

Oberoende ekonomisk-politiska institutioner och (de frånvarande) statsvetarna

*Lars Calmfors*¹

Jag har blivit ombedd att ge ett ekonomiperspektiv på statsvetenskapen. Det är en svår uppgift som egentligen förutsätter en större kunskap om disciplinen än jag har. Samtidigt har jag sysslat med frågor om ekonomisk-politiska institutioner som ligger nära statsvetenskapen och i samband med det både samarbetat med och konfronterat statsvetare. Jag ska begränsa mig till synpunkter på statsvetarnas roll i dessa sammanhang.

Statsvetare har ofta en bild av nationalekonomer som politiskt naiva. En vanlig åsikt tycks vara att ekonomer har en förenklad syn på politiken som innebär att de inte kan förstå varför politikerna inte gör som de säger (se till exempel Olof Peterssons bidrag i denna skrift). Detta är enligt min uppfattning en felaktig bild. Tvärtom har nationalekonomer inom det som brukar betecknas som *politisk ekonomi* under de senaste trettio åren i allt högre grad betonat hur olika politiska institutioner påverkar det ekonomisk-politiska beslutsfattandet. Denna forskning har varit dels positiv, det vill säga försökt förklara olika samband, dels normativ, det vill säga gett rekommendationer om hur institutionella förändringar ska kunna leda till att olika ekonomisk-politiska mål uppfylls bättre.

Jag ska diskutera två områden där ekonomernas rekommendationer om institutionella förändringar fått praktiskt genomslag. Det första är penningpolitiken där beslutsfattandet har förändrats i grunden genom att centralbankerna fått större självständighet i förhållande till det politiska systemet. Det andra området är finanspolitiken där regler blivit allt viktigare och det nu sker en utveckling i många länder i riktning mot mer av oberoende granskande institutioner (finanspolitiska råd). På båda områdena har statsvetarna varit i stort sett frånvarande från debatten och därför haft närmast obefintligt inflytande på utvecklingen.

Framställningen är disponerad på följande sätt. Det första avsnittet diskuterar penningpolitiken och centralbankerna, medan det andra avsnittet behandlar finanspolitikens institutioner. Det tredje och sista avsnittet försöker förklara varför statsvetarna i så liten omfattning deltagit i diskussionen på dessa områden.

1970-talet kännetecknades i nästan alla ekonomiskt utvecklade länder av hög inflation och av att arbetslösheten så småningom började stiga. Detta ledde till en omformulering av den nationalekonomiska teorin för sambandet mellan inflation och arbetslöshet.² Denna betonade *förväntningarnas* betydelse. Gradvis kom intresset allt mer att inriktas på bestämningsfaktorerna för penningpolitiken, eftersom det krävs en kontinuerligt ackommoderande politik med ständiga ökningar av penningmängden (och återkommande devalveringar av valutan om inflationen är snabbare än i omvärlden) ifall en inflationsprocess ska fortgå.

Nationalekonomisk analys kom att koncentreras på det så kallade *tidskonsistensproblemet*. Den moderna analysen av detta problem initierades av Kydland & Prescott (1977), medan Barro & Gordon (1983a, b) vidareutvecklade tillämpningen på penningpolitiken.³ Den bärande idén är att beslutsfattarnas (och väljarnas) syn på vad som är en optimal penningpolitik inte är konsistent över tiden och att det kan leda till makroekonomiska utfall som är dåliga för alla. De penningpolitiska beslutsfattarna kan antas sträva efter prisstabilitet som ett mål och därför försöka övertyga allmänheten om att de ska föra en penningpolitik som leder till låg inflation. Om detta är trovärdigt, så sluts också avtal på arbetsmarknaden om låga löneökningar. Men när väl detta skett, är det frestande för beslutsfattare med full handlingsfrihet att överge de ursprungliga planerna och föra en mer expansiv penningpolitik: sysselsättningen kommer då att öka men priset i form av högre inflation blir lågt, eftersom denna hålls nere av de låga löneökningarna i de avtal som redan slutits på basis av låga inflationsförväntningar. Problemet med en sådan politik är att parterna på arbetsmarknaden snabbt lär sig hur politiken förs. Deklarationer om en låginflationspolitik förlorar då sin trovärdighet och förväntningarna ställs därför redan från början in på hög inflation med också höga löneökningar som följd. Därmed fastnar ekonomin i en dålig jämvikt med hög inflation utan att sysselsättningen för den skull blir högre, eftersom det inte är möjligt att systematiskt hålla nere reallönerna (och därmed företagens reala lönekostnader) genom att "lura" löntagarna att acceptera löneökningar som inte kompenserar för inflationen.

Den beskrivna analysen fick snabbt stort genomslag, eftersom den gav en god förklaring till de inflationsproblem som de flesta utvecklade länder hade under 1970-talet och början av 1980-talet. En särskild poäng

var att analysen förklarade varför välmenande beslutsfattare, som vill uppnå både hög sysselsättning och låg inflation, kunde misslyckas med båda målen.

