

BO E KARLSSON:

Bruttonationalprodukten

Begreppet bruttonationalprodukt (BNP) återkommer ständigt i ekonomisk och politisk debatt. Civilekonom Bo E Karlsson analyserar begreppet, som anger värdet av de varor och tjänster, som används till konsumtion, investeringar och export (efter avdrag av import). Han berör också den kritik som BNP utsatts för som värde-mätare. Kan man över huvud taget helt jämföra varor, producerade av privata företag, som tvingas rationalisera på grund av konkurrens från andra företag i samma bransch, med varor från statliga företag, som ej utsätts för samma tvång? Skattebetalarna anser säkerligen i stor utsträckning att de offentliga tjänsterna är för dyra.

Önskemål om att ersätta BNP-begreppet med ett bättre mått på välfärd återkommer regelbundet i den ekonomiska debatten. Särskilt under senare år har bruttonationalproduktens förändringar ifrågasatts som adekvat mätare av välfärdsutvecklingen. Det har sagts att BNP endast mäter kvantitativa aspekter på välfärden. De kvalitativa utelämnas. BNP-begreppet har kritiserats därför att det inte tillräckligt skulle beakta tex sociala kostnader eller miljökostnader. Värdet av en förstörd sjö dras vid BNP-beräkningarna inte av från värdet av den produktion, som föranlett nedsmutsningen. Om däremot resurser sätts in för att på nytt rena sjön, kommer detta att registreras som en pluspost.

1970 års långtidsutredning berör i sitt huvudbetänkande dessa frågor. Man fastslår att »nationalräkenskaperna har inte varit utformade med avsikt att mäta den totala välfärdsutvecklingen. De har heller inte utgetts för att vara det. En genomgång av den politiska debatten, motiveringar för reformer i propositioner, parti-program etc skulle säkert visa att BNP-begreppet inte heller uppfattats så i seriösa politiska sammanhang.» Det finns emellertid, konstaterar man, en rad områden där BNP-begreppet är i högsta grad användbart: Det »är fullt adekvat för analys av produktionskapacitet och därmed resursutrymme för framtida konsumtion, kapitalbildning, utrymme för ulars-bistånd, bytesbalansmål etc. Där- emot kan det endast tjäna som utgångspunkt och referensram när det gäller välfärdsaspekterna och de kvalitativa sidor-

na i övrigt av den ekonomiska och sociala utvecklingen.»

Begreppets innebörd

Denna artikel skulle kunna sluta här. Kritiken mot BNP-begreppet är följd av en missuppfattning. BNP-beräkningarna har över huvud taget aldrig förutsatts mäta de aspekter på tillvaron, som de blivit kritiserade för att mäta dåligt. Frågan — vad mäter BNP? — har emellertid inte besvarats. Vi återknyter därför till långtidsutredningens genomgång av BNP som mått på ekonomisk utveckling.

1. Produktionsresultatet kan betraktas från två sidor, antingen som värdet av de varor och tjänster som används till konsumtion, investeringar eller export (efter avdrag för import) eller också kan man betrakta det som summan av de olika näringsgrenarnas förädlingsvärde, dvs deras bidrag till den totala produktionen. Med den första metoden erhålles BNP från användningssidan, med den andra BNP från produktionssidan. I princip skall båda metoderna ge samma resultat. På grund av brister i statistiken brukar de emellertid ge något olika resultat.

2. BNP-begreppet mäter endast vissa sidor av den ekonomiska utvecklingen, medan andra lämnas utanför. Där inräknas i stort sett endast värdet av de varor och tjänster som köps och säljs på olika marknader. Resultatet av produktiv verksamhet som utförs utanför marknadshushållningen, t ex olika sysselsättningar i hemmet, oavlönat föreningsarbete o s v inräknas inte.

3. Den standardstegring som uppstår genom ökad fritid faller också utanför BNP.

4. Den offentliga konsumtionen i form av undervisning, sjukvård, försvar etc omsätts inte på en marknad med prisbildning. Dessa konsumtionsposter infogas i BNP-beräkningarna från kostnadssidan med ett belopp som motsvarar summan av löner, omkostnader för förbrukade varor och tjänster samt vissa schablonmässiga avskrivningar på realkapital i form av byggnader o s v.

