

Repliker och kommentarer

Prognoser och politik — ett förslag till lösning

Det har försiggått en livlig debatt — på olika plan — om tillförlitligheten i de offentliga konjunkturprognoserna, och om hur och i vad mån den förda, föga framgångsrika stabiliseringspolitiken under 1971—73 betingats av de dåliga prognoserna. De senaste inläggen i denna debatt har redovisats i föregående nummer av "Ekonomisk Debatt". Kraghs och Matthiessens artiklar [Matthiessen 1973 a och b, Kragh 1973] ger goda utgångspunkter både för att utpeka för flertalet ekonomer gemensamma uppfattningar i dessa frågor och för att dra några strategiska skiljelinjer i åsikter om ekonomernas möjligheter och uppgifter inom och utom kanslihusvärlden. Avsikten med detta inlägg är inte att fortsätta eller spetsa till denna debatt; mitt syfte är närmast att söka en positiv lösning i riktning mot en förbättring i debattunderlaget.

Låt mig börja med att helt kort notera vad vi ekonomer — "innanför och utanför" kanslihusvärlden — är eller bör vara ense om:

1. Det är i allmänhet enormt svårt att göra någorlunda rättvisande konjunkturprognoser. Konjunkturinstitutet och finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering (som utarbetar nationalbudgeten) har särskilt under senare år på ett övertygande sätt demonstrerat detta förhållande. Jag anser att Hultcrantz' omsorgsfulla redovisning av prognoser och utfall över perioden 1946—69 [Hultcrantz 1971] just tack vare en "oförstående" mekanisk analys (som Kragh vänder sig mot) — klart visar hur prognoserna med stor sannolikhet slår fel.
2. Kragh har säkert rätt i — det har

jag också själv i olika sammanhang framhållit — att det var särskilt svårt att bedöma den kortsiktiga utvecklingen under åren 1970—72. Det ser ut som om vi fått nya variationsmönster i fråga om privat konsumtion, bostadsbyggande, kommunernas investeringar och lagerinvesteringar. Dessa erfarenheter har bidragit till att skapa ny osäkerhet i fråga om prognosmetoder.

3. Den förda stabiliseringspolitiken 1970—72 har inte varit framgångsrik — vilka rimliga kriterier vi än använder: jämförelser med den stabiliseringspolitik som fördes i motsvarande skeden tidigare eller jämförelser mellan resultat och plausibla mål beträffande arbetslöshet, tillväxttakt och prisutveckling.
4. Det har också varit extra svårt att föra en framgångsrik stabiliseringspolitik därför att de ekonomisk-politiska målkonflikterna varit mer än vanligt komplicerade. Jag tänker inte bara på avvägningar mellan mål för sysselsättning, prisstabilitet, inkomstutjämning och betalningsbalans utan också på att politiska bindningar och politiskt taktikspel synes ha varit mer besvärande än tidigare.

Motsättningarna — inte minst mellan ekonomer innanför och utanför kanslihuskretsen — börjar när det gäller att kritiskt bedöma den förda ekonomiska politiken ur den avgörande synvinkeln om den kunde ha varit bättre. Hur "orealistisk" får kritiken vara? Ty det måste ju vara fråga om förmåga till "realism", dvs till abstrakt analys av tänkbara alternativ till den faktiskt förda politiken, rimligen också innefattande bättre konjunkturprognoser.

Kragh framhåller med eftertryck att det är ofantligt mycket lättare att "på efterklokhetens upphöjda plattform" med facit i hand både visa hur fel prognoser och politik varit och plädara för långt bättre alternativ än det var i den stund prognosen utarbetades och politiska beslut fattades. Det kan lätt bli något av "besser-wisser"-attityd över en efterhandskritik som bortser från all osäkerhet i bedömning av läge och utsikter då prognosen gjordes, liksom från ovissheit om hur och när olika åtgärder verkar. Härtill kommer så raden av politiska restriktioner, prestigeproblem m m, som i varje läge förhindrar eller försvårar rationella beslut.

