

# ATT FÖRUTSE FRAMTIDEN<sup>1</sup>

Av GUSTAV CEDERWALL\*

## I.

Jag tror knappast att jag någonsin träffat någon av mina många danska vänner utan att man använt en replik, som brukar tillskrivas Storm-Petersen. Eftersom den med säkerhet kommer att förekomma i denna diskussion i kväll, är det kanske lika bra att jag får anföra den först. Jag syftar, som mina åhörare förmodligen redan förstått, på sucken: Det är svårt profetera, i synnerhet om framtiden.

Det intressanta i den här repliken ligger nu inte i kvalifikationen – i synnerhet om framtiden – för vad skulle man eljest spå om? Man kan väl inte spå om det förflutna – där gäller det att antingen vet man hur det var, eller också vet man det inte. Enligt min mening är det intressanta i repliken två andra saker. Det ena är att man anser det så svårt att förutsäga framtiden. Jag har själv varit med om att i Sverige göra upp ett halvt dussin s.k. nationalbudgetar, ett antal konjunkturrapporter och ett par långtidsplaner. Särskilt ifråga om de första blev det efter hand en sport eller vana, att förklara varför det just i år var ännu vanskeligare än någonsin tidigare att göra en prognos. Ibland förelåg speciella svårigheter. För en ettårsplan uppgjord vid ett årsskifte, kunde de under det kommande årets första månader inträffande avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden komma att bli av avgörande betydelse. Att göra en realistisk bedömning av vad dessa skulle kunna leda till, var i vissa lägen över huvud inte tillåtet: det kunde i sin tur påverka avtalsförhandlingarna på ett sätt som ansågs otillbörligt. kanske förstärka de inflationistiska tendenser som man ville motverka eller i varje fall argumentera emot. – Men i övrigt kom det att framstå som alltmera onödigt att upprepa en oändlig mängd reservationer år efter år. Det befanns viktigare att hederligt redovisa de grunder, på vilka framtidsbedömningen vilade. Därigenom kunde vem som helst bilda sig en uppfattning om tillförlitligheten av dessa. Det kunde också bli möjligt att ange effekten av en viss variation i olika antaganden, som med nödvändighet måste göras. Detta måste enligt min mening ha ett betydande pedagogiskt värde. Det

1. Föredrag i Nationaløkonomisk Forening fredag d. 8. januar 1960.

\* Statssekreterare i det svenska handelsdepartement.

# ATT FÖRUTSE FRAMTIDEN<sup>1</sup>

Av GUSTAV CEDERWALL\*

## I.

Jag tror knappast att jag någonsin träffat någon av mina många danska vänner utan att man använt en replik, som brukar tillskrivas Storm-Petersen. Eftersom den med säkerhet kommer att förekomma i denna diskussion i kväll, är det kanske lika bra att jag får anföra den först. Jag syftar, som mina åhörare förmodligen redan förstått, på sucken: Det är svårt profetera, i synnerhet om framtiden.

Det intressanta i den här repliken ligger nu inte i kvalifikationen – i synnerhet om framtiden – för vad skulle man eljest spå om? Man kan väl inte spå om det förflutna – där gäller det att antingen vet man hur det var, eller också vet man det inte. Enligt min mening är det intressanta i repliken två andra saker. Det ena är att man anser det så svårt att förutsäga framtiden. Jag har själv varit med om att i Sverige göra upp ett halvt dussin s.k. nationalbudgetar, ett antal konjunkturrapporter och ett par långtidsplaner. Särskilt ifråga om de första blev det efter hand en sport eller vana, att förklara varför det just i år var ännu vanskeligare än någonsin tidigare att göra en prognos. Ibland förelåg speciella svårigheter. För en ettårsplan uppgjord vid ett årsskifte, kunde de under det kommande årets första månader inträffande avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden komma att bli av avgörande betydelse. Att göra en realistisk bedömning av vad dessa skulle kunna leda till, var i vissa lägen över huvud inte tillåtet: det kunde i sin tur påverka avtalsförhandlingarna på ett sätt som ansågs otillbörligt. kanske förstärka de inflationistiska tendenser som man ville motverka eller i varje fall argumentera emot. – Men i övrigt kom det att framstå som alltmera onödigt att upprepa en oändlig mängd reservationer år efter år. Det befanns viktigare att hederligt redovisa de grunder, på vilka framtidsbedömningen vilade. Därigenom kunde vem som helst bilda sig en uppfattning om tillförlitligheten av dessa. Det kunde också bli möjligt att ange effekten av en viss variation i olika antaganden, som med nödvändighet måste göras. Detta måste enligt min mening ha ett betydande pedagogiskt värde. Det

1. Föredrag i Nationaløkonomisk Forening fredag d. 8. januar 1960.

\* Statssekreterare i det svenska handelsdepartement.

samma gäller en diskussion i efterhand om varför tidigare prognoser alltid slagit fel. Jag skall återkomma till den saken. Men jag vill likväl redan nu förklara, att jag bestämt menar, att det förhållandet att det verkliga förloppet avviker från en uppgjord prognos, *inte* utgör något argument vare sig mot uppgörandet av prognoser i allmänhet eller ens med säkerhet mot den konkreta prognosen i och för sig.

