

Objektivitet och integritet i utredningar på politiskt känsliga områden

Lars Calmfors

Temadag

Riksdagens utredningstjänst 22/11-07

Samspelet mellan forskning och politik

- Forskningen ska leverera kunskap om samband och målkonflikter
- Politiken ska fatta beslut på grundval av både kunskap och värderingar
- Två metoder för forskare
- Enbart rent kunskapsunderlag
- Kunskapsunderlag och rekommendationer på basis av det och klart redovisade värderingar

Starka incitament blanda ihop värderingar och analys i politiken

- Inom forskningen verkar konkurrensen mellan forskare disciplinerande
- Inte motsvarande disciplinerande krafter i politiken
 - tvärtom är det en snarast en merit om man kan främja politiska målsättningar genom tendentiös användning av forskningsresultat

Vanliga exempel på missbruk

- "Forskningen stöder en viss politik"
- Hänvisningar till enskilda atypiska studier ("nya" resultat som "bevisar")
- Utnyttja olikheter i kvantitativa uppskattningar för att hävda att man inte kan vara säker på effekternas riktning
- Rycka citat ur sina sammanhang från "auktoritativa källor"
- Pseudoforskning
- Förkasta resultat av värderingsskäl
- Ifrågasätta forskares motiv

Frågor

- Analys kontra värderingar
- Hur redovisa osäkerhet i bedömningarna?
- Hur få genomslag utan överdrivna förenklingar?
- Hur hantera politisk/ideologisk kritik?

Principiella extremfall

- Nya frågor med genuin osäkerhet hos politikerna
- Politiskt polariserade frågor med hårda lösningar

Mina exempel

- EMU-utredningen och den fortsatta EMU-debatten
- Normpolitiken
- Arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken

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 inflytande

- Rekommendation eller analys
- Framför allt inflytande på analysen
 - 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 och värderingar
- 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
 - inflation och räntor
 - problem om man måste luta sig mer mot teori än mot konkreta praktiska erfarenheter

Exempel 2: 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

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

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 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 "arbetsmarknads-institutioner"
- 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
- Kvantitativa uppskattningar i välgjord OECD-studie (OECD Employment Outlook 2006)

Problem i debatten om effekterna av lägre ersättningsnivåer

- Enskilda icke representativa studier åberopades
- 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 åberopades
 - instabila resultat
 - om stor andel av dem utan jobb är i ams-program, så får lägre ersättningsnivåer mindre effekt på **öppen** arbetslöshet
- Ifrågasatt kausalitet

Mikroekonomiska studier

- Hur påverkas individers arbetslöshetstid (övergång till arbete) av ersättningsnivån
- En stor majoritet tyder på att lägre ersättning ger kortare arbetslöshetstid
 - ”genomsnitt”: 10 procents sänkning av ersättningen ger 5 procents minskning av arbetslöshetstiden

Svenska studier

- Harkman (1997)
- Carling, Holmlund och Vejsiu (2001)
- Röed, Jensen och Thoursie (2002)
- Bennmarker, Carling och Holmlund (2005)
- Samma bild som den internationella
- Större effekter i Carling m fl (2001)
- Effekter för män, men inte för kvinnor, i Bennmarker m fl (2005)

Debattexempel

- Calmfors SVD 30/11: "Studier av individeffekterna säger emellertid inget om totaleffekterna, eftersom hänsyn inte tas till de samlade effekterna på lönebildningen".
- Howell-Spånt-Mörtvik SVD 30/11: "Han erkänner att studier av individeffekterna inte säger något om totaleffekterna...."
- Howell-Spånt-Mörtvik SVD 5/12: "Nu säger han att det inte går att dra några säkra slutsatser från studier från individnivå".

Samhällsvetenskaplig forskning

- Inga naturlagar och inga kontrollerade experiment
- Statistisk samvariation
 - orsaksriktning
 - faktorer som inte kan observeras
- Olika studier kommer alltid att ge skiftande resultat
- Kunskap måste byggas på en helhetsbild
 - men det finns alltid avvikande studier

Finanspolitiska rådet

- Följa upp om finanspolitikens mål nås
 - hållbara offentliga finanser
 - saldomål
 - utgiftstak
 - konjunkturanpassning
- Uthållig tillväxt och hållbar sysselsättning
- Tydligheten i VÅP och BP
- Kvaliteten i prognoser och modeller

Kritik ex ante

- Politisk bias – hejarklack för regeringen
- Inte tillräckligt oberoende
 - myndighet under regeringen (missuppfattning av begreppet "råd")
 - ledamöter ska utses på förslag av rådet självt
- Som andra "tjänstemannauppdrag"
- Ledamöterna är inte ekonomiskt beroende av uppdraget – snarare tvärtom
- Stor "reputation cost" i forskarsamhället av partiskt agerande
- Upprätthålla "armlängds avstånd" till regeringen
- "Självbevarelsedrift": det är resultatet som räknas

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?

Svårigheter kommunicera forskningsunderlag

- 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

Några slutsatser

- 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