



LÅNGTIDSUTREDNINGARNA – EN BLANDEKONOMINS SPEGEL

CARL-JOHAN ÅBERG

SÄRTRYCK ur Magnus Henrekson, red. (2009), *IFN/IUI 1939–2009*.

Sju decennier av forskning om ett näringsliv i utveckling.

Stockholm: Ekerlids.



LÅNGTIDSUTREDNINGARNA – EN BLANDEKONOMINS SPEGEL

CARL JOHAN ÅBERG

Samarbetet mellan de statliga långtidsutredningarna och det privata Industriens Utredningsinstitut (IUI) under 1950- och 60-talen utgör ett intressant inslag i den ekonomisk-politiska kultur, som säkert bidrog till de ekonomiska framgångarna i Sverige under dessa år. Visst fanns det åsiktsskillnader mellan den politiska och den privata sektorn. Det hade varit konstigt annars. Men IUI uppfattades som en självständig *think tank* med en betydande integritet och ekonomisk kompetens som i fråga om kunskaper om produktion och näringsliv knappast alls fanns representerad inom regeringskansliet eller utredningsväsendet.

Det var därför ganska naturligt att utredningarna och i sista hand regeringskansliet sökte kontakt med och byggde upp ett samarbete med IUI. Detta fördjupades ända fram till de turbulenta åren kring 1970 då det började krackelera för att helt upphöra omkring 1975. Historien om detta samarbete är inte särskilt känd utanför kretsen av de närmast berörda. Mig veterligen har den heller inte tidigare dokumenterats på ett sammanhållet sätt. Syftet med föreliggande uppsats är att söka fylla detta tomrum. Att just jag åtagit mig detta beror på att jag under många år arbetade med långtidsutredningarna, både som tjänsteman i Finansdepartementet och som forskare genom min doktorsavhandling *Plan och prognos* (Åberg 1971).

HUR DET BÖRJADE

Om det är någon som tror att den första långtidsutredningen (LU), som kom 1948, var ett utflöde från socialdemokratins radikalisering i planekonomisk riktning efter andra världskriget, så är detta helt fel. Det var snarare tvärtom – mer

ett resultat av den politiskt habile Dag Hammarskjölds verksamhet än av Gunnar Myrdals något bullriga försök till en politisk styrning av ekonomin.

Utredningen innebar ett både politiskt och ekonomiskt närmande till USA och till den nya samarbetsorganisationen OEEC. Bakgrunden var arbetet med den s.k. Marshall-planen – USA:s bidrag till att återuppbygga Europa efter andra världskriget. Men Sverige hade ju inte drabbats av bombningar eller krigshärjningar. Tvärtom hade vi en väl bibehållen industri och infrastruktur. Vi kvalificerade egentligen inte som vare sig bidrags- eller låntagare. Men den socialdemokratiska regeringen – och här kan man ana Hammarskjölds inflytande – ville ändå delta i arbetet. I så fall avkrävdes av oss att vi utarbetade en ”plan” för hur de efter krigsåren kvarstående balansbristerna skulle åtgärdas. Det var detta som blev den första långtidsutredningen – utarbetad under två månader 1948 under ledning av Ingvar Svennilson, som då var chef för IUI och som 1938 hade disputerat på avhandlingen *Ekonomisk planering* (Svennilson 1938). Svennilson och Hammarskjöld kände varandra väl. De hade båda varit verksamma under trettioalet vid Nationalekonomiska institutionen på Stockholms Högskola då det som kommit att kallas för Stockholmsskolan bildades och utvecklades.

Valet av Ingvar Svennilson som ordförande för denna första långtidsutredning kan inte ha varit särskilt svårt – i varje fall inte för kretsen kring Dag Hammarskjöld. Svennilson hade varit chef för IUI sedan 1941. Han hade omvandlat institutet till en akademiskt kvalificerad institution med egen grundforskning. Han hade själv 1947 utsetts till professor vid Stockholms Högskola.

Jag är för egen del ganska svag för denna första LU. Den är på bara drygt 50 sidor men mycket problemrelevant och skriven på ett lättflytande språk – en genuint makroekonomisk bok som inte tyngs av alltför många ekonomiska eller politiska detaljer. Enkelt och tydligt beskrivs vad som krävs för att i första hand få Sverige tillbaka till extern balans och vilka krav och svåra avvägningar detta ställer politikerna inför. En kraftig ökning av exporten och en dämpning av import och inhemsk efterfrågan – men inte större än att tillväxten och sysselsättningen hölls uppe – var den inte helt lätta uppgiften för politikerna att lösa.

Ur metodsynpunkt var denna första långtidsutredning i all sin enkelhet normgivande för en rad följande utredningar. För Svennilson var det helt centralt att skaffa sig en uppfattning om både efterfråge- och utbudsutvecklingen. I ett femårigt perspektiv hinner ekonomins kapacitetssida att förändras av investeringar och arbetskraft och av den tekniska utvecklingen. Det är en viktig del av de ekonomisk-politiska avvägningarna att diskutera hur stor del av resursutrymmet som skall avsättas för att påverka produktionskapaciteten i framtiden. Denna diskussion om avvägningen mellan konsumtion i dag och konsumtion i framtiden handlar egentligen om valet av tillväxttakt, ett tema som inte utvecklades särskilt

långt i denna första långtidsutredning men som skulle dyka upp i kommande utredningar.