Forskningen om penningpolitikens tidskonsistensproblem ledde också till normativa rekommendationer. Inledningsvis innebar dessa förslag om att inskränka den penningpolitiska handlingsfriheten genom att binda upp penningpolitiken med fasta regler (*normer* enligt den terminologi som kom att användas i den svenska debatten) för penningmändens ökningstakt eller växelkursen.⁴ Erfarenheterna av att försöka följa sådana fasta normer blev dock ganska dåliga. Ett problem i länder som försökte följa regler för penningmändens ökningstakt var att olika mått i regel visade på mycket olika utveckling. I Sverige innebar krondeprecieringen 1992 att försöken att hålla fast vid en växelkursnorm misslyckades.

De normativa rekommendationerna kom i stället att alltmer betona att beslutsformerna för penningpolitiken borde förändras. En inspirationskälla var ”upptäckten” att länder med från det politiska systemet självständiga centralbanker, till exempel Västtyskland och Schweiz, lyckats uppnå lägre inflation över långa perioder än andra länder. Rogoff (1985) formulerade teoretiskt idén att en lägre inflation skulle kunna uppnås – utan att sysselsättningen blev lägre – om penningpolitiken *delegerades* till en centralbanksledning med mer *konservativa* preferenser än medborgarna i gemen (i betydelsen att den lade större vikt vid låg inflation).

Dessa tankar kom att inspirera penningpolitiska regimförändringar i ett stort antal länder, enligt vilka centralbankerna gjordes mer självständiga från det politiska systemet. Det skedde genom förbud för regeringar att ge instruktioner till centralbankerna och förbud för dessa att ta emot instruktioner från regeringar, genom långa mandatperioder och regler om oavsättlighet för centralbanksledningar (och ibland förbud mot omval), genom förbud för regeringar att låna i centralbanken (det vill säga att finansiera budgetunderskott med sedelpressarna) och genom tydliga mål för penningpolitiken (i regel inflationsmål).

Den Europeiska Centralbanken, ECB, är ett av de tydligaste exemplen på en centralbank som är utformad enligt dessa principer. Men det gäller numera också den svenska Riksbanken, som gjordes självständig genom den centralbanksreform som beslutades 1997 och började gälla 1999. Reformen byggde framför allt på det arbete som tidigare gjorts av den så kallade Riksbanksutredningen som publicerade sitt slutbetänkande 1993.⁵

Centralbankens ställning borde vara en viktig statsvetenskaplig fråga. Därför är det anmärkningsvärt att statsvetare i så liten utsträckning deltagit i diskussionen inför de centralbanksreformer som gjorts. Det gäller både internationellt och i Sverige. I den – ringa – mån som svenska statsvetare deltagit i debatten har man i huvudsak haft en negativ inställning till oberoende centralbanker (se till exempel Hermansson 1996).⁶ Mitt intryck är att det ofta berott på en värdering att direkt genomslag av väljarinflytandet – eller i varje fall inte trögare genomslag än som för tillfället gäller – alltid är ”mer demokratiskt” än beslutsprocesser som innehåller ”checks and balances” oberoende av beslutens innehåll och av i vilken grad de grundas på ett rationellt underlag. Jag har samma bild av närmast total frånvaro av svenska statsvetare från diskussionen om den penningpolitiska regimen också under senare år. Såväl i Sverige som i andra länder har det funnits flera frågor som borde ha stort statsvetenskapligt intresse: till exempel graden av öppenhet för en centralbank (i vilken utsträckning bör protokoll publiceras och vad bör de redovisa) och möjligheterna till ansvarsutkrävande genom öppna utfrågningar och så vidare.

En fråga för framtiden som borde intressera statsvetarna gäller hur synen på centralbankens ställning bör påverkas av erfarenheterna från de senaste årens finanskris. Många ekonomer har dragit slutsatsen att centralbankernas mandat varit alltför snäva: genom att ensidigt fokusera på kortsiktig stabilisering av inflation (och resursutnyttjande) har man förmodligen lagt alltför liten vikt vid att den finansiella stabiliteten kan hotas av snabb kreditexpansion som skapar tillgångsprisbubblor. Det förs en intensiv debatt bland ekonomer om huruvida detta bör leda till bredare mandat för centralbankerna där de får ett tydligare ansvar också för finansiell stabilitet (se till exempel Calmfors 2009 eller Blanchard med flera 2010). En viktig aspekt är att en sådan förändring innebär en större maktkoncentration till centralbanken. En fråga som bör ställas är om ett bredare mandat för en centralbank, men där måluppfyllelsen då också blir svårare att kontrollera, är förenlig med nuvarande stora självständighet från det politiska systemet. Detta är ett uppenbart statsvetenskapligt problem. Varför deltar inte statsvetarna i den diskussionen?

Oberoende finanspolitiska institutioner

Ett annat ekonomisk-politiskt område där det skett – och sker – stora institutionella förändringar, men där statsvetarna också varit märkligt

frånvarande i debatten, är finanspolitiken. Från början av 1970-talet fram till mitten av 1990-talet skedde en betydande ökning av den offentliga skuldsättningen i flertalet OECD-länder. Det initierade en nationalekonomisk diskussion om beslutsformerna för finanspolitiken som har stora likheter med den ovan refererade diskussionen om beslutsformerna för penningpolitiken.

