

Det Økonomiske Råds funktion i dag

Den løbende strøm af informationer i traditionelle og elektroniske medier betyder en tilsvarende kontinuerlig strøm af kommentarer til den økonomiske udvikling og den økonomiske politik. I det, nogle betegner videnssamfundet, kan et uafhængigt rådgivningsorgan som Det Økonomiske Råd derfor måske forekomme at have overlevet sig selv.

af

Professor Torben M. Andersen, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, formand for Det Økonomiske Råd

Selv en overfladisk iagttagelse af den løbende økonomisk-politiske debat vil imidlertid hurtigt lede til den konklusion, at mængden af information og dennes tilblivelseshastighed ikke er ligefrem proportional med grundighed og indsigt. En følge heraf er, at det bliver stadig sværere at sortere i informationsstrømmen, og at "halve sandheder" og manipulerede informationer kan få et uforholdsmæssigt stort spillerum. I den aktuelle informationsstrøm er problemet ikke at få adgang til information, men at forstå, fortolke og perspektivere information – at sortere signaler fra støjen. Set i det perspektiv må man konstatere, at iagttagelsen om den økonomisk-politiske debat, "at der kan være tale om manglende viden om eller forståelse af visse økonomiske sammenhænge", fremført i den betænkning fra 1956, der var grundlaget for Det Økonomiske Råds oprettelse i 1962, stadig er aktuel.

Formålet med Det Økonomiske Råd er at forbedre beslutningsgrundlaget for den økonomisk-politiske debat og dermed den økonomisk-politiske beslutningsproces. Som uafhængig institution spiller Rådet en rolle som "sparringspartner" ikke alene i forhold til regeringens og andre parters økonomisk-politiske udspil, såvel som i forhold til interesseorganisationer, der har interesse i at bidrage med information til den samfundsmæssige debat, men også med en dagsorden om at påvirke denne.

Dybest set er Rådets funktion derfor i dag den samme, som den altid har været, nemlig at bidrage med faglige indspil til den økonomisk-politiske debat. Indspil, som er baseret på den indsigt og

viden, hvormed den økonomiske litteratur og analyser kan bidrage til forståelsen af væsentlige problemstillinger i det danske samfund. Dette sker ved to årlige rapporter om “Dansk Økonomi” – en udgivelsesrytme, som på en måde står i skærende kontrast til det moderne kommunikationsbillede – men som samtidig er garanten for, at Det Økonomiske Råds arbejde ikke er baseret på hurtige og ovefladiske kommentarer, men på grundige analyser. Selv om formandskabet også deltager i den løbende debat på mange andre måder ved kommentarer, kronikker, fordrag m.m., er rapporterne det centrale produkt. Rådets funktion og troværdighed er uløseligt knyttet til rapporterne. Rapporterne dokumenterer det grundlag, hvorpå kommentarer og indspil til den økonomisk-politiske debat er baseret – konklusioner er ikke tilstrækkeligt, grundlaget herfor skal være eksplicit tilgængeligt for alle. Kun herved kan Rådet troværdigt medvirke til at øge kvaliteten af den økonomisk-politiske debat.

Rapporterne

Rapporternes funktion er at bibringe relevant faglig indsigt til den offentlige debat og dermed kvalificerer den demokratiske proces omkring tilrettelæggelsen af den økonomiske politik. Dette kan ske ved enten at bibringe resultater af økonomiske analyser, f.eks. af konjunkturudviklingen eller af økonomiske tiltag på bestemte områder, eller ved at bringe emner ind i den politiske debat, som enten er underprioriterede, eller som ikke tillægges tilstrækkelig vægt i den økonomisk-politiske debat.

Rapporternes indhold er naturligvis påvirket af den økonomisk-politiske udvikling. Den mest tydelige ændring afspejler sig ved et skifte fra i de første mange år primært at kommentere på konjunkturspørgsmål. I de senere år har rapporternes såkaldte specialkapitler behandlet en bredere kreds af økonomiske emner, og denne del af rapporterne har påkaldt sig mindst lige så stor interesse som konjunkturanalyserne. En del af denne drejning afspejler sig i ændringen i lovgrundlaget for Det Økonomiske Råd i 1994, hvor det eksplicit blev indført, at langsigtede udviklingsperspektiver og samspillet mellem økonomi og natur skulle indgå i Rådets arbejde, hvormed det blev gjort eksplicit, at mere strukturelle forhold skulle tillægges en væsentlig rolle. Den stigende vægt på “strukturpolitikken” er sket i vekselvirkning med det skifte, der er sket i den økonomiske politik, hvor “fine-tuning” af konjunkturudviklingen spiller en mindre rolle end tidligere, og hvor der samtidig har været en erkendelse af, at såkaldte strukturforhold spiller en væsentlig rolle. Udviklingen afspejler naturligvis også det forhold, at et bredt spektrum af

beslutningsproblemer involverer økonomiske prioriterings spørgsmål, og at der derfor er et løbende behov for at diskutere det beslutningsgrundlag, disse prioriteringer er baseret på.

