

Långtidsutredningarna – ställning, inriktning och metod*

Arbetet med långtidsutredningarna behöver förändras. Det har, hävdar Lars Heikensten, varit alltför bundet till några få detaljerade modeller som kräver mycket data men bortser från viktiga ekonomiska samband. Även Sverige behöver en kompetent miljö för analys av långsiktiga förlopp och strukturella problem i ekonomin, där relevanta och genomskådliga modeller kan skraddarsys.

Under hela efterkrigstiden har långtidsutredningarna varit ett centralt inslag i den ekonomisk-politiska debatten. De har flitigt debatterats i massmedierna och bland yrkesekonomerna. Inte sällan har de också använts i undervisningen vid högskolorna. De har ofta åberopats i politiska dokument och de två senaste utredningarna har lagts till grund för propositioner om den ekonomiska politiken på medellång sikt. Långtidsutredningarna har vidare varit en utgångspunkt för många utredningar av ekonomisk-politiska problem. Ibland har också beslutsfattare i ekonomin – även i företagen – låtit långtidsutredningarnas bedömningar vara direkt vägledande för sina beslut.¹

Mot denna bakgrund finns det skäl att diskutera långtidsutredningarna, deras ställning, inriktning och metod.

Alltför nära den politiska makten?

Ursprungligen utarbetades långtidsutredningarna av särskilt tillsatta kommittéer. I dessa var inslaget av akademiska ekono-

mer stort. Från och med 1965 års utredning överfördes utredningsarbetet till Finansdepartementet. Denna ändring betingades av regeringskansliets behov av kontinuerlig bevakning och uppföljning av den samhällsekonomiska utvecklingen på längre sikt.

Långtidsutredningarnas nuvarande ställning är värd att diskutera. Till skillnad från vad som gäller i t ex Norge är utredningarna – trots att de görs i Finansdepartementet – inte politiska produkter i den meningen att de läggs fram av regeringen. De produceras i stället av tjänstemän under eget ansvar – men i den politiska maktens närhet – och överlämnas till finansministern som underlag för hans ekonomisk-politiska bedömningar. Regering och riksdag kan efter en remissomgång ta ställning till utredningens slutsatser.

Starka skäl talar för att göra utredningar av LUs typ på armlängds avstånd

Ek dr LARS HEIKENSTEN är chef för den strukturpolitiska enheten vid Finansdepartementet. Han ledde arbetet med 1987 års långtidsutredning.

*Ett antal personer har givit värdefulla synpunkter på olika versioner av denna artikel. Jag vill särskilt tacka Klas Eklund, Urban Karlström, Staffan Laestadius, Lars Mathlein, Thomas Nordström och Per Schreiner.

¹Ett exempel på detta är att KF under 1960-talet planerade sina butiksetableringar med ledning av prognoser i långtidsutredningarna!

från politiken. Med den norska modellen är det inte möjligt att säga bistra sanningar med mindre än att regeringen redan bestämt sig för att ta itu med problemen.² Frihetsgraderna är större i Sverige. Regeringen har hos oss en möjlighet att – om den så önskar – distansera sig från utredningen.

Borde man då inte i konsekvensens namn producera utredningarna i en miljö som är helt oberoende av den politiska makten? Det skulle ju ytterligare öka utredningarnas möjlighet att ta upp frågeställningar som skulle kunna vara störande för sittande regeringar. Man skulle då också undvika misstankar om att utredningarna "anpassade" resultat.

De argument som anfördes när utredningsverksamheten överfördes till Finansdepartementet är emellertid, menar jag, fortfarande giltiga; det finns ett behov av långsiktiga och professionella bedömningar i regeringskansliet. Om långtidsutredningsverksamheten skulle kasta loss (eller kastas ut) skulle det med all sannolikhet efter en tid växa fram någon ny, liknande, men helt internt orienterad verksamhet. Kanske skulle då de publicerade utredningarna kunna bli i en viss mening bättre. Samtidigt skulle de faktiska ekonomisk-politiska besluten troligen baseras på interna promemorior av osäker kvalitet och utan den offentliga granskning som långtidsutredningarna nu utsätts för.

