Ekonomiska Samfundets
# Tidskrift
2018
THE JOURNAL OF THE ECONOMIC SOCIETY OF FINLAND

## EU ska förnyas genom medborgardiskussion

Arbetspensionssystemet i rätt bra finansiell balans

Bro mellan psykologi och ekonomi

WTO kan räddas om viljan finns

Ekonomiska Samfundets
# Tidskrift

grundad 1913 och åter 1923

**Ansvarig utgivare**
Ekonomiska Samfundet i Finland r.f.

**Chefredaktör och redaktionssekreterare**
Mikael Kosk
e-post mikael.kosk@gmail.com
tel. 040 756 2985

**Redaktionsråd**
Richard Brander, Mikael Juselius, Mikael Kosk, Max Oker-Blom, Björn Sundell och Roger Wessman

**Redaktionens adress**
Mikael Kosk
Sandviksgatan 12 D 58
00180 Helsingfors

**Lösnummer**
Skickas gratis till medlemmar. Lösnummer kan kostnadsfritt beställas av redaktionssekreteraren.

**Adressändring**
Anmälan om adressändring görs till Ekonomiska Samfundets sekreterare Majken Stenberg eller med e-post till adresser@ekonomiskasamfundet.fi

**Ekonomiska Samfundets webbplats**
www.ekonomiskasamfundet.fi

**Layout och ombrytning**
Oy Nordinfo Ab, Maj-Len Roos

**Tryckeri**
Oy Painotalo tt-urex Ab, Borgå

FI-ISSN 0013-3183

Illustrationer: Pond5
Foton: Lehtikuva

# Innehåll


**Ledare**

4 **Mikael Juselius**
Synlighet kräver aktivt engagemang

**Artiklar**

6 **Teija Tiilikainen**
Hur ser framtidens EMU ut?
Den stora kompromissen tar form

12 **Mikko Kautto**
Är arbetspensionssystemet hållbart?

18 **Mikael Juselius**
Lång period av låg inflation söker sin förklaring

26 **Max Oker-Blom**
Mänskliga karaktärsdrag styr utfallet på marknaden

36 **Björn Sundell**
Mot en innovativ offentlig sektor
Den smarta staten

46 **Roger Wessman**
Gapar rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken efter för mycket?

54 **Max Oker-Blom**
Finns det orsak till oro?
Antalet högskoleutbildade har stagnerat

58 **Mikael Kosk**
Ryktet om WTO:s död är nästan överdrivet

**Aktuella böcker**

62 **Tom Berglund**
Samhällsekonomin måste kunna förutspå förändringar

68 **Mikael Kosk**
Hur individen och samhället kan dela på ägarskapet

72 **Roger Wessman**
De immateriella tillgångarnas segertåg

# Ledaren

## Synlighet kräver aktivt engagemang

**Det här är** kanske sista gången du håller ett så här tjockt nummer av Ekonomiska Samfundets tidskrift i din hand. Vi i styrelsen har nämligen beslutat att ge ut tidskriften två gånger per år istället för bara en, men då möjligtvis i ett lite tunnare format. Genom den här förändringen hoppas vi att i fortsättningen kunna ge ut vetenskaps- och kunskapsbaserade analyser av viktiga samhälleliga problem (så som tidigare) medan de ännu är som mest aktuella.

Förändringen är också en del av vår mera övergripande strategi för att bemöta de utmaningar som sociala medier och modern informationsförmedling medför för vårt samfund. Trots att det aldrig tidigare har varit så enkelt och billigt att sprida information som nu, kan det samtidigt vara mycket svårare att få synlighet. Orsaken torde vara bekant för de flesta av oss. Då det produceras en nästintill obegränsad mängd elektronisk information och underhållning är det mycket svårare att synas i mängden samtidigt som aktualitetsvärdet i det som produceras inte bevaras lika länge som tidigare. Med två nummer av tidskriften per år hoppas vi kunna få lite större synlighet genom att delta i den samhälleliga debatten då den pågår som bäst.

En annan del av vår strategi är att göra innehållet i tidskriften mera lättillgänglig elektroniskt. Som ett led i det här har vi har nyligen uppdaterat vår hemsida med ett användargränssnitt som också lämpar sig för mobilapparater. Det här gör det lättare att till exempel dela materialet på sociala medier. Vi har samtidigt också försökt modernisera formgivningen på hemsidan – gå gärna in på https://www.ekonomiskasamfundet.fi/ och se vad du tycker. Alla kommentarer och förslag tas tacksamt emot!

En sak har vi dock inte ändrat på och det är nivån på innehållet. Tvärtom, i en tid då enkla populistiska lösningar i allt större utsträckning erbjuds som svar till komplexa ekonomiska problem, ser vi det som desto viktigare att hålla oss till den målsättning som Ekonomiska Samfundet haft sedan det bildades år 1894: att befrämja intresset för den ekonomiska vetenskapen, arbeta för utökad tillämpning av denna vetenskap i vårt samhälle och delta i den ekonomiska debatten. Från tidskriftens sida försöker vi alltså erbjuda välunderbyggda ekonomiska analyser på svenska till en bredare publik utan att för den skull ge avkall på djupet.

Också det här numret av tidskriften erbju-

Mikael Juselius
är styrelseordförande
för Ekonomiska Samfundet.

der en hel del vetenskaps- och kunskapsbaserade analyser av aktuella teman. För att nämna några av dessa, analyserar bland annat direktören för Utrikespolitiska institutet, Teija Tiilikainen, de centrala nuvarande reformförslagen inom Europeiska monetära unionen och diskuterar vad de sannolikt kommer att medföra för unionens framtid. Direktör Mikko Kautto, som ansvarar för forskning, statistik och planering vid Pensionsskyddscentralen, diskuterar å sin sida en fråga som är ständigt aktuell och berör oss alla, det vill säga om vårt arbetspensionssystem är hållbart. De här artiklarna och många fler får du ta del av på de kommande sidorna.

Som medlem i samfundet och läsare av tidskriften har du också numera en större möjlighet att delta i debatten och hjälpa oss sprida intresset för kunskapsbaserade ekonomiska analyser. Om du till exempel finner några av de artiklar som ingår i det numret av tidskriften speciellt intressanta, sprid dem gärna via Twitter, Facebook eller liknande informationskanaler. Också tidigare nummer av tidskriften finns på vår hemsida. Och om du har specialkunskap om något aktuellt ämne som du gärna skulle dela med dig av, ta kontakt med tidskriftens chefredaktör, Mikael Kosk (mikael.kosk@gmail.com), med en kort beskrivning av din artikelidé.

Utöver tidskriften ordnar vi som vanligt flera seminarier och medlemsmöten om aktuella teman under årets lopp. I fortsättningen får alla medlemmar bjuda in utomstående till dessa möten och vi hoppas naturligtvis att våra gäster vill bli medlemmar i samfundet. Förutom den vanliga kallelsen som du som medlem får per post och epost finns också möteskallelsen på vår hemsida. Dela den gärna med vänner och bekanta som har intresse för ekonomiska frågor. Ju fler vi är på mötena, desto lättare har vi att även i framtiden rekrytera intressanta och välrenommerade talare.

Sammanfattningsvis kan man säga att framstegen inom informationsteknologi ger även Ekonomiska Samfundet goda möjligheter att sprida den ekonomiska kunskap som vi kollektivt besitter och därigenom påverka samhällsdebatten. Men för att det skall lyckas krävs det i dagens läge ett aktivt engagemang bland medlemskåren. Endast tillsammans kan vi uppnå större synlighet och genomslagskraft.

Jag hoppas att se många av er på våra kommande medlemsmöten och önskar er goda lässtunder!

Teija Tiilikainen

Teija Tiilikainen är direktör för Utrikespolitiska institutet. Docent vid Helsingfors universitet; politices doktor vid Åbo Akademi (1997). Tidigare direktör för Nätverket för Europaforskning vid Helsingfors universitet (2003–09) och statssekreterare vid Utrikesministeriet (2007–08). Den finska regeringens representant i EU:s framtidskonvent 2002–03.

## Hur ser framtidens EMU ut?

# Den stora kompromissen tar form

EU:s kriser har skadat solidariteten inom unionen och framkallat politiska skiljelinjer inom de europeiska medborgarsamhällena och mellan medlemsländerna. Men kriserna har också gett upphov till ett stort antal reformplaner som avser att öka unionens krishållbarhet och ta vara på det historiska integrationsprojektet. Denna artikel analyserar de centrala förslagen med särskild fokus på dem som handlar om förnyandet av EMU.

**Under de senaste** åren har EU genomgått flera kriser som utmanat dess regelsystem och interna kohesion. Svårigheterna började med den globala ekonomiska krisen och finanskrisen 2008–09 som rubbade de sydeuropeiska medlemsländernas skuldhållbarhet och drev hela den ekonomiska och monetära unionens (EMU) existens i kris. Denna kris var långt ifrån avklarad när Europa råkade ut för en allvarlig säkerhetspolitisk konflikt i och med Rysslands aggressiva åtgärder i Ukraina. EU beslöt om långtgående sanktioner mot Ryssland år 2014 med avsikt att säkerställa respekten för de centrala folkrättsnormerna. Den tredje krisen tog formen av en exceptionell mängd flyktingar som kom till EU-länderna under 2015. Denna kris avslöjade hur ofullbordad unionens gemensamma flykting- och asylpolitik

var trots långvariga försök att utveckla den.

EU:s kriser har skadat unionens interna solidaritet och framkallat diverse politiska skiljelinjer inom de europeiska medborgarsamhällena liksom mellan medlemsländerna. Men kriserna har också gett upphov till ett stort antal reformplaner som avser att öka unionens krishållbarhet och ta vara på det historiska integrationsprojektet. En del av dessa reformplaner härstammar från unionens institutioner medan andra har författats i dess medlemsländer. Ett av reformförslagen bygger på diskussioner på gräsrotsnivå mellan medborgargrupper från de olika medlemsländerna. Detta mångåriga projekt, känt under namnet *New Pact for Europe*, finansierades av flera europeiska stiftelser och ledde till reformförslag med gedigen synlighet tvärs genom EU kring år 2017 [1)].

Denna artikel analyserar och jämför de centrala reformförslagen med särskild fokus på dem som handlar om förnyandet av EMU. I detta sammanhang granskas också *New Pact*-förslagen med avsikt att analysera skillnader mellan och likheter med de övriga reformplanerna samt för att bedöma möjligheterna att förverkliga de olika planerna.

## Reformprocessernas karaktär

EU:s politik har varit tudelad i alla tre kriser. Till att börja med har den bestått av omedelbara krisåtgärder som har syftat till att hantera krisens effekter och förhindra dess spridning. Den andra delen har innehållit mera grundläggande och långsiktiga reformplaner vilkas syfte har varit att

*”Kriserna har också gett upphov till ett stort antal reformplaner som avser att öka unionens krishållbarhet och ta vara på det historiska integrationsprojektet.”*

förhindra motsvarande kriser i fortsättningen och minska unionens sårbarhet för dem. Krisstämningen har lett till en betydande improvisation i unionens politiska system i och med att de regelrätta instrumenten inte alltid varit tillräckliga. De nödvändiga åtgärderna har också många gånger utmanat den rådande maktfördelningen mellan EU och dess medlemsländer. [2)]

Under alla tre kriser har Europeiska rådet och EU-kommissionen sida vid sida ansvarat för unionens politiska ledarskap i och med att båda har engagerat sig både i skapandet av den akuta krispolitiken och i gestaltandet av de mera långsiktiga reformplanerna. De sistnämnda har många gånger varit ambitiösa i den mån att de inte erhållit tillräckligt stöd från medlemsländerna och därför bara delvis förverkligats. [3)] Unionens institutionella struktur har också lett till att politiken vis-á-vis de tre kriserna har skapats separat från varandra. Endast få chanser att diskutera sambanden mellan de olika kriserna har funnits på det officiella planet.

Efter flyktingkrisens akuta år 2015 har behovet av en akut krispolitik stabiliserat sig men diskussionen om de långsiktiga reformplanerna pågår. Krisernas effekter på det politiska fältet och inom de europeiska medborgarsamhällena är fortfarande påtagliga i och med att de bidragit till en kraftig polarisering av den allmänna opinionen. Nationalistiska rörelser och partier har förstärkts i de flesta europeiska länder och kritiken av globaliseringen, EU-integrationen och immigrationen har fått nya och synliga former. Storbritanniens EU-folkomröstning och beslut att utträda ur EU som följde därav fungerade åtminstone till en början som en drivkraft för de EU-kritiska rörelserna. [4)]

Efter valåret 2017 då de nationalistiska och populistiska krafterna utmanade de traditionella politiska partierna i Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Österrike, har man sänkt ambitionsnivån för de långsiktiga reformerna i synnerhet inom EMU och den gemensamma flykting- och asylpolitiken. I EMU har de redan förverkligade reformerna, så som uppbyggandet av bankunionen och Europeiska centralbankens aktiva roll på penningmarknaden, åtminstone delvis minskat behovet av långtgående reformer. Situationen är allvarligare inom flyktingpolitiken där den ojämna uppdelningen av flyktingströmmar mellan unionens medlemsstater och bristen på en effektiv gemensam flyktingpolitik upprätthåller osämjan mellan unionens medlemmar och driver dem till nationella lösningar.

Den säkerhetspolitiska krisen har inte framkallat motsvarande klyftor inom unionen som de två andra kriserna och unionen har bevarat sin enighet i förhållande till Ryssland. Rysslands fortlöpande åtgärder för att rubba sammanhållningen inom unionen, till exempel genom att stödja EU-kritiska extremistpartier eller driva propagandakampanjer i EU-länderna, har varit kontraproduktiv och främjat samförståndet inom unionen under den säkerhetspolitiska krisen. [5)]

## Riktlinjer för reformen av EMU

Den globala finanskrisen som slog till mot Europa 2008–09 har tillsammans med den påföljande lågkonjunkturen gett bevis på betydande skillnader mellan EU-ländernas konkurrenskraft och skuldhållbarhet. Sedan krisens början har det funnits en europeisk konsensus om behovet av korrigeringsåtgärder i EMU. [6)] Om åtgärdernas närmare karaktär och prioritetsordning råder det däremot olika uppfattningar.

Reformplanerna som började se dagens ljus redan på hösten 2011 har varit indelade i planer angående EMU:s finansiella stabilitet, den ekonomiska och finanspolitiska reformen samt dess demokratiska legitimitet. [7)] En grundläggande vattendelare mellan de syd- och nordeuropeiska medlemsländerna har med den ekonomiska och finanspolitiska maktfördelningen mellan EU och dess medlemsstater att göra. I Nordeuropa har man hållit fast vid den gällande maktfördelningen där endast penningpolitiken hör till unionen (för euroområdets del), medan huvudansvaret för den ekonomiska politiken och finanspolitiken ligger hos medlemsländerna. En strikt tolkning av den så kallade *no bail-out*-klausulen, enligt vilken varje land ansvarar för sina egna skulder, hör hemma här.

I Sydeuropa har man däremot förespråkat ett större politiskt och ekonomiskt ansvar för EU beträffande den makroekonomiska utvecklingen. Detta har inneburit att man krävt mer omfattande budgetresurser för unionen för att jämna ut skillnader som följer av konjunkturväxling eller all-

*Tysk-fransk axel. Förbundskansler Angela Merkel och president Emmanuel Macron talar för en gemensam budget i euroområdet.*

varliga ekonomiska chocker. En annan klar skiljelinje berör innehållet i den gemensamma ekonomiska politiken i allmänhet. Medan de nordeuropeiska länderna betonar de gemensamma reglerna för budgetunderskott och skuldsättning för den offentliga sektorn, sätter sydeuropéerna stort värde på den politiska bedömningen och rörelseutrymmet.

En ytterligare skillnad mellan dem som vill förmå EU att ta ett större ansvar för den makroekonomiska utvecklingen och dem som vill hålla fast vid den nuvarande maktfördelningen har med EMU:s egna institutionella strukturer att göra. Ju fler nya befogenheter EU får inom den ekonomiska politiken och finanspolitiken, desto större blir behovet av separata beslutsstrukturer för euroområdet som dessa behörigheter först och främst berör. Ett finansministerium har föreslagits samt nya parlamentariska kontrollmekanismer av olika slag. De som skulle föredra mindre förändringar har sett detta som en oönskad institutionalisering av det nuvarande informella samarbetet inom eurogruppen, vilket riskerar att rubba unionens interna enighet [8)].

## Kommissionen driver reformer

Medan unionens medlemsländer och det politiska fältet varit tudelade beträffande fördjupningen av EMU, har i synnerhet EU-kommissionen drivit reformerna aktivt framåt. Europeiska rådet, som strax efter finanskrisens utbrott kom med ambitiösa reformförslag, har under de senaste åren tagit ett pragmatiskt förhållningssätt med fokus på det pågående projektet med bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Kommissionen presenterade i maj 2017 en vitbok om fördjupningen av EMU i samband med att motsvarande framtidsvisioner lades fram om unionens allmänna utveckling samt om den sociala dimensionen och unionens globaliseringspolitik. [9)] I december 2017 togs följande steg i form av ett omfattande lagstiftningspaket som bland annat innehöll initiativ till en europeisk valutafond och meddelandena om nya budgetinstrument för euroområdet och om funktionerna för en ekonomi- och finansminister för euroområdet. [10)]

Kommissionens förslag väckte motstridiga känslor i medlemsländerna och under våren 2018 såg man fram emot en fransk-tysk kompro-

miss om EMU-frågor som skulle visa vägen för en lösning för hela unionen. Mot denna bakgrund är det intressant att *New Pact*-projektet i slutet av 2017 – på basis av europeiska medborgardiskussioner – föreslog en paketlösning för unionen som beträffande EMU följde den blivande kompromissens huvudlinjer [11]. Nyckeltanken i hela *New Pact*-förslaget var att man borde granska reformåtgärderna i alla tre kriser som ett paket och försöka formulera en helhetslösning så att den representerar en balanserad kompromiss på EU-nivå. Kompromissen borde tillåta att medlemsstaterna framskrider i olika takt i integrationen, dock så att en mer bestående splittring av unionen undviks.

Beträffande EMU skulle kompromissen enligt *New Pact*-projektet för det första byggas kring ett starkt och välfungerande normsystem med en trovärdig no *bail-out*-klausul. Detta skulle kompletteras med moderata gemensamma finansieringsinstrument (arbetslöshetsförsäkring och en fond för extrema ekonomiska chocker). Medlemsstaternas strukturella reformer skulle stödjas med medel ur en ny budgetlinje och offentliga investeringar tryggas under lågkonjunkturer. Medborgardiskussionerna gav upphov till relativt anspråkslösa reformförslag för euroområdets institutioner, vilket återspeglar viljan att undvika permanenta skiljelinjer inom unionen. Grundandet av egna finansiella instrument för euroområdet, något som berörs i förslaget, är inte heller oproblematiskt ur denna synvinkel.

## Kompromissen om EMU tar form

Den officiella kompromissen om EMU-reformen bekräftades vid eurotoppmötet i juni 2018 och representerar en kombination av pragmatism och en öppning i riktning mot ett förstärkande av euroområdets egen finansiella kapacitet [12].

Man enades för det första om att stegvis utveckla den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) i riktning mot en europeisk valutafond. I det långa loppet betyder detta en utvidgning av ESM:s funktion som krisfond i strikt mening samt en förflyttning av densamma in i unionens institutionella system. ESM fungerar som bäst som en mellanstatlig finansiell institution utanför EU-fördragen och leds av euroländernas finansministrar.

Den första etappen innebär att ESM förstärks och kommer att tjäna som gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden i bankunionen. Samtidigt börjar man förbereda en utvidgning av ESM:s övriga uppgifter, bland annat som stöd för medlemsländernas finansiella stabilitet och bankernas rekapitalisering. I beslutsdokumenten understryks dock att villkorligheten bevaras som utgångspunkt för bruket av stabilitetsmekanismen liksom medlemsstaternas nyckelposition i dess beslutsfattande.

Frankrike och Tyskland har redan länge förespråkat en gemensam budget för euroområdet trots att det uppenbarligen rått meningsskiljaktigheter mellan dem om budgetens storlek, finansiering och mål. Kommissionens nyaste förslag om att grunda en egen budgetlinje för euroområdet inom ramen för unionens budget återspeglar projektets politiska känslighet och är därför särskilt moderat till sitt innehåll. Kommissionen har i sitt förslag till unionens mångåriga budgetram inkluderat två nya instrument för euroområdet av vilka det första (25 miljarder euro) skulle stödja reformer i medlemsländerna samt möjliggöra stöd för länder som håller på att ansluta sig till valutaunionen och det senare (30 miljarder euro) skulle vara investeringsstöd i form av lån. [13] Beslutet om dessa nya finansieringsinstrument kommer att fattas i samband med den mångåriga budgetramen under de närmaste åren.

Medlemsländernas svar till kommissionens förslag om upprättandet av en särskild mekanism för konjunkturutjämning eller ett europeiskt arbetslöshetsförsäkringssystem blev denna sommar återigen oenhetliga liksom åsikterna om sättet att finansiera dem. Frankrike och Tyskland kommer dock att bereda konkreta förslag om dem för Europeiska rådets möte i december 2018. Frågan är kontroversiell i och med att uppkomsten av dylika mekanismer, enligt den ledande opinionen i de nordeuropeiska länderna, skulle öppna vägen för solidaritetsmekanismer av ett nytt slag och för en ’*transfer union*’, en överföringsunion, som väckt starkt politiskt motstånd.

Medlemsländerna har inte heller kunnat enas om hur de förhåller sig till kommissionens förslag om att grunda en finansministerfunktion för EU med uppgift att leda eurogruppen. Enligt för-

slaget skulle ministern också vara viceordförande i kommissionen. Motståndet mot detta förslag grundar sig på rädslan för att det skulle förstärka kommissionens roll på bekostnad av medlemsländerna och ytterligare institutionalisera eurogruppen separat från den övriga unionen.

## Den europeiska medborgardiskussionens möjligheter

Trots alla politiska svårigheter har EU:s uppgifter och roll förstärkts som resultat av de tre kriserna. EU har fått ett tyngre mandat inom den ekonomiska politiken, flyktingpolitiken och säkerhets- och försvarspolitiken, dock utan att unionens grundfördrag har behövt öppnas för komplicerade förhandlingar. Denna process kan berättigas i och med att tidsbristen har varit uppenbar i skapandet av krispolitiken.

Den europeiska offentligheten och medborgardiskussionen har denna gång inte lidit alltför mycket av beslutsmekanismen i och med att unionens krispolitik stått i centrum för medlemsländernas politiska debatt. Denna debatt bygger dock på nationella politiska prioriteter och konstellationer. Behovet av en gränsöverskridande medborgardiskussion om sätten att utveckla och förnya EU är uppenbar. Man kan därför varmt välkomna projekt som *New Pact* som avser att fylla denna funktion och som möjliggör en debatt tvärs över medlemsstaternas gränser om en högaktuell europeisk agenda.