Som Matthiessen påpekar går Kragh emellertid mycket långt i sin strävan att lojalt visa hur svårt det egentligen är att på ett rimligt och realistiskt sätt tänka sig en bättre och mer effektiv politik än den som faktiskt fördes åren 1970—72. Han står nära en deterministisk åskådning: de ekonomisk-politiska åtgärderna var i hög grad betingade av givna prognoser, de politiska bindningarna gav starkt begränsat handlingsutrymme och inom detta utrymme var politiken i stort sett den bästa möjliga (några blygsamma reservationer kan dock som Matthiessen påpekar utläsas). Och prognoserna är som Kragh framhåller utförda med stöd av med tiden allt bättre statistisk information och alltmer utvecklad analysteknik. Kragh har egentligen endast förakt över för de utomstående ekonomer som med långt sämre förutsättningar än konjunkturinstitutet chansar på en annan prognos än KIs och finansdepartementets och än värre av en slump kanske kommer närmare utfallet. Kragh understryker att prognosernas "godhet" inte kan mekaniskt bedömas genom ett studium av avvikelser mellan prognos och utfall — "ett omtyckt tidsfördriv i akademiska sammanhang" som Kragh uttrycker sig.

Det är väl också i och för sig riktigt att KI och finansdepartementet besitter erfarenheter, informationsmaterial och kunskaper i en grad som ingen utomstående enskild ekonom eller institution kan ens komma i närheten av. Är konklusionen då att vi alla andra sålunda bör lita på prognoserna från KI och nationalbudget? Vi kan visserligen få vara allmänt skeptiska med hänsyn till meritlistan men samtidigt borde vi i all ödmjukhet inse att ingen av oss utomstående rimligen kan åstadkomma bättre grundade prognoser. Efteråt kan vem

som helst konstatera feLEN. Kragh understryker som sagt den stora osäkerhet som med nödvändighet är förenad med varje prognos, bl a därför att varje nytt konjunkturläge till stor del är unikt. Men han avvisar ändå förslag till alternativa prognoser som uttryck för osäkerheten i bedömningen; KIs prognos likaväl som nationalbudgeten skall ju bilda en del av underlaget för ekonomisk-politiska beslut och då måste vad dessa organ uppfattar som mest sannolikt vara utslagsgivande. Man har i allmänhet ingen nytta av flera explicita prognosalternativ.

Finansministern och de offentliga konjunkturprognoserna

Allt detta låter sig sägas. Men det är inte hela sanningen. Just detta förhållande att konjunkturprognoserna kommit att tjäna som underlag för ekonomisk-politiska ställningstaganden medför *risiker* för prognosernas innehåll och utformning. Jag säger inte att konjunkturrapporterna och nationalbudgeterna är medvetet snedvridna för att stödja och motivera den politik finansministern beslutat föra. Det finns emellertid numera en sorts besvärande men oundviklig, ohelig allians eller "collusion" mellan de prognosansvarande organen och finansdepartementet. Det vore ju t ex orimligt om konjunkturrapporten och än mer om nationalbudgeten innehöll en syn på den närmaste tidens konjunkturer som i väsentliga avseenden stred mot finansministerns. Det vore också förvånande om en konjunkturrapport eller en nationalbudget innehöll en exposé av felinriktad stabiliseringspolitik som en av orsakerna till en otillfredsställande konjunkturutveckling. Samarbetet mellan finansdepartementet och dessa prognosorgan måste vara så pass intimt och förtroendefullt att sådant inte händer. Små meningsskiljaktigheter i fråga om förväntade förändringar t ex i exportvolym, investeringar och BNP har redovisats men i allt väsentligt är konjunkturuppfattningarna gemensamma.

Det förhållandet att konjunkturbild och prognos i allt väsentligt är gemensam inom KI och finansdepartementet *behöver* i och för sig inte uppfattas som oroande från synpunkten av en ekonomisk-politisk bias i konjunkturbedömningen. Man kan i naiv förtröstan föreställa sig att finansministern och hans män passivt inhämtar resultaten av den vetenskapliga prognosanalysen från KI

och nationalbudgetsekretariatet. I den mån den prognoserade utvecklingen inte stämmer med uppställda mål bör finansministern fatta beslut om förändringar i den ekonomiska politiken. Avvikelser mellan prognos och utfall som hänför sig till sådan av en prognos provocerad politik är ett gammalt problem inom prognosproblematiken som jag inte skall gå in på här.