Nationalekonomisk forskning har pekat på ett antal förklaringar till överdriven offentlig skuldsättning (se Calmfors 2010 eller von Hagen 2010 för översikter). En sådan förklaring är bristande förståelse hos både väljare och politiker av de långsiktiga kostnaderna av offentlig skuldsättning. Överoptimism och underskattning av framtida risker tycks vara allmänmänskliga egenskaper som ofta ger upphov till svåra ekonomiska kriser. Olika intressegrupper har vidare starka drivkrafter att utverka förmåner för sig i form av riktade skattesänkningar eller utgiftsökningar som finansieras genom lån och därigenom övervältrar kostnaderna i form av räntebetalningar på framtida skattebetalare. Detta är lättare att göra ju mindre transparent finanspolitiken är och ju svårare det därför är för väljarna i gemen att bilda sig en uppfattning om vilken politik som förs. Enligt ett annat resonemang har de partier som för tillfället sitter vid makten incitament att genom en expansiv finanspolitik, som innebär budgetunderskott, passa på att gynna de egna väljargrupperna, samtidigt som den offentliga skuld som då byggs upp begränsar möjligheterna för andra partier att gynna sina väljargrupper den dag de kommer till makten. Liknande tidskonsistensproblem som för penningpolitiken kan också leda till att regeringar inte håller fast vid intentioner om en stram budgetpolitik. Regeringarnas – och väljarnas – preferenser kan slutligen vara systematiskt tidsinkonsistenta så att man är mer ”otålig” (i meningen att man prioriterar tidigare behovstillfredsställelse mer) när man gör avvägningar på kort än på lång sikt: det kan leda till att man *ex ante* vill reducera budgetunderskotten i framtiden i en viss takt, men att man när framtiden väl infaller förändrar sin avvägning så att man då skjuter upp anpassningen.

De normativa rekommendationer som getts för att hantera dessa problem har fokuserat på transparens och regler av olika slag. *Finanspolitisk transparens* innebär krav på rättvisande och tydlig redovisning av de offentliga finanserna: inga intäkter eller utgifter ska redovisas utanför budgeten, intäkter och utgifter ska periodiseras på ett rättvisande sätt, utgifter på olika områden ska redovisas brutto och inte netto (det vill säga inte avräknas mot olika intäktsposter), utgifter ska redovisas som utgifter

och inte döljas som så kallade skatteutgifter (riktade skattesänkningar som egentligen är att se som utgifter) och så vidare. Länder som Nya Zeeland, Australien och Storbritannien har ansetts som föregångare i dessa avseenden.

Finanspolitiska regler som innebär restriktioner på vilken finanspolitik som kan föras på kort sikt har blivit vanliga. De mest välkända reglerna är förmodligen de som ställts upp inom ramen för EU:s stabilitetspakt. De innebär restriktioner i form av ett högsta tillåtet budgetunderskott på tre procent av BNP och en högsta tillåten offentlig skuldsättning på 60 procent av BNP (eller, om skuldkvoten är högre, att den ska minska ”i tillfredsställande takt”). Men en rad länder har också ställt upp nationella finanspolitiska regler. Sverige är ett sådant exempel. Det så kallade överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en procent av BNP över en konjunkturcykel. Samtidigt finns ett tak för statens utgifter (exklusive räntebetalningar) som fastställs för tre år framåt. Tanken bakom sådana finanspolitiska regler är att beslut om principerna för politiken som tas *ex ante* speglar den politiska majoritetens preferenser bättre än successiva beslut om den faktiska politiken som tas från fall till fall utan vägledning av genomtänkta principer. En finanspolitisk regel ger sedan ett klart riktmärke som politiken på kort sikt kan utvärderas mot. Därmed minskar risken för att en serie engångsbeslut ska leda till större offentlig skuldsättning än vad som motsvarar majoritetens önskemål.

Många ekonomer har emellertid tvivlat på att finanspolitiska regler räcker för att motverka överdriven offentlig skuldsättning. En fråga som har ställts är om man inte på något sätt skulle kunna överföra de positiva erfarenheterna av självständiga centralbanker till det finanspolitiska området. Det har lett till ett antal förslag om oberoende finanspolitiska institutioner.⁷ De mest långtgående förslagen har inneburit att vissa finanspolitiska beslut ska delegeras till oberoende finanspolitiska kommittéer att fatta (utifrån i förväg av det politiska systemet väl definierade mål). Andra förslag har i stället gått ut på att oberoende finanspolitiska råd ska utgöra *finanspolitiska vakthundar* som övervakar de offentliga finanserna och därmed ökar de politiska kostnaderna för en regering som tillåter stora budgetunderskott.