Det andra som är av intresse att notera i samband med Storm-P:s replik är det förhållandet, att denna replik och svårigheterna med förutsägelser i allmänhet inte leder till att man avstår från att göra sådana. Vi har alla våra förväntningar och vi gör alla våra planer. Det kan vara på längre eller kortare sikt. Redan som privatpersoner kan sådan planering ha långt perspektiv och stor vikt. Det gäller inte bara om man ska gå på bio på lördag eller hur man skall tillbringa sin ferie nästa sommar. Det kan gälla vad våra barn skall bli: deras skolgång och vidare utbildning och karriär i det yrke som väljs. Det kan gälla ett målsparande: för att köpa päls, bil eller hus. För ett företag gäller det i än högre grad att planera: inköp, produktion och försäljning måste stämmas av mot varandra. När det gäller investeringar i maskiner och byggnader krävs ett mera långsiktigt tänkande: en bedömning kanske med några årtiondens perspektiv. Samhället kan inte heller underlåta att planera på olika områden. Jag nämnde att den enskilda planerar för sin, eller sina barns, utbildning. Undervisningsväsendet är väl överallt erkänt som en samhällelig uppgift. Det gäller att bedöma barnantal, utbildningsgång och specialinriktning. Det gäller att här ha ganska långa perspektiv i sikte så att man också sörjer för erforderliga byggnader och lärarkrafter. Ingen kan väl bestrida att detta kräver en långsiktig planering. Det kan i de flesta länder kanske riktas kritik mot det sätt på vilket samhället skött denna sin uppgift, ofta med berättigande. Men den riktar sig då förmodligen mot att man ådagalagt för litet förutseende, planerat för litet, för visso inte mot att man haft för mycket av planering. På samma sätt förhåller det sig med många andra samhällliga områden. Det ställs krav på att samhället skall svara för energiförsörjning eller vissa delar av denna, för grundvalarna för transportväsendet genom vägar, järnvägar och hamnar, det ställs krav på en omfattande samhällsplanering.

## II.

En planering av samhällets ekonomiska insatser är heller ingen nyhet. En sådan har väl förekommit i en eller annan form i alla tider. Med stigande omfattning och stigande ambitioner för samhällsinsatserna ökar också kraven på en sådan planering och på det underlag, som erfordras för att följa hela samhällsekonomin utveckling. Detta är en långsiktig process. Här är några etapper i den historiska utvecklingen i Sverige.

När guldmyntfoten övergavs 1931 formulerades penningpolitikens uppgift

i termerna av en stabilisering av penningvärdet i konsumenternas händer. Sveriges riksbank skaffade sig då en konsumentprisindex. Den skaffade sig väl också en viss uppfattning om hur dess handlande kunde tänkas påverka prisutvecklingen.

Äldre finanspolitik arbetade med ganska formella kriterier på vad som var en sund budgetpolitik. På 30-talet slogs teorien om finanspolitikens uppläggning för att motverka konjunkturväxlingarna igenom av Wigforss, stödd på en hel generation av svenska ekonomer. År 1933 medföljde Myrdals utredning om konjunktur och offentlig hushållning finansplanen. Efter hand kom budgetförslagen att presenteras mot bakgrunden av en teckning av internationell och inhemsk konjunktursituation; under en följd av år härrörde dessa analyser från Dag Hammarskjölds penna, utmärkta av en särskild stringens men också därav att de var tillgängliga endast för en ganska exklusiv krets av läsare. Härur utvecklades sedan konjunkturinstitutet med dess utförligare analyser; ursprungligen föreslogs detta institut i ett betänkande om Åtgärder mot arbetslöshet, avgivet 1935 av arbetslöshetsutredningen och författat av Hammarskjöld.

Krigstiden medförde att tillgängliga ekonomer togs i anspråk i reglerings-ekonomins olika detaljer och dels på grund härav, dels på grund av nödvändiga sekretesshänsyn blev den översiktliga presentationen kanske försummad.

### III.

Samhällsekonomisk planering kom i andra länder att starkt befordras av de krav som krigstidens och den första efterkrigstidens regleringsväsende uppställde. Det epokgörande härvidlag är vad jag skulle vilja kalla för nationalbudgettekniken. Idégivaren är härvid kanske i främsta rummet Keynes och ett embryo finns redan i hans lilla broschyr från hösten 1939 om *How to pay for the war*. Det lär sedan ha varit Keynes som övertygade den brittiska finansministern om önskvärdheten av att utveckla systemet. En av de första krigsårsbudgeterna åtföljdes av en ekonomisk översikt i nationalbudgettermer. Systemet utvecklades av Meade och Stone i deras nationalinkomstsystem. Man fick organisatoriskt the Cabinet Office och dess Economic Section.

