

Nr 33

Finansutskottets betänkande i anledning av motion om en alternativ konjunkturprognos som komplettering till de statliga konjunkturrapporterna**Motionen**

I motionen 1972:817 av herr Levin m. fl. (fp, c, m) yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer att en alternativ konjunkturprognos utarbetas av konjunkturinstitutet för att tillfogas de statliga konjunkturrapporterna.

I motionen anføres att det är angeläget för beslutsfattare, handläggare och berörda, att försörjningsbalansens prognoser i så hög grad som möjligt överensstämmer med den efterföljande verkligheten. Det är enligt motionärerna självklart att prognoserna för de i försörjningsbalansen ingående uppgifterna oftast inte helt kan slå in. Den ekonomiska verkligheten är svår att förutse och många faktorer, inte minst internationella, spelar in. Erfarenheterna från 1971, som motionärerna pekar på, belyser detta. Förekomsten av endast en modell för försörjningsbalansens utveckling innebär att regering och politiker lätt binder sig kring det enda förekommande alternativet. Positionerna låses på ett för den politiska debatten olyckligt sätt. Förutsägelserna följs dessutom av myndigheter och industri. När verkligheten sedan blir annorlunda kan konsekvenserna bli förödande. Rent praktiskt skulle ytterligare en prognos över försörjningsbalansen kunna fogas till de befintliga konjunkturrapporterna i form av ett tilläggskapitel. Detta skulle utarbetas av konjunkturinstitutet. Motionärerna anser att *ett* alternativ vid sidan av huvudalternativet skulle vara tillräckligt för att ge bättre underlag för besluten och även för debatten om den ekonomiska politiken i vårt land.

Remissyttrande

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från konjunkturinstitutet. Institutets yttrande återges i bilaga till detta betänkande.

Utskottet

Konjunkturpolitiken liksom den ekonomiska politiken överhuvud kan karakteriseras som ett beslutsfattande under osäkerhet. Denna osäkerhet är knuten dels till vår ovisshet om den framtida ekonomiska utvecklingen, dels till våra bristande kunskaper om hur olika ekonomisk-politiska medel verkar. Motionärerna tar sikte på den första osäkerhetsaspekten och menar att underlaget för beslut och debatt på det ekonomiska området skulle förbättras, om konjunkturinstitutet i fortsättningen

gjorde två alternativa prognoser över försörjningsbalansen.

Konjunkturinstitutet ställer sig i sitt remissyttrande i princip inte avvisande till tanken på alternativa konjunkturprognoser. Institutet konstaterar emellertid att det – så som samarbetet mellan finansdepartementet och institutet för närvarande är organiserat – ej föreligger några möjligheter att göra dubbla prognoser i den preliminära eller den reviderade nationalbudgeten. I institutets höstrapport – som helt utarbetas inom institutet -- skulle i och för sig alternativa prognoser kunna utarbetas. Även om detta vore en fördel ur konjunkturinstitutets synpunkt skulle vinsten för riksdagen enligt institutets uppfattning vara mer tvivelaktig. Riksdagen skulle tvingas välja mellan alternativen och institutet skulle därmed enligt sin mening ha övervälrat en del av sitt expertansvar.

Enligt utskottets uppfattning skulle det vara mindre välbetänkt om konjunkturinstitutet regelmässigt gjorde två eller flera alternativa prognoser över den framtida ekonomiska utvecklingen. De politiska beslutsfattarna torde vara mer betjänta av att institutet som hittills gör en konjunkturprognos med markeringar av de punkter där osäkerheten i bedömningen framstår som särskilt stor. Vid prognosen skulle institutet då ha att utgå från given och redan känd statlig ekonomisk politik. Om prognosen pekar på en icke önskad ekonomisk utveckling blir nästa led i processen att man överväger vilka åtgärder som skulle kunna bringa utvecklingen på rätt bana. Erfarenheterna från de senaste åren visar att det i detta sammanhang uppstår ett stort behov av beräkningar eller uppskattningar av olika förslags samhällsekonomiska effekt. Utskottet anser det angeläget med en ökad resursinsats på detta område.