De statsfinansiella kriser som uppkommit i ett antal länder under den pågående ekonomiska krisen har lett till ett kraftigt ökat intresse för oberoende finanspolitiska institutioner av vakthundstypen. Det är nu en internationell trend att inrätta sådana organ. Under de senaste åren har detta

skett i Sverige (2007), Kanada (2008), Ungern (2008), Slovenien (2009) och Storbritannien (2010) (se Calmfors 2010b respektive von Hagen 2010). Diskussioner om att inrätta finanspolitiska råd pågår för närvarande i bland annat Finland, Frankrike, Irland och Slovakien. EU-organ som Kommissionen, Ekofin-rådet och ECB har intagit en positiv inställning till oberoende finanspolitiska institutioner. Redan tidigare har sådana institutioner funnits i en del länder. Till de äldsta hör High Council of Finance i Belgien (från 1936), Central Planning Bureau i Nederländerna (från 1947), Ekonomiska rådet i Danmark (från 1962) och Congressional Budget Office i USA (från 1975).⁸

Finanspolitiska vakthundar av detta slag kan ha en rad olika uppgifter:

- Att göra makroekonomiska prognoser som ska ligga till grund för regeringens budgetförslag. Detta görs av till exempel Central Planning Bureau i Nederländerna och det nyligen inrättade Office for Budget Responsibility i Storbritannien.
- Att bedöma kostnaderna av olika regeringsförslag. Exempel är Congressional Budget Office i USA, Central Planning Bureau i Nederländerna och Parliamentary Budget Office i Kanada.
- Bedömning *i förväg* av om finanspolitiken kan antas nå de medelfristiga mål som regeringen ställt upp. Sådana bedömningar görs av till exempel det finanspolitiska rådet i Ungern och Office for Budget Responsibility i Storbritannien.
- Bedömning *i efterhand* av om finanspolitiken har uppnått de mål regeringen satt upp. Det är en huvuduppgift för finanspolitiska rådet i Sverige.
- Analyser av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Till exempel Central Planning Bureau i Nederländerna och de finanspolitiska råden i Sverige och Ungern gör sådana analyser.
- Normativa rekommendationer om lämplig finanspolitik. Sådana ges av bland andra Statsskuldskommittén i Österrike, Ekonomiska rådet i Danmark och Finanspolitiska rådet i Sverige.

Även om de exakta uppgifterna skiljer sig åt mellan olika existerande institutioner av detta slag, är den bakomliggande tanken i samtliga fall att institutionen ska bidra till ett bättre beslutsunderlag för finanspolitiken. Målgruppen är både de politiker som ska fatta beslut och väljarna som ska utkräva ansvar av politikerna, vilket kräver tillgång till god information. Syftet är att bidra till bättre kunskap om långsiktseffekterna av budgetunderskott och mer transparens kring den finanspolitik som förs. Många ekonomer ser finanspolitiska råd som komplement till finanspolitiska regler, det vill säga som granskare av att regeringarna följer de regler som de själva ställt upp (se till exempel Debrun med flera 2009, Calmfors 2010a och von Hagen 2010). Erfarenheterna visar att finanspolitiska regler skapar starka incitament till kringgående genom olika typer av kreativ bokföring som det kan vara svårt att – i tid – genomskåda (se till exempel von Hagen & Wolff 2006). Andra ekonomer har betonat att en oberoende övervakning möjliggör mer flexibla regler (som till exempel i större utsträckning tar hänsyn till konjunkturläget), eftersom den minskar behovet att uppnå trovärdighet genom en mekanisk tillämpning av enkla och lätt observerbara regler (se till exempel Wyplosz 2002, 2005).

I Sverige aktualiserades frågan om ett finanspolitiskt råd först av den så kallade STEMU-utredningen 2002. Utredningen hade regeringens uppdrag att inför folkomröstningen om euron 2003 analysera vilka krav som skulle ställas på finanspolitiken vid ett eventuellt EMU-medlemskap. Argumentationen vidareutvecklades sedan av mig i flera bidrag (Calmfors 2001, 2002, 2003a, 2003b, 2005). En person som på ett tidigt stadium påverkades av denna diskussion var Anders Borg, då chefsekonom hos Moderaterna, som förordade ett sådant råd i en artikel i *Ekonomisk Debatt* 2003 (Borg 2003). Som nybliven finansminister var sedan Anders Borg drivande i att inrätta Finanspolitiska rådet, som började sin verksamhet hösten 2007.

Min bild är att statsvetarna i huvudsak varit frånvarande också från diskussionen om oberoende finanspolitiska institutioner. I den mån svenska statsvetare överhuvud taget deltagit har inställningen varit negativ och synpunkterna i huvudsak destruktiva. Jag minns personligen tre offentliga diskussioner med statsvetare: våren 2003 då jag var inbjuden som talare på en statsvetenskaplig konferens i Göteborg (Nätverket för svensk statsvetenskaplig Europaforskning, med Ulrika Mörth som kommentator), hösten 2005 då jag presenterade en rapport på Sieps

(med Sverker Gustavsson som kommentator) och hösten 2006 då jag gav ett seminarium på Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala (som Leif Lewin organiserade). Vid samtliga tillfällen var kommentatorerna i huvudsak negativa och föreföll snarast betrakta förslagen om oberoende finanspolitiska råd som knappt demokratiskt rumsrena och som uttryck för att nationalekonomer ville skaffa sig en icke acceptabel roll som "demokratins överrock".

