

Ska en regering göra makroekonomiska prognoser?

GÖRAN HJELM

Finanspolitiskt är det, i ett internationellt perspektiv, lätt att vara svensk i dessa dagar och sannolikt många år framöver. Vi kan slå oss för bröstet av åtminstone fyra (inte helt oberoende) skäl. För det första så sparade vi i ladorna innan den kraftiga konjunkturedgången 2008–09 och använde därmed inte fullt ut de goda årens överskott till permanenta höjningar av utgifter eller sänkningar av skatter. Det berodde nog inte så mycket på att politikerna förutsåg krisen. Sannolikt spelade i stället minnet av 1990-talskrisen en betydande roll, vilket förefaller har resulterat i mer försiktiga (*prudent*) politiker jämfört med genomsnittet i OECD när det gäller offentligfinansiella förehavanden. För det andra har vi ett pensionssystem på plats med automatiska bromsar m m som säkerställer en offentligfinansiellt stabil utveckling av pensionsutgifterna (även om de flesta politiska partier, åtminstone för tillfället, förefaller föreslå skattesänkningar för att kompensera pensionärerna då bromsen slår till, vilket inte var tanken då pensionssystemet togs fram). För det tredje har vi sedan slutet av 1990-talet byggt upp ett finanspolitiskt ramverk som syftar till en stabil offentligfinansiell utveckling. Dess främsta byggstenar är det kommunala balanskravet, utgiftstaken och överskotts målet. Som om inte detta vore nog har vi för det fjärde också en omfattande extern kontroll och uppföljning i form av ett Finanspolitiskt råd, ett Konjunkturinstitut och en Riksrevision som samtliga lägger ned betydande kraft för att analysera och offentligt kri-

tisera regeringens finanspolitiska förehavanden.

Kan vi begära mer av det politiska systemet? Visar den nuvarande styrkepositionen att vi har ett finanspolitiskt ramverk som kommer att generera en stabil offentligfinansiell utveckling även på längre sikt? Eller är det så att just Sveriges styrkeposition gör det möjligt att diskutera och genomföra ytterligare förbättringar av den institutionella inramningen av finanspolitiken? Jag tycker så borde kunna vara fallet och *en* sådan förbättring (det finns flera) gäller frågan om en regering ska ta fram makroekonomiska prognoser på kort- och lång sikt enligt vilka de bedömer utrymmet för finanspolitik av såväl konjunktursom strukturpolitisk karaktär. Främst gäller det förstås prognoserna i regeringens budgetproposition på hösten och i vårpropositionen. Inom detta institutionella område är Sverige inte ett föregångsland. Frågan har nyligen aktualiserats av att den nya regeringen i Storbritannien direkt lät meddela att prognoser ska utföras av en oberoende institution (OBR, Office for Budget Responsibility) i stället för Treasury. OBR kommer att ta fram både makro- och offentligfinansiella prognoser som regeringens budget måste baseras på. I Nederländerna baseras regeringens politik sedan många år tillbaks på prognoser från en oberoende institution (CPB, Central Planning Bureau). Frågan har även aktualiserats av att nuvarande regering förefaller att mer noggrant och mer frekvent än tidigare regeringar presentera prognoser i publika sammanhang där den *egna* bedömningen av den *egna* beslutade politikens effekter har använts som förklaring till den *egna* prognostiserade utvecklingen. Är det rimligt och vilka för- och nackdelar finns med detta?

Det principiella argumentet till varför regeringar inte ska göra prognoser är detsamma som varit vägledande i den

INLÄGG

Göran Hjelm är ekonomie doktor och arbetar vid enheten för forskning och makroekonomiska scenarier vid Konjunkturinstitutet, för närvarande främst med institutets allmänna jämviktsmodell, KIMOD. Han har bl a forskat kring effekter av finanspolitik och tidsserieekonometri.
goran.hjelm@konj.se

De synpunkter som förs fram representerar undertecknads uppfattning och ska inte tas som uttryck för Konjunkturinstitutets syn i berörda frågor.

penningpolitiska maktförskjutningen från politiker till oberoende centralbanker (se Barro och Gordon (1983a, 1983b) för viktiga bidrag). Politisk framgång samvarierar med både den faktiska och den prognostiserade ekonomiska utvecklingen. Det finns därför incitament för en sittande regering att göra optimistiska prognoser, bl a för variabler som den (myopiska) väljarkåren bryr sig särskilt mycket om såsom sysselsättning (se Drazen 2000). Det finns internationella studier som indikerar att prognoser från oberoende institut är mer träffsäkra och att regeringars prognoser är för optimistiska (se Jonung och Larch 2006). För Sveriges del visar Finanspolitiska rådet (2010) att svenska regeringars prognosfel för BNP-tillväxten i genomsnitt dock inte har varit större under valår de senaste fyra decennierna, medan Finansdepartementets prognoser av arbetslösheten förefaller vara för optimistiska (Finanspolitiska rådet 2008).

