

Objektivitet och integritet i utredningar på politiskt kontroversiella områden

Personliga erfarenheter från statligt
utredningsarbete

Mina erfarenheter

- Statliga utredningar om lönebildning, arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik
- Två statliga EMU-utredningar

Utredningar av olika sammansättning

- Breda parlamentariskt sammansatta utredningar
- Expertutredningar
 - enmansutredningar (idag ca 60 % av alla utredningar)

Utredningar med olika syften

- Grundläggande kunskapsinhämtande och analys
- Grundläggande idéer för politiken
- Utmejsla förslag som ska ligga till grund för konkreta politiska beslut

Mina exempel

- Arbetsmarknadspolitiska kommittén 1994-96
(expert)
- EMU-utredningen 1995-97 (ordförande)
- Utredningen om stabiliseringspolitik vid ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap 2000-02
(ledamot)

Arbetsmarknadspolitiska kommittén

- Utredda arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning och inriktning
- Misslyckad utredning
 - ingen redovisning av Ams-åtgärdernas användning och kostnader
 - ingen bedömning av olika åtgärders effektivitet
 - ingen analys av negativa biverkningar
 - ingen analys av samspelet mellan Ams-åtgärder och arbetslöshetsförsäkring eller av ersättningsnivåer
 - ingen analys av avvägningar mellan arbetsmarknadspolitik, grundläggande skolutbildning, utbildning i företagen och skattepolitik
 - ingen analys av ändamålsenligheten och effektiviteten i Arbetsmarknadsverket organisation
 - vaga förslag: oklarhet om arbetsmarknadspolitikens grundläggande mål

Varför misslyckades utredningen?

- Analys och slutsatser (förslag) hölls inte isär
 - taktiska hänsyn i valet av analys
- Ams generaldirektör expert i utredningen
- Kontakter mellan (socialdemokratiska) ledamöter och (dåvarande) arbetsmarknadsdepartementet
- För många på sammanträdena och för disparat diskussion
- Ordförande utan erfarenhet av utrednings- och forskningsarbete
 - underskattning av tidsåtgång och kompetensbehov

EMU-utredningen

- Ren expertutredning
 - fem nationalekonomer (ledamöter)
 - två statsvetare (ledamöter)
 - en statsvetare (expert)
- Analysera för- och nackdelar med svenskt EMU-medlemskap i första omgången
 - ekonomiska och politiska effekter

Kartläggning av olika effekter

- Effektivitetsvinster
- Stabiliseringspolitisk kostnad
- Legitimitetsproblem
- Demokratiska aspekter
- Svenskt inflytande i EU

Utredningens slutsatser

- På lång sikt överväger vinsterna med ett EMU-medlemskap
 - politiskt inflytande
- På kort sikt överväger nackdelarna med ett EMU-medlemskap
 - den svenska ekonomin i så dåligt skick att de stabiliseringspolitiska kostnaderna med medlemskap är höga
- Sverige borde därför inte inträda i EMU i första omgången 1999

Olika frågor

- Utredningens sammansättning
- Anlitande av utländsk expertis
- Balans mellan analys och konkreta förslag (slutsatser)
- Behovet av “känslighetsanalys”
- Hur hantera påtryckningar?
- Kontakterna med Finansdepartementet
- Extern information och riskerna för marknadspåverkan
- Presentation av utredningen
- Hur värja sig mot kritik för att leverera politiskt “beställningsverk”?
- Politisk korrekthet?

Utredningens sammansättning

- Ursprunglig idé: ren expertutredning
 - Ekonomiska rådet + statsvetare
- Diskussion om ledamöter med “politisk förankring”
- Till slut ren expertutredning
- Vår förhandlingsposition var mycket god
- Akademiskt arbetssätt: inget taktiskt manövrerande

Viktigt använda utländsk expertis

- Utländska experter används alltför litet
- Problem ofta likartade för olika länder
 - särskilt frågan om EMU-medlemskap
 - utländska experter är inte låsta av tidigare ståndpunkter i den svenska debatten
 - utredningens trovärdighet stärks
 - nackdel: extra översättningsarbete
- 12 av 21 underlagsrapporter hade utländska författare

Balans mellan analys och förslag

- Rekommendation eller inte?
 - direktiven angav inte det men förbjöd det inte heller
- Vår bedömning: bara katalog av effekter hade lämnat läsarna i sticket
- Skilj tydligt mellan analys (“vetenskapliga” bedömningar) och rekommendationer (“vetenskapliga” bedömningar + värderingar)
 - mycket hög vikt åt risken att ytterligare höjning av arbetslösheten inte skulle kunna motverkas effektivt i EMU