Efter kriget begagnades en liknande teknik med stor energi tidigast och mest ingående i Norge av Brofoss och Bjerve samt i Nederländerna av Tinbergen och hans skola.

Jag kan inte säga annat än att vi i Sverige kom ganska långsamt och tvekande efter. Det dröjde till 1948 innan vi konstruerade vår första s.k. nationalbudget och jag var angelägen att kalla det dokument som innehöll denna för ekonomisk översikt. Därmed angavs snarare en anknytning till den engelska än till den norska förebilden. Eljest byggde man på tre element.

En nödvändig förutsättning var en systematisk statistisk analys av föregående års utveckling. Härpå hade man längre arbetat främst inom konjunkturinstitutet under ledning av Ingvar Ohlsson, som från grunden la upp vår nationalräkenskap. Det andra var samma instituts sätt att analysera vad man kallade för inflationsgapet. Analysmetoden var väl ursprungligen Erik Lundbergs men teorin går delvis tillbaka på Stockholmskolans tänkesätt från 1930-talet och raffinerades i viss mån längst av Bent Hansen i dennes doktorsavhandling om inflationsteori. Den som läser Lundbergs bok om konjunkturpolitik kan för övrigt få den enligt min mening felaktiga föreställningen att nationalbudgetanalysen inte var någonting annat än hans inflationsgapsanalys. Det tredje elementet var en systematisk hopfogning av de olika planer, som uppgjordes för olika regleringar. Och därmed är jag framme vid vad jag menar var det utmärkande för de svenska nationalbudgetarna.

Dessa startade i ett läge då man arbetade med en rad regleringssystem. Man hade en rätt stor statsbudget, dvs en plan för de offentliga finanserna. Man hade en praktiskt taget total importreglering, för vilken det gjordes upp en plan. Man hade en omfattande kontroll av investeringarna därigenom att de flesta byggnadsarbeten krävde särskilt tillstånd och för tillståndsgivningen uppgjordes en budget. Man hade åtskilliga regleringar av industriella råvaror och förnödenheter, i flertalet fall administrerade genom överenskommelser mellan de statliga organen och näringslivet. Man hade vissa förbrukningsregleringar, som dock efter hand inskränktes i antal. Det var ett minimivillkor som med fog kunde ställas på den offentliga verksamheten, att de planer som gjordes upp på olika områden någorlunda avstämdes mot varandra. Det måste råda en viss samstämmighet mellan anslagen till offentliga investeringar och de tillstånd för dessa som ingick i byggnadsregleringen. Produktion och import av viktiga byggnadsmaterial måste också räcka till för de byggen som förutsattes etc. Vidare måste planelementen stå i rimligt förhållande till prognoselementen: importplanen sammanhängde intimt med en prognos för exportinkomsterna. I ett avseende underlättades prognosarbetet: i varuknapphetens och inflationstryckets tid kunde man räkna med att allt, som kunde produceras, också skulle vinna avsättning. Produktionens storlek kunde anses bestämd av fysiska omständigheter i stort sett oberoende av efterfrågesidan.

Organisatoriskt befanns det lämpligt att knyta nationalbudgetens utarbetande mera direkt till regeringens bestämmande över de olika planerna. Den utformades av en interdepartemental kommitté, inte som konjunkturrapporterna av det relativt självständigt stående konjunkturinstitutet. Det skulle dock vara förmätet att hävda, att nationalbudgeten gjorde stort mera än redovisande och motiverade uppgjorda planer, snarare än påverkade utformningen av dessa.

Knappt hade emellertid nationalbudgetarbetet i Sverige organiserats, förrän förutsättningarna för det ändrades. Regleringsekonomin avvecklades successivt. Konsumentransoneringarna försvann tämligen raskt. De industriella regleringarna gick hastigt samma väg. Importplaneringen hade redan tidigt brutits av bilaterala avtal. Sedan satte frilistningen in och den reglerade sektorn inskränktes efter hand till en allt mindre del. Byggnadsregleringen lättades och de senaste åren har någon allmän plan för denna inte längre uppgjorts. Endast statsfinanserna har fortsatt att ta en allt större andel av nationalprodukten. Deras betydelse för samhällsekonomin står därför alltmer i centrum för intresset. Återstår att tillägga att penningpolitiken, som till en början spelade en relativt passiv roll, egentligen aldrig blev ordentligt inbyggd i nationalbudgetanalysen. På detta område återstår mycket, inte minst för den ekonomiska forskningen.

Genom denna utveckling har nationalbudgeten kommit att innehålla alltmera av prognos och allt mindre av plan. Den är alltmera lik en 30-talets konjunkturrapport, koncentrerad i allt högre grad på förhållandet mellan den offentliga hushållningen, statsfinanserna, och ekonomin i övrigt.