Jämfört med situationen under de första efterkrigstidsdecennierna finns det idag också fler institutioner i det svenska samhället som analyserar frågor liknande de som tas upp i långtidsutredningarna. Det är kanske optimistiskt att tro att det därmed finns garantier för att den förda politiken kritiserar och att kontroversiella problem belyses – men nog framstår behovet av ännu en helt fristående utredningsapparat som mindre. För den ekonomiska debatten kan det dessutom vara en fördel att en röst i kören har en viss koppling till den politiska makten.

Det finns emellertid skäl att uppmärksamma de risker som kan följa med utredningarnas koppling till den politiska makten. Bland en uppsjö relevanta problemställningar tvingas utredningen välja några som skall bli föremål för en analys. Naturligtvis är det inte möjligt att med bibehållen respekt bortse ifrån problem som en enig ekonomkår anser bör tas upp. Men i många frågor är enigheten inom ekonomkåren långt ifrån fullständig och kunskapsunderlaget bristfälligt. Här tvingas utredningarna avväga om och hur problemen skall behandlas. Detta ger ett visst "manöverutrymme". Samtidigt är det nog så att detta utrymme är mer begränsat än för en oberoende akademisk ekonom, för vilken det är fritt fram att pröva de senaste modeteorierna.

Minskad tilltro till makroekonomisk planering

Långtidsutredningarnas syfte har genomgående varit att ta fram ett underlag för den ekonomisk-politiska debatten och för utformningen av den ekonomiska politiken. Trots detta har utredningarnas inriktning och uppläggning naturligtvis varierat. De förändringar som skett i det ekonomiska läget och i den problembild utredningarna stått inför har påverkat dem, liksom det ekonomiska vetandets utveckling.

Under de första efterkrigsdecennierna fanns hos utredningarna ett inslag av indikativ planering. Med hjälp av detaljerad information om utvecklingen i olika delar av ekonomin (erhållen via enkäter eller från företrädare för olika sektorer) ställ-

² Kanske är det just detta som gjort att det norska finansdepartementet nyligen publicerade en utredning "Norsk økonomi i forandring – Perspektiver for nationalformue og økonomisk politikk i 1990-årene" för vilken en expertgrupp bestående av såväl akademiker som departementsfolk svarar. Där dras en del slutsatser som kanske inte skulle kunna framföras i regeringens långtidsprogram.

des en totalbild samman. Genom utredningarna spreds sedan denna information till beslutsfattare i ekonomin. Dessa erhöLL därmed – både från utredningarna och den process som föregick dem – information som kompletterade marknadernas signaler.

Huruvida en verksamhet av det här slaget är värdefull kan diskuteras. I den debatt som fördes under 50- och 60-talen var det närmast en truism att det förhöll sig så. Själva publicerandet av långtidsutredningar ansågs stimulera tillväxten och leda till en effektivare resursallokering, vilket med all önskvärd tydlighet framgår av följande citat från Ingvar Svennilsson:

"Firms and sectors are expected to adjust to the market development that actually follows, guided by the information they receive in the published national projection... The national projection creates an image of economic growth that has a backing in Government policy. This image will stimulate industry to plan for its long-term expansion and make it possible to do it more realistically. In this way, national projections may contribute to create a better balanced economic growth" (Svennilsson [1965]).

Svennilssons resonemang är emellertid inte självklart. Om de centralt gjorda bedömningarna visar sig felaktiga kan resultatet för ekonomin som helhet bli sämre än om varje aktör baserat sina ekonomiska beslut på en egen uppfattning om framtiden.

Möjligen skulle man kunna hävda att de som utformar "planen" har väl så goda möjligheter som de enskilda aktörerna att bedöma den ekonomiska utvecklingen. Fullt så enkelt är emellertid inte problemet. I själva den process som leder fram till en indikativ plan finns risker inbyggda. Såväl statsmakterna som olika företag kan agera taktiskt när de rapporterar in sina planer. De kan därmed missleda andra aktörer i ekonomin – med negativa konsekvenser för ekonomin som helhet.³

Indikativ planering förutsätter egentli-

gen samverkan och står därmed på sitt sätt i strid med den rena konkurrensmodellen. Klart är också att indikativ planering är mindre meningsfull i en ekonomi som är öppen gentemot omvärlden och därmed utsatt för ständiga krav på förändringar.⁴ Sammantaget har dessa faktorer medfört att föreställningen om långtidsutredningarna som en del i en indikativ planeringsprocess har avtagit i attraktivitet.