Till sist vill utskottet framföra två mera tekniska synpunkter på de nuvarande nationalbudgetprognoserna.

För det första skulle det enligt utskottets mening vara en stor fördel om det gick att i nationalbudgeten -- i varje fall i den i maj framlagda reviderade nationalbudgeten -- förlänga prognosperioden så att den kom att täcka hela det följande budgetåret. Utskottet är medvetet om att informationsunderlaget i vissa avseenden, bl. a. i form av internationella prognoser och inhemska enkäter om investeringsplaner m. m., ännu så länge är bredare på hösten än på våren. Samtidigt är det emellertid klart att det från höst till vår sker ett ständigt tillflöde av ny information, som borde underlätta en anpassning av prognosperioden till tidens gång. Eftersom den ekonomiska politiken till sin natur är en kontinuerlig verksamhet föreligger ett behov av prognoser, vilkas tidsramar successivt flyttas fram i vad som skulle kunna betecknas som en rullande framtidsbedömning.

Såvitt utskottet kan bedöma förefaller det mera påkallat att i nuvarande situation satsa resurser på en sådan rullande bedömning än på alternativa prognoser.

För det andra anser utskottet att det skulle vara värdefullt om man tog fasta på konjunkturinstitutets förslag och i nationalbudgeterna intog en översiktlig redovisning, exempelvis i tablåform, som visade dels hur långt

konjunkturinstitutets ansvar för olika delprognoser sträckte sig, dels även vilka eventuella meningsskiljaktigheter som förelåg mellan konjunkturinstitutet och finansdepartementet. Över huvud taget framstår det som angeläget att den värdefulla ekonomisk-statistiska information som ingår i nationalbudgetar och konjunkturrapporter presenteras på ett så koncist och överskådligt sätt som möjligt. Härigenom underlättas arbetet för dem som har att besluta om den ekonomiska politiken.

Utskottet hemställer

att riksdagen med avslag på motionen 1972:817 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 7 november 1972

På finansutskottets vägnar

SVEN EKSTRÖM

Närvarande: herrar Ekström (s), Löfgren (fp), Kristiansson i Harplinge (c), Knut Johansson i Stockholm (s), Franzén (s), Burenstam Linder (m), Larsson i Karlskoga (s), Åsling (c), Jansson (s), Wirtén (fp), Josefsson i Halmstad (s), Brundin (m), Gadd (s), Pettersson i Kvänum (c) och Lindahl (s).

Reservation

av herrar Löfgren (fp), Kristiansson i Harplinge (c), Burenstam Linder (m), Åsling (c), Wirtén (fp), Brundin (m) och Pettersson i Kvänum (c) som anser att

dels det stycke i utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "detta område" bort ersättas med text av följande lydelse:

"Utskottet vill understryka betydelsen av att riksdagen får ett allsidigt och objektivt underlag för sina ekonomisk-politiska beslut. I situationer som karakteriseras av betydande osäkerhet om den framtida utvecklingen

och de är ju långt ifrån sällsynta – borde det vara av stort värde att få denna osäkerhet belyst genom alternativa konjunkturprognoser. Det är enligt utskottets bedömning en öppen fråga om dessa alternativa prognoser skall utföras av konjunkturinstitutet – som motionärerna föreslår – eller om de skall utarbetas av en annan institution eller grupp ekonomer.