En annan central uppgift som Svennilson ålade sig var att inhämta synpunkter och uppfattningar inte bara från de politiska maktsfärerna utan också från näringslivet i bred bemärkelse. Hans position som chef för IUI gav honom utmärkta möjligheter att nå de tunga beslutsfattarna inom industrin. Detta kompletterades med särskilda kontakter med t.ex. representanter för jordbruket. Han kom senare (Svennilson 1955) att utveckla sin syn på hur en planeringsmodell i en marknadsekonomi bör utformas. Grundsynen är hämtad från hans avhandling från 1938 där han beskriver hur det ekonomiska förloppet styrs av de olika aktörernas förväntningar och planer. Dessa förändras ständigt i mötet med andra aktörers liknande framtidsföreställningar. Staten har ingalunda att spela rollen som överordnad instans i denna modell och det blir naturligt att försöka kartlägga planläget hos ekonomins olika aktörer och låta dessa framtidsbilder möta varandra. Denna grundsyn kom att präglade en lång rad av följande långtidsutredningar.

EN UTREDNING MED FÖRHINDER

Det var inte givet att denna första utredning skulle följas av ytterligare liknande utredningar. Men det blev ändå så. En anledning var att utvecklingen efter utredningens startår 1948 kom att gå mycket fortare än vad som låg i beräkningarna. Redan 1950 hade väsentliga delar av utredningens femårsprogram förverkligats. Även samarbetet med OEEC motiverade ett fortsatt arbete med ekonomins utveckling på längre sikt. Redan 1950 tillsatte regeringen en utredning om ”långtidsplaneringen på det samhällsekonomiska och statsfinansiella området”. Men då hade Ingvar Svennilson lämnat IUI och Sverige för att i Genève arbeta med sitt stora arbete *Growth and Stagnation in the European Economy* (Svennilson 1954). I stället valdes Arne S. Lundberg till ordförande.¹ Han var då tf. kabinettssekreterare på UD, ett något originellt val av person till denna ekonomiskt sett tunga utredning. Även här kan jag – utan att ha något bevis för detta – ana Hammarskjölds inflytande. Det var Arne S. Lundberg som först vikarierade för och sedan efterträdde Hammarskjöld som kabinettssekreterare vid UD. Det var också Hammarskjöld som fortsatte att handlägga frågorna om det internationella ekonomiska samarbetet sedan han blivit konsultativt statsråd. Så tanken är inte särskilt långsökt.

¹ Arne S. Lundberg, 1911–2008, började sin yrkesbana som journalist. Sedermera statssekreterare på Kommunikationsdepartementet och kabinettssekreterare på UD. Från 1957 legendarisk vd i LKAB under två decennier. Blev känd för den bredare allmänheten under LKAB-konflikten 1969.

Utredningsarbetet blev dock tungt och svårt. Ungefär samtidigt som utredningen tillsattes sommaren 1950 bröt Koreakriget ut, ett krig som ledde till stora störningar även i vår ekonomi och i vår omvärld. Man skriver i utredningen att man var tveksam till att det i rådande läge fanns förutsättningar för en ”realistisk långtidsplanering”. Hur som helst fullföljs utredningen men framtidsbilderna är allmänt hållna och de ekonomisk-politiska rekommendationerna likaså. Det är emellertid intressant att notera att detta är första gången som IUI uppträder som leverantör av ett konkret underlagsmaterial till en långtidsutredning. Det gäller en ganska ambitiös promemoria om arbetskraftsbalansen 1945–1955 som ingår som Bilaga 1 till huvudbetänkandet *Ekonomiskt långtidsprogram 1951–1955* (SOU 1951:30) Här går man betydligt längre i precisering av både förutsättningar och prognoser än vad utredarna gör i huvudbetänkandet. Den hade skrivits av två amanuenser vid IUI – Alv Elshult och Erik Höök. Erik Höök skulle återkomma i flera olika LU-sammanhang under de kommande decennierna.²

Det är svårt att bedöma vilken betydelse denna utredning hade för den ekonomiska politiken. När den lades fram sommaren 1951 kämpade regeringen med de stora problem som Koreakriget hade skapat i form av bl.a. inflation och stor oro på valutamarknaderna. Fullföljandet av utredningen innebar emellertid att vi fick en andra långtidsutredning och den stadfäste egentligen den institution med femåriga makroutrredningar om ekonomins utveckling som sedan, i något olika former, kom att bestå ända fram till slutet av 1970-talet.

TVÅ SJÄLVSTÄNDIGA UTREDNINGAR

1950 års långtidsutredning hade en kabinetssekreterare som ordförande och en byråchef vid Finansdepartementet som sekreterare. Trots att utredningen hade fått egna direktiv och arbetade med externa experter hade arbetet en klar förankring i kanslihuset. De två därpå följande utredningarna gavs en mera självständig ställning. De var visserligen fortfarande statliga utredningar men personsammansättningen blev annorlunda och arbetet förankrades i en rad institutioner och organisationer utanför kanslihuset. När 1955 års utredning tillsattes hade Ingvar Svennilson återkommit från Genève och återinträtt som professor vid Stockholms Högskola. Han blev ordförande i utredningen – men då utan att direkt företräda

² Erik Höök anställdes vid IUI 1948 och var kvar vid Institutet ända till 1963 då han blev planeringschef vid Finansdepartementet och ansvarig för långtidsutredningarna som då hade flyttat in i departementet. Han var biträdande forskningschef vid institutet under alla år han var där och kom i den egenskapen att också engageras i IUI:s arbete med långtidsutredningarna. Men hans viktigaste insats som forskare var doktorsavhandlingen *Den offentliga sektorns expansion* (Höök 1962). Sedan Erik Höök lämnat Finansdepartementet 1975 blev han vd för Jernkontoret.