Plan eller prognos?

Svårigheterna att bedöma den ekonomiska utvecklingen är inget argument mot att göra långsiktiga bedömningar. Snarare är det så att de ökar behovet dels av bättre prognosmetoder, dels av känslighetsanalyser som belyser konsekvenserna av drastiska förändringar i förutsättningarna. Inom statsförvaltningen behövs prognoser t ex för att kunna beräkna inkomster och utgifter på längre sikt eller för att bedöma utrymmet för löneökningar. De behövs idag också t ex för att under olika förutsättningar värdera konsekvenserna av kärnkraftsavvecklingen. Vi kan helt enkelt inte undvara prognoser!

En annan sak är hur dessa prognoser utformas. Kritik mot utredningarna har riktats för att de rör ihop rena prognoser med planer och önsketänkande.

I de senaste utredningarna har emellertid inte några rena prognoser redovisats. I stället har sk kravkalkyler kommit till användning. De kan ses som en slags be-

³Se Johansen [1978] för en diskussion av bl a detta problem.

⁴Långtidsutredningarna skulle möjligen ha kunnat fungera som renodlade planer för den offentliga sektorn. Så har emellertid inte varit fallet. Inte förrän 1984 lades de till grund för explicita ställningstaganden av regering och riksdag. Men dessa gällde då snarare övergripande utvecklingsdrag an specifika planer för enskilda sektorer.

tingade prognoser. Inom ramen för en konsistent modell försöker utredarna, utifrån vissa exogena antaganden, precisera krav som ställs på t ex lönebildningen för att en viss, önskvärd utveckling skall vara möjlig. Ofta har det emellertid varit svårt för läsarna att särskilja exogena förutsättningar från endogent bestämda resultat. Det har inte heller alltid varit lätt att bedöma vilka exogena variabler utredarna ansett vara påverkbara (Ruist [1982]).

Det finns skäl att ta fasta på denna kritik. I hög grad är det en fråga om pedagogik. Det gäller för utredarna att göra tydligt vilken roll olika variabler och parametrar spelar. Mycket talar för att detta blir enklare om presentationen utgår ifrån en renodlad prognos.⁵ Denna bör i så fall kompletteras med några känslighetsanalyser och/eller policyexperiment. Det blir då tydligare hur den prognosticerade utvecklingen kan komma att förändras av nya omvärldsbetingelser eller av ekonomisk politik.

Men det är inte svårt att inse att det kan vara svårt att publicera rena prognoser i politikens absoluta närhet, även om detta från ett vidare samhällsligt perspektiv är önskvärt. Särskilt problematiskt är det naturligtvis att göra prognoser för statsmakternas agerande. Det vanliga är därför att utgå ifrån en förutsättning om oförändrad politik. Men vad händer då om prognosen visar att ekonomin går mot en rejäl kris samtidigt som politikerna inte är villiga att vidtaga de enligt utredarna nödvändiga åtgärderna?

Det borde emellertid gå att utveckla acceptabla kompromisser mellan det pedagogiskt önskvärda och det politiskt möjliga. Tänkbart är att bara publicera prognoser i längre perspektiv, som är mer "ofarliga" i den meningen att eventuella synliggjorda problem inte kräver *omedelbara* åtgärder. En annan möjlighet är att låta t ex Konjunkturinstitutet göra prognoser, vilka sedan utgör basen för långtidsutredningarnas känslighetsanalyser och policyexperiment.

Nya frågeställningar

Flera olika drag i utvecklingen under de senaste 10-20 åren har givit motiv för en omorientering av långtidsutredningarna. Ett sådant är att tilltron till makroekonomisk planering har minskat, av skäl som redan har nämnts. Det har dessutom blivit svårare att göra korrekta förutsägelser på vilka planerna kan baseras.

Svårigheterna med att göra förutsägelser har emellertid ytterligare implikationer för utredningarna. Att lägga ned merparten av utredningsarbetet på att ta fram en eller ett par utvecklingsbanor för ekonomin, vilka beskrivs in i minsta detalj, framstår inte som meningsfullt om hela den tecknade bilden kan kastas omkull över en natt vid en förändring i de yttre villkoren. Det är därför mycket som talar för att utredningarna i stället skall koncentrera sig på att analysera ekonomins *funktionssätt och sårbarhet*.

