

## Långtidsutredningarna: plan, prognos eller scenario?

*Vad representerar egentligen långtidsutredningarna, frågar Erik Ruist. Är de genuina prognoser över vad som förväntas hända? Eller är de önskedrömmar över vad som borde hända? Eller representerar de vad som möjligen kan hända, om bara regeringen för en viss sorts ekonomisk politik? I själva verket innehåller LU drag av alla tre synsätten, vilket har förvirrat den allmänna debatten.*

I vintras kom det ytterligare en volym i långtidsutredningarnas långa rad, betitlad *Tillväxt eller stagnation*, i fortsättningen för enkelhetens skull kallad LU82. Den är som bekant en avstämning av LU80, men den gör också en allomfattande analys, om än inte så detaljerad som de ordinarie långtidsutredningarna.

Av den debatt som följde på publiceringen framgick det att många har missförstått innebörden av de "prognoser" som presenteras i LU82. Det är knappast någon ny företeelse utan torde vara generellt för långtidsutredningarna. Jag vill därför lägga fram några synpunkter på utredningarnas — och då speciellt LU82:s — tekniska utformning. Där emot tänker jag inte diskutera analysens ekonomiska innehåll.

### Är LU en prognos?

LU82 utmynnar i tre alternativ för utvecklingen av den svenska ekonomin

*ERIK RUIST är professor i ekonomisk statistik vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har sedan länge intresserat sig för prognoser och prognosmetoder, inte minst inom stålbranschen.*

1981-85, alla väl specificerade med procentuella utvecklingar per år angivna i tiondels procent.

De här utvecklingarna ska dock inte uppfattas som prognoser, eftersom det är så svårt att göra prognoser, står det — lätt omskrivet — på utredningens första sida. I stället är de "scenarier avsedda att belysa centrala frågeställningar kring den ekonomiska politikens uppläggning".

Inte desto mindre behandlas de av många läsare som prognoser, vilket kanske inte är att förundra sig över. Ekonomiska debattörer och politiker läser huvudsakligen sammanfattningar och kanske diagram och tabeller. Det finns också en annan kategori användare, som jag sympatiserar mycket med, eftersom jag själv hör till den. Det är företag, organisationer, förvaltningar och andra, som behöver prognoser för flera år framåt. Även om var och en är bäst på sitt speciella område, måste man basera sina beräkningar på vad andra tror om utvecklingen av allmän-ekonomiska variabler som BNP, privat konsumtion, industriproduktion eller total export. I långtidsutredningarna finns framskrivningar av dessa, låt vara i allmänhet enligt ett par, tre olika alternativ. Några andra basprognoser existerar knappast, och följaktligen an-

vänds LU. Ibland stimulerar rentav regeringkansliet själv till detta, då man i direktiv till kommittéer och ämbetsverk anger att beräkningar av framtida effekter av olika åtgärder skall grundas på något av LU:s alternativ.

Men om nu LU:s framskrivningar inte är prognoser, vad är de då? När Carl Johan Åberg var ansvarig för långtidsutredningarna, gjorde han en studie i deras metodik och redovisade sina funderingar i en bok som han kallade *Plan och prognos*. Idag tycks båda dessa element ha försvunnit, och man talar istället om "scenarier". Vad är då detta?

### Olika slags prognoser

Det kan vara lärorikt att behandla de tre alternativen i LU82 som om de härstammade från en fullständig ekonometrisk modell av den svenska ekonomin. Att så inte är fallet innebär inte någon principiell skillnad.

En ekonometrisk modell innehåller olika typer av variabler. Den primära indelningen är en tudelning i *endogena* (förklarade) och *exogena* (utanför modellen bestämda) variabler, men det kan ibland vara ändamålsenligt att dela upp även dessa kategorier. Vissa av de exogena variablerna kan betecknas som *styrvariabler*, om de kan behäskas med tex ekonomisk politik. Bland de endogena variablerna kan vissa vara *målvariabler*, om man strävar mot vissa värden på dem.

Den ekonometriska modellen kan nu användas för framtidskalkyler på flera olika sätt.