IUI. Det blev i stället Ragnar Bentzel och Erik Ruist – båda forskare vid IUI – som knöts till utredningen och IUI fick för första gången i uppdrag att göra en omfattande kartläggning av planeringsläget i industrin för hela femårsperioden 1955–1960.

Institutet fick visserligen en del givna förutsättningar för den makroekonomiska utvecklingen som också fick styra frågorna i enkäterna. Men detta var inte ett uttryck för något planekonomiskt maktspråk utan snarare ett utflöde från Svennilsons planeringsfilosofi – nämligen att utredningen på grundval av sina preliminära bedömningar av utvecklingen under de framförliggande fem åren skulle ”spela ut ett första kort” som sedan ekonomins olika delar skulle reagera på. Avsikten var att i tid avslöja balansbrister, flaskhalsar och andra problem som skulle kunna försvåra den makroekonomiska utveckling som utredningen tecknat i sin preliminära framtidsbild. I en andra omgång skulle sedan utredningen och i sista hand regeringen analysera dessa problem och då vara beredd att antingen förändra sin egen preliminära framtidsbild och/eller om så bedömdes nödvändigt vidta politiska åtgärder. Avsikten var att minska osäkerheten om framtiden – en osäkerhet som ofta har sin grund i att man inte vet något om hur andra aktörer inom ekonomin kommer att handla under den kommande femårsperioden. Genom det informationsutbyte som skedde inom långtidsutredningens ram kunde förhoppningsvis denna osäkerhet minska – förutsatt att man kunde lita på varandra och på politikerna. En vacker men kanske inte alltid realistisk tanke.

1955 års utredning resulterade i en stark rekommendation att öka investeringskvoten i ekonomin och i motsvarande mån hålla tillbaka konsumtionen. Investeringarna inom industrin borde öka mer än vad som framkommit i enkätsvaren – både för att företagens egna produktionsplaner skulle kunna förverkligas och för att den av LU antagna BNP-ökningen skulle kunna realiseras. Finansministern Gunnar Sträng skriver i kompletteringspropositionen 1957 (Prop. 1957:175) att utredningens rekommendation om ”en stark ökning av investeringsvolymen /.../ bör kunna läggas till grund för den ekonomiska politiken under de närmaste åren.” Så blev det också: byggnadsregleringen liberaliserades, investeringsavgifterna slopades samt under stora delar av 1958 och 1959 även investeringsfonderna.

Den fjärde långtidsutredningen som skulle behandla perioden 1960–1965 tillsattes redan 1959. Ingvar Svennilson blev på nytt ordförande och samarbetet med IUI fördjupades på flera sätt: Ragnar Bentzel, som under utredningens gång blev chef för IUI, blev ledamot i utredningen och även vikarierande ordförande när Svennilson på nytt fick ett internationellt uppdrag. Industrienkäten ökade i både omfattning och djup. Direktiven till denna utredning blev mer omfattande

än någonsin tidigare, vilket återspeglade att dessa utredningar nu nått en sådan ställning och fått en sådan trovärdighet att de tilltröddes förmågan att kunna lösa långt fler problem än de som den första tvåmånadersutredningen hade anförtrotts. Spännvidden var stor: från nordisk tullunion och sexstatsunionen (som EG kallades då) till en avvägning mellan olika investeringsområdens inbördes angelägenhet. Det blev Jan Wallander, chef för IUI fram till 1961, som själv tog hand om uppgiften att med utgångspunkt i enkätsvaren skriva rapporten om den industriella utvecklingen i Sverige under första hälften av 1960-talet: *Framtidsperspektiv för svensk industri* (Wallander 1961) – även publicerad som bilaga till SOU 1962:111 (1959 års långtidsutredning).

Men enkätsvaren var för Wallander bara en utgångspunkt för en närmare analys av om dessa femåriga produktions- och investeringsplaner kunde förverkligas, och om så var fallet, vilka som var de makroekonomiska och politiska villkoren för att detta skulle kunna ske. Wallander presenterar resultaten för en rad olika industrigrupper och även för industrin som helhet i form av en stor mängd kurvor och extrapolationer. Upplägget var ambitiöst. Som prognoser blev de emellertid inte särskilt lyckade. Det investeringsbehov som han diagnostiserade för att de uppsatta produktionsmålen för hela femårsperioden skulle kunna uppnås förverkligades t.ex. redan efter två år.

Jag undrar om inte mycket av den skepsis mot prognoser och kurvritningar som Jan Wallander långt senare uttryckte när han hade blivit en mäktig bankdirektör hade sin grund i hans arbete åt 1959 års långtidsutredning. Inte desto mindre arbetade Svennilson in en hel del av Wallanders resultat i huvudbetänkandet. Men jag tror inte att det var så mycket av dialog mellan dessa båda herrar. Detta vet jag emellertid inte så mycket om – bara ett intryck som jag fick från den utikikpunkt som en byråchefstjänst vid SCB kunde bjuda på.

