

# Den "osynliga handen" i planeringsmaskineriet

Av Villy Bergström



*Finansdepartementet utgav under våren en debattbok, "Svensk ekonomisk tillväxt — en problemanalys" med anknytning till långtidsutredningarnas problemsfär. Villy Bergström har granskat boken och är kritisk mot innehållet: fördelningsfrågorna är styvmoderligt behandlade och en rad viktiga frågor på området har helt försumrats.*

Här i landet har akademiska ekonomer flitigt utnyttjats vid utformningen av den ekonomiska politiken. Vår första generation av ekonomer av internationell klass — Cassel, Davidsson och Wicksell — deltog intensivt i den penningpolitiska diskussionen, före, under och efter det första världskriget. Den andra generationen är väl den som blivit mest framgångsrik, när det gäller att påverka den ekonomiska politiken. Detta berodde väl till en del på att samarbetet blivit fastare: av andra generationen arbetade nästan alla tidvis som experter inom statliga utredningar. (Det gäller i särskilt hög grad Myrdal, men även Ohlin, Hammarskjöld, Alf Johansson m. fl.) En del var rent av formellt knutna till en institution som experter, t. ex. Lindahl till Riksbanken.

Det tidiga 30-talet, då den andra generationen var som mest produktiv, var unikt både för den ekonomiska politikens och den ekonomiska forskningens vidkommande här i landet. Den nya

budgetpolitiken utformades under Ernst Wigforss, främst inspirerad av Myrdal och Ohlin på hemmaplanen, och ekonomernas konfrontation med den ekonomisk-politiska verkligheten ledde till fruktbara frågeställningar. En någorlunda enhetlig metodik och ett någorlunda enhetligt tanke-system utbildades, som i efterhand gått under namnet "Stockholmskolan" i internationell debatt.

Vi har nu fler ekonomer här i landet än någonsin tidigare, och de utnyttjas också rätt flitigt vid utformningen av den ekonomiska politiken (begreppet taget i dess vidaste bemärkelse). Dels sker det i utredningar av vanlig, tillfällig natur, såsom t. ex. i värdesäkringskommittén, och dels mer systematiskt i de alltsedan krigsslutet återkommande generalinventeringarna av den svenska ekonomin i form av s. k. långtidsutredningar.

Inom långtidsutredningarnas ram har staten under årens lopp engagerat de

flesta av de i ordnat arbete användbara ekonomerna, som ordinarie ledamöter eller experter. Arbetet inom långtidsutredningarna har dock hittills aldrig blivit av den klass vad gäller utförlighet i penetrationen, djärighet och förfrihet i problemställningarna som kännetecknar t. ex. det sena 1920-talets arbetslöshetsutredning. Långtidsutredningarna har hittills varit relativt ytliga produkter med prägel av hastverk och de professionella ekonomernas P. M. och bilagor har ofta verkat "vänsterhandsprodukter".

### Lättvindigt

Upprepande ett liknande initiativ har finansministern, efter den i januari i år framlagda långtidsutredningen, inbjudit ett antal till denna och tidigare långtidsutredningar knutna ekonomer att i uppsatsform mera obundet analysera problem med anknytning till långtidsutredningarnas problemsfär. Resultatet föreligger i form av tio uppsatser under samlingsnamnet "Svensk ekonomisk tillväxt — en problemanalys".

Här är inte platsen att utförligt gå in på alla bidrag. Jag skall gå in på ett par och i övrigt inskränka mig till en allmän kritik av boken.

Det bör från början sägas att samtliga bidrag verkar tämligen lättvindigt hopkomna, ett i ekonomiska termer klätt tyckande, ibland spånor från "forskarverkstaden" av "festskriftskaraktär". I inget fall leder uppsatserna fram till tidigare okända lösningar på problemen i samband med den långsiktiga planeringen — det är alltså inte fråga om tillämpad forskning i långtidsplaneringens tjänst utan om kvalificerade inlägg i den politiska debatten.

### Bostads- och jordbruksmarknaderna

Det mest uppmärksammade inlägget i boken torde vara *Assar Lindbecks* "Prissystemet i långtidsplaneringen". Lindbeck har tidigare gjort sig känd utanför akademierna genom två debattböcker. Den ena om bostadspolitiken, där han (och medförfattarna) pläderade för en marknadsprisbildning på hyresmarknaden. Det är möjligt att den satsningen mot bostadspolitiken starkt bidragit till uppmjukningen och omorienteringen på detta område. Den andra boken kom under våren och gäller jordbrukspolitiken. Lindbeck, som tillhört jordbruksutredningen, argumenterar för en anpassning av prisnivån mot marknadsvikt även för jordbruksprodukter (se Lindbecks art. i Tiden nr 5 1966).

