

Utredningar och forskning som
underlag för viktiga politiska
avgöranden

Personliga reflexioner utifrån egna
erfarenheter

Frågor

- Vilket inflytande har utrednings- och forskningsunderlag på det politiska beslutsfattandet?
- Hur undviker man att bli politiskt styrd?
- Hur skiljer man analys från värderingar?
- Hur ska man redovisa osäkerhet i bedömningarna?
- Hur ska man få genomslag utan överdrivna förenklingar?
- Hur värjer man sig mot politisk/ideologisk kritik?

Olika principfall

- Nya frågor med genuin osäkerhet hos politikerna
- Politiskt polariserade frågor med hårda ideologiska lösningar som inte låter sig påverkas
- Långtidsverkningar av framtaget beslutsunderlag
- Omständigheterna kan ändras så att tidigare irrelevant analysunderlag blir relevant
 - (den ekonomiska) miljön
 - de politiska majoritetsförhållandena

Några konkreta exempel

- EMU-frågan
- Arbetsmarknadspolitiken
- Sysselsättningspolitiken i stort
- Normpolitiken i början av 1990-talet
- Införandet av en självständig Riksbank
- Ett oberoende finanspolitiskt råd

Exempel 1: EMU-frågan

- EMU-utredningen 1995-96: ren expertutredning
- Tacksam fråga att utreda
 - genuin osäkerhet
 - många svårbedömda dimensioner (ekonomiska och politiska)
 - svår inränga på vanlig höger-vänster-skala
- Ingen politisk inblandning
 - begränsat med påtryckningar

Utredningens slutsatser

- Sverige borde gå med i valutaunionen på lång sikt men stanna utanför på kort sikt
 - risken för större konjunktursvängningar allvarlig i ett läge när vi startade med hög arbetslöshet och stora budgetunderskott
 - positiva men begränsade tillväxteffekter
 - troligt att Sverige skulle kunna få ner inflation och räntor också utanför EMU
 - politiska inflytandevinster av medlemskap på sikt