Fortfarande finns självfallet ett behov av makroekonomiska bedömningar. Det är emellertid svårt att se den ekonomiskpolitiska relevansen av den typ av detaljerade konsistenstest – uppbyggda underifrån – som tidigare präglat långtidsutredningarna. Den makroekonomiska analysen bör i stället baseras på modeller som är väsentligt mer aggregerade. Dessa bör vara konstruerade för att analysera problem som tillväxt, inflation, arbetslöshet och utrikesbalans. Inom deras ram bör räkneexempel användas för att belysa ekonomins sårbarhet både för inhemska störningar (såsom en mindre väl fungerande lönebildning) och förändringar i omvärlden.

Det kan också vara meningsfullt att studera hur enskilda sektorer i ekonomin påverkas vid olika makroekonomiska för-

⁵ Tveklöst finns det dessutom en stor efterfrågan på rena prognoser, det framgår inte minst av de priser mer eller mindre kompetenta konsultforetag på området tar ut.

lopp (och för all del också av andra omvärldsförändringar). Vilken är en viss sektors sårbarhet? Är den nuvarande politiken robust? Vilka möjligheter finns att förbättra förhållandena inom sektorn i fråga?

Under 70- och 80-talen har det blivit allt mer uppenbart att det i den svenska ekonomin finns ett stort antal strukturella problem som kräver analys. Med ett skattetryck som är det högsta i den industrialiserade världen är det ofrånkomligt att skatterna får betydande effekter på den ekonomiska utvecklingen. Detsamma gäller de subventions- och regleringssystem som funnits och finns inom sektorer som jordbruket och bostadssektorn. Till behovet av att analysera frågor av detta slag bidrar det faktum att tillväxten i Sverige under 70- och 80-talen har varit förhållandevis låg. Från något av en tätposition under 60-talet har Sverige halkat efter.

Studier av funktionsproblem i olika sektorer av ekonomin förutsätter en expertkunskap som knappast i sin helhet kan finnas i Finansdepartementet. Behovet av att anlita utomstående expertis har därmed ökat. Resultaten av experternas ansträngningar kan publiceras i separata bilagor till utredningen. I den mån de tankegångar som kommer fram är av så stor betydelse att de måste beaktas i den makroekonomiska bedömningen eller så intressanta att de av andra skäl bör lyftas fram kan detta ske i utredningens huvudrapport.

Brister i de analytiska redskapen

De första långtidsutredningarna baserades i stor utsträckning på detaljerad information insamlad via enkäter eller från företrädare för olika sektorer i ekonomin. Med denna information som bakgrund utarbetades prognoser, identifierades inkonsistenser och analyserades ekonomins utvecklingsförutsättningar.

Under 1960-talet kom ett antal kvantitativa hjälpmedel till användning; produktionsfunktioner, input-output system etc. Från och med 1970-års utredning har långtidsutredningarna också använt sig av ekonomiska modeller för hela den svenska ekonomin. En allt större del av långtidsutredningsarbetet har därmed kommit att kretsa kring insamlande och analys av den detaljerade information som *modellerna* krävde. Utredningsarbetet har därmed blivit alltmer modellstyrt.

Den första modell av hela ekonomin som långtidsutredningarna tog i bruk var EMMA (Ekonomisk modell för medelfristig analys).⁶ Det är en helt efterfrågestyrd, statisk modell med många produktionssektorer. Antalet beteendesamband i modellen är mycket begränsat. EMMA har huvudsakligen utnyttjats för att bygga upp konsistenta bedömningar av ekonomin i ett tidsperspektiv på 5-10 år.

