

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

136:4 • 2016

Kristallkulan och den ekonomiska politiken

Koordineringen av den ekonomiska politiken och behovet av en statlig institution för konjunkturanalys 1908–1937

SVEN HELLROTH *Stockholms universitet*

År 1937 inrättades det statliga Konjunkturinstitutet. Det utgjorde slutpunkten på framväxten av en offentlig konjunkturbevakning som inleddes i början av 1900-talet. Tillkomsten av institutet var del av en aktiv ekonomisk politik mot arbetslöshet. Uppsatsen stödjer därmed indirekt den forskning som hävdar att krispolitikens vagga stod att finna i riksdagens behandling av arbetslöshetsfrågan åren före 1914.

Inledning

Den 8 december 1987 firade statliga Konjunkturinstitutet sitt 50-årsjubileum. Jubileumsfesten hölls i Stadshuset, Blå hallen, några dagar innan den officiella banketten för 1987 års nobelpristagare. Presenter delades ut varav en kristallkula från Finansdepartementet. Den fick symbolisera institutets uppdrag att för statens och allmänhetens räkning analysera och prognostisera den ekonomiska utvecklingen, eller kort sagt underlätta statsmaktens kontroll av den ekonomiska utvecklingen.

Analogin med kristallkulan kan ses som en metafor för den här artikelns innehåll. Mellan åren 1893 och 1937 utreddes och etablerades en statlig konjunkturbevakning i Sverige med i princip detta ändamål för ögonen. Efter flera års utredande inrättades 1903 en arbetsstatistisk avdelning på Kommerskollegium vars uppgift bland annat bestod i att

Artikeln har granskats av två externa lektörer enligt modellen *double blind peer review*.

Författaren tackar Stiftelsen Söderströms donationsfond, Kungl. Vetenskapsakademien, som möjliggjort den här forskningen.

Sven Hellroth, f. 1956, är fil. dr i ekonomisk historia och verksam vid Stockholms universitet. Hans forskning är främst inriktad på arbetsmarknadspolitikens uppbyggnad i Sverige sedan slutet av 1800-talet. Han disputerade på avhandlingen *Från arbetsstatistik till konjunkturöversikt: Arbetarfrågan och etablerandet av en statlig konjunkturbevakning i Sverige 1893–1914* (2011). E-post: sven.hellroth@ekohist.su.se

undersöka och bedöma läget på arbetsmarknaden.¹ År 1910 framfördes ett förslag i riksdagen om att inrätta en så kallad krisbarometer i syfte att orientera allmänheten om den aktuella tendensen i konjunkturen och utgöra ett stöd för regeringen i dess ekonomiska politik mot arbetslöshet. Resultatet av förslaget blev utgivningen av en konjunkturöversikt 1914.² År 1922 tillkom tidskriften *Ekonomisk översikt*, som innebar en utvidgning av konjunkturöversikten.³ Slutligen 1937 inrättades statliga Konjunkturinstitutet i syfte att följa den ekonomiska utvecklingen och förse regeringen med underlag för den ekonomiska politiken.

Framväxten av en statlig konjunkturbevakning mellan dessa år gick parallellt med behovet av en allt mer aktiv ekonomisk politik mot arbetslöshet, och utgjorde i själva verket en pendang till denna. Att belysa denna dolda institutionella sida av krispolitikens tillkomsthistoria är minst lika intressant som själva berättelsen om krispolitiken. Skälet är att en aktiv ekonomisk politik för sitt genomförande förutsätter ingående analyser av den ekonomiska utvecklingen. Temat för uppsatsen är sålunda hur behovet av en planläggning och konjunkturuomfördelning av offentliga arbeten bidrog till att etablera en statlig konjunkturbevakning.

Syftet med uppsatsen är att visa att det finns en kontinuitet mellan förslaget på en krisbarometer 1910 och etableringen av Konjunkturinstitutet 1937, där behovet av planläggning och kontroll av delar av den offentliga hushållningen utgjorde den gemensamma överordnande och drivande faktorn. Med denna tonvikt på en ändamålsenlig och rationell planering av den offentliga hushållningen som en drivkraft bakom tillkomsten av en statlig konjunkturbevakning, bidrar uppsatsen med ett nytt perspektiv och en fördjupad kunskap till forskningen om den aktiva finanspolitikens etablering under mellankrigstiden.

Utgångspunkter, källmaterial och metod

Den statliga konjunkturbevakningens tillkomst ingick i en större diskurs sedan andra halvan av 1800-talet om de möjligheter samhället hade att genom en rationell och ändamålsenlig planering kontrollera

1. *Meddelande från Kommerskollegiaafdelning för arbetsstatistik* mellan åren 1903 och 1912, därefter i *Sociala meddelanden* (1912–1967) genom Socialstyrelsen.

2. *Kommersiella meddelanden* (1914–1962).

3. *Ekonomisk översikt, utarbetad inom Kommerskollegium under medverkan av Socialstyrelsen och särskilt tillkallade sakkunniga* (Stockholm 1921–1940).

samhällsutvecklingen, och var en viktig beståndsdel i den framväxande planhushållningstanken under mellankrigstiden.⁴

I uppsatsen utgår jag från den tyske ekonomhistorikern Adam Tooze, som i sin forskning om uppbyggnaden av en statlig officiell statistik i Tyskland mellan åren 1900 och 1945 pekat på den roll staten tilldelades av olika intressegrupper mot slutet av 1800-talet, nämligen att vara en kunskapsproducerande opartisk institution av bland annat ekonomisk statistik. Under andra halvan av 1800-talet ökade statens betydelse för att förse allmänheten med relevanta sifferuppgifter om den ekonomiska utvecklingen och göra den begriplig. Men sammanställningarna av statistiken hade också en vidare uppgift. Den skulle utgöra ett redskap för staten själv i dess strävan att styra och kontrollera den ekonomiska utvecklingen.⁵

Toozes institutionella ansats skiljer sig från Douglass Norths teori om institutionernas betydelse för den ekonomiska tillväxten. Med en institution avser ju North de spelregler eller restriktioner som människorna sätter upp sinsemellan i ett samhälle, och följaktligen utgör formerna för mänsklig samverkan. Statens funktion hos North är av mer passiv karaktär, att säkerställa att reglerna efterlevs och att utöva tillsyn.⁶ Men North kommer aldrig in på den andra rollen som Tooze tilldelar den, att, utöver förse näringslivet och allmänheten med opartiskt sammanställt statistik för att härigenom reducera deras kostnader i sökandet efter information, också styra och kontrollera den ekonomiska utvecklingen. Det är statsmaktens behov av en planmässig och rationell hantering av den politiskt allt känsligare arbetslösheten som kom att väcka frågan om inrättandet av en offentlig institution för konjunkturanalyser under den aktuella tidsperioden.

Uppläggningen av uppsatsen följer en kronologisk ordning för att illustrera frågans kontinuitet. Källmaterialet för krisbarometern utgörs i första hand av riksdagens protokoll och av offentligt utredningsmaterial. Källorna till Konjunkturinstitutets bakgrunds- och tillkomsthistoria är omfattande och utgörs i huvudsak av riksdagens protokoll, utredningar och betänkanden med tillhörande arkiv, tidskriftsartiklar med mera.

4. Se Leif Lewin, *Planhushållningsdebatten* (Uppsala 1967).

5. Adam J. Tooze, *Statistics and the German state, 1900–1945: The making of modern economic knowledge* (Cambridge 2001) s. 4, 19–20.

6. Douglass C. North, *Institutionerna, tillväxten och välståndet* (Stockholm 1993) s. 17, 37–38, 62, 95–97.

Särskilt viktig är Arbetslöshetsutredningen med dess stora arkiv. Det är inom den och i samspel med Finansdepartementet som underlaget arbetades fram till det som så småningom kom att bli Konjunkturinstitutet.

Arbetslöshetsutredningen utgör ett källkritiskt problem. Flera av utredningens experter kom i olika hög utsträckning att involveras i "konjunkturinstitutsfrågan" som till exempel nationalekonomerna Gösta Bagge (1882–1951), Dag Hammarskjöld (1905–1961), Gunnar Myrdal (1898–1987), Bertil Ohlin (1899–1979) men också Ernst Wigforss (1881–1977) som ingick i utredningen från början. De hade alla rekryterats till utredningen för att bidra med sina expertkunskaper samtidigt som de var politiskt engagerade utanför utredningen. Gränsdragningen här emellan var inte alltid helt enkel att göra, vilket senare forskning har påvisat. Vad gällde frågan om statens behov av ett "konjunkturinstitut" tycks dock en konsensus ha rått.⁷

Ett annat problem utgör det använda språkbruket som ibland kan uppfattas som anakronistiskt. Som exempel kan nämnas att ord som "konjunkturinstitut" och "konjunkturläget" användes av de olika aktörerna för att tala om behovet av en institution för konjunkturbevakning eller som en beskrivning av läget i ekonomin. När ett konjunkturinstitut etablerades 1937 fick det namnet Konjunkturinstitutet och dess huvudpublikation kom att heta Konjunkturläget, vilket är i dag inarbetade begrepp. Exempelen kan mångfaldigas.

I uppsatsen argumenterar jag för att uppbyggnaden av en statlig konjunkturbevakning inleddes med förslaget på en krisbarometer 1910 som ett första steg i en samordning av den ekonomiska politiken. Därefter behandlas kort perioden 1914–1926 som i det här sammanhanget delvis var ett mellanspel men inte oviktig för hur frågan om en statlig konjunkturbevakning hölls levande. Slutligen behandlas åren mellan 1927 och 1937 då frågan om behovet av statlig ekonomisk upplysningstjänst växte fram inom Arbetslöshetsutredningen i samspel med Finansdepartementet för att så småningom utmyнна i tillkomsten av Konjunkturinstitutet.

7. Hans Landberg, *På väg... Dag Hammarskjöld som svensk ämbetsman* (Stockholm 2012) s. 93–96.

Tidigare forskning

Uppsatsens ämne tangerar 1960- och 1970-talens forskning om bakgrunden till krispolitikens tillkomst i Sverige på 1930-talet. En central fråga som har vållat stridigheter bland forskarna var om krispolitikens tillkomst i början av 1930-talet utgjorde något unikt och ett brott med den tidigare förda ekonomiska politiken eller om fröet till krispolitiken redan fanns på den politiska dagordningen före första världskriget?⁸

Det ena lägret hävdade att inspirationen stod att finna i det engelska liberala partiets program "Britain's Industrial Future" från 1928 vars utarbetande J. M. Keynes (1883–1946) deltog i, och den påverkan det fick på utformningen av den socialdemokratiska krispolitiken i början av 1930-talet, med Ernst Wigforss som huvudarkitekt.⁹ Det andra lägret som representerade kontinuitetstanken ansåg att fröet till krispolitiken stod att finna i några av liberaler och socialdemokrater väckta motioner mellan åren 1908 och 1912 med inspiration bland annat från England och den av makarna Webb sammanställda "Minority Report".¹⁰ Lanseringen av krispolitiken på 1930-talet utgjorde sålunda en fortsättning på ett socialdemokratiskt och liberalt tankegods från tiden före 1914.