5. Kulturella och andliga aktiviteter inräknas i BNP till det belopp varmed de betalas.

6. BNP är som framgår av ordet — bruttonationalprodukt — ett bruttomått. Det mäter den samlade produktionen utan att därifrån dras den förbrukning och förslitning av kapital, som är en förutsättning för produktionen, alltså inte heller förbrukningen av miljökapital. Vad som i företagets bokföring registreras som avskrivningar ingår alltså som plusposter i BNP. För skattningar av nettoproduktionen finns begreppet nettonationalprodukt, NNP, vilket innebär att man gjort avdrag för kapitalförslitningen.

Att BNP snarare än NNP intar den centrala platsen i ekonomisk statistik beror helt enkelt på att den senare är så mycket svårare att mäta. De kritiker som säger, att BNP ej mäter förbrukning av miljöresurser, har sålunda rätt. Det ligger i ordet »brutto».

Alla varor och tjänster är ej jämförbara
I BNP-begreppet summeras alltså allt från

atomkraftverk till kolapapper och sophämtning. I småskolans matematikundervisning fick vi lära oss att det inte går att »plussa ihop» äpplen och apelsiner. Men just den operationen görs i nationalräkenskaperas BNP-beräkningar: 1 äpple + 1 apelsin = 75 öre. Är en sådan räkneoperation meningsfull?

Den ekonomiska teorin anger förutsättningarna för dess meningsfullhet. Vad som summeras i BNP-begreppet är olika varors och tjänsters »värde», uttryckt i tex kronor. Den första förutsättningen för BNP-begreppets meningsfullhet är alltså att värdet av olika varor och tjänster kan jämföras: äpplen för 1 krona skall ha samma »värde» som apelsiner för 1 krona; 1 krona använt till konsumtion skall ha samma värde som 1 krona använt till investeringar. I annat fall skulle tex en situation, där investeringarnas andel av BNP uppgår till 20 procent, vara mer eller mindre »värd» än en alternativ situation, där investeringsandelen av BNP är 25 procent, även om BNP i båda fallen i kronor räknat är lika stor. Denna fullständiga jämförbarhet föreligger endast vid vad som inom ekonomisk teori kallas paretooptimalitet. Paretooptimalitet är också förutsättningen för maximal välfärd. Det föreligger vid perfekt konkurrens.

Perfekt konkurrens förutsätter bl a att de olika ekonomiska subjekten handlar rationellt. Det förutsätter perfekt information om olika alternativ. Det förutsätter att ingen enskild producent eller konsument kan påverka prisbildningen. I perfekt konkurrens är priset på en vara lika

med kostnaden för den sista enheten av varan, lika med den genomsnittliga produktionskostnaden för varan.

Perfekt konkurrens förekommer inte i sinnevärlden. Den fullständiga värdejämförbarheten föreligger inte heller. I en ekonomi där varor köps och säljs på en marknad och där konsumenterna har valfrihet finns dock fortfarande en ungefärlig jämförbarhet. Investeringsbeslut fattas mot bakgrund av bedömningar rörande konsumenternas beteende. Räknar en företagare med att en investering i en maskin inte kommer att bära sig, gör han inte investeringen. Han använder i stället pengarna till något annat, tex konsumtion. I en marknadsekonomi är alltså en summering av värdet av de produkter som utbjuds på marknaden — mätt med priset — meningsfull. De avvikelser från den ideala situationen som förekommer torde inte vara nämnvärt mycket större än de fel som är följden av en ofullständig statistik.

Offentliga sektorn contra privata

När den offentliga sektorn kommer in i bilden blir situationen emellertid en annan. Den offentliga konsumtionen omsetts inte, som konstaterades under punkt 4 ovan, på en marknad med prisbildning. Konsumtionsposter infogas i BNP-beräkningar från kostnadssidan. Eftersom den offentliga konsumtionen och den offentliga produktionen av huvudsakligen tjänster aldrig blir föremål för någon marknadspövning vet vi inte, om en krona använd till offentlig konsumtion är lika myc-

ket »värd» som en krona använd för privat konsumtion eller för investeringsändamål. Det är i själva verket så, att en betydande del av den offentliga verksamheten motiveras av att man inte accepterar resultatet av marknadskrafterna. Genom politiska beslut vill man få till stånd ett annat resultat än det som konkurrensökonomi skulle lett till.