EU:s aktuella reformer är en naturlig fortsättning på den historiska mekanism där Europaintegrationen utvecklas stegvis. Mekanismen har inneburit att unionens uppgifter har utvidgats och beslutsmekanismer fördjupats som en reaktion på registrerade förändringar i den politiska omgivningen. Småstegsutvecklingen är lättare att förverkliga och förankra i medlemsländer med olika syn på EU-politiken. Den bristande helhetssynen hör till mekanismens främsta avigsidor. En politisk union som ständigt repareras utifrån invecklade politiska kompromisser förblir svår att gestalta för medborgarsamhället. Slutresultatet lider också vad gäller klarheten i de politiska strukturerna och de demokratiska ansvarsförhållandena. Trots allt är det bättre att unionen förmår förnya sig genom kriser och med små steg än att den står stilla.

Fotnoter och referenser:

1) Re-energising Europe. A package deal for the EU27. New Pact for Europe; third report, November 2017. New pact-projektet finansierades huvudsakligen av King Baudouin Foundation, Bertelsmann Stiftung, Open Society Initiative och the European Policy Centre.

2) För en utförlig analys av EU:s krispolitik, se The EU's Choice; Perspectives on deepening and differentiation. FIIA Report 50; Utrikespolitiska institutet, 2017.

3) Den första rapporten från EU-kommissionen om EMU:s utveckling var allra mest långtgående; se Communication from the Commission – A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. 30.11.2012. Något senare utkom en motsvarande framtidsvision från de fyra presidenterna för unionens institutioner (Van Rompuy, Barroso, Juncker och Draghi: Towards a genuine economic and monetary union, 5.12.2012).

4) För en analys av krisernas effekter på EU-opinionen, se Antonina Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxenheim (red): Tilliten i EU vid ett vägskäl. Europaperspektiv 2017. Santérus förlag, 2017.

5) Om Rysslands propagandakampanjer i samband med Ukraina-krisen, se Katri Pynnöniemi & András Racz: Fog of Falsehood; Russian strategy of the deception and the crisis in Ukraine. FIIA report 45. Utrikespolitiska institutet, 2016.

6) För en utförlig analys av dessa åtgärder, se Juha Jokela, Markku Kotilainen, Teija Tiilikainen och Vesa Vihriälä: EU:n suunta; Kuinka tiivis liitto?. Taloustieto Oy, 2014.

7) Se rapporterna i slutnot 3.

8) För Finlands politik och positioner beträffande förslagen, se Arvio talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista. Finansministeriets publikationer 37a/2014.

9) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank; New budgetary instruments for a stable euro area within the union framework. COM (2017) 822. 6.12.2017. Se också European Commission; Reflection paper on the social dimension of Europe. COM (2017) 206, 26.4.2017 och European Commission; reflection paper on harnessing globalization. COM (2017) 240.10.5.2017.

10) COM (2017) 823-827.

11) Se slutnot 1.

12) Eurotoppmötet (29 juni 2018), uttalande. Euro 502/18.

13) COM (2018) 321.

Mikko Kautto

Mikko Kautto är direktör med ansvar för forskning, statistik och planering vid Pensionsskyddscentralen.

# Är arbetspensionssystemet hållbart?

Det främsta målet för pensionsskyddet är att förhindra eller minska fattigdom bland äldre. Ett annat viktigt mål är att konsumtionsnivån hålls rimlig i förhållande till den invanda när man slutar arbeta och går i pension. Pensionssystemet i Finland är med tanke på den finansiella hållbarheten nu i bättre skick än någonsin tidigare under sin historia. Riskfritt är det givetvis inte.

**Pensionsskyddet måste** vara finansiellt hållbart för att kunna nå sina primära mål och trygga pensionärernas ekonomi. Det måste gå att lita på pensionsskyddet och dess kontinuitet för att det ska fortbestå som institution. Pensionsskyddet måste också gagna arbetsgivarna, som betalar pensionsförsäkringsavgifter. Försäkringsavgifterna ska ligga på en sådan nivå att de inte oskäligt mycket äventyrar företagens konkurrenskraft och möjligheter till framgång.

Från statens och den offentliga ekonomins synpunkt ska pensionsskyddet ordnas så att den offentliga ekonomin är hållbar, det vill säga att inkomster och utgifter på lång sikt är i balans. Incitamenten att arbeta måste vara tillräckliga för att staten och kommunerna ska få tillräckliga skatteintäkter för att sköta de uppgifter som de ansvarar för.

Det påstås ofta att pensionssystemen kommer att falla ihop till följd av att åldersstrukturen förändras. I en del länder finns det svårigheter. Också

i Finland såg långtidsutsikterna för pensionssystemet verkligen dåliga ut i början av 1990-talet. I Finland har vi dock under de senaste 20 åren förberett oss på förändringen så att åldrandet inte medför en finansiell kris.

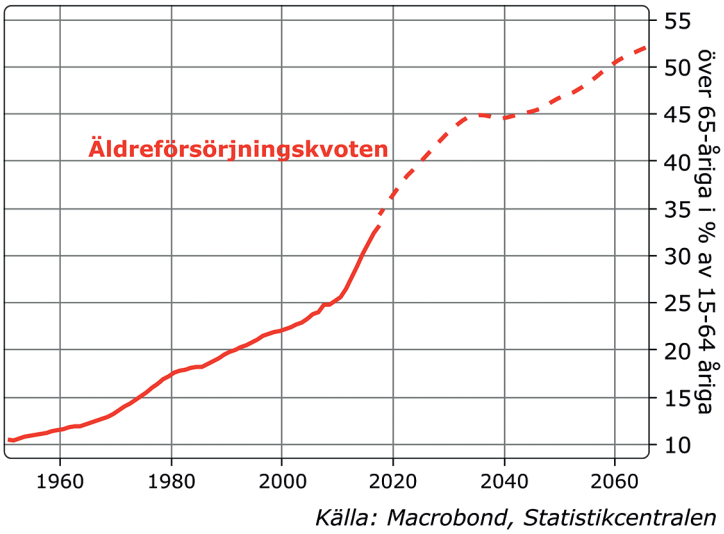
## Den finansiella hållbarheten har förbättrats

Det finns skäl att se till den finansiella hållbarheten, eftersom åtagandena i fråga om pensioner är exceptionellt långvariga. De som nu är ålderspensionerade var i arbetslivet när arbetspensionslagarna kom till på 1960-talet. När personer som i år fyller 18 år förvärvsarbetar, betalas arbetspensionsförsäkringsavgifter på deras löner. Pensionsförmånerna för dessa avgifter kommer emellertid att betalas ut först om mer än 50 år, när dagens 18-åringar börjar få ålderspension. Enligt den beräknade förväntade livslängden för 18-åringar kan de leva som pensionstagare ännu på 2080-talet.

Vi måste kunna se till att pensionssystemen både idag och i framtiden är ekonomiskt och socialt hållbara och behandlar olika generationer rättvist.

Det är naturligt att det långa tidsspannet är förknippat med osäkerhet och risker. En central risk hänför sig till demografiska förändringar. Storleksskillnaderna mellan olika födelseårskullar sätter den finansiella rättvisan på prov. Långt liv skapar i sin tur tryck genom en ökad pensionsutgift.

Den beräknade äldreförsörjningskvoten, det vill säga antalet personer som fyllt 65 år i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, har ökat och ökar ytterligare. I början av 1990-talet var den cirka 25 procent, nu är den nästan 33 procent och kommer enligt Statistikcentralens befolkningsprognos att höjas till nästan 50 procent år 2050. För varje person som fyllt 65 år finns det då alltså två personer i arbetsför ålder, medan det nu finns tre och det ännu i början av 1990-talet fanns fyra.




*Figur 1. Prognos över hur försörjningskvoten utvecklas, det vill säga hur många som fyllt 65 år det finns i relation till hur många som är i arbetsför ålder.*

## Pensionernas nivå regleras

Ett ännu viktigare relationstal ur arbetspensionsskyddets perspektiv är dock pensionstagarnas andel av den vuxna befolkningen eller proportionen mellan pensionstagare och sysselsatta. Pensionstagarnas befolkningsandel ökar måttligare än försörjningskvoten i och med att människor går i ålderspension senare och det blir mindre vanligt att bli sjukpensionerad.

Behovet att reagera på förändringen i befolkningsstrukturen har ändå varit en viktig orsak att reformera pensionssystem, inte bara i Finland utan överallt. De reformer som gjorts i Finland har haft som mål att trygga pensionerna också vid en svagare försörjningskvot så att avgiftsbelastningen inte blir orimlig för de generationer som står för finansieringen. Arbetspensionsfonderna spelar här en viktig roll. Man har antagit utmaningen med den ökande livslängden genom automatiska stabilisatorer, som reglerar pensionernas nivå och pensionsåldern i enlighet med hur dödligheten och den förväntade livslängden utvecklas.

I Finland har vi förberett oss på befolkningens åldrande så pass bra att pensionssystemet på lång sikt är nära en finansiell balans. Utvärderingar av pensionssystemets roll med tanke på den övergripande hållbarheten har visat att orsaken till hållbarhetsproblemet i Finland inte är pensionsskyddet, utan social- och hälsovården.

Givetvis finns det fortfarande risker inom arbetspensionssystemet. De hänför sig framför allt till ekonomins och sysselsättningens utveckling. Lönesumman och försäkringsavgifterna, som grundar sig på lönerna, är den centrala finansieringskällan. En del av den årliga arbetspensionsutgiften finansieras också med avkastningen på arbetspensionsfonderna. Om premieinkomsten och/eller avkastningen blir svagare än eftersträvat, borde antingen avgiften höjas eller fonderade medel användas i högre grad än tänkt. Om en sådan situation blir långvarig, måste vi överväga att ingripa i reglerna för hur framtida arbetspensionsförmåner intjänas.

## Pensionsberäkningen reformerades

Pensionssystemet i Finland har förberetts för befolkningens åldrande på olika sätt. Arbetspensionsreformen år 2005 uppdaterade sättet att bestämma pensionerna till det nya årtusendet. En stor ändring var reformen av pensionsberäkningen. Under arbetspensionssystemets första tid var slutlönen vid pensioneringen det viktiga. Genom reformen år 2005 övergick man från att beakta

slutlönen till att beakta alla inkomster under hela tiden i arbetslivet. På det sättet blev också förhållandet mellan avgifter och förmåner aktuariskt mer neutralt, det vill säga att de försäkringsavgifter som betalats under tiden i arbetslivet bättre motsvarar de förmåner som man får under pensionärstiden.

I stället för en fast pensionsålder på 65 år infördes en flexibel pensionsålder som skulle göra det möjligt att gå i pension någon gång mellan 63 och 68 års ålder så som det passade personens arbetsförmåga och livssituation.

Den långsiktiga finansiella hållbarheten förbättrades avsevärt genom beslutet att införa en livslängdskoefficient. Livslängdskoefficienten är en automatisk stabilisator, som bygger på att pensionens kapitalvärde hålls stabilt. Den reagerar på medellivslängdens ökning med ett litet dröjsmål. Om den förväntade livslängden och därmed också pensionärstiden förlängs, återspeglas det som en förändring av livslängdskoefficientens värde.

Förenklat: innan livslängdskoefficienten infördes innebar flera levnadsår en ökande pensionsutgift. Nu beaktas den utökade livslängden i nya pensioners månatliga belopp: om utbetalningstiden är längre, är den månatliga pensionen mindre.

Livslängdskoefficienten innebar att ”löftet” om utbetalning av ett intjänat månatligt pensionsbelopp livet ut oberoende av livslängd byttes ut mot en regel där det kalkylerade pensionskapitalet är väsentligt i stället för den intjänade månatliga pensionen. Pensionskapitalet kan hållas jämnt när den intjänade månadspensionen multipliceras med livslängdskoefficienten, som är beroende av dödligheten (livslängdsutvecklingen). Om livslängden förkortades, skulle koefficienten förbättra den månatliga pensionen. Livslängdskoefficienten är samtidigt också en sporre: genom att senarelägga pensioneringen kan man få högre pension.

## Den lägsta pensionsåldern höjdes

Det centrala innehållet i pensionsreformen år 2017 var en höjning av pensionsåldersgränserna. Den lägsta pensionsåldern har börjat höjas successivt med tre månader per årskull med början från dem som är födda år 1955 så att den år 2025 blir 65 år. Efter det börjar åldersgränsen för ålderspension att röra sig i en takt som bestäms av medellivslängdens och arbetslivslängdens utveckling. Kärnan i den automatiska förändringen av åldersgränsen är att bevara proportionen mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär på den nivå som den har i början av år 2020. Tumregeln är att ett år till i livslängd ska ge 7–8 månader mer i arbetslivet och cirka 4–5 månader mer som pensionär.

I samband med ändringen av åldersgränserna reviderades också alla andra regler för hur pensionen bestäms. Livslängdskoefficienten består, om också mildare än före 2017 års reform på grund av de ändrade åldersgränserna. Med andra ord: eftersom tiden som pensionär anpassas i dess början, behöver den månatliga pensionen inte minska lika mycket fast tiden förlängs i slutet.

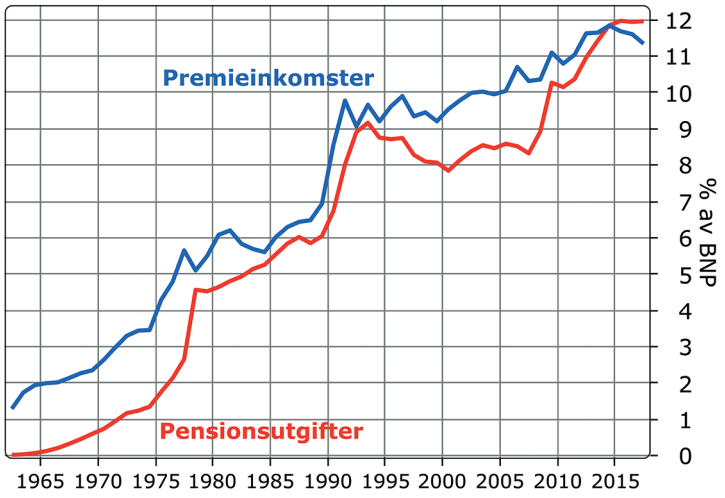
Nu har Finland alltså två automatiska stabiliseringsmekanismer, som tillsammans begränsar den ökning av pensionsutgiften som den ökande livslängden annars skulle medföra. Med de ändrade åldersgränserna åtgärdas cirka två tredjedelar av följderna av den ökande livslängden och med livslängdskoefficienten den resterande tredjedelen.

## Förändringen är värd att notera

Så sent som år 2000 började tre av fyra personer som gick i pension få någon annan pension än ålderspension. Enbart via sjukpension trädde fler personer ut ur arbetslivet än via ålderspension. Det var också möjligt att gå i pension före pensionsåldern via arbetslöshetspension, som erbjöds som en fortsättning på inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Mot den här bakgrunden är den förändring som skett i Finland värd att notera. År 2017 har förhållandet mellan förtidspensioner och ålderspensioner blivit spegelvänt jämfört med utgångsläget. År 2017 gick tre av fyra i ålderspension, inte längre i förtidspension. Betydligt färre personer blev sjukpensionerade än femton år tidigare. Andra pensioneringsvägar finns knappt längre.

Den förändring som skett i pensionsövergångarna återspeglas i den genomsnittliga pensioneringsåldern. Den förväntade pensioneringsål-




*Figur 2. Förhållandet mellan premieinkomster och pensionsutgifter under gångna år. I framtiden kommer utgiften att vara större än inkomsten, men trots det kan avgiftsnivån hållas stabil genom avkastningen på arbetspensionsfonderna.*

*Källa: Macrobond, Pensionsskyddscentralen, Statistikcentralen*

dern är ett jämförbart nyckeltal där variationer i åldersstrukturen och dödligheten beaktas. År 2000 var den förväntade pensioneringsåldern för 25-åringar mindre än 59 år, men år 2017 är den 61,2 år.

På grund av lagändringarna år 2017 kommer pensionsövergångarna att senareläggas ytterligare när åldersgränserna för ålderspension med mera höjs. Den genomsnittliga pensioneringsåldern stiger när människor går senare i ålderspension, och genom att ta hand om arbetsförmågan kan vi förebygga sjukpensioneringar.

De arbetspensioner som betalas ut har blivit större år för år. Pensionstagarnas antal har också ökat i Finland, i synnerhet på grund av den förändrade åldersstrukturen. Därför har arbetspensionsutgiften ökat kraftigt. I fjol var pensionsutgiften för samtliga lagstadgade pensioner 29,9 miljarder euro, varav arbetspensionerna utgjorde 27 miljarder. Av den summan betalades 23 miljarder euro med arbetspensionsavgifter och 4 miljarder ur fonderna och andra inkomstkällor. Det fanns cirka 1,5 miljoner pensionstagare och medelpensionen var 1 656 euro i månaden.

Det är bra att ställa arbetspensionsutgiften och -avgifterna i proportion till det finansiella underlaget, det vill säga lönesumman där alla förvärvsinkomster beaktas. Under årets lopp togs det ut arbetspensionsavgifter av 2,5 miljoner försäkrade och deras arbetsgivare.

Den framtida pensionsutgiften och finansieringen uppskattas utgående från befolkningsprognoser och antaganden om den ekonomiska utvecklingen. I Pensionsskyddscentralens basprognos har man utgått från att den framtida inkomstökningen och placeringsavkastningen är på en något lägre nivå än de historiskt har varit. Enligt känslighetsberäkningar är särskilt inkomstutvecklingen och den reella årliga placeringsavkastningen betydande för hållbarheten.

## Pensionsavgiften ska kunna hållas jämn

Enligt basprognosen kommer arbetspensionsutgiften mätt i euro att öka från dagens läge i synnerhet för att antalet pensionstagare ökar. Arbetspensionsutgiften ökar också i proportion till lönesumman ännu in på 2030-talet. Utan de ovan nämnda lagändringarna skulle utgiften naturligtvis öka kraftigare.

De ändringar i fråga om förmåner och finansiering som började gälla år 2017 inverkar så att pensionsavgiften ska kunna hållas jämn i förhållande till lönesumman, till och med i flera årtionden. Det är historiskt, eftersom avgiften bara har stigit ända sedan 1960-talet.

Inom arbetspensionssystemet har man samlat in mera avgifter än pensionsutgiften har varit. Så har man så småningom fått ihop de nuvarande arbetspensionsfonderna. I slutet av år 2017 uppgick arbetspensionsfonderna till cirka 200 miljarder euro.

I dagens läge överstiger arbetspensionsutgiften premieinkomsten och kommer också att göra det i framtiden. Trots den ökande pensionsutgiften kan avgiftsnivån hållas stabil i och med att skillnaden mellan utgiften och premieinkomsten finansieras med avkastningen på arbetspensionsfonderna.

Huvudbudskapet är att det inom arbetspensionssystemet, trots svagare försörjningskvot och ökande antal pensionstagare, inte finns något betydande tryck att höja de lagstadgade pensionsförsäkringsavgifterna. Det är mycket viktigt såväl för arbetsgivarna med tanke på sysselsättningen som för den offentliga ekonomin.

## Riskerna kan inte undanröjas helt

Fastän arbetspensionsskyddets finansiella hållbarhet enligt basprognosen ser rätt gynnsam ut, är det bra att komma ihåg att det alltid finns en viss osäkerhet förknippad med den framtida utvecklingen och prognoserna. Ingen kan ge någon garanti för hur utvecklingen kommer att bli.

Om sysselsättningsutvecklingen blir svag och placeringsavkastningen dålig, är de finansiella utsikterna inte lika ljusa. Tyvärr kan det i sådana omständigheter också bli vanligare än normalt att bli pensionerad, vilket kan leda till att också pensionsutgiften ökar mer än förväntat. Därför är det också från arbetspensionernas synpunkt viktigt att ta hand om sysselsättningen.

Å andra sidan har det inkomstrelaterade arbetspensionssystemet också sina egna stabilitetsskapande drag. På lång sikt skulle en svag inkomst- och sysselsättningsutveckling också innebära en mindre pensionsutgift.

## Sammanfattning

Pensionsreformerna har haft som mål att senarelägga pensioneringar och stärka de finansiella utsikterna. Senareläggning av pensioneringarna har man lyckats rätt bra med. På lång sikt och genom en kumulativ inverkan av olika effekter har ändringarna betydligt förbättrat arbetspensionssystemets finansiella hållbarhet och därmed också den offentliga ekonomins hållbarhet.

*”Huvudbudskapet är att det inom arbetspensionssystemet, trots svagare försörjningskvot och ökande antal pensionstagare, inte finns något betydande tryck att höja de lagstadgade pensionsförsäkringsavgifterna.”*

Tack vare de senaste ändringarna av arbetspensionslagarna visar prognoskalkylerna att arbetspensionssystemet befinner sig finansiellt i rätt bra balans. En del av den ökande arbetspensionsutgiften betalas med fondavkastning. Trots att befolkningen fortsättningsvis åldras, finns det inget betydligt tryck att höja avgifterna.

Mikael Juselius

Mikael Juselius arbetar som forskningsrådgivare på Finlands Bank och är styrelseordförande för Ekonomiska Samfundet. Han har tidigare arbetat som ekonom vid Bank for International Settlements i Basel.
Synpunkterna i artikeln är författarens egna och sammanfaller inte nödvändigtvis med Finlands Banks synpunkter.

# Lång period av låg inflation söker sin förklaring

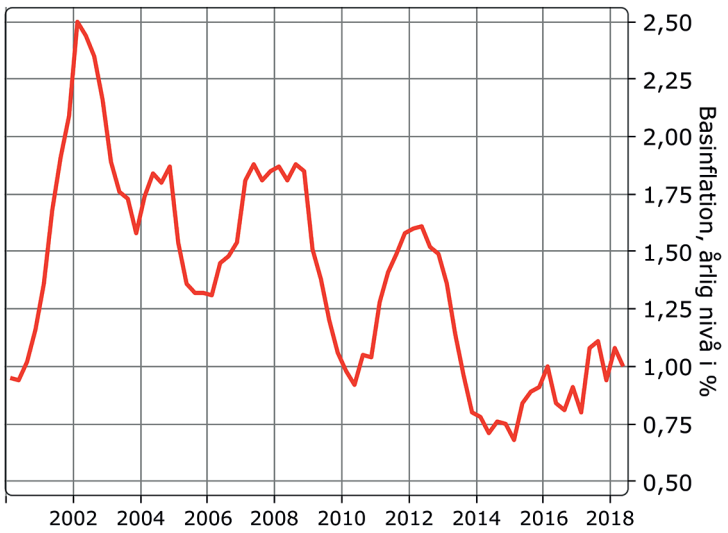
Trots en expansiv penningpolitik har inflationen varit låg efter finanskrisen. Tänkbara förklaringar kan finnas i sparandet och demografin, eller så kallad sekulär stagnation, som uppkommer då det är svårt att stimulera efterfrågan på grund av den nominella räntans nollgräns. Det är viktigt att försöka förstå den gåtfulla inflationsutvecklingen, eftersom det i slutändan handlar om vilka modeller man skall använda för penning- och finanspolitiska beslut.