Alternativa mått på svensk arbetslöshet

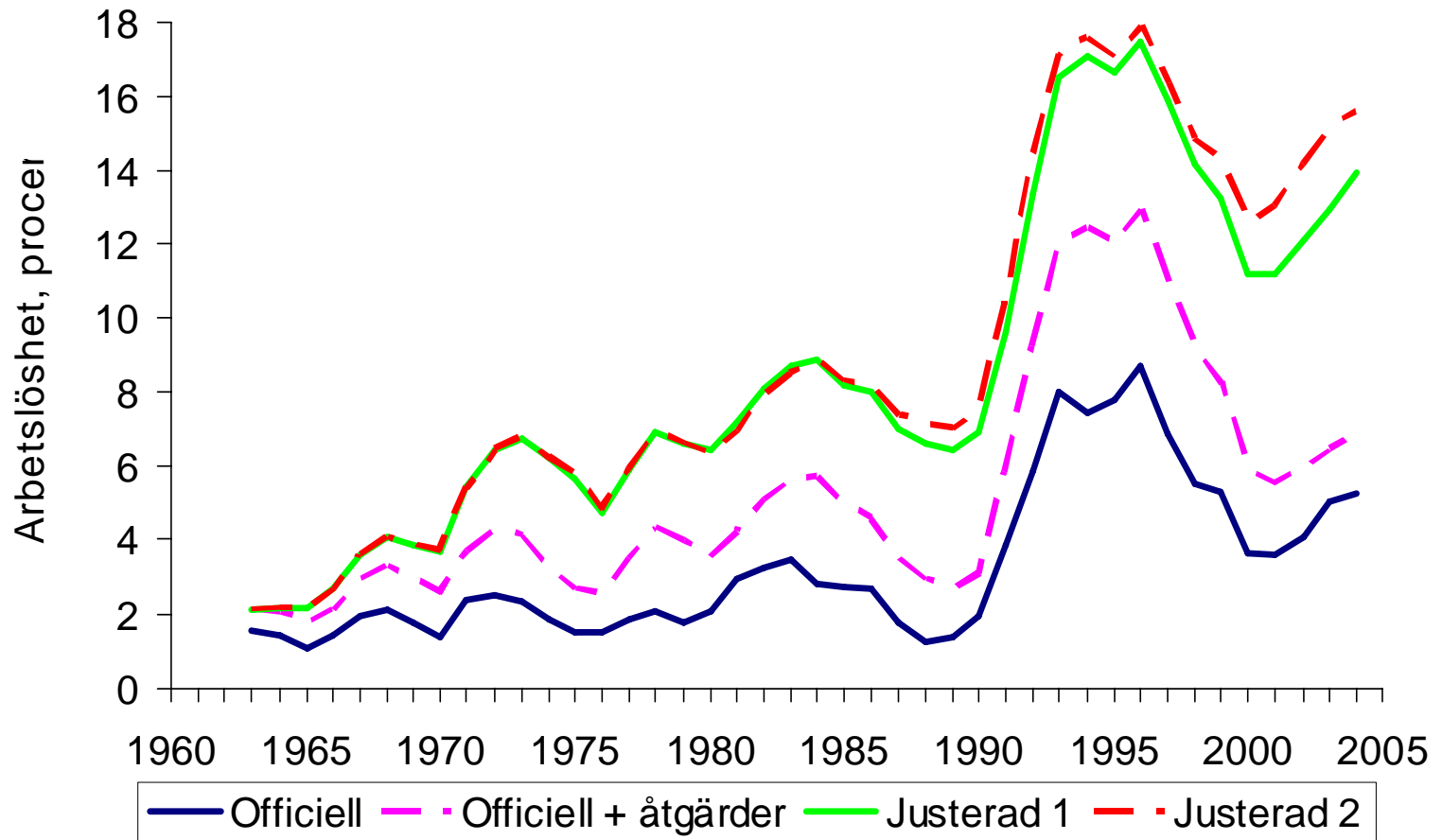
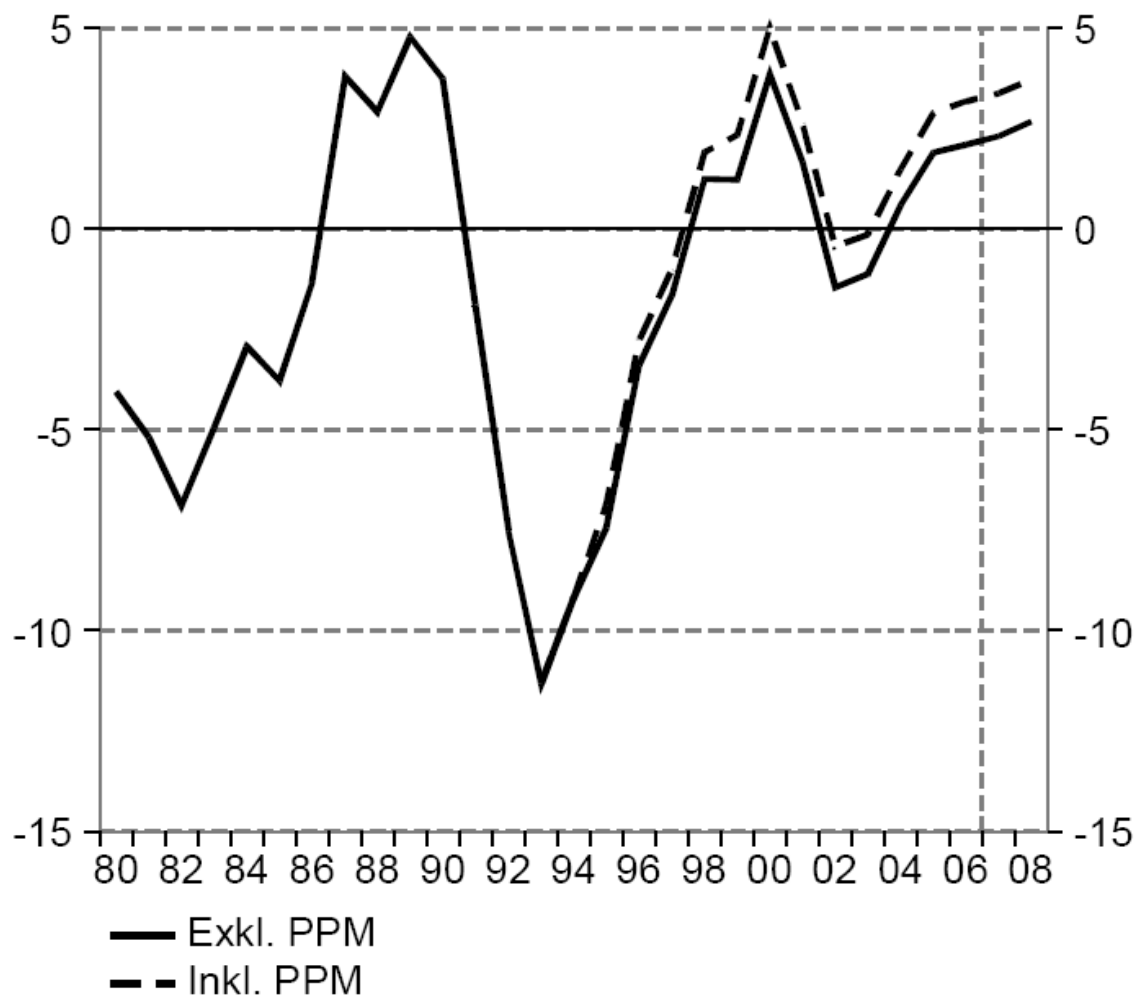


Diagram 161 Offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Utredningens inflytande

- Uppenbarligen litet angående medlemskap på sikt
- Betydande inflytande på beslutet stå utanför vid starten
 - uppsortering av olika effekter
 - analysschema som alla kunde använda
 - klar åtskillnad mellan analys och rekommendationer som byggde både på värderingar och analys
 - redovisning av osäkerheten i bedömningarna och analys av konsekvenserna av alternativa bedömningar
- Unika omständigheter
 - genuin osäkerhet
 - politikerna abdikerade temporärt av taktiska skäl