I 1975 års utredning kompletterades långtidsutredningarnas modeller med LEMMA-LAMM (Långsiktig ekonomisk modell för makroekonomisk analys), även det en input-outputbaserad modell med flera produktionssektorer. I denna modell infördes emellertid produktionsfunktioner, vilket gjorde det möjligt att studera substitution mellan arbetskraft och kapital. LAMM och LEMMA utnyttjades i ett par av de följande utredningarna för att belysa strukturförändringar i ekonomin i ett förhållandevis långt tidsperspektiv, 10-20 år.⁷

Under början av 1980-talet tillkom ytterligare en modell, AMMA (Aggregerad modell för medelfristig analys). Denna löses år för år, vilket har medfört att den utnyttjats för simuleringar av de närmaste tre-fyra årens ekonomiska utveckling. I AMMA infördes även samband för pris-

⁶Se Åberg [1971].

⁷Se Restad [1976].

och lönebildningen. Därutöver kompletterades AMMA med en modell för beräkning av det finansiella sparandet i sju olika sektorer av ekonomin.

EMMA är starkt präglad av det syfte för vilket den utarbetades. Inom ramen för modellen är det möjligt att studera de resursanspråk som ställs på ekonomin vid varierande utvecklingsbanor i olika delsektorer. Detta kräver emellertid att bra exogena bedömningar kan göras av exempelvis investeringsbehov och produktivtetsutveckling i enskilda sektorer liksom av input-output-koefficienterna.

Det är en mycket tidskrävande uppgift att göra denna typ av bedömningar på ett bra sätt. Därmed finns det naturligtvis en risk för att alltför lite tid blir över för den aggregerade analysen. Detta var ett viktigt skäl till att "modellparken" utökades med AMMA.

Ett större problem är emellertid att samtliga tre modeller saknar ett antal väsentliga beteendesamband. Torsten Persson och Lars Svensson (Persson & Svensson [1987a]) har exempelvis framhållit att det borde finnas en explicit länk mellan reallöner, lönsamhet och investeringar i långtidsutredningarnas modeller. Denna brist innebär bl a att investeringsbesluten inte kan relateras till eventuella framtida förändringar i t ex skattesystemet eller till olika tänkbara löneökningstakter.⁸ Inte heller sparande- och konsumtionsbesluten är framåtblickande. Därmed är det inte möjligt att på ett teoretiskt tillfredsställande sätt belysa exempelvis samspelet mellan förmögenhetsuppbyggnad, ränteutveckling, skattepolitik och sparande; dvs problem som är centrala för dagens ekonomisk-politiska debatt och beslutsfattande. Nära relaterat till detta är bristen på en modell för räntebildning.

Utöver denna mer specifika kritik mot långtidsutredningarnas modeller finns det naturligtvis mer fundamentala skäl att ifrågasätta värdet av ekonomiska modeller i allmänhet och makroekonomiska modeller i synnerhet. Den kritik som un-

der senare år riktats mot gängse ekonomiska modeller grundar sig bl a på de problem som Robert Lucas framhållit; hur skall man kunna göra bedömningar av politikens verkningar i modeller som är skattade på historiska data när mycket tyder på att just politiken i sig kan förändra beteendet hos aktörerna i ekonomin.

Det går emellertid inte att komma ifrån behovet av kvantifierade beslutsunderlag för den ekonomiska politiken:

"It has become fashionable, at least in the United States, to claim that economists have little to say on the policy issues of the day, beyond recommending institutional reforms. That is the comparative advantage of some. But it would not be progress for macroeconomists in general to avoid current policy issues, for instance by arguing that while we can (perhaps) design a good budget rule, we cannot answer the question of whether the budget deficit should be cut now or not. The decision will be made, one way or the other, and the abdication of serious macroeconomics leaves the policy advice business to those either ignorant or unscrupulous enough to claim full understanding of the issues. Macroeconomists will not be able to participate seriously in such analyses without the use of models, small or large, that attempt to quantify the impact of policy decisions" (Fischer [1988]).

En flexibel "modellpark"

Slutsatsen är att arbetet med modeller till långtidsutredningarna, av flera olika skäl, bör ges en annan inriktning än tidigare. Det viktiga är att bygga upp kompetens för modellbaserad ekonomisk analys i beslutsfattarnas närhet snarare än att ta fram nya modeller.

⁸I långtidsutredningarnas modeller saknas också en länk mellan investeringar och kapacitetsuppbyggnad eller utslagning av produktionsanläggningar. Försök att ta hänsyn till denna typ av effekter har emellertid gjorts bl a i arbetet med långtidsutredningarna 1984 och 1987 genom att parallellt med EMMA utnyttja industriverkets modeller.