**Inflationen har** bjudit på en hel del överraskningar de senaste 15 åren. Före den globala finanskrisen var inflationen inte speciellt hög och gav därför ingen varning om den överhettning som höll på att ske (se IMF, 2013). Då krisen inträffade sjönk inflationen mindre än väntat givet krisens omfattning och efter krisen har den stadigt legat på en nivå som är under centralbankernas målsättningar, trots att de fört en exceptionellt expansiv penningpolitik (Draghi, 2016 och Yellen, 2017). Borde vi bekymra oss över den här utvecklingen?

Den gåtfulla inflationsutvecklingen utgör i sig inte ett stort makroekonomiskt problem. I princip kan inflation skapa stora problem om den är för varierande, om den är för snabb (hyperinflation) eller om den är negativ (deflation). Om inflationen varierar för mycket från

period till period kan den urvattna informationsvärdet i de relativa priserna och leda till ineffektiv allokering av samhällets resurser. Men inflationen har den senaste tiden snarare varit mera stabil än väntat. Vi har heller inte sett hyperinflation eller långa perioder av deflation. Snarare har basinflationen, det vill säga den inflationstakt som man får då man inte tar med mat- och energipriser i beräkningen, varit relativt stabil men låg under en längre tid. Till exempel i euroområdet har den legat mellan 0,7 och 1,6 procent sedan 2009 (Figur 1). Det här kan förvisso försvåra anpassningen av reallönerna då de nominella lönerna är trögrörliga neråt, men utöver det är det svårt att se att den låga inflationen i sig skulle medföra stora samhälleliga kostnader. Så varför borde man bekymra sig över den låga inflationen?

Den stora frågan är vad den låga inflationen signalerar om ekonomins tillstånd. Standardteori om makroekonomi säger, något förenklat, att om aktiviteten i ekonomin överstiger den långsiktiga produktionspotentialen leder det till inflationstryck och vice versa då aktiviteten är låg. Centralbanken borde dock delvis kunna motverka sådana konjunktursvängningar genom att antingen höja eller sänka den korta nominella penningmarknadsräntan (indirekt mängden pengar i omlopp). På kort sikt förändrar det här också den reala räntan eftersom det tenderar att ta tid innan priserna i en ekonomi förändras. Den förväntade reala räntan i förhållande till den *naturliga räntan* – den reala räntenivå som är förenlig med stabil inflation och den långsiktiga produktionspotentialen – påverkar i sin tur valet mellan konsumtion och sparande och därmed aktiviteten i ekonomin (Figur 2).




*Figur 1. Basinflationen, dvs. inflationstakten utan mat- och energipriser, inom euroområdet.*

*Figur 2. Schema över hur den penningpolitiska transmissionen fungerar. + och – anger positiv eller negativ inverkan på följande variabel.*

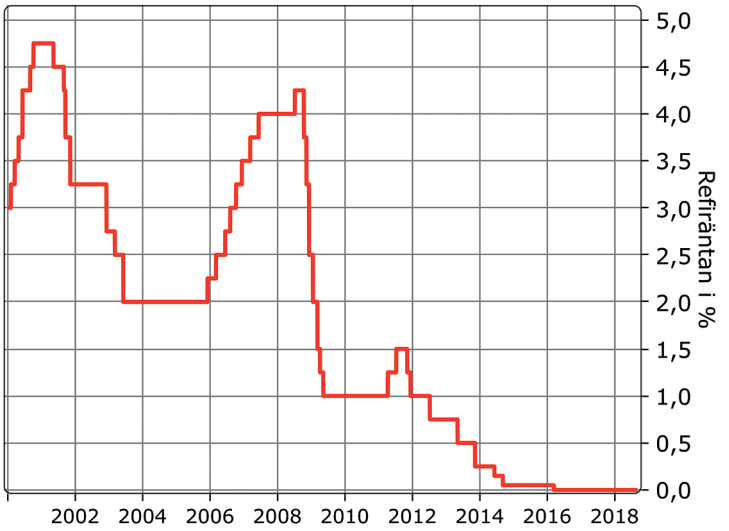
Ett centralt antagande är dock att ekonomin anpassar sig tillbaka till den långsiktiga produktionspotentialen och den naturliga räntan på längre sikt eftersom penningpolitiken inte antas ha varaktiga reala effekter. Men det här kan ta lite tid under vilken inflationen kan vara högre (lägre) än normalt och ekonomin går igenom en högkonjunktur (lågkonjunktur). Problemet är bara att varken den långsiktiga produktionspotentialen eller den naturliga räntan kan observeras direkt utan måste härledas från andra saker som vi kan se. Och det är här som inflationens betydelse kommer in: den fungerar som en viktig signal för de ekonomiska beslutsfattarna om ekonomin befinner sig långt från den långsiktiga produktionspotentialen.

Signalvärdet i inflationen förutsätter givetvis att inflationen är stabil på lite längre sikt så att avvikelser från långsiktsnivån är lätta att upptäcka. Och modern makroekonomisk teori säger oss att inflation är ett rent monetärt fenomen som i slutändan bestäms av mängden pengar i omlopp. En av de moderna centralbankernas viktigaste roller är följaktligen att se till att inflationen hålls stabil på längre sikt. Europeiska centralbanken har till exempel som primär målsättning att hålla inflationen nära men lite under 2 procent på medellång och lång sikt [1]. Vidare borde anpassningen av inflationstakten inte ta allt för lång tid. Enligt rådande uppfattning är en full konjunkturcykel högst 10 år, vilket skulle betyda att det högst borde ta cirka 5 år för inflationen att anpassa sig till centralbankens inflationsmålsättning.

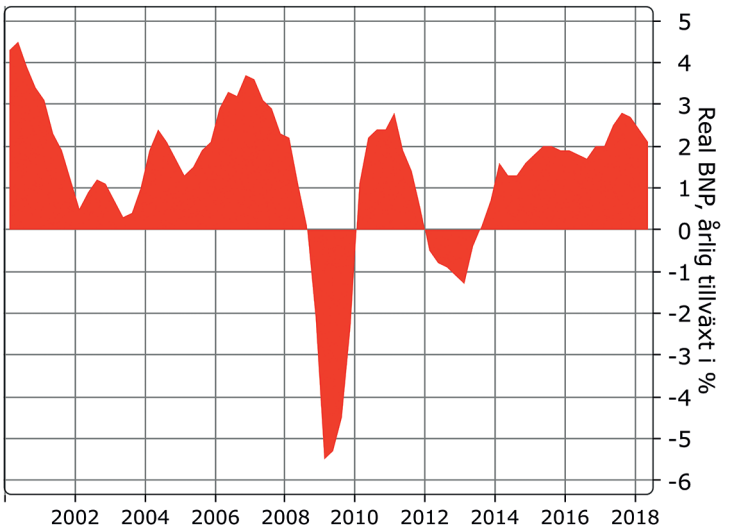
I belysning av standardteori är det alltså rätt svårt att tolka den låga inflationen som ett rent konjunkturproblem. Givetvis upplevde många ekonomier lågkonjunkturer i kölvattnet av den globala finanskrisen, men en 10 år lång lågkonjunktur trots all stimulanspolitik är svår att smälta. Frågan är alltså om det finns någon naturlig alternativ förklaring till den långa episoden av låg inflation.

## Sekulär stagnation som förklaring

Den mest konventionella förklaringen är att ekonomin har gått in i en period av så kallad *sekulär*




*Figur 3. Styrräntorna inom euroområdet sänktes gradvis mot noll efter den globala finanskrisen.*




*Figur 4. Tillväxten i euroområdet har återhämtat sig under senare tid.*

*stagnation* (Summers, 2013). En sådan situation kan uppstå om den nominella räntans nollgräns [2)] gör det svårt för centralbankerna att stimulera efterfrågan i tillräcklig utsträckning för att kunna uppnå inflationsmålet. Om till exempel den förväntade inflationen är kring 1 procent är det i praktiken svårt för en centralbank att sänka den reala räntan lägre än –1 procent på grund av den nominella räntans nollgräns. Styrräntorna i flera avancerade ekonomier sänktes gradvis till nollgränsen efter den globala finanskrisen. I euroområdet nådde man strikt den här gränsen 2016, men i praktiken redan 2014 (Figur 3).

Huruvida den maximala möjliga realräntesänkningen räcker till för att stimulera ekonomin avgörs av nivån på den naturliga räntan som ju tyvärr inte kan observeras direkt. Om den naturliga räntan ligger under –1 procent i exemplet ovan är det klart att centralbanken har begränsade möjligheter att stimulera ekonomin via den korta räntan. I ett sådant läge finns det enligt standardteori en reell risk att ekonomin faller in i en deflationsspiral: då den reala räntan är högre än den naturliga räntan sjunker inflationen (och

aktiviteten) och eftersom den nominella räntan inte kan sänkas under noll, stiger den reala räntan ytterligare, vilket leder till mer deflation och så vidare. Ett av motiven bakom centralbankernas så kallade okonventionella penningpolitik sedan finanskrisen, där man har sänkt de långa reala räntorna genom bland annat långfristiga lån till privatbankerna och stödköp av värdepapper, har varit att undvika en dylik period av deflation och stagnation.

## Upplever vi sekulär stagnation just nu?

Hur vet vi att den naturliga räntan har sjunkit under den faktiska reala räntan då vi inte kan observera den förra? Att så måste vara fallet eftersom vi fortsättningsvis ser låg inflation trots att den nominella räntan har nått sin nollgräns är inte i sig ett övertygande bevis eftersom det är cirkulärt och förutsätter att hypotesen är sann. Finns det då några andra observationer som kan hjälpa oss att besvara den här frågan? Det finns det, men en del av dem talar snarare emot än för sekulär stagnation.

För det första har tillväxten och sysselsättningen delvis återhämtat sig på senare tid, till exempel i euroområdet (Figur 4), vilket man inte skulle förvänta sig under sekulär stagnation (Finlands extremt låga tillväxt är ett undantag i det här hänseendet). Förvisso kunde det här tänkas bero på den expansiva finans- och penningpolitik som förts under samma period, så som till exempel Summers (2018) argumenterar. Det vill säga, utan den penningpolitiska och finanspolitiska stimulansen, skulle både inflationen och tillväxten ha varit betydligt lägre. Att den förda politiken inte skulle ha haft någon effekt på aktiviteten är nästintill otänkbart. Men när det gäller inflationen innehåller det här argumentet trots allt en stor orimlighet: om centralbankerna lyckades förhindra kraftig deflation genom sin okonventionella politik men samtidigt inte nådde helt fram till inflationsmålet måste konklusionen rimligtvis vara att de har systematiskt underdimensionerat den penningpolitiska expansionen. Skulle de alltså ha nått hela vägen fram genom att implementera lite större upplånings- och stödköpsprogram?

Det här är svårt att tro, speciellt som inflationen hölls låg och stabil, trots att de olika penningpolitiska programmen gradvis expanderades efter krisen. Den japanska centralbankens ganska omfattande experiment i den här riktningen på senare tid har inte heller lyckats rubba den låga inflationen nämnvärt. Är det trovärdigt att experimentet skulle ha lyckats bättre om den penningpolitiska expansionen varit ännu större? Men kanske inflationsförväntningarna stegvis justerades ned och därför krävde successivt större program bara för att hålla inflationen jämn? Det är också svårt att tro. Delvis har inflationsförväntningarna, till den grad som vi kan observera dem, sjunkit litet under perioden, men det är svårt att tro att så små förändringar skulle kräva så stor penningpolitisk reaktion bara för att hålla inflationen stabil. Vidare har inflationsförväntningarna både hållits över noll och den faktiska inflationsnivån, vilket är svårt att förena med hypotesen om sekulär stagnation.

För det andra är det svårt att tro att den naturliga räntan kan ha sjunkit till en negativ nivå trots att tillväxten hållits positiv. Den naturliga räntan bestäms i princip av jämvikten mellan sparandet och investeringarna. För att uppnå en negativ ränta måste antingen produktiviteten i de potentiella investeringarna ha fallit markant eller sparandet ha ökat kraftigt. Om inte den positiva tillväxten enbart är en konsekvens av stimulanspolitiken – vilket i sig skulle innebära överraskande stora och långsiktiga multiplikatoreffekter från den förda politiken – är det mera rimligt att sparandet skulle ha ökat kraftigt i kölvattnet av den globala finanskrisen. Tänkbara bakomliggande faktorer som kunde ha drivit upp sparandet är: att den demografiska försörjningsbördan har stigit (unga och gamla i förhållande till den arbetsföra befolkningen), att den förväntade livslängden har stigit, eller att inkomstojämlikheten har stigit (rika individer har en större sparbenägenhet). Dessvärre får den här hypotesen inte speciellt starkt stöd i data. Till exempel Borio et alia (2017) fann ingen stabil långsiktsrelation mellan de här variablerna och den reala räntan i data från 19 länder över perioden 1870–2016.

## Svag penningpolitisk transmission

Diskrepanserna mellan prediktionerna från konventionell teori och den observerade ekonomiska utvecklingen har lett till en del försök att hit-

ta alternativa förklaringar. Den här litteraturen är ännu till stora delar i sin linda och har följaktligen inte granskats lika rigoröst som mer standardiserade förklaringsmodeller. Trots det innehåller den många intressanta infallsvinklar som har potential att utvidga vår förståelse för hur ekonomin fungerar. I det följande presenterar jag några utvalda alternativa förklaringar, delvis baserat på min egen forskning.

En alternativ förklaring, som i sig inte avviker från den konventionella annat än i termer av magnitud, är att den penningpolitiska transmissionen till inflationen är mycket svagare än man tror. Enligt standardteori fungerar den penningpolitiska transmissionen huvudsakligen via två relationer. Den första relationen beskriver valet mellan konsumtion och sparande som en funktion av den förväntade framtida reala räntan i förhållande till den naturliga räntan – den så kallade IS-kurvan. Det är huvudsakligen via den här relationen som penningpolitiken kan påverka aktiviteten i ekonomin enligt standardteori. Problemet är bara att man inte har hittat så mycket belägg, vare sig i mikro- eller makrodata, för att konsumtionen faktisk skulle reagera på den reala räntan. [3)]

Den andra centrala relationen beskriver sambandet mellan aktivitet och inflation – den så kallade Phillips-kurvan. Men även om man hittat en del belägg för den här relationen i data är den trots allt relativt svag, så att stora förändringar i aktiviteten inte leder till speciellt stora förändringar i inflationen, och mycket tyder på att relationen blivit svagare med tiden. Tillspetsat skulle detta alltså betyda att centralbanken borde justera räntan väldigt kraftigt för att kunna motverka inflations- eller disinflationstryck. [4)] Till exempel inflationstryck skulle i så fall vara svårt att motverka i praktiken eftersom det skulle medföra stora återfinansieringskostnader för företag och individer.

De empiriska svagheterna i både IS-kurvan och Phillips-kurvan kan potentiellt förklara varför inflationen varit mycket stabilare än man väntat sig på senare tiden. Men eftersom den här förklaringen inte kvalitativt avviker från den konventionella, måste man antingen åberopa sekulär stagnation eller hävda att ekonomin upplevt en osedvanligt lång lågkonjunktur för att kunna förklara varför inflationen legat under inflationsmålsättningen en så lång tid. En osedvanligt lång lågkonjunktur kunde möjligtvis förklaras med hjälp av de skuldöverhäng som byggdes upp före den globala finanskrisen, eftersom de har tagit en lång tid att avveckla och sannolikt hållit tillbaka konsumtionen (se t.ex. Drehmann et al., 2018).

Ända sedan krisen har det aktivt forskats i betydelsen av den privata sektorns finansiering för realekonomiska fluktuationer, men ännu råder det ingen konsensus i frågan. Men om den är av avgörande betydelse kan det komplicera den penningpolitiska transmissionen eftersom man måste ta i beaktande långa ”leadlag”-samband relaterade exempelvis till avvecklingen av kreditstockar (Juselius et al., 2017). Vidare kan liknande aspekter försvaga transmissionen till inflation om till exempel privatbankerna kanaliserar en större del av sin finansiering till värdepapper och bolån, vilket i sin tur driver upp aktie- och bostadspriserna. Om förmögna individer har en större sparbenägenhet än mindre bemedlade, kunde det här ytterligare förklara en del av den uteblivna inflationen.

## Demografi och långa inflationstrender

Om den penningpolitiska transmissionen till inflationen är svag kunde det också möjligtvis leda till inflationstrender på längre sikt. Finns det något som tyder på att så är fallet? Ett sätt att undersöka det här är att fråga sig vad som kunde leda till inflationstryck på längre sikt. En av de mest naturliga kandidaterna är så kallade livscykeleffekter som kommer sig av att individer har olika möjligheter att konsumera och spara vid olika tidpunkter i deras liv. På aggregerad nivå kan det här leda till inflationstryck då populationens ålderssammansättning förändras. Till exempel kunde man vänta sig att en ökning av antalet unga skulle leda till ökad efterfrågan och större inflationstryck, medan en högre andel äldre arbetstagare skulle leda till ökat sparade och lägre inflationstryck. Om centralbanken har svårt att motverka långsiktiga tryck av det här slaget kan det leda till faktiska trendförändringar i inflationen.

Ett fåtal studier har undersökt korrelationen mellan inflation och befolkningens åldersprofil

*"Den gåtfulla inflationsutvecklingen är ett viktigt problem att förstå sig på. I slutändan handlar det om vilken ekonomisk referensram man skall hålla sig till då man fattar penning- och finanspolitiska beslut."*

och har funnit ett förvånansvärt starkt långsiktssamband mellan de två. Bland annat Juselius och Takats (2018) undersökte det här för 22 länder från 1870 till 2016 och fann att den demografiska försörjningsbördan har en stabil positiv effekt på inflationen över hela tidsperioden, även om man tar vanliga monetära faktorer så som förändringar i räntor eller penningmängd i beaktande. De fann att förändringar i befolkningsstrukturen kan förklara merparten av skillnaderna i inflation mellan länderna över tiden. De här resultaten stöder tanken på att den penningpolitiska transmissionen till inflationen inte nödvändigtvis är så smidig som man normalt antar.

## Leder högre ränta till inflation?

En annan intressant förklaring till den låga inflationen bygger på den så kallade Fisherpariteten. Den säger att den nominella räntan är lika med den reala räntan plus den förväntade inflationen. Teorin säger att den reala räntan måste sammanfalla med den naturliga räntan (vilken inte påverkas av penningpolitiken) på längre sikt. Vad skulle hända om centralbanken permanent höjer den nominella räntan? Kommer inflationen att sjunka i enlighet med normal intuition eller stiga i enlighet med Fisherpariteten?

Till exempel Cochrane (2018) visar att svaret beror på hur man väljer jämvikt i standardmodeller, men att det är svårt att undvika prediktionen att inflationen skulle stiga under rimliga antaganden. Vidare visar han att det finns många jämviktstillstånd där den nominella räntan kan vara fast vid nollgränsen utan att det leder till en deflationsspiral och kraftig stagnation. På det här sättet kan även våra vanliga modeller vara förenliga med den senaste tidens ekonomiska utveckling. Men om så är fallet borde centralbankerna höja sina styrräntor i stället för att hålla dem vid nollgränsen för att nå inflationsmålet. Den här föreskriften kan nog vara ganska svår att följa eftersom den går stick i stäv med konventionell intuition. Dessutom vilar den här prediktionen starkt på arbiträra val av jämvikt samt en del orealistiska informationsantaganden som våra standardmodeller bygger på. En sannolikare förklaring är att våra standardmodeller fortfarande saknar essentiella element som kunde hjälpa oss att förstå den uteblivna inflationen (och deflationen).

## Sammanfattning

Den gåtfulla inflationsutvecklingen är ett viktigt problem att förstå sig på. I slutändan handlar det om vilken ekonomisk referensram man skall hålla sig till då man fattar penning- och finanspolitiska beslut. Och som exemplen ovan visar kan alternativa förklaringsmodeller ge diametralt motsatta policyföreskrifter, vilket medför att kostnaden av att förlita sig på fel modell kan vara betydande. En ansvarsfull beslutsfattare bör naturligtvis i första hand, och till största delen, förlita sig på väletablerade förklaringsmodeller. Men likaledes skulle det vara ansvarslöst att helt förbise de områden där de etablerade modellerna ger prediktioner som avviker kraftigt eller långvarigt från den verkliga utvecklingen. Om man i stället tar dessa avvikelser på allvar kan det i bästa fall leda till nya insikter som utvidgar vår förståelse för hur ekonomin fungerar.

## Referenser


Borio, C, Disyatat, P, Juselius, M and Rungcharoenkitkul, P (2017), "Why so low for so long? A longterm view of real interest rates", BIS Working Papers No 685.

Christiano, C, Eichenbaum, M, and Trabandt, M (2017), "On DSGE Models", Northwestern University, 9 November.

Cochrane, J (2018), "Michelson-Morley, Fisher, and Occam: The Radical Implications of Stable Inflation at the Zero Bound", NBER Macroeconomics Annual 32 (1) 113–226, Jonathan A. Parker and Michael Woodford Eds.

Draghi, M (2016), "How central banks meet the challenge of low inflation", speech, 4 February, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160204.en.html.

Drehmann, M, Juselius, M, and Korinek, A (2018), "Going With the Flows: New Borrowing, Debt Service and the Transmission of Credit Booms", NBER Working Paper No 24549.

International Monetary Fund (IMF) (2013), "The dog that didn't bark: has inflation been muzzled or was it just sleeping", World Economic Outlook, April, Chapter 3.

Juselius, M, C Borio, P Disyatat and M Drehmann (2017): "Monetary policy, the financial cycle and ultralow interest rates", International Journal of Central Banking, vol 13(3), pp. 55–89.

Juselius, M and Takats, E (2018), "The enduring link between demography and inflation", BIS Working Papers No 722.

Yellen, J (2017): "Inflation, uncertainty, and monetary policy", speech, 26 September, www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20170926a.htm.

Summers, L (2018), "The threat of secular stagnation has not gone away", Financial Times, 6 May.


## Fotnoter

1) ECB:s inflationsmålsättning är definierad i förhållande till den årliga tillväxten i det så kallade harmoniserade konsumentprisindexet (HICP) i vilket både mat- och energipriser ingår.

2) Genom att hålla sina tillgångar i fysiska pengar (kontanter) kan banker, företag och individer alltid uppnå en ränta på 0 %. På grund av det här är det i praktiken svårt för en centralbank att sänka räntan mycket under den här nivån.

3) Till och med några av vår tids största försvarare av konventionell makroteori är medvetna om det här problemet: "There is overwhelming empirical evidence against this perspective on how consumption decisions are made. First, there is a large literature which tests and rejects the representative consumer Euler equation using aggregate time series data. Second, there is a great deal of empirical micro evidence that a significant fraction of households face binding borrowing constraints.", Christiano et al. (2017), s. 19.

4) Med disinflation avses en situation där inflationsnivån sjunker, medan deflation innebär att inflationen blivit negativ.

Max Oker-Blom

Ekon.dr, jur.lic. Max Oker-Blom är docent vid Svenska handelshögskolan och Östra Finlands universitet. Före detta verkade han som chefsjurist för Fazer-koncernen i nästan tjugo år och därförinnan som skattepartner vid Price Waterhouse, numera PWC. De senaste åren har han bland annat undervisat i och skrivit om immaterialrättigheter ur rättsekonomisk synvinkel.