Jag upplevde bristen på konstruktiva inlägg från statsvetarhåll som beklaglig. Debatten hade tjänat på en tydlig analys av den lämpliga avvägningen mellan politiskt beslutsfattande och hänsynstagande till expertkunskap, eftersom detta uppenbarligen är en central demokratisk fråga.⁹ Analysen skulle ha kunnat belysa riskerna för målkonflikter mellan å ena sidan värdet av att ett finanspolitiskt råd tillför bättre underlag för politiken och utvärderar i vilken utsträckning en regering når de mål som den själv formulerat och å andra sidan risken att rådet utnyttjar sin ställning till att utifrån egna värderingar skaffa sig alltför stor makt över den politiska dagordningen. Ett antal andra centrala frågor skulle också ha kunnat belysas inför inrättandet av ett finanspolitiskt råd: Hur oberoende ska det vara i förhållande till regeringen? Vilken typ av ledamöter bör ingå? Bör ett råd arbeta på uppdrag av regeringen eller riksdagen? Hur brett bör uppdraget vara? Bör det förutom granskning av finanspolitiken också innefatta utvärdering av selsättnings- och tillväxtpolitik samt bedömningar av hur regeringen förklarar sin politik liksom av dess analysunderlag (på det sätt som man valt att göra i Sverige)?

De ovan beskrivna frågeställningarna har analyserats av nationalekonomer.¹⁰ Men frågorna är av mer statsvetenskaplig än nationalekonomisk karaktär. Statsvetare borde vara bättre skickade än ekonomer att analysera dem och kunde ha tillfört värdefulla synpunkter. Inte minst skulle det ha varit av stort värde med analyser av hur redan existerande oberoende finanspolitiska (och andra) institutioner fungerat i de länder som sedan länge haft sådana (i första hand Belgien, Nederländerna, Danmark och USA).

Varför har statsvetarna inte engagerat sig?

Varför har statsvetarna inte varit mer engagerade i frågorna om oberoende centralbanker och oberoende finanspolitiska vakthundar trots att de borde ha kunnat tillföra väsentlig kunskap? Och varför har inställningen

varit så negativ i den mån som man överhuvud taget haft synpunkter? Det är frågor som i första hand statsvetarna själva borde besvara. En nationalekonom som jag har förmodligen inte tillräcklig överblick för att kunna göra det. Men jag ska ändå framföra några möjliga – och provocerande – hypoteser.

– En första möjlighet är *bristande insikt* hos de flesta statsvetare om de ekonomiska problem som en oberoende Riksbank och ett oberoende finanspolitiskt råd syftar till att hantera. I den mån som kunskaper saknas om inflations- och budgetunderskottsproblem kan man förstås inte vänta sig att statsvetare ska ta sådana problem till utgångspunkt för analyser av institutionella förhållanden. Men därigenom riskerar man uppenbarligen att missa väsentliga frågeställningar där statsvetenskapen skulle kunna tillföra väsentlig kunskap till samhällsdebatten. Det är ett rimligt antagande att de som söker sig till statsvetenskapensämnet inte i första hand är intresserade av nationalekonomiska problem. Men det skulle förmodligen vara värdefullt att i undervisningen ge blivande statsvetare bättre orientering om nationalekonomiska frågeställningar.

– Sannolikt har många statsvetare *inte förstått* och därför missat mycket av den nationalekonomiska analys av inflations- och statskuldsproblem som legat till grund för förslagen om oberoende centralbanker och oberoende finanspolitiska råd. Den teoretiska analysen har i stor utsträckning gjorts i matematisk form och är svårtillgänglig för den som inte är van vid sådan metodik. Den empiriska analysen har i regel gjorts med ekonometriska metoder som successivt blivit alltmer förfinade. Mitt intryck är att de flesta statsvetare inte behärskar de matematiska och statistiska analysverktyg som behövs för att tillgodogöra sig modern analys inom politisk ekonomi. Detta ska inte bara uppfattas som kritik av statsvetenskapen. Matematik är visserligen ett många gånger nödvändigt hjälpmedel för att tillräckligt väl precisera olika hypoteser och förstå samband som annars kan vara svåra att sortera, men nationalekonomer skulle också kunna göra ett bättre jobb att på ett lättfattligt sätt förklara sina grundläggande idéer. Ett större inslag av obligatorisk matematisk och statistisk grundkunskap i statsvetarutbildningen skulle emellertid helt klart vara önskvärt.¹¹

- Ett mer grundläggande problem med statsvetenskapen – som jag uppfattat det – är att den många gånger tycks ensidigt inriktad på demokratis *formfrågor* men inte i tillräcklig grad kopplar ihop dessa med frågor om beslutens faktiska innehåll. Det kan hänga ihop med en grundläggande skepsis mot att se vissa beslut som ”mer riktiga” än andra. Nationalekonomer är här betydligt djärvare och gör ofta halsbrytande antaganden om att alla individers preferenser är desamma (eller i vart fall att olika grupper kännetecknas av homogena preferenser). Sådana antaganden är förstås helt orealistiska men är samtidigt ändamålsenliga för att identifiera risker för att olika institutionella beslutsformer ska leda till systematiska avvikelser mellan den politik som enligt vissa kriterier är önskvärd och den som blir resultatet av den politiska beslutsprocessen. Det är svårt att förstå hur man ska bilda sig en uppfattning om lämpliga beslutsformer utan en systematisk analys av hur *innehållet* i olika beslut påverkas av institutionerna. Min – kanske subjektiva – bild av statsvetenskapen är att en tillräckligt god analys av det senare ledet ofta saknas.¹²