De statistiska jämförelserna i olika studier skymmer dessvärre sikten för den principiella frågeställningen. Ett beslut att låta regeringen basera sin finanspolitik på prognoser från en oberoende institution bör, enligt min mening, ej baseras på vem som gjort "bäst" prognoser eller om svenska regeringars prognoser i genomsnitt de senaste 40 åren varit överoptimistiska eller ej. Regeringar byter såväl färg som personer och syftet med en reform vore, likt övriga beslutade förändringar i det finanspolitiska ramverket, att säkerställa en gynnsam utveckling framöver.

Att vi kanske inte har uppenbara problem i dag är alltså inte ett rimligt argument för att behålla nuvarande ordning. Faktum är att flera centrala reformer i det finanspolitiska ramverket infördes *efter* att budgetsaneringen på 1990-talet hade fört ekonomin från dubbelsiffriga underskott 1993 till över-skott 1998. Besluten om införande av

utgiftstak (år 1997), överskottsmål (år 2000), kommunalt balanskrav (år 2000) och inrättandet av det Finanspolitiska rådet (år 2007), kom alltså efter det att budgeten var under kontroll. Som diskuteras av Lassen (2010) är det därför svårt att avgöra om dessa institutioner varit avgörande för den goda offentliga finansiella utvecklingen under 2000-talet eller om 1990-talskrisen gav en ny politisk kultur som även utan institutionella reformer hade genererat samma goda utveckling. Skälet till att dessa reformer inrättades (och, enligt min mening, bör finnas kvar) är att de ökar sannolikheten att den offentliga finansiella ställningen förblir stabil även i ett längre perspektiv, speciellt eftersom den accepteras av en stor politisk majoritet.

Samma argument gäller för en reform som säkerställer att regeringen baserar sin politik på oberoende prognoser på kort- och lång sikt. Även om vi skulle anse att vi inte har något uppenbart problem i dag innebär det inte att vi är immuna mot röstmaximerande beteende i framtiden. Regeringar kommer och går liksom inställningar till prognoser och offentligfinansiella frågor. Ju längre ifrån minnet av 1990-talskrisen vi kommer desto större behov kommer vi att ha av ett institutionellt ramverk som agerar som motvikt för olika former av kortsiktig röstmaximering.

Finns det då några nackdelar med att en regering använder prognoser från en oberoende institution? En första, mer principiell, invändning är att det teoretiskt vore mer optimalt att låta *en* "social planerare" sköta såväl prognoser som penning- och finanspolitik i syfte att maximera välfärden i samhället. Som nämnts ovan finns dock starka empiriska och teoretiska skäl till att just politiker inte ska sköta penningpolitiken. Samma röstmaximerande mekanismer är problematiska när det gäller prognoser. En andra invändning, som ibland

nämns när denna fråga diskuteras, är att regeringen *de facto* inte lägger sig i prognoserna, trots att den har möjlighet. Prognoserna (inklusive bedömningar av politikens effekter på bl a potentiell BNP) tas, enligt denna argumentation, fram av Finansdepartementets tjänstemän utan implicit eller explicit påverkan från den politiska ledningen. Det är sannolikt en lite för idealistisk bild av verkligheten. Oavsett vilket beror förhållandet på vilken politisk ledning som för närvarande har makten. Och, viktigt att poängtera, vid nuvarande ordning ska den politiska ledningen inte skämmas för att den påverkar prognosernas utformning – den är ju ansvarig för och skriver under på prognosens alla siffror och bör rimligen ha en åsikt. En tredje invändning som brukar nämnas är praktisk. Den politiska ledningen vill ha uppdaterade prognoser oftare (och för andra/ fler variabler) än vad andra institutioner för närvarande publicerar. Det går förstås att lösa genom att regeringen ålägger den oberoende institutionen vilka variabler, hur långt in i framtiden och med vilken frekvens uppdatering ska ske.

Det finns förstås en mängd praktiska frågor som måste lösas vid ett eventuellt införande av oberoende prognoser men dessa är av överkomlig art givet att viljan till förändring finns. Det är slutligen värt att betona att det kommer att krävas ett stort mått av oberoende hos den institution som åläggs att leverera prognoser till regeringen för att undvika implicit eller explicit påverkan. Samtidigt behöver förstås den oberoende institutionens

prognoser och underlag granskas och följas upp av externa instanser. Här finns sannolikt många idéer att hämta från penningpolitikens oberoende ställning samt den externa kontroll som omger dess verksamhet.

En sista förhoppning är att den principiella argumentationen ovan inte ska skymmas av att undertecknad för närvarande arbetar vid en institution som potentiellt skulle kunna komma ifråga vid en övergång till oberoende prognoser. På grund av läseketsens kunskap om storleksmaximerande beteende inom organisationer likt min inser jag dock att det finns en risk för att denna förhoppning visar sig vara from.

REFERENSER

- Barro, R J och D B Gordon (1983a), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy*, vol 91, s 589-610.
- Barro, R J och D B Gordon (1983b), "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, vol 12, s 101-121.
- Drazen, A (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk Finanspolitik*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Finanspolitiska rådet (2010), *Svensk Finanspolitik*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Jounung, L och M Larch (2006), "Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts?", *Economic Policy*, vol 21, s 491-534.
- Lassen, D D (2010), "Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics, and Governance", underlagsrapport till *Svensk Finanspolitik*, Finanspolitiska rådet, 2010.