# Mänskliga karaktärsdrag styr utfallet på marknaden

I motiveringen till ekonomipriset konstateras bland annat att Richard H. Thalers empiriska och teoretiska forskning har varit avgörande för att skapa det nya snabbt växande forskningsfältet beteendeekonomi. Thalers samlade bidrag har utan tvekan byggt en bro mellan ekonomiska och psykologiska analyser av beslutsfattande.

**Thalers och Sunsteins** bok *Nudge* [1] kan ses som en tillämpning av Thalers beteendeekonomiska forskning. Den har utan tvekan haft stort inflytande på förståelsen för hur man genom att utforma beslutssituationer och rättsregler på ett visst sätt kan påverka människors beteende utan att förplikta dem till det. Han redogör för den i ett annat verk, som också fått stor spridning, nämligen *Misbehaving, The Making of Behavioural Economics*. [2] Verket omspänner fyra årtionden, från slutet av 1970-talet till våra dagar, och ger en inblick i hur han och vissa av hans kolleger på olika sätt ifrågasatt den traditionella ekonomiska modellen med rationella nyttomaximerande individer och effektiva marknader.

Inledningsvis redogör jag för en del av motiveringarna till att Thaler 2017 beviljades

Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne (ekonomipriset). Därefter behandlar jag de ovannämnda centrala ekonomiska begrepp, som Thaler tagit sig an, och beträffande vilka han påvisat att människan de facto, åtminstone i vissa situationer, är *begränsat rationell* och försedd med *begränsad viljekraft* samt har, åtminstone delvis, *sociala preferenser*. Slutligen ser jag litet närmare på Thalers och Sunsteins förslag till lagstiftningsteknik, det vill säga de så kallade knuffarna, eller kanske mildare puffarna [3)], och resonerar kring ett inhemskt exempel – den livligt debatterade så kallade aktiveringsmodellen, beträffande vilken tekniken, eller det som också kallats beteendedesign [4)], eventuellt kunnat ge ett bättre, eller åtminstone mindre kontroversiellt, resultat. Som känt trädde modellen i kraft i början av året.

## Richard H. Thaler och 2017 års ekonomipris

I motiveringen till att Richard H. Thaler, 72, professor vid universitetet i Chicago, tilldelades 2017 års ekonomipris konstateras bland annat att han har utvecklat analysen av ekonomiskt beslutsfattande med psykologiskt välgrundade antaganden. Genom att undersöka konsekvenserna av begränsad rationalitet, bristande självkontroll och sociala preferenser visar han hur mänskliga karaktärsdrag styr såväl individuella beslut som utfall på marknaden på ett förutsägbart sätt. [5)] Han betraktas som en av grundarna till forskningsområdet beteendefinans, som studerar hur kognitiva begränsningar hos investerare påverkar finansiella marknader.

Som ett exempel på begränsad rationalitet nämns begreppet *mental bokföring* (mental ac-

counting), som Thaler lanserat. Det handlar om att vi människor – *humans* i motsats till *econs* enligt Thalers vokabulär – skapar separata konton i vårt medvetande och baserar varje enskilt ekonomiskt beslut på ett skilt konto snarare än dessas samlade effekt på vår förmögenhet. Vi har ett konto för matutgifter, ett annat för bostadskostnader, ett tredje för större investeringar, et cetera. Vi tenderar med andra ord inte att till exempel använda investeringskontot om matkontot är på upphällningen, utan minskar på matinköpen. Jag återkommer nedan till detta liksom Thalers insikt om att vi uppenbarligen värderar samma föremål högre om vi äger det än när vi inte gör det, den så kallade *ägandeeffekten* ("endowment effect"). Han menar att vår förlustaversion verkar att förklara detta beteende.

Vi människor lider vidare av bristande självkontroll, vilket i och för sig inte är något nytt. Genom att tillsammans med Hersh Sheffrin lansera en så kallad *planner-doer*-modell har de i alla fall lyckats kasta nytt ljus över spänningen mellan långsiktig planering och kortsiktigt handlande. Frågan handlar till exempel om hur länge vi förmår hålla fast vid våra nyårsbeslut. Jag återkommer nedan också till detta.

Vad de sociala preferenserna beträffar anses Thalers teoretiska och experimentella forskning om rättvisa ha varit inflytelserik. Han har till exempel visat hur konsumenternas känsla för rättvisa kan få företag att avstå från att höja sina priser i tider av ökad efterfrågan, men inte i tider av ökande kostnader. Vidare kunde man hävda att vissa amerikanska företags beslut att upphöra med vapenförsäljning kan vara en form av rättvisefråga. Många bland de yngre upplever det som djupt orättvist att den äldre generationen tillåtit en liberal skjutvapenpolitik.

Thalers samlade bidrag har utan tvekan byggt en bro mellan ekonomiska och psykologiska analyser av beslutsfattande. I motiveringen till ekonomipriset konstateras bland annat att hans empiriska och teoretiska forskning har varit avgörande för att skapa det nya snabbt växande forskningsfältet beteendeekonomi. Det har haft ett djupgående inflytande på många områden av ekonomisk forskning och politik. [6)]

## Beteendeekonomiska insikter

Mycket förenklat sagt kunde man hävda att optimering plus ekvilibrium eller jämvikt är de mest centrala postulaten i traditionell ekonomisk teori. [7)] Det betyder alltså att rationella nyttomaximerande individer agerar på en marknad. Om efterfrågan ökar och utbudet hålls konstant stiger priset och om det motsatta är fallet, det vill säga efterfrågan minskar, sjunker det tills balans, ekvilibrium, mellan tillgång och efterfrågan uppnåtts i det enskilda fallet. Det beteendeekonomin gör och Thaler under en lång tid gjort är att ifrågasätta dessa postulat i det traditionella ekonomiska tänkandet. Människan är trots allt inte så rationell, som ekonomerna föreställt sig, och marknaden fungerar inte alltid såsom jag just beskrivit. Det är i alla fall skäl att redan inledningsvis notera att utan de traditionella begreppen skulle det naturligtvis inte ha funnits möjlighet till modifieringar, det vill säga beteendeekonomisk forskning, vilket Thaler också påpekat. Det är alltså, enkelt sagt, frågan om att införa realism i det ekonomiska modellbygget, inte att helt skrota de traditionella modellerna.

Bedömningar och beslutsfattande [8)] har redan i decennier varit föremål för beteendeforskares, ofta psykologers, analyser. I samband med dessa har man kommit underfund med att mänskligt beteende ofta styrs av hur man valt sina referenspunkter och/eller av diverse fördomar. I ett beteendeekonomiskt sammanhang talar man om "heuristics" och "biases". Dessa insikter om mänskligt agerande, som beteendeekonomerna anammat, framförallt Thaler redan i ett tidigt skede, bygger i mångt och mycket på psykologerna Kahnemans och Tverskys forskning. [9)]

Beteendeforskarna skiljer mellan åtminstone tre typer av referenspunkter, det vill säga tumregler, som individer använder för att förenkla beslutssituationer. På engelska talar man om " availability", "anchoring" och "casebased decisions". [10] Det handlar bland annat om att vid riskbedömningar betrakta risker, som lätt kan återkallas i minnet, det vill säga är *tillgängliga*, som allvarligare än sådana som känns mer avlägsna. Detta kan leda till genomgående snedvridningar. Grundläggande värderingar, som kan bygga på godtycklig eller irrationell grund, kan likaså leda till felslut. Den valda utgångspunkten eller *förankringen* resulterar således i felaktiga bedömningar. Många gånger, slutligen, utgår människor från *tidigare fall* för att förenkla sitt beslutsfattande. Genom att göra små justeringar sluter man sig till avgörandet i ett nytt fall. [11]

Som exempel på fördomar som inverkar på våra bedömningar och vårt beslutsfattande kan nämnas tendensen att *undvika ytterligheter* ("extremeness aversion), *efterklokhet* ("hindsight bias"), *överoptimism* ("optimistic bias") och vår *fäbless för status quo* ("status quo bias"). [12]

Psykologernas och beteendeforskarnas insikter om dessa och andra liknande företeelser bygger självfallet på otaliga experiment, enkäter och iakttagelser. Förenklat kunde man säga att det är frågan om att förstå skillnaden mellan det snabba och intuitiva tänkandet samt det eftertänksamma och rationella, det vill säga det som Kahneman och Tversky kallar för system 1 och system 2. [13] Thaler och Sheffrin överför detta till ekonomiska resonemang och talar om en planner-doer-modell, som vi sett ovan.

Vi människor, som alltså många gånger är begränsat rationella, verkar att använda oss av olika slags tumregler och påverkas av diverse fördomar då vi rör oss inom system 1. Så länge vi befinner oss i bekanta situationer är vi förhållandevis rationella, men i obekanta situationer leder det snabba och intuitiva tänkandet oss lätt

*Nobelceremoni i Stockholm. Richard H. Thaler tilldelas Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne av kung Carl XVI Gustaf.*

vilse. Våra tumregler och fördomar gör inte saken nödvändigtvis bättre.Thalers forskning kring begreppet mental bokföring visar att vi också då det gäller ekonomiska frågor kan fatta dåliga beslut, till exempel använda en dyr konsumentkredit för en resa i stället för att tillfälligt använda oss av våra bostadsbesparingar. Vi tenderar alltså att hålla fast vid vissa "tumregler", som vi skapat oss själva.

Thaler nämner ett annat slående exempel. [14] I en undersökning utförd av Hastings och Shapiro visade det sig att då bensinpriset år 2008 sjönk med ungefär hälften så använde amerikanska konsumenter de inbesparade medlen till att köpa dyrare högoktanigt bränsle i stället för att använ-

da pengarna på något värdefullare. Konsumenterna i det undersökta fallet höll sig alltså inom ramen för sin bränslebudget, vilket framstår som ekonomiskt irrationellt särskilt med hänsyn till finanskrisen det året. De utbytbara inbesparade pengarna skulle säkert ha behövts bättre för något annat i dessa ekonomiskt knappa tider.

Den så kallade ägandeeffekten pekar också på vår begränsade rationalitet. I ett experiment, som Thaler utförde tillsammans med Daniel Kahneman och Jack Knetsch redan år 1990, visade det sig att en slumpmässigt utvald grupp, som erhållit dekorativa muggar, var klart ovilligare att sälja dem till en annan likaså slumpmässigt utvald grupp, än då samma experiment gjordes med poletter. I det senare fallet bytte cirka hälften av poletterna ägare, medan det i det förra endast var några få. Muggägarna begärde således ett mycket högre pris än vad köparna var villiga att betala. [15)]

Som känt är människans självkontroll många gånger begränsad. Om vi till exempel har ett arbetsrum, som ligger några våningar upp i en kontorsbyggnad, och vi beslutar oss för att använda trapporna i stället för hiss för att förbättra vår kondition eller kanske minska på vår vikt kan det hända att det lyckas för en tid. Snart märker vi i alla fall att vi hittar på alla möjliga orsaker till att använda hissen. Kanske det handlar om att vi har en kaffemugg i handen eller att vi slagit oss i slang med en kollega, som åker hiss, et cetera.

Ett annat exempel har att göra med vår diet. Om vi beslutat oss för att övergå till en lättare matordning med grönsaker och undvika fet mat, räcker det med att någon föreslår att vi skall besöka en nyöppnad restaurang, som specialiserat sig på italiensk mat med pizzor, för att vi skall skjuta på våra dietplaner. Vi intalar oss själva att vi nog återgår till den gröna dieten redan följande dag. [16)]

I USA är det vanligt att arbetstagaren själv sparar för sin pension. Också här gör sig bristen på självkontroll påmind. [17)] Med tanke på att många arbetstagare skjuter på inbesparingarna föreslog Thaler programmet "Save more Tomorrow". Det innebär att en arbetstagare förbinder sig nu att öka sina pensionsinbesparingar senare, lämpligen i samband med en löneförhöjning. [18)]

Vad slutligen diskussionen om sociala preferenser beträffar, eller begränsat egenintresse, har Thaler tillsammans med bland andra Kahneman och Knetsch, kunnat påvisa att människors uppfattning om rimlighet och rättvisa har stor betydelse vid ekonomiskt beslutsfattande. Om till exempel en handlare höjer priset på snöspadar då efterfrågan stiger vid en snöstorm betraktar konsumenterna handlaren som girig, vilket kan leda till att de i framtiden undviker att handla i affären. Detta bekräftas av ett experiment, som Thaler et alia utförde bland cirka 100 respondenter. Av dem ansåg 18 procent att det var acceptabelt att höja priset, medan hela 82 procent ansåg att det var oskäligt. Då Thaler ställde samma fråga om höjning av priset för snöspadar vid ett snöoväder till sina ekonomistuderande tyckte 76 procent att det var acceptabelt och 24 procent att det vara orimligt. [19)] Det senare är ett exempel på vad Kahneman kallat för "theory-induced blindness". Ekonomistuderandena glömmer med andra ord bort hur vanliga människor tänker. Och det gör möjligen utexaminerade ekonomer likaså då de prognostiserar människors ekonomiska beteende.

Låt oss nu efter denna kursoriska genomgång betrakta tillämpningen av dessa beteendeekonomiska insikter litet närmare, det vill säga hur de så kallade "puffarna" fungerar.

## Policybeslut i form av "puffar"

På basen av ovan framstår det således som rätt uppenbart att vi människor, "humans", många gånger är begränsat rationella, har begränsad

*Demonstration mot aktiveringsmodellen utanför riksdagshuset i mars 2018. Modellen upplevs bestraffa de arbetslösa i stället för att ge incitament.*

självkontroll och fäster uppmärksamhet vid rimlighet och rättvisa, det vill säga åtminstone ibland ger uttryck för begränsat egenintresse. Frågan är nu hur man skall beakta detta då man utformar policybeslut, till exempel lagstiftar? Som jag inledningsvis antytt är det här "nudges" eller "puffar" kommer in i bilden.

Thaler och Sunstein räknar först upp ett antal situationer, där det är särskilt svårt att fatta rationella beslut, eller, sagt på ett annat sätt, där behovet av "puffar" är speciellt stort. Det gäller för det första situationer beträffande vilka nyttan kan ses eller upplevas genast, medan kostnaden kommer långt senare eller tvärtom, kostnaden uppbärs genast, men nyttan inträder senare. [20] Dylika situationer har ofta samband med vår bristande självkontroll. Ju längre tidsspannet är mellan valet och dess konsekvenser desto svårare är det att överblicka. I det förra fallet kan det vara frågan om större investeringsbeslut och i det sena-

re om beslut som till exempel påverkar vår hälsa, som att sluta röka, minska på vår alkoholkonsumtion eller ändra vår diet.

Frågans komplexitet påverkar, för det andra, beslutsfattandet. I dylika situationer kan vi vara i behov av hjälp. För det tredje har det självfallet också betydelse hur ofta vi ställs inför samma beslutssituation. Övning ger, som sagt, färdighet. Å andra sidan fattar man de stora ekonomiska besluten i sitt liv rätt sällan. Tänk bara på bostads- och bilköp, för att inte tala om hur man skall förhålla sig till ett livsviktigt vårdbeslut. Det är slutligen lättare att fatta beslut om man får omedelbar eller snabb feedback, eller man klart vet vad man föredrar.

Hur skall man då tackla dessa situationer vi vanliga människor, "humans", ställs inför? Författarna presenterar ett antal möjligheter. [21)] En av de viktigaste lösningarna är att utforma alternativet, som blir i kraft, ifall vi inte gör något, så fördelaktigt som möjligt. På engelska talar man om "the default option". Det är nämligen ett känt faktum att människor, antingen på grund av lättja, eller kanske bristande initiativförmåga, ofta låter bli att vidta behövliga åtgärder. Fortgående prenumerationer är ett exempel på hur man kan utnyttja detta förhållande. Ett fördelaktigare alternativ för prenumeranten, ofta nog, är att prenumerationen förfaller om den inte förnyas.

Ett annat sätt att "puffa" in oss på rätt spår är att utforma beslussituationen så, att vi från början förutsätts fatta felbeslut. Bilindustrin har uppmärksammat detta genom att till exempel framkalla ett pipande ljud i bilen om vi då vi kör i väg glömmer att spänna fast säkerhetsbältet. Ett annat exempel, som hänför sig till bilanvändning, är att bensin- och dieselmunstyckena gjorts olika stora. Ett tredje gäller dosering av tabletter eller piller. Dessa säljs ofta i numrerade förpackningar, ett nummer eller piller för varje dag, et cetera.

När det gäller beslut med snabb återkoppling eller feedback finns olika slag av varningssystem om att något är nära att ske. Tänk bara på olika elektroniska apparater, som meddelar att laddningen håller på att ta slut. Författarna föreslår slutligen att konsekvenserna av komplexa beslut skall göras transparentare, så att det är möjligt att göra jämförelser.

*"Borde i stället för kostnadsincitamentet, det vill säga att vid bristande aktivitet minska på understödet, ha införts ett intäktsincitament ifall en viss aktivitetsnivå uppnåtts."*

Ett annat sätt att uttrycka vad som avses med "puffar" är att förutsätta följande av den så kallade beslutsarkitekturens, "choice architecture", utformning: 1) lagstiftningen får inte förhindra val; 2) "puffen" skall vara i lagstiftningsobjektets intresse; 3) valsituationen förändras på något sätt; 4) beslutsarkitekturen använder sig på något sätt av lagstiftningsförobjektets bristande rationalitet; och 5) den verksamhet "puffen" avser bygger inte på ett fullständigt självständigt val. [22)] Stora bilder på till exempel förstörda tänder eller lungor på standardiserade cigarettförpackningar anses utgöra exempel på dylika "puffar". Lagstiftning av det här slaget infördes 1.12.2012 i Australien, och senare i många andra länder. [23)] Man kan som sagt välja att fortsätta eller börja röka, trots de avskräckande bilderna, men det råder knappast någon tvekan om att det ligger i konsumentens intresse att låta bli.

## Den så kallade aktiveringsmodellen och "puffar"

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa [24)] änd-

rades så att arbetslöshetsdagpenningen under vissa omständigheter kan sänkas. I lagens 6 kap. 3 a § 1 moment, som trädde i kraft 1.1.2018, fastställs nämligen att om en person under den tidsperiod för vilken han eller hon har mottagit arbetslöshetsdagpenning för sammanlagt 65 dagar inte i tillräcklig omfattning har varit i arbete eller deltagit i sysselsättningsfrämjande service, betalas arbetslöshetsdagpenningen till nedsatt belopp för de följande 65 dagarna. Nedsättningen görs på den fulla arbetslöshetsdagpenningen och uppgår till 4,65 procent.

I praktiken innebär detta att man under utbetalningsperioden på 65 dagar skall utföra avlönat arbete i minst 18 timmar, ha minst 241 euro förvärvsinkomster från företagsverksamhet eller delta i sysselsättningsfrämjande service under minst fem dagar. Med det sistnämnda avses till exempel arbetsprövning, arbetskraftsutbildning eller frivilliga studier. Om en arbetslös inte uppfyller någon av dessa krav sänks arbetslöshetsförmånen med den nämnda procentsatsen för de följande 65 utbetalningsdagarna. Sänkningen motsvarar ungefär ersättningen för en full arbetslöshetsdag per månad. [25)]

Det är skäl att observera att förmånen betalas ut med normalt belopp igen då den arbetslösa påvisat tillräcklig aktivitet, det vill säga uppfyller någon av förutsättningarna ovan. Stödet sänks inte heller med mer än beloppet för en dag per utbetalningsperiod fastän något av villkoren inte heller uppfylls under de följande 65 utbetalningsdagarna.

Den nya 3 a § 1 gäller i princip alla former av arbetslöshetsförmåner, det vill säga arbetsmarknadsstöd, grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning.

Diskussionen om aktiveringsmodellen har, som känt, varit rätt häftig. Motståndarna till den har ansett att sänkningen är orättvis och utgör ett gissel för de arbetslösa, medan förespråkarna räknar med att den skall påverka arbetsmarknaden positivt, det vill säga minska arbetslösheten.

Argumenten mot modellen är många. Det handlar bland annat om att den ökar stressen för en person, som redan är stressad på grund av sin arbetslöshet. Vidare finns det många arbetslösa, som har svårt att söka tjänster och hjälp via nätet eller sköta sina ärenden per telefon. Ett av de stora problemen har ansetts vara att arbets- och näringsbyråerna inte har tillräckliga resurser att behandla det ökade antalet ansökningar, eller att erbjuda kompletterande utbildningar eller kurser, vilket är ett av villkoren lagen förutsätter. [26)] Möjligheterna att erbjuda jobb varierar dessutom geografiskt, det vill säga är i allmänhet sämre i norr och öster än i de västra och södra delarna av landet. Bestämmelsen kan således leda till regional ojämlikhet.

Kritiken mot aktiveringsmodellen har bland annat lett till demonstrationer, till exempel den 9 mars utanför riksdagshuset, och till ett medborgarinitiativ om att slopa modellen omedelbart, vilket lämnades in till riksdagen samma dag. Det undertecknades av 140 000 personer. Gränsen på 50 000 underskrifter, som krävs för att ett initiativ skall kunna överlämnas till riksdagen, uppnåddes på en vecka. [27)]

Bland dem som förhållit sig positiva till modellen handlar det mest om att minska arbetslösheten. Men vissa röster har också höjts för att de som lyfter arbetslöshetsförmån inte skall känna sig bestraffade. Samhället har trots allt rätt att kräva någon form för motprestation. Det skall inte vara för bekvämt att vara arbetslös hävdar andra. [28)]

## Regeringen saknade insikt i beteendeekonomi

Enligt folkpensionsanstaltens (FPA) första analys i början av april av modellens verkningar verkar det som om cirka hälften av dem, som åtnjuter

understöd uppfyllt aktivitetskriterierna. Av uppgifter som FPA publicerat 14.8.2018 och som gäller april–juni framgår att den inkomstrelaterade dagpenningen sänkts för en tredjedel. Siffran för dem som åtnjutit arbetslöshetsstöd var 38 procent. Skillnaden mellan dessa siffror förklaras enligt FPA av att de förra varit kortare tid arbetslösa och sålunda verkar ha lättare att få nytt arbete. Det är för övrigt främst äldre arbetslösa som fått sitt stöd sänkt. Något fler verkar således i alla fall att ha "aktiverat" sig.

Den fråga som nu uppstår i ljuset av den här diskuterade beteendedesignen är om lagen kunnat utformas på något annat sätt? Borde i stället för kostnadsincitamentet, det vill säga att vid bristande aktivitet minska på understödet, ha införts ett intäktsincitament ifall en viss aktivitetsnivå uppnåtts. [29)] På det sättet skulle det som ovan sagts om "default"-alternativet åtminstone ha uppfyllts och förslaget framstått som positivt, vilket inte saknar betydelse. Det här alternativet skulle möjligen ha tillåtit krav på en högre aktivitetsnivå och sålunda tystat kritiken om att till exempel timantalet är för litet. Det är inte heller otänkbart att olika slag av textmeddelanden till de arbetslösa kunde få dem att söka sig till arbetskraftsbyråerna, det vill säga uppmuntra dem att fatta rätt beslut. I England har dylika meddelanden åtminstone visat sig vara framgångsrika för att förhindra utsökning av skulder.