En typisk rådsrapport – på ca. 250-300 sider – lider ofte den skæbne, at mediedebatten domineres af enkeltstående udsagn, som kan være fordrejede eller taget ud af sammenhæng. Det rejser spørgsmålet, om rapporternes fremtrædelsesform i for ringe udstrækning er tilpasset et mere moderne mediebillede. Der er imidlertid ikke noget substitut for den grundighed og den dokumentation, der er en forudsætning for rapporterne. Det er centralt, at rapporterne fremstår med en tydelig og faglig dokumentation – uden denne ville rådsrapporterne ikke have nogen berettigelse. Denne dokumentation er nødvendig for, at den efterfølgende debat har mulighed for at udvikle sig på et fagligt grundlag. Dette betyder selvfølgelig ikke, at rapporternes pædagogiske rolle skal underspilles, eller at der ikke er grund til at vurdere, hvorledes budskaberne kommunikeres på den bedst mulige måde. Derimod ligger der i kravet om dokumentation en konstatering af, at Rådets rolle er udspillet, den dag man alene baserer sig på “hurtige” kommentarer til de emner, der måtte komme op i den politiske debat. Udbuddet af den type kommentarer er stort, og det er derfor vigtigt at holde fast i de mere grundige og reflekterede udsagn.

Efterspørgslen efter hurtige og bastante konklusioner er imidlertid stort. Rapporterne pålægger den disciplin, at emner skal være grundigt analyseret, og præmisserne for disse fremlægges for alle. Denne disciplin er særligt vigtig i en tid, hvor samfundsdebatten ofte påvirkes af “klare konklusioner” – imidlertid er samfundsforholdenes kompleksitet desværre sådan, at der findes få sådanne konklusioner. Sammenhængene er ofte komplicerede, og samtidig er der områder, hvor selv den viden, den bedste forskning har frembragt, er ufuldstændig og usikker. I debatten om økonomisk-politiske forhold kan talstørrelser antyde en større præcision end den, der faktisk er til rådighed. En væsentlig del af Rådets opgave er at være med til at nuancere og konkretisere denne debat, også på områder, hvor det er vigtigt, at det i den økonomisk-politiske debat bliver klart, at vidensgrundlaget er usikkert.

Rådsmøderne

Rådsmøderne spiller en væsentlig rolle for betydningen af det arbejde, der udføres, og for den måde rapporternes indhold kommer til at påvirke den aktuelle debat. Selv om formandskabet er ansvarligt for de analyser og konklusioner, der præsenteres i rapporterne, er rådsmøderne af

central betydning og en væsentlig årsag til, at Rådet har overlevet og udfylder den rolle, det gør i dag. Den brede repræsentation i Rådet og den perspektivering, emnerne får som følge af parternes forskellige synsvinkler, er i sig selv værdifuld. Endvidere sikres der herved ikke alene en bred debat om rapporterne, men også en tilkendegivelse af, hvilke væsentlige problemstillinger det danske samfund står overfor. Med den grundighed, hvormed rådsmedlemmerne kommenterer rapporterne, er det sikret, at rapporterne behandles seriøst.

Den efterfølgende pressedækning giver ikke alene formandskabet mulighed for at kommunikere indholdet af rapporterne ud til den brede offentlighed, men kommentarerne fra rådsmedlemmer sætter umiddelbart rapporterne i perspektiv. Fra et brugersynspunkt giver dette også umiddelbart værdifuld information om rapporternes relevans og mulige implikationer.

Anvendelsesorienteret forskning

Enhver med indsigt i samfundsvidenskabelige forhold vil vide, at der ikke findes absolutte sandheder – dette gælder også for de emner og analyser, der findes i Det Økonomiske Råds rapporter. Det er derfor altid velkomment, når rapporterne efterfølgende leder til en faglig debat. En sådan debat er den bedste indikation af, at rapporten er med til at kvalificere debatten og forbedre beslutningsgrundlaget for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik.

Kritik, der ikke når længere end til påstande om overfladiskhed eller misforståelser, følger ofte med, når rapporternes indhold bliver brugt og misbrugt i den økonomisk-politiske debat. Undertiden kan resultater eller anbefalinger, der strider mod gængse opfattelser, endog lede til forslag om at “skyde budbringeren”. Trods det, at forslag om nedlæggelse af Rådet har været fremført i forbindelse med “hede” debatter, har institutionen overlevet. Lidt provokerende kan man måske konstatere, at såfremt institutionens eksistensberettigelse ikke på den måde var blevet draget i tvivl, ville rapporterne ikke i tilstrækkeligt omfang have medvirket til at forny den økonomisk-politiske debat og til at udfordre traditionsbundne tankegange.