Så klar och enkel som här antytts är emellertid inte vår ekonomisk-politiska värld på detta gränsmråde mellan vetenskap och politik. Här finns under alla förhållanden besvärliga objektivitetsproblem, men de försvåras i detta fall genom rådande personliga och institutionella förhållanden. Vår nuvarande finansminister kan inte — lika litet som de båda föregående — uppfattas som passiv figur som tacksamt accepterar på möjligast objektiva grunder gjorda prognoser. Finansministerns egen stora erfarenhet av konjunkturer och framför allt hans ledande uppgift inom den statliga ekonomiska politiken måste spela in i de interna diskussionerna om konjunkturerna. Observera åter att jag på intet sätt vill insinuera försök till medveten förfalskning av en konjunkturbild. Det är bara så att tex nya tendenser i utvecklingen som inte varit förutsedda och strider mot den konjunkturuppfattning som ligger till grund för fattade beslut om ekonomisk politik åtminstone till en början kan avfärdas som tillfälligheter eller fel i statistiken m m. En hög grad av subjektivitet i tolkningen av ny information är oundviklig. En stark finansminister har därför stora möjligheter att inom rimliga ramar hävda en egen uppfattning om utvecklingen på olika punkter. Det finns alltid ett icke obetydligt utrymme för ett väl motiverat tyckande inom en konjunkturprognos — som av rent ekonomisk-vetenskapliga skäl varken kan vederläggas eller verifieras.

Det följer av ovanstående beskrivning av en "prognosbildningsprocess" att denna kan få karaktären av "förhandlingar" om konjunkturen under tiden före statsverks- och tilläggspropositioner mellan finansministern och KI. Benämningen "förhandlingar" är ett skämtsamt uttryck för min oro för den slags anpassningsprocess som kan föregå tillkomsten i första hand av en nationalbudget men även av en konjunkturrapport. Det finns också i den allmänna inställningen till dessa offentliga konjunkturbedömningar utan tvivel en ten-

dens att uppfatta dem som partiellt politiska dokument. Man kan hävda att just detta förhållande att prognoserna på något sätt har finansministerns sanktion gör dem särskilt intressanta. *Men därav följer å andra sidan en viss mistro mot konjunkturbedömningarnas vetenskapliga objektivitet.*

Det fanns en tid då konjunkturinstitutionen intog en mera självständig ställning än för närvarande är fallet både gentemot nationalbudgetsekretariatet och finansdepartementet. Både under Bent Hanssens och min egen tid som chefer för konjunkturinstitutionen kunde institutets konjunkturprognos avvika från — för att inte säga komma i konflikt med — konjunkturbedömningen i finansplanen. Den större frihet och självständighet som rådde på 40- och 50-talen gjorde ofta rapporterna till mera spännande läsning än de sedermera blivit. Rapporterna var — i synnerhet under min tid — långt sämre från statistisk och analytisk synpunkt än de är för närvarande. Men de innehöll — vilket jag anser vara ett stort plus — väsentligt mer om den förda ekonomiska politiken och dess tänkbara konsekvenser för utvecklingen än som är vanligt numera. Jag anser det vara en stor brist i den Kraghska epokens rapporter att där finns så litet av systematisk analys av hur den ekonomiska politiken verkat under en passerad period och än mindre av en prövning av konjunkturperspektiven framöver på grundval av tänkbara alternativ för stabiliseringspolitiken. Visst finns det sporadiska redovisningar av den förda finans- och kreditpolitiken insprängda i särskilda avsnitt, men man saknar en sammanfattande total analys av politikens roll i den bokförda utvecklingen. Mot bakgrunden av givna institutionella-politiska förhållanden under vilka våra offentliga konjunkturbedömningar framkommer, vore det nog orimligt att begära en sådan analys. Varje prövning av den förda ekonomiska politikens roll resp diskussion av möjligheterna för den närmaste framtiden måste i regel innebära en immanent kritik — eller i varje fall tolkas i den riktningen. Det ingår ju inte i politikens spelregler att finansministern kommer med bekännelser — eller sanktionerar sådana — om synder inom den förda politiken. Tyvärr ingår det inte heller (eller ens) i KIs vanor att kritiskt och systematisk sovra egna tidigare felprognoser; som Kragh har sagt skulle det finnas ringa intresse för sådana tillbaka-

blickar.