Det kanske också bör nämnas att de finansiella sektorerna och analyserna debuterar i 1959 års utredning genom ett särskilt appendix utarbetat av Börje Kragh, som då var avdelningschef vid Finansdepartementet. Dessa skulle också enligt min mening kunnat ske i samarbete med IUI men frågorna var kanske för känsliga – inte minst i förhållande till Riksbanken – för att läggas ut på ett privat institut. De beräkningar som redovisas i Kraghs appendix är också synnerligen försiktiga – närmast finansiella konsekvensberäkningar av utredningens och IUI:s reala kalkyler. De präglas av att kapitalmarknaden vid denna tid fortfarande var i hög grad reglerad. Med viss tillspetsning kan man säga att vad Kragh gör är att ”flytta pengar” mellan olika sektorer och användare. Men detta sker inte genom marknadskrafter eftersom det skulle kunna tolkas som pekpinnar till Riksbanken och regeringen. I stället förutsätts regel- och kontrollsystemet se till att detta blir gjort. Och Kragh kunde inget annat göra.

Huvudbetänkandet blev inte färdigt förrän i början av 1962 och anmäldes efter sedvanlig remissomgång i kompletteringspropositionen i maj. Finansministern ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens analyser och förslag: ”Utredningens allmänna syn stödjdes av så många väldokumenterade förhållanden att den kan läggas till grund för den allmänna uppläggnings av den ekonomiska politiken med vilken den för övrigt står i god samklang.” (Prop. 1962:150, s. 18)

LU FLYTTAR IN I KANSLIHUSET

På en punkt var emellertid Sträng inte helt nöjd med 1959 års utredning – den hade tagit för lång tid. Den hade tillsatts redan i maj 1959 och borde ha varit färdig långt innan en så stor del av planperioden gått till ända. Konsekvensen av detta missnöje – som Sträng inte var ensam om – blev att arbetet med långtidsutredningarna i fortsättningen skulle ske inom Finansdepartementet med hjälp av fasta resurser. Man skulle inte behöva bygga upp ett nytt sekretariat för varje ny utredning utan arbetet borde kunna pågå mer eller mindre kontinuerligt. Den tidigare ekonomiska avdelningen inom Finansdepartementet gjordes om till ett sekretariat för ekonomisk planering som delades i två enheter – en för nationalbudgetarbetet och en för långtidsutredningarna, som fick behålla sitt namn trots att de inte längre var några utredningar i vanlig mening. Till chef för LU-avdelningen utsågs Erik Höök som hämtades från IUI och som tidigare gjort sig känd för sina analyser av efterfrågan på offentliga tjänster – men också för sitt arbete med långtidsutredningarna inom IUI.

En del av de rättrogna inom kanslihuset blev förvånade över detta personval. Erik Höök ansågs inte precis tillhöra socialdemokratis supporterklubb. Men Sträng hade fått respekt för Höök i egenskap av ekonom och han ville definitivt inte öppna för att långtidsutredningarna skulle utvecklas till en partipolitisk spelplats. Hela konstruktionen med att låta det fortsatta arbetet ske i ett sekretariat inom departementet markerade att det inte var en del av den politiska verksamheten utan en ekonomisk expertfunktion som politikerna visserligen senare kunde ta till sig och yttra sig över men först sedan ekonomerna sagt sitt.

Som en konsekvens av den nya ordningen gavs 1965 års långtidsutredning inga skrivna direktiv. I inledningen till huvudrapporten framhåller Höök att han uppfattat sitt uppdrag på i stort sett samma sätt som angavs i de senast skrivna direktiven till 1959 års utredning. Men problemen hade blivit annorlunda. Ett prognostiserat omslag i tillgången på arbetskraft drog ner tillväxten samtidigt som anspråken på både privat och offentlig konsumtion blev allt större. Under-

skottet i bytesbalansen växte oroväckande och måste åtgärdas. På samma sätt som tidigare vände sig utredarna – men nu företrädna av Finansdepartementet – till IUI för att få hjälp med att kartlägga planläget inom industrin i fråga om i första hand produktion, investeringar, sysselsättning och export. Hösten 1964 tar Ragnar Bentzel upp frågan i institutets styrelse om IUI:s fortsatta medverkan i utredningen. Saken hade ju onekligen kommit i ett något annat läge genom att denna flyttat in i själva ”lejonets kula” – dvs. i Finansdepartementet. Men styrelsen tvekade inte utan beslöt att fortsätta samarbetet. I sin missivskrivelse till de ca 2 000 industriföretag som skall ingå i IUI:s undersökning skriver Bentzel att styrelsen anser att det är ”väsentligt för svensk industri att man på detta sätt från industrins sida aktivt deltar i utredningsarbetet”. Bentzel underlåter naturligtvis inte att i skrivelsen framhålla att det är Marcus Wallenberg som är ordförande i styrelsen för IUI med en rad andra näringslivsprominenser som ledamöter.

I anvisningarna ges en del preciseringar av vilka förutsättningar företagen skall utgå ifrån när de besvarar enkäten: BNP stiger i ungefär samma takt som föregående femårsperiod, inga större handelspolitiska förändringar och fullt kapacitetsutnyttjande när det gäller arbetskraften. Men dessa är ju tämligen allmänna. Om företagen ändå av olika skäl tvingas utgå från andra förutsättningar ombeds de ange detta på branschblankettens baksida. Svarefrekvensen blev relativt hyggelig bland de större företagen (drygt 70 procent), men den blev bara drygt 40 procent bland de mindre. Men detta tog utredarna med jämnmod. Det var trots allt de större företagen som var i fokus för IUI, liksom för LU.