På flera områden finns det inget alternativ till offentlig verksamhet. Det gäller tex försvaret, ordningsmakten och domstolsväsendet. På andra områden kan man mycket väl tänka sig att samma funktioner utförs på en marknad med prisbildning. Det är sannolikt, att den offentliga sektorns expansion har lett till en väsentligt större produktion av de tjänster det här är fråga om, än vad som skulle blivit fallet om marknadskrafterna fått regera. Om så är fallet, kan detta innebära, att den sista kronan offentlig konsumtion värderas mindre, än den sista kronan privat konsumtion, dvs att medborgarna anser att de skulle få det bättre om den privata konsumtionen kunde öka på bekostnad av den offentliga.

BNP-begreppet gör, som långtidsutredningen påpekade, inte anspråk på att mäta den totala välfärdsutvecklingen. Ovanstående synpunkter, som ju snarast bygger på ett välfärdsteoretiskt resonemang, kan därför synas irrelevanta. Vad innebär det emellertid om skattebetalarna faktiskt anser, att de skulle få det bättre om skatten sänktes genom en nedskärning i utbudet av offentliga tjänster? Helt enkelt att man anser de offentliga tjänsterna vara

för dyra. Att detta inte leder till minskad efterfrågan utan tvärt om kan vara förenat med köfenomen beror på att ianspråktagandet av tjänsterna i och för sig inte är förenat med några kostnader eller blott med små kostnader. En för stor produktion av för dyra varor eller tjänster är ekonomiskt ineffektiv. Har en säljare på en marknad för många för dyra varor, måste han sälja dem för ett lägre pris för att bli av med dem. Hans bidrag till BNP kommer att registreras till det lägre priset, dvs till det pris andra var villiga att betala.

Detta leder till frågan: Registreras inte den offentliga produktionen av varor och tjänster till ett för högt pris? Är inte den offentliga konsumtionens bidrag till BNP med de beräkningsmetoder som används för stort, större än dess »värde»? Detta skulle nämligen innebära att BNP överskattas och att i en ekonomi med växande offentlig sektor den eventuella ekonomiska tillväxten överskattas.

Man kan komma fram till samma fråga genom ett mera direkt resonemang. Produktiviteten inom den offentliga sektorn är lägre än inom den privata. Produktivitetens utvecklingen är långsammare. Detta är sannolikt bl a en följd av avsaknaden av konkurrens. Inom företagsekonomisk litteratur talar man ibland om »management by exception». Det innebär att ett företag effektiviserar och rationaliserar endast då det är tvunget. Är man ensam på sin marknad och har ett monopol, är man inte tvungen att ägna större möda åt att höja sin produktivitet. Drabbas

man av högre kostnader kan man höja priserna. Det är troligt att ett sådant företag lägger sig till med en större organisation än nödvändigt. Parkinsonismen kan härja obehindrat. Drabbas företaget så plötsligt av konkurrens, kan man effektivisera genom att operera bort en del av vad man kallar uppsamlad »slack». Det var det Curt Nicolin gjorde då han hoppade in i SAS.

Inom den offentliga förvaltningen finns sannolikt massor av »slack». Parkinson visade i sin »Parkinsons lag» hur den brittiska marinförvaltningen hade fortsatt att växa efter kriget trots en kraftig nedskärning av flottan. Motsvarande torde gälla i flertalet statsförvaltningar och bli mer accentuerat ju längre man fått arbeta utan att irriteras av regimskiften och nya kvarter som vill sopa bättre. Att det gäller för den svenska statsförvaltningen är höjt över allt tvivel.

Riklig förekomst av »slack», organisatorisk ineffektivitet, innebär att ett givet resultat uppnås med en allt för stor insats av resurser eller tvärt om, att man med en given insats av resurser får ett allt för obetydligt resultat. Är det då rimligt att värdet av den produktion, som åstadkommes, skall mätas såsom produktionskostnaden?

Vi återkommer alltså till frågan: Registreras inte den offentliga sektorns bidrag till BNP till ett för högt belopp?

Offentlig konsumtion ökar

BNP är operationellt definierat. Det mätas är resultatet av mätningen. BNP är det resultat som erhålles genom tillämpning

av FN:s System of National Accounts (SNA). Därmed är emellertid ytterligare diskussion inte överflödigt. Återstår frågan om resultatets tillämpbarhet. BNP är enligt långtidsutredningen, såsom redan citerats, fullt adekvat för analys av produktionskapacitet, resursutrymme för konsumtion, kapitalbildning, utrymme för u-landsbistånd, bytesbalansmål etc.