Senare forskning av bland annat ekonomhistorikern Bo Gustafsson har tonat ned motsättningen. Förslagen på konjunktuiumfördelade arbeten före 1914 – "återupptäckten av 1912 års politik" som det kom att kallas – ledde till en nyansering av 1930-talets arbetslöshets- och finanspolitik. Gustafsson konstaterade att krispolitiken på 1930-talet vid en jämförelse med andra nordiska länders ekonomiska politik på 1930-talet till sin omfattning inte var så unik som det hade påståtts i den svenska

8. Krispolitiken ska dock inte förväxlas med den äldre arbetslinjen som innebar inrättandet av allmänna arbeten, till låga löner och vilka var närmast att betrakta som karitativa. Se Jonas Olofsson, *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning: En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920* (Lund 1996) s. 97–115; John A. Garraty, *Arbetslösheten i historien* (Lund 1980) s. 94–114.

9. *Britain's industrial future: Being the report of the Liberal Industrial Inquiry* (London 1928) s. 222–225; Karl-Gustav Landgren, *Den "nya ekonomien" i Sverige: J.M. Keynes, E. Wigforss, B. Ohlin och utvecklingen 1927–39* (Göteborg 1960) s. 9–22; Lewin (1967) s. 65–72. Lewin pekade på ett arv av marxistiskt tänkande inom socialdemokratien som skulle ha gjort partiet mer mottagligt för de engelska liberala idéerna.

10. Beatrice & Sidney Webb (red.), *Public Organisation of the Labour Market: Being Part Two of the Minority Report of the Poor Law Commission* (London 1909); Ernst Wigforss, "Den nya ekonomiska politiken", *Ekonomisk tidskrift* (1960) s. 185–194; Berndt Öhman, *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900–1947* (Stockholm 1970), s. 100–103; Otto Steiger, *Studien zur Entstehung der neuen Wirtschaftslehre in Schweden: Eine Anti-Kritik* (Uppsala 1971) s. 99–118. Se även *Arkiv för arbetarrörelsens historia* (1971–1973).

debatten. I själva verket handlade det om att den aktiva finanspolitikens tillkomst låg i tiden.¹¹ Internationell forskning om den keynesianska politikens genombrott har betonat att den nya ekonomiska politiken låg i tiden.¹²

Det som förenar den här uppsatsens tema med den tidigare forskningen om krispolitikens tillkomst är att krispolitiken förutsätter en ändamålsenlig planering av den ekonomiska politiken. Det behövs institutioner som samlar in och sammanställer statistisk och kvalitativ information om det aktuella ekonomiska läget som sedan ska ligga till grund för den ekonomiska politiken. Den aspekten av krispolitiken blev aldrig föremål för någon diskussion, även om krisbarometern och Konjunkturinstitutet omnämndes.¹³

Behovet av att kontrollera den ekonomiska utvecklingen går att spåra längre tillbaka i tiden. I standardverket om statistikens historia behandlar den danske statistikern och nationalekonomen Harald Westergaard bland annat hur industrialiseringen under 1800-talet skapade ett behov hos centralmakten av en offentlig statistik som syftade till att mäta samhällsutvecklingen. Nya institutioner för detta ändamål växte fram, framför allt illustrerat av de många offentliga eller halvoffentliga statistikbyråer som etablerades i flera länder under 1800-talet.¹⁴ Behovet av att regelbundet mäta länders ekonomiska tillstånd vid olika tidpunkter i syfte att förstå och kontrollera den ekonomiska utvecklingen skulle göras med hjälp av framtagandet av ekonomiska barometrar eller ekonomiska indikatorer. Förslag på detta framfördes som regel av enskilda statistiker, inte minst på de internationella statistikmötena.¹⁵ Westergaards studie visar sålunda att steget till mer systematiska studier och mätningar av

11. Bo Gustafsson, Erkki Pihkala & Kåre D. Tønnesson, "Perspektiv på den offentliga sektorn under 1930-talet", i *Nordiska historikermötet: Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden* (Uppsala 1974) s. 120–121; Bo Gustafsson, "Unemployment and fiscal policy in Sweden during 1930s: Myth and reality", i W.R. Garside (red.), *Capitalism in crisis: International responses to the great depression* (New York 1993) s. 56–59, 67–68. Artikeln är en reviderad version av Gustafsson med fleras bidrag "Perspektiv på den offentliga sektorn under 1930-talet".

12. Tooze (2001) s. 14.

13. Landgren (1960) s. 31; Öhman (1970) s. 47; Steiger (1971) s. 112–113.

14. Harald Westergaard, *Contributions to the history of statistics (1932)* (London 1969) s. 113–124, 136–171.

15. Westergaard (1932) s. 172–190; Se Eugen von Bergmann, *Die Wirtschaftskrisen: Geschichte der nationalökonomischen Krisentheorien (1895)* (Tokyo 1970). Bergmanns historiska genomgång av de olika konjunkturteorierna under 1800-talet visar hur spritt konjunktur- och kristänkanudet var i breda samhällskretsar.

den ekonomiska utvecklingen till studier av konjunkturväxlingarna inte var långt.¹⁶

Senare forskning har visat hur barometrarna kom att utgöra grunden i studierna av konjunkturerna mot slutet av 1800-talet.¹⁷ De visade hur den ekonomiska utvecklingen rörde sig på ett som man uppfattade rytmiskt och förutsägbart sätt, och blev mot den bakgrunden av stort intresse för såväl bankernas som näringslivets ekonomiska omvärldsbevakning.¹⁸ En liknande roll kom arbetsstatistiken att spela. Forskningen på detta område har pekat på hur den så kallade arbetarfrågan i länder som Frankrike, England och Tyskland mot slutet av 1800-talet ledde till krav på systematiska undersökningar av arbetarnas levnadsvillkor. En rad arbetsstatistiska byråer etablerades i en rad länder som en följd av detta. Deras sammanställningar av statistik över läget på arbetsmarknaden visade att också arbetsmarknaden följde den allmänna konjunkturutvecklingen.¹⁹ Samhällets behov av statistiksammanställningar för att kontrollera konjunkturväxlingarna kom därför att bli en angelägen fråga för flera länder.²⁰ Det bör påpekas att den svenska statistikens utveckling inte avvek från detta mönster.²¹

16. Westergaard (1932) s. 191–207, 259–261.

17. Michel Armatte, "Conjonctions, conjuncture et conjuncture: Les baromètres économiques (1885–1930)", *Histoire & Mesure* 7:1–2 (1992) s. 102–109.; J. W. Nixon, *A History of the International Statistical Institute 1885–1960* (Haag 1960) s. 12–15; Westergaard (1969) kap. 15 och 17.

18. Walter A. Friedman, "The Harvard Economic Service and the Problems of Forecasting", *History of Political Economy* 41:1 (2009) s. 57–62; Tobias F. Rötheli, "Business Forecasting and the Development of Business Cycle Theory", *History of Political Economy*, 39:3 (2007) s. 481–491. Jacky Fayolle, "The Study of Cycles and Business Analysis in the History of Economic Thought", i *Monographs of Official Statistics: Papers and Proceedings of the Colloquium on the History of Business-Cycle Analysis* (Luxembourg 2003) s. 12–20; Michel Armatte, "Cycles and barometers: historical insights into the relationship between an object and its measurement", i *Monographs of Official Statistics: Papers and Proceedings of the Colloquium on the History of Business-Cycle Analysis*, (Luxembourg 2003) s. 47–54; Einar Lie & Olav Bjerkholt, "Business-cycle analysis in Norway until the 1950s", i *Monographs of Official Statistics: Papers and Proceedings of the Colloquium on the History of Business-Cycle Analysis* (Luxembourg 2003) s. 129–133.

19. Christian Topalov, *Naissance du chômeur 1880–1910* (Paris 1994) s. 280–311; José Harris, *Unemployment and politics: A study in English social policy 1886–1914* (Oxford 1972) s. 33–50, 100–101; Linda Abramson Heilman, *Industrial Unemployment in Germany, 1873–1913* (New York & London 1991) s. 326–332, 338–341.

20. T. W. Hutchison, *A Review of Economic Doctrines 1870–1929* (Oxford 1953) s. 409–423.

21. Se till exempel: Henrik Höjer, *Svenska siffror: Nationell integration och identifikation genom statistik 1800–1870* (Uppsala 2001) kap. 4.; Peter Sköld, *Kunskap och kontroll: Den svenska befolkningsstatistikens historia* (Umeå 2001) s. 30–35, 269–277, 287–289, 303–308; Olle Sjöström, *Svensk statistikshistoria: En undanskynd kritisk tradition* (Hedemora 2002) kap. 4–5.

Forskningsöversikten visar att den statliga konjunkturbevakning som växte fram i Sverige mellan åren 1893 och 1937 utgjorde en fortsättning på de ekonomiska barometrarna och de systematiska studierna av läget på arbetsmarknaden. I en nyligen framlagd avhandling behandlas hur en statlig konjunkturbevakning växte fram och etablerades mellan åren 1893 och 1914. Problemen på arbetsmarknaden liksom näringslivets och statens behov av kontinuerlig information om det ekonomiska läget spelade en stor roll för den offentliga konjunkturbevakningens etablerande. En viktig aktör var liberalen och sedermera socialdemokraten Erik Palmstierna (1877–1959) som drev frågan om inrättandet av en så kallad krisbarometer som ett instrument för den ekonomiska politiken mot arbetslöshet i riksdagen 1910.²²

Konjunkturinstitutets tillkomst och utveckling finns beskriven i en artikel från 1955 och i ett par jubileumsskrifter från 1987 och 2007 samt i en nyligen utgiven biografi över Dag Hammarskjöld.²³ Uppsatsen från 1955 författades av Konjunkturinstitutets dåvarande chef Bent Hansen och behandlade bakgrunden till institutet. Jubileumsskriften från 1987 är i huvudsak författad av tidigare anställda på Konjunkturinstitutet där deras personliga hågkomster utgör ett väsentligt inslag. Den behandlar perioden mellan åren 1937 och 1955, under institutets förste chef Erik Lundberg. En kort tillbakablick på institutets tillblivelse finns, författad av jubileumbokens redaktör Rolf Henriksson. Henriksson pekar på statsmaktens behov av en koordinering av den ekonomiska politiken mot arbetslöshet som en central faktor bakom institutets tillkomst. Skriften från år 2008 författades av institutets dåvarande forskningschef Juhana Vartainen med anledning av institutets 70-åriga fortvaro och beskriver översiktligt hur Konjunkturinstitutets roll har skiftat under olika ekonomisk-politiska regimer från starten 1937 till början av

22. Sven Hellroth, *Från arbetsstatistik till konjunkturöversikt: Arbetarfrågan och etablerandet av en statlig konjunkturbevakning i Sverige 1893–1914* (Stockholm 2011) s. 262–265.