Med hänsyn till de praktiska svårigheter som enligt konjunkturinstitutet föreligger att med nuvarande tidsschema och arbetsfördelning mellan institutet och finansdepartementet åstadkomma alternativa prognoser talar mycket för att man söker gå fram den andra vägen. Det är denna väg som man bl. a. slagit in på i Västtyskland, Storbritannien och i viss mån Danmark. Man skulle då som också föreslagits i den svenska debatten

kunna tillsätta en liten grupp fristående ekonomer som fick disponera utredningshjälp och fick full tillgång till konjunkturinstitutets statistiska material och kalkyler. Uppgiften för denna grupp skulle bli att på eget initiativ till kritisk prövning ta upp problem inom den löpande konjunkturanalysen och vid behov lägga fram en konjunkturbedömning, som utgör ett alternativ till konjunkturinstitutets. Sådana fristående alternativa konjunkturprognoser skulle enligt utskottets mening både berika debatten och underlätta beslutsfattandet på det ekonomiska området.”

dels det stycke i utskottets yttrande på s. 2 som börjar med ”Såvitt utskottet” och slutar med ”alternativa prognoser” bort utgå,

dels utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

”att riksdagen i anledning av motionen 1972:817 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför.”

*Bilaga***Yttrande över motionen 1972:817****Konjunkturinstitutet (1972-09-04)**

I skrivelse den 15 maj 1972 har konjunkturinstitutet anmodats inkomma med yttrande över motion 1972:817 om en alternativ konjunkturprognos som komplettering till de statliga konjunkturrapporterna. Med anledning härav vill konjunkturinstitutet anföra följande.

I motionen preciseras kravet så att prognoserna över den samhällsekonomiska utvecklingen i Preliminär resp. Reviderad Nationalbudget kompletteras med ett alternativ som skulle utarbetas av konjunkturinstitutet.

Institutet vill inledningsvis summariskt beskriva hur nationalbudgetarna sedan ett antal år har arbetats fram. Detta arbete har i korta drag varit upplagt så att konjunkturinstitutet svarat för huvuddelen av prognosarbetet vad gäller den svenska ekonomin medan finansdepartementet svarat för bedömningen av den internationella konjunkturutvecklingen. Vissa partier av arbetet med de inhemska konjunkturutsikterna har vidare primärt utförts av finansdepartementets expertis. Detta gäller i första hand prognoserna över den offentliga konsumtionen och – på basis av institutets prognoser över inkomstbildning och importpriser – konsumentprisutvecklingen. I de diskussionssammanträden där konjunkturinstitutets prognoser tagit sin slutliga form har vidare finansdepartementets experter i princip kunnat delta.

Konjunkturinstitutet redovisar sitt prognosmaterial i nationalbudgetens specialkapitel. I dess huvudkapitel ger finansdepartementet en sammanfattande analys och utvärdering av prognosmaterialet. Stundom har finansdepartementet här företrätt en avvikande mening gentemot olika delar av konjunkturinstitutets prognoser. Dessa avvikelser redovisas öppet i huvudkapitlets text.

Från finansdepartementets synpunkt utgör nationalbudgeten ett departementsdokument som tillkommit under konjunkturinstitutets tekniska medverkan. Ansvarsfördelningen mellan konjunkturinstitutet och departementet skulle kanske klarast ha kommit till uttryck om det förfarandet tillämpats att institutet först hade redovisat sina prognoser och bedömningar till departementet, vilket därefter i statsverkspropositionen givit uttryck för en med institutet sammanfallande eller i vissa hänseenden avvikande uppfattning. Detta är ju i stora drag den ordning som gäller för riksrevisionsverkets medverkan vid inkomstberäkningar för statsverket.

Det ligger emellertid i sakens natur att någon fullständig samhällsekonomisk prognos av nationalbudgettyp inte kan genomföras utan kännedom om den statliga finanspolitik som avses komma att bedrivas under prognosperioden. Planerna för den statliga finanspolitiken sådana som dessa redovisas i statsverkspropositionen blir i princip tillgängliga för institutet först i och med att finansplanen blir offentlig. Härav följer att

arbetet med en fullständig nationalbudget som skall kunna framläggas i anslutning till statsverkspropositionen endast kan fullföljas inom regeringskansliet. En möjlighet skulle vara att nationalbudgeten helt redigerades inom finansdepartementet. En sådan ordning har tidigare tillämpats.