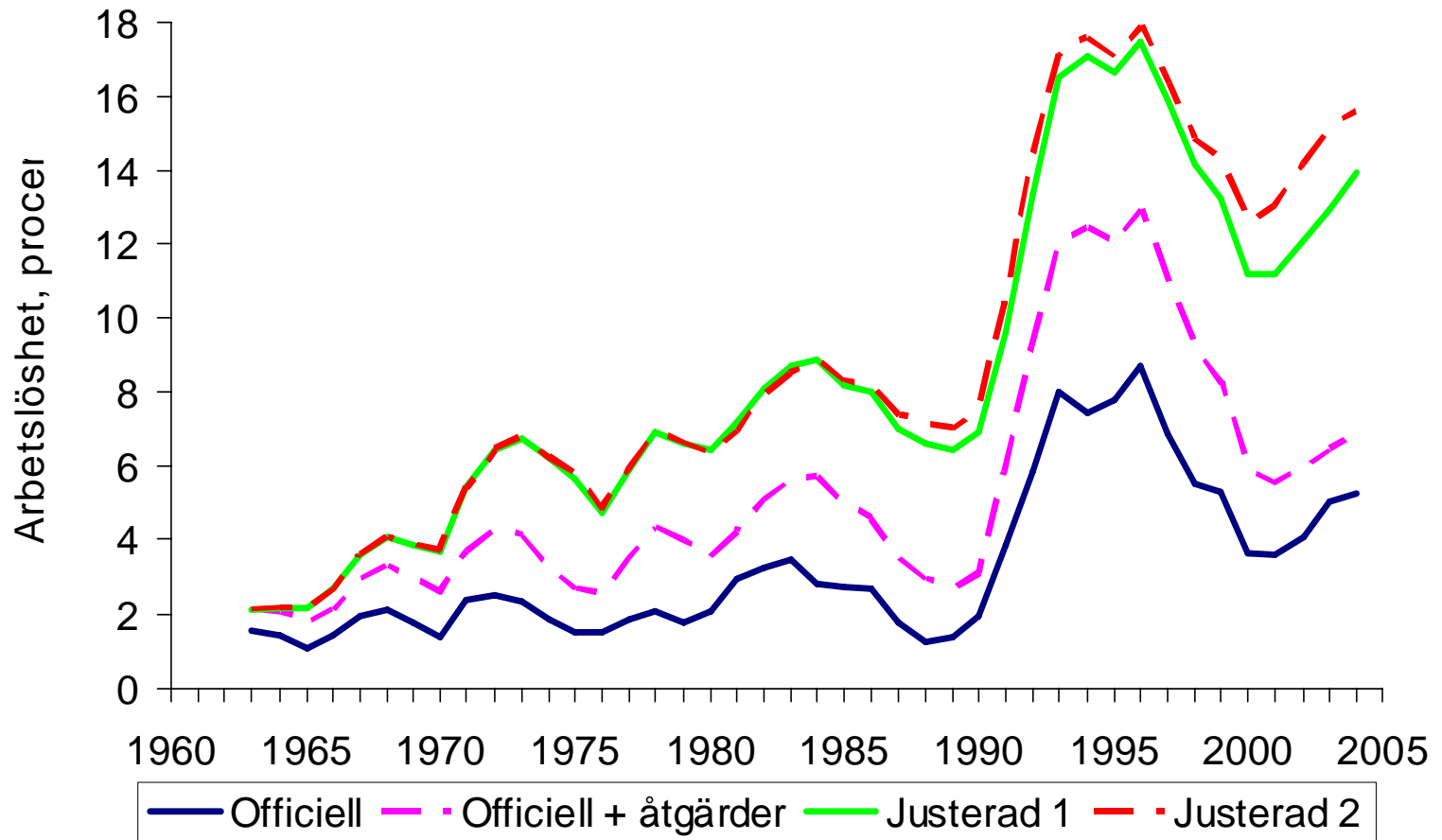
Politisk kritik

- Kritik att slutsatser anpassats för att passa den socialdemokratiska regeringen
- Mycket svårt att bemöta:
 - ingen politisk representation i utredningen
 - minimala kontakter med departement och regering under utredningstiden
 - redovisning av alla argument och forskningsstödet för dem
 - forskningsunderlag från utländska experter
- Peka på tendensen i den politiska debatten att få alla argument att dra i samma riktning
 - psykologisk "koherens" mellan olika argument
 - tillväxt och sysselsättning
 - problem om man måste luta sig mer mot teori än mot konkreta praktiska erfarenheter

Exempel 2: Arbetsmarknadspolitik

- Central del av den "svenska modellen"
 - successivt växande ambitioner
 - men lite forskning om effekterna
- Runt 1990: nya forskningsresultat
 - högre löneökningar om den öppna arbetslösheten hålls nere genom ams-åtgärder
 - undanträngning av reguljära jobb
- Argument för endast försiktig expansion av ams-åtgärder i lågkonjunktur

Alternativa mått på svensk arbetslöshet



Forskningsresultatens inflytande

- Initialt viss effekt
- Intensiv kanonad från Ams, fackföreningsrörelsen och Arbetsmarknadsdepartementet
- Enorm expansion av åtgärdsvolymerna: 5,5 procent av arbetskraften
- Ny forskning initierades
 - mikrostudier av effekterna på enskilda individer
 - makrostudier av samhällsekonomiska effekter
 - IFAU: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
 - inga positiva sysselsättningseffekter för deltagare i arbetsmarknadsutbildning
 - bättre individresultat av subventionerade anställningar men stora undanträngningseffekter på reguljär sysselsättning