1) För en traditionell, *obetingad* — eller, som Erik Dahmén brukar kalla den, genuin — *prognos* söker man de troligaste värdena på alla exogena variabler och beräknar så utfallet för de endogena variablerna. Eftersom man ofta är osäker på prognoserna för de exogena variablerna, är det vanligt att man gör beräkningarna för flera olika alternativ, gärna så att dessa represen-

terar undre och övre gränser för vad man uppfattar som troligt. Prognoser av detta slag görs kanske huvudsakligen av personer eller organ för vilka ingen av de exogena variablerna kan betraktas som styrvariabler. Marschak kallade en gång sådana prognoser för meteorologprognoser, vilket jag tycker är ett talande namn.

2) När vissa variabler är styrvariabler är det naturligt att man gör beräkningar som visar konsekvenserna av att styrvariablerna ges olika värden. Man får då *betingade prognoser*. Ofta används denna teknik för att göra prognoser inte bara för en tidpunkt utan för hela dynamiska förlopp. Man brukar då tala om politiksimuleringar. Marschaks namn på dessa prognoser var ingenjörsprogno-  
prognoser.

3) Man kan naturligtvis också vända på frågeställningen och undersöka vilka kombinationer av värden på de exogena variablerna och då speciellt på styrvariablerna som krävs för att man skall uppnå givna värden på målvariablerna.

4) En mera sofistikerad form av denna ansats är den kontrollteoretiska, där man minimerar den vägda kvadratsumman av flera målvariablers avvikelser från sina idealvärden över en given period, eventuellt modifierad med kostnaden för förändringar i styrvariablerna. Som lösning erhålls då den optimala utvecklingen av styrvariablerna.

Vare sig man använder ansats 3 eller 4, får man underlag för en plan, men man kan knappast kalla resultatet för en plan innan värdena på styrvariablerna fastställts av beslutsfattaren.

Många användare av långtidsutredningarna befinner sig i någon av situationerna 1 eller 2, där man i sin egen modell har som exogena variabler — men ej styrvariabler — några makroekonomiska variabler. Man uppfattar då gärna LU-alternativen som prognoser av typ 1, som kan användas för de

egna exogena variablerna. LU-författarna antas alltså ha valt ut några "troliga" värden på sina styrvariabler och fått alternativa resultat som kan tänkas inrama det troliga intervallet för de intressanta variabler som är endogena i LU-modellen men exogena i användarens.

### Vad är då LU?

Vilken karaktär har då egentligen LU-prognoserna? När det gäller LU82 kan man säga att de tre alternativen inte är riktigt jämbördiga. Alternativ I, som är huvudalternativet, har i stort sett tillkommit så, att man bestämt sig för att vissa önskvärda mål skall vara uppnådda 1985 och så räknat ut vilken ekonomisk politik som krävs för att komma dit. Detta är en beräkning av typ 3.

Eftersom man inte är säker på att en så hård ekonomisk politik som skulle erfordras för alternativ I är möjlig att praktiskt genomföra, har man räknat på två andra alternativ. Dessa är båda av typen betingade prognoser, typ 2: om man för en ekonomisk politik med det och det innehållet, så blir resultatet detta. I alternativ II antas man inte kunna stimulera industriproduktionen så att den kan utnyttja de resurser som frigjorts av en åtstramad inhemsk konsumtion. Resultatet blir ökande arbetslöshet och fortsatt obalans. Alternativ III innehåller en mer aktiv ekonomisk politik av ungefär den typ som Mitterand försökt föra i Frankrike, alltså expansion av den offentliga sektorn och bostadsbyggandet. Det resulterar bl a i kraftigt stigande bytesbalans- och budgetunderskott.

Alla tre alternativen innehåller naturligtvis också element av genuina prognoser eller, som LU föredrar att kalla dem, antaganden. De gäller sådana exogena variabler som inte är styrvariabler, bl a den internationella utvecklingen, utvecklingen av arbetskraftsutbudet och produktivitet utvecklingen. Det

kan naturligtvis ifrågasättas, om de valda antagandena representerar den troligaste utvecklingen. Många har sålunda menat, att prognoserna för den internationella utvecklingen är alldeles för optimistiska och att därför efterfrågan på svenska exportvaror är övervärderad. För att gardera sig mot den osäkerhet som onekligen finns i dessa exogena prognoser hade det nog varit lämpligt med en numerisk belysning av vad ett mer pessimistiskt antagande på denna punkt hade betytt åtminstone för alternativ I.

