

Om forskning, samhällsdebatt och politik

NILS GOTTFRIES

Efter 50 år som forskare, expert och samhällsdebattör har Lars Calmfors skrivit en bok om sina erfarenheter. Boken ger intressanta inblickar i flera ekonomisk-politiska debatter som fördes under denna tid och det finns en röd tråd i boken som handlar om samspelet mellan forskning och politik. Hur fungerar detta samspel och hur borde det fungera? Vilken roll bör experter spela i den ekonomisk-politiska debatten? Det är en tankeväckande bok och denna text kan snarast ses som en opposition där jag kort refererar och framför mina egna reflexioner beträffande några centrala kapitel.

Ett spännande kapitel handlar om den s k normpolitiken och krisen i början av 1990-talet. Under 1970- och 1980-talet debatterades frågan hur man skulle få ned inflationen, som ständigt översteg inflationen i våra grannländer, till vilka vi bundit oss med fast växelkurs. Hög inflation hade lett till urholkad konkurrenskraft och en serie devalveringar under 1970-talet och början av 1980-talet. Internationell forskning betonade att inflationen i hög grad styrs av förväntningar. Hög inflation blir självförverkligande. Genom att delegera penningpolitiken till en oberoende Riksbank med ett tydligt inflationsmål kan man påverka förväntningarna och få ned inflationen.

Men Sverige hade fast växelkurs och fria kapitalrörelser vilket innebar att Riksbanken måste sätta den ränta som krävdes för att upprätthålla den fasta växelkursen. Tillsammans med flera andra ekonomer argumenterade Lars för en stark bindning till den fasta väx-

elkursen som ett medel för att få ned inflationen. Genom att binda sig till regeln (eller normen) att inte devalvera ifall löneökningarna blev för höga skulle man få arbetsmarknadens parter att hålla tillbaka löneökningarna. Denna tanke fick stort genomslag i politiken mot slutet av 1980-talet.

I slutet av 1990 började Lars dock inse att Sverige var på väg mot en djup kris. Inflationen hade fortsatt att vara hög jämfört med omvärlden och vi hade drabbats av en finanskris och flera andra störningar. I det läget förordade han en s k intern devalvering som innebär att man sänker arbetsgivaravgiften och kompenserar det med höjd moms. På det viset minskar man kostnaderna för exportindustrin medan de inhemska konsumenterna får betala mer för sin konsumtion. Effekten liknar därför konsekvensen av en devalvering av valutans värde.

En intern devalvering innebär också en efterhandsanpassning till alltför höga löneökningar och de ekonomkollegor som starkast argumenterat för fasta regler avfärdade förslaget. Lars menade dock att vi utsatts för flera oväntade störningar och att det därmed var motiverat att använda denna ”nödutgång”. Vi bör ha fasta regler men det bör också finnas möjlighet att göra undantag och krisen i början av 1990-talet var inte bara en kostnadskris utan en exceptionell situation. Till slut genomfördes en mindre intern devalvering men den var alldeles för liten och för sen för att förhindra kronans fall i november 1992.

I boken diskuteras lärdomarna av denna debatt. Något förenklat tycks författaren mena att idéerna om normpolitiken och om intern devalvering var helt rätt men att tillämpningen blev feltajmad. Implementeringen kom för sent. Om vi tidigare bundit oss hårdare till den fasta växelkursen och anpassat finanspolitiken till detta så hade normpolitiken kanske lyckats med att få ned

RECENSION

Lars Calmfors:
Mellan forskning och politik – 50 år av samhällsdebatt, Ekerlids förlag, 2021, 412 sidor, 978-9-189-32331-5.

Nils Gottfries är professor emeritus vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

inflationen i tid. När krisen väl var på väg så kunde en tidigare genomförd intern devalvering ha hjälpt till att hantera den uppkomna situationen.