I föreliggande uppsats begagnar han ett skickligt grepp: han ställer de två marknaderna emot varandra i en jämförelse. På den ena, bostadsmarknaden, ligger prisnivån under jämviktsnivån och på den andra, marknaden för jordbruksprodukter, ligger den över. Lindbeck ställer frågan: Hur blir verkningarna på användningen av våra knappa resurser av dessa två viktiga avvikelser från jämviktsprissättning? — en fråga som ger honom tillfälle att spela upp hela spektaklet av välkända argument för en marknadsprisbildning. Lindbeck går i föreliggande uppsats ett stycke längre än i tidigare debattlägg. Han tar nämligen upp samma problem — frågan om effektiv användning av knappa resurser — för den offentliga sektorns vidkommande, varvid han dock i stort sett begränsar sig till att ställa problemen och antyda lösningar som givits i andra länder.

Lindbecks kritik av nuvarande ordning och plädering för marknadspris-

bildning levereras uteslutande ur synpunkten av resursanvändning. Frågan om fördelningen av detta livets goda — inkomster, förmögenheter och makt — dras inte in i diskussionen annat än i förbigående trots att marknadsprisbildningen satts ur funktion på "Lindbecks områden" just därför att verkningarna av sådan prisbildning på fördelningarna ansetts oacceptabla. Lindbeck visar övertygande att de eftersträlvade korrigeringarna blivit klumpiga för att inte säga missriktade genom ingreppen i marknadsprisbildningen. Det är dock på fördelningens områden, som den nuvarande ekonomisk-politiska medelsättningen är otillräcklig eller oanvändbar genom tabubeläggning. Vill man vara elak kan man säga att vi redan kände till marknadsprisbildningens förträfflighet ur allokeringssynpunkt — inte minst genom borgerlighetens långa upplysningsverksamhet genom t. ex. sällig Byrån för ekonomisk information.

### Fördelningsproblematiken snävt behandlad

Marknadsprisbildningens egenskaper ur allokeringssynpunkt ägnas alltså hela den längsta uppsatsen och den dyker vidare upp i flera av de övriga bidragsgivarnas alster, medan frågan om fördelningen av inkomster och förmögenheter — anledningar till tidigare ingrepp i prisbildningen — knappast mer än nämns i förbigående. Det är så mycket mer beklagligt eftersom det är på det området de stora problemen ligger för en socialistisk regering i ett kapitalistiskt samhälle.

Eftersom Lindbeck är socialdemokrat kunde en behandling av fördelningsproblematiken på lång sikt ha förväntats av honom. Många ekonomer skulle

kunna tubbas till att skriva pedagogiskt om allokeringssproblem, men det är inte många som allvarligt intresserar sig för en radikalt ändrad fördelning av vårt kapitalistiska samhälles inkomster, förmögenheter och makt.

### Bruttonationalprodukten och luktspridningen

Ett annat av de viktigare inläggen är *Erik Dahmén's* "Planerar vi för den ekonomiska utveckling på längre sikt, som vi verkligen vill ha?" Bruttonationalprodukten är det begrepp omkring vilket all långsiktig planering centrerar — det används som ett "välfärdsindex". Dahmén visar med belysande exempel vilket onyanserat mått BNP utgör. Säg att en ny massafabrik anläggs i ett område i närheten av en stad, så att badplatser och fritidsområden förstörs genom vattenförorening och luktspridning. Det är då inte nog med att BNP ökar genom massafabrikens produktion utan avdrag för miljöförstöringen för stadens innevånare. BNP stiger ytterligare genom att stadens innevånare tvingas fara längre sträckor med bil eller buss för rekreation!

Dahmén diskuterar i sin uppsats olika åtgärder — beskattning, subventioner och förbud — som utan vidare skulle kunna vidtagas för att korrigera uppenbara "fel" (i förhållande till allmänna värderingar) vid bedömningen av BNP:s ökning såsom en välfärdsökning. Beträffande långtidsutredningarna menar Dahmén att den snäva inriktningen på BNP:s tillväxt såsom ett mått på ekonomiskt framåtskridande har medfört en snedvridning av den ekonomiska utvecklingen. Man har glömt bort en mängd "social disutilities" — främst i form av miljöförstöring — samt fördel-

ningsaspekterna i kalkylerna och avvägningarna.

*Ingvar Svennilsons* inlägg i debattboken verkar malplacerat. Det utgör nämligen en diskussion omkring en tämligen steril matematisk modell av ett under synnerligen restriktiva antaganden genererat ekonomiskt utvecklingsförlopp, som inte torde ge lekmannen något och som för fackekonomen är skäpmat ur den internationella litteraturen.

*Erik Lundberg* försöker göra teori av ett observerat samband mellan graden av stabilitet i en ekonomi och snabbheten i den ekonomiska tillväxten. Hans ansats är som vanligt fördomsfri i förhållande till den etablerade teorien och han gisslar som alltid dem som ansvarar för den ekonomiska politiken. De gånger som stabiliseringspolitiken lyckats bra försöker han visa, att stabiliteten uppnåtts på grund av tur i dumheten eller att den uppnåtts trots en felaktig politik — då man misslyckats är allt i sin ordning.

*Lars Lindberger* presenterar i "Inflationens framtid" dels en avdramatiserad analys av orsakerna till prisstegringarna och dels en bedömning av det framtida "utrymmet" för inflation i Sverige med tanke på förväntade förhållanden internationellt.