Konjunkturinstitutet skulle däremot kunna tänkas framlägga fullständiga samhällsekonomiska prognoser som bl. a. utgår från givna och redan kända statliga finanspolitiken. Sådana prognoser skulle kunna färdigställas antingen före statsverkspropositionens framläggande eller en tid därefter. I en nationalbudget som framläggs i samband med statsverkspropositionen föreligger ej någon möjlighet till dubbla prognoser.

I exempelvis Storbritannien utarbetar regeringen egna konjunkturbedömningar, som kan ställas mot det — delvis privatfinansierade — National Institute of Economic and Social Research's prognoser. En sådan ordning kan ha sitt intresse men är givetvis dyrare än det svenska systemet. Av detta system följer vidare att konjunkturinstitutet som fackorgan fått ett starkare och mera direkt inflytande på regeringens konjunkturbedömning. Om konjunkturinstitutets objektivitet ej sätts i fråga, blir alltså budgetarbetet i det stora hela förankrat i ett objektiva om än skröpligt prognosarbete från institutets sida.

De gånger finansdepartementet ej haft samma uppfattning om framtiden som konjunkturinstitutet, har man som ovan nämndes redovisat avvikelserna. I sådana fall kan det kanske trots detta för läsaren av nationalbudgetarna vara svårt att "plocka ihop" konjunkturinstitutets prognos för den ekonomiska utvecklingen. Denna svårighet för läsaren skulle enkelt kunna avhjälpas om man i nationalbudgetarna intog en översiktlig redovisning exempelvis i tabellform som visade dels hur långt konjunkturinstitutets ansvar för olika delprognoser sträckte sig, dels även vilka eventuella meningsskiljaktigheter som förelåg mellan konjunkturinstitutet och finansdepartementet.

I motionen anmäles ett ytterligare behov av alternativa prognoser i en något annan mening än den som ovan berörts och som avser parallella prognoser av finansdepartementet och konjunkturinstitutet. Detta ytterligare behov skulle avse dubbla prognoser även i institutets höstrapport (som helt utarbetas inom institutet).

Ett sådant förfarande kan i förstone te sig tilltalande. Detta kan ju synas ge ett bättre och fulligare underlag åt riksdagen vid beslut om den ekonomiska politiken. Att det vore en fördel ur institutets synpunkt är fullt klart; det är lättare att träffa målet med två skott än med ett. Det blir därför också frestande att göra skillnaden mellan alternativen så stor att "utfallet" med säkerhet kan förväntas komma att ligga någonstans däremellan — detta för att inte i efterhand kunna beskyllas för oförmåga att inte ens kunna ringa in utvecklingen. En ytterligare möjlighet är att förse olika alternativ med olika sannolikheter. Härigenom kompliceras emellertid arbetet både med att framställa rapporter och med att läsa dem. Ur riksdagens synpunkt är vinsten mer tvivelaktig. Riksdagen måste välja bland alternativen. Enligt institutets mening har därmed institutet

övernåttat en del av sitt expertansvar.

Det skulle eventuellt kunna tänkas föreligga behov av alternativa prognoser i konjunkturlägen som karakteriseras av risker — om än ej särskilt stora — för att utvecklingen markant kommer att avvika från den önskvärda på ett eller flera av den ekonomiska politikens målområden (prisutveckling, valutareserv, sysselsättning m. m.). Vid formuleringen av strategin för den ekonomiska politiken skulle man kunna vara betjänt dels av en central prognos över den sannolika utvecklingen, dels av ett scenario över en utveckling, där allting "går på tok".

Det bör emellertid avslutningsvis påpekas att av varje alternativ krävs att det är konsistent dvs. genomarbetat bl. a. med hänsyn till överensstämmelse mellan förutsättningar och prognoser. Varje alternativ prognos kräver därför ett merarbete jämfört med det fall att endast en prognos framlägges. Detta betyder i sin tur en försening av prognosprocessen, som redan är hårt bunden till ett snålt tidsschema. I den mån man så småningom skulle få fram operationella modeller kan dock prognosalternativ erhållas snabbare. Arbete på detta område pågår kontinuerligt, såväl i Sverige som utomlands.

Börje Kragh

Bengt Pettersson