23. Landberg (2012) s. 133–141; Rolf G. H. Henriksson, "Konjunkturinstitutsiden och konjunkturbevakning före konjunkturinstitutet", i Rolf G. H. Henriksson (red.), *Konjunkturinstitutet under Erik Lundbergs tid: Tillbakablickar vid 50-årsjubileet* (Stockholm 1987) s. 1–6; Henriksson (1987), "Intervju med Erik Lundberg" 25/4 1987 s. 197–199; Juhana Vartainen, *Konjunkturinstitutet: 70 års kontinuitet och förändring i prognosarbetet: Uppsats författad inför Konjunkturinstitutets 70-årsfest den 6 september 2007* (Stockholm 2008) s. 6–13; Bent Hansen, "Det svenska konjunkturinstitutet", *Kvartalsskrift Skandinaviska banken*, 38 (1957) s. 70–71. Se även Gustav Cederwall, *Anförande till konjunkturinstitutets jubileum den 8 december 1987* (Stockholm 1987) s. 1–2; Gerhard Hultcrantz, "Prognos och ekonomisk verklighet", i Erik Lundberg (red.), *Svensk finanspolitik i teori och praktik* (Stockholm 1971) s. 106.

2000-talet. Hans Landbergs biografi över Dag Hammarskjöld innehåller ett avsnitt där Hammarskjölds betydelse för tillkomsten av ett konjunkturinstitut framhålls. Såväl Vartainen som Landberg bygger delvis på Henrikssons tidigare forskning. En gemensam nämnare för dem är 1927 års Arbetslöshetsutredning som pekade ut som det forum där förslaget på ett konjunkturinstitut tog form.

Förslaget på en krisbarometer och etablerandet av Konjunkturinstitutet har sålunda av forskningen behandlats var för sig utan att se att de ingick i en och samma kontext där statsmaktens behov av att kontrollera den ekonomiska utvecklingen var central.

1890–1914: planläggningen av offentliga arbeten och krisbarometern

Idén att låta omfördela planerade offentliga arbeten till tider av lågkonjunkturer som en del i en statlig ekonomisk politik för att kontrollera arbetslösheten hör till den senare delen av 1800-talet. Kärnan i idén, som den formulerades i den svenska debatten, var krav på fler nödhjälpsarbeten till ordinarie löner, en tidigareläggning av redan beslutade statliga allmänna arbeten och statliga räntefria lån till de kommuner som var beredda att organisera offentliga arbeten.²⁴ Dess anhängare återfanns inom arbetarrörelsen, hos radikala liberaler och konservativa politiker, men också hos olika opinionsbildare, till exempel nationalekonomerna Gustav Cassel (1866–1945) och Eli Heckscher (1879–1952). Cassel menade att planläggningen av varje större offentligt företagsprojekt skulle göras med hänsyn till det rådande arbetsmarknadsläget.²⁵ Eli Heckscher framförde snarlika tankar och pekade på nödvändigheten av goda kunskaper om de ekonomiska sammanhangen inom statsförvaltningen för genomförandet av konjunkturomfördelade arbeten.²⁶

Det är först med den ekonomiska krisen 1907 som frågan om konjunkturomfördelade arbeten och metoderna för detta fördes upp på den

24. *Socialdemokraten* (1887), 2 februari; "Underdånigt utlåtande rörande en svensk arbetsstatistik", *Statistisk tidskrift* (1894:3) s. 174–175; Olofsson (1996) s. 203; Nils Unga, *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912–34: Framväxten av den "nya" arbetslöshetspolitiken* (Uppsala 1976) s. 24; Benny Carlson, *Staten som monster: Gustav Cassels och Eli F Heckschers syn på statens roll och tillväxt* (Lund 1988) s. 48–63, 176–180.

25. Gustav Cassel, *Socialpolitik* (Stockholm 1902) s. 103–104.

26. Eli Heckscher, "Fattigvården och arbetslösheten", *Kongressen för fattigvård och folkförsäkring* (Stockholm 1907) s. 235–237.

politiska agendan.²⁷ I sin välkända riksdagsmotion 1908 om att utreda en statligt understödd arbetslöshetsförsäkring pläderade liberalen Edward Wavrinsky (1848–1924) också för en rationell planläggning av offentliga investeringar fördelade över längre tidsperioder som ett alternativ till de godtyckligt inrättade nödhjälpsarbetena.²⁸

På ett mycket pregnant vis formulerades därefter idén året efter av nationalekonomen Emil Sommarin (1874–1955):

I goda tider, då prisen på allting drifvas upp, bör det allmänna, utan att därför åsidosätta hvad som är alldeles nödvändigt att utföra, i gör-ligaste mån begränsa sådana företag som lägga beslag på talrika arbetskrafter, men när man ser nedgången börja, den forcerade privata företagsamheten mattas och arbetslösheten inträder, då är tiden att igångsätta stora offentliga företag som under föregående ha planerats. [...] En så berömvärd ekonomisk politik har emellertid hittills i vårt land ingalunda iakttagits.²⁹

Sommarin argumenterar sålunda här för nödvändigheten av att inom statsförvaltningen kunna kontrollera den ekonomiska utvecklingen i syfte att jämna ut konjunktursvängningarna.

Tanken på en mer genomtänkt systematisk hantering av arbetslöshetsfrågan fick sedan ett starkare fotfäste i riksdagen. I 1909 års riksdag, under en interpellation om de mindre kommunernas möjligheter att på egen hand bemästra den uppkomna arbetslösheten, pekade flera ledamöter i riksdagen på att det faktiskt ålåg staten att sträcka ut en hjälpande hand vid ett extraordinärt läge. Bland annat diskuterades om inte Statens järnvägar, genom att omfördela sina investeringar över en tioårsperiod, skulle kunna motverka arbetslöshet.³⁰

Ett i det här sammanhanget viktigt förslag i riksdagen lades fram av liberalen och därtill sekreteraren i Svenska stadsförbundet Erik Palmstierna. Han pekade på kommunernas behov av statistik som skulle ligga

27. Gustav Cassel, "Inför en nedåtgående konjunktur", *Svenska Dagbladet (SvD)* 22/11 1907; Gustav Cassel, "Räntepolitik och arbetslöshet", *SvD* 4/12 1908.

28. Motion i andra kammaren (Mak) 1908:32 s. 4; Protokoll, ak 1908:37 s. 43, 46; Mak 1909:193 s. 8–10; Denna aspekt har inte riktigt uppmärksammats i forskningen om den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Se Per-Gunnar Edebalk, *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten: en studie i svensk socialpolitik 1892–1934* (Lund 1975) s. 73–77; Ragnar Thoursie, Lennart Delander, Eskil Wadensjö, *Arbetsförmedlingens historia* (Stockholm 1991) s. 17–24.

29. Emil Sommarin, *Om arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring* (Malmö 1909) s. 48.

30. Interpellation i andra kammaren (Iak) 1909:36 s. 31–32.

till grund för deras arbetslöshetspolitik, men att de saknade en egen organisation som kunde ta fram underlaget. Underförstått hos Palmstierna fanns ett krav att staten skulle åta sig uppgiften att analysera konjunkturutvecklingen åt kommunerna och härigenom bistå dem i deras ekonomiska politik mot arbetslöshet.³¹ Palmstierna återkom året efter med ett utarbetat förslag på en så kallad krisbarometer som ett redskap för regeringen i dess politik mot arbetslöshet.³²

Idén byggde på ett franskt förslag, och en statistisk utredning av arbetslösheten i Sverige hösten 1908 utarbetad av Gunnar Huss (1871–1939), Kommerskollegiums arbetsstatistiska avdelning.³³ Det franska initiativet till en statlig konjunkturbevakning tillkom med anledning av den ekonomiska krisen 1907. I mars 1908 inrättades en kommission inom det franska arbetsministeriet vars uppgift skulle vara att kontinuerligt följa konjunkturen på arbetsmarknaden och bistå regeringen i dess politik mot arbetslöshet. I uppdraget ingick nämligen att ta fram en serie ekonomiska indikatorer som skulle utgöra underlaget för arbetslöshetspolitiken. Med hjälp av dessa skulle den aktuella tendensen i konjunkturen beräknas liksom tidpunkten för en växling i konjunkturen, alltså när den nådde sitt minimum eller maximum. Uppdragets andra uppgift var att göra en inventering över vilka inplanerade statliga investeringar som gick att tidigarelägga eller avbryta, givet läget i industrikonjunkturen. Varje statlig myndighet skulle upprätta en lista över sina planerade projekt, vad för slags arbeten det kunde vara frågan om och till vilka kostnader. Det är sålunda såväl behovet av att samordna den ekonomiska politiken mot arbetslöshet som nödvändigheten av att kontrollera den ekonomiska utvecklingen som drev fram förslaget.³⁴ Någon större praktisk betydelse för den ekonomiska politiken i Frankrike fick förslaget aldrig.³⁵

31. Iak 1909:36 s. 25.

32. Andra kammarens tillfälliga utskotts (utlåtande), 1910:38; mak 1910:195; Hellroth (2011) s. 197–221; Se även Sven Hellroth, "Erik Palmstierna: En föregångare till Wigfors's?", *Personhistorisk tidskrift* 108:2 (2012) s. 133–143.

33. *Notice sur la périodicité des crises économiques et ses rapport avec l'exploitation des chemins de fer français* (1908); *Rapports sur les indices des crises économiques et sur les mesures financières propres à atténuer les chômages* (1908–1911) (Paris 1908–1911). Se *Sociala Meddelanden* (1912:5) s. 387–389; Gunnar Huss, *Promemoria angående arbetslösheten i Sverige hösten 1908 samt kommunala åtgärder i anledning av arbetslöshet* (Stockholm 1908).

34. *Rapports* (1908–1911) s. 38–39, 50–71.

35. Topalov (1994) s. 287 och s. 404–406. Jean-André Tournerie, *Le ministère du travail: origines et premiers développements* (Paris 1971) s. 295.

Det är alltså detta franska statistiska signalsystem Palmstierna lutade sig mot när han presenterade krisbarometern i utskottsutlåtandet. Det är två förutsättningar som måste uppfyllas; en ekonomisk statistik med vars hjälp läget i konjunkturen kan uppskattas, alltså inrättandet av en krisbarometer, och inrättandet av en statlig institution som organiserade och administrerade samt förlade omfördelningen av de planerade offentliga arbetena till rätt tidpunkt.³⁶ Förutsättningarna fanns, det hade Huss utredning visat.