#### IV.

Men jag skall lämna detta spår för att i stället ta upp ett annat. Redan tidigt visade det sig att ett år var en alltför kort period för att erbjuda tillräckligt intressanta perspektiv. Detta gällde också under regleringstiden. Man fick ägna stor uppmärksamhet åt relationen mellan tillstånd – till import, till byggen etc. – och den av dessa tillstånd beroende verksamheten. I varje fall förelåg därvidlag en tidsförskjutning. Årets byggen bestämdes i stor utsträckning av under föregående år lämnade tillstånd etc. Även i andra avseenden är vad som händer under ett år bundet redan långt i förväg. Vill man bedriva en politik som påverkar den ekonomiska utvecklingen, måste den därför i allmänhet ta sikte på en längre tidsperiod. En av mina akademiska lärare har en gång sagt, att ingen borde få ägna sig åt ekonomisk planering, som inte först skaffat sig erfarenhet av trädgårdsskötsel; det bör nämligen ha lärt honom att planera på lång sikt och att kunna vänta.

Det som utlöste i Sverige liksom i flertalet västeuropeiska länder försök att planera för ett antal år framåt, närmast för en fyraårsperiod, var emellertid yttre omständigheter. Det var nämligen Marshallplanen. Det var sålunda alls ingen radikal eller rentav socialistisk planhushållningsiver. Det var under inflytande av krav från kapitalismens högborg, Förenta staterna. Men logiken i detta krav var likväl slående. Amerika var berett att hjälpa, om Europas länder å sin sida gjorde vad de kunde för att komma ur sitt besvärliga läge efter kriget. Det gällde härvid att bedöma hur mycket hjälp varje land behövde och vad som skulle kunna åstadkommas med denna hjälp. Det gjordes därför upp årsprogram, som naturligtvis för varje land

visade ett betydande underskott i bytesbalansen, motsvarande det bistånd utifrån som man gjorde anspråk på. Men man krävde också fyraårsprogram, som skulle visa hur dessa underskott successivt skulle försvinna. Och för båda dessa uppgifter ägnade sig den nye nationalbudgettekniken särdeles väl. För i denna teknik förfarna var det ingen större svårighet att yxa till lämpliga tal. Det finns ingen anledning att dölja att det var produkter av mycket olika kvalitet som framkom ur denna process.

Jag skall hålla mig till de svenska erfarenheterna. Vår fyraårsplan gjordes 1948 i ett läge, då vi hade råkat in i betalningsbalanssvårigheter, förbrukat en stor del av vår valutareserv, tvingats genomföra en nära nog fullständig importreglering och såg mörkt på de närmaste utsikterna för vår betalningsbalans. Vi var något osäkra om i vilken utsträckning importansvällningen 1946-47 var beroende av tillfälliga omständigheter (och är det väl fortfarande). Vi hade vissa faktorer som strukturellt höll nere vår exportexpansion, framför allt den begränsade råvarutillgången för våra skogsindustrier (som fortfarande är en realitet, även om vi idag bedömer tillgången som något större än vad vi gjorde den gången). Utgångspunkten för det första svenska långtidsprogrammet var önskemålet att snarast – inom en fyraårsperiod – åstadkomma en balans i utrikesekonomin vid fri import. Vi ville åstadkomma detta vid en hög, inte vid en låg utrikeshandel, dvs inte genom att skaffa oss höga tullar eller dylikt. Utvägen var då att söka åstadkomma en så stark ökning av exporten som möjligt. Vi ville göra detta vid en hög investeringsnivå, som möjliggjorde snabbt fortsatt framåtskridande. Med utgångspunkt härifrån formulerades, även i kvantitativa termer, ett program som innebar en relativt stark ökning av produktion och export, syftande till balans. Riktmärket för alla rekommendationer var åtgärder som underlättade exporten.

När programmet framlades föranledde det ingen annan kritik än en som gjorde gällande att det var på tok för optimistiskt. Vad som sedan hände var att både produktion och export steg så mycket att programmet var realiserat på ungefär halva den förutsedda tiden. Det skall villigt erkännas att återhämtningen i andra länder hjälpte till. Och jag tror ingen behöver vara ledsen att det gick så bra. Värdet av programmet låg inte i de exakta siffrorna, utan i den allmänna målsättningen: det angav rätt riktning att arbeta i.

## V.

Redan 1950 var man så färdig att sätta igång den andra långtidsutredningen. Den skulle programenligt avse första hälften av 50-talet. Det blev en mera allmän rundmålning av utvecklingstendenserna med kanske särskilt intresse beträffande investeringsavvägningen. Eftersom det är den enda av de svenska långtidsutredningarna som jag personligen inte medverkat i, skall



jag fatta mig kort om den. Jag tror man kan säga, att den i många fall ersatte en motivering för sina ståndpunkter med en allmän hänvisning till att en harmonisk utveckling av det svenska näringslivet krävde det.

Den tredje långtidsutredningen började 1955 och var färdig i slutet av 1956 med ett betänkande om Balanserad expansion. Den avsåg andra hälften av 50-talet men hade också ett tioårsperspektiv i mera allmänna termer. Jag betraktar också här investeringsavvägningen som det centrala. Av intresse är även dess tankegång att man borde göra »rullande» långtidsutredningar kontinuerligt, dvs årligen företa revisioner avseende en fem- eller tioårsperiod.

