

Beslutsunderlagets roll för de politiska besluten

Reflexionerna kring personliga
erfarenheter från forskning och
utredningsverksamhet

Olika principfall

- Nya frågor med genuin politisk osäkerhet
- Politiskt polariserade frågor med hårda ideologiska låsningar som är omöjliga att påverka
- Långtidsverkningar av framtaget beslutsunderlag
- De yttre omständigheterna kan ändras så att tidigare irrelevant analysunderlag plötsligt blir relevant

Konkreta exempel

- EMU-frågan
- Arbetsmarknadspolitik
- Normpolitiken i början av 1990-talet
- Införandet av en självständig Riksbank
- Sysselsättningspolitiken i stort

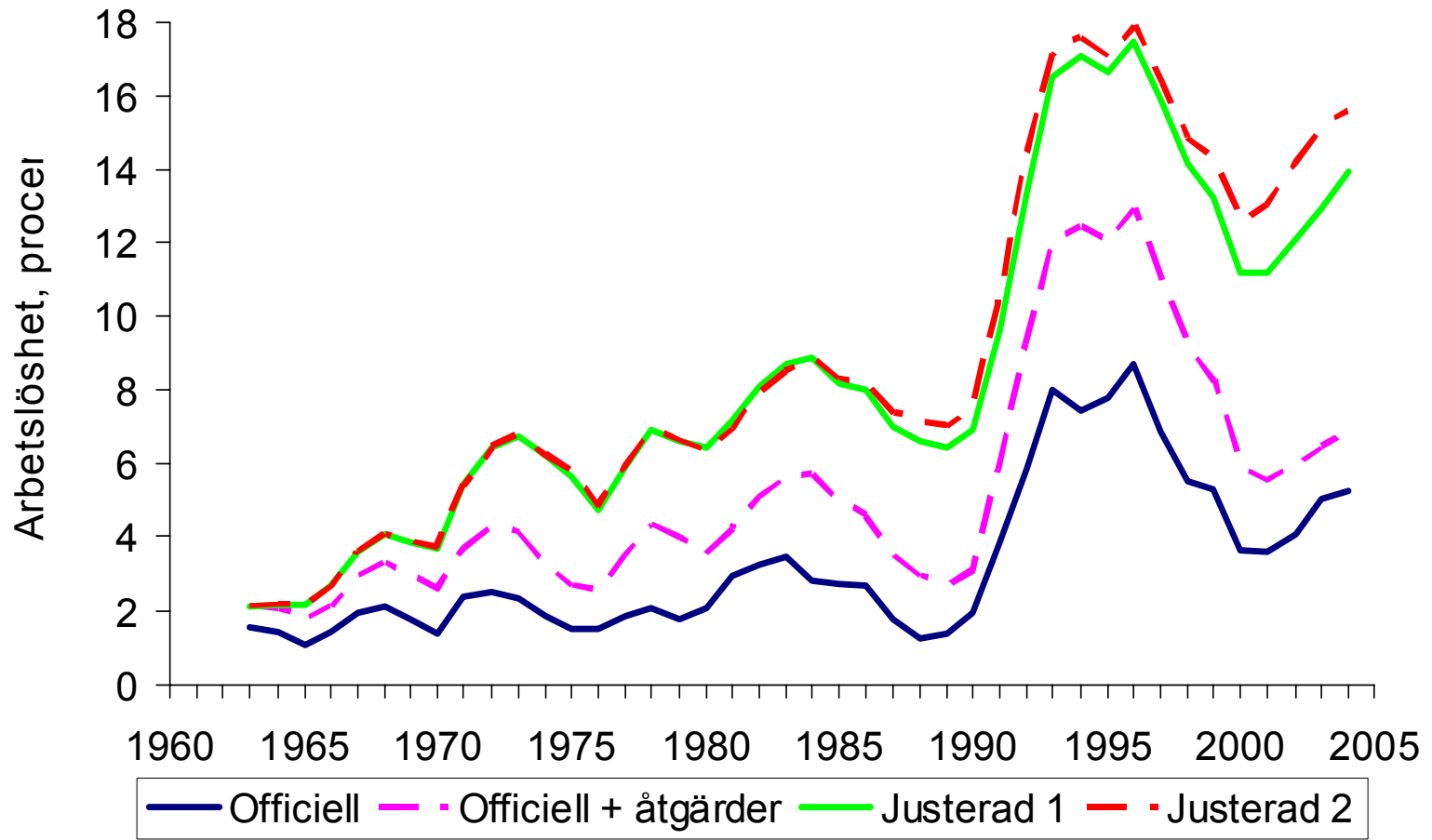
Exempel 1: EMU-frågan

- 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

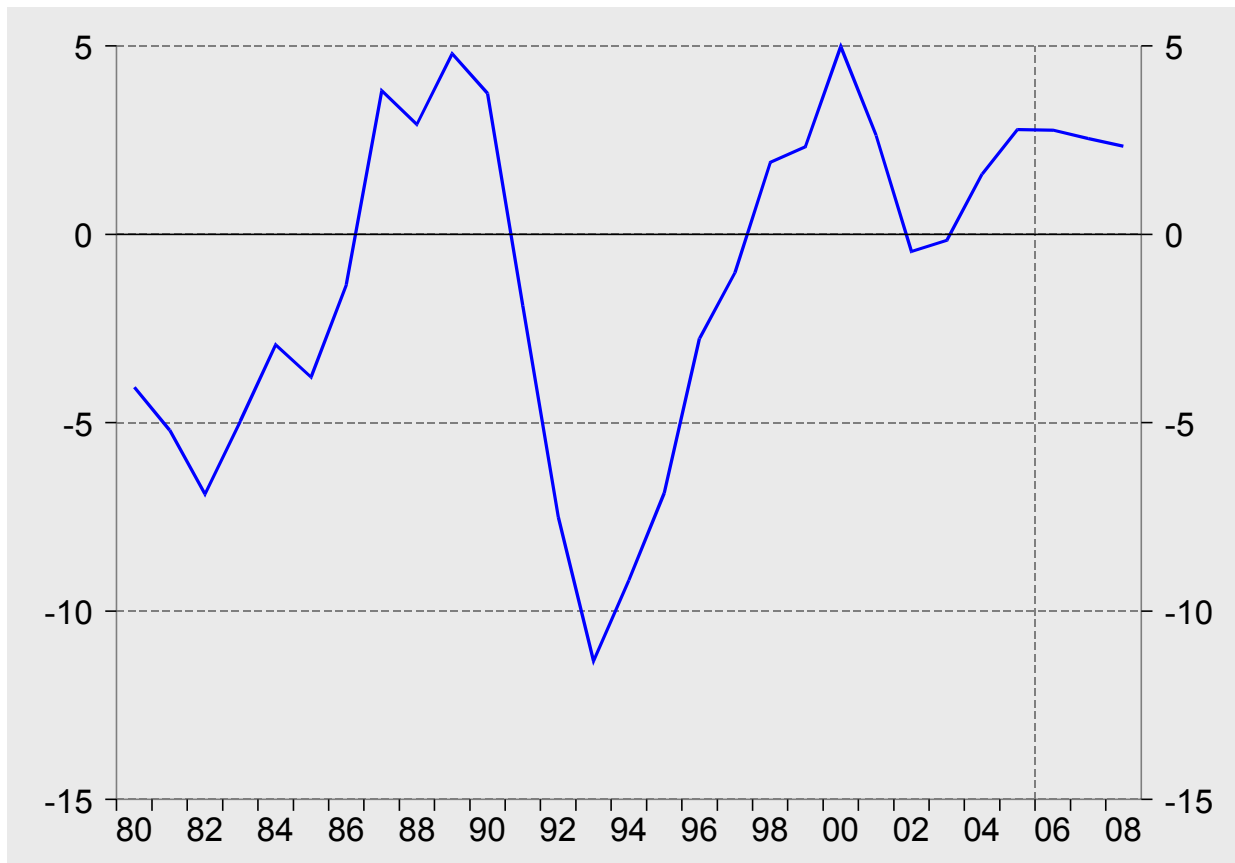
- Sverige borde gå med i valutaunionen på lång sikt men stanna utanför på kort sikt
 - risken för större konjunktursvängningar allvarlig i ett läge när vi startade med hög arbetslöshet och stora budgetunderskott
 - positiva men begränsade tillväxteffekter
 - troligt att Sverige skulle kunna få ner inflation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

Alternativa mått på svensk arbetslöshet



Offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP



Konjunkturläget Juni 2006

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

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

Forskningsresultatens inflytande

- Initialt viss effekt
- Intensiv kampanj 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 reguljär på sysselsättning