Det var detta material som Ragnar Bentzel med biträde av främst Jan Beckeman gav sig i kast med att bearbeta och analysera. Resultatet blev boken *Framtidsperspektiv för svensk industri 1965–1980* (Bentzel och Beckeman 1966), som dels kom som en bilaga till långtidsutredningen (SOU 1962:111), dels som en egen bok utgiven av IUI. För var och en av elva olika industrigrupper görs fyra olika redovisningar: den historiska bakgrunden, resultatet av planenkäten, frågan om planerna kan förverkligas och slutligen IUI:s prognos för industrigruppen för hela perioden fram till 1980. Utöver detta redovisar IUI också ett försök till en samlad bedömning av den svenska industrins framtid. Planerna pekar visserligen på en kraftig expansion, men IUI ser inga större hinder för att denna skall kunna förverkligas – möjligen med undantag för att tillgången på arbetskraft kan bli ett hinder. Men den förutsatta kraftiga ökningen av investeringarna tror man inte kommer att bli något problem. Det gör man däremot i långtidsutredningens huvudbetänkande (SOU 1966:1) där LU-utredarna – läs: Erik Höök – går i polemik med IUI:s utredare – läs: Ragnar Bentzel: ”Man kan fråga sig – huruvida industrin kan tänka dra till sig så mycket arbetskraft och kapital som fordras för att

förverkliga planerna. Man kan också fråga sig om industrin har utsikter att finna avsättning för den ökande produktionen” (s. 150). Alla dessa förutsättningar finner Erik Höök ”tvelaktiga” (s. 152).

Denna första IUI-utredning som gjordes efter det att långtidsutredningarna drog in i kanslihuset ger alltså prov på en ganska betydande divergens i uppfattningarna om framtiden mellan utredarna i departementet och på IUI. Jag vet inte om Sträng gjordes uppmärksam på detta. Jag tror det, eftersom utredningen bland annat föredrogs i det så kallade planeringsrådet där Sträng var ordförande. Men jag skulle inte alls bli förvånad om både Sträng och Höök såg det som ett värdefullt resultat av IUI:s arbete att dessa olika framtidsbilder kom upp ”på bordet”. De kunde signalera framtida balansbrister i ekonomin som krävde ekonomisk-politiska åtgärder. De kunde också vara signaler till näringslivet självt om t.ex. en växande konkurrens om arbetskraften eller att det skulle bli svårt att förverkliga en del av de framtidsplaner som man redovisat i enkäten när de mötte den makroekonomiska verkligheten.

Att Erik Höök som huvudansvarig för LU också var beredd att ge IUI en betydande frihet i sitt arbete är inte heller ägnat att förvåna: Erik Höök var en, låt vara, något envis men i grunden genuint liberal person.

1965 års utredning avrapporterades tämligen utförligt i kompletteringspropositionen 1966 (nr 125) – både genom hänvisningar i den egentliga finansplanen och i form av en särskild bilaga (nr 9) till propositionen. Finansministern anmäler bara en invändning i finansplanen och den gäller produktiviteten som han anser att utredarna överskattat.

Sammanfattningsvis tycker jag att man med fog kan hävda att långtidsutredningen som institution klarade av att flyttas in i kanslihuset och att 1965 års utredning snarare hade ökat dess trovärdighet. Arbetet med utredningen hade emellertid avslöjat ett problem som redan tidigare utredningar stött på, nämligen att hålla samman den växande mängden sektorer och variabler så att de olika delarna hängde ihop och inte motsade varandra. Det hade varit mycket krävande att för hand säkra denna interna konsistens, vilket i sin tur lagt begränsningar på möjligheterna att arbeta med olika alternativa utvecklingsbilder. I en del andra länder med en starkare ekonometrisk tradition än Sverige – t.ex. Nederländerna, Norge och Storbritannien – hade stora ekonometriska modeller byggts som knöt samman ekonomins olika delar till konsistenta helheter.

1966 blev jag tillfrågad av Ingvar Svenilsson om jag kunde tänka mig att utarbeta en ekonometrisk modell som skulle kunna användas vid arbetet med 1970 års LU. Han erbjöd sig samtidigt att bli min handledare om jag ville använda arbetet till en doktorsavhandling. Jag misstänker att det var Erik Höök

som hade satt honom på spåret. Konsekvensen blev att jag under de närmaste tio åren kom att arbeta med långtidsutredningarna ända fram till det som blev den sista av den typ som introducerats av Svenilsson, nämligen 1975 års utredning. Tyvärr drabbades emellertid Svenilsson av ohälsa efter bara några år av vårt samarbete. I stället blev det Börje Kragh, då både chef för Konjunkturinstitutet och professor vid Stockholms universitet, som blev det vetenskapliga ankaret. Tillsammans prövade vi redan i anslutning till den avstämning av 1965 års utredning som gjordes 1967 (SOU 1968:24) en ekonometrisk modellansats som visade att detta var ett grepp som gjorde att man på ett helt annat sätt än tidigare kunde laborera med alternativa förutsättningar och därigenom belysa olika avvägningsproblem i den ekonomiska politiken. Arbetet med modellen fortsatte så att den kunde användas redan i samband med 1970 års utredning. Detta medförde att utredningen inte som de tidigare koncentrerades på ett huvudalternativ utan flera olika alternativ kunde studeras. Härigenom kunde både osäkerheten i vissa centrala antaganden belysas och intressanta politiska valsituationer illustreras.

Det i denna utredning allt annat överskuggande problemet var det snabbt växande underskottet i bytesbalansen. Att åtgärda detta var utredningens viktigaste mål och mycket talade för att ett snabbt ingripande var nödvändigt. I ett alternativ studerades konsekvenserna av att jämvikt skulle uppnås redan 1973, men detta skulle kräva en så kraftig reduktion av den inhemska resursförbrukningen att utredningen stannade för att som ett mera realistiskt alternativ senarelägga målet till 1975. Denna diskussion kopplades också till studiet av olika andra faktorer, såsom kapacitetsutnyttjandet och en eventuell arbetstidsförkortning och alla de olika alternativen fick på olika sätt konsekvenser för den industriella utvecklingen.