Personligen anser jag – såhär i efterhand – att tanken om den fasta växelkurspolitiken som en väg till prisstabilitet var en dålig idé. Problemet är att en sådan politik ställer väldigt höga krav på finanspolitiken. Om man släpper fram en överhettning med höga löneökningar som i slutet av 1980-talet så hamnar man vid nästa konjunkturnedgång i en situation där kostnaderna för att hålla kvar växelkursen blir alltför höga: hög arbetslöshet eller stora budgetunderskott eller bådadera. Då spelar det ingen roll vad man tidigare sagt om att man bundit sig till en fast växelkurs. Finanspolitiken måste agera *innan* man hamnat i en kostnadskris. Spanien och Irland införde euron, vilket är detsamma som att helt binda sig vid en fast växelkurs. De bommade igen nödutgångarna men hamnade ändå i kriser som liknade den svenska krisen i början av 1990-talet. Att föra en tillräckligt stark och vältajmad finanspolitik är mycket svårt därför att implementeringen tar tid och dessutom styrs finanspolitiken av politiker som har många andra mål än att föra en bra konjunkturpolitik. Men visst, Danmark har lyckats med detta konststycke så omöjligt är det inte.

Som påpekas i boken fanns det en påfallande konsensus bland ekonomerna. I efterhand förefaller det märkligt att knappast någon ledande svensk ekonom argumenterade för en flytande växelkurs. Vi snarast ramlade in i den nuvarande regimen med flytande kurs och inflationsmål – en regimen som visat sig fungera väl och vara robust mot störningar. Möjligtvis kan man säga att diskussionen om fasta normer bäddade för regimen med en oberoende Riksbank med ett tydligt inflationsmål.

En slutsats som Lars drog av denna debatt var att vi som forskare måste anstränga oss att ge en allsidig belysning av problemen. Vi bör redovisa både fördelar och nackdelar med olika förslag och de avvägningar vi gör. Det är en princip som präglat hans deltagande i debatten.

Ett annat kapitel handlar om arbetsmarknadspolitiken. Sverige hade länge en arbetslöshet kring två procent och arbetsmarknadspolitiken sågs av många som en viktig förklaring. Vår aktiva arbetsmarknadspolitik var en juvel i Den svenska modellens krona och även utländska ekonomer såg den som ett föredöme. I dag är Arbetsförmedlingen en myndighet med lågt förtroende, ständigt utsatt för hård kritik. Hur blev det så? Lars har varit med i diskussionen från 1970-talet och framåt och han betonar att Arbetsförmedlingens roll har förändrats. Den klassiska rollen var att hjälpa till i strukturomvandlingen i Rehn-Meidner-modellens anda. Solidarisk lönepolitik (lika lön för lika arbete) innebar att lågproduktiva företag slogs ut medan högproduktiva företag växte och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) uppgift var att hjälpa till i denna strukturomvandling.¹ Under krisåren på 1990-talet expanderade arbetsmarknadsprogrammen kraftigt, effektiviteten minskade och arbetsmarknadspolitikens roll blev snarare att skylla över en del av den faktiska arbetslösheten. I dag handlar det i mycket hög grad om att hjälpa individer som av olika skäl har en svag ställning på arbetsmarknaden – en mycket svårare uppgift.

En slutsats är att de starka åsikterna om arbetsmarknadspolitiken i hög grad baserats på tro snarare än vetande. Det gällde på 1970-talet, då arbetsmarknadspolitiken snarast var en helig ko, men också i dag då en del ser arbetsförmedling i privat regi som det enda rätta (baserat på ett fåtal studier).

¹ En del kritiker beskrev denna politik som att den innebar att "Alla Måste Söderut".

Att utvärdera arbetsmarknadspolitik är svårt därför att individer har olika förutsättningar. Det är lätt att uppvisa bra resultat för ett arbetsmarknadspolitiskt program (eller en utbildning) om man tar in individer som från början har goda förutsättningar att lyckas. För att man ska kunna skatta verkliga kausala effekter behövs någon form av slumpmässig fördelning av individer till program så att man inte jämför äpplen och päron. Längre utvärderades arbetsmarknadspolitiken av institutioner som stod alltför nära verksamheten för att utvärderingarna skulle bli trovärdiga. Lars och andra verkade för att ett oberoende utvärderingsinstitut skulle skapas och ett sådant startade 1997. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) spelar i dag en viktig roll då man gör oberoende utvärderingar med användning av de mest trovärdiga statistiska metoder som finns att tillgå.