### Vad kan statsmakterna styra?

När det gäller de här diskuterade fallen råder inget tvivel om vare sig variablernas karaktär som exogena eller om vilka antaganden som gjorts. Värre blir det när man nalkas styrvariablerna. Här känner man sig ibland villrådig om det är fråga om en ren styrvariabel, en indirekt styrd variabel eller en ren exogen variabel som det vore önskvärt att den antog ett visst värde. Låt mig ge några exempel.

Till de variabler som klarast faller i kategorin styrvariabler hör växelkursen. I alternativ I krävs sålunda att Sverige revalverar med i genomsnitt 2,3 procent per år för att dämpa inflytandet från utländsk inflation. Växelkursen är onekligen en variabel som politikerna har vissa möjligheter att manipulera med, även om konsekvenserna av förändringar ålägger dem starka restriktioner i denna manipulering.

En annan föga kontroversiell styrvariabel, som förekommer i diskussioner av varianter på alternativ I, är oljeskatten. En med 5 procent per år höjd oljeskatt skulle via minskad oljeimport medföra att utrymmet för privat konsumtion 1985 höjs med 1 miljard kronor i 1975 års priser "under förutsättning att den ökade oljesubstitutionen inte medför extra investeringar". Här införs alltså en brasklapp om att det ändrade värdet på

styrvariabeln eventuellt kan påverka ekonomin också på ett annat ställe än där man explicit har tagit hänsyn till den. Modellen är alltså ofullständig på ett sätt som eventuellt är kritiskt för resultatet.

Till styrvariablerna hör i traditionella modeller de offentliga utgifterna. I enkla keynesianska läroboksmodeller utgör de ju i själva verket den enda styrvariabeln. Erfarenheten från de senaste åren visar dock att när det gäller begränsningar eller minskningar är styrbarheten tveksam. De offentliga utgifterna är ju heller inte av samma karaktär som en skattesats, utan är resultatet av en mängd separata beslut. Man kanske kan säga att de offentliga utgifterna är en indirekt styrd variabel.

I LU:s alternativ I förutsätts den offentliga konsumtionens ökning begränsad till 0,6 procent om året, vilket medger en ökning av kommunal konsumtion med 1,2 procent men en minskning av den statliga med 0,8 procent per år. Här föreligger alltså en beställning till politikerna, som de inte säkert kan effektivisera. Finns det inte risker för att också här förändringen i den indirekt styrda variabeln statlig konsumtion sker på ett sådant sätt att modellen — och ekonomin — påverkas någon annanstans?

Ytterligare ett steg bort från det styr- eller kontrollerbara tar man i resonemanget kring skogsbruket, som tas upp till mer detaljerad diskussion än flertalet övriga verksamheter. Det anges att det krävs en årlig avverkning på 70 mill m<sup>3</sup> skog 1981-85 mot 60 mill under slutet av 1970-talet för att skogsindustrin skall kunna lämna sitt beräknade bidrag till exporten. Uppenbarligen är inte den avverkade kvantiteten någon direkt kontrollerbar variabel, och att döma av diskussionen kring dessa frågor råder i hög grad delade meningar om den ens kan indirekt kontrolleras. LU nämner endast att det framför allt är

ändrade skatte-, avgifts- och bidragsregler inom skogsbruket som kan bli aktuella. Enbart de nu beslutade marginalskatteförändringarna räcker inte, utan "det krävs ytterligare åtgärder".

De mest kritiska antagandena, dvs de som avser de minst kontrollerbara variablerna, gäller emellertid industrins utveckling. Där förutsätts i alternativ I att industrins export skall öka med 7,6 procent per år, vilket kräver att priserna sänks i förhållande till omvärlden, vilket i sin tur kräver att lönerna inte får öka mer än 6,9 procent per år. Å andra sidan skall lönerna i industrin öka mer än i andra sektorer för att industrin skall dra till sig arbetskraft.