I framtiden bör vi räkna med att varje långtidsutredning innehåller en del modellberäkningar baserade på redskap framtagna just för de frågeställningar som då är aktuella. Dessa modeller kommer troligen att vara små, skraddarsydda och lättare att genomskåda än de stora modeller som använts i senare långtidsutredningar.

För mer strukturella och mikroorienterade frågeställningar torde beräkningsbara allmänna jämviktsmodeller (sk CGE-modeller) idag vara det naturliga alternativet. Denna typ av modeller har nu funnits i den akademiska litteraturen en längre tid. De är väl beprövade och förhållandevis lätta att konstruera och skraddarsy för specifika frågeställningar. Inom ramen för framtida långtidsutredningar skulle man t ex kunna tänka sig att ta fram CGE-modeller för att studera effekterna av olika skattereformer, konsekvenserna av en kärnkraftsavveckling eller av striktare miljökrav, behovet av investeringar och utbildad arbetskraft vid olika strukturomvandlingsförlopp eller konsekvenserna för samhällsekonomin av en radikal omläggning av jordbrukspolitiken.

Mycket talar också för att långtidsutredningen i sin "modellpark" behöva en eller flera modeller för att studera den makroekonomiska utvecklingen i ett 3-5-års perspektiv. Syftet med denna typ av modeller skall i första hand vara att ta fram prognoser. Sådana behövs som underlag för statsmakternas agerande på många områden, bl a när det gäller finans- och penningpolitikens inriktning, men också t ex när det gäller statens lönepolitik. Det är, inte minst av pedagogiska skäl, önskvärt att göra känslighetsanalyser och policyexperiment inom samma analysram. Här finns sannolikt en konflikt mellan olika syften; det är långt ifrån säkert att den modell som är bäst för prognoser också är bäst för alternativa kalkyler. Hur denna klyfta skall överbryggas är ett problem som återstår att lösa.

Makroekonomiska bedömningar i det

längre perspektivet kan med fördel göras inom den typ av modellstruktur som Torsten Persson och Lars Svensson tog fram till Långtidsutredningen 1987. Genom att bygga in krav på konsistens över tiden i hushållens och företagens agerande ökas förutsättningarna för att få fram rimliga utvecklingsbanor för ekonomin. Vidare är målformuleringen i denna typ av modeller mer relevant än i traditionella ansatser; intresset fokuseras på nationalförtrohetens utveckling i stället för på några målvariabler som arbetslöshet, inflation och bytesbalans ett visst år. Därmed kan avvägningen mellan t ex konsumtion idag och i framtiden diskuteras på ett mer tillfredställande sätt.⁹

Modellbyggarmiljöer krävs

De svenska långtidsutredningsmodellerna delar flera av de ovan nämnda bristerna med motsvarande modeller utomlands. Ändå går det inte att komma ifrån intrycket att statsmakterna i Sverige tidigare avsatt ovanligt lite resurser för att upprätthålla en kompetens på modellutveckling och modellhantering.

Arbetet med att utveckla modeller för analyser av ekonomin på medellång och lång sikt kom igång senare i Sverige än i Norge och Finland (Bjerkholt & Rosted [1987]). Under de senaste tio åren har det även i Danmark förekommit ett omfattande modellutvecklingsarbete inom statsförvaltningen. I Sverige förefaller vi att i detta avseende inte ha hållit jämna steg med våra nordiska grannländer under 70- och 80-talen.

I såväl Norge (Statistisk Centralbyrå) som Danmark (Danmarks Statistik) har "modellbyggarmiljöer" inom statsförvaltningen byggts upp. Dessa har svarat för

⁹Det vore naturligt att i en tankeram av denna typ diskutera också miljö och naturresursproblem – även om detta inte nämns av Persson och Svensson.

kontinuitet och kompetens. Finans-, ekonomi- och budgetdepartementen har kunnat dra nytta av denna kompetens både genom att använda modellerna och anställa personal som redan varit väl förtrogen med modellbaserad ekonomisk analys. Det har också i de nordiska grannländerna funnits modellutvecklingsarbete inom centralbanken. Detta har stimulerat via både konkurrens och samarbete.