Palmstierna föreslog att det inom Civildepartementet, som sedan flera år ansvarade för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, skulle ett register upprättas över större inplanerade investeringsprojekt som olika statliga och kommunala myndigheter ämnade utföra i framtiden, således snarlikt det franska förslaget. Finansieringen av projekten skulle göras via en statlig och kommunal upplåning. Det rörde sig knappast om något färdigt förslag utan hade mer karaktären av ett diskussionsunderlag. Hur det hela i praktiken skulle organiseras administrativt ville Palmstierna låta utreda.³⁷ Förslaget föll på första kammarens tillfälliga utskott som ansåg riksdagen trots allt bäst skickad att uttala sig om tidpunkten för omfördelning av offentliga arbeten.³⁸

Året efter återkom Palmstierna på nytt med sitt förslag. Den administrativa delen av förslaget, alltså hur de kommunala och statliga myndigheters planerade investeringar skulle samordnas, var nedtonad.³⁹ Förslaget i sin modifierade form accepterades av riksdagen som beslöt låta hänskjuta frågan till den sedan några år tillbaka pågående översynen av den officiella statistiken. Resultatet blev införandet av en allmänorienterande konjunkturöversikt som från och med 1914 kom att publiceras i periodikan *Kommersiella meddelanden* 1914.⁴⁰

Skilsmässan mellan krisbarometern och den administrativa sidan av en konjunkturuomfördelning av offentliga arbetena innebar inte att ko-

36. Andra kammarens tillfälliga utskotts (nr 4) utlåtande, (1910:38) s. 16–19.

37. Andra kammarens tillfälliga utskotts (nr 4) utlåtande, (1910:38) s. 19.

38. Första kammarens tillfälliga (nr 1) utskotts utlåtande, (1910:28) s. 3.

39. Mak 1911:19.

40. Hellroth (2011) s. 215–217 och s. 265. För en kritisk granskning av riksdagens hantering av ärendet, se Gustav Cassel, "Offentliga arbeten under goda och dåliga tider", *SvD*, 20/2 1911; Gustav Cassel, "Näringslivets meteorologi", *SvD* 10/3 1911; Sven Brisman "Konjunkturväxlingarna och deras orsaker", *Bilaga till Meddelanden från handelskammaren i Gefle* 4 (1912:9) s. 16–17; Sven Brisman "Förestår ett omslag i konjunkturen?" *Ekonomisk Tidskrift* 15:4 (1913) s. 143–152.

ordineringsstanken var avförd från den politiska dagordningen. Tvärtom, i själva verket figurerade den i bakgrunden i de för svensk arbetsmarknadsforskning så bekanta motionerna från 1911 och 1912, om en bättre planläggning av offentliga arbeten.⁴¹

I motiveringen till den utredning som riksdagen tillstyrkte med anledning av 1912 års motion framgår samordningsstanken tydligt, nämligen att utreda "huruvida och på vad sätt statens och kommunernas arbeten må utföras enligt sådan planläggning, att arbete kan beredas största möjliga antal arbetare under tider och perioder, då den privata företagssamheten inskränkes och till följd därav större arbetslöshet uppstår".⁴² En enkät skickades därefter ut till berörda myndigheter och kommuner för att undersöka förutsättningarna för en konjunkturuomfördelning av den offentliga produktionen.

En genomgång av svaren på enkäten visar att de flesta kommuner och myndigheter liksom de statliga verken ansåg att en planläggning av offentliga arbeten över längre tidsperioder visserligen gick att göra i enlighet med riksdagsskrivelsen men att det var förenat med stora kostnader. Hänvisningar till Krisbarometern förekom. Den kunde i förekommande fall vara ett stöd i planeringen av de offentliga arbeten där staten själv var långivare eller anslagsgivare. "Om större anslag ställdes till Kungl. Maj:t:s förfogande för dessa ändamål, skulle möjlighet till ett frikostigare utdelande, då krisbarometern visade hän mot depression, bliva för handen och härigenom ett visst reglerande inflytande på arbetsmarknaden sannolikt kunna utövas."⁴³

För att kunna genomföra en kontracyklisk politik fanns således insikten att det behövdes både en opartisk offentlig institution som sammanställde relevant ekonomisk statistik så konjunkturen gick att

41. Mak 1911:282; Mak 1912:250; Motion i första kammaren (Mfk) 1912:89; Andra kammarrens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande, 1912:7; Första kammarrens tillfälliga utskotts utlåtande, 1912:17; Första kammarrens tillfälliga utskotts utlåtande, 1912:20; Rolf Ohlsson, Jonas Olofsson, *Arbetslöshetens dilemma: Motsättningar och samförstånd i svensk arbetslöshetsdebatt under två hundra år* (Stockholm 1998) s. 110.

42. Första kammarrens tillfälliga utskotts utlåtande, (1912:17) s. 3; Andra kammarrens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande, (1912:7) s. 4, 8, 46; Riksdagsskrivelse (Rskr) 1912:262, s. 4. Se Riksdagens skrivelse ang. sådan planläggning af statens och kommunernas arbeten att största möjliga antal arbetare beredas arbete under tider och perioder då större arbetslöshet inträder. Konseljakt Civildepartementet, 1912-10-25, nr: 46, Riksarkivet (RA). Undersökningen genomfördes med hjälp av en enkät.

43. Handlingar om offentliga arbeten F:IV vol. 2 odat., Arbetslöshetsutredningens arkiv, Yk 463, RA.

prognostisera och en administrativ apparat inom statsförvaltningen som svarade för en samordning av vilka offentliga arbeten som skulle igångsättas. Målet var att kontrollera den ekonomiska utvecklingen på ett för samhället ändamålsenligt sätt.

Perioden 1914–1926: ett mellanspel

Åren mellan 1914 och 1926 skedde en rad stora händelser, som världskriget, omställningen till fredsproduktionen 1918, den stora efterkrigsdepressionen 1921, införandet av åttatimmarsdagen samt en rad konflikter och strejker på arbetsmarknaden. Det är händelser som i sig skulle kunna utgöra ett incitament till att väcka frågan om en koordinering av den ekonomiska politikens delar i riksdagen i linje med Palmstiernas ursprungliga förslag från 1910. Riktigt så blev det inte. Den offentliga konjunkturbevakningen byggdes visserligen ut som ett svar på turbulensen i och med publiceringen av tidskriften *Ekonomisk översikt* 1921, men det rörde sig i första hand om en utökad statistisk bevakning.

Men helt avförd från den politiska dagordningen förefaller frågan inte ha varit. Som ett eko av Palmstiernas förslag väcktes 1920 en motion om åtgärder för att motverka en plötsligt uppkommen arbetslöshet inom vissa industribranscher.⁴⁴ I den fanns också ett förslag på inrättandet av ett centralt organ inom statsförvaltningen vars uppgift skulle vara att underlätta samarbetet mellan olika affärsdrivande statliga verk och kommuner samt näringslivet när det gällde igångsättande eller upphörande av olika större planerade arbeten. Förslagsställarna menade att överförande av personal från ett arbete till ett annat skulle underlättas

om det existerade ett planmässigt ordnat genom ett permanent organ lett samarbete i första hand mellan de allmänna företagen och utsträckt, om möjligt, även till hela den enskilda företagareverksamheten och centraliserad i en ledning, som äger förutsättningar för att inregistrera och noggrant följa allt, som inträffar.⁴⁵

Hänvisningar gjordes till de tidigare förslagen i riksdagen före 1914. Idén om ett permanent organ, som skulle inregistrera och noggrant följa allt, för onekligen tanken till den ursprungliga intentionen med krisbarometern 1910, och var sannolikt ett försök att väcka liv i Palmstiernas förslag.

44. Mak 1920:312 s. 2–9. Se även *Betänkande med förslag angående arbetslöshetens motverkande genom beredskapsarbeten* (1931) s. 76; Statens arbetslöshetskommission (1929) s. 80.

45. Mak 1920:312 s. 4–5.

Frågan hänsköts till den sedan 1915 tillsatta Socialförsäkringskommittén.⁴⁶ På hösten 1922 publicerade den sitt betänkande utan att närmare ha behandlat förslaget.⁴⁷ Motsättningar inom kommittén drev fram tillsättandet av två nya kommittéer: "Kommittén för motverkande av arbetslöshet genom anordnande av allmänna arbeten" och "1926 års Arbetslöshets-sakkunniga", som skulle utreda arbetslöshetsförsäkringsfrågan och föreslå åtgärder mot arbetslöshet.⁴⁸ De Arbetslöshets-sakkunniga begärde att en ny kommitté skulle tillsättas för att utreda frågan om åtgärder mot arbetslöshet, och med nya ledamöter.⁴⁹ Det motiverades med ett försämrat läge på arbetsmarknaden.⁵⁰

1927–1937: arbetslöshetsutredningen och konjunkturinstitutstanken

I mars 1927 tillsatte regeringen Ekman den nya kommittén som tog sig namnet Arbetslöshetsutredningen.⁵¹ Enligt direktiven skulle kommittén undersöka den nuvarande arbetslöshetens karaktär, omfattning och orsaker samt föreslå åtgärder mot arbetslösheten. Två betänkanden med bilagor kom att publiceras. Den första behandlade arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker och kom ut i juni 1931, medan den andra diskuterade åtgärder mot arbetslöshet och publicerades i november 1934.

I forskningen om Konjunkturinstitutets tillkomst tilldelas Arbetslös-

46. Rskr 1920:368 s. 13; Se Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande 1920:39 s. 1–8. Bifogat finns andra kammarens tillfälliga utskotts utlåtande med AK:s yttrande.

47. Per Gunnar Edebalk, *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten i Sverige: En studie i svensk socialpolitik 1892–1934* (Lund 1975) s. 113; Socialförsäkringskommittén, *Socialförsäkringskommittén, 3, Betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor* (Stockholm 1923).

48. Edebalk (1975) s. 122–123; Unga (1976) s. 106; *Betänkande med förslag till motverkande av arbetslöshet genom anordnande av allmänna arbeten* (Stockholm 1925); *1926 års arbetslöshets-sakkunniga, betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reserverbeten* (Stockholm 1928) s. 7; Se *Sociala Meddelanden* (1927) s. 226–227, 396. Stor oenighet rådde inom kommittén angående åtgärder mot arbetslöshet, se Eli Heckschers brevsamling, *Brev från Heckscher till Bertil Ohlin, 15/11 1926 och 22/6 1927, L67:77*, Kungl. biblioteket (KB).

49. "Arbetslöshetspolitiken i anledning av arbetslöshets-sakkunnigas betänkande" i *Nationalekonomiska föreningens sammanträde den 10 maj 1928* [O. Järte] s. 101; Eskil Wadensjö, "Före Stockholmsskolan: Arbetslöshetsutredningen, Ernst Wigforss och Gösta Bagge", *Ekonomisk Debatt* 15:4 (1987) s. 301; Berndt Öhman, *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900–1947* (Stockholm 1970) s. 85.

50. Malin Junestav, *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001* (Uppsala 2004) s. 66–67; *Sociala Meddelanden* 31:3 (1927) s. 201–205, 211–218; T. Hessler & A. Berger (red.), *Svensk arbetslöshetspolitik åren 1914–1935: redogörelse* (Stockholm 1936) s. 15–16.