Det visade sig emellertid vara svårt att återkoppla denna ”alternativexercis” till IUI:s enkätundersökning och institutets analys. Enkäten genomfördes hösten 1969 och arbetet med huvudrapportens centrala delar skedde först under 1970. Enkäten låg alltså inte i fas med den centrala avvägningsdiskussionen i utredningen. Enkätresultaten spelade ändå sin roll för arbetet med LU. För de olika alternativen i utredningen kunde man t.ex. ur modellen härleda vilken utveckling för industrisektorn som skulle bli en sannolik konsekvens av just detta alternativ. En skärpning av bytesbalanskravet skulle enligt modellen leda till större krav på den industriella sektorns utveckling. Skulle i så fall industrins efterfrågan på arbetskraft och investeringsbehov kunna tillgodoses? Här kunde man gå in i enkätmaterialen och se efter hur dessa prognosresultat förhöll sig till företagens planer och förväntningar. Man kunde t.ex. konstatera att i flertalet av alternativen låg företagens planer för produktionen över modellresultaten. Däremot trodde man sig

inte ha möjligheter att öka exportandelen så kraftigt som prognoserna förutsatte.

Dessa jämförelser mellan LU-modellens resultat och företagens planer var naturligtvis i sig intressanta för långtidsutredarna i Finansdepartementet men de ledde aldrig till en fortsatt dialog med företagen och med IUI. Man skrev om dem i utredningens slutbetänkande men gav inte industrin någon möjlighet att kommentera eller reagera på diskrepanserna. Den intressanta frågan om hur företagen skulle reagera om förutsättningarna för planeringen inom företagen skulle komma att ändras – t.ex. till följd av förändringar i den ekonomiska politiken – blev aldrig belyst. Väl så viktigt för relationerna mellan IUI och Finansdepartementet var att staten då, i slutet av 1960-talet, inlett ett arbete med att själv bygga upp egna utredningsresurser på både Industridepartementet och Statens industriverk. Självfallet tryckte Industridepartementet på och ville delta i långtidsutredningsarbetet. Det fick de också, men Erik Höök hade hållit fast vid att IUI även denna gång trots de metodiska problemen skulle medverka genom att utföra en enkätundersökning av planläget inom industrin. IUI hade en erfarenhet som den statliga sidan ännu inte hade skaffat sig.

Arbetet leddes av Lars Nabseth som 1966 hade efterträtt Ragnar Bentzel som chef för institutet. Hans rapport *Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet* (Nabseth 1971), som också gavs ut som en bilaga till huvudbetänkandet (SOU 1971:5), är lättläst och pedagogisk och den mest ambitiösa av IUI:s olika LU-utredningar. Den gav ändå upphov till en kontrovers med Finansdepartementet. Jag har själv inget minne av detta, men enligt Nabseth blev han uppkallad till departementet där en tjänsteman som tagit del av IUI:s rapport i en preliminär version krävde en rad ändringar i denna. Om inte Nabseth gick med på detta skulle inte IUI-rapporten få ingå som en bilaga till LU:s huvudbetänkande. IUI skulle i så fall själv få trycka den. Så vitt jag vet hade någon sådan utpressning aldrig tidigare förekommit mellan departementet och IUI. Nabseth anmälde frågan för sin styrelse, där Marcus Wallenberg fortfarande var ordförande. Jag tror emellertid inte att frågan någonsin anmälades för Sträng. Det skulle nog ha varit honom helt främmande att ställa sig bakom några sådana krav. Och efter en del palavrer mellan IUI och departementet återtogs kraven och Nabseths bok fick utan retuschering tryckas som en bilaga till huvudbetänkandet.

Men det säger en del om det hårdnande klimatet mellan den socialdemokratiska regeringen och näringslivet. IUI ansågs alltmer företrädare för näringslivets intressen och det fanns en del politiskt korrekta tjänstemän i kanslihuset som inte gillade samarbetet med IUI. Vem det var som frambar just detta budskap har emellertid varken Nabseth eller jag kunnat få klarhet i.

1970 års LU är nog den utredning som satt tydligast spår i den ekonomiska

politiken. Utredningens koncentration på bytesbalansproblemen tog Sträng helt och fullt till sig. Vi hade föredragit externbalansproblemen för Sträng redan innan LU publicerades hösten 1970, men han ville inte ingripa innan valet i september 1970. När det blev klart att regeringen satt kvar började Sträng att kraftigt strama åt ekonomin bl.a. genom en stor höjning av arbetsgivaravgifterna. Redan tidigare samma år hade riksbankschefen Per Åsbrink infört sitt ”idiotstopp” på kreditmarknaden och momsens höjts som ett led i särbeskattningsreformen. Dessa åtgärder ledde till ”de förlorade åren” som ledde till att Palme alltmer satte ifråga om Sträng var rätt person som finansminister. Hans ställning i regeringen försvagades alltmer. Men med facit i hand kan man konstatera att den politik som i allt väsentligt bar Strängs signum gjorde att utförsåkning av externbalansen stoppades i varje fall temporärt och att BNP återhämtade sig redan 1973. Denna utredning spelade en långt större roll för politiken än vad t.ex. Bergman m.fl. (1991) redovisar.