Även inom den akademiska världen har det i våra nordiska grannländer funnits fungerande modellbyggarmiljöer med kontinuitet. Särskilt synes detta ha gällt Norge under 60- och 70-talen. I Sverige hade endast IUI under 70-talet sådana ambitioner. Dessa förefaller emellertid ha försvunnit under 80-talet. SNS – som med sina konjunkturrapporter har gjort en stor insats i den ekonomisk-politiska debatten – har inte heller valt att basera sin diskussion av den ekonomisk-politiska utvecklingen på kvantitativa bedömningar. Det är också slående i hur liten utsträckning de under 80-talet sväljande samhällsekonomiska sekretariaten vid våra banker har utnyttjat sig av ekonomiskt skattade modeller.

Sverige skiljer sig i detta avseende inte bara från de övriga nordiska länderna. Exempelvis finns det i Storbritannien dryga halvdussinet institutioner vid vilka bedrivs seriös forskning inriktad på att bygga makroekonomiska modeller. Dessa institutioner arbetar i delvis olika traditioner. I några fall är ansatsen keynesiansk, i andra klassisk eller monetaristisk. En universitetsinstitution har också anslag för att årligen granska och utvärdera de olika modeller som utvecklats.¹⁰

Frågan är då vad som kan göras för att komma ifatt omvärlden och lägga en bättre analytisk grund för de makroekonomiska bedömningar som görs i Sverige, och då särskilt inom statsförvaltningen.

I fjolårets budgetproposition avsattes medel för att bygga upp en kontinuerlig modellutvecklingsverksamhet vid Konjunkturinstitutet. Denna verksamhet syf-

tar till att ta fram i huvudsak makroekonomiska modeller för analyser i olika tidsperspektiv. Dessa skall i första hand användas av institutet självt och av Finansdepartementet. Inget hindrar emellertid att institutet i framtiden erbjuder andra att prenumerera på dess tjänster (så är tex fallet i Danmark). Därmed bör en grund ha lagts för en modellbyggarmiljö av den typ som länge funnits i Norge och Danmark, även om mycket talar för att ytterligare resurser behöver tillföras på sikt.

Till Konjunkturinstitutet knöts också under fjolåret ett ekonomiskt råd bestående av fem nationalekonomiprofessorer. De skall bli biträda Konjunkturinstitutet i dess modellutvecklingsarbete. Förhoppningen är också att en del av de frågeställningar som väcks i detta arbete skall föras tillbaka till den akademiska världen och att några universitetsinstitutioner skall börja bedriva en seriös forskningsverksamhet inom området.

Sammanfattning och slutsatser

Långtidsutredningarna har spelat en central roll i efterkrigstidens ekonomisk-politiska debatt. För att det skall kunna förbli så även i framtiden krävs att akademiska ekonomer aktivt engageras i utredningsarbetet och att utredningen har en ställning som är tillräckligt fri för att den skall kunna diskutera även kontroversiella frågor.

Samtidigt är närheten till den politiska makten väsentlig. Den bidrar till att göra utredningen relevant och till att frågor som står på den politiska dagordningen belyses. Det är också viktigt att det på detta vis kan upprätthållas ekonomisk-analytisk kompetens i politikens närhet.

Den nuvarande ordningen i Sverige, där utredningar vart tredje år utarbetas inom Finansdepartementet, remissbe-

¹⁰ Se tex Wallis m fl [1987].

handlas och därefter är föremål för regeringens och riksdagens bedömningar förefaller tjäna dessa syften väl. Genom att bilagor till utredningen numera publiceras löpande i författarnas namn är det också väl sorjt för möjligheten att inom utredningens ram ta fram även kontroversiella beslutsunderlag.

Även i framtiden bör utredningarna ägna betydande uppmärksamhet åt makroekonomiska frågeställningar. För att detta skall kunna ske på ett meningsfullt sätt krävs ett kontinuerligt makroekonomiskt modellarbete, där nya ansatser prövas i takt med att de utvecklas i den akademiska världen.

En del av den makroekonomiska analysen kan ske utifrån modeller som i första hand är analytiskt intressanta. Men även fortsättningsvis bör långtidsutredningarna publicera kvantifierade utvecklingsbanor för den svenska ekonomin i flera tidsperspektiv. Sådana kvantifierade bedömningar behövs som underlag för den ekonomiska politiken. De utgör också en utgångspunkt för många andra studier av ekonomiska problem utförda av statliga kommittéer, myndigheter eller organisationer.