Långsiktig effekt

- Idag konsensus att stora åtgärdsvolymmer är ineffektiva
 - både socialdemokrater och borgerliga
- Neddragna volymer
- Fokusering på anställningsstöd för långtidsarbetslösa och matchningsåtgärder
- Exempel på att upprepade forskningsresultat kan påverka politiken så småningom
 - effekterna kom nerifrån

Exempel 3: Sysselesättningspolitiken

- Politiskt hårt polariserad fråga
- Centralt att dekomponera arbetslösheten i cyklisk och strukturell arbetslöshet
 - efterfrågan
 - arbetsmarknadens sätt att fungera
 - huvuddelen av arbetslösheten tycks vara strukturell
- Omfattande forskning om botemedel
 - lägre arbetslöshetsersättning
 - lägre beskattning av arbetsinkomster
 - högre krav på de arbetslösa och mer användning av sanktioner

Värderingar kontra forskningsresultat

- Forskningen kan inte tala om vad man **bör** göra
 - värderingar om sysselsättning kontra försäkringsskydd för arbetslösa och jämn inkomstfördelning
 - men bra beslut kräver att man försöker kvantifiera hur stora effekterna är
- Ekonomer har argumenterat för lägre arbetslöshetsersättning och lägre beskattning av arbetsinkomster (högre krav på de arbetslösa)
 - uppskattningar av att sysselsättningseffekterna är betydande
 - vanlig ekonomvärdering att sysselsättning är ett **överordnat** mål

Ekonomisynpunkternas inflytande

- Ingen effekt på den socialdemokratiska regeringens politik
 - avstannande debatt fram till valåret 2006
- Stort inflytande på den borgerliga regeringens politik
 - långtidsverkan av analysunderlag som kommunicerats i rapporter och på seminarier
 - men också långtidsverkan via utbildning
- Central politisk debattfråga under det senaste året

Svårigheter kommunicera forsknings- underlag

- Kritik för att påverka politisk debatt
- Politisk kritik förklädd till vetenskaplig kritik
- Inom samhällsvetenskaplig (ekonomisk) forskning finns alltid avvikande resultat
 - det går nästan alltid att hitta någon studie som motsäger majoriteten studier
 - men det enda rimliga är att skaffa sig en helhetsbild av forskningen

Forskningen om arbetslöshetsersättning och arbetslöshet

- Överväldigande forskningsstöd för att lägre arbetslöshetsersättning leder till fler jobb
 - studier av individers arbetslöshetstider
 - **panelstudier** i syfte att samtidigt förklara skillnader i arbetslöshet mellan länder och över tiden inom länder
- Vålgjord OECD-studie har gjort kvantitativa uppskattningar (OECD Employment Outlook 2006)

Problem i debatten om effekterna av lägre ersättningsnivåer

- Enskilda icke representativa studier återropades
- Panelstudiemetodik misstänkliggjordes
 - resultat för "genomsnittligt land" och inte Sverige
 - många observationer/tillräcklig variabilitet kontra att förhållandena kan vara speciella i enskilt land
- Skattningar av interaktionseffekter (ersättningsnivå/arbetsmarknadspolitik) i OECD-studien återropades
 - instabila resultat
 - om stor andel av dem utan jobb är i ams-program, så får lägre ersättningsnivåer mindre effekt på **öppen** arbetslöshet
- Ifrågasatt kausalitet

Vad kan man göra som forskare?

- Så pedagogiskt som möjligt försöka förklara forskningsresultaten
- Oklart om det fungerar
 - svårt lyfta debatten över den initiala nivån
 - lätt misstänkliggöra försök till komplexa resonemang: "resultaten är osäkra"
 - man förlorar alltid på att bli "arg"
- I slutändan blir det en fråga om "auktoritet"
 - internationella organisationer som OECD
 - vem är forskare?