51. Arbetslöshetsutredningen, *Arbetslöshetsutredningens betänkande: 1 Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker*, SOU 1931:20 (Stockholm 1931) s. xv–xix; *Sociala meddelanden* 31:3 (1927) s. 206–208.

hetsutredningen en stor roll. I första hand är det andra delen av betänkandet om åtgärder mot arbetslöshet som åsyftas och som sammanställdes under intryck av krisåren i början av 1930-talet. Betänkandet innehåller ett förslag på en ekonomisk upplysningstjänst som kom att utgöra grunden för Konjunkturinstitutet. Frågan är om det finns en koppling mellan krisbarometern och tillkomsten av Konjunkturinstitutet, eller annorlunda uttryckt om det finns en kontinuitet mellan förslaget på en krisbarometer 1910 och Konjunkturinstitutet.

Som ordförande utsågs Socialstyrelsens generaldirektör Gunnar Huss, med ett förflutet på Kommerskollegiums arbetsstatistiska avdelning och expert på arbetsförmedlingsfrågor, och som sakkunnig på arbetsmarknaden utsågs professorn i nationalekonomi Gösta Bagge. Till utredningen knöts efterhand namnkunniga experter och politiker som till exempel Ernst Wigforss, som hade varit finansminister mellan åren 1925 och 1926.⁵² Vidare kan nämnas Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin, Karin Kock och Dag Hammarskjöld.

Arbetslöshetsutredningen är mycket omfattande, det framgår av arkivbildningen. Den består bland annat av över hundra underlagspromemorior, numrerade och i de flesta fall försedda med datum samt utredarens namn eller sekreterarens. Jag har i första hand gått igenom de promemorior som behandlar statistikfrågor och ekonomisk-politiska frågor.

Den ekonomiska statistikens betydelse som underlag till den ekonomiska politiken stod i centrum redan från början av utredningens arbete. Flera promemorior behandlade detta område på våren 1927. Det rörde sig i första hand om sammanställningar av forskningsrapporter som hade tillkommit på uppdrag av *International Labour Organisation* (ILO). Konjunkturanalysen har här en framskjuten plats. Det rörde sig i princip om kartläggningar över hur långt utvecklingen av de ekonomiska barometrarna hade kommit som instrument för att kontrollera konjunkturutvecklingen.⁵³ Promemoriorna visar på det

52. Landberg (2012) s. 49–51; Huss hade varit med om att bygga upp hela den offentliga arbetsstatistiken på Kommerskollegium sedan starten 1903 och var mycket väl insatt i arbetslöshetsfrågan. Se Hellroth (2011) kap. 4 och 5.

53. Pm 15, Anteckningar till arbetslöshets-sakkunniga, pm rörande arbetslöshetens karaktär och orsaker samt medlen för dess bekämpande, Erik Sjöstrand, 2 maj 1927; Pm 19, Folkförbundets och internationella arbetsbyråns blandade kommitté för ekonomiska kriser, Erik Sjöstrand, 4 maj 1927; Pm 20, Resolution rörande ekonomiska barometrar, Erik Sjöstrand, 4 maj 1927, BII promemorior, 1927 års Arbetslöshetsutredning, yk 463, RA. Erik Sjöstrand

internationella intresset för att förbättra olika länders ekonomiska statistik och hur denna skulle ligga till grund för den ekonomiska politiken, något som dagens forskning om de ekonomiska barometrarna har pekat på.

En rimlig tolkning är att man inom Arbetslöshetsutredningen från början ansåg frågan om en utbyggd ekonomisk statistik som ett viktigt kontrollinstrument av arbetslösheten. Som grund för den tolkningen utgör en promemoria av Gösta Bagge där denne diskuterade möjligheten att minska arbetslösheten genom en bättre planläggning av offentliga arbeten, spridda över en längre tidsperiod.⁵⁴ Argumenten utgjorde en fortsättning på en artikel han tidigare hade publicerat i *Svensk tidskrift* 1925 i vilken han redogjorde för de förslag på konjunkturomfördelade arbeten som hade lagts i riksdagen före 1914.⁵⁵

Bagge betonade behovet av en under- och överbalansering av budgeten där överbalanseringen var nödvändig för fonderingen av de medel som fordrades för att åstadkomma en konjunkturomfördelning av den offentliga produktionen. Han föreslog vidare framtagandet av ett svenskt produktionsindex för att underlätta för det allmänna och näringslivet att följa konjunkturväxlingarna. Inrättandet av en centralt placerad institution som skulle bistå regeringen i bedömningen av konjunkturläget antyddes också.⁵⁶ Bagges förhållandevis radikala syn på en statlig konjunkturpolitik har uppmärksammats av forskningen. Ernst Wigforss menade att Bagge aldrig hade varit någon motståndare till att variera statliga investeringar efter konjunkturläget.⁵⁷

Promemorior med liknande innehåll författades också av Ernst Wigforss och Bertil Ohlin.⁵⁸ En historik över frågan om en konjunkturom-

var socialråd i Genève. Se *Economic barometers: Report submitted to the Economic Committee of the League of Nations* (Geneva 1924); Harald Westergaard, "Om økonomiske Barometre", *Nationalekonomiska föreningens förhandlingar* (1924) s. 73–90; Gustav Cassels brevsamling, Cassel – Wagemann, 24/2 1925, Ep. Cia, KB.

54. Pm 60, 1927, Professor Bagge p.m. om arbetslösheten ur teoretisk synpunkt, B II promemorior, Arbetslöshetsutredningen 1927, YK 463, RA s. 42–56.

55. Gösta Bagge, "Produktionens reglering och arbetslösheten", *Svensk Tidskrift* 15 (1925) s. 514–523.

56. Bagge (1925) s. 520–521.

57. Ohman (1970) s. 74–76; Per G. Andreen, *Gösta Bagge som samhällsbyggare: Kommunalpolitiker, socialpolitiker, eklestiastikminister* (Stockholm 1999) s. 95–99; Wadensjö (1987) s. 299; Ernst Wigforss, *Minnen: III 1932–1949* (Stockholm 1954) s. 65.

58. Pm 81, 30/3 1928, Wigforss, Förändringar i den offentliga hushållningen sedan tiden före kriget, s. 22–25; pm 84, 20/7 1929, Wigforss, Prisnivå, penningpolitik och arbetslöshet, s.

fördelning av offentliga arbeten sammanställdes av statistikern Sven Skogh där Palmstiernas krisbarometer nämndes som ett redskap avsett för en kontracyklisk politik.⁵⁹ Sammantaget visar dessa på en fortsättning av det förslag på en krisbarometer som lades fram 1910, åtminstone vad gällde utbyggnaden av den ekonomiska statistiken som en förutsättning för staten att bedriva en effektiv arbetslöshetspolitik.

På sommaren 1929 påbörjades arbetet med att utarbeta olika förslag på åtgärder mot arbetslöshet.⁶⁰ I arkivet finns en disposition och plan till det andra betänkandet om åtgärder mot arbetslöshet, sammanställt av Gösta Bagge i september 1929. Planen visar att samordningen av den ekonomiska politiken var en prioriterad fråga.⁶¹

Särskild behandling av konjunkturproblemet. Möjligheten att kunna förutse konjunkturen, frågan om konjunkturforskning och konjunkturbarometer. Koncentration och "Planwirtschaft". Statens och kommunernas arbeten och deras anordning av denna synpunkt. Penning- och kreditpolitik [...] Frågan om administrativa anordningar för att tillgodose en planmässig arbetslöshetspolitik från det allmännas sida.⁶²

Termen "Planwirtschaft" användes av Bagge och syftade på de organisatoriska och administrativa anordningar inom statsförvaltningen som var nödvändiga för att genomföra en konjunkturuomfördelning av de offentliga arbetena.⁶³ Datumet för planen är intressant. Det är långt innan

2, 34–35; Pm 93, 13/1 1930, Bertil Ohlin, Tullar som medel mot arbetslöshet, s. 51–52 och s. 55, BII promemorior, Arbetslöshetsutredningen 1927, YK 463, RA.

59. Pm 68, 1928, Sven Skogh, pm angående bedrivandet i Sverige av offentliga arbeten i anslutning till arbetslöshetens växlingar, BII promemorior, Arbetslöshetsutredningen 1927, YK 463, RA, s. 5–27.

60. Landberg (2012) s. 50–98, 100; Eskil Wadensjö, "Bertil Ohlin and the Committee on Unemployment, 1927–1935", i Ronald Findlay, Lars Jonung & Mats Lundahl (red.), *Bertil Ohlin: A Centennial Celebration (1899–1999)* (Cambridge 2002) s. 325–326.

61. Pm 10/9 1929, Gösta Bagge, Medel att minska arbetslösheten, s. 4–5, BIII, vol. 3 utkast till betänkande II, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA; I arkivet finns också en pm, Pm 1, september 1929, Dag Hammarskjöld, Förslag till disposition av Betänkande II, BIII vol. 3 utkast till betänkande II, Arbetslöshetsutredningen 1927, YK 463, RA. Den bär Hammarskjölds namn men enligt Landberg (2012) s. 51 började Hammarskjöld i utredningen 1 september 1930. Hypotetiskt kan Pm 1 vara en kopia som Hammarskjöld hade fått sig tillhands.

62. Pm 10/9 1929, Gösta Bagge, Medel att minska arbetslösheten, s. 4, BIII, vol. 3 utkast till betänkande II, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA.

63. Bagge kan ha tagit intryck av det slag av statlig konjunkturbevakning som nyligen hade inrättats i Tyskland. Carl Theodor Schmidt, "The German Institute for Business Cycle Research", *American Economic Review* 21:1 (1931) s. 63–66.

börskraschen i USA den 24 oktober 1929. Det är tydligt att Bagge tänkte föreslå utredningen att gå mot en mer organiserad planläggning av de offentliga arbetena som en del av åtgärderna mot arbetslöshet.

Krisen som börskraschen utlöste kom att påverka arbetet inom arbetslöshetsutredningen. Fokus lades mot ett ökat behov av en bättre ekonomisk statistik som skulle ligga till grund för konjunkturbedömningar.⁶⁴ Flera promemorior kom att behandla situationen på arbetsmarknaden i Sverige och utomlands.⁶⁵ I festskriften till Konjunkturinstitutet har man särskilt pekat på Dag Hammarskjölds besök i England där han studerade det av Labour-regeringen tillsatta ekonomiska rådet – Economic Advisory Council Civil Research och dess arbete.⁶⁶ Hammarskjöld redogjorde i en promemoria för rådets sammansättning av experter och sakkunniga samt dess roll som rådgivande organ till den engelska regeringen, vilket möjliggjorde kvalificerade utredningar som underlag för den ekonomiska politiken. Rådets placering nära regeringen gav goda möjligheter att påverka den engelska arbetslöshetspolitiken, till skillnad från vad det skulle ha kunnat göra som "[e]tt isolerat konjunkturinstitut" bortom regeringen.⁶⁷

I festskriften omnämns Hammarskjölds studiebesök som en möjlig inspirationskälla till idén om ett konjunkturinstitut.⁶⁸ Men som Henriksson påpekar ger innehållet i promemorian ett intryck av att Hammarskjöld redan var klar över att den svenska statsförvaltningen hade behov av något slag av samordnande organ för den ekonomiska politiken. Möjlig kunde rådets organisatoriska placering och funk-

64. Pm 98 [odat.], angående några önskemål beträffande den svenska ekonomiska statistiken med särskild hänsyn till dess användbarhet för konjunkturbedömning, BII promemorior, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA; Finansplanerna kunde peka på ljusglimtar i utvecklingen men de visar samtidigt på svårigheten att bedöma läget i ekonomin. Prop. 1930/1931:1 s. 1–4. Prop. 1931/1932:1 s. 1–4.