Så har emellertid inte blivit fallet. En allmän översikt har knappast skett. Nu har en fjärde utredning igångsatts. Den tar sikte på sextioalet, dvs en tioårsperiod med särskild tonvikt dock på första hälften. I direktiven har denna gång uttryckligen angivits att också den ekonomiska politikens medel skall beaktas och att finanspolitikens roll skall ingå i utredningen. Liksom för den första och den tredje utredningen är professor Svernlund ordförande. Samtliga utredningar har utförts av expertkommittéer.

## VI.

Det förhållandet att man tillsatt en fjärde långtidsutredning kan tydas som utslag för att man tillmäter dem ett visst värde. Vilket? Ja, innan man går in på det, är det väl bäst att ställa några andra frågor: Hur har utvecklingen gestaltat sig i förhållande till den bild, som tidigare långtidsutredningar tecknat? Vilken roll har härvid utredningarna i och för sig spelat? Och vilken roll önskar man att utredningarna skall spela?

Den första frågan har jag redan varit något inne på i samband med den första utredningen. I stort sett kan man kanske säga, att utvecklingen visat en ganska god överensstämmelse med den faktiska utvecklingen. Ett utmärkande drag är i alla fall att alla utredningarna varit för konservativa; de ha underskattat den möjliga produktions- och exportutvecklingen. Man har alltid hållit sig på vad som brukar kallas den säkra sidan. Den senaste utredningen räknade exempelvis med två olika alternativ och diskussionen efter dess framläggande kom att huvudsakligen röra sig kring det lägre av dessa (vad beträffar nationalinkomstens ökning). Produktionen har emellertid stigit något mer än i det högsta alternativet.

Frånsett den första långtidsplanen har utrikeshandeln egentligen inte erbjudit något problem. Hänsynen till önskvärdheten av att kunna ha en stor och fri utrikeshandel har endast helt allmänt varit ett motiv bland många för en produktiv inriktning av investeringarna och mot en inflationistisk utveckling inom landet. Trots allt har likväl särskilt exportutvecklingen stadigt blivit gynnsammare än vad som angivits i utredningarna.

Centralt i de senare har varit investeringsavvägningen. Utmärkande för



alla de svenska långtidsutredningarna har varit deras utpräglat investeringsvänliga karaktär. Vi har en jämförelsevis hög investeringsnivå i Sverige. Likväl har varje utredning rekommenderat en ytterligare ökning av denna. En sådan ökning har också inträffat. Låt mig stanna något vid detta fenomen, som rymmer så många paradoxer.

#### VII. *Exkurs*

1. Sverige är väl ett av de länder i världen, där inkomstjämnings politik drivits längst. Likafullt är det ett land där kapitalbildningen är stor. Sparkvoten är avsevärt högre nu än under tider då inkomstolikheterna var betydligt större. Det är sålunda helt enkelt inte sant att jämnare inkomstfördelning och ökad social trygghet måste leda till minskat sparande; det har i varje fall inte gjorts det i Sverige. Jag tror att jag skulle kunna anföra en serie olika skäl härför.

2. Inte heller är det sant att våra höga direkta skatter och relativt höga företagsbeskattning leder till detta. De direkta skatterna är otvivelaktigt mycket höga internationellt sett, även om den totala skattebelastningen alls inte är exceptionell. Och den höga företagsbeskattningen motvägs av värderingsregler, som även efter diverse skärpningar, är förhållandevis liberala. För min del är jag alls inte överens med dem som tror att man skulle få en väsentligt mera progressiv ekonomi genom att ersätta den nuvarande beskattningen med någonting som man kallar för en bruttobeskattning.

3. Det är vidare en anmärkningsvärd bild man erhåller när man finner att den ena gruppen av experter efter den andra, i huvudsak baserat på sitt eget tyckande, rekommenderar ytterligare höjd investeringskvot. Skenbart löper detta tvärtemot vad man väntar sig av politiska tendenser i vår tid, där det ofta gäller att i första hand tillgodose kortsiktiga konsumentintressen. Den senaste utredningen gick så långt, att den rekommenderade en investeringspolitik som vid en långsam produktionsökning skulle ha medfört ett praktiskt taget fullständigt utgiftsstopp för alla konsumtionsutgifter (förutom pensionärernas). Den gjorde detta helt öppet och uttryckligt. Det viftades inte bort. Experterna förlorade alls inte medborgerligt förtroende (majoriteten är med i den nya utredningen).

4. Slutligen kan man beträffande perspektiven för den framtida kapitalbildningen komma till politiskt avgörande problem. Jag menar för min del att en ekonomisk politik av den typ som bedrivits i Sverige under efterkrigstiden varit ägnad att medföra en större kapitalbildning – och därmed lägga grunden för den framtida levnadsstandarden – än en mera ortodox ekonomisk politik. I vissa avseenden kommer utrymmet för denna politik i fortsättningen att påverkas av de internationella samarbetssträvandena. Dessa kan komma att ställa ökade krav på vår kapitalbildning. Det kan därvid bli aktuellt med nya former för denna. Jag vill inte dölja att vad jag här tänker på närmast är former av kollektiv sparande som hittills är oprövade.