Anti-inflationspolitiken

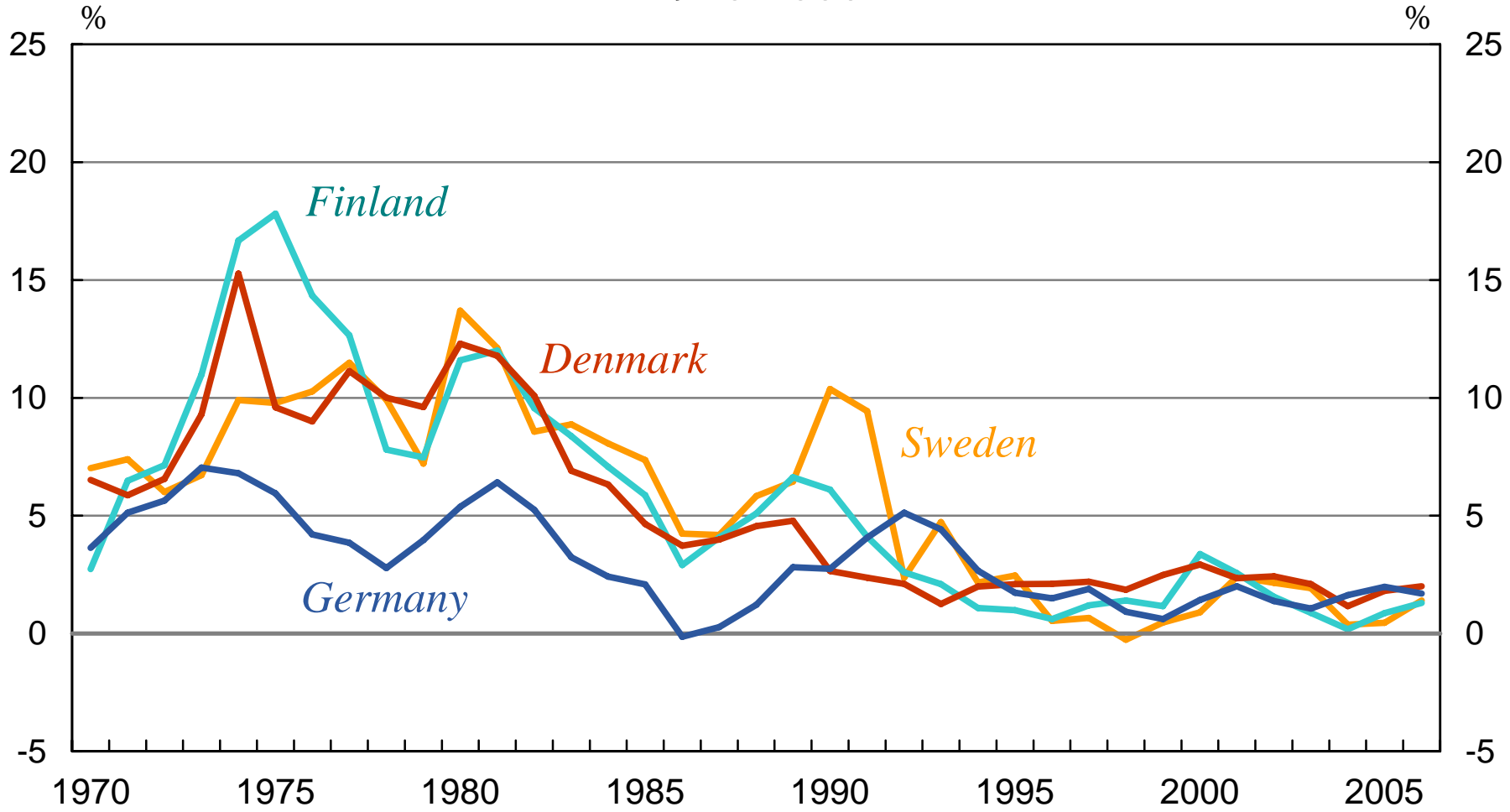
- Exempel 4:
Normpolitiken
- Genomslag efter hårt motstånd
- men på fel sätt
- Exempel 5:
Självständig Riksbank
- Genomslag efter hårt motstånd
- men på ett bra sätt

Exempel 4: Normpolitiken

- Hög inflation från mitten av 1970-talet till början av 1990-talet
 - ond cirkel av inflation, devalvering, inflation osv.
- Analysramen var ett stabilt samband mellan inflation och arbetslöshet (Phillipskurvan)
- Ny forskning under 1970-talet visade att det inte gällde
 - inflationen beror både på arbetslösheten och *inflationförväntningarna*
 - låg inflation likaväl som hög är förenlig med en viss arbetslöshet
 - *trovärdig* växelkursnorm är en bra metod för att minska inflationförväntningarna