65. Pm 97, oktober 1930, Dag Hammarskjöld, Angående arbetslöshetsfrågan i England, BII promemorior, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, (RA) s. 24–26; Pm 100, 31/1 1931, Internationell arbetslöshetspolitik; Pm 102, 1931, G. H. Nordström, Huvuddragen av den offentliga diskussionen under åren 1920–1930 beträffande frågan om botemedel av företrädesvis förebyggande natur mot arbetslösheten, BII promemorior, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA.

66. Susan Howson & Donald Winch, *The Economic advisory council 1930–1939: A study in economic advice during depression and recovery* (Cambridge 1977) s. 28–29; *Britain's industrial future* (London 1928) s. 116–120.

67. Pm 97, oktober 1930, Dag Hammarskjöld, Angående arbetslöshetsfrågan i England, 1927 års Arbetslöshetsutredning, BII promemorior, YK 463, RA s. 66–67; Henriksson (1987) s. 4.

68. Henriksson (1987) s. 4.

tion som rådgivande organ åt den engelska regeringen ha utgjort en källa till inspiration för en liknande organisatorisk lösning inom den svenska statsförvaltningen. Samtidigt bör vi komma ihåg att idén på en krisbarometer 1910 också innehöll ett organisatoriskt förslag, men med den skillnaden att det var Civildepartementet som skulle svara för administreringen av de offentliga arbetena.

Krisen och behovet av en samordning av den ekonomiska politiken

Under hösten 1931 och året efter fortsatte Arbetslöshetsutredningen sitt arbete enligt tidigare plan efter att regeringen givit sitt samtycke till det i oktober 1931. Hammarskjöld svarade för utarbetandet av den under överinseende av Bagge och Wigforss. Den presenterades för Arbetslöshetsutredningen den 12 september 1931.⁶⁹

I planen ingick ett förslag på konjunkturundersökningar för att vägleda regeringen i den ekonomiska politiken.

Materialet för en dylik undersökning bör kunna erhållas vid den ändå oundgängliga prövningen av möjligheten att konstruera en svensk konjunkturbarometer [...] Dess huvudsakliga värde i Sverige torde icke ligga i det psykologiska inflytandet den kan väntas utöva – den svenska marknaden visar ju internationellt sett en så avsevärd konjunkturförändring att utvecklingen i utlandet torde vara barometer nog – utan i den ledning, den kan skänka vid eventuella försök till avskärmning, omläggning av de offentliga arbetena, respektive anpassning av kreditpolitiken efter det nationella konjunkturläget.⁷⁰

I citatet nämns konstruktionen av en konjunkturbarometer som en nödvändig förutsättning för en konjunkturfördelning av offentliga arbeten samtidigt som utvecklingen på den internationella marknaden i sig skulle kunna fungera som en indikator på det ekonomiska läget för ett exportberoende land som Sverige. I stora drag överensstämmer

69. Landberg (2012) s. 65–96; Pm 103, 12/9 1931, Hammarskjöld, synpunkter på uppläggnings av arbetslöshetsutredningens betänkande II, BII promemorior, 1927 års Arbetslöshetsutredning, yk 463, RA; Dag Hammarskjölds samling, Dagböcker 1929–1938, L179:13, KB. Anteckningsböckerna visar att Hammarskjöld förde samtal med Wigforss och Bagge men det framgår inte riktigt om vad. En rimlig gissning är att upplägget av det andra betänkandet diskuterades.

70. Pm 103, 12/9 1931, Hammarskjöld, synpunkter på uppläggnings av arbetslöshetsutredningens betänkande II, BII promemorior, 1927 års Arbetslöshetsutredning, yk 463, RA s. 14, 17d.

det med intentionerna med krisbarometern även om syftet med den var något snävare, nämligen att ligga till grund för en kontracyklisk politik.

Planen sammanföll med oron på de finansiella marknaderna efter tysk-österrikiska bankkraschen sommaren 1931. Sverige drabbades på sensommaren 1931 av stora guldutflöden och den 27 september tvingades Riksbanken suspendera guldmyntfoten. Valutakrisen kom att blotta brister i Riksbankens statistik över betalningsbalansen som hade försvårat bedömningen av utvecklingen på penningmarkanden. För att effektivare kunna mäta och kontrollera betalningsströmmarna hade riksbanken behov av ett eget prisindex. Riksbanksledningen beslöt därför i början av september 1931 att utarbeta en plan av åtgärder, under Heckschers överinseende. Beslut togs också att sekteraren för Arbetslöshetsutredningen, Dag Hammarskjöld, skulle bistå Heckscher.⁷¹

Heckscher kom fram till att det dock räckte med en person med kvalificerad nationalekonomisk kompetens som en gång per år eller vid behov ställde samman och analyserade centrala delar av den ekonomiska statistiken för regeringens och Riksbankens räkning. Företrädare från näringslivet och andra konjunkturspecialister skulle bistå vid undersökningarna. Hammarskjöld förordade en mer omfattande statlig konjunkturbevakning som inbegrep uppskattningar av det ekonomiska läget och utarbetandet av prognoser samt antydde inrättandet av en särskild offentlig institution för ändamålet.⁷²

Valutakrisens effekter blev också föremål för en diskussion i Nationalekonomiska klubben den 4 november 1931 där statsförvaltningens behov av ett konjunkturinstitut eller ekonomiskt råd för konjunkturanalyser togs upp som en särskild punkt.⁷³ På mötet deltog bland annat

71. Hans Landberg, "Vägvalets tid: Dag Hammarskjöld och Riksbanken under 1930-talet", *Penning- och valutapolitik* 3 (2005) s. 14; Henriksson (1987) s. 1; Dag Hammarskjölds samling, Dagböcker 1929–1938, L179:13 (KB). Eli Heckschers samling, L67:97, KB.

72. Eli Heckschers samling, Förslag till plan... daterad 17 september 1931, och Plan för undersökning... daterad 18 september 1931, L67:97 KB. Hammarskjölds promemorior finns i Heckschers arkiv; Resultaten av dessa möten blev så småningom att riksbanken fick i uppdrag att utarbeta ett prisindex för att mäta tendensen i svensk ekonomi, en följd av att Sverige lämnade guldmyntfoten 27 september 1931 och i stället antog ett prisstabilitetsmål; Landberg (2005) s. 14–18; Lars Jonung, "Från guldmyntfot till inflationsmål: Svensk stabiliseringspolitik under det 20:e seklet", *Ekonomisk debatt* 28:1 (2000) s. 22–23.

73. Nationalekonomiska klubbens möte 4 november 1931 angående penningkrisen 27 september 1931, Penningkrisen hösten 1931, Gunnar Myrdal: manuskript, vol. 31, akt 62, Alva och Gunnar Myrdals arkiv, ref.kod 405/2/4/2/2, Arbetarrörelsens arkiv.

Eli Heckscher, Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin samt Dag Hammarskjöld.⁷⁴
En punkt på mötet löd:

Punkt 16. Penningpolitiken ej längre bankteknik. Den, liksom allt det andra, kräver ett intensivt studium från dag till dag av hela näringslivet i alla dess relevanta yttringar. Eljest blind. Konjunkturinstitut.⁷⁵

Konjunkturinstitut nämns explicit och det antyder att ekonomerna hade insett behovet av en institution vars uppgift skulle vara att bistå regeringen i styrningen av den ekonomiska utvecklingen. Diskussionen på mötet rörde således inte enbart Riksbankens behov av ett prisindex utan också om statens behov av en bredare offentlig bevakning av konjunkturen. Myrdal och Ohlin argumenterade båda för ett konjunkturinstitut eller ett ekonomiskt råd som systematiskt följde konjunkturen, i linje med punkt 16. I debatten antydde främst Myrdal att termen konjunkturinstitut borde undvikas, kanske ledde den tankarna till planhushållning? Heckscher argumenterade för att det räckte med en person med nationalekonomisk kompetens för att klara uppgiften. Ett sekretariat bestående av näringslivsexperter och parter från arbetsmarknaden samt av nationalekonomisk expertis som bistod rådet eller experten i olika frågor behövdes sannolikt och kunde inrymmas på Riksbankens statistiska avdelning.⁷⁶ Diskussionen kan tolkas som att en insikt vuxit fram till följd av krisen om nödvändigheten av en opartiskt sammanställd statistik för att styra och kontrollera den ekonomiska utvecklingen. Någon hänvisning till vad som hade åstadkommit tidigare eller till tidigare förslag på "konjunkturinstitut" som till exempel krisbarometern gjordes aldrig.

Idén om en mer omfattande offentlig konjunkturbevakning och förslag på konjunkturinstitut upprepades längre fram på hösten 1931 av Gunnar Myrdal i en artikel i *Tiden* hösten 1931.⁷⁷

Bakom denna här åsyftade Kooperation mellan olika officiella och inofficiella exekutiva organ i den svenska ekonomin samt för att giva

74. Henriksson (1987) s. 3.

75. Nationalekonomiska klubbens möte 4 november 1931 angående penningkrisen 27 september 1931, Gunnar Myrdal: manuskript, vol. 31. Penningkrisen hösten 1931, akt 62, ref. kod 405/2/4/2/2, Alva och Gunnar Myrdals arkiv, Arbetarrörelsens arkiv; Henriksson (1987) s. 2. Henriksson skriver att punkten rörde inrättandet av ett ekonomiskt råd men det är ett konjunkturinstitut som nämns.

76. En kort summering av debatten finns i Henriksson (1987) s. 2.

77. Gunnar Myrdal, "Den svenska penningkrisen", *Tiden* 23:9 (1931) s. 521–523.

det aktuella kunskapsmaterialet i välordnad och ändamålsenlig form bör regeringen vidare fortast möjligt improvisera det "konjunkturinstitut", som vi i längden icke kan reda oss utan och som till en början riksbanksledningen omedelbart behöver för sin valutavårdande verksamhet.⁷⁸

En viktig följd av valutakrisen hösten 1931 var således att den satte fokus på behovet av ett statligt konjunkturorgan eller "konjunkturinstitut" för planeringen av den ekonomiska politiken, inte minst viktigt var detta för Riksbanken. Det fordrade en större samverkan mellan olika partsintressen och en ökad planhushållning för att kontrollera och bemästra de rådande ekonomiska problemen. Det är en tanke som uppenbarligen hade fått fäste inom en så viktig institution som Riksbanken men också bland de ledande ekonomerna, låt vara att de hade olika uppfattningar i de organisatoriska frågorna.