Något mindre god är överensstämmelsen mellan planer och förverkligande när det gäller exempelvis investeringarnas inriktning. Härvid gäller att experterna liksom alla andra varit delvis blinda. Överensstämmelsen är god på väl kända områden: de offentliga investeringarnas, i viss mån industrins. Den är allt annat än god på ett i vårt land så föga kartlagt område som handelns. Över huvud har vi för närvarande en starkt dynamisk utveckling igång på varudistributionens område, som alltför litet uppmärksammas av nationalekonomerna.

### VIII.

Jag kommer så till frågan om vilken roll som dessa långtidsplaner spelat och spelar för utvecklingen. Jag vill därvid betona, att jag tror det finns grund att vara ungefär likt modest som ifråga om nationalbudgetens betydelse. Ingendera har blivit något centralt instrument för en strikt planmässig politik. Jag skall återkomma till varför jag enligt min mening anser att detta inte ens skulle vara särskilt önskvärt.

De har likväl inte varit utan värde. För det första tror jag att deras genomförande medfört att myndigheter och näringsgrenar tvingats tänka i långsiktiga termer, att uppgöra planer eller åtminstone reflektera över mera långsiktiga perspektiv. Utredningarna har inte bara ökat vår kunskap om det ekonomiska skeendet – vilket är betydelsefullt i och för sig – utan också stimulerat ett planerande på olika fält. Det är möjligt att detta planerande ändå skulle ha kommit till stånd förr eller senare, men det kan ha påskyndats genom utredningarnas frågvishet.

För det andra tror jag inte att det kan ha varit utan inflytande på utvecklingen att ekonomerna så tveklöst som skett kastat in sitt ord för en ökad kapitalbildning. Jag har redan uppehållit mig ganska utförligt vid detta. Får jag i förbigående nämna att den nya utredningen planerar att också ägna särskild uppmärksamhet åt vad forskning och utbildning betyder för den ekonomiska utvecklingen.

För det tredje tror jag att dessa utredningar haft ett mycket stort pedagogiskt värde. Det är alltid ett problem att skapa förståelse för ekonomiska sammanhang. Jag tror man kan säga att den traditionella nationalekonomin lämnar ett ganska hjälplöst intryck. Läsarna av även populära ekonomiska skrifter känner knappast igen den värld de lever i. Den mera konkreta inriktningen av långtidsutredningarna ger däremot ett mera påtagligt intryck. Får jag nämna att det på grundval av den senaste långtidsutredningen utarbetats en grundkurs i ekonomiska frågor för Brevskolan som enligt min mening hör till det nyttigaste som härvidlag åstadkommit.

Däremot är jag för min del alls inte enig med dem, som önskar att ett långtidsprogram skall utformas på ett sådant sätt att det kan direkt bli föremål för handlande av dem som utformar den ekonomiska politiken, säg högtidligt godkännas av regering och riksdag som rättesnöre. Det må an-

vändas som referensmaterial i sådant sammanhang, men knappast mera. Det kan vara en karta i den ekonomiska terrängen, men en karta säger ju inte vart vi skall gå! Inte heller accepterar jag den invändningen mot ett långtidsprogram, att det är värdelöst om inte statsmakterna skaffar sig tillräckliga befogenheter för att tillse att det till punkt och pricka kan förverkligas. Programmet som sådant kräver inte användningen av en viss politik; däremot är det nyttigt om man vid dess utformning utgår från elementära politiska realiteter.

Och därmed är jag över på den sista och avgörande frågan: Vilken roll kan och skall ett långtidsprogram spela? Det är självklart att detta är en sak som bara kan bli ett uttryck för en personlig, högst subjektiv uppfattning. Jag talar här alltså bara för mig själv.

#### IX.

För det första tror jag varje långtidsplan måste innehålla ett helt dominerande element av prognos. Det betyder att man samlar ihop och sammanställer allt prognosmaterial som i övrigt förekommer och kompletterar detta med bedömningar i övrigt. Man får därvid också anledning att söka åstadkomma en viss systematik och avstämning. Redan detta tror jag är en mycket nyttig och ur olika synpunkter användbar sak.

Denna framtidsbedömning måste för det andra vara den bästa man kan göra i ett visst läge. Det betyder inte alls att den i efterhand kommer att visa sig överensstämma med det faktiska förloppet. Det enda som jag tror är absolut säkert beträffande varje prognos är att verkligheten kommer att bli en annan. Det oväntade, ja det oförutsebara sker ständigt. Men detta är som jag inledningsvis var inne på intet argument vare sig mot att göra prognoser eller mot en viss bestämd prognos. Vi kommer aldrig från att vi i allt vårt handlande utgår från en viss mer eller mindre nyanserad bild av framtiden, vi gör oss alla våra prognoser. Det enda krav vi kan uppställa är att prognosen skall vara så bra den kan vara i ett visst ögonblick. Vi tror också att det bästa sättet att komma fram till en användbar prognos är att den blir offentligt redovisad, att de förutsättningar den bygger på ställs under diskussion.