- En ytterligare hypotes skulle kunna vara en generell *motvilja mot normativa rekommendationer* hos statsvetare. Jag vet inte hur spridd inställningen är, men jag har ibland mött synpunkten att det skulle vara mindre lämpligt för statsvetare att ge direkta råd till politikerna eftersom det är de senare som är statsvetenskapens studieobjekt. Tanken förefaller vara att den positiva analysen av politiskt beteende skulle försvåras, och komprometteras, av om man samtidigt ger råd till studieobjekten.¹³ En sådan inställning är enligt min uppfattning orimligt puristisk. Det är svårt att tänka sig att ekonomer skulle avstå från att ge råd om ekonomin med motiveringen att ekonomin är vårt studieobjekt (eller att läkare inte skulle ge råd om sjukdomsbekämpning därför att de samtidigt forskar om sjukdomsförlopp). Om de som genom positiv analys har specialistkunskap på ett område inte ska kunna ge normativa råd, vem är i så fall bättre lämpad? Det är förmodligen en naiv inställning att enbart positiv analys ger tillräckligt kunskapsunderlag för politiska beslutsfattare, eftersom ansträngningen att omvandla en positiv analys till normativa slutsatser kan vara alltför stor för den som saknar grundläggande sakkunskap. En annan viktig aspekt är politikernas ofta medvetna strävan att blanda ihop värderingar och analys i syfte att främja sina politiska mål, vilket om det lyckas ofta belönas på den politiska arenan. Forskare är

däremot skolade att försöka hålla isär värderingar och analys och straffas hårt av sina *peers* om de misslyckas. Det är ett argument för att just forskare är särskilt lämpade att ge normativa rekommendationer, eftersom det i regel går att se tydligt vad de grundar sig på.

- Jag har också – de få gånger statsvetare yttrat sig i de frågor som jag diskuterat – förvånat mig över vad som förefaller vara en betydande konservatism, en stark benägenhet att försvara *status quo*. Man har betonat vad man sett som risker för demokratin med förändringar som inneburit delegering av beslut eller extern granskning av den förda politiken. Däremot har man lagt liten vikt vid de problem som reformerna syftar till att lösa. Denna tendens kan hänga samman med det bristande intresse för ekonomiska frågeställningar och den ”bias” mot politikens form snarare än dess innehåll som jag diskuterade ovan. Men tendensen är förvånande mot bakgrund av den stora internationella variation som finns i ekonomisk-politiska institutioner och som tydligt visar att man i olika länder gjort mycket olika avvägningar. Mitt intryck är att många svenska statsvetare har ett allför snävt nationellt fokus, i varje fall de gånger de diskuterar svenska ekonomisk-politiska institutioner.
- En sista möjlig förklaring till att statsvetarna, när de överhuvud taget deltagit i diskussionen om oberoende centralbanker och finanspolitiska råd, varit negativa till dessa är *statsvetarnas problematiska relation till nationalekonomerna*. Det förefaller ibland finnas ett mindervärdeskomplex som yttrar sig i synpunkter av typen att oberoende centralbanker och finanspolitiska råd mest är till för att ge ekonomer en upphöjd roll i förhållande till andra yrkesgrupper.¹⁴ Ett sådant komplex kan också ligga bakom den intensitet med vilka en del svenska statsvetare hävdar att de nu tagit över ekonomernas tidigare roll som dominerande akademiker i den offentliga debatten (se till exempel Bergstrands uppsats i denna skrift). Som framgått av min diskussion är detta inte min bild (eventuellt är det bara statsvetarnas egen). Jag ser i stället problemet att nationalekonomer fått ta över en del av den roll som borde vara statsvetarnas.¹⁵

Sammanfattningsvis menar jag att statsvetarna på ett olyckligt sätt varit antingen frånvarande från diskussionerna om oberoende centralbanker och oberoende finanspolitiska institutioner eller, i den ringa grad de

deltagit, varit i huvudsak destruktiva. Därmed har man missat möjligheten att påverka de reformer som gjorts. Vad värre är så har man inte fullgjort sin uppgift att bidra med det kunskapsunderlag som man borde kunna kräva. Mina synpunkter på statsvetarnas roll i detta sammanhang är således kritiska. Men de betingas av en genuin önskan att statsvetarna ska övervinna sina hämningar och spela en större roll i debatten om hur ekonomisk-politiska institutioner bäst utformas.