Löneökningen är förvisso inte någon styrvariabel för statsmakterna, och några anvisningar om hur man skall få den att hålla sig under det givna taket ges inte.

Man kan väl säga att det inte är långtidsutredningens uppgift att ange vilka åtgärder som är politiskt gångbara. Den pågående ekonomisk-politiska debatten visar ju att olika partier har olika åsikter om vad som i detta fall är lämpligt och vad som är genomförbart. Dessutom — och det är väl i allmänhet här de största åsiktsskillnaderna föreligger — har alla åtgärder mer eller mindre önskvärda verkningar också på andra variabler än lönerna. Man kan rentav fråga sig: finns det någon ekonomisk politik som har den i alternativ I önskade inverkan på lönerna och på industrins utveckling i allmänhet utan att ha andra verkningar som inte överensstämmer med alternativ I? Är verkligen lönerna att betrakta som exogena till modellen över huvud taget?

När det gäller industrin anges också att dess investeringar skall öka med 8,2 procent per år. Det framgår emellertid inte om denna variabel är endogen, dvs om en sådan investeringsökning är resultatet av övriga variabelers utveckling, eller om den skall betraktas som

indirekt styrd, dvs man måste sätta in särskilda ekonomisk-politiska åtgärder för att uppnå denna tillväxttakt.

Listan kunde göras längre, men exemplet här är tillräckliga för att visa den osäkerhet som en läsare får om karaktären av många variabler.

### Misstolkningar

Jag tror att det är den här oklarheten om vad som är förutsättningar och vad som är resultat som har gjort att många misstolkar LU-alternativen som verkliga prognoser. Även framstående debattörer har kritiserat alternativ I som baserat på alltför optimistiska förutsättningar i meningen värden på exogena variabler, medan förutsättningarna för alternativet i själva verket är ett önskat slutresultat, och de erforderliga värdena på exogena variabler kommer fram som resultat av kalkylerna.

Utredningens populäraste diagram har varit det där industriproduktionens faktiska utveckling 1970-81 jämförs med vad den borde ha varit enligt långtidsutredningarna 1970, 1975, 1978 och 1980. Alla "prognoserna" pekar uppåt, medan den faktiska utvecklingen visar en stagnation med vissa konjunktursvängningar. Det är lätt att göra sig lustig över det diagrammet, och många har använt den möjligheten. Åtskilliga variationer på temat "när alla prognoserna hittills varit så dåliga, så finns det ju ingen anledning att tro på den här heller" har spritts i debatten. Utredningsmännen kan ju rycka på axlarna åt denna misstolkning och hänvisa till sina egna kommentarer till diagrammet, där de konstaterar att tidigare långtidsutredningars krav på industriexpansion inte har uppfyllts och därför har balansbristerna ökat. "I denna negativa mening har långtidsutredningarnas analys besannats."

När nu många debattörer inte låtit sig påverkas av detta något sofistikerade påstående, betyder det ju i själva verket

att långtidsutredningarnas budskap inte har gått hem, och det borde bekymra både författarna och andra.

Hur skall man då bära sig åt för att inte bli missförstådd? För att se om våra närmaste grannar löst problemet bättre tittade jag i den norska långtidsplaneringens dokument. Där är det regeringen som sådan som lägger fram dem i form av "stortingsmeldinger". Regeringen Harlem Brundtland fastställde det senaste, Langtidsprogrammet 1982-1985, i april 1981. Det är verkligen fråga om ett program, eftersom större delen av texten beskriver regeringens intentioner på olika områden. I en bilaga finns en mer teknisk diskussion om möjliga ekonomiska utvecklingsvägar fram till 1985 och i en annan långsiktiga perspektiv till år 2000. I den förra presenteras tre förlopp med olika hög tillväxt i ekonomin. Mellanalternativet kan, sägs det uttryckligen, läggas till grund för utarbetandet av sektorplaner osv. "De andra förloppen kan användas för att studera verkningarna av lägre resp högre tillväxttakt för att på så sätt ha en beredskap om utvecklingen skulle gå i den ena eller den andra riktningen."