*Erik Höök* framlägger några "Randanmärkningar till långtidsutredningen" och *Anders Öslind* skissar (skämtsamt) på en teori som tar hänsyn till mänskliga statusbehov vid sidan om "traditionella hedonistiska behov".

De övriga bidragsgivarna skriver om exportutvecklingen (Sune Carlsson), om sambandet mellan den offentliga sektorn och den ekonomiska expansionen (Carsten Welinder), samt om lokaliseringspolitiken (Folke Kristensson).

### *Bättre ämnen kunde valts*

Det sägs i förordet till debattboken av finansministern att finansdepartementet inbjudit debattörerna att behandla "av dem själva valda problem". Det tillvägagångssättet är symtomatiskt för större delen av produktionen på det samhällsvetenskapliga forskningsfältet. Vilka problem som kommer upp till behandling beror av intresseinriktningen hos samhällsvetarna själva och bestäms inte av den praktiska politikens behov. Därför kommer problemvalet oftast att bero av problemens intellektuella halt i stället för av politikens behov. Att syssla med det som roar utan ansvar för de akuta problemen i den värld vi lever i utgör forskningens frihet för många samhällsvetare. Debattboken borde enligt min mening till stor del ha handlat om andra saker och när man nu engagerar vetenskapsmän (till höga kostnader) borde man väl för en gångs skull sträva efter att styra problemvalet.

Det finns rader av ekonomisk-politiska problem, som blottlagts i samband med långtidsplaneringen. Varför stimulerades inte ekonomerna till att, på ett mer ambitiöst sätt än som varit möjligt inom utredningarnas ram, behandla några av dem som för utövarna av ekonomisk politik förefaller angelägna?

Långtidsutredningarnas prestige har genom den senaste något naggats i kanten. Alltför divergerande uppfattningar om t. ex. strategiska sifferuppgifter har framkommit (se Per Holmbergs art. i Svensk Sparbankstidskrift nr 1 1966) vilket aktualiserat frågan om informationsinsamlingen: Hur skall själva utredningsarbetet bedrivas. Det verkar nu vara så att myndigheter och andra uppgiftslämnare tämligen nonchalant kastar siffror i halsen på utredarna, siffror som efter passage i utredningsmaskineriet

laddas med prestige, objektivitet och ofrånkomlighet. Är det lämpligt att bygga upp en fast institution utanför Kanslihuset omkring långtidsutredningarna för kontinuerligt och noggrannare arbete? (Se Ståhls och Ysanders art. i Tiden nr 7 och 8 1965.) Eller vore det bättre att helt slopa den nuvarande formen att utifrån "status-quo-värderingar" framskriva totalutvecklingen för att i stället låta utredningen i en eller annan form arbeta med tekniska lösningar på långsiktiga politiska program?

Vilken variant eller kombination av varianter man än väljer för själva prognos- och/eller programarbetet, kommer det att föra med sig nödvändiga administrativa reformer. För en "outsider" synes tillkomsten av det nuvarande planeringsväsendet inom den statliga sektorn ha skett genom permanentning av åtgärder för att möta tillfälligt uppdykande behov, så att koordinations- och delegationsfrågorna blivit föga beaktade.

På den expansiva utbildningssektorn finns t. ex. fyra planeringsenheter inom skolöverstyrelsen för olika delar av skolväsendet. Universitetskanslersämbetet har en planeringsbyrå, som även utgör sekretariat åt de fem fakultetsberedningarna. Litet vid sidan om återfinns utbildningsplanering också i Arbetsmarknadsstyrelsen på vuxenutbildningens område samt vid Statistiska centralbyrån med en egen prognosgrupp för utbildningssektorn. På departementsnivå återfinns sedan planeringsavdelningar, som arbetar relativt oberoende av myndigheternas arbetsinsats. Det torde inte ens

vara självklart att departementen underlättas om de direktiv efter vilka myndigheternas arbete bedrivs.

Överst i hierarkien återfinns slutligen Finansdepartementet som avgör den slutliga avvägningen av sektorns resurser. Arbetsfördelningen myndigheter emellan och mellan myndigheter och departement skulle, vad beträffar långtidsprognostisering och planering, behöva ses över och diskuteras.

De krav som jag skulle vilja ställa på en debattbok om långtidsutredningarnas problematik kan alltså sammanfattas i följande punkter:

1. Behandling av vissa ekonomisk-politiska problem utöver de som behandlas (t. ex. metoddiskussion för inkomst- och förmögenhetsutjämning) samt en översiktlig inventering av forsknings- och utredningsuppgifter inom den ekonomiska politiken med direkt anknytning till långtidsutredningarna.
2. Diskussion av förutsättningarna och metoderna för långtidsutredningarnas uppläggning.
3. Diskussion av de organisatoriska och administrativa förändringar som hör ihop med den ena eller andra uppläggningen av långtidsutredningarna.

Det borde vara en självklarhet att staten "köper" eller på annat sätt initierar samhällsvetenskaplig forskning inom det egna behovsområdet.

Alternativkostnaden är i många fall noll.