Fig. 4.17a

CPI inflation in the Scandinavian countries and Germany 1970-2006

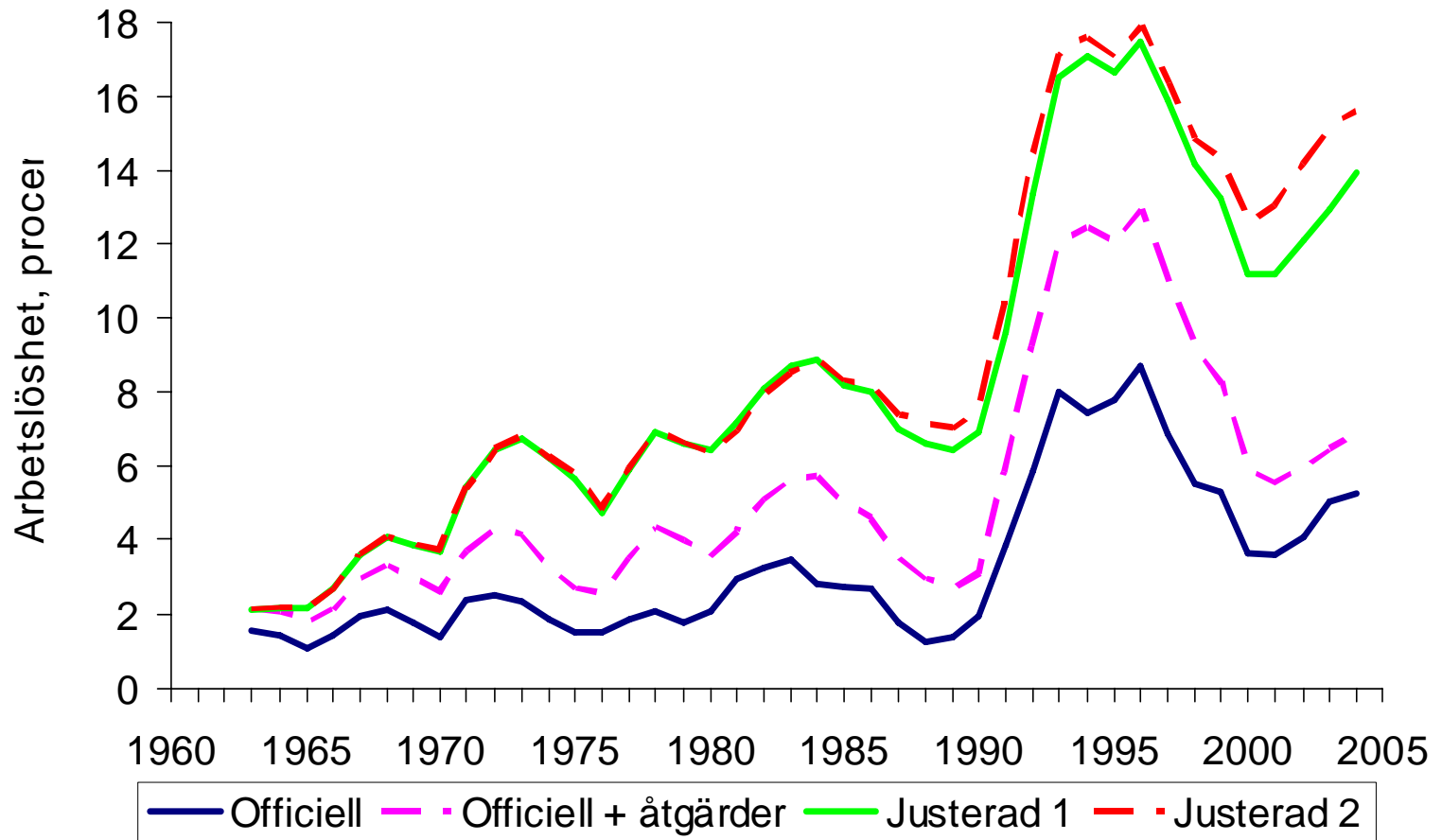


Sources: IMF International Financial Statistics and OECD (2006d).

Analysens inflytande

- Till en början kompakt motstånd
 - ekonomer är “**hårdhudade cyniker**”
- Total och plötslig omsvängning runt 1990
 - efter valutakriser och regeringskris
- Det fungerade inte
 - kronans fall 1992 efter dramatisk valutakris
 - förutsättningarna var fel: de löneökningar som normpolitiken skulle förhindra hade redan skett
 - extrema konjunkturstörningar: fastighetsbubbla som brast och finanskris
 - tyska räntehöjningar
- Vi satsade på normpolitiken den enda gången då det var rätt att devalvera