Det Økonomiske Råds rapporter ligger i spændingsfeltet mellem på den ene side det konkrete og anvendelsesorienterede og på den anden side det forskningsmæssige. Det betyder ofte, at praktikerne finder rapporternes anbefalinger for abstrakte, mens forskeren inden for det pågældende felt finder en rapport lidt tynd. Selv om rapporterne er baseret på grundige litteratur-

studier og analyser udført af Rådets meget kompetente sekretariat, kan halvårslige rådsrapporter om skiftende emner i sagens natur aldrig være et substitut for systematisk forskning. Man benytter sig af denne forskning, og rapporterne indeholder ofte selvstændige anvendelsesorienterede resultater, som igen kan inspirere forskningsverdenen.

I relation til de helt konkrete og praktiske anvisninger er der en god grund til, at Rådets formandskab holder en “arms længdes afstand” hertil. Rådets formål er at være en indspiller til den økonomisk-politiske debat og ikke at formulere konkrete politikker. Dette vil endvidere kun kunne gøres seriøst med en større specifik kompetence og tidsramme end den, der er til rådighed for udarbejdelsen af en typisk rådsrapport. Mere vigtigt er imidlertid, at forsøg herpå vil overskride den usynlige linie, der må være mellem et uafhængigt rådgivende organ og det politiske system.

Økonomi og politik

Med et mandat om at følge landets økonomiske udvikling og dets langsigtede udviklingsperspektiver ligger det i sagens natur, at rapporterne typisk berører emner af stor betydning for den økonomiske politik. Dermed ligger Rådets arbejde i spændingsfeltet mellem økonomi og politik. To forhold, der ikke kan adskilles, men hvor formandskabets uafhængighed af partipolitiske og andre særinteresser er afgørende for, at der kan tages et generelt samfundsperspektiv på de emner, der tages op til behandling. Dette ændrer ikke ved, at rapporterne vil blive brugt og misbrugt i den efterfølgende debat, men dette er en naturlig del af den demokratiske proces. Ligeledes vil der være en tendens til, at den til enhver tid værende politiske opposition forsøger at hente ammunition i rapporterne til kritikken af den til enhver tid siddende regering. Da denne tendens har kunnet observeres på tværs af oppositionens og regeringens skiftende politiske udgangspunkt, kan dette tages som indikation af, at der ikke er nogen systematisk partipolitisk bias i rapporterne fra Det Økonomiske Råd.

For at værne om uafhængigheden af partipolitiske interesser er det vigtigt, at der ved udvalg af emner og præsentation af resultater og analyser ikke tages snævert bestik af, hvad der er politisk muligt og ikke muligt. Emnerne skal selvfølgelig være relevante, men de skal ikke være dikteret af den aktuelle politiske dagsorden. Det er derfor et afgørende princip, at formandskabet suverænt afgør, hvilke emner der tages op til behandling i rapporterne.

I kommentarer til konkrete analyser fremføres det undertiden, at formandskabet er “politisk naivt”, når man ikke har taget hensyn til de politiske realiteter. Et forsøg på at tage hensyn til, hvad der er politisk muligt og ikke muligt eller til politiske forhold ud over de økonomiske, vil imidlertid være et skråplan. Det vil dels lægge en snærende begrænsning af “politisk korrekthed” over emner og anbefalinger og dels lede til taktiske overvejelser om, hvorledes givne målsætninger bedst nås. Forsøg herpå ville være at gå ud over den usynlige grænse, der er mellem uafhængig rådgivning og det politiske system. En følge heraf er, at man må leve med en kritik af, at “politiske forhold” er oversete – dette er et naturligt og bevidst valg for et økonomisk rådgivningsorgan, og en kritik af denne type indikerer, at formandskabet ikke er bevidst politiserende.

Selv om vilkårene for den økonomisk-politiske debat har ændret sig markant, og informationsstrømmene og mediebildet har ændret sig radikalt, er der grundlæggende det samme behov og derfor den samme opgave at løfte for Det Økonomiske Råd som for 40 år siden. En opgave, der består i at øge informationsindholdet i den økonomisk-politiske debat og dermed beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik. Med den stigende strøm af informationer, synspunkter og kommentarer bliver den disciplin, der ligger i grundige rapporter med dokumentation for de fremførte konklusioner, en stadig vigtigere del af at sikre, at Det Økonomiske Råd kan opfylde dets formål.

Referencer

Andersen, Peder, 1997, Rådet – Usædvanligt og tankevækkende, i “Økonomiministeriet i 50 år, 1947-1977”, Økonomiministeriet, 1997.

Det Økonomiske Råds formandskab, 1987, Dansk Økonomi – Råd og realiteter, 1962-1987, København.

Finansministeriet, 1956, Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik, Betænkning nr. 154, København.