Långsiktig effekt

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

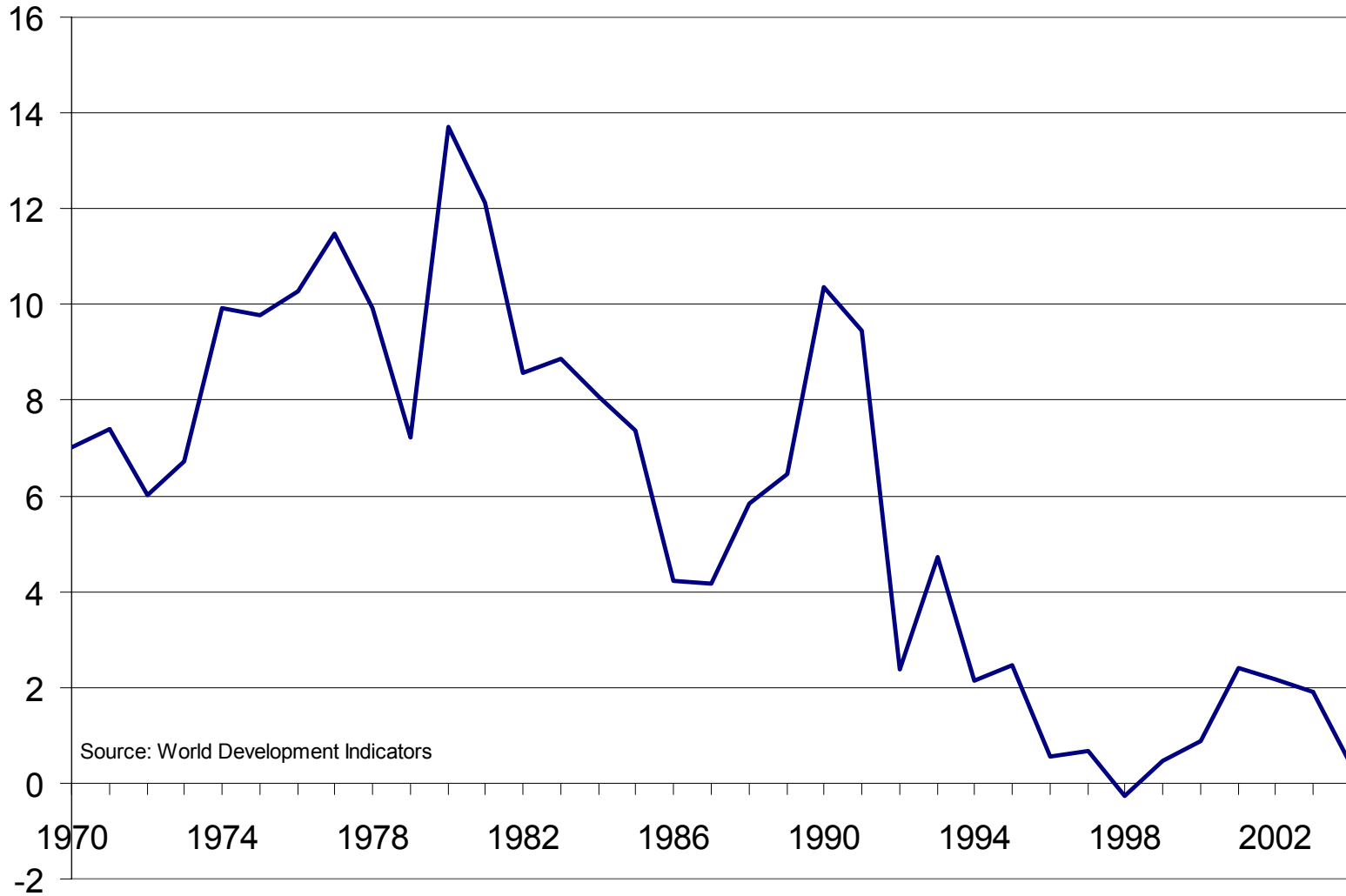
Anti-inflationspolitiken

- Exempel 3:
Normpolitiken
- Genomslag efter hårt motstånd
 - men på fel sätt
- Exempel 4:
Självständig Riksbank
- Genomslag efter hårt motstånd
 - men på ett bra sätt

Exempel 3: 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

Inflation, consumer prices (annual %), Sweden 1970-2004



Analysens inflytande

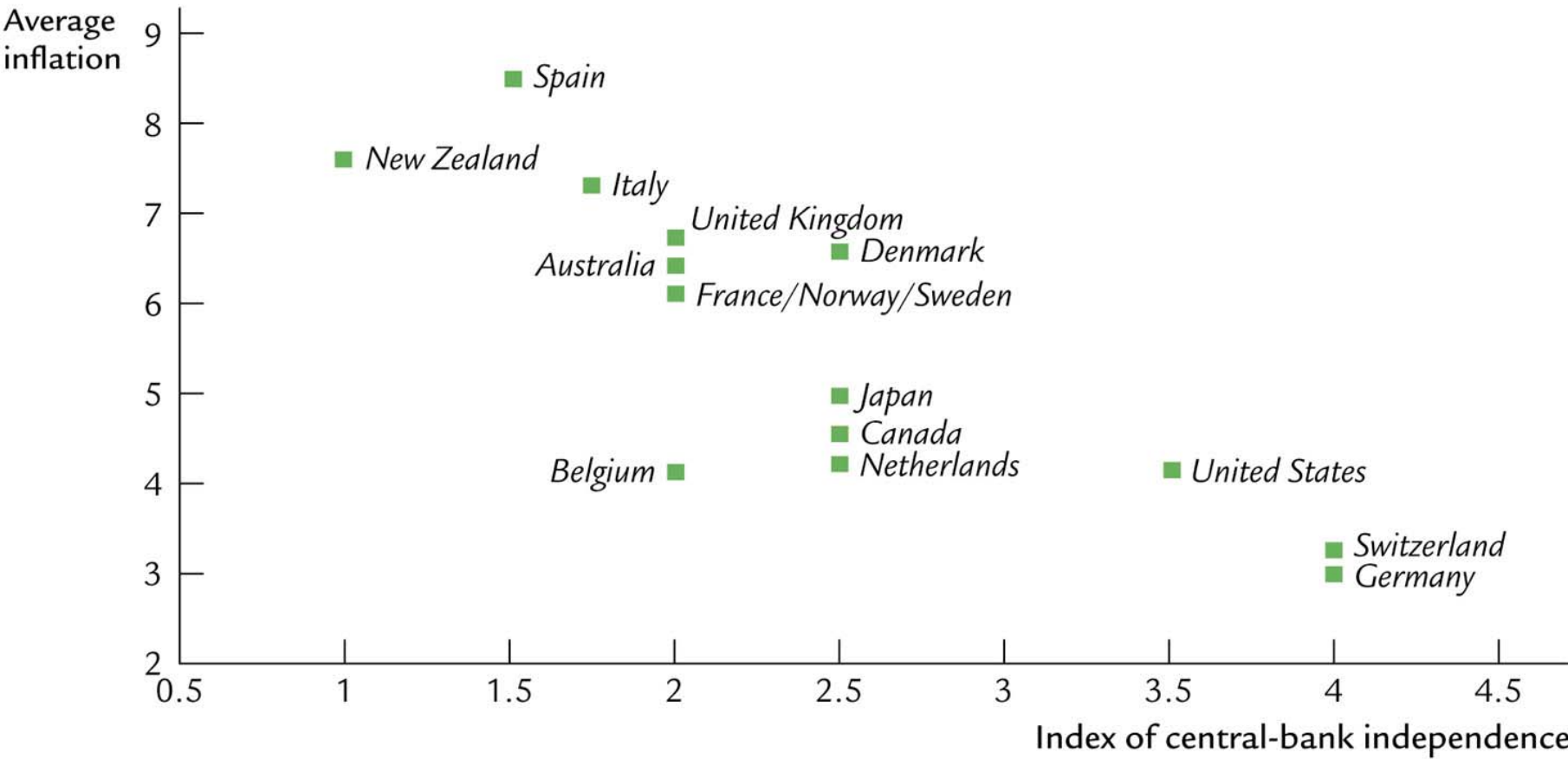
- Till en början kompakt motstånd
 - ekonomer är “**hårdhudade cyniker**”
- Total och plötslig omsvängning runt 1990
 - efter valutakriser och regeringskris
- Det fungerade inte
 - kronans fall 1992 efter dramatisk valutakris
 - förutsättningarna var fel: de löneökningar som normpolitiken skulle förhindra 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 4: 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 Tobissons 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 5: Sysselsättningspolitiken i stort

- Politiskt kontroversiell fråga
- Dekomponering av arbetslösheten i **cyklisk** och **strukturell arbetslöshet**
- Arbetslösheten är i huvudsak strukturell
- Omfattande forskning om botemedel
 - mindre generös arbetslöshetsersättning
 - lägre skatter på arbetsinkomster
 - kontroll av arbetslösa och tuffa sanktioner
- Storbritannien och Nya Zeeland
- Men också Danmark och Nederländerna

Den svenska diskussionen

- Värderingar av sysselsättning kontra försäkringsskydd och jämn inkomstfördelning
- Debatten har stått och stampat trots endast viss förbättring av sysselsättningsläget
- Politiska låsningar

Ytterligare exempel: diskussionen om ”flexicurity”

- Danmark: generös arbetslöshetsförsäkring men lite anställningsskyddslagstiftning
- Arbetslösheten har sänkts
- Vanlig uppfattning: lågt anställningsskydd är nyckeln
- Men graden av anställningsskydd spelar enligt forskningen liten roll för den totala arbetslösheten
- Inga större förändringar av anställningsskyddet i Danmark
- Men betydande förändringar i arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik
- **Exempel på hur myter kan spridas trots att forskningen finns**
- **Oerhört tidskrävande att ändra sådana föreställningar**