Till prognoselementen kommer också vissa politiska element d.v.s. sådana omständigheter där man kan göra ett val, ge uttryck för olika önsksningar. Jag upprepar emellertid att enligt min mening prognoselementet i regel är helt dominerande och det politiska elementet jämförelsevis litet. Om redan det förra kan bli föremål för diskussion och tvivel, gäller det givetvis ännu mera om det senare. Vilka är premisserna för experternas värderingar? Med vad rätt anser dessa sig skickade att välja för andra, att formulera ett politiskt program? Detta är centrala frågor som behandlats i den s.k. välfärds-ekonomiska litteraturen och där vi i Sverige väl alla är starkt skeptiska,

influerade av Myrdals ungdomsarbete om det politiska elementet i national-ekonomi och mål-medelschemat.

Välfärdsekoniskt tänkande utgår oftast från den traditionella bilden av prisholdningsmekanismen. Där denna finns, där den fungerar och där den fungerar så tillfredsställande att den tillåtes fungera, ja, där löser väl prisholdningen av sig själv valproblemen. Allt vad därtill hör räknar jag därför snarare till prognosområdet. Prognoserna kan vara osäkra och otillfredsställande därför att vi vet för litet om efterfrågans pris- och inkomstelasticitet. Det statistiska material som finns härom är ju anmärkningsvärt begränsat. Men i princip är det här fråga om prognos, inte program. Detta kanske förklarar det stora rum jag tillmäter prognoselementet. Jag skall också gärna gå med på att utrymmet för prisholdningsautomatismen kanske kunde vara ännu större. Det är nog en bland ekonomer i Sverige gängse uppfattning att det skulle vara önskvärt om vi använde litet mera av prisholdningsautomatik på två sådana områden som jordbruket och bostadsmarknaden. Detta gränsdragningsproblem är i och för sig intressant. Men det är likväl intet den saken jag just nu är ute efter att diskutera.

Det viktiga enligt min mening är emellertid, att även om man går mycket långt i att använda prisholdningsmekanismen, så kommer man alltid att få kvar ett större eller mindre område, där man inte har någon automatisk lösning av problemen, där det med andra ord gäller ett val, en politisk värdering. Det är dessa områden som erbjuder sina speciella problem. Det gäller här i särskilt hög grad ett sådant problem som valet mellan nutid och framtid: hur mycket skall vi ägna åt investeringar, d.v.s. åt framtiden? Enligt min mening har den ekonomiska vetenskapen aldrig lyckats konstruera en konsistent kapitalteori som man härvid kan bygga på. De värdefullaste elementen är därvid enligt min mening av historisk och institutionell natur. Inte heller finns den marknadsmekanism som ger ett automatiskt utslag härvidlag. Det är i stället ett centralt politiskt problem, vilket som jag tidigare antytt t.o.m. berör själva samhällsstrukturen. – Inte heller har vi någon marknadsmekanism som bestämmer över investeringarnas inriktning. På de flesta håll fungerar kapitalmarknaden över huvud ganska dåligt. Även där en utbildad kapitalmarknad finns, berör den endast avvägningsproblemen inom en del av investeringsområdet, närmast den privata delen. Däremot finns ingen sådan mekanism som bestämmer eller kan bestämma hur mycket som skall investeras i vägar, kraftverk, skolor, fritidsanläggningar, offentliga byggnader, för att inte tala om försvar. Hela investeringsavvägningen blir därför ett annat centralt politiskt problem.

Blir då experterna förvandlade till politiker? Ja och nej. De måste ta vissa politiska hänsyn. Därmed menar jag inte att de skall ta på sig dagspolitikkens skygglappar. Det finns inget mera missbrukat uttalande än det om politiken som det möjligas konst. Det är inte sant. Politiken är, om något, det omöjligas

konst, d.v.s. konsten att göra det nödvändiga eller önskvärda möjligt. Men även de ekonomiska experter, som gör upp ett program, måste ta hänsyn till de politiska uppfattningar som råder i samhället. På vissa områden får man kanske ta vissa förhållanden som givna: försvarsutgifter av viss storlek, en pensionsordning som de politiska instanserna bundit sig för etc. I övrigt får man gå igenom behov och önskemål på olika områden och bilda sig en uppfattning om angelägenhetsgraden.