Alternativa mått på svensk arbetslöshet

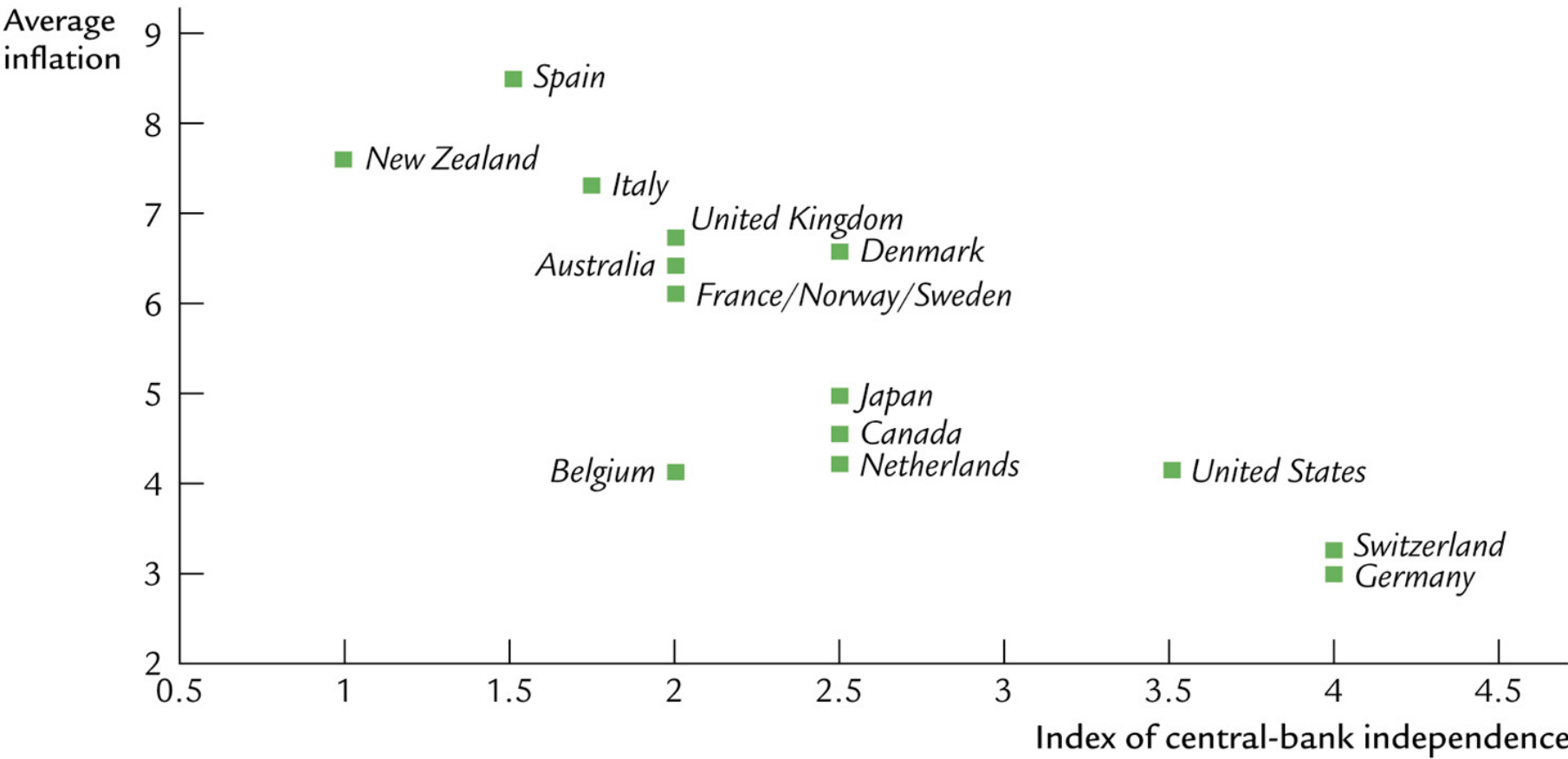


Exempel på hur illa det kan gå när ny analys tränger igenom alltför långsamt

- Delvis politikernas fel
- Men också ekonomerna bär en stor del av ansvaret
 - för lite betoning på att det finns lägen då man kan behöva avvika från den normalt bästa politiken
 - för enkelt budskap
 - men svår balansgång

Exempel 5: En självständig Riksbank

- 1980-talet: analyser av de institutionella formerna för penningpolitiken
- Empirisk forskning om oberoende centralbanker
 - lägre inflation
 - inte högre arbetslöshet, lägre tillväxt eller större konjunktursvängningar
- En oberoende centralbank har stor trovärdighet och kan därför reducera inflationsförväntningarna



Den svenska debatten

- Lång rad ekonomförslag om oberoende Riksbank från mitten av 1980-talet
 - hårt motstånd särskilt från socialdemokratin
 - odemokratiskt med delegering av penningpolitiken till tjänstemän
- Lars Tobisson's utredning lades på is
- 1997 svängde socialdemokratin och det slöts en flerpartiöverenskommelse om att göra Riksbanken självständig

Varför fick idéerna till slut genomslag?

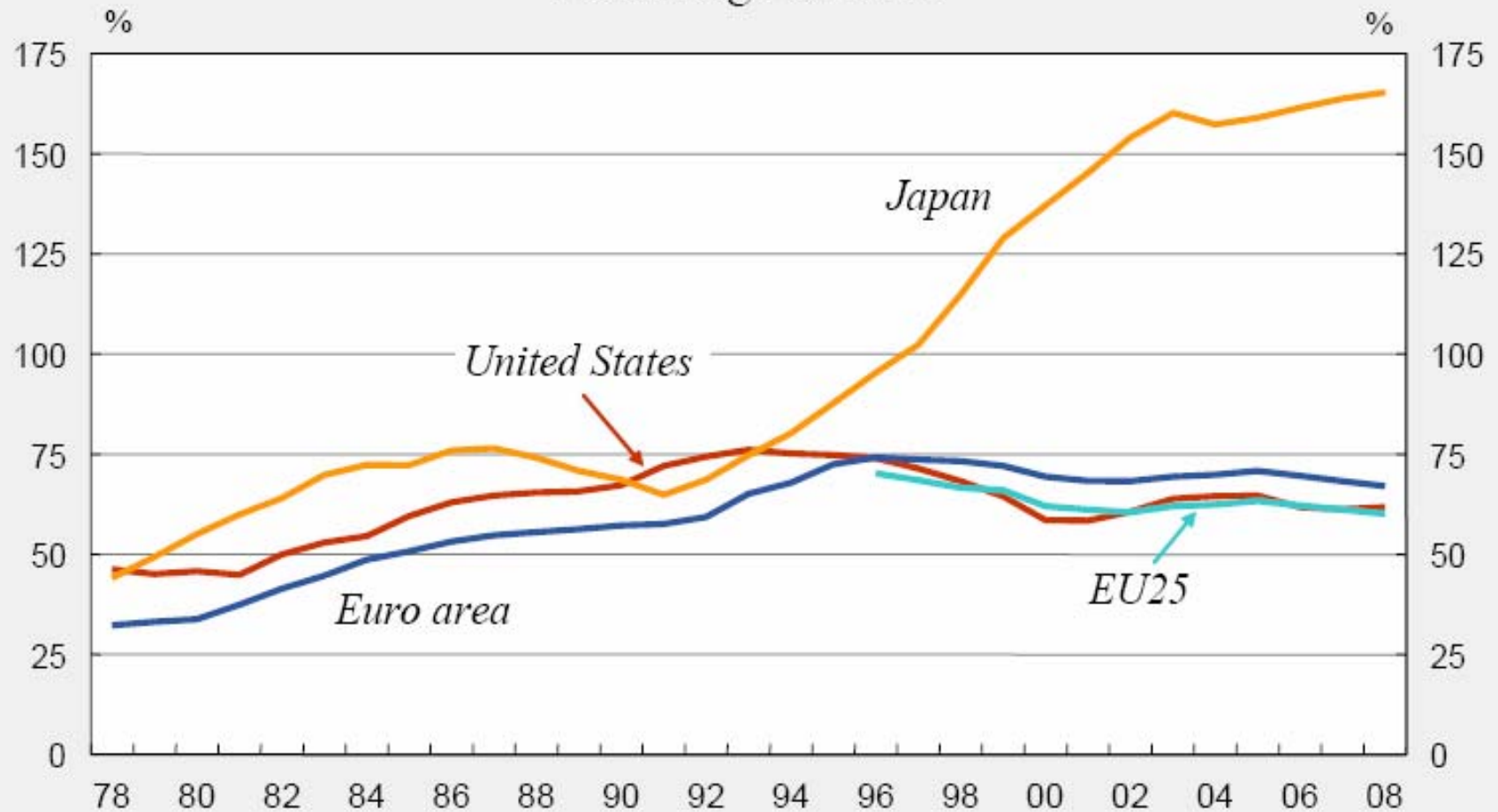
- I realiteten ökad roll för Riksbanken i osäker situation efter kronfallet 1992
 - fastställde själv inflationsmål på 2 %
 - lyckosam politik
 - försiktiga politiker pga budgetkris
- (EU-medlemskap och att man ville hålla öppet för framtida EMU-medlemskap)
- Försäkring mot riskerna att stå utanför EMU
- Viktigt att beslutsunderlaget fanns där när omständigheterna ändrades