Jag hörde aldrig Sträng under de svåra åren skylla ifrån sig på LU 70 – även om den utredningen hade varit något av en *blueprint* för åtstramningspolitiken. Men det låg inte för Sträng att skylla ifrån sig.

SKILSMÄSSAN

Arbetet med nästa LU började redan genom den avstämning av LU 75 som gjordes 1973. Även denna gång engagerades IUI men det är intressant att notera att detta skedde på uppdrag av Industridepartementet – inte som tidigare av Finansdepartementet. Själv hade jag då lämnat planeringssekretariatet och börjat på budgetavdelningen, så jag följde inte arbetet med denna avstämning. Men jag kan konstatera att när jag nu läser Lars Wohlins rapport om den enkät som IUI gjorde under 1972 (*Svensk industri 1972–1977*) så får jag ett intryck av att institutet gjorde detta mest för att fullfölja ett traditionsrikt uppdrag. Wohlin hade tillträtt som chef för IUI 1973 och hade klara ambitioner att själv bygga upp en makroekonomisk analyskapacitet vid institutet. Tidigare hade rollfördelningen mellan sekretariatet på Finansdepartementet och IUI varit ganska klar. Sekretariatet stod för de makroekonomiska analyserna och prognoserna och institutet för enkäterna till och konsekvenserna för industrin. Wohlin var inte helt tillfreds med denna arbetsfördelning.

1973 hade sekretariatet för ekonomisk planering ombildats till en ekonomisk avdelning vid departementet. Jag gjordes till chef för hela avdelningen och blev då också chef för långtidsutredningarna som låg på en särskild enhet där. Det innebar att jag också hade att ta ställning till frågan om det fortsatta samarbetet med IUI. Jag har inga särskilt tydliga minnesbilder av hur diskussionerna gick och jag har

skam till sägandes inget minne alls av det samtal som jag hade i ärendet med Lars Wohlin och Ulf Jakobsson. Enligt deras samstämmiga version hade jag då sagt att det inte var aktuellt med något fortsatt samarbete mellan departementet och IUI i fråga om långtidsutredningarna. Uppgiften att göra en enkät om planläget inom industrin skulle i fortsättningen utföras av Statens industriverk i samarbete med SCB. För IUI:s vidkommande innebar detta att Lars Wohlin började bygga upp en egen makroekonomisk kompetens vid institutet och för Ulf Jakobsson att han började snickra på en egen ekonometrisk modell som skulle spela i stort sett samma roll inom institutet som min modell gjorde i LU-arbetet. Om detta har dock säkert andra mer att berätta än jag.

För LU:s vidkommande innebar bytet av industriell samarbetspartner att vi kom närmare dem som formade den nya industri- och näringspolitiken. Detta var naturligtvis värdefullt men utan att vilja vara kritisk må det ändå tillåtas mig att påstå att denna politik under sjuttioalet inte alltid var helt kristallklar.

VILKEN ROLL SPELADE SAMARBETET MED IUI?

Av den tidigare framställningen hoppas jag att det framgått att IUI hela tiden lade ner betydande resurser på att ta fram ett bra underlag för långtidsutredningarna och att ambitionen från institutets sida hela tiden växte. För LU:s del innebar samarbetet att vi fick del av ett stort material om planläget inom den svenska industrin. Men vi fick också ”ingångar” till viktiga delar av industrisektorn – i varje fall till de större företagens ägare och chefer. LU kunde också knyta kontakter med flera av landets främsta ekonomer som på olika sätt hade nära relationer till IUI. Detta gällde i första hand Ingvar Svennilson som gjorde den första utredningen när han var chef för institutet men som sedan var ordförande i tre på varandra följande utredningar under 1950- och 60-talen. Likaså var Ragnar Bentzel expert och ledamot i två utredningar (LU 65 och LU 70) samtidigt som han under en stor del av arbetet med utredningarna också var chef för institutet. Detta gäller även Erik Höök som först jobbade åt två utredningar från sin position på IUI, sedan själv blev chef för verksamheten på departementet och närmast ansvarig för två utredningar (LU 65 och LU 70) och två avstämningar.

Jag tror att IUI-samarbetet också spelade en roll på ett mera allmänt plan. Genom enkäterna motiverades företagsledningarna att tänka efter hur utvecklingen inte bara i det egna företaget utan även i omvärlden kunde tänkas bli under den kommande femårsperioden. Många hade säkert egna planer av olika kvalitet men jag tror ändå att det hade ett egenvärde att på det sätt som skedde i IUI-enkäterna se sig själv som en del i ett nationellt perspektiv. Framtiden är i långa stycken en gemensam angelägenhet.

HUR KUNDE VI MISSA DETTA?

Avslutningsvis vill jag vädra ett dåligt samvete som jag har gått och burit på i många år och som jag rimligen har gemensamt också med de ansvariga på IUI. I 1975 års långtidsutredning behandlades med stor detaljrikedom utvecklingen under åren 1975–1980. IUI:s motsvarande utredning, som man gjorde utan något samarbete med LU 75, utkom 1976 och behandlade samma period. Inte i någon av dessa utredningar tar man upp det problem som skulle bli det dominerande under senare delen av sjuttio-talet – nämligen kostnadskrisen i det svenska näringslivet. Några misslyckade skattereformer som ledde till kraftiga höjningar av arbetsgivaravgifterna, några okontrollerade lönerörelser och en allmän röra i politiken som i allt väsentligt berodde på jämviktsriksdagen, var några av de faktorer som ledde till att kostnadsökningen under åren 1975–76 blev alldeles för hög. Vi förlorade marknadsandelar på bred front. Företag slogs ut över hela landet. Den nya regeringen tvangs redan ett halvt år efter sitt tillträde till en kraftig devalvering. Fler följde därefter. Den nye industriministern Nils G. Åsling (c) fick öppna en akutmottagning för alla krisande företag för att undvika öppen massarbetslöshet.