Lars ledde utredningen om fördelar och nackdelar med att införa euron som valuta, i Europa och i Sverige. Även undertecknad deltog i denna utredning. Det blev en systematisk genomgång av olika aspekter av den monetära unionen och Sveriges eventuella deltagande. Vad gäller de ekonomiska effekterna kom vi fram till att det finns fördelar och nackdelar. Effektivitetsvinster av en gemensam valuta ställs mot risken för obalanser när man inte har sin egen penningpolitik. De ekonomiska effekterna var osäkra men den gemensamma valutan bedömdes bidra till ökad politisk integration i Europa. Majoriteten landade i ett ställningstagande som ofta beskrivits som ”vänta och se” men som snarare var ett ”ja men senare”. Vid den här tiden (mitten av 1990-talet) var arbetslösheten hög och statsfinanserna skakiga så det skulle vara alltför riskabelt att gå

med direkt, men på sikt borde vi gå med, ansåg majoriteten.²

Efter att utredningen publicerats och senare inför folkomröstningen 2003 ägnade Lars mycket tid åt att pedagogiskt förklara EMU-frågan i ett stort antal artiklar och presentationer. Trots att han förespråkade införandet av euron så vände han sig också mot argumentationen från ja-sidans förespråkare när dessa på svaga grunder utmålade kraftigt ökad sysselsättning ifall vi införde euron som valuta i Sverige.

EMU-utredningen framhålls i boken som ett bra exempel på hur samspellet mellan forskning och politik bör fungera. Forskarna producerar en balanserad genomgång av kunskapsläget och klargör vilka som är de viktigaste aspekterna av problemet. Därefter följer en politisk debatt där folk tar ställning utifrån detta underlag och sina egna värderingar.

Samtidigt valde vi faktiskt att ta ställning och komma med rekommendationer i utredningen. Vi gjorde det för att vi kände att det skulle öka intresset för utredningen. Om vi bara skrivit en katalog med effekter av en gemensam valuta skulle folk ha ställt vår 400-sidiga utredning på hyllan med en gäspning. Nu drog vi slutsatser, men analysramen och forskningsöversikten utformades så att den skulle kunna användas av både förespråkare för och motståndare mot euron.

Personligen minns jag Lars som en otroligt effektiv arbetsledare. Han var bra på att få folk att jobba, främst genom att själv vara ett föredöme när det gällde arbetsinsats och effektivitet. I boken beskriver han väl hur vi från början hade noll koll på forskningen om växelkurser och valutaunioner. Jag läste minst 30 artiklar om växelkurser utan att bli särskilt mycket klokare. I slutändan baserades

² Jag reserverade mig mot majoritetens slutsats som jag uppfattade som ett tydligt, men inlindat, ja till euron.

vår analys på skolboksteori – den s k Mundell-Fleming-modellen. Jag resonerade som så att forskningen om växelkursen är förvirrande men om vi nu har undervisat generationer av studenter om Mundell-Fleming-modellen så vore det väl konstigt om vi inte använde den modellen för att analysera EMU.

Jag håller med om att utredningen nog hjälpte till att sortera upp argumenten. Utredningens viktigaste budskap var nog att de ekonomiska effekterna var svårbedömda. Införandet av en gemensam valuta skulle medföra praktiska fördelar och ökad handel men också risker för ekonomiska obalanser. Detta var viktigt eftersom stora delar av etablissemangen ville utmåla euron som en självklar väg till lycka och välstånd. När det gäller de politiska aspekterna blir grundinställningen till EU avgörande. Den som vill gå mot ett Europas Förenade Stater ser naturligtvis euron som ett naturligt och nödvändigt steg på vägen. Den som, likt undertecknad, vill hålla hårt på subsidiaritetsprincipen ser ingen anledning att införa den gemensamma valutan när de ekonomiska effekterna är högst osäkra.

Nu i efterhand menar Lars att det som hänt i eurozonen bekräftar vår analys: handeln har ökat inom eurozonen men några länder har hamnat i kriser som varit mycket svåra att hantera. Samtidigt verkar valet att stå utanför ha spelat relativt liten roll för Sverige. Vi har inte utnyttjat vår självständiga penningpolitik i någon högre grad utan vår ränta har i stort sett följt den Europeiska centralbankens ränta.³ Förmodligen har Sverige gått miste om en del vinster av handel men dessa förluster verkar vara begränsade.

Jag håller med om denna bedömning men man kan inte vara helt säker. Jag tror att vår självständiga Riksbank har hjälpt till att disciplinera lönebild-

ningen. Ifall vi infört euron så kanske dot-com bubblan kring år 2000 hade satt igång en ny löne- och prisspiral som lett till en ny kostnads- och finanskris samtidigt med krisen i de baltiska länderna. Stabiliseringspolitiken handlar oftast inte om att hantera störningar som faller ner från en klarblå himmel utan om att motverka att obalanser byggs upp under en följd av år.

Ett kapitel i EMU-utredningen handlade om finanspolitiken. Vi var överens om att i) finanspolitiken blir mycket viktigare om vi inte längre kan föra en penningpolitik som är anpassad till konjunkturläget i Sverige, ii) det är svårt att föra en aktiv konjunkturlös finanspolitik och iii) finanspolitiken knappast kan ersätta penningpolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument.

Efter EMU-utredningen tillsattes en ny utredning, "STEMU" som analyserade hur stabiliseringspolitiken (i praktiken finanspolitiken) borde bedrivas om vi införde euron. Lars var ledamot i utredningen och ett förslag från utredningen var att ett oberoende finanspolitiskt råd borde tillsättas med uppgift att ge rekommendationer om finanspolitikens inriktning utifrån av statsmakterna fastlagda riktlinjer. Tanken var att ett sådant råd skulle bidra till att göra finanspolitiken mer disciplinerad och långsiktigt hållbar. Förslaget avfärdades av Socialdemokraterna men plockades upp av den borgerliga regeringen och 2007 installerades Finanspolitiska rådet med Lars som ordförande.

Våren 2008 kom den första rapporten som gav både ris och ros åt regeringens politik men den mottogs inte väl av finansminister Anders Borg som gav utredarna en utskällning. Författaren tolkar denna reaktion som att Borg väntat sig idel beröm då många av regeringens reformer kunde motiveras utifrån vad vi vet om effekterna av olika åtgärder.

³ Kronan har dock försvagats något i kristider vilket troligen har hjälpt oss genom dessa.

Kritiken uppfattades därför som orättvis och relationen mellan finansministern och rådet blev mycket spänd. Även mellan nästa finansminister, Magdalena Andersson, och rådets dåvarande ordförande John Hassler blev relationen spänd.

Lars menar att en sådan spänning lätt uppstår som en följd av rådets uppgift. Det är naturligt att ett oberoende råd som ska granska regeringens politik plockar fram svagheter och saker som kunde gjorts bättre och att dessa uppmärksammas i media. Det får man leva med om man vill ha en oberoende granskning. Internationellt har liknande finanspolitiska råd införts i en rad länder och Lars har deltagit i den internationella diskussionen om sådana institutioner.

År 2015 tillsatte Svenskt Näringsliv ett arbetsmarknadspolitiskt råd med Lars som ordförande. Tanken var att Svenskt Näringsliv skulle skaffa sig en mer forskningsbaserad grund för sina ställningstaganden. Rådet analyserade flera kontroversiella frågor i sina rapporter och man fick hård kritik från både vänster och höger. En fråga handlade om hur man kan förbättra integrationen av lågutbildade invandrare på arbetsmarknaden. Efter att ha analyserat kunskapsläget beträffande flera olika åtgärder (utbildning, anställningsstöd, rutavdrag, visstidsanställningar, lägre minimilöner) kom man fram till att integrationsproblemen var så allvarliga att alla dessa metoder borde användas – inklusive en sänkning av minimilönerna. Detta förslag mötte stenhårt motstånd från facket och socialdemokratin, men intresse från den borgerliga sidan.

En annan fråga handlade om hur den generella lönenivån borde bestämmas. Här menade rådet att systemet där industrin sätter märket tenderar att leda till alltför låga löneökningar och brist på arbetskraft inom sektorer som är inriktade på hemmamarknaden som vård

och omsorg. Med en åldrande befolkning så måste dessa sektorer växa och de behöver höja sina löner för att locka till sig arbetskraft. Dessa idéer mötte mycket starkt motstånd från direktörerna i Svenskt Näringsliv och redan 2018 lades rådet ned – troligen för att man framfört tankar som inte passade ledningen i Svenskt Näringsliv. Parallellen till Finanspolitiska rådet är slående men direktörerna i Svenskt Näringsliv hade – inte helt oväntat – ännu mindre tålamod med oberoende tänkare än finansministern hade.

Lars deltog aktivt i debatten under coronakrisen och han är mycket kritisk mot hur samspelet mellan experter och politik fungerade under denna period. Inom nationalekonomin har vi länge fört en diskussion om hur samspelet mellan experter och politiska beslutsfattare bör fungera och denna diskussion har lett till att beslutsfattandet organiserats på olika sätt inom olika områden. De dagliga besluten om penningpolitiken har delegerats till Riksbanken som har tilldelats ett relativt enkelt och tydligt mål för sin verksamhet. Finanspolitiska beslut delegeras inte på samma sätt därför att sådana beslut har många olika effekter, påverkar olika grupper på olika sätt och involverar avvägningar mellan flera olika mål. Här är det politikerna som fattar besluten och redovisar de avvägningar som besluten grundas på.

När det gäller den ekonomiska politiken under coronakrisen menar han att samspelet mellan experter och politik i huvudsak fungerade bra. Ekonomerna var tämligen överens om vad som borde göras och den ekonomiska politiken sköttes relativt väl under krisen. Men när det gällde hanteringen av smittbekämpningen beskriver han samspelet mellan forskning och politik närmast som ett haveri. Det fanns ingen genomtänkt syn på hur besluten borde fattas. Politikerna tog inte sitt ansvar utan ”gömde sig” bakom Folkhälsomyndig-

heten som avfärdade kritik från alla som inte ansågs vara experter på området. Folkhälsomyndigheten förnekade att man tog ekonomiska hänsyn när man fattade sina beslut men i praktiken tog man naturligtvis hänsyn till effekter på samhälle och ekonomi.

Mot detta kan man hävda att politikerna definitionsmässigt inte kan ”gömma sig” bakom en myndighet. Regeringen är självklart ytterst ansvarig oavsett om man väljer att göra som myndigheten föreslår eller ej och man kan byta ut ledningen för myndigheten om man inte tycker att den sköter sig. Men genom att hänvisa till Folkhälsomyndigheten har politikerna sluppit att mer i detalj redovisa grunderna för besluten och de avvägningar som gjorts. Det har gjort beslutsfattandet mindre transparent.

Folkhälsomyndigheten gjorde en del felbedömningar och agerade alltför långsamt i början av pandemin. Lars är kritisk men medger samtidigt att missstag kan vara förståeliga. Mer problematiskt var att man inte tog hänsyn till den *osäkerhet* som fanns i bedömningarna. Lars menar att man borde ha följt en *försiktighetsprincip* och tidigare förespråkade åtgärder som användning av munskydd, testning och smittspårning även om effekterna av dessa åtgärder var svåra att bedöma. Det är relativt billiga åtgärder och de *potentiella* vinsterna var stora.