Mina försök att redovisa det samspel och de processer som ligger bakom våra offentliga konjunkturprognoser bygger inte på någon initierad "inside"-kunskap. Så ter sig det bakomliggande samspelet i varje fall för mig. Det finns skillnader i dessa hänseenden mellan konjunkturrapporter och nationalbudgeter som jag inte gått in på — bl a därför att det endast är fråga om gradskillnader vad gäller prognosverksamheten, som fö till stora delar utföres av samma experter. Min slutsats är att det finns fog för subjektiva farhågor för varierande grad av politisk slagsida i dessa konjunkturbedömningar.

Detta förhållande behöver inte betyda försämrad kvalitet — innehållsmässigt och analytiskt — det vill jag understyrka. Rapporterna liksom nationalbudgeterna ger innehållsrika översikter, laddade med färsk statistisk information och presenterade med stöd av väl utvecklad ekonomisk analys. Jag har all respekt för det enorma, pressande arbete som ligger bakom varje konjunkturrapport och nationalbudget. Vi ekonomer och alla andra är tacksamma för den kontinuerliga uppföljning av konjunkturövervakningen som framkommer.

Rapporterna och nationalbudgeterna är emellertid egendomligt tråkiga och stereotypa. Det är frapperande hur litet av förnyelse denna rapportskrivning bjudit på under en lång period — ständigt samma sorts kapitel med i huvudsak oförändrade avsnitt med materialredovisning och analys. Just detta förhållande att särskilt nationalbudgeterna utgör en sorts stöd för den förda ekonomiska politiken *borde* ju kunna betyda en friskare och mer pedagogisk satsning just på att visa hur den förda politiken kan försvaras och hur finansministerns planer för den närmaste framtiden passar in i det framlagda konjunkturperspektivet. Man kunde med ett sådant explicit, öppet hänsynstagande till den förda ekonomiska politiken skriva lika klart och pedagogiskt som "Council of Economic Advisors" gör i anslutning till den amerikanske presidentens planer. Med en sådan klarare politisk karaktär hos de offentliga prognoserna skulle emellertid behovet förstärkas av kompletterande konjunkturprognoser att utföras av fristående opolitiska organ.

Ett fristående ekonomiskt råd

Finansminister Sträng framhåller ofta

och gärna hur ytligt och oansvarigt utomstående ekonomer fungerar när de i efterhand kritiserar den förda politiken. Dessa ekonomer — till vilka jag hör — gör mekaniska efterhandskonstruktioner med facit i handen av felan i prognoser och politikbeslut. De bortser därmed — enligt Sträng — från hela ovisshetsläget vid den aktuella konjunkturbedömningen liksom från den ofta komplicerade historisk-politiska situationen vid ställningstaganden till och beslut om ekonomisk politik. Jag medger gärna att det ligger en del sanning i denna karakteristik av ekonomernas kritik såsom naiv och "oansvarig", om man därmed menar att de inte i rimlig mån beaktar en rad i varje läge rådande ovisshets- och politiska faktorer. Men det alternativ som en "innanförstående" ekonom som Kragh representerar är inte heller bra. Då blir det ingen kreativ debatt, utåt bara lojal förståelse. En viss grad av naivitet i kritiken av prognoser och politik är på sin plats, när en ekonom ser tillbaka på händelseutvecklingen likaväl som när han diskuterar möjligheterna att i dagens läge föra en mera rationell politik. Men ekonomen bör — om politiker och andra tongivande kretsar skall lyssna — inte gå alltför långt i denna typ av naivitet, alltså inte i alltför hög grad bortse från rådande politiska restriktioner och omöjligheter.

Det finns en metod att från angivna synpunkter förbättra debattläget: locka och tvinga ekonomer till ökat ansvar i sin kritik genom att skapa ett nytt forum för denna verksamhet. I flertalet länder finns det vid sidan av offentliga prognosorgan ett antal konkurrerande privata eller oberoende halvoffentliga institut och råd som i konkurrens bjuder på konjunkturanalys och debatt om ekonomisk politik. Sverige är ett av de få välutvecklade länder som har ett offentligt prognosmonopol. I Danmark och Västtyskland har det etablerats med offentliga medel finansierade råd bestående av självständiga ekonomer som har fria händer att kritiskt granska offentliga prognoser likaväl som förslag till ekonomisk-politiska satsningar. Det tyska "Sachverständigenrat" med en rullande sammansättning av "utanförstående" ekonomer har i hög grad bidragit till en hög och för regeringen tidvis besvärande nivå på den ekonomiska debatten. I vårt land har vi inga motsvarigheter till sådana råd och institutioner, som med adekvata resurser kan prestera

både självständig och insiktsfull analys av underlaget för prognoser och ekonomisk politik.