De starka reaktionerna mot modellen, i synnerhet på fackligt håll, kan vara ett resultat av att fackföreningsrörelsen kritiserats för att bättre ta hand om sina arbetande medlemmar än de arbetslösa eller av att oppositionen såg ett lägligt tillfälle att kritisera regeringen. Oberoende av detta är det klart att det skulle ha lönat sig att testa modellen eller alternativa modeller innan man verkställt den eller dem i hela landet. Det är också klart, att regeringen skulle haft nytta av större insikt i beteendeekonomi.

## Avslutande reflexioner

Det råder knappast någon tvekan om att Thalers forskning, stödd på Kahnemanns och Tverskys psykologiska insikter, varit betydelsefull för att förklara människans ekonomiska beteende samt framförallt för att modifiera vissa vedertagna ekonomiska postulat om rationalitet, självkontroll och egenintresse. Att införa realism i dessa begrepp behöver inte, som sagt, försämra förutsägbarheten.

Det som däremot kan och bör diskuteras är Thalers och Sunsteins betoning av den liberalistiska paternalismen vid utformningen av beslutsarkitekturen i olika frågor. Den, det vill säga den liberalistiska paternalismen, bottnar i den amerikanska rädslan för att staten i allt för hög grad blandar sig i den enskildas beslutsautonomi. Därför betonar författarna så starkt vikten av att till exempel lagstiftning inte får förhindra val. Samma oro torde inte förekomma i våra nordiska samhällen, så länge lagstiftningsbesluten föregåtts av en transparent och utförlig politisk debatt. Möjligheten till det lagstadgade medborgarinitiativet dämpar sannolikt också denna oro. Men oberoende av det kan och bör utformningen av beslutsarkitekturen och filosofin bakom denna ges större utrymme då lagstiftning förbereds hos oss. Det här visar exemplet med aktiveringsmodellen med önskvärd tydlighet.

Fotnoter:

1) Richard H. Thaler and Cass R. Sunstein, Nudge - Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness, Penguin Books 2009. Boken publicerades året innan av Yale University Press.

2) Richard H.Thaler, Misbehaving, The Making of Behavioural Economics, Penguin Books 2016. Boken publicerades av W.W. Norton & Company, Inc. år 2015 i USA.

3) I den svenska rapporten "När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om ´nudging ´", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:7, talar författaren Francisca Ramsberg om "beteendeinsatser".

4) Se t.ex. Arvid Janson & Niklas Laninge, Beteendedesign, Psykologin som förändrar tankar, känslor handlingar, Stockholm 2017.

5) Kungliga vetenskapsakademins pressmeddelande : Ekonomipriset 2017. Se också "Snabba cash eller god pension? Att integrera ekonomi och psykologi", Kungliga vetenskapsakademien, Ekonomipriset 2017 samt Scientific Background on the Sveriges Riksbanks Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2017, Richard H. Thaler: Integrating Economics with Psychology, The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, Kungliga Vetenskaps Akademien 9 October 2017.

6) Se fotnot 5.

7) Thaler i Misbehaving på sida 6.

8) T.ex. Jonathan Baron, Heuristics and biases, i verket The Oxford Handbook of Behavioral economics and the Law, edited by Eyal Zamir and Doron Teichman, Oxford University Press 2014, s. 3–27. Han talar om JDM, d.v.s. Judgement and Decision Making.

9) Se t.ex. Daniel Kahneman, Thinking Fast and Slow, Penguin Books 2012. Kahneman erhöll ekonomipriset 2002 allena i och med att Amos Tversky, som han länge samarbetat med, avlidit därförinnan.

10) Se t.ex. Baron s. 10 ff. Se också aa. s. 14 där han räknar upp ytterligare tumregler.

11) Se Behavioural Law & Economics, Edited by Cass R. Sunstein, Cambridge University Press 2000, s. 5, där han redogör för heuristikerna uttryckligen med tanke på rättsliga bedömningar.

12) Se fotnoterna 9 och 10.

13) Se fotnot 8 och hänvisningen där.

14) Thaler i Misbehaving på s. 75–76. Undersökningen är utförd av Justine Hastings och Jesse Shapiro, som hade tillgång till data från en livsmedelskedja som också sålde bensin.

15) Se Misbehaving s. 148–155, där experimentet beskrivs utförligt. I sin nobelföreläsning, som hölls senhösten 2017 i Stockholm, nämner Thaler också detta exempel.

16) Se Misbehaving s. 85 ff. avsnittet om självkontroll

17) I Misbehaving på s. 309 uttrycker Thaler saken så här: " Given the attention the behavioral economics community had collectively devoted to the problems of self-control, a natural place to start was ways to help people save for retirement."

18) Misbehaving s. 314. Hela kapitel 31 handlar för övrigt om detta.

19) Misbehaving s. 128. Se också kapitlen 14 och 15.

20) Se Nudges s. 80 ff.

21) Se Nudges s. 93 ff.

22) Alberto Alemanno, Unpacking plain packaging and other standardization requirements in the light of behavioural sciences, ss. 15–42, särskilt s. 31 där han hänvisar till Luc Bovens, i verket Alberto Alemanno-Enrico Bonadio (eds),The New Intellectual Property of Health, Beyond Plain Packaging, Cheltenham 2016.

23) Se till exempel Max Oker-Blom-Minna Aalto-Setälä, Pelkistetyt pakkaukset, tavaramerkkioikeudet ja "nudging"-tyyppinen lainsäädäntö, Lakimies 2/2018 s. 240–252.

24) 30.12.2002/1290.

25) Se till exempel Sandra Anttila, Vad innebär den omtvistade aktiveringsmodellen? Vi listar 6 viktiga punkter, Yle Nyheter, publicerad 29.12.2017, uppdaterad 2.2.2018.

26) Anna Savonius, Aktiveringsmodellen väcker skarp kritik: Kaos vid TE-byråerna och bollande med FPA, Yle Nyheter, publicerad 12.1.2018.

27) Simon Karlsson, Medborgarinitiativet mot aktiveringsmodellen samlade 140 000 underskrifter – överlämnades till riksdagens talman, Yle Nyheter, publicerad 9.3.2018.

28) Jonas Blomqvist, Arbetslösas gissel eller en lösning för läget på arbetsmarknaden? Debatten om aktiveringsmodellen fortsätter, Yle Nyheter, publicerad 29.12.2017. Uttalandena har fällts av prof. Paul Lillrank och riksdagsledamot Juhana Vartiainen.

29) I och för sig kunde man i enlighet med Thalers forskning föreställa sig att människors förlustaversion (loss aversion) kunde leda till effektivare resultat, men uppenbarligen väger frågan om vilket "default"-alternativ som väljs och hur ändringen uppfattas tyngre, åtminstone i det allmänna medvetandet.

Björn Sundell

Ekon. mag. Björn Sundell har på uppdrag av Finlands Kommunförbund under de två senaste åren analyserat de ekonomiska konsekvenserna av aktuella nationella reformer. Sundell är tidigare utredningsansvarig vid tankesmedjan Magma och ledarskribent vid Hufvudstadsbladet. Han har också arbetat inom näringslivet vid Wärtsilä, Abloy Security, Nordiska Investeringsbanken och EVA.

## Mot en innovativ offentlig sektor

# Den smarta staten

Synen på den offentliga sektorns roll som innovatör förändras med tiden. 1990-talets forsknings- och utvecklingsstöd hjälpte näringslivet utveckla nya lösningar som stärkte företagens konkurrenskraft. De senaste åren har frågan om den offentliga sektorns egen förmåga till förnyelse hamnat i fokus. Genom upphandling, experiment och samarbete med företag kan stat och kommun antingen bidra till att förnya samhället eller cementera gamla strukturer.

**Samarbete mellan** näringsliv och stat är ett minerat område. Det är ideologiskt laddat och väcker känslor. Hur intimt får samspelet vara? Eller borde det tvärtom finnas vattentäta skott mellan det privata och det offentliga för att marknaden ska fungera effektivt?

Ideologer på vänster- respektive högerkanten tvistar sedan länge om vem som bäst kan sköta funktioner av allmänt intresse såsom vård, infrastruktur och teknologipolitik. I den politiska retoriken tror vänstern på den offentliga sektorns suveränitet, högern på marknadens. Denna ideologiska fundamentalism bär inte långt, efter-

som gränsen mellan privat och offentligt med åren har blivit allt diffusare. På få områden existerar ekonomisk renlärighet *i praktike*n i dagens värld. Därför är det fruktbarare att analysera hur funktionellt samarbetet är i olika fall, vem det gynnar och hur man kunde utveckla olika former av *best practice*. Denna artikel handlar särskilt om hur samspelet mellan privat och offentligt kan leda till en förnyelse av samhället – alternativt cementera gamla strukturer.

Ett par exempel illustrerar samspelets natur, det ena gäller hälsovård, det andra offentlig upphandling: EU-kommissionen presenterade i november 2017 en jämförande analys av hälso- och sjukvårdssystemens effektivitet och tillgänglighet i EU-länderna, *State of Health in the EU*. Alla verkar ha sin egen specifika mix av offentlig och privat hälsovård. Det finns många modeller och olika former för finansieringen, men nästan överallt förekommer någon form av samspel mellan offentliga och privata aktörer. [1)] Acceptansen för vad som kan privatiseras varierar, likaså den ideologiska diskussionen kring den offentliga sektorns roll.

*"Olika marknadsekonomier kan hantera samspelet mellan privat och offentlig sektor på synnerligen olika sätt."*

Exemplet med vården visar att länder med liknande marknadsekonomiska system kan hantera

samspelet mellan privat och offentlig sektor på synnerligen olika sätt. Samtidigt är bristen skriande på gränsöverskridande och objektiva *best practic*e-jämförelser som skulle visa hur enskilda länder har löst konkreta problem på bästa möjliga sätt, till lärdom för andra. [2] Inom parentes kan tilläggas att Finlands sjukvårdssystem i EU-rapporten betecknades som krångligt och ojämlikt. Vårt land har också ”ett större icke tillgodosett vårdbehov än EU i genomsnitt” på grund av långa väntetider i den offentliga hälsovården, en aktuell fråga med tanke på vård- och landskapsreformen. Mer om den senare.

Det andra konkreta exemplet gäller offentlig upphandling. Såväl i Finland som i hela EU motsvarar beloppen inom offentlig upphandling ungefär 15 procent av bruttonationalprodukten. Finska staten och kommunerna köper exempelvis IT-tjänster, konsultutredningar, hemvård, sophämtning, vägreparationer, byggprojekt och läkartjänster av den privata sektorn för sammanlagt 35 miljarder euro om året. [3] Samspelet är alltså omfattande. Hur framgångsrikt det blir beror i hög grad på kompetensen hos dem som upphandlar tjänster och produkter. Men det är inte endast kompetensen som avgör. Upphandling är ett effektivt styrinstrument som kan konservera gamla rutiner eller bana väg för nya lösningar.

## Som alltid förut, eller…

Genom att efterfråga produkter och tjänster som innehåller nya element och genom att ge leverantören frihet att föreslå innovativa lösningar, medverkar stat och kommun till att förnya sin verksamhet och företaget att utveckla sin. Innovativ upphandling kan i slutändan göra hela samhället mer framgångsrikt. Är upphandlingen i Finland innovativ? Nej, inte om man får tro den undersökning som Förbundet för finländskt arbete genomförde 2016 bland tjänstemän och beslutsfattare inom stat och kommun. Över 60 procent av de kommunala upphandlingsansvariga ansåg att deras kommun inte tänker innovativt i upphandlingen. När de ansvariga på nationell nivå fick samma fråga ansåg nästan 80 procent att den offentliga upphandlingen i Finland inte är innovativ. [4]

Det finns alltså en stor potential att förbättra samspelet mellan privat och offentligt. Med tanke på hur länge man på politiskt håll talat om innovationernas betydelse för samhällsekonomin är det anmärkningsvärt att den offentliga sektorn ligger efter i det innovativa tänkandet. Redan år 1983 presenterade Sitra rapporten *Julkiset hankinnat innovaatioiden edistäjinä* som pekade på det intima samarbetet mellan privat och offentligt i många andra länder, såväl inom forskning och utveckling (FoU) som inom offentlig upphandling. [5] Rapporten kritiserade den offentliga sektorns bristande intresse för innovationer i Finland, kom med konkreta förslag och bidrog till att utforma de kommande årens framgångsrika innovationspolitik där staten skulle stödja lovande privata utvecklingsprojekt. Däremot ledde rapporten inte till en seriös diskussion om hur den offentliga sektorn själv skulle bli mer innovativ i sitt agerande.

Flera regeringar presenterade under de två påföljande årtiondena FoU-satsningar som bidrog till en förnyelse av det finländska näringslivet, en förnyelse som påskyndades av den strukturomvandling som depressionen 1990–94 ledde till.

Också utomlands hänvisade man ofta till Finlands teknologipolitik som ett modellexempel. Institutioner som Tekes finansierade utvecklingsprojekt inom företag och universitet som stärkte konkurrenskraften. Men alltjämt gällde de offentliga satsningarna närmast den offentliga sektorns omgivning. Politiker och tjänstemän betraktade inte den offentliga sektorn som innovatör i sig. Till de positiva undantagen hörde de nordiska staternas satsning inom kommunikationsteknologin: Genom strategiska beställningar och formuleringen av gemensamma standarder samarbetade stat och näringsliv på 1970- och 80-talen på ett nytt sätt både nationellt och över nationsgränserna, vilket banade väg för Finlands och

*De nordiska staternas samarbete inom kommunikationsteknologin banade väg för Nokias och Ericssons framgångar på 1990-talet.*

Sveriges kommersiella framgångar inom mobiltelefonin på 90-talet.

Den stora förändringen i förhållningssättet formulerades inledningsvis i den nationella innovationsstrategi som tog form år 2008. I stället för att vara utbudsorienterad (alltså stödja utvecklingen av nya produkter och lösningar) skulle innovationspolitiken också fokusera på efterfrågan. Satsningen fick namnet ”en ny efterfråge- och användarinriktad innovationspolitik”. [6] Nu räckte det inte längre med riktat stöd till lovande teknologisatsningar, utan användarna, bland dem stat och kommuner, skulle själva kräva nya lösningar och söka dem tillsammans med privata företag – allt detta inom ramen för vad internationella handelsavtal tillät.

Småningom förändrades synen på den offentliga sektorns roll i den politiska diskussionen, vilket syntes i Forsknings- och innovationsrådets rapport 2010. Här förutsattes att den offentliga sektorn genom upphandling, lagstiftning, experiment och utveckling av standarder skulle främja en innovationskultur i hela samhället. [7] Denna rapport blev ett slags vägkarta för de två följande regeringarna, regeringarna Katainen och Sipilä, som under 2010-talet har konkretiserat den nya innovationskulturen. Detta har skett parallellt med den internationella diskussion om den offentliga sektorns nyskapande roll som tog fart efter finanskrisen 2008.

## Populärt ideologiskt tema

Privat eller offentligt – frågan är som sagt ideologiskt laddad. Då den italiensk-amerikanska ekonomen Mariana Mazzucato år 2013 kom ut med sin bok om entreprenörsstaten, *The Entrepreneurial State*, väckte hon en storm som få böcker kring temat åstadkommit förut. Mazzucatos

syn på staten som entreprenör och innovatör är provokativ, för enligt henne föds kommersiella framgångar på marknaden sällan utan en offentlig sektor som banar väg för både tekniken och uppkomsten av en kommersiell marknad. Hennes exempel går från bioteknik och kärnkraft till datorer och Apples iPhone, den sistnämnda eftersom de avancerade mobiltelefonerna bygger på gps, litiumjonbatterier, internetuppkoppling och andra teknologier som utvecklats med statligt innovationsstöd. [8)]

Mazzucatos utgångspunkt är inte ny, alltså att en innovativ stat bereder väg för nationers framgång och nya jobb, medan en stat som fokuserar på att bevara gamla strukturer och privilegier halkar efter. Författaren går dock mycket längre än så: Hon lyfter fram staten som risktagande finansiär, nätverkare och katalysator. Mazzucato ger en så stor vikt åt staten som entreprenör att hennes böcker blivit högst kontroversiella. Så också i Finland. Den socialdemokratiska tankesmedjan Kalevi Sorsa-stiftelsen har prisat dem [9)], den nyliberala tankesmedjan Libera har betecknat tankarna som rena dumheter [10)]. Risken med en ideologiskt präglad diskussion är att den kör fast i sin strävan efter renlärighet. Fundamentalismen, den principiella utgångspunkt som gör att antingen den ”goda staten” eller den ”effektiva marknaden” löser alla problem, hindrar debattörerna från att pragmatiskt studera det existerande samspelet mellan privat och offentligt, hitta goda exempel från när och fjärran samt se om dessa kunde användas i den egna verksamheten.

Ända sedan Michael Porter för snart trettio år sedan gav ut sitt opus om nationers konkurrensfördelar, *The Competitive Advantage of Nations*, har många böcker om samspelet mellan den privata och den offentliga sektorn blivit bästsäljare. Porter, mest känd för sina teorier om industriella kluster på 1980-talet, presenterade tankar om samspelet mellan privat och offentligt i en bok om nationers konkurrensfördelar år 1990. [11)] En av hans utgångspunkter var att länders framgång inte beror på förekomsten av fördelar (exempelvis råvaror), utan på förmågan att komma till rätta med brister. Porter sjöng knapphetens lov och utvecklade resonemanget om hur handikapp kan vändas till framgång på ett sätt som var kontroversiellt då det begav sig: Nationer med strikt konsumentskydd och sträng miljölagstiftning lockar sina företag att utveckla nya lösningar för hemmamarknaden och ger dem ett försprång också i exporten.

*”Det är först de två senaste regeringarna som uppmärksammat den offentliga sektorns egen innovationskraft.”*

Porter var en av banbrytarna inom en genre som beskriver samspelet mellan privat och offentligt i bokform och som har blomstrat under 2010-talet. En färsk bok, nobelpristagaren Jean Tiroles *Economics for the Common Good*, recenseras i detta nummer av Ekonomiska Samfundets tidskrift.

## Läget i Finland

Som ovan nämndes är det först de två senaste finska regeringarna som på allvar och konkret redan i regeringsprogrammet har fäst uppmärksamhet vid den offentliga sektorns egen innovationskraft; vid möjligheten att experimentera med offentliga tjänster och ordna nationella innovativa experiment. Regeringen Katainen introducerade 2014 en lag om kommunala experiment som lade grunden till den försöksverksamhet som beskrivs nedan. [12)]

Det regeringsprogram som Juha Sipiläs regering lade fram 2015 lyfte ännu tydligare fram nytänkandets betydelse i offentligt beslutsfattande, till exempel med krav på ökad så kallad innovationsupphandling. [13)] Regeringsprogrammet vill satsa på försökskultur och innovativa lösningar samtidigt som lagstiftningen ska reformeras ”för

*Me uskaltajat är en kampanj som sporrar till kommunala experiment. Bilden ovan visar ett nytt sätt att utnyttja skolbyggnader.*

att underlätta organiseringen av försök". De hinder som lagstiftningen ställer kom tydligt fram vid planeringen av det nationella experimentet om basinkomst. Grundlagen ställer krav på lika behandling av invånarna och därför måste experiment förberedas utgående från att ingen medborgare ska känna sig förfördelad. Lagstiftningen leder på gott och ont till en viss tröghet på statlig nivå och hämmar experimenterandet.

Frihetsgraderna är större inom kommunsektorn. Experimenten som har tagit form efter 2014 har marknadsförts bland annat under rubriken "Kokeileva Suomi", på svenska "Försöksfinland". En utvärdering från 2017 visade att nästan 60 kommuner deltagit i enskilda projekt som särskilt gällt nya sätt att utforma tjänster till invånarna, ofta i samarbete mellan privata och offentliga aktörer. [14] Finlands Kommunförbund har i samma anda genomfört en liknande satsning kallad "Me Uskaltajat". Också här är det framför allt fråga om tjänsteinnovationer som berör bland annat skola, hälsovård, bibliotek och byggprojekt. [15] Några konkreta exempel från kommunsektorn är *Living Lab*-projektet och *Hyväksi*-nätverket som lett till utvecklingen av tiotals nya tekniska lösningar och servicekoncept för åldringar, rörelse-

hämmade och dementa personer. Företagen har kunnat testa sina idéer inom exempelvis Björneborgs vårdenheter och hemvård. [16)]

Definitionen av tydliga mål är viktig, exempelvis ”sänkt vattenkonsumtion i sjukhusets olika funktioner”. Målet definieras klart och mätbart i upphandlingen, vilket leder till förslag om nya rengöringsprocesser från städbolagen och mer lättskötta sängar från tillverkarna. [17)] Här är det viktigt att poängtera att experimenten till sin omfattning alltjämt är små i relation till de totala offentliga utgifterna och investeringarna. Som testbädd för nya lösningar är den offentliga sektorn fortfarande relativt anspråkslös. Även i experimentdokumentationen medges att beslutsprocesserna är tröga och att ”införandet av ny teknologi sker långsammare än väntat”. [18)]

## Ett nationellt experiment utan like

Vår tids mest omfattande nationella experiment är vård- och landskapsreformen. Reformen med det finska smeknamnet Sote syftar inte till att göra vården mer innovativ, utan snarare till att dämpa kostnadstrycket. Helt oberoende av vad som sagts av regeringen visar några tusen sidor lagtext inklusive motiveringar att tre målsättningar prioriteras högst: Att spara pengar, att skapa konkurrens i vården och att bilda nya politiska maktstrukturer, landskap. Däremot definieras inte hur vårdens kvalitet ska förbättras, inte heller hur tillgängligheten till vård blir bättre. Den totala avsaknaden av kvalitativa målsättningar är problematisk ur medborgarnas synvinkel och väcker frågor: Hur ska medborgarna till exempel kunna välja vårdleverantör utgående från objektiva kriterier när jämförbara nationella kvalitetskriterier saknas? I Sverige, Norge och Danmark finns nationella kvalitetsregister som underlättar jämförelserna, men hos oss saknas dessa inom primärvården. [19)] Det finns inga beslut om att bygga upp finländska kvalitetsregister. Det faktum att den aktuella vårdlagstiftningen inklusive lagen om valfrihet saknar definierade kvalitetsmål är en stor brist som minskar reformens möjligheter att driva fram kvalitativa innovationer. Däremot kan den bidra till innovationer inom kostnadseffektivitet och inom samspelet mellan offentlig och privat sektor.

De senaste årens samhällsdiskussion kring vårdreformen har lett till en debatt om vad som bäst kan skötas i privat respektive offentlig regi. Eftersom ”Sote” är den största administrativa reformen i Finland sedan kriget, har denna debatt kring gränsdragningen varit välkommen. Diskussionen, hundratals expertutlåtanden, kommentarerna från grundlagsexpertisen och de många nya, justerade versionerna av lagförslagen har gett den politiskt intresserade iakttagaren intrycket av en utdragen och smått förvirrad process. Men faktum är att debatten och utlåtandena påverkat gränsdragningen mellan privat och offentligt. I skrivande stund kommer valfriheten att omfatta primärvården, men inte den specialiserade sjukvården. Det här är både ett ideologiskt och ett praktiskt ställningstagande. På detta sätt vill lagstiftarna garantera att den offentliga specialsjukvården inte försvagas av ett experiment med oanade konsekvenser.