Vi som gjorde 1975 års LU fick en förkänsla av att kostnadsutvecklingen höll på att gå över styr när vi såg hur de som hade ansvar för lönerörelsen helt struntade i att man hade lovat att vara återhållsam som erkänsla för de tidigare skattesänkningarna. Dessa sänkningar hade finansierats genom höjningen av arbetsgivaravgifterna. Det skall emellertid till ett stort moraliskt mod hos ett antal tjänstemän i Finansdepartementet att i en offentlig utredning året innan ett val tillstå att regeringen begått ett antal misstag i den ekonomiska politiken.

Det finns en mera teknisk förklaring till misslyckandet och det har med den ekonometriska modellens struktur att göra. Den var direkt dålig på att belysa sambanden mellan kostnads- och konkurrensfaktorerna å ena sidan och deras effekter på utrikeshandeln och sysselsättningen å den andra. Det blev bättre i senare versioner av min modell, men dessa samband fanns inte med i den modell som kom till användning i 1975 års långtidsutredning. De fanns heller inte med i Ulf Jakobssons modell som användes i 1976 års IUI-utredning (IUI 1976). Att skylla den dåliga analys av senare delen av 70-talet som både departementet och IUI gjorde sig skyldiga till på defekterna hos en ekonometrisk modell är emellertid en synnerligen dålig undanflykt. Ekonometrin får aldrig ta makten över tanken och det sunda förnuftet. Jag har en känsla av att den gjorde detta just då i mitten av 1970-talet. Och vi har en rad exempel på att detta upprepats sedan dess. Det verkar finnas gott om ekonomer som har svårt att lära av sina misstag.

REFERENSER

- Bentzel, Ragnar och Jan Beckeman (1966), *Framtidsperspektiv för svensk industri 1965–1980*. Stockholm: IUI.
- Bergman, Lars, Lars Heikensten och Stefan Lundgren (1991), ”Långtidsutredningarnas metodik och roll i den ekonomiska politiken”. I *Ekonomi och samhälle 2: Ekonomisk tillväxt och utveckling* (Festskrift till Karl G. Jungenfelts 60-årsdag). Stockholm: SNS Förlag.
- Höök, Erik (1962), *Den offentliga sektorns expansion: En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913–58*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- IUI:s långtidsbedömning 1976: *Utvecklingsvägar för svensk ekonomi fram till 1980*. Stockholm: IUI.
- Nabseth, Lars (1971), *Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet*. Stockholm: IUI.
- SOU 1948:45, *Svenskt långtidsprogram 1947–1952/53*. Stockholm.
- SOU 1951:30, *Ekonomiskt långtidsprogram 1951–1955* (1950 års långtidsutredning). Stockholm: Nordiska Bokhandeln.
- SOU 1956:53, *Balanserad expansion*. Betänkande av 1955 års långtidsutredning. Stockholm.
- SOU 1962:11, *Svensk ekonomi 1960–1965: Betänkande*. Bilagor 1–5 (1959 års långtidsutredning). Stockholm: Sekretariatet för ekonomisk planering.
- SOU 1968:24, *Avstämning av 1965 års långtidsutredning: Sammanfattning av huvudresultaten jämte bilagor*. Stockholm: Sekretariatet för ekonomisk planering.
- SOU 1973:21, *Svensk ekonomi fram till 1977: 1970 års långtidsutredning avstämd och framskrivnen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Svennilson, Ingvar (1938), *Ekonomisk planering*. Doktorsavhandling, nationalekonomiska institutionen, Stockholms Högskola.
- Svennilson, Ingvar (1954), *Growth and Stagnation in the European Economy*. Genève: United Nations Economic Commission for Europe.
- Svennilson, Ingvar (1955), ”Planning in a Market Economy”. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 95, Heft 2, 184–200.
- Wallander, Jan (1961), *Framtidsperspektiv för svensk industri*. Stockholm: IUI.
- Wohlin, Lars (1973), *Svensk industri 1972–1977*. Stockholm: IUI. Även publicerad som bilaga till SOU 1973:21.
- Åberg, Carl Johan (1971), *Plan och prognos: En studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet.

FÖRFATTARPRESANTATION



Carl Johan Åberg är född 1930. Han är fil.dr och ekon.dr (h.c.) och docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han blev först fil.lic. i statistik i Uppsala, men bytte sedan till nationalekonomi och disputerade 1971 i Stockholm på en avhandling om långtidsutredningar (*Plan och Prognos*).

Han har vidare bl.a. givit ut böckerna *Sambällsekonomisk prognosteknik* (Stockholm: Norstedts, 1966), *The Demand for Paper and Paperboard in Western Europe 1950–1962* (Stockholm: Stockholm Economic Studies, 1968), *Ett svårskött pastorat* (Stockholm: SNS Förlag, 1997) samt memoarboken *Berättelser från 1900-talet* (Stockholm: Atlantis, 2006).

Han har bl.a. varit planeringschef i Finansdepartementet, statssekreterare vid UD, landshövding i Västmanland samt vd för AP-fondens första–tredje fondstyrelser.