Långtidsutredningarna har kritiserats för att vara oklara när det gäller frågan huruvida deras kvantifierade bedömningar är att betrakta som prognoser eller som planer. Senare års utredningar har i stor utsträckning arbetat med skrävkal-kyler, som innehåller såväl plan- som prognoselement. Mycket talar för att utredningarna borde redovisa renodlade prognoser i ett par olika tidsperspektiv. Det skulle höja kvaliteten på den ekonomisk-politiska debatten och göra långtidsutredningarna till ett bättre och intressantare underlag för andra intressenter i samhället.

Det finns starka skäl att frånga den mycket detaljerade redovisning av utvecklingen i olika sektorer – givet ett eller två makroekonomiska förlopp – som var vanlig i tidigare utredningar. Bakom

denna ansats ligger tanken att man genom att sammanföra detaljerad kunskap om ekonomins olika delar skulle kunna bilda sig en god uppfattning om ekonomins utveckling. Denna bedömning av såväl delarna som helheten skulle sedan vägleda beslutsfattare i ekonomin.

I praktiken har inte detta fungerat. De mycket detaljerade bedömningar som tagits fram har i flera fall kastats omkull av någon yttre förändring (exempelvis oljeprisuppgången 1973) eller av obalanser som genererats inom landet. Men även om så inte skulle ha skett, och även om osäkerheten skulle ha varit mycket mindre, är detaljerade sektorsredovisningar – särskilt för den privata sektorn – av ganska liten relevans för ekonomisk-politiska beslutsfattare.

Det viktiga är att belysa ekonomins sårbarhet och vilka huvudkrav som kommer att ställas på den ekonomiska politiken under olika antaganden om utvecklingen i vår omvärld och om beteendet hos aktörerna i den svenska ekonomin. Detta kan ske i relativt aggregerade makromodeller. Därutöver kan sektorexperter konfronteras med några olika tänkbara utvecklingsbanor för ekonomin som helhet. Frågan för dessa bör vara hur utvecklingen i deras sektorer kan komma att gestalta sig vid de olika förloppen. Hur sårbara är sektorerna? Är den politik som förs rimlig i ljuset av detta? Vilka alternativa åtgärder är motiverade för att åstadkomma en god utveckling?

En förändring av analysen i denna riktning kommer att medföra att utredningen i ökad utsträckning behandlar frågeställningar rörande ekonomins struktur. Detta förefaller naturligt. I den svenska ekonomin finns idag flera strukturella, mikroekonomiska problem som behöver belysas och åtgärdas. Det är otvivelaktigt där den ekonomiska politikens viktigaste utmaningar kommer att ligga under de kommande åren. Dessutom är det kanske på detta område där ekonomer idag har mest att tillföra debatten.

Referenser

- Bjerkholt, O & Rosted, J, (ed), [1987], *Macroeconomic Medium-Term Models in the Nordic Countries*. North-Holland, Amsterdam.
- Fischer, S, [1988], "Recent Developments in Macroeconomics", *Economic Journal*, June.
- Johansen, L, [1978], *Lectures on Macroeconomic Planning*. North-Holland, Amsterdam.
- Svennilsson, I, [1965], "Planning in a Market Economy", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1965 II, Band 95 (citerad i Lindbeck, A, [1976], *Svensk ekonomisk politik*. Aldus, Stockholm.)
- Persson, T & Svensson, L, [1987], *New Methods in Swedish Medium-Term Survey*. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 1987. (Sammanfattning i Persson, T & Svensson, L, [1987b], "Nya metoder i långtidsutredningar". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, Nr 5.)
- Restad, T, [1976], "Långtidsutredningens modellsystem", i *SOU 1976:42*.
- Ruist, E, [1982], "Långtidsutredningarna: plan, prognos eller scenario?" *Ekonomisk Debatt*, Årg 10, Nr 6.
- Wallis, K, m fl, [1987], *Models in the UK*. University of Warwick, Warwick.
- Åberg, CJ, [1975]. "Plan och prognos", i *SOU 1971:70*.