Reformen förändrar samtidigt kommunernas verksamhet i grunden då de i framtiden koncentrerar sig på skola, markplanering och kultur samt på att skapa förutsättningar för livskvalitet och sysselsättning. För att stödja ett innovativt utvecklande av traditionella verksamhetsformer och bana väg för nya, har flera projekt redan inletts. Inom ramen för *6Aikakärkihankkeet* samarbetar Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Åbo och Uleåborg med fokus på digitala experiment. Här är tanken att skapa digitala plattformar som möjliggör testande av nya servicekoncept i ett samarbete mellan tjänstemän, företag och kommuninvånare. Tidigare nämnda *Kokeileva Suomi* främjar försökskultur, EU-sponsorerade *KunTeko 2020* förmedlar idéer om utvecklingsprocesser, *Kokeilun paikka* främjar nätverksbyggande mellan kommuner som vill experimentera, *Innokylä-Innobyn* ger praktiska råd till kommuner som vill göra upphandlingen mer innovativ medan *Digikuntakokeilu* fokuserar på nya digitala lösningar.

EU:s nya upphandlingsdirektiv, som trädde i kraft i finsk lagstiftning i början av 2017, gör

det dessutom lättare att prioritera förnyelse genom exempelvis långvarigt innovationssamarbete mellan kommunala upphandlare och privata entreprenörer.

## Vem bevakar medborgarens intressen?

De senaste åren har mycket gjorts för att skapa förutsättningar för ett nyskapande samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Någon kvalitativ utvärdering har ännu inte gjorts, och när den görs borde särskilt en aspekt beaktas. Ovannämnda experiment samt EU:s upphandlingsdirektiv hjälper kommun (och stat) å ena sidan och privata producenter å andra sidan att förnya sin verksamhet på ett sätt som gynnar bägge parter. Den tredje parten, kommuninvånaren, medborgaren, saknar i allmänhet möjligheter att påverka besluten.

Här uppstår alltså en viktig fråga för utvärderarna: Gynnar de innovativa lösningarna invånarna som använder tjänsterna eller bara upphandlare och leverantörer? Upphandlaren fungerar som ombud för invånaren, men upphandlarens mål är inte nödvändigtvis samma som invånarens. Invånaren kanske prioriterar tjänstens kvalitet, medan upphandlaren prioriterar kostnadseffektivitet. Den här problematiken har tyvärr inte diskuterats i samband med regeringens strävan efter innovativa lösningar. Samspelet mellan privat och offentligt skapar nya marknader men på dessa har medborgaren som slutanvändare få valmöjligheter, utom i de fall då kundsedlar står till buds.

Finlands nya upphandlingslag från 2017 stipulerar att den upphandlande enheten, exempelvis kommunen, ska behandla alla ”leverantörer på ett likvärdigt och ickediskriminerande sätt”. Kriterier får inte formuleras så att ”definitionen av föremålet för upphandlingen försätter anbudsgivarna i ojämlik ställning. [20)] Den här utgångspunkten är i sig en viktig princip som ska säkra en rättvis konkurrens på en fungerande marknad. Ändå kan man som medborgare ställa sig frågan varför det är viktigare att företagen får en likvärdig behandling än att medborgarna får det. Det finns nämligen inga lika starka formuleringar i lagstiftningen som säkrar att patienter och medborgare behandlas jämlikt. Det är också lättare för företag att påvisa fel i upphandlingen via marknadsdomstolen än det är för medborgare att påvisa ojämlik behandling och kräva rättelse.

Det är alltså skäl att vid en framtida utvärdering av det intimare samarbetet mellan den privata och offentliga sektorn granska nyttan ur individens synvinkel, inte bara samhällsekonomins eller näringslivets. Detta gäller särskilt uppföljningen av valfriheten inom vårdreformen.

## Internationella trender

Internationellt sett har samspelet mellan privat och offentligt många drivkrafter. En av de viktigaste är strävan att stärka nationens konkurrenskraft och tekniska försprång. Internationella avtal begränsar den nationella självviskheten, men det blir ändå vanligare med nationella strategier som uttryckligen är inriktade på att skapa nationellt försprång eller teknologisk självförsörjning.

Till de mest uppmärksammade strategierna hör Kinas projekt ”Made in China 2025” som ska bidra till avancerad forskning och till att höja förädlingsgraden inom produktionen. Regimen har valt ut tio sektorer som omfattar bland annat artificiell intelligens, robotik, biomedicin och elektriska bilar. Målet är enligt kommunistpartiets uttalade planer att göra landet världsledande under senare hälften av 2020-talet. Det här ska ske med hjälp av både omfattande statsstöd och protektionism. Kina är i dag världens största exportör och näststörsta ekonomi och ska nu så långt som möjligt bli teknologiskt självförsörjande. Här ska alla dra sitt strå till stacken; stat, regioner, städer, företag och universitet, alla under kommunistpartiets vakande öga.

*”Gynnar innovativa lösningar invånarna eller bara upphandlare och leverantörer?”*

## Avsteg från frihandelns principer

Kinas strävan efter ekonomisk dominans är en orsak till att samspelet mellan privata och offentliga aktörer väcker ett växande intresse också i många marknadsekonomier. I vissa fall syns detta i en önskan att begränsa frihandeln, som i Donald Trumps USA där amerikanska intressen prioriteras genom protektionistiska beslut. I andra fall är vokabulären mindre konfrontativ, men de nationella stödformerna innebär de facto avsteg från frihandelns principer. I Tyskland har de direkta stöden till näringslivet ökat på senare år, i fjol med hela 10 procent. Forskningsinstitutet IfW visar att tyska staten stödde näringslivet med 55 miljarder euro år 2017 och dessutom indirekt via skattelättnader med 62 miljarder. [21)] Här ingår allt från traditionella kolsubventioner till stöd för högteknologi. Tydligare målinriktad är satsningen ”Industrie 4.0” som fokuserar på en utveckling av den smarta fabriken. Industriproduktionen görs effektivare med hjälp av automation och artificiell intelligens i ett samarbete mellan företag, näringslivsorganisationer och den federala tyska regeringen.

Det faktum att en betydande del av det tyska stödet går till traditionella branscher och ”skorstensindustrier” visar hur starka de intresseorganisationer är som företräder dagens näringsliv på bekostnad av framtidens. Samma problem syns tydligt i Finland, till exempel då arbetsgruppen som skulle gallra bland företagsstöden våren 2018 tvingades avsluta sitt arbete utan resultat. Målet var att bland statsstöd på 2,3 miljarder euro skära etablerade stödformer (såsom energistödet) för att kunna satsa mer på nyskapande verksamhet. När arbetsgruppen vid en presskonferens medgav att den inte lyckats enas om *en enda* nedskärning, sade näringsminister Mika Lintilä att ”det i grund och botten rör sig om att vissa upplever att de blir av med sina privilegier. Alla har sina egna intressegrupper…”. [22)] På grund av intressemotsättningarna sköts frågan om en omfördelning av det offentliga stödet på framtiden och hamnar på nästa regerings bord.

Samma dragkamp förekommer på europeisk nivå. EU-kommissionen har i år betonat att jordbruksstöden måste skäras ned, med påföljande ljudliga protester från jordbrukets intressebevakare. Samtidigt har kommissionen förespråkat en mer nyskapande finansiering i budgetförslaget för 2021–27 med de största FoU- och innovationsanslagen någonsin på totalt 100 miljarder euro. Flera nya finansieringsprogram har presenterats i år som skulle innebära ett intensifierat samarbete med enskilda företag, företagskluster och universitet. I april 2018 presenterades en strategi för artificiell intelligens inom forskningsprogrammet Horizon 2020. Förhoppningen är att privata och offentliga investerare tillsammans satsar 20 miljarder euro årligen från 2021 på utvecklingen av AI och på projekt som ”gör samhället berett att tillämpa artificiell intelligens och att hantera de förändringar tekniken för med sig”. [23)] Återstår att se om de närmaste årens budgetmangling på EU-nivå verkligen leder till en omfördelning av finansieringen.

I Finland, Europa och världen råder enighet i festtalen om att samspelet mellan den privata och den offentliga sektorn ska bidra till en förnyelse av samhället. I verkligheten är det svårt att frånse de ekonomiska intressegrupper som inte vill avstå från uppnådda förmåner och de byråkratiska intressen som ogärna överger gamla rutiner. Nationella regeringar och lokala beslutsfattare utmanas dock av starka megatrender som förutsätter ett proaktivt tänkande: artificiell intelligens, digitalisering, klimathot…

Nu som förr är en del individer mer förutseende än andra. Vissa företag är innovativare. Och några stater är smartare.

**Källor och noter:**


1) EU-kommissionen: State of Health In the EU, Companion Report 2017

2) som ovan

3) Centralhandelskammaren: Paluu tulevaisuuteen – Kauppakamarien vaikuttamistavoitteet 2017 samt EU-kommissionens seminarium om offentlig upphandling, Helsingfors 2.3.2017

4) Suomalaisen Työn Liitto: Innovatiiviset julkiset hankinnat, tiivistelmä kyselytutkimuksen tuloksista, 2016

5 )Risto Mäkinen: Julkiset hankinnat innovaatioden edistäjinä, johtopäätökset, Sitra Sarja B Nro 73, 1983

6) Näringsminister Mauri Pekkarinen i ett meddelande om den nationella innovationsstrategin, Arbets- och näringsministeriets meddelande nr 172/2008. Grunden för strategin skisserades upp av en styrgrupp under ledning av Sitras överombudsman Esko Aho våren 2008 med rubriken Nationell innovationsstrategi.

7) Tutkimus- ja innovaationeuvosto: Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015, rapport överlämnad till statsminister Mari Kiviniemi 2010

8) Mariana Mazzucato: The Entrepreneurial State, Anthem Press 2013, ny upplaga Penguin 2018

9) Antti Alaja; Yrittäjähenkinen valtio, rapport från Kalevi Sorsa-stiftelsen 14.12.2016

10) Heikki Pursiainen: Paska Suomi, Tammi 2017

11) Michael E. Porter: The Competitive Advantage of Nations, The Macmillan Press 1990

12) Finlex 1350/2014: Lag om försök som gäller minskning av kommunernas förpliktelser och styrning samt stöd för sektorövergripande verksamhetsmodeller.

13) Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015

14) Kuntakokeilujen loppuseminaari, Kommunernas hus, Helsingfors 22.3.2017

15 ) Björn Sundell: Den innovativa kommunen, artikel i Kommunförbundets tidskrift Kommuntorget 2-2017

16) Kommunförbundet, Me Uskaltajat – Pori, presentationsbroschyr för experiment i Björneborg, 2017

17) Seminarium om innovativ upphandling vid Kuntamarkkinat (Kommunmarknaden) i Helsingfors 14.9.2017

18) Kommunförbundet, Me Uskaltajat – Pori, presentationsbroschyr för experiment i Björneborg, 2017

19) Se t.ex. http://kvalitetsregister.se/

20) Björn Sundell: Varför har medborgaren ingen talan i upphandlingen? artikel i tidskriften Kommuntorget 1-2018

21) IfW:s rapport om tyska företagsstöd citeras av Kauppalehti 10.4.2018

22) Niko Vartiainen: Yhteinen ymmärrys jäi vielä kauas, Helsingin Sanomat 9.4.2018

23) EU-kommissionens pressmeddelande "Komissiolta strategia tekoälyn kehittämistä varten", 25.4.2018. För information om sammanlagd forskningsbudget, se https://ec.europa.eu/finland/news/mff_180607_sv

Roger Wessman

Roger Wessman är en fristående ekonom, skribent och föreläsare. Han har arbetat över 20 år med att analysera ekonomins utveckling och finansmarknaderna, bland annat som chefsekonom på Nordea och numera som skribent för nättidskriften MustRead.

# Gapar rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken efter för mycket?

Det 2014 tillsatta *Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken* har producerat en diger mängd analys med värdefull information. Någon klar ideologisk slagsida är svår att finna, utan rekommendationerna bygger i hög grad på empiriska studier. Ambitionen att göra djuplodande analyser i många frågor har dock överstigit rådets kapacitet att klart kommunicera vad den ekonomiska vetenskapen kan säga.

**Rådet för utvärdering** av den ekonomiska politiken tillsattes 2014 för *”att utvärdera mål och metoder i den ekonomiska politiken”* och *”förbättra kvaliteten på beredningen och beslutsfattandet i ekonomipolitiska frågor och komma med oberoende perspektiv på diskussionen om den ekonomiska politiken utifrån forskningsresultat.”* [1)]

Tanken med ett dylikt råd är inte att ersätta politiskt beslutsfattande med teknokratisk expertis utan att klarare separera fakta från värderingar, som ordförande för Finanspolitiska rådet i Sverige John Hassler påpekade på Ekonomiska Samfundets årsmöte 2014. [2)] Genom att klargöra konsekvenserna av politiska beslut fokuseras den politiska diskussionen förhoppningsvis på att diskutera de värdeöverväganden beslutsfattarna måste göra i stället för att käbbla om fakta.

Den politiska diskussionen om till exempel sänkningen av samfundsskatten skulle inte gälla huruvida denna har en positiv inverkan på

investeringar och tillväxt eller huruvida den ökar inkomstskillnaderna (en fråga om fakta), utan att göra en avvägning om man föredrar högre ekonomisk tillväxt till priset av ökande inkomstskillnader eller tvärtom.

Den centrala frågan blir därmed om ekonomisk forskning faktiskt kan slå fast fakta som grund för diskussionen, eller avspeglar den ekonomiska expertisens bedömningar sagesmännens ideologiska värderingar? En nyliberalt sinnad ekonom måhända hävdar att en sänkning av företagsbeskattningen har en klart positiv inverkan på aktiviteten och inte ökar inkomstskillnaderna medan en mer vänstersinnad påstår precis tvärtom?

## Omfångsrik rapport

Rådet producerar årligen ett mycket gediget informationsmaterial. Årets rapport [3)] är till exempel en 160-sidig lunta, som därtill kompletteras av 7 separata studier rådet låtit göra. Studierna behandlar vitt skilda ämnen från att utvärdera lärlingssystem för yrkesutbildning [4)] till en studie av effekterna av Finlands innovationspolitik [5)] (med speciell fokus på Tekes stöd till företagens innovationer). Allt detta material publicerades i ett svep den 23 januari.

Frågan inställer sig omedelbart, om detta tillvägagångssätt är det optimala. Nyhetsrapporteringen kan omöjligen täcka annat än en bråkdel av detta material. Fokus blir lätt på den allmänna bedömningen av den ekonomiska politiken som lyfts fram i rådets pressmeddelande, medan det övriga arbetet riskerar att falla i skymundan.

Förstås finns materialet tillgängligt och debattörer med intresse för specifika frågor kan under årets lopp lyfta fram information och slutsatser från de olika delområdena. Detta ger dock knappast samma synlighet som man kunde ha fått genom att portionera ut betraktelserna i mer hanterbara bitar.

## Ideologisk balans

Det digra material och många konklusioner rådet kommit fram med stöder i alla fall inte oron över att rådet skulle ha någon stark (nyliberal eller annan) politisk slagsida.

Rådet har bedömt att konkurrenskraftsavtalets sysselsättande effekter blir mindre än vad regeringen trott [6)] och att skattenivån inte är så hög att skattehöjningar inte skulle vara ett möjligt sätt att balansera de offentliga finanserna [7)]. Dessa påståenden har gett ammunition åt vänsteroppositionen. Å andra sidan har rådet gjort bedömningen att förkortningen av perioden som inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning utbetalas minskar på arbetslösheten och att Tekes inte förmått kanalisera ut innovationsstöd till företag på ett effektivt sätt [8)]. I dessa frågor har rådet gett stöd åt regeringen och marknadsliberala motståndare till statlig inbladning i ekonomin.

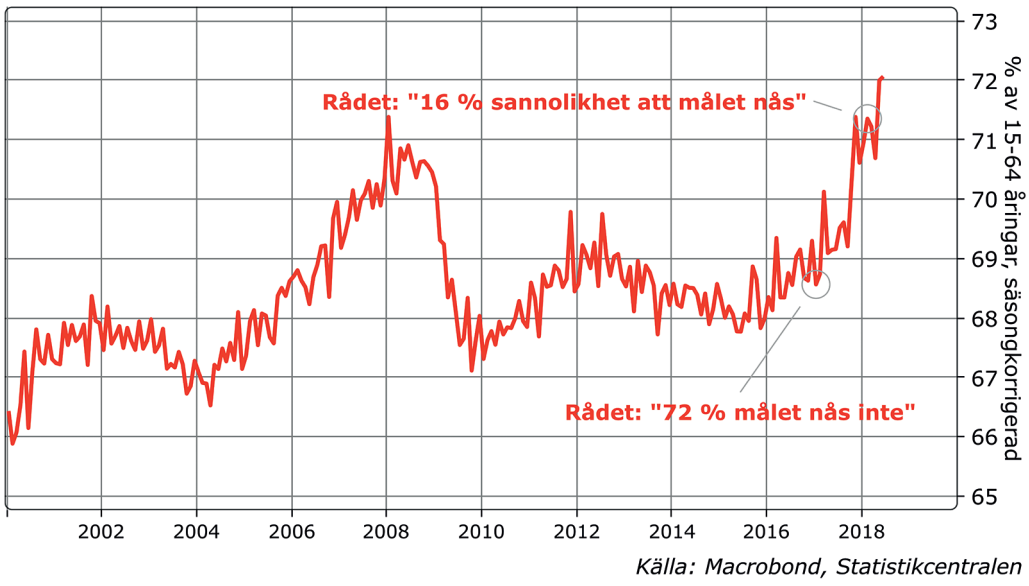
Regeringen har fått kritik för att strama åt finanspolitiken i ett svagt konjunkturläge [9)], och för att sköta finanserna för slapphänt då ekonomin gått in i en högkonjunktur [10)]. Detta tyder på en konsekvent keynesianskt influerad analys av det rådande läget, inte en ideologisk slagsida för eller emot en nedskärning av de offentliga utgifterna.

Rådets slutsatser motiveras i regel grundligt med empiriska studier eller observationer av det aktuella konjunkturläget. Det bevisar förstås inte, att rådets bedömningar är korrekta. Studierna och observationerna kan vara bristfälliga. Någon klar ideologisk vinkling i rådets verksamhet är dock svår att se.

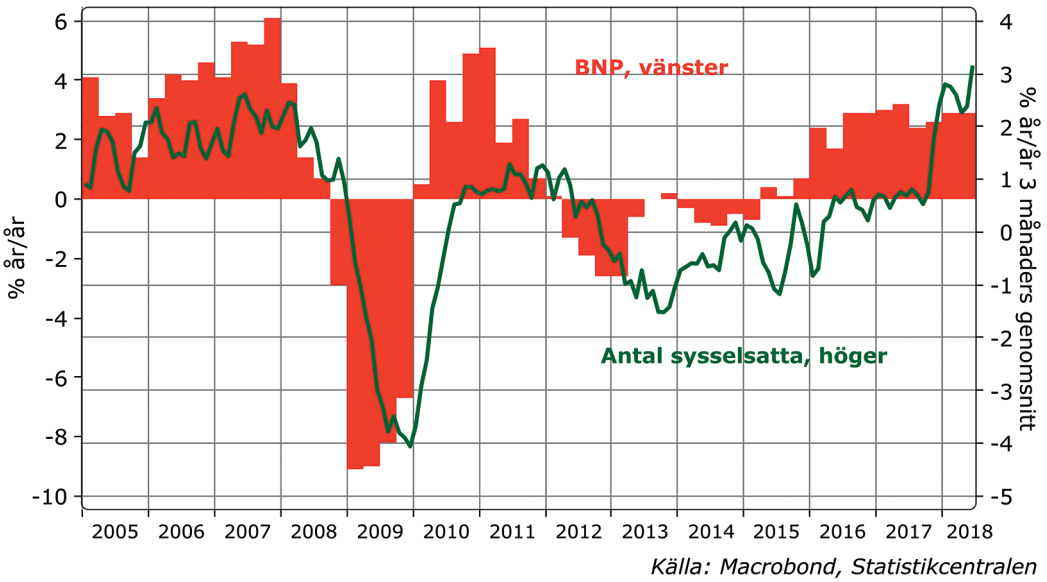
## Rådets profetia om sysselsättningsmålet slog fel

Pålitligheten i rådets utvärderingar kom i rampljuset [11)] då sysselsättningsgraden denna sommar enligt Statistikcentralens siffror i alla fall tillfälligt nådde regeringens mål på 72 procent, ett år i förtid. I rådets pressmeddelande 24.1.2017 börjar ingressen med det tvärsäkra påståendet: ”Regeringens mål om en sysselsättningsgrad på 72 procent kommer inte att uppnås.” [12)]

Själva rapporten pressmeddelandet bygger på var mer försiktig. Den noterade endast, att det är osannolikt att regeringens sysselsättningsmål nås. Vid tidpunkten kan man mycket väl se detta som en rimlig bedömning, fastän sysselsättningsmålet nu verkar ha nåtts. Även osannolika utfall förverkligas ibland. Sysselsättningsgraden låg i början av 2017 ännu långt från målet och inget prognosinstitut vågade lova en ekonomisk tillväxt ens i närheten av den takt som skulle krävas för att målet skulle uppnås. Prognoserna låg




*Figur 1: Sysselsättningsgraden har stigit raskt till 72 % i strid med rådets bedömning.*




*Figur 2: Sysselsättningen följer utvecklingen i BNP med en fördröjning.*

på en blygsam tillväxt på 1–1,5 procent.

Ekonomiska prognoser är som bekant dock mycket osäkra. Tillväxten under det följande året överskred klart prognoserna. Det var inte bara prognoserna om framtiden som slog fel. Statistikcentralen har kraftigt reviderat upp BNP-tillväxten för 2016 till 2,1 procent. Ännu i januari 2017 låg prognoserna för föregående års tillväxt kring 1 procent. Ekonomin hade således redan vid tidpunkten för rådets spådom någon tid vuxit snabbare än prognosmakarna vågade hoppas.

Sysselsättningen reagerar typiskt med en fördröjning på den ekonomiska tillväxten. Således hade prognoserna för sysselsättningstillväxten varit mer optimistiska om prognosmakarna vetat, att den ekonomiska tillväxten 2016 varit starkare än man trodde.

## Fel i kommunikationen att överdriva tillförlitligheten?

Diskrepansen mellan pressmeddelandets kategoriska uttalande och rapportens mer försiktiga bedömning pekar på att problemet delvis var en fråga om den valda kommunikationsstrategin. Klara kategoriska uttalanden väcker mer uppmärksamhet än balanserade bedömningar om sannolikheter. Kanske man därför valde att i pressmeddelandet gå ut med mer tillspetsade formuleringar.