Exempel 6: oberoende finanspolitiskt råd

- Parallell till riksbanksdebatten
- Inneboende tendens till budgetunderskott
 - politiska konjunkturcykler
 - "tragedy of the commons"
 - strategiska hänsyn
 - expansiv politik i syfte att skapa sysselsättning
- Ekonomförslag i olika tappning om att finanspolitiken ska granskas av **oberoende finanspolitiskt råd**
 - prognoser för regeringens budgetkalkyler
 - rekommendationer om lämpligt budgetunderskott inför budgetarbetet utifrån regeringens egna långsiktiga mål
 - utvärdering i efterhand om regeringens finanspolitik står i överensstämmelse med regeringens egna långsiktiga mål
- Stärka incitamenten för ansvarsfull finanspolitik
 - högre kostnad för en regering att avvika från sina egna långsiktiga mål

Fig. 1.5

Gross government debt Percentage of GDP



Source: Eurostat; European Commission: Statistical Annex of the European Economy, Autumn 2006, Table 76.

Förslagens genomslag

- En rad förslag med denna innebörd i den internationella debatten under senare år
- Kompakt motstånd
 - kritik för att vara "odemokratiska"
 - men ingen given fördelning mellan politiska beslut/tjänstemanna-beslut på basis av politiskt fastlagda mål
 - jfr lagrådet
 - motargument: demokratin stärks av att väljarna har bättre beslutsunderlag när de ska utkräva ansvar av de valda politikerna
 - mycket mindre långtgående än att ha självständig centralbank
- Ekonomer har inte sett någon större realism i förslagen
- Regeringen har aviserat förslag om finanspolitiskt råd
 - utvärdering i efterhand
 - underlag för finansutskottet i riksdagen
- Ytterligare exempel på hur till synes politiskt omöjliga förslag plötsligt kan bli aktuella

Några slutsatser

- Utrednings- och forskningsunderlag har störst omedelbar påverkan vid genuin osäkerhet hos politikerna
- Men även i politiskt polariserade frågor där den initiala effekten är liten har utrednings- och forskningsunderlag ofta långsiktseffekter
- Tidigare framtagna underlag kan plötsligt bli aktuella därför att (den ekonomiska) miljön eller de politiska förhållandena ändras

Några slutsatser (forts)

- I det korta perspektivet är det ofta en nackdel för genomslaget att "problematisera" framställningen
 - men man ger ett dåligt beslutsunderlag för alternativa situationer om man inte gör det
- Det går inte att undvika politiserad kritik hur objektivt man än arbetar
 - man kan inte göra något annat än att försöka pedagogiskt upprepa nyanserade argument
- I det långa loppet ger en allsidig belysning större inflytande än förenklade budskap i syfte att nå större slagkraft
 - förvånansvärt många uppskattar sådan analys
- Och även om det inte gör det, så finns det inget rimligt alternativ till att ta fram så objektiva beslutsunderlag som möjligt
 - det betyder inte att man som utredare behöver ha rätt
 - man kan misslyckas att hålla isär analys och värderingar
 - men större chans att lyckas om man försöker än om man inte försöker