Vägen mot ett konjunkturinstitut

I september 1932 återfick Socialdemokraterna regeringsinnehavet dock utan egen majoritet. Wigforss utnämndes till finansminister, vilket innebar att han inte kunde vara kvar som ledamot av Arbetslöshetsutredningen.⁷⁹ Valsegern medförde att Socialdemokraterna nu fick möjlighet att realisera sitt under mars 1932 antagna krisprogram.⁸⁰ En inventering av vilka planerade offentliga arbeten som skulle kunna ingå vid en eventuell omläggning av arbetslöshetspolitiken inför 1933 påbörjades.⁸¹ Går det att se en koppling mellan Arbetslöshetsutredningen och den krispolitik som nu infördes med avseende på frågan om ett statligt konjunkturorgan som en del i en samordning av den ekonomiska politiken? Arkivmaterialet visar att så blev fallet.⁸²

I planen över slutförandet av utredningen, som fastställdes i september 1932, finns ett förslag på att inrätta en institution inom statsförvalt-

78. Myrdal (1931) s. 541. Citattecken av Myrdal; Gunnar Myrdal, "Svar på anmärkningarna", *Tiden* 23:10 (1931) s. 597–599.

79. Arbetslöshetsutredningen, *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Åtgärder mot arbetslöshet* (Stockholm 1935) s. viii.

80. Lewin (1967) s. 59–88.

81. G. Hilding Nordström, *Svensk arbetslöshetspolitik 1914–1933* (Stockholm 1934) s. 83.

82. Arbetslöshetsutredningen, *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Åtgärder mot arbetslöshet* (Stockholm 1935) s. ix–x; Hammarskjöld fick också möjlighet att inom Arbetslöshetsutredningen skriva sin avhandling *Konjunkturspridningen: En teoretisk och historisk undersökning* (Stockholm 1933).

ningen som skulle bistå regeringen, myndigheterna och arbetsmarknadsens parter med tillförlitliga bedömningar av det ekonomiska läget.

Möjligheter till en fortlöpande konjunkturanalys till tjänst för parterna på arbetsmarknaden, riksbank och statsförvaltning. Härunder inbegripes dels en diskussion om möjligheterna till en komplettering och förbättring av den ekonomiska statistiken, dels en prövning av lämpligheten av en statlig "Wirtschaftsdienst" till bas för samordnandet av den ekonomiska politikens olika grenar.⁸³

I citatet nämns en "Wirtschaftsdienst" som uppenbarligen syftar på inrättandet av en offentlig institution för konjunkturanalys. Ett av utkastet, "Kap h Ekonomiska utredningar och upplysningsverksamhet", visar tydligt denna ambition.⁸⁴ Hänvisningar görs till krisbarometern och till tillkomsten av Ekonomisk Översikt 1921.⁸⁵ Citatet nedan visar att Palmstiernas ursprungliga förslag betraktades som något mer än en orientering av det aktuella ekonomiska läget:

Tanken på ett statligt konjunkturinstitut är icke ny i Sverige. Redan före kriget hade frågan om ett utbyggande av den ekonomiska statistiken för konjunkturanalytiska syften varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet.⁸⁶

Citatet visar sålunda att en kontinuitet existerade mellan idén om en krisbarometer före första världskriget och tanken på ett institutionaliserat försök till samordning av den ekonomiska politiken där ett konjunkturinstitut skulle utgöra den administrativa kärnan. Institutets organisatoriska hemvist diskuterades och frågan var någonstans inom statsförvaltningen det skulle placeras: Socialstyrelsen, Kommerskollegium eller Riksbanken. Men också inrättandet av en självständig myndighet eller vetenskaplig byrå föreslogs. Förslaget på en upplysningstjänst

83. Pm nr 2, september 1932, Av arbetslöshetsutredningen antagen plan till Betänkande II, B:III Utkast till betänkande II, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA.

84. Pm nov 32 av sekreteraren, B:III:3 utkast till betänkande, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA.

85. Underlaget bygger på en promemoria av Karl Åmark, PM angående statlig verksamhet för konjunkturbevakning i Sverige, Karl Åmark, B:II, volym 5, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA; Arbetslöshetsutredningen, *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Åtgärder* (Stockholm 1935) s. ix.

86. Pm nov 32 av sekreteraren, B:III:3 utkast till betänkande, 1927 års Arbetslöshetsutredning, YK 463, RA, s. 69–70.

kom därefter att under år 1933 gå på remiss till olika ämbetsverk, myndigheter och arbetsmarknadens parter.

I början av år 1933 presenterade finansminister Wigforss sin krispolitik.⁸⁷ De höga arbetslöshetstalen utgjorde ett stort bekymmer och det var nödvändigt att utvidga olika allmänna åtgärder för att dämpa den. Det ekonomiska läget var fortsatt mycket svårbedömt trots en och annan ljuspunkt.⁸⁸ Frågan om en upplysningstjänst eller ett konjunkturinstitut berördes aldrig i detta sammanhang.

Den frågan kom i stället att kort beröras i Myrdals utredning om finanspolitikens ekonomiska verkningar på bland annat arbetslösheten.⁸⁹ För finanspolitikens genomförande var det enligt Myrdal nödvändigt med "[e]n tekniskt förbättrad konjunkturinformation" och i sammanhang härmed "[...]ett offentligt kontrollerat organ för detaljerad, noggrann och objektiv konjunkturiakttagelse och konjunkturanalys."⁹⁰ Myrdal gick inte in på några närmare detaljer utan hänvisade till den kommande Arbetslöshetsutredningens slutbetänkande om en upplysningstjänst. Snarlika resonemang förde också Bertil Ohlin i sin expertbilaga om penningpolitikens utformning.⁹¹

Det betyder att både Myrdal och Ohlin aktivt, men diskret, framhöll betydelsen av en offentlig institution som bedrev konjunkturanalys. På sitt sätt är det en fortsättning på den diskussion om inrättandet av ett ekonomiskt råd eller konjunkturinstitut som de båda förde i nationalekonomiska klubben i oktober 1931.

Remissbehandlingen av förslaget på en ekonomisk upplysningstjänst under år 1933 ledde till en del omarbetningar av främst organisatorisk natur, och det är det förslaget som sedan återfinns i Arbetslöshetsutredningens andra betänkande, 30 november 1934.⁹²

87. Prop. 1933/1934:1 s. 1-26 och s. 9-12; prop. 1933:211 s. 1-345. Krispolitiken drevs som bekant igenom med hjälp av Bondeförbundet på våren 1933.

88. Prop. 1933/34:1 s. 1-26; Se även prop. 1933/1934:1, bil. III. PM angående verkningarna på den ekonomiska konjunkturutvecklingen i Sverige av olika åtgärder inom den offentliga hushållningens område, s. 1, 41.

89. Gunnar Myrdal, "Finanspolitikens ekonomiska verkningar" i *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Bilagor, Bd 2* (Stockholm 1934) s. 5. Kursivering i texten.

90. Myrdal (1934) s. 139-143.

91. Bertil Ohlin, "Penningpolitik, offentliga arbeten, subventioner och tullar som medel mot arbetslöshet: bidrag till expansionens teori" i *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Bilagor, Bd 4* (Stockholm 1934) s. 127-128.

92. Januari 1934 av sekreteraren, Förslag till slutrapport (Hammar skjöld), 1927 års Arbetslöshetsutredning, yk 463, BIII:4 utkast till slutbetänkande, RA, s. 75-76; Henriksson

Förslaget skilde sig dock från tidigare utkast.⁹³ Formuleringen "Tanken på ett statligt konjunkturinstitut är icke ny i Sverige. Redan före kriget hade frågan om ett utbyggande av de den ekonomiska statistiken för konjunkturanalytiska syften varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet" hade i betänkandet ersatts av "Tanken på ett *genom statsmakternas försorg organiserat ekonomiskt institut* [min kursivering] är icke ny här i Sverige."⁹⁴ Uttrycket statligt konjunkturinstitut hade bytts ut mot "ekonomiskt institut". Någon motivering går inte att finna i konceptet till betänkandet, kanske ville man förekomma en planushållningsdebatt och bytte ut uttrycket innan det gick till trycket?

Själva ordet upplysningsverksamhet för tankarna till en ganska anspråkslös verksamhet, men det handlade faktiskt om att inrätta en fast institution i syfte att underlätta statens kontroll av konjunkturutvecklingen. Uppgiften skulle bestå i att samla in och sammanställa statistik från olika myndigheter och näringslivet, bearbeta det för konjunkturanalytiska ändamål samt bedriva forskning i anslutning till detta utan en offentlig publicering av resultaten. Det skulle räcka med att uppgifterna ställdes till det allmännas tjänst. Riksbanken föreslogs bli huvudman och motiverades bland annat med penningpolitikens stora roll i bekämpandet av arbetslösheten.⁹⁵

Vid tidpunkten för offentliggörandet av andra betänkandet hade läget i svensk ekonomi visserligen ljusnat men ansågs svårbedömt.⁹⁶ Samtidigt kvarstod problemen med långtidsarbetslösheten. Omfånget och tidpunkten för insättandet av åtgärder mot den ställde dock stora krav på kunskaper om det ekonomiska läget. Wigforss knöt därför under våren 1934 till sig en liten informell krets för att föreslå olika ekonomisk-politiska åtgärder. Gruppen, som bland annat utgjordes av Gunnar Myrdal och Dag Hammarskjöld, som Wigforss i början av hade

(1987) s. 6; Arbetslöshetsutredningen (1935), *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Åtgärder mot arbetslöshet*, SOU 1935:6, Stockholm, s. 286–288.

93. BIII:4 utkast till slutbetänkande, YK 463, 1927 års Arbetslöshetsutredning. Tre utkast finns. De omarbetningar som gjordes rörde historiken kring den statliga konjunkturbevakningen och upplysningstjänstens organisation.

94. Arbetslöshetsutredningen, *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Åtgärder* (Stockholm 1935) s. 286. Det bör noteras att i underlaget till den slutliga versionen av slutkapitlet finns rubriken Till frågan om inrättandet av ett statligt konjunkturinstitut, BIII:4 utkast till slutbetänkande, YK 463, 1927 års Arbetslöshetsutredning.

95. Arbetslöshetsutredningen (1935), *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Åtgärder mot arbetslöshet* s. 290.

96. Prop 1934/1935:1, s. 15–17.

1934 låtit anställa vid Finansdepartementet, föreslog en expertutredning av Sveriges konjunkturutveckling de senaste åren.⁹⁷

Utredningen tillsattes den 30 juni 1934.⁹⁸ Den utgjordes av Tage Erlander, Karin Kock och Bertil Ohlin, och undersökte konjunkturutvecklingen i Sverige mellan åren 1932 och 1934. Expertgruppen föreslog inrättandet av ett permanent organ inom statsförvaltningen för utarbetande av trendanalyser för den långsiktiga planeringen av den ekonomiska politiken.⁹⁹

Arkivmaterialen visar att man internt inom Finansdepartementet redan hade bestämt sig för att inrätta en institution för konjunkturundersökningar eller ett konjunkturinstitut. Frågan diskuterades åtminstone vid ett tillfälle mellan Hammarskjöld och Ohlin, den 15 november 1935.¹⁰⁰ Bertil Ohlin själv debatterade offentligt för inrättandet av en fast organisation för konjunkturundersökningar för det allmännas bästa med hänvisning till Arbetslöshetsutredningens betänkande.¹⁰¹ Syftet var att samordna de olika departementens och myndigheternas ekonomiska statistikproduktion så att den insamlade statistiken skulle kunna ligga till grund för regeringens ekonomiska politik.

I riksdagen 1936/1937 togs därefter de definitiva stegen mot en fast avdelning inom statsförvaltningen för konjunkturundersökningar.¹⁰² Den ekonomisk-politiska visionen var ytterst att också under en högkonjunktur få ner en kvardröjande längre arbetslöshet och nå full sysselsättning.¹⁰³ Den 6 mars 1936 föreslog Wigforss fortsatta konjunkturundersökningar för statsförvaltningens räkning och inrättandet av

97. Landberg (2005) s. 20; Bengt Metelius, "De första tio åren", i Rolf G. H. Henriksson (red.), *Konjunkturinstitutet under Erik Lundbergs tid: Tillbakablickar vid 50-årsjubileet* (Stockholm 1987) s. 11.

98. Landberg (2012) s. 99–103; Karin Kock (red.), *Konjunkturuppsvingets förlopp och orsaker 1932–1934* (Stockholm 1935) förord; Finansdepartementet, konseljakt nr 80, 12 juni 1936, RA. Kocks insats väckte en viss uppmärksamhet i nationalekonomiska kretsar, se Kirsti Niskanen, *Karriär i männens värld: Nationalekonomen och feministen Karin Kock* (Stockholm 2007) s. 102–103, se även Finansdepartementet, konseljakt nr 80, 12 juni 1936, RA.

99. Karin Kock (red.) (1935) s. 66–68; Prop 1936:215 s. 34. Den publicerades som bilaga: Landberg (2012) s. 136.

100. Dag Hammarskjölds samling, Dagböcker och almanackor, L179:12–15 (KB), 1935: 15/11, 18/11, 21/11, 22/11. 1936: 19/1, 29/1, 8/2, 12/2, 13/2; Landberg (2012) s. 136; Metelius (1987) s. 13–14.

101. Bertil Ohlin, "Utredningsväsende och statistik", *Stockholmstidningen* 21/4 1935; Bertil Ohlin, "Behövs ekonomisk upplysning?", *Stockholmstidningen* 7/11 1935.

102. Prop. 1936/1937:1 s. 15–16.

103. Landgren (1960) s. 78–79.

en fast organisation för deras genomförande.¹⁰⁴ Hänvisningar gjordes till Arbetslöshetsutredningens förslag på en "Ekonomisk upplysningsverksamhet" och till de framlagda förslagen i Karin Kocks utredning. Utanför riksdagen stöddes Wigforss förslag av bland annat Bertil Ohlin.¹⁰⁵

Den 25 maj 1936 beslöt riksdagen om fortsatta konjunkturundersökningar och inrättandet av en fast organisation.¹⁰⁶ I mars 1937 förelades riksdagen det definitiva förslaget på ett konjunkturinstitut.¹⁰⁷ Regeringen hade därmed fått sin institution för koordinering av den ekonomiska politikens olika grenar efter att frågan kommit upp första gången i riksdagen 1910.

Avslutning

Syftet med föreliggande uppsats har varit att översiktligt gå igenom frågan om en rationell planläggning av offentliga arbeten mot arbetslöshet och uppbyggnaden av en statlig institution för konjunkturbevakning under de första årtiondena av 1900-talet. I uppsatsen har en speciell aspekt av denna institutionsuppbyggnad behandlats, nämligen bakgrunden till förslaget på en krisbarometer 1910 och etablerandet av Konjunkturinstitutet 1937. Syftet med bägge var att orientera staten och allmänheten i det aktuella ekonomiska läget och att bistå regeringen i dess ekonomiska politik. Uppsatsen har utgått från den tyske ekonomhistorikern Adam Tooze's institutionella ansats där han betonar den statliga uppbyggnaden av statistikproducerande myndigheter som uttryck för en strävan att kontrollera den ekonomiska utvecklingen.

Behovet av att bygga upp en konjunkturanalytisk bevakning gjorde sig gällande efter 1907 års ekonomiska kris och den djupa krisen i början av 1930-talet. Den empiriska genomgången av källorna visar att tanken på en offentlig konjunkturbevakning var underordnad en allmän idé om samhällets behov av en mer planmässig offentlig hushållning som tog sig uttryck i att konjunkturuomfördela planerade offentliga arbeten för att åstadkomma en konjunkturutjämning. Det finns en kontinuitet mel-

104. Prop 1936/1937:215 s. 26–29.

105. Bertil Ohlin, "En angelägen uppgift – organisation för konjunkturundersökningar", *Stockholmstidningen* 15/3 1936.

106. Rskr 1936:263; Se även Statsutskottets utlåtande 1936:114. Se avskrift Finansdepartementet daterad 20 november 1936, Konjunkturinstituts arkiv.

107. Landberg (2012) s. 138–141; Prop 1937:251 s. 3 och 12; Henriksson (1987) s. 204–205; Metelius (1987) s. 12–14.

lan förslaget på en krisbarometer och bakgrunden och tillkomsten av Konjunkturinstitutet. En jämförelse mellan innehållet i krisbarometern och Konjunkturinstitutet på ett principiellt plan visar på tydliga likheter vad gäller ändamålen med dem. Eftersom det gällde att bestämma tidpunkten för omfördelningen av de offentliga arbetena fordrades det en offentlig institution som kontinuerligt ställde samman och analyserade relevant ekonomisk statistik för att kunna avgöra konjunkturläget, samt bistå myndigheter och ämbetsverk i samordningen av deras produktionsplaner i syfte att uppnå en minskad arbetslöshet.

Koordineringstanken lyftes på allvar med ett förslag på en krisbarometer 1910 i riksdagen som skulle ligga till grund för en ekonomisk politik mot arbetslöshet. För det fordrades en organisation inom statsförvaltningen som administrerade politiken. Krisbarometerens ursprungliga syfte att ingå som en del i statens planläggning av delar av den ekonomiska politiken mot arbetslöshet realiserades dock aldrig.

Under och efter första världskriget hamnade frågan i delvis i skymundan men hölls levande av ett förslag i riksdagen 1920 att utreda en fast organisation inom statsförvaltningen i syfte att underlätta omflyttningen av arbetskraft mellan olika näringar.

Med tillsättningen av 1927 års Arbetslöshetsutredning förändrades detta. Bakgrunden till tillsättningen var den höga arbetslöshet som trots en tillfällig förbättring efter den ekonomiska nedgången 1921 hade bitit sig fast i mitten av 1920-talet. Inom Arbetslöshetsutredningen kom sedan tanken på ett konjunkturinstitut att mejslas fram, framför allt under intryck av den djupa ekonomiska krisen 1932 utlöst av valutakrisen sommaren 1931. För regeringen kom krisen att aktualisera behovet av en mer offensiv ekonomisk politik mot arbetslöshet. Frågan om inrättandet en institution som bistod regeringen i planeringen och konjunkturomfördelningen av offentliga arbeten för att bemästra inte minst långtidsarbetslösheten fördes upp på den politiska agendan.

Frågan utreddes inom Arbetslöshetsutredningen som föreslog inrättandet av en Ekonomisk upplysningstjänst 1934, och av en statlig utredning tillsatt 1935 för att utreda statsförvaltningens behov av kontinuerliga konjunkturundersökningar och av långsiktiga trendundersökningar. År 1937 beslöt regeringen att inrätta Konjunkturinstitutet som ett svar på detta behov av konjunktur- och trendundersökningar.

The Crystal ball and economic policy: The coordination of the economic policy and the making of a national institute for economic analysis 1908–1937

A rational planning of public works and a counter cyclical economic policy contributed to the building of a Swedish public monitoring system of the economy during the first three decades of the twentieth century.

The starting point in the development of this monitoring system was the proposal for an economic barometer on a French model in 1910 and the end-point was the establishment of the National Institute of Economic Research (NIER) in 1937. Both the barometer and the NIER shared a common purpose to inform the public and the business community of the current economic situation, and above all, to work as tool for the government to control and regulate the trajectories of business cycles. The analysis of a vast amount of documentation presented in this essay provides new insights into the development of economic policy in Sweden during this period of time and contributes to our understanding of the emergence of Keynesian economic policy during the interwar period.

There was an attempt to meet the demand for a counter-cyclical economic policy in 1910 with the suggestion for a public economic barometer and the creation of a permanent institution assisting the government in mitigating unemployment. The purpose was to prevent unemployment by calculating the turning points in the business cycle and thereby to facilitate a counter-cyclical economic policy. Parliament rejected the proposal referring to the difficulty to determine the turning points and to its own ability to determine the proper time to starting and redistribute planned public works. However, in 1914 Parliament made a concession by replacing the economic barometer with a series of economic indicators intended for the public and the business world.

During the first world war the question lay dormant. However, signs of raising unemployment in some sectors of the economy in early 1920 resulted in a bill submitted to Parliament suggesting the establishment of a permanent body with the aim to increase the mobility of labour. References were made to the debate in Parliament prior to 1914, but the bill was not adopted. Instead, Parliament decided to submit the question to the parliamentary Committee of Social Insurance for further examination.

Although the economic depression in 1921 and 1922 in fact lead to an increased public albeit descriptive statistical surveillance of the Swedish economy it was not until 1925 that the sudden signs of backlash and increasing unemployment convinced the government that the labour market was in need of greater examination. This resulted in the appointment in 1927 of

a new parliamentary committee, the Commission of Unemployment.

The sources show that from the outset of its work the commission considered the question of improved economic statistics and of counter-cyclical policy as important means to prevent long-time unemployment. Some of these documents also contain references to the pre-1914 proposal for an economic barometer.

The advent of the economic depression in the beginning of 1930 gave an impetus to the idea of establishing a permanent institute to assist and guide the government in formulating its economic policy against unemployment. Between 1932 and 1934 the outline of an economic information office was worked out mainly within the Commission of Unemployment. Its report was published in 1935 with a draft proposal for a national economic information office. The sources indicate that the planning of the new institution was carried through in conjunction with the Ministry of Finance as a part of launching the new economic policy against unemployment. In 1937 Parliament decided to establish a national institute of economic research (NIER).

Keywords: business cycles, central planning, economic indicators, economic policy, unemployment