Man kan dock fråga sig om den politiska diskussionen är betjänt av att man framställer som en tvärsäker sanning en osäker prognos om framtiden? I årets rapport går rådet tvärtom in för att betona vikten av att förstå osäkerheten i alla ekonomiska prognoser. De föreslår att Finansministeriet i stället för att presentera prognoser som punktestimat (en enda siffra som anger väntevärdet) borde publicera konfidensintervall (minimi- och maximivärdet för de utfall som kan anses sannolika). De noterar att ett punktestimat om en 2,4 procents tillväxt i BNP under nästa år på basen av prognosernas historiska felmarginal betyder att tillväxten med 75 procents sannolikhet är mellan 1,2 och 3,6 procent. Ett 75 procents konfidensintervall skulle således vara 1,2–3,6 procent.

Borde man inte utgå från att beslutsfattarna, och den av rådets verksamhet intresserade allmänheten, skall ha kapacitet att hantera den

*”Man kan dock fråga sig på om den politiska diskussionen är betjänt av att man framställer som en tvärsäker sanning en osäker prognos om framtiden?”*

faktiska osäkerheten också beträffande sannolikheten för att regeringens sysselsättningsmål skall nås? Skulle det ha varit för komplicerat att till exempel säga: ”Regeringens mål om en sysselsättningsgrad på 72 procent kommer inte att uppnås, såtillvida den ekonomiska utvecklingen inte blir klart bättre än vad som nu prognosticeras.”

I årets rapport gör rådet de facto ett försök att kvantifiera osäkerheten beträffande sysselsättningsmålet. De utgår från Finlands Banks senaste prognos, och konstaterar att på basen av den historiska felmarginalen finns det bara en 16 procents sannolikhet att regeringens sysselsättningsmål nås. Sannolikheten är således lika stor som sannolikheten att få en sexa i ett tärningskast.

## Rådets uppgift inte prognostisering

Genom att lyfta fram osäkerheten i prognoserna, och den vidd av möjliga utfall det finns skäl att förbereda sig för, ger rådet klart tilläggsinformation som inte prognosmakarna i regel ställt till förfogande. Man får hoppas att rådets rekommendation om att presentera konfidensintervall i framtiden även tillämpas av till exempel Finansministeriet, även om detta i viss mån naggar på prognosernas prestige.

I övrigt är det vanskligt att se vilket tilläggsvärde rådet kan ge med att försöka förutspå hur snabbt sysselsättningen växer. Prognoser om den ekonomiska utvecklingen, inklusive sysselsättningsgraden, görs ju redan nu upp av en lång räcka offentliga och privata institutioner. Rådet har heller inga resurser att göra egna prognoser. Det består av forskare som alla sysslar med egen akademisk forskning i andra frågor. De har därmed inte tid att aktivt och kontinuerligt följa den finländska ekonomiska utvecklingen i den utsträckning de olika prognosinstituten gör.

Rådet presenterar inte heller några egna prognoser. De prognoser som läggs fram i rapporten kommer från andra institutioner, som till exempel Finansministeriet.

## Prognosmissen naggar trovärdigheten

Den uppmärksamhet rådets missbedömning om sysselsättning har fått har dock helt klart gett en törn åt rådets trovärdighet. Om rådets prognoser om sysselsättningsutveckling slår så grovt fel, hur kan vi då överhuvudtaget lita på dess bedömningar om effekterna av politiska beslut?

Utvärderingsrådet gjorde till exempel bedömningen att effekterna av konkurrenskraftsavtalet på sysselsättningen skulle vara positiva, men mer blygsamma än regeringen räknat med. Hur kan vi tro på denna bedömning, om rådet inte klarar av att förutse sysselsättningen? Är den starka sysselsättningsutvecklingen ett tecken också på att konkurrenskraftsavtalet hade en större effekt än rådet trodde?

Att prognosticera den ekonomiska utvecklingen och att utvärdera effekterna av politiska beslut är dock helt olika utmaningar.

Det finns många faktorer som inverkar på sysselsättningsutvecklingen. Den viktigaste är den ekonomiska tillväxten. Tillväxten i sin tur beror på många faktorer. I en exportorienterad ekonomi som Finland har de internationella konjunkturerna en central roll. Även om en prognosmakare skulle förstå perfekt hur olika faktorer påverkar sysselsättningsutvecklingen, finns det alltför många oförutsebara händelser som kan inträffa för att prognoserna skall vara särskilt tillförlitliga.

Frågan om konkurrenskraftsavtalets effekter besvaras därmed inte av hur sysselsättningsutvecklingen utvecklats under tiden det varit i kraft. Att på basen av den starka sysselsättningstillväxten säga att avtalet haft önskad effekt, är samma logik som en läkare som noterar att antibiotikakuren bitit för att patienten tillfrisknat. Det är ju mycket möjligt att patienten tillfrisknat även utan kuren.

För att kunna bedöma effekterna av avtalet måste man kunna isolera dess inverkan från alla andra faktorer som påverkat sysselsättningen. Det väsentliga är att jämföra den förverkligade utvecklingen med vad utvecklingen varit utan konkurrenskraftsavtalet. Denna kontrafaktuella utveckling kan vi förstås aldrig direkt observera.

## Hur bedöma arbetskraftskostnadernas inverkan?

Bedömningen av politikens inverkan kräver inte en förmåga att göra prognoser, utan metoder att kunna isolera effekterna av politiska åtgärder från andra faktorer som påverkat utvecklingen.

Idealiskt skulle vi, som med läkemedel, ha en slumpvist vald grupp som utsätts för åtgärderna och en kontrollgrupp som inte får behandlingen.

Då vi sällan har exakta kontrollerade experiment inom den ekonomiska vetenskapen, blir bedömningen mera en fråga om att lägga ett pussel med tillgängliga bitar. De centrala frågorna när det gäller att utvärdera konkurrenskraftsavtalets effekter är hur mycket avtalet påverkar lönekostnaderna och hur starkt lönekostnaderna påverkar sysselsättningen.

Utvärderingsrådet kritiserar regeringen för att dess antaganden om effekterna är för optimistiska. Dels tar regeringen inte hänsyn till att sänkningen i arbetsgivaravgifterna delvis kan kompenseras av högre löneökningar. Nedgången i arbetskraftskostnaderna kan därmed bli mindre än avsedd. Dels är Finansministeriets uppskattning av hur arbetskraftskostnaderna påverkar sysselsättningen överoptimistisk [13]. Enligt Finansministeriets uppskattning skulle elasticiteten vara 0,7, det vill säga en en procents sänkning i arbetskraftskostnaderna skulle ge en 0,7 procents ökning i den privata sektorns sysselsättning.

Att bedöma hur löneutvecklingen påverkar sysselsättningen är komplicerat. Problemet är att löneutvecklingen inte är oberoende av sysselsättningsutvecklingen. En stark ekonomisk tillväxt som höjer sysselsättning leder ofta till högre löneökningar. En simpel statistisk analys leder därmed lätt till ett resultat att löneökningar ökar sysselsättningen. Detta är dock ett logiskt felslut i samma kategori som att dödligheten ökar av att besöka läkare. Orsakssambandet går åt andra hållet, friska personer besöker läkare mer sällan. Lönerna stiger för att sysselsättningen växer, inte tvärtom.

Rådet lät beställa en studie [14] som påvisade att den metod för att bedöma elasticiteten som använts i de studier Finansministeriet haft som grund för sina uppskattningar inte är tillförlitlig. De innehåller bland annat ett bristfälligt mått på löneökningar som gör att elasticiteten överskattas. Genom att använda ett bättre mått på löneutvecklingen ger metoden lätt ovannämnda felslut, att löneökningar förbättrar sysselsättningen.

Rådet väljer att fokusera på studier där vi har en yttre faktor (ett politiskt beslut) som påverkar löneutvecklingen för en viss grupp av löntagare (t.ex. sänkta arbetsgivaravgifter för unga). I dessa fall har vi en kontrollgrupp som inte påverkas. Dessa studier visar på en klart lägre löneelasticitet. Variationen i uppskattningarna är dock relativt stor (från 0–0,6).

Inte heller dessa studier är dock oproblematiska som en grund för bedömningen av konkurrenskraftsavtalets inverkan. Rådet påpekar själv i rapporten att effekterna av en politisk åtgärd som påverkar alla anställdas arbetskraftskostnader kan vara annorlunda (större?) än effekterna av åtgärder som påverkar bara en del av de anställda.

## För akademisk?

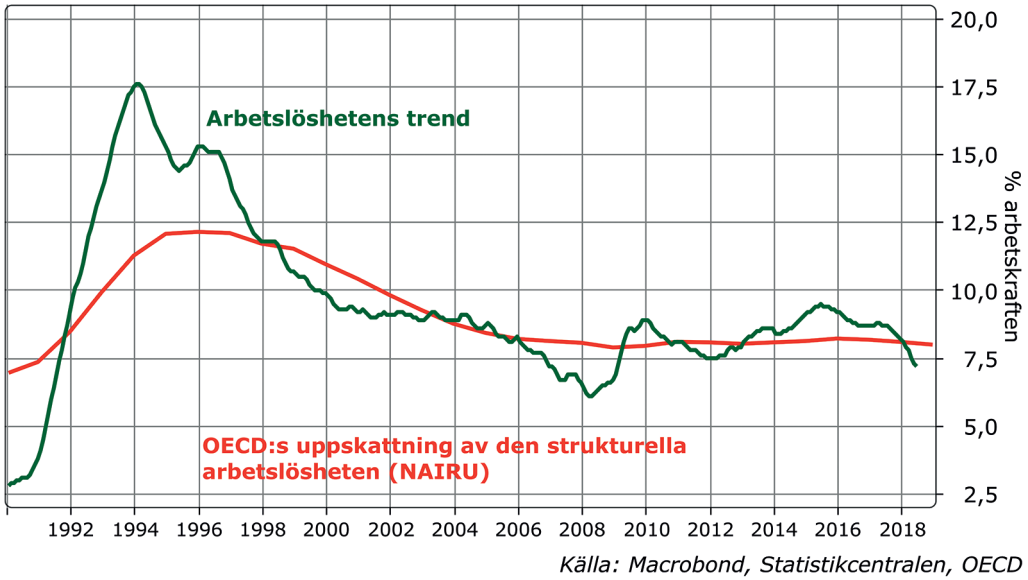
Rådet gör således ett grundligt jobb i att klargöra hur svårt det är att uppskatta sysselsättningseffekterna av en sänkning av arbetskraftskostnaderna. Kritiken mot de studier Finansministeriet utgår från verkar väl befogad. Frågan är dock om diskussionen blir alltför akademisk när rådet fördjupar sig i tekniska detaljer. Finns det någon vägledning att ge för den politiska debatten? Rådets uppskattning om avtalets sysselsättande effekt är ju också högst osäker.

Även om uppskattningarna är osäkra kan den ekonomiska analysen dock slå fast vissa gränser för de utfall man rimligt kan förvänta sig.

Det finns inga skäl att betvivla att konkurrenskraftsavtalet har en positiv sysselsättande effekt. Osäkerheten gäller storleken av effekten, inte huruvida lägre arbetskraftskostnader förbättrar sysselsättningen.

Vi kan också dra slutsatsen att det är osannolikt att den exceptionellt starka sysselsättningstillväxten vi sett efter att avtalet slöts huvudsakligen kan förklaras av avtalet. Sysselsättningen har under tidsperioden vuxit med över 100 000. Även Finansministeriets högst optimistiska uppskattningar talar för en effekt på högst 40 000.

En väsentlig slutsats som rådet lyfter upp är att konkurrenskraftsavtalet sannolikt har försämrat de offentliga finanserna. Arbetskraftskostnaderna sänktes ju huvudsakligen genom att arbetsgivaravgifter överfördes till löntagarna, vilket kompenserades genom sänkningar av inkomstskatten. Finansministeriet hade bedömt att denna sänkning av inkomstskatten på sikt vägs upp av ett förbätt-




*Figur 3. OECD har tidigare kraftigt missbedömt hur mycket arbetslösheten kan sjunka.*

rat sysselsättningsläge. Med en mindre optimistisk uppskattning av de sysselsättande effekterna kommer rådet fram till att avtalet leder till en klar ökning av det offentliga underskottet.

Man kunde eventuellt ha hoppats att rådet här betonat osäkerheten i sina uppskattningar med att även i det här fallet ange ett konfidensintervall. Nu presenterar rådet bara en uträkning baserad på en elasticitet på 0,245.

Rådet kunde eventuellt också klarare ha lyft fram att inverkan på de offentliga finanserna inte är det enda kriteriet att bedöma avtalets effekter efter. Skattesänkningen är inte en kostnad utan en inkomstöverföring. Den ökar ju i utgångsläget de privata nettoinkomsterna med lika mycket som de offentliga inkomsterna sjunker. Tar man därtill hänsyn till de dynamiska effekterna, ökningen av sysselsättningen, innebär det ju att de privata inkomsterna ökar mer än vad de offentliga finanserna försämras. För att kunna göra en politisk bedömning av avtalet gäller det således att väga denna ökning i de privata inkomsterna mot den beräknade försämringen av de offentliga finanserna.

## Bedömning av finanspolitikens korrekta inriktning

En central delfunktion för det ekonomiskpolitiska rådet är att göra en bedömning av om den förda finanspolitiken är på en vettig kurs. Leder den valda linjen till en ohållbar skuldsättning eller stramar regeringen onödigt hårt till i en ekonomisk svacka?

Rådets roll är inte att snävt bedöma huruvida politiken följer de begränsningar stabilitetspakten sätter på den ekonomiska politiken. Denna övervakning sköts av Statens revisionsverk. Rådets uppgift är att göra en bredare bedömning.

En vettig bedömning av huruvida den ekonomiska politiken är motiverad med tanke på konjunkturläget kräver en viss förmåga att prognosticera framtiden. Är vi på toppen av en högkonjunktur, eller finns det ännu förutsättningar för en konjunkturmässig uppgång som förbättrar de offentliga finanserna utan att regeringen fattar beslut om balanserande åtgärder. Det omtalade hållbarhetsgapet är i grund och botten en prognos om den framtida utvecklingen av de offentliga finanserna – inte något vi kan objektivt observera i dag.

Den centrala frågan här är inte att kunna förutspå alla svängningar i ekonomin, utan att göra en bedömning av hur mycket tillväxtutrymme det finns på längre sikt. Tillväxtutrymmet bestäms i stor utsträckning av tillgången på arbetskraft. Hur stor del av arbetslösheten är konjunkturmäs-

sig och när stoppas tillväxten av den strukturella arbetslösheten?

När det gäller hållbarhetsgapet och den strukturella arbetslösheten faller rådet långt tillbaka på Finansministeriets och OECD:s bedömningar. Detta är förståeligt då rådet inte själv har kapacitet att göra prognoser. Det är dock problematiskt såtillvida, att även dessa prognoser är mycket osäkra. OECD:s bedömning av den strukturella arbetslösheten har fluktuerat starkt i takt med de ekonomiska konjunkturerna. Kring millennieskiftet sjönk till exempel arbetslösheten mycket mer än vad OECD hade bedömt vara möjligt. OECD uppskattade den strukturella arbetslösheten till nära 12 procent 1998, men arbetslösheten sjönk inom tre år till 9 procent och har aldrig därefter nått tvåsiffriga nivåer.

Även här kunde man hoppas att rådet mer skulle betona osäkerheten och till exempel belysa hur slutsatserna om behovet att strama åt de offentliga finanserna förändras om sysselsättningsgraden förbättras mer än man räknat med.

## En god start

Rådet har under sina första år gjort en imponerande insats i att producera värdefull information, fri från någon systematisk ideologisk vinkling.

Det finns dock skäl att omvärdera rådets kommunikationspolitik, för att den information rådet producerar bättre skall komma till nytta. Framför allt kunde rådet överväga att portionera ut informationen i mer hanterbara doser, i stället för att slänga ut ett enormt lass vid en enda tidpunkt. Större vikt kunde läggas vid att förklara rådets bedömningar, än att presentera djupgående tekniska resonemang.

Rådet har gjort en värdefull insats i att lyfta fram den osäkerhet som finns i Finansministeriets och andra prognosmakares förutsägelser. Det kunde vara bra att på samma sätt lyfta fram osäkerheten i prognoserna beträffande till exempel den strukturella arbetslösheten och hållbarhetsgapet. I annat fall riskerar rådet att bara bli ett eko av de bedömningar regeringen gjort.

Fotnoter

1) Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, hemsida, https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/sv/hem/ 12.8.2018.

2) Mötesreferat: Förbättrar finanspolitiska råd finanspolitiken? http://www.ekonomiskasamfundet.fi/moten-under-aren/referat-fran-medlemsmoten/2014/februari-finanspolitiska-radet 12.8.2018 .

3) Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2017. VATT. Helsinki 2018.

4) Ludger Woessmann: Vocational Education in Apprenticeship Systems: Facing the Life Cycle Trade-offs. Economic Policy Council. Helsinki 2017.

5) Tuomas Takalo & Otto Toivanen: Economics of Finnish Innovation Policy. Economic Policy Council. Helsinki 2018.

6) Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018 op.cit.

7) Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2015. VATT. Helsinki 2016.

8) Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018 op.cit.

9) Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2014. VATT. Helsinki 2015.

10) Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018 op.cit.

11) Timo Happala: Kommentti: Onnea hallitus, tavoite saavutettu! Talousviisaat olivat väärässä. Ilta-Sanomat 26.7.2018. https://www.is.fi/politiikka/art-2000005769580.html?

12) Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken. Pressmeddelande 24.1.2017 https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/talouspolitiikan-arviointineuvosto-pressmeddelande-24.1.2017.pdf.

13) Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2016. VATT. Helsinki 2017.

14) Jussi Huuskonen: Considering Potential Bias in Macroestimates of the Elasticity of Labour Demand. Economic Policy Council. Helsinki 2016.

Max Oker-Blom

Ekon.dr, jur.lic. Max Oker-Blom är docent vid Svenska handelshögskolan och Östra Finlands universitet. Före detta verkade han som chefsjurist för Fazer-koncernen i nästan tjugo år och därförinnan som skattepartner vid Price Waterhouse, numera PWC. De senaste åren har han bland annat undervisat i och skrivit om immaterialrättigheter ur rättsekonomisk synvinkel.

# Finns det orsak till oro?
# Antalet högskoleutbildade har stagnerat

I den senaste rapporten som rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken publicerade i april i år, konstateras bland annat att de högskoleutbildades andel bland 25–34 åringar knappast vuxit alls efter år 2000. Andelen har stannat vid 40–41 procent av årskullen. Den fråga som nu uppstår är om det finns skäl till oro på grund av detta eller om det kanske finns acceptabla förklaringar till stagnationen.

**Samtidigt har** motsvarande andel fortsatt att öka i övriga OECD-länder. Finlands relativa placering när det gäller andelen högskoleutbildade har således sjunkit märkbart. Det här framstår som speciellt anmärkningsvärt, eftersom Finland på 90-talet placerade sig främst i detta avseende bland OECD-länderna. Expansionen av den finska högskolesektorn fortsatte hela 90-talet i och med att instituten förändrades till yrkeshögskolor och dessa producerade flera utexaminerade än de gamla universiteten. [1)] Det berodde också på att intagningen av studeranden till universiteten ökade.

## Sen start i Finland

Det är uppenbart att internationella jämförelser är problematiska, också när det gäller antalet högskolestuderande. Vid diskussioner med undervisningsrådet Jukka Haapamäki [2)] visar det sig för det första att få OECD-länder har tillförlitliga register över utexaminerade, vilket Statistikcentralen i Finland däremot upprätthåller. I dessa fall tyr man sig till intervjuundersökningar, så kallade "labour market surveys". För det andra ökar antalet finländska utexaminerade om man inte beaktar lägre högskoleexamina i jämförelseländerna. I Finland har de allra flesta bland de yngre generationerna nämligen högre högskoleexamen. Vidare, för det tredje, beaktar registren inte examina, som avlagts utomlands. För det fjärde, förbättras den finska statistiken av att man också tar hänsyn till personer, vilka utexaminerats efter det att de fyllt 25 år, eftersom de finländska studerandena, som känt, ofta påbörjar sina studier senare och följaktligen avslutar dem senare än sina kolleger utomlands. Den senare starten har enligt unga undertecknad talat med ofta att göra med krävande inträdesförhör, vilket leder till flera försök. Dessutom uppstår förseningar på grund av förvärvsarbete under studietiden då många föredrar att inte ta studielån.

De refererade förklaringarna ger i huvudsak en bild av varför Finland placerar sig sämre än tidigare vid en jämförelse inom OECD, men ger inte en fullgod förklaring till stagnationen. Å andra sidan kan man fråga sig varför man skall fästa sig vid den procentuella andelen. Kanske andra mätare, såsom den uppnådda kunskapen och färdigheten, är mer relevanta än kvantiteten? Dessutom kan 40 procent av årskullen i och för sig vara en acceptabel nivå – vilket likväl betvivlas i uträkningar gjorda av VATT. [3)]

## Sämre verbal och matematisk förmåga

Det som kanske gör en mer fundersam än de högskoleutbildades totalantal är hur utvecklingen inom olika sektorer utvecklat sig mellan åren 2001 och 2011. Medan de övriga studieområdena, såsom pedagogik, samhällsvetenskaper, merkantila ämnen, förvaltning och juridik, naturvetenskaper, hälsovård, et cetera, hållit sig relativt konstant vad examina beträffar, har databehandling och -kommunikation (ICT) samt tekniska ämnen

*Reformer krävs för att förbättra genomströmningen av högskolestudenter. På bilden svängdörrarna till Porthania-byggnaden vid Helsingfors universitet.*

sjunkit markant. [4] Eftersom de här uppgifterna inte är alldeles färska kan det naturligtvis under de allra senaste åren ha skett en förändring, särskilt med hänsyn till den förhärskande diskussionen om digitaliseringen och betoningen av programmeringens betydelse. Den uppmärksamhet medierna ger till exempel artificiell intelligens, robotisering, industriellt internet och 3D-printning är inte heller obetydlig och kan bidra till att öka ungdomars intresse för en teknisk utbildning.

En intressant uppgift, som framgår av de test, som regelbundet genomförs bland beväringar och som täcker cirka 70 procent av den manliga populationen, är att den verbala förmågan och den matematiska slutledningsförmågan försämrats sedan 90-talet för att först klart ha förbättrats under de två föregående decennierna. [5] Motsvarande trend har kunnat skönjas i de övriga nordiska länderna. Några övertygande förklaringar har enligt rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken inte presenterats. Här föreställer man sig i alla fall en koppling mellan den försämrade matematiska slutledningsförmågan och det sjunkande antalet utexaminerade i ICT och tekniska ämnen.

Uppenbart är att om Finland avser följa med i den tekniska utvecklingen, för att inte tala om att kunna utveckla vår teknologiexport, men också miljöteknik, så krävs åtgärder för att bryta trenden inom de nämnda områdena. Robotiseringen inom olika sektorer, också hälsovården, kräver snarare fler än färre högskoleutbildade. Dessa kan därtill räkna med att förtjäna bättre. Det borde med andra ord också föreligga ett lämpligt incitament.

## Studerande behöver klart mer stöd

I regeringens dokument Vision 2030 har man uppsatt som mål att 50 procent av årskullen avlägger en högskoleexamen. Detta skulle innebära en tillväxt på cirka 10 procentenheter jämfört med nuvarande nivå. Konkreta åtgärder för att uppnå målet saknas likväl.

