

Ekonomers roll i den ekonomiska politiken

Lars Calmfors

Enheten för ekonomisk politik och fördelning, Finansdepartementet

1/6-2023

Mellan
forskning
och
politik



50 ÅR AV SAMHÄLLSDEBATT

Huvudfrågor

- Hur påverkar den ekonomiska forskningen politikens förmåga att lösa olika samhällsproblem?
- Hur ska forskare och andra experter uppträda när vi fungerar som rådgivare och i den offentliga debatten?

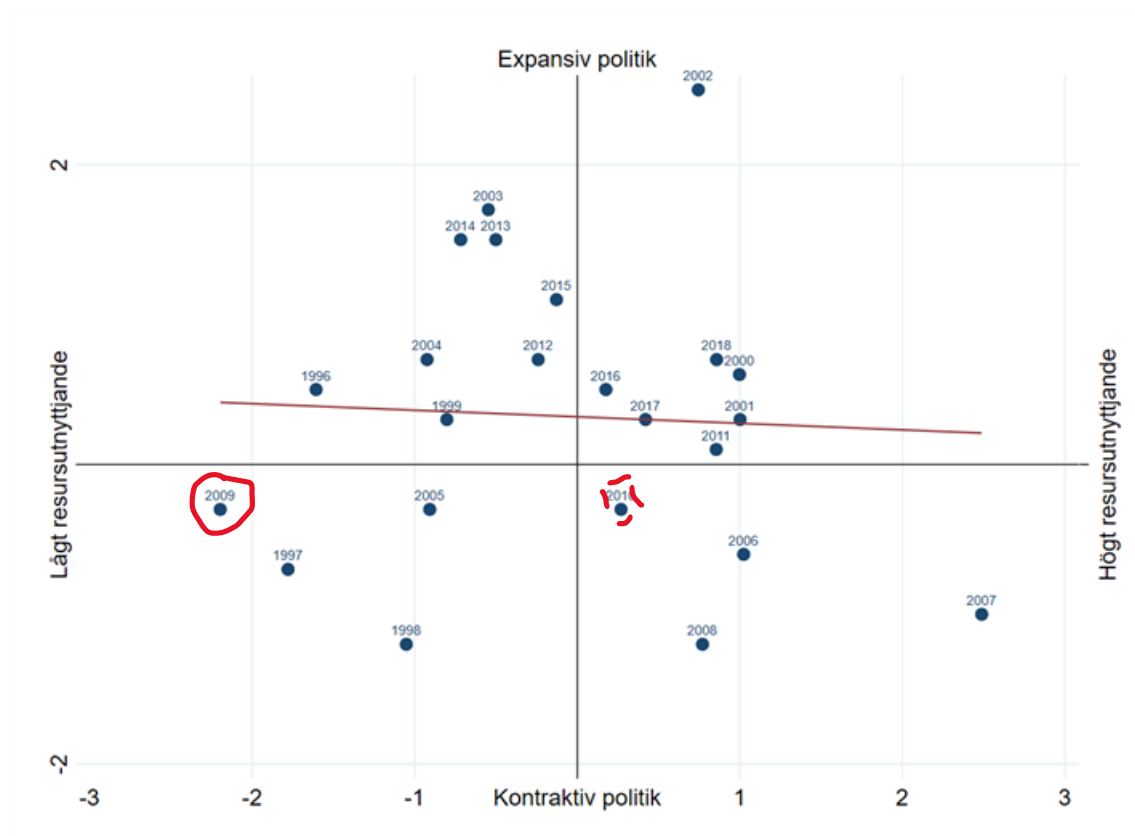
Idealfallet

- Politiker utan förutfattade meningar identifierar samhällsproblem
- Analysuppdrag åt forskare
- Analyserna läggs till grund för öppen debatt
- Politikerna tar beslut på grundval av analysunderlag och sina värderingar
- EMU-utredningen 1995/96 ett sällsynt exempel på detta
 - nationalekonomer och statsvetare
 - fråga utan så mycket ideologiska bindningar i utgångsläget
 - genuin efterfrågan på kunskap

Uppdragsgivaren vill ha stöd för egna ståndpunkter 1: Finanspolitiska rådet

- Inrättades av alliansregeringen 2007
- Uppgift: Granska finans- och sysselsättningspolitiken
- Vår första rapport 2008
 - beröm av jobbskatteavdrag, a-kassans avtrappning och nystartsjobben
 - kritik av höjda och differentierade a-kasseavgifter, lägre sociala avgifter för ungdomar, inflexibla sjukskrivningsregler och borttagen fastighetsskatt
- Konflikt med Anders Borg
- Förvärrades när vi ville ha mer expansiv finanspolitik 2009–10
- Anders Borg som person eller inbyggt i rådets uppgift?

Strukturellt finansiellt sparande och resursutnyttjande 1996–2018



Anm: X-axeln visar BNP-gapet enligt Armelius med flera (2018). Y-axeln visar skillnaden mellan överskotts målet och det strukturella finansiella sparandet. Linjen visar det skattade linjära sambandet.

Uppdragsgivaren vill ha stöd för egna ståndpunkter 2: Arbetsmarknadsekonomiska rådet

- Inrättades av Svenskt Näringsliv 2015
- Uppgift: Göra oberoende analyser av svensk arbetsmarknad
- Förslag om enkla jobb med låga löner uppskattades
- Förslag om (försiktiga) reformer av industrins märkessättning uppskattades inte
 - för låga löneökningar för att inflationsmålet skulle kunna nås
 - för stela relativlöner
- Rådet lades ner 2018
- Trist konformism om märkessättningen och brist på vilja till förutsättningslös diskussion

Ovälskomna forskarinspel 1: Arbetsmarknads- politiken på 1990-talet

- Ams var en helig ko som inte fick kritiseras
- Hejdlös expansion av arbetsmarknadsprogrammen i 1990-talskrisen: 5,5 procent av arbetskraften
 - Omöjligt bedriva så stora program effektivt
 - Löneuppdrivande effekter: målkonflikt mellan låg öppen arbetslöshet och hög reguljär sysselsättning
- Stor ovilja från många håll att ta till sig forskning som pekade på målkonflikterna

Ovälskomna forskarinspel 2: Arbetsmarknads- politiken idag

- Arbetsförmedlingen har blivit ett allmänt jagat villebråd
- Men uppgiften har blivit mycket svårare
 - svaga grupper som inte fanns tidigare
- Privatisering av många av Arbetsförmedlingens tjänster
- Men inget generellt stöd för att privata utförare varit mer effektiva än statliga
 - forskningen tyder snarare på motsatsen
- I varje fall lång process konstruera väl fungerande system med privata utförare

Ovälskomna forskarinspel 3 och 4: Självständig Riksbank och Finanspolitiska rådet

Självständig Riksbank

- SNS Konjunkturråd på 1980-talet
 - Från början kompakt motstånd
 - ansågs odemokratiskt
 - också av Riksbanken själv
- (Bengt Dennis)

Finanspolitiska rådet

- STEMU-utredningen 2002
- Från början kompakt motstånd
 - ansågs odemokratiskt
 - Socialdemokraterna och Göran Persson

Några lärdomar

- Ekonomer måste ha lång tidshorisont när vi föreslår något
- Svårt förutsäga när det uppkommer ett politiskt fönster
- Vi bör inte bry oss om huruvida förslag just för tillfället är politiskt genomförbara eller inte
- Fastighetsskatten?

Selektiva val av experter

- Pandemihanteringen
- Ensidig förlitan på Folkhälsomyndigheten trots mycket avvikande bedömningar i förhållande till både utländska expertorgan och många inhemska akademiska experter
 - inte samma forskningsanknytning som det tidigare Smittskydds-institutet
- Komplettering med oberoende expertråd

Ansvarsfördelningen mellan politik och expertmyndighet(er)

Finanspolitiken

- Politiken tar besluten
- Expertinput
 - självständiga tjänstemän i Finansdepartementet
 - Konjunkturinstitutet
 - Ekonomistyrningsverket
 - Finanspolitiska rådet
 - internationella organisationer

Penningpolitiken

- Riksbankens direktion av tjänstemän
- Transparens och ansvarsutkrävande
 - tydliga mål
 - offentliga protokoll
 - utfrågningar i Finansutskottet
 - utvärderingar av internationella experter

Ska forskare bara ge analysunderlag eller också konkreta politikrekommendationer?

- Risken med politikrekommendationer är att forskningsredovisningen kan komprometteras
- Men viktigt med tydlig utgångspunkt för diskussionen
- Forskare är skolade i att skilja mellan analys och värderingar
 - hårt straff i form av förlorat anseende bland kollegor om vi misslyckas

EMU-utredningen 1996

- Rekommendation eller bara analys av för- och nackdelar med medlemskap i valutaunionen?
- Rekommendation med känslighetsanalys
- Inte gå med i valutaunionen vid starten utan först senare
- Stor vikt vid risken för avvikande konjunkturutveckling i Sverige
 - hög arbetslöshet
 - finanspolitiken inkapaciterad på grund av statskuldkris

Eurofrågan idag

- Starka offentliga finanser innebär goda möjligheter att använda finanspolitiken som stimulansmedel i lågkonjunkturer
- Min syn idag: Sverige skulle kunna gå med i valutaunionen
- Mitt huvudargument är *politiskt*: bidrag till mer politisk integration i Europa

Normpolitiken på 1990-talet

- Inflation, kostnadskriser och devalveringar
- Arbetsmarknadens parter räknade med att höga löneökningar skulle ackommoderas genom devalveringar
- SNS Konjunkturråd förordade normpolitik med hård valutakursbindning
- När idéerna mötte motstånd förenklade vi argumentationen
- Normpolitiken anammades 1991
- Komplex situation som motiverade undantag från politiken
- Men politikerna gick inte att rubba när de väl lagt om politiken
- Forskare måste argumentera mer nyanserat än vi hade gjort
 - politikerna hade investerat för mycket i förenklat budskap

Paralleller mellan 1970-talet och idag

- Expansiv penning- och finanspolitik i främst USA drog upp inflationen
- Oljeprisstegringar efter Jom-kippur-kriget 1973
- Expansiv finanspolitik i Sverige: *överbryggningspolitiken*
- Penningpolitiken låst av den fasta växelkursen
- 20-procentiga årliga lönekostnadsökningar 1974–76
- Kostnadskris, devalveringar och stagnation
- För mycket fokus på att hålla uppe efterfrågan – motverka sänkta realinkomster
- Negativa effekter inte bara på efterfrågan utan också på utbudet i ekonomin

Dagens läge

- Riksbanken försöker undvika en upprepning av 1970-talets inflation genom sina räntehöjningar
- Det kan tänkas att inflationen skulle sjunka ändå
- Men bättre riskera att strama åt för mycket än för lite
 - lågkonjunkturen verkar inte bli djup
 - stor risk för kraftig åtstramning längre fram om inflationen biter sig fast
- Förslagen om elprisstöd i valrörelsen 2022 var ett sammanbrott för dialogen mellan ekonomer och politiker

Intern rådgivning eller debatt/utvärdering på avstånd

Intern rådgivning

- Trevligt och mer initierad information
- Men svårt vara kritisk i den offentliga debatten
- Ekonomiska rådet och finansministerns ekonomiska råd

Debatt/utvärdering på avstånd

- Mindre tillgång till information
- Men politikerna tvingas förhålla sig till debatten i media
- Större effekt

Förutsättningarna för forskares deltagande i samhällsdebatten

- Personangrepp
- Debattklimatet på nätet
- Politisk etikettering
- Det akademiska meriteringssystemet ger inte tillräckliga incitament att delta i samhällsdebatten

Ekonomer och fördelningsfrågor

Stabilisering

- Centralt stabilisera sysselsättning och arbetslöshet enligt traditionell keynesianism
- Men också viktig försäkringsroll för inkomster och konsumtion särskilt i stagflationssituation
- Fokus på låginkomsthushåll

Strukturell arbetslöshet

- Tidigare syn: sysselsättning och fördelning går hand i hand
- Men mer sannolikt att högre sysselsättning kan ha ett pris i form av större inkomstskillnader
- Kriminalitet: Brist på jobb eller inkomstskillnader?