“Känslighetsanalys”

- Redovisning av hur slutsatserna skulle förändras med andra bedömningar och värderingar än våra
 - tillväxt kontra konjunktursvängningar
 - möjligheter hålla nere inflationen utanför EMU
 - möjligheterna till annan penningpolitik än i EMU-länderna och till växelkursförändringar
 - ett EMU-medlemskaps effekter på arbetsmarknadens flexibilitet
 - antalet medlemsländer i EMU
- Generellt stort behov av sådana **känslighetsanalyser**

Risken för politiska påtryckningar

- Beslut hålla våra överväganden interna inom utredningen
 - inga offentliga anföranden
 - ingen expert/sakkunnig från Finansdepartementet
 - ingen löpande information till Finansdepartementet om våra resonemang utan bara om arbetets organisation
- Politiska kontakter
 - allmän information till finansministern om analysen av olika effekter två månader före publicering
 - sluttext (med slutsatser) till finansministern ett par dagar före publicering
- Öppna seminarier och möten med experter (departement, riksbank, finansmarknader, arbetsmarknadsorganisationer)

Möjlighet stå emot påtryckningar

- Viktigt med alternativ karriär
 - status för akademiska forskare hävda oberoende gentemot politiker/departementstjänstemän
- Man måste vara beredd att kunna avgå
- Viktigt med grundläggande enighet inom gruppen
- Avskräckande exempel: Integrationspolitiska maktutredningen 2000-03
 - Shirin Ahlbäck Öberg: Axxess 2004
 - oenighet bland forskarna ledde till att regeringen kom att agera vetenskaplig “överdomare”

Risken för marknadspåverkan

- EMU-medlemskap: kronförstärkning och sänkning av den långa räntan
- Kapitalvinster och kapitalförluster
- Viktigt inte bidra till felaktiga förväntningar
- Finanstidningen: “läcka” från utredning
 - fel analys men rätt om rekommendation
 - dementi gav ränterörelser
- Vi borde inte ha kommenterat

Presentation

- Minister och presskonferens
- Alternativa förslag
 - Banker och mäklare (!?)
 - DN Debatt

Kritik om att ha levererat “politiskt beställningsverk”

- Omöjligt att gardera sig emot om man utreder politiskt kontroversiella frågor
 - borgerliga politiker
 - borgerliga tidningar (DNs ledarsida)
 - **Näringslivet**
- Fördel ha masoschistisk läggning
- Lättast bemöta om kritiken är känslomässig
- Förvånansvärt många gillar nyanserad analys

Politisk korrekthet

- Onödig restriktion
- Jämställdhets- och genusaspekter på EMU-medlemskap

Egen opartiskhet

- Olösligt problem men viktigt vara medveten om
- Expertledamöter med olika utgångspunkt är ett bra sätt garantera rimlig grad av opartiskhet
- Viktigt med öppen diskussion

Utredningen om stabiliseringspolitik vid ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap

- Övervägande majoritet för svenskt medlemskap
- Kontroversiella förslag
 - buffertfonder
 - oberoende finanspolitiskt råd som vakthund

Lärdomar (I)

- Håll klar rågång mellan utredande (grundläggande kunskapsinhämtning/analys) och politiskt beslutsfattande
- Utredare bör vara så oberoende experter som möjligt, gärna akademiska forskare
 - viktigt med alternativa karriärer
- Alltför stora utredningar är förödande för möjligheterna till fruktbara diskussioner
- Att leda en utredning kräver gedigen erfarenhet av utrednings- eller forskningsarbete
- Använd utländsk expertis i mycket högre grad än nu

Lärdomar (II)

- Viktigt skilja mellan analys (“vetenskapliga” bedömningar) och konkreta politiska slutsatser och förslag
- Redovisa värderingar explicit
- Känslighetsanalyser
- Begränsa politiska kontakter och kontakter med departement i sakfrågorna men informera om arbetets organisation
- Öppna seminarier och diskussioner med bredare grupper
- Tänk i förväg igenom hur olika påtryckningar ska hanteras

Lärdomar (III)

- Viktigt med grundläggande enighet bland experterna om att inte utnyttja politikerna som “överdomare”
- Presentera inte utredningar först på DN Debatt
- Det går inte att undvika kritik för politiserad analys om man utreder politiskt känsliga områden
- Men kom ihåg att förvånansvärt många gillar nyanserad analys
- Försök inte vara politiskt korrekt
- Experter med olika utgångspunkter är en hjälp undvika egen omedveten partiskhet
- Diskutera öppet riskerna för att värderingar ska styra kunskapsinhämtning/analys