En ökad intagning bidrar på kort sikt till detta. Det blir intressant att se vilken inverkan betoningen på skol- och framför allt studentbetyg återigen kommer att ha. Men här krävs särskilt reformer för att förbättra genomströmningen av högskolestuderande, till exempel stöd för att minska på antalet som avbryter sina studier av olika orsaker. En annan anledning, som inte ventilerats särskilt mycket offentligt, men som undertecknad upplevt gång efter annan, är att studerandena behöver klart mer stöd för att genomföra sitt slutarbete. Tentamina avläggs för det mesta planenligt, men prograduarbetet framstår för många som både arbetsdrygt och emellanåt som

svårbemästrat, speciellt om man redan i slutskedet av sina studier börjat förvärvsarbeta på heltid. Frågan är om inte högskolorna borde tilldelas extra resurser för detta – särskilt som antalet utexaminerade ingår som en viktig komponent i resultatavtalen mellan högskolorna och Undervisnings- och kulturministeriet.

## Skäl att hålla öga på resurserna

Det är helt uppenbart, och det råder relativt stor enighet om, att de stora inbesparingar inom utbildningssektorn som vidtogs för några år sedan var missriktade. Det kommer att krävas många år för att normalisera och förbättra läget. Den fråga som diskuteras här och som pågått en längre tid kan i och för sig inte omedelbart kopplas till dessa, men förstärker trenden om åtgärder inte vidtas för att vända den.

Enligt rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken har den nuvarande regeringen likväl vidtagit åtgärder, som den funnit värda att understöda. [6] Dessa kan eventuellt på lång och kortare sikt också påverka de högskoleutbildades antal. Sänkningen av dagvårdsavgifter bidrar till att fler deltar i småbarnspedagogiken. Reformen av yrkesutbildningen, som leder till att studerandena tillbringar mer tid i näringslivet, kan bidra till ökad studiemotivation. Ändringen av systemet för antagning till högskolestudier kan öppna upp för fler högskolestuderande och på sikt fler utexaminerade. Systemet med inträdesförhör och som en konsekvens olika mer eller mindre dyra preparationskurser, kanske har gjort tröskeln onödigt hög.

Rådet påpekar likväl att sänkningen av dagvårdsavgiften inte nödvändigtvis inverkar på de som har det allra sämst ställt, eftersom föräldrarnas motivation inte ändras. Vidare betonar man att reformen av yrkesutbildningen inte får leda till att de allmänbildande ämnena försummas, eftersom dessa bidrar till möjligheten att senare ändra yrkesinrikting och sålunda till flexibilitet i arbetslivet. Rådet konstaterar slutligen att det visserligen är nödvändigt att effektivera högskoleantagningen, men ännu viktigare är att öka kvoterna av intagna i förhandlingarna mellan högskolorna och Undervisnings- och kulturministeriet. Detta kräver också att högskolorna tilldelas mer medel. [7]

*”Tentamina avläggs för det mesta planenligt, men prograduarbetet framstår för många som både arbetsdrygt och emellanåt som svårbemästrat, speciellt om man redan i slutskedet av sina studier börjat förvärvsarbeta på heltid.”*

En viktig bit i att öka antalet högskoleutbildade är naturligtvis också att PISA-resultaten förbättras. Den nya läroplanen för grundskolan är sannolikt ett steg i rätt riktning. Implementeringen är naturligtvis också här i nyckelställning.

Det är knappast missriktat att påstå att en välutbildad befolkning är en av de viktigaste resurserna i ett litet exportberoende land har. Det är således skäl att hålla ett vaksamt öga på resurstilldelningen till utbildningssektorn på alla nivåer, också vuxenutbildningen. En signal om att man tar detta på allvar är att Undervisnings- och kulturministeriet uppmärksammat det faktum att antalet högskoleutbildade stagnerat. [8]

**Fotnoter:**

1) Rapport utgiven av Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken 2017 (Rapport) s. 92.

2) 6.8.2018 på Undervisningsministeriet. Haapamäki har deltagit som sakkunnig i rådets arbete. Se Rapport s. 5.

3) Framgick vid diskussionen med Haapamäki. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). Statens ekonomiska forskningscentral.

4) Rapport s. 95 graf 6.1.3.

5) Rapport s. 99.

6) Rapport s. 121.

7) Aa.

8) Framkom vid diskussionen med undervisningsrådet Jukka Haapamäki 6.8.2018. Se också den 26.1.2018 publicerade högskolevisionen 2030.

Mikael Kosk

Mikael Kosk är journalist och redaktör för Ekonomiska Samfundets tidskrift.

# Ryktet om WTO:s död är nästan överdrivet

Världshandelsorganisationen WTO har redan en tid varit på väg att förtvina. Varken USA eller Kina har brytt sig om att följa reglerna. Antingen ersätts WTO med en ny ordning som helt bygger på bilaterala och regionala avtal, eller så leder de pågående försöken att rädda organisationen till ett nytt regelverk som passar alla till både bokstav och anda.

**Som dagen då** världshandelsorganisationen WTO dog, beskriver Edward Alden vid den amerikanska tankesmedjan Council on Foreign Relations den 8 mars 2018 [1]. Det var dagen då president Donald Trump pålade importerat aluminium och stål tullavgifter. Det var 23 år och 67 dagar efter att WTO inledde verksamheten den 1 januari 1995, som en organisatorisk verkställare av det tidigare handels– och tullavtalet GATT. Världshandelsorganisationen skulle leverera en på lag byggd förutsägbarhet som inte bara skulle få den globala handeln att växa, utan också garantera att små länder står på samma linje som de stora när handelstvister ska lösas. Principen om ”most favoured nation” började gälla i GATT och gäller i WTO, det vill säga att låga tariffer som garanteras ett land också måste garanteras alla de övriga.

Egentligen gav Trump WTO bara den sista knuffen över stupet. I verkligheten har organisationen lidit en långsam död redan en lång tid, skriver Alden. Doha-rundan, som startades 2001,

*President Donald Trump möter de mexikanska ministrarna Ildefonso Guajardo Villarreal och Luis Videgaray Caso i handelsförhandlingar i Vita huset i augusti 2018. Enligt Trump har USA nått ett "riktigt bra avtal".*

kunde aldrig föras i mål eftersom det fanns inflytelserika länder som inte kunde finna kompromisserna som behövdes för att uppdatera WTO:s regelverk.

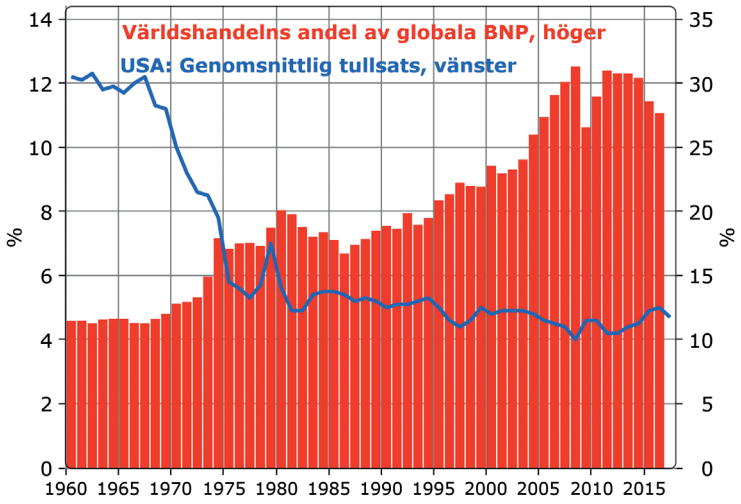
Kina utpekas som en av dem som urholkat systemets legitimitet genom att bryta mot de marknadsprinciper för internationell handel som WTO satt upp, kanske inte direkt mot reglernas bokstav men nog mot deras anda. I Kina är det mer eller mindre omöjligt att skilja åt det statliga och privata ägandet från varandra, vilket gör konkurrensen mellan kinesiska och utländska företag ogenomskinlig. The Economist [2)] beskriver det som en ekonomi som domineras av statssubventionerade företag med en reglering som riktar sig mot att stjäla amerikansk intellektuell egendom. Amerikanerna klagar ofta på att de är tvungna att ge över sin teknologi som ett villkor för tillträde till den kinesiska marknaden. Det har också visat sig vara svårt att testa det kinesiska förfarandet i WTO:s tvistlösningsorgan, eftersom rädslan att förlora tillträdet till den kinesiska marknaden kan väga tyngre än WTO:s utslag.

## USA ratar multilateral ordning

USA var till en början klassens mönsterelev som levde upp till reglerna även när det innebar politiskt svåra beslut på hemmaplan, men har under 2000-talet börjat söka sig bort från den multilaterala handelspolitiken. En av Trumps första exekutiva ordrar var att USA drar sig ur frihandelsavtalet TTP, som omfattat tolv länder kring Stilla havet.

I skrivande stund i början av oktober 2018 meddelar president Trump att en principöverenskommelse om ett nytt handelsavtal med Mexiko och Kanada gjorts. Det nya avtalet heter USMCA ("The United States-Mexico-Canada agreement") och det ersätter det tidigare Nafta-avtalet. Det nya avtalet innebär att Kanada ansluter sig till en överenskommelse som USA och Mexiko slutit under sensommaren. Enligt Trump kommer pengar och jobb att strömma till USA, och åtminstone får USA större möjligheter att exportera mejerivaror till Kanada, medan bilexporten därifrån till USA begränsas.

I början av september 2018 möttes EU:s handelskommissionär Cecilia Malmström och USA:s handelsrepresentant Robert Lighthizer i Bryssel för att på nytt försöka komma framåt i de strandade frihandelsförhandlingarna mellan parterna. Samtidigt har EU och Japan skrivit under ett bila-



*Källa: Macrobond, Världsbanken, US Trade Comission*

teralt frihandelsavtal, som beräknas omfatta närmare en tredjedel av världens bnp. Avtalet är ett slags markering mot USA:s protektionistiska handelspolitik, men också ett steg mot en internationell handelspolitik som bygger på bilaterala avtal och inte en multilateral ordning.

USA sätter käppar i hjulet för det multilaterala regelverket genom att obstruera utnämningen av domare till WTO:s tvistlösningsorgan. I det ska sju domare sitta, men bara fyra är kvar av dem då USA använt sin vetorätt vid utnämningarna. Det verkar uppenbart att ett syfte är att blockera behandlingen av de klagomål som bland annat Mexiko, Kanada och EU lämnat in om de amerikanska tarifferna. USA har ingen avsikt att följa WTO:s utslag om det upplevs att de står i strid med landets intressen. Som motivering används ofta svepande hänvisningar till nationella säkerhetsintressen.

I sig finns orsak att effektivera WTO:s omständliga tvistlösningssystem, som består av tre stadier med processer som ofta tar flera år i anspråk. Ett omstritt element är att många länder kunnat delta som tredje parter i förfarandet, men för utvecklingsländer som har brist på juridiska och ekonomiska resurser har det varit ett viktigt sätt att bevaka sina intressen inom WTO.

## Ökade kostnader ger högre priser

Vad som sker när USA försöker skydda egen produktion och egna arbetstillfällen genom bilaterala avtal visas i en studie [3)] av Peterson Institute for International Economics, en tankesmedja med fokus på internationell ekonomisk politik. Av vad som kommit ut av det nya principavtalet med Mexiko, som även Kanada ansluter sig till, ska andelen nordamerikanskt producerade komponenter höjas från 62,5 till 75 procent för att bilar monterade i Mexiko eller Kanada ska kunna forslas över gränsen tullfritt. 40 till 45 procent av bilens värde ska framställas av arbetstagare som tjänar minst 16 dollar i timmen.

Vissa biltillverkare och arbetstagare drar nytta av de strängare ursprungsreglerna, men ökade kostnader innebär högre priser för de amerikanska konsumenterna. För att de inte ska köpa europeiska bilar i stället hotar Trump med tullar på 20 procent på bilimporten från Europa. Den nordamerikanska konkurrenskraften på den globala bilmarknaden minskar och produktionen kan utlokaliseras till övriga delar av världen såsom Asien. En annan möjlighet är att skaffa fler komponenter från Asien eller Europa där de är billigare, och betala tullavgifterna. Det är svårt att göra upp ursprungsbestämmelser på bilateral eller regional bas då värdekedjorna ofrånkomligen är globala.

Beslutet att införa tariffer på aluminium- och stålimport för 15 miljarder dollar från Kanada och Mexiko skadade inte bara den kanadensiska och mexikanska utan även den amerikanska industrin. Peterson Institute konstaterar att det nya handelsavtalet mellan USA och Mexiko är

ett ömsesidigt dåligt avtal och inte någon ekonomisk bedrift. Kanada anslöt sig till avtalet efter att Peterson Institute gjort sin undersökning. Det återstår att se vad det slutliga avtalet kommer att innehålla och om det verkligen kan skydda nordamerikansk produktion i den globala konkurrensen.

## Planer finns för att rädda WTO

Världen går nu tillbaka till den historiska normen enligt vilken de starka gör vad de kan och de svaga lider vad de måste, påstår Edward Alden. I Helsingin Sanomat [4)] hävdar Stephen Woolcock från London School of Economics att vi är på väg från ett regelbaserat system till ett maktbaserat system. Med det syftar Woolcock på ett system där gemensamma spelregler bryts och handelspolitiken förs regionalt eller bilateralt, i stället för med multilaterala handelsavtal. Stora makter, som USA, Japan, Kina och Europeiska unionen kan med sin förhandlingsposition klara sig i ett sådant system. Om situationen ytterligare förvärras och en spiral av nya tullar sätter i gång kan vi enligt Woolcock återgå till 1930-talets atmosfär, då det inte fanns något handelspolitiskt samarbete.

Måhända är spöket från 1930-talet en överdriven hotbild. EU har planer för vad som ska ske om det multilaterala systemet och WTO går på grund. Samtidigt pågår underhandlingar för att rädda WTO. I somras lanserades en arbetsgrupp där EU och Kina diskuterar reformer av det multilaterala systemet. Det pågår trilaterala diskussioner mellan USA, EU och Japan för att göra upp ett nytt regelverk för WTO.

I slutet av september meddelar Vita huset att USA inför nya tullar på kinesiska varor till ett värde av 200 miljarder dollar. Kina svarar med att införa tullar på amerikanska varor till ett värde av 60 miljarder dollar och meddelar samtidigt att kommande handelsförhandlingar med USA ställs in. Det går att vara så gott som säker på att de i något skede återupptas, liksom USA:s förhandlingar med hela det asiatiska handelsblocket.

Risken för att USA drar sig ur WTO är i praktiken inte stor, det skulle kräva kongressens osannolika godkännande. Snarare är utmaningen att få till stånd ett regelverk som duger för Kina, som haft rätt egenartade idéer om internationell konkurrens. Inte heller Kina har någonting att vinna på att vara en isolerad makt. Välståndsökningen som det kommunistiska partiet vill legitimera sin makt med förutsätter inte bara internationell handel med varor och tjänster, utan också import av kunskap och kompetens utifrån rejäla och transparenta regler.

*”Det är solklart att Finlands och övriga nordiska länders intresse inte ligger i en maktbaserad utan en regelbaserad ordning.”*

The Economist skriver att idén med det regelbaserade systemet är att det har avlägsnat barriärer genom att övertyga producenterna om att priset för tillgången till utländska marknader är värt den medföljande globala konkurrensen. En världshandelsorganisation som är rustad för att behandla klagomål om snedvriden konkurrens är en gåva till världen.

Det är solklart att Finlands och övriga nordiska länders intresse inte ligger i en maktbaserad utan en regelbaserad ordning. Som enskilt land har Finland inga större möjligheter att påverka händelseförloppet utan inflytandet går via EU. Det betyder att handelspolitiken får en ny dimension i Europapolitiken. Det gör den också till en central fråga i EU–valet 2019. Kandidaterna ska utfrågas om hur de tänker sig EU:s roll i det multilaterala handelssystemet. Europaparlamentet har ett betydande inflytande i den processen.

**Fotnoter**

1) www.cfr.org/blog/trump-china-and-steel-tariffs-day-wto-died

2) The Economist 21–27.7.2018, ledaren World trade och reportaget The world trading system

3) Sweating the Auto Details of Trump’s Trade Deal with Mexico, Reuters 29.8.2018

4) Vapaakaupan perusta murenee – Brittiprofessori: Pahimmassa tapauksessa palaamme 1930-luvun henkeen, HS 20.7.2018

Tom Berglund

Tom Berglund är emeritus professor vid Hanken och Research Fellow vid Luxembourg School of Finance.

# Samhällsekonomin måste kunna förutspå förändringar

Jean Tirole, Nobelprisvinnaren i ekonomi av år 2014, är känd för att vara en synnerligen produktiv samhällsekonom som genom åren skrivit ett stort antal artiklar och böcker på olika områden inom ekonomisk teori. Beundransvärt nog har han tagit sig an att skriva en bok som ser ekonomin i ett helhetsperspektiv, en bok i vilken han ingående redogör för sin syn på hur det samhällsekonomiska kunnandet hjälper oss att förstå moderna ekonomier.

**Boken inleds** med en diskussion om varför samhällsekonomiskt kunnande behövs. Tirole utgår från den omfattande forskning som på senare tid gjorts kring de systematiska snedvridningar som människors verklighetsbedömningar i allmänhet är föremål för. Beslut som grundar sig på de här felföreställningarna förorsakar kostnader som kan vara överraskande stora. Tirole betonar inledningsvis att de avsevärt kan reduceras med hjälp av den sammanhängande analysapparat som samhällsekonomisk kunskap erbjuder.

Tirole medger på rak arm att samhällsekonomerna inte varit speciellt duktiga på att påverka den allmänna opinionen. Som exempel nämner han här brexitomröstningen där så gott som alla seriösa samhällsekonomer varnade för de kostnader som ett utträde ur EU skulle förorsaka för Storbritannien. Experternas varningar till trots röstade en majoritet i Storbritannien för utträde.

Tirole anser att samhällsekonomerna har all orsak att "se sig i spegeln" vad gäller orsakerna till att man inte lyckats så väl i att påverka den allmänna opinionen. "Att undervisa föråldrade ekonomiska idéer, alternativt att återge oklart formulerade debatter mellan samhällsekonomer från svunna tider – eller åt motsatt

håll, att befrämja en överdrivet matematisk framställning – tillfredsställer inte det behov av kunnande som dagens studerande på gymnasie- och universitetsnivå har. En överlägsen majoritet av studerandena blir inte professionella samhällsekonomer, och bara att litet fåtal blir samhällsekonomiska forskare. Den stora majoriteten behöver en pragmatisk initiering till ämnet, en initiering som då borde vara både intuitiv och rigorös."

## Ojämlikhet inte rent ekonomisk fråga

Tiroles bok fortsätter med en ingående diskussion om marknadernas roll. Han förespråkar en nyanserad syn där han framhåller att marknaderna i många fall sannolikt leder till en mindre snedvridning i fördelningen av nyttigheter än beslut tagna av någon myndighet. Det här på grund av den bristfälliga information som myndigheten i fråga har att utgå från.

Samtidigt påminner han om att det finns fall där en marknad leder till oönskat resultat. Ett konkret exempel som ofta nämns i det sammanhanget är bloddonation. Försök med att infö-

*Jean Tirole: Economics for the Common Good. Princeton University Press, 2017.*

ra betalning har i flera fall enbart lett till att intresset för att ställa upp som givare upphört. Här diskuterar Tirole också inkomstomfördelning och konstaterar att det inte finns någon samstämmighet i hur betydande den skall vara men att samhällsekonomer kan vara till hjälp när det gäller att ta ställning till hur överföringarna bäst skall skötas. Tirole framhåller också att ojämlikheten inte är en rent ekonomisk fråga. Det rör sig inte enbart om inkomst utan också om den känsla av värdighet som kommer med att man har ett jobb som ger en möjlighet att bidra meningsfullt.

## Förenklade modeller är ett verktyg

Tirole tar sig an diskussionen om vad samhällsekonomisk forskning går ut på. Här framhåller han starkt rollen av förenklingar, det vill säga de modeller som ingår i samhällsekonomens verktygslåda. Att ställa de här modellernas prediktioner mot den komplicerade verklighet de borde förklara är långt ifrån en enkel exercis. Tirole diskuterar insiktsfullt de problem man möter och sätt på vilka problemen tacklas av dagens forskare.

Tirole riktar också luppen mot de forskningsutvärderingar som fått en allt större roll inom det akademiska samfundet. Fördelar och nackdelar med olika tillvägagångssätt diskuteras. Genomgången avslutas med konstaterandet att det inte finns ett entydigt riktigt sätt att mäta forskningsproduktivitet, men att vetskap om de olika sättens begränsningar måste vara en central utgångspunkt när man tar ställning till utvärderingsresultaten.

Nästa område som Tirole tar sig an är den människoföreställning som den samhällsekonomiska teoribildningen utgår från. Här diskuterar han den rationellt kalkylerande, själviska ”homo economicus” och i vilka avseenden människor vanligen avviker från den karikatyr som ”homo economicus” utgör. Flera intressanta systematiska avvikelser lyfts fram, bland annat vår tendens att manipulera våra egna uppfattningar, förekomsten av altruism, stereotyper, förtroendets betydelse med mera. Han diskuterar också ekonomiska incitament och växelverkan mellan vad han kallar för inneboende (intrinsic) incitament och explicita ekonomiska incitament. Den synnerligen intressanta genomgången avslutar han med att förutspå en gradvis återförening av de vetenskapsområden, såsom samhällsekonomi och sociologi, som med tiden skapat sig helt egna identiteter.

## Marknaden och staten kompletterar varandra

Bokens sjätte kapitel heter ”I riktning mot en modern stat”. Här börjar Tirole med att konstatera att även om planekonomin som alternativ till marknadsekonomin lidit en förkrossande förlust så är det klart att en stat behövs för att handha ett antal fundamentala uppgifter. Vad sedan gäller hur omfattande den staten skall vara så går uppfattningarna starkt isär, observerar Tirole. En del samhällsekonomer har stort förtroende för marknaden som fördelningsmekanism medan andra är mera kritiska.

*”Tirole anser att samhällsekonomerna har all orsak att ’se sig i spegeln’ vad gäller orsakerna till att man inte lyckats så väl i att påverka den allmänna opinionen.”*

Orsakerna till att marknadsmekanismen inte kan förväntas leda till optimalt resultat som Tirole beskriver följer i stort den uppräkning som varje grundkursbok i nationalekonomi innehåller. Han är dock noggrann med att betona att det inte alls är givet att den offentliga sektorn lyckas där marknaderna inte fungerar såsom de borde. ”Government failure” är inget ovanligt fenomen. Viktigt att förstå är också att välfungerande marknader och en välfungerande offentlig sektor kompletterar varandra på ett allmänt plan. Fung-

*Jean Tirole håller Nobelföreläsning vid Stockholms universitet i december 2014.*

erar den ena delen illa gäller detsamma sannolikt också för den andra.

## Effektivering av det offentliga

I anslutning till statens roll i ekonomin lyfts betydelsen av politiskt oberoende experter fram. Det är viