

Värna analysorganens oberoende

Dagens Nyheter den 19 oktober 2017

God politik för att uppnå önskvärda mål bör i möjligaste mån vara evidensbaserad, det vill säga grundas på forskning och utvärdering.

På det ekonomisk-politiska området finns i dag ett antal offentligt finansierade analysinstitutioner med stort oberoende: till exempel ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), Ekonomistyrningsverket, Finanspolitiska rådet, IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), Konjunkturinstitutet och Riksrevisionen. Därtill kommer privat finansierade institutioner som bland andra SNS, Fores och Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

Flera av dessa institutioner firar i år jubileum: ESO (10 år sedan omstarten efter tidigare nedläggning), Finanspolitiska rådet (10 år), IFAU (20 år) och Konjunkturinstitutet (80 år). Det kan därför vara passande att nu reflektera över analysorganens roll.

En vanlig fråga är varför så många sådana institutioner behövs. Ett svar är att det produceras alltmer akademisk forskning som därför blir svårare för beslutsfattare att överblicka. Forskning riskerar att inte nå politiken utan förmedlande institutioner. Det beror inte minst på att akademisk meritering blivit mycket mer inriktad på strikt vetenskaplig publicering, vilket försvagar incitamenten för forskare att engagera sig i bredare spridning av forskningsresultat.

Varför räcker det inte att beslutsunderlag produceras internt i departement och myndigheter eller av forskare i nära samarbete med dem? Ett skäl är risken för alltför okritisk analys. EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) i arbetsmarknadsdepartementet 1967–1997 är ett exempel. EFA blandade forskare med tjänstemän från departementet, Ams och arbetsmarknadens parter. Det bidrog till att man inte ställde relevanta kritiska frågor om arbetsmarknadsprogrammets effektivitet. I stället agerade man ofta mer som lobbyist för den förda politiken.

Ett annat argument för extern och oberoende analys är att den i regel påverkar politiken mer än intern analys. Det är svårare för politiker att bortse från externt producerade underlag som blir föremål för offentlig diskussion.

En ytterligare fråga är om oberoende utvärdering enbart ska avse politikens effekter eller om den även direkt bör rekommendera olika åtgärder för att nå uppställda mål. IFAU avstår oftast från rekommendationer. Motiveringen är att det kan vara problematiskt att utvärdera politik som man själv rekommenderat. Det ligger en del i det. Men samtidigt får både väljare och politiker mer hjälp att ta ställning av tydliga rekommendationer av det slag som Finanspolitiska rådet ger angående finans- och sysselsättningspolitiken.

Dessvärre har politiker ofta svårt att förhålla sig till oberoende utvärdering. Detta har varit särskilt tydligt i fråga om Finanspolitiska rådet. När det (med mig som ordförande) överlämnade den första rapporten till Anders Borg 2008 fick vi en veritabel utskällning för att vara alltför kritiska. John Hassler hade som ordförande 2013-16 liknande erfarenheter av Magdalena Andersson. Efter att ha fått kritik från rådet ifrågasatte också båda finansministrarna värdet av det.

Politiker skapar gärna system för oberoende utvärdering men har sedan svårt att acceptera kritik som de får. De är vana vid angrepp från politiska motståndare. Det är en mer ovan spelplan att hantera kritiska forskarsynpunkter på analysstödet för politiken.

Oberoende analyser kan påverka politiken snabbt. Det gällde till exempel Lindbeckkommissionens rekommendation under 1990-talskrisen om ett nytt finanspolitiskt ramverk. Men det vanligaste är långa eftersläpningar. Det tog cirka 15 år från det att SNS Konjunkturråd på 1980-talet föreslog en självständig riksbank tills den blev verklighet 1999. Arbetsmarknadsreformer som under 1990-talet rekommenderades av många ekonomer genomfördes först 2007.

Det går att peka på aktuella områden där det sannolikt också tar tid innan de analysunderlag som tagits fram av oberoende institutioner förändrar politiken. Det gäller till exempel en ny skattereform, förändringar av lönebildningen för att underlätta utsatta grupperas inträde på arbetsmarknaden och bostadspolitiken.

Oberoende analyser påverkar ofta ändå till slut politiken. Men det skulle ske mer effektivt om politikerna intog en mer öppen attityd och avstod från selektiv användning av analysunderlag för att rättfärdiga redan intagna ståndpunkter. Politikerna bör också avstå från att försöka utöva mer kontroll över analysinstitutionerna. Därför är planerna – som alla riksdagspartier tycks stå bakom – på att ge politiker ett avgörande inflytande över utnämningarna till Finanspolitiska rådet en dålig idé. För att undvika politisering bör ledamöterna tillsättas efter förslag från rådet självt (som i dag) eller från en särskild valberedning bestående av akademiska forskare och chefer för andra oberoende analysorgan.

Ett väl fungerande samspel mellan forskning, offentlig debatt och politik är förmodligen en viktig faktor för att motverka populistiskt förakt för den liberala demokratin.

Lars Calmfors