1971 ökade BNP enligt nationalräkenskaperna volymmässigt med 0,3 procent eller med 540 miljoner kronor i 1971 års priser. Samtidigt ökade den offentliga konsumtionen med 4,3 procent eller ca 1 750 miljoner kronor, dvs mer än tre gånger så mycket som BNP totalt. Det är frestande att ifrågasätta huruvida BNP-ökningen 1971 var ett adekvat mått för analys av konsumtionsutrymme o s v. Investeringarna minskade under 1971, likaså den privata konsumtionen. Är det inte möjligt att också de totala resurserna i själva verket minskade under 1971? 1971 var ett i flera avseenden exceptionellt år. Men även ett år som 1970 motsvarade den offentliga konsumtionens ökning ca 1/3 av BNP-ökningen och 1969 ca 1/4.

Detta är inte ett ifrågasättande av nationalräkenskapernas ändamålsenlighet för analys av konsumtionsutrymme, produktionskapacitet etc, endast av BNP-begreppet. Nationalräkenskapernas mer desagregerade storheter — industriproduktionens utveckling, investeringsutvecklingen är sannolikt i högsta grad användbara för en sådan analys.

Vi tangerar en klassisk fråga i ekonomisk-politisk debatt: Är det likgiltigt vad

som produceras? Har kosmetikaproduktion eller reklamproduktion för 1 miljon kronor samma värde för samhället som produktion av sjukvård eller bostäder för samma belopp? Wigforss svar på frågan har varit nej. Med tanke på den under vårriksdagen beslutade reklamskatten kan det förmodas att också finansminister Sträng svarar nej. Kommunistiska ekonomer svarar obetingat nej. En ekonom fostrad i den klassiska, liberala ekonomiska skolan svarar däremot ja — under förutsättning av en fungerande marknadsekonomi. Vårt svar skulle bli: ju större del av produktionen, som ställs utanför den rena marknadsekonomin, antingen genom direkt statlig och kommunal aktivitet eller genom tvingande regleringar, ju mer måste den ekonomiska politiken ägna sig åt att värdera olika typer av produktion.

BNP mäter inte den totala välfärdsutvecklingen, förklarade långtidsutredningen. Det är däremot sannolikt att BNP är positivt korrelerat med välfärdsutvecklingen. Frågan om adekvata mått på välfärdsutveckling är långt ifrån ny. Inom den ekonomiska disciplinen behandlas hit hörande frågor inom välfärdsteorin. Enligt dess striktaste krav kan man med säkerhet säga, att välfärden ökat endast i en situation, då någon fått det bättre utan att någon annan fått det sämre.

En så strikt definition på »ökad välfärd» är emellertid knappast politisk meningsfull. I ett samhälle statt i utveckling kan vi aldrig veta om välfärden ökar eller inte. Vissa regioner har problem med vi-

kande befolkningsunderlag. Vissa yrkeskategorier har svårigheter att upprätthålla uppnådd standard. Andra grupper får det otvivelaktligen bättre. Miljövärden förtärs och andra miljövärden tillkommer. Teoretiskt går det inte att fastställa om summan av plusposterna överväger summan av minusposterna. Det går inte att leda i bevis att förbättrad standard för 10 uppväger sämre standard för en. Det går inte att bevisa att 20 procents löneförbättring uppväger värdet av ett förorenat vattendrag. De flesta anser sannolikt att det finns ett samband mellan stigande materiell standard och ökad välfärd. Inte minst avtalsförhandlingarna brukar peka på det. Om det är rätt lär vi emellertid aldrig få veta ens med en aldrig så sofistikerad metod för mätning av välfärdsutveckling.

Använt med försiktighet och med vetenskap om dess brister har detta till trots BNP-begreppet sitt obetingade värde. När BNP ökar snabbare än genomsnittligt vet vi, att nya resurser tillkommer som kan användas till konsumtion, till investeringar, till forskning eller till miljövard. När BNP ökar långsammare är nettoresultatet mer tveksamt. Detta leder till två slutsatser:

En bättre ekonomisk statistik är önskvärd.

En snabb ekonomisk tillväxt, mätt i BNP-ökning, är, med hänsynstagande till de restriktioner, som t ex miljövardsmålen uppställer, ett angeläget ekonomisk-politiskt mål.