Noter

- 1 Jag är tacksam för värdefulla synpunkter från Ludvig Beckman, Magnus Jerneck, Lars Jonung, Assar Lindbeck, Anna Stellingner, David Strömberg och Lars Tobisson.
- 2 Pionjärerna här var Phelps (1967) och Friedman (1968) som båda belönades med "nobelpriset" i ekonomi för bland annat dessa insatser.
- 3 Också Kydland och Prescott har belönats med "nobelpriset" i ekonomi.
- 4 Normpolitiken har i Sverige kommit att associeras främst med SNS Konjunkturråd som lanserade begreppet i sin rapport från 1985 (Konjunkturrådet 1985). Idéerna fanns emellertid på många håll. Se till exempel Jonung (1978), Lindbeck (1978), Calmfors (1979) och Calmfors med flera (1985).
- 5 Lindbeckkommissionen (1993) liksom EMU-utredningen (1996), som rekommenderade en självständig Riksbank som en säkerhetsåtgärd om Sverige ställde sig utanför valutaunionen, kan också ha spelat en roll.
- 6 Lars Tobisson, som var ordförande i Riksbanksutredningen – och dessutom tidigare doktorerat i statsvetenskap – har i samtal bekräftat att han i utredningens arbete fick förlita sig på ekonomernas bidrag, medan "statsvetarna inte hördes av". Se också Tobisson (2009). Det enda undantaget som jag kan komma på är Olof Petersson som deltog i Lindbeckkommissionen (1993), vilken förordade en oberoende centralbank (liksom ett nytt finanspolitiskt ramverk). Bland utländska statsvetare finns det endast några få som har gjort betydande insatser i forskningen om penningpolitiska regimer. Den mest framträdande är förmodligen Torben Iversen (se till exempel Iversen, Pontusson & Soskice 2000).
- 7 Det första förslaget formulerades av von Hagen & Harden (1994). Andra förslag har förts fram av bland andra Wren-Lewis (1996, 2002), Ball (1997), Blinder (1997), Calmfors (2003a, 2005) och Wyplosz (2002, 2005). Calmfors (2005), Jonung & Larch (2006) och Debrun med flera (2009) innehåller översikter över förslagen.
- 8 Dessa äldre institutioner finns beskrivna i Debrun med flera (2009).

- 9 En sådan diskussion skulle med fördel ha kunnat utveckla analys av det slag som gjorts av Alesina & Tabellini (2007). Se också Calmfors (1999a, 1999b, 1999c).
- 10 Se till exempel Calmfors (2010b), Wren-Lewis (2010) och von Hagen (2010) för principiella diskussioner. Calmfors (2010a) fokuserar på enbart Finanspolitiska rådet i Sverige.
- 11 Amerikanska statsvetare är så vitt jag förstår generellt betydligt bättre utbildade i matematiska och statistiska metoder än sina svenska kollegor. Självfallet finns undantag bland de senare. Av dem jag haft närmare kontakt med vill jag särskilt framhålla Douglas Hibbs (amerikan men verksam i Sverige under lång tid) och Karl-Oskar Lindgren på vars avhandling jag opponerade (Lindgren 2006). Ett vanligt skämt bland nationalekonomerna i Lund på 1970-talet (till vilka jag inte hörde) tycks ha varit att jämviktsriksdagen 1973–76 hade sin yttersta grund i statsvetarnas bristande matematiska förmåga: eftersom de inte kunde dividera med 2 förstod de inte i förväg att ett jämnt mandatantal (350) skulle kunna fördela sig på två mandatmässigt lika starka block.
- 12 Statsvetarna är förstås också – av naturliga skäl – mer intresserade än ekonomerna av vilka faktorer som bestämmer väljarnas beteende. Detta är givetvis helt legitimt.
- 13 Om jag förstått det rätt är Ricci (1984) en ledande förespråkare för denna inställning. Beckman & Mörkenstam, som i sitt bidrag till denna volym slår ett slag för att statsvetenskapen i större utsträckning ska ägna sig åt normativ analys, bekräftar också min bild av en motvilja mot normativa rekommendationer hos många statsvetare. Samtidigt hävdar Beckman och Mörkenstam att nationalekonomers normativa analyser i första hand fokuserar på samhällsekonomiska effektivitetsmål i vid mening, medan de statsvetare som ägnar sig åt normativa frågor mer analyserar hur fördelningsmål ska nås. Detta är sannolikt en riktig iakttagelse, även om man bör hålla i minnet att mål om låg inflation och låg offentlig skuldsättning ofta motiveras just av fördelningskäl. Det mest anmärkningsvärda med Beckmans och Mörkenstams uppsats är emellertid att man inom statsvetenskapen överhuvud taget behöver argumentera för att det ska vara tillåtet att analysera vilka medel som bör användas för att uppnå olika mål.
- 14 Mitt intryck är att statsvetarnas relation till nationalekonomerna är mer komplexfylld i Sverige än i USA. Det kan hänga samman med att liknande matematiska och statistiska metoder som ekonomerna använder i större utsträckning lärs ut i statsvetarutbildningen i USA.
- 15 Förhoppningsvis speglar min syn inte någon nationalekonomisk hybris, men jag vill inte helt utesluta en sådan möjlighet.

Referenser

- BALL, L., 1997. "A Proposal for the Next Macroeconomic Reform", *Victoria Economic Commentaries*, March.
- BARRO, R. & GORDON, D., 1983a. "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model", *Journal of Political Economy* 91.
- BARRO, R. & GORDON, D., 1983b. "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics* 12.
- BLANCHARD, O., DELL'ARICCIA, G. & MAURO, P., 2010. *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note, SPN/10/03, Washington, D.C.
- BLINDER, A., 1997. "Is Government too Political", *Foreign Affairs* 76.
- BORG, A., 2003. "Modern finanspolitik – en syntes mellan Keynes och Friedman", *Ekonomisk Debatt* nr 7.
- CALMFORS, L., 1979. "Lärdomar av kostnadskrisen", *Ekonomisk Debatt* nr 8.
- CALMFORS, L., 1999a. "Förstärk experternas roll i politiken", *Dagens Nyheter*, 14 november.
- CALMFORS, L., 1999b. "Den politiska processen kan fungera bättre", *Dagens Nyheter*, 27 november.
- CALMFORS, L., 1999c. "Jag har inte föreslagit att vi ska 'ersätta demokratin' med experter", *LO-tidningen*, 10 december.
- CALMFORS, L., 2001. "Sverige är redo för EMU-medlemskap", *Dagens Nyheter*, 22 november.
- CALMFORS, L., 2002. "EMU kräver mer politisk disciplin", *Dagens Nyheter*, 3 januari.
- CALMFORS, L., 2003a. "Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU", *CESifo Economic Studies* 49.
- CALMFORS, L., 2003b. *Nominal Wage Flexibility and Fiscal Policy – How Much Can They Reduce Macroeconomic Variability in the EMU?*, *Submissions on EMU from Leading Academics, UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests*. HM Treasury, London.
- CALMFORS, L., 2005. "What Remains of the Stability Pact and What Next", *Swedish Institute of European Policy Studies* 8, Stockholm.
- CALMFORS, L., 2009. *How Have We Handled the Economic Crisis and What Do We Do Now?* Félix Neuberger Lecture, University of Gothenburg.
- CALMFORS, L., 2010a. *The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons*. Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.

- CALMFORS, L., 2010b. *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*. Report to the Prime Minister's Office in Finland.
- CALMFORS, L., HOLMLUND, B., LINDBECK, A., LUNDGREN, N. & YSANDER, B.-C., 1985. *Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering*. Stockholm: Sparfrämjandets förlag.
- DEBRUN, S., HAUNER, D. & KUMAR, M. S., 2009. "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys* 23.
- EMU-utredningen, 1996. *Sverige och EMU*. SOU 1996:158. Stockholm: Allmänna förlaget.
- FRIEDMAN, M., 1968. "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review* 58.
- HERMANSSON, J., 1996. *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Bilaga 15 till EMU-utredningen, SOU 1996:158. Stockholm: Allmänna förlaget.
- IVERSEN, T., PONTUSSON, J. & SOSKICE, D., 2000. *Unions, Employers and Central Banks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JONUNG, L., 1978. "En stabil stabiliseringspolitik", *Ekonomisk Debatt* nr 1.
- JONUNG, L. & LARCH, M., 2006. "Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts", *Economic Policy* 21.
- Konjunkturrådet, 1985. *Vägen till ett stabilare Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- KYDLAND, F. & PRESCOTT, E., 1977. "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85.
- LINDBECK, A., 1978. "McCracken-rapporten – en kommentar", *Ekonomisk Debatt* nr 2.
- Lindbeckkommissionen, 1993. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag*. SOU 1993:16. Stockholm: Allmänna förlaget.
- LINDGREN, K.-O., 2006. *Roads from Unemployment. Institutional Complementarities in Product and Labor Markets*. Department of Government, Uppsala University.
- PHELPS, E. S., 1967. "Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment over Time", *Economica* 34.
- RICCI, D., 1984. *The Tragedy of Political Science. Politics, Scholarship, and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Riksbanksutredningen, 1993. *Riksbanken och prisstabiliteten*. SOU 1993:20. Stockholm: Allmänna förlaget.

- ROGOFF, K., 1985. "The Optimal Degree of Pre-Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Journal of International Economics* 18.
- STEMU-utredningen, 2002. *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*. SOU 2002:16. Stockholm: Fritzes.
- TOBISSON, L., 2009. *Främling i folkhemmet: ett högerspöke ser tillbaka*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis AB.
- WREN-LEWIS, S., 1996. "Avoiding Fiscal Fudge", *The New Economy* 3.
- WREN-LEWIS, S., 2002. *Fiscal Policy, Inflation, and Stabilization in EMU*. Mimeo. Graduate Institute for International Studies, Geneva.
- WREN-LEWIS, S., 2010. *Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy*. Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council Republic of Hungary, Budapest.
- VON HAGEN, J., 2010. *The Scope and Limits of Fiscal Councils*. Paper to Conference on Independent Fiscal Institutions, March 18–19, Fiscal Council of the Republic of Hungary, Budapest.
- VON HAGEN, J. & HARDEN, I. H., 1994. "Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline", *European Economy Reports and Studies* 3.
- VON HAGEN, J. & WOLFF, G., 2006. "What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU", *Journal of Banking and Finance* 30.
- WYPLOSZ, C., 2002. "Fiscal Policy: Institutions vs Rules", i SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, underlagsrapporter. Stockholm: Fritzes.
- WYPLOSZ, C., 2005. "Fiscal Policy: Institutions versus Rules", *National Institute Economic Review* 191.