Alla de svenska långtidsutredningarna har stått inför investeringsönskemål som varit vida större än vad som kunnat genomföras. Man har därför först argumenterat för en hög investeringskvot. Det har jag redan talat om. Kanske är förkärleken för investeringar en yrkessjukdom bland ekonomerna – jag tvekar inte att bekänna att jag i så fall själv är smittad av den och att jag inte är särskilt ledsen för det. När det sedan gäller avvägningen mellan olika investeringsområden, så tror jag det är viktigt att man får fram så mycket kunskaper om bakomliggande förhållanden som möjligt och får detta material redovisat. Man kan naturligtvis »tycka« någonting rakt ut i luften utan att veta så mycket om det, men jag tror det är bättre att genom ett sådant underlag få utrymmet för tykandet i viss mån begränsat och bundet. Jag tror det är viktigt att man vidare har bakom sig det system som varje administration bygger på, nämligen en ordning där önskemål från de närmast berörda silas genom en hel apparat och på varje stadium väges och värderas mot önskemål som kommer från andra håll. Jag betraktar denna apparat som en garanti för att viktiga synpunkter inte blir helt förbisedda, i denna mening för en viss grad av objektivitet. (Det är samma förhållande som gör att en ansvarig politiker i regeringsställning med hela administrationen bakom sig tvinges till en viss grad av objektivitet, medan en professor som sitter på sin kammare, hur genial han än må vara, tenderar att bara se sin del av verkligheten och därmed blir långt mera subjektiv, ja inte kan vara objektiv.) Det är vidare viktigt, att kretsen av experter innefattar olika inställningar. Vi har i Sverige haft personer med både konservativ och radikal allmän inställning utan att detta någonsin synes direkt ha påverkat resultatet. Men lika viktigt är att man inte har aktiva politiker, som är ute efter partitaktiska fördelar. Därav denna egendomliga konstruktion med grupper av ekonomiska och politiska experter.

Vilken karaktär får då produkten? Ja, det är, om man så vill, ett politiskt program, i varje fall en samlad bild innefattande resultatet av en serie val. Detta program har gjorts upp av experter eller låt mig säga män av god vilja som sökt arbeta sig igenom problemen och enat sig om vissa rekommendationer.

Nu menar jag inte att man skall överlämna makten i samhället till en sådan grupp av män. De bör inte vara diktatorer. Jag tror inte att de passar för det. Och jag vill bestämt säga, att om jag skulle få välja diktatorer –

vilket jag inte alls önskar göra, för jag tycker inte man ska ha sådana – så skulle jag alls inte välja dessa. Långtidsutredningen kan inte göra anspråk på att dess program skall accepteras. Det skulle vara ett orimligt krav. Den bör ha visat så mycket av realism att dess program likväl får ett visst beaktande. Eljest har deras arbete varit meningslöst.

Och det största värdet tror jag är pedagogiskt: sådana är utsikterna. Vill man åstadkomma detta, får man göra så och så. Vill man åstadkomma någonting annat – och det vill man säkert, får man precisera konsekvenserna därav. Jag har redan nämnt tredje långtidsutredningens slutsats: vill man åstadkomma en viss ökning av investeringskvoten, måste detta komma att innebära ett nära nog fullständigt utgiftsstopp för konsumtionsutgifter utöver sådana man redan bundit sig för. Det är en tes som en partipolitiker i ett demokratiskt samhälle kan ha svårt att föra fram, men som han säkert kan ha nytta av att få sig itrumfad. Som pedagogiskt instrument, som jämförelseled, som analysmetod ser jag alltså långtidsprogrammen.

Därmed tror jag också jag har angivit, varför jag tror att sådana kan ha ett värde oberoende av utformningen av den ekonomiska politik som föres, oberoende av vilket politiskt system som kommer ifråga. Det är sant att både nationalbudget och långtidsplanering först togs upp i samband med regleringsekonomin under och efter kriget. Men de förblir – enligt min mening och med den modesta utformning som jag talat om – av värde också i en aldrig så liberal ekonomi, så liberal den över huvud kan tänkas i våra dagar. Något tillspetsat skulle jag vilja säga, att just tack vare långtidsutredningar kan man kanske undvika sådana tillspetsade situationer, som kräver regleringsingripanden av kortsiktig karaktär. Sådana situationer uppkommer nämligen många gånger på grund av att man visat för litet förutseende.

I allt vad jag sagt ligger också att jag inte heller delar den uppfattningen att man skulle behöva göra särskilda ingripanden för att förverkliga ett långtidsprogram. Det finns naturligtvis ett visst samband mellan mål och medel. Men vid utformningen av sin målsättning får en långtidsutredning realistiskt räkna med den typ av ekonomisk politik, som är acceptabel i det aktuella samhället. Gör den inte detta, brister den i realism på ett sätt som allvarligt begränsar dess värde.

Och till sist. Det är inte alls säkert att det samhälle blir lyckligast som har de flesta och bästa långtidsutredningarna. Det är på samma sätt inte säkert att den affärsman blir framgångsrikast som gör de bästa och medvetnaste prognoserna, säg bäst förstår använda matematikmaskiner. Det finns också något som heter näsa för affärer och att ha tur. Det är de bästa egenskaper man kan ha. Men det hindrar nog inte att vi alla försöker göra en så rationell framtidsbedömning som vi kan i alla fall. Det ligger i vår rationalistiska inställning. Vi kan, sedan vi en gång börjat, inte låta bli.