Här uppmuntras alltså den typ av användning av resultaten som också tillämpas i Sverige men där är felaktigt. På vilket sätt skiljer sig då de norska beräkningarna från de svenska?

Texten i det norska långtidsprogrammets prognosdel är mycket summarisk, men det förefaller som om de norska prognoserna är beräknade med den förutsättningen att den ekonomiska politiken lyckas uppfylla sina mål. Detta är alltså precis så som jag tolkar mångas tro om hur de svenska långtidsutredningarnas prognoser är tillkomna.

Sådana prognoser kan naturligtvis komma att bli missvisande om det som i Norge blir regeringsskifte och en delvis förändrad inriktning av den ekonomiska politiken. Den nya regeringen

Willoch har också i maj i år lagt fram sin syn på långtidsprogrammet 1982—1985. Det konstateras i detta dokument att de yttre förutsättningarna starkt försämrats under det år som gått sedan programmet lades fram. Exempelvis har oljepriserna sjunkit och olje- och gasproduktionen blivit mindre än väntat. Statens inkomster från petroleumverksamheten 1982—85, som i långtidsprogrammet upptas till 170 miljarder kr, uppskattas nu till bara 60 miljarder kr. Av detta och andra skäl blir det svårt att uppfylla långtidsprogrammets mål. Det uppges att "utgiftskrävande planer och program måste revideras och anpassas till den nya ekonomiska situationen". Några nya prognoser för perioden 1982—85 ges emellertid inte.

Det norska sättet att redovisa prognoser i långtidsprogrammet är sålunda ett annat än de svenska långtidsutredningarnas och möjligen mer direkt användbart för utomstående prognos-användare, utom vid regeringsskiften. Det är emellertid oklart vilka förutsättningar som egentligen ligger bakom prognoserna.

Jag sympatiserar i alla fall mera med det svenska systemet, där flera olika politikalternativ belyses. Om förutsättningarna redovisas på ett klagörande sätt, kan ju sedan prognos-användarna själva göra bedömningar av vilken politik de tror kommer att föras.

Det är sålunda i första hand sättet att presentera de svenska långtidsutredningarna som enligt min mening bör ändras. "Önskedrömsalternativet", som utmynnar i en slutårsekonomi där de uppställda målen är uppfyllda, bör kanske inte presenteras som huvudal-

ternativ. Varför inte i stället först ge politikerna en bild av hur det går om man för en i någon mening oförändrad politik, vilket väl i LU82 ungefär skulle motsvara alternativ II? Därefter kan olika utformningar av en ändrad politik belysas. Viktigt är då att i varje fall framhäva vad som är förutsättningar och vad som är resultat.

Jag är medveten om att detta förslag ligger farligt nära tulpanarodrömmen. Det är till att börja med inte lätt att definiera vad som skall menas med oförändrad politik, men jag tror inte heller man skall sträva efter något teoretiskt oantastligt alternativ här. Huvudsaken är att man ordentligt anger förutsättningarna.

Jag vet också att prognosmakare — för att inte tala om prognos-användare — är ett besvärligt släkte. De låter gärna bli att läsa reservationer och fotnoter om de inte snubblar över dem. Men när man nu vet det, kanske man kan kosta på sig att göra framställningen ännu tydligare. Lika väl som man kan hänge sig åt önskedrömmar när det gäller ekonomisk politik, kan man väl sträva efter att låta själva långtidsutredningen anta såväl tulpanens enkelhet som rosens skönhet. Jag avvaktar med spänning LU85!

#### Referenser

- Åberg, C J., [1971], *Plan och prognos. En studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik.* SOU 1971:70.
- Tillvaxt eller stagnation? Avstämning av 1980 års långtidsutredning.* SOU 1982:14.
- Langtidsprogrammet 1982—1985.* St. meld. nr. 79 (1980-81). Oslo 1981.
- Revidert nasjonalbudsjett 1982. Om Langtidsprogrammet 1982—1985.* St. meld. nr. 86 (1981-82) Oslo 1982.