De som ifrågasatte den svenska strategin fick ofta kritik för att vara ”hobby-epidemiologer” – att lägga sig i saker som man inte visste något om. Det är en kritik som Lars har liten förståelse för. Som ekonomer är vi vana att våra förslag debatteras vitt och brett och vi brukar inte avfärda kritiker som ”hobby-ekonomer”. Coronahanteringen är komplex och handlar inte bara om medicinska aspekter utan även om effekter på samhälle och ekonomi. Det handlar om att väga effekter mot kostnader, om målkonflikter, om hur vi ska ta hänsyn till osäkerheten i de bedömningar vi gör.

Dessa frågor liknar på många sätt de som vi ställs inför när det gäller ekonomisk politik. Synpunkter från olika sorters experter bör inhämtas och i slutändan borde det vara politikerna som gör avvägningen på ett transparent sätt, menar författaren.

I ett avslutande kapitel försöker författaren dra slutsatser om experters deltagande i samhällsdebatten. En viktig princip är att en expert bör anstränga sig att ge en balanserad bild av problemen. Argument och forskningsresultat som talar för och emot bör redovisas och målkonflikter bör tydliggöras.

Men det är svårt att få genomslag i media ifall man endast skriver en sammanställning av forskningsresultat. Experten får gärna dra sina egna slutsatser om vad som bör göras men de värderingar och avvägningar som ligger till grund för ställningstagandet bör då redovisas öppet.

Politiker som inte gillar expertens slutsatser bör inte låtsas som om forskningen inte fanns eller ge selektiva och snedvridna bilder av forskningen utan i stället vara öppna med att de kommer till andra slutsatser för att de har andra värderingar. Beslutsfattarna bör ta in synpunkter från flera olika sorters experter med olika perspektiv.

Boken slutar med en uppmaning till akademiska forskare att vara aktiva i samhällsdebatten. Vi har unika förutsättningar att vara självständiga röster i samhällsdebatten på grund av vår oberoende ställning. Vi kan säga vad vi vill utan risker för jobb och karriär.

Jag håller med om detta. De flesta nationalekonomer jag känner har ett brett samhällsintresse och bestämda åsikter om olika samhällsfrågor men deltagandet i samhällsdebatten varierar. Mycket handlar det om prioritering, om att finna tid för detta mellan forskning, undervisning, handledning och administration. Det är naturligt att olika personer gör olika prioriteringar men vi

borde alla sticka ut huvudet när vi känner att vi har något att säga.

En faktor som Lars inte nämner är rädslan för att ha fel. En forskares värsta mardröm är att någon finner fel i en publicerad artikel och som forskare är man van att dubbel- och trippelkolla sina resultat. Men rekommendationer om ekonomisk politik måste baseras på bedömningar. Det är sällan så att forskningen ger entydiga svar och ofta finns flera osäkra effekter och målkonflikter som man måste ta ställning till för att komma fram till en slutsats. Men vi borde vara mindre rädda för att ha fel. Ju fler forskare som deltar i debatten, desto fler olika bedömningar kommer att redovisas. EMU-debatten är ett bra exempel. Ekonomerna är tämligen överens om vilka som är de viktigaste ekonomiska för- och nackdelarna. Att vi kommer till olika slutsatser beträffande nettoeffekten beror, som jag uppfattat det, främst

på hur vi värderar risken för obalanser och värdet av att ha en flytande växelkurs och en självständig penningpolitik. Här gör ekonomer olika bedömningar och detta är i sig en viktig information för allmänheten.

De första kapitlen i boken handlar om nationalekonomin som vetenskap och om författarens erfarenheter som doktorand, forskare och professor vid Institutet för internationell ekonomi. Några kapitel handlar om arbete i Nobelpriskommittén, nordiska uppdrag, skattesystemet och teman som Lars Calmfors skrivit om som kolumnist i *Svenska Dagbladet* och *Dagens Nyheter*. Boken är en lättläst och underhållande introduktion till en rad ekonomisk-politiska debatter under 50 år och den ger mycket att fundera över när det gäller samspelet mellan ekonomisk forskning, samhällsdebatt och politik. En och annan anekdot lättar upp framställningen.