Varför inte skapa ett litet råd av oberoende ekonomer också i Sverige? Frågan har väckts vid flera tillfällen men hittills inte vunnit bifall. Rådets verksamhet behöver varken bli omfattande eller kostsam och det kan börja i mycket blygsam skala. Jag kan tänka mig att såg tre framstående ekonomer — helst yngre och entusiastiska för uppgiften, inte grå och cyniska — under tex tre månader under hösten friställs för självständig genomgång av allt tillgängligt konjunkturmateriel. Ett litet kansli med ett par assistenter bör ställas till deras förfogande. Den rapport som på detta sätt utarbetas kan lägga tyngdpunkten vid från år till år varierande frågor av stor politisk aktualitet. En huvudpunkt är att KI och finansdepartementets planeringsavdelning får konkurrens. Även om det bakomliggande informationsmateriet för konjunkturbedömning i huvudsak är gemensamt kan tolkningen bli annorlunda, originella analysinnovationer etableras och inte minst kan den förda ekonomiska politiken föras in i analysen på ett mera fruktbarande sätt än de offentliga organen kunnat och velat åstadkomma. Det är rimligt att tänka sig att den nya ekonometriska modell som håller på att konstrueras vid EFI (Handelshögskolan) skulle komma att utnyttjas och utvecklas av ett sådant råd; meningen är ju att denna modell just skall kunna användas för att analysera ekonomisk politik.

Låt mig ge några exempel på "ömtåliga" men viktiga frågor som ett sådant råd kunde ta upp till analys om det existerade nu. Det är som Kragh också framhåller en allvarlig brist i politikdebatten att målen är så suddiga. Arbetslösheten har under senare år fått en annorlunda struktur. Hur skall målet full eller hög och jämn sysselsättning preciseras under rådande betingelser och vilka blir i olika alternativ konsekvenserna för generell och selektiv politik? Prisstabiliseringsmålet måste med hänsyn till de senaste årens erfarenheter ses i ett nytt perspektiv, och detta också med hänsyn till "trade off" gentemot sysselsättningsmålet. Olika former av prisreglering och lönepolitik kan behöva studeras — liksom erfarenheter från andra länder. Rådet skulle kunna analysera möjligheter att i dagens läge söka stabilisering genom olika former av kronappreciering resp system för exportav-

gifter och importsubventioner. Målen för inkomstutjämning har aldrig preciserats. (Hur stor del av produktionsresultatet kan tillåtas gå till företagsvinster tex?) En kritisk värdering av dessa mål, vägda mot stabiliserings- och tillväxtmål bör kunna ingå i rådets uppgifter när det gäller att sanera det ekonomisk-politiska debattläget.

Huvuduppgiften för detta råd skulle dock bli att självständigt och på eget ansvar analysera konjunkturläge och framtidsutsikter och därvid både kritiskt pröva effekter av den förda stabiliseringspolitiken och diskutera rimliga förslag till förändringar i politiken. Det är givet att en sittande regering inte kan vänta sig direkt "politisk nytta" av ett sådant råd. Men i sitt ansvarsfulla jobb bör det bli mindre "illasinnat" och mindre naivt än vi ekonomer blir i sporadiska artiklar. Den ekonomisk-politiska debattnivån i landet bör kunna både höjas och friskas upp genom rapporterna från rådet — och i sista hand borde också riskerna för felsatsningar inom den ekonomiska politiken reduceras — det är i varje fall min tro.

Professor Erik Lundberg,
Handelshögskolan

Referenser

- Hultcrantz, Gerhard, [1971], "Prognos och ekonomisk verklighet" *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Erik Lundberg m fl, Stockholm.
- Kragh, Börje, [1973], "Den svåra stabiliseringspolitiken" *Ekonomisk Debatt*, årgång 1, nr 3.
- Matthiessen, Lars, [1973a], "Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation" *Ekonomisk Debatt* årgång 1, nr 1.
- [1973b], "En not om den svåra stabiliseringspolitiken" *Ekonomisk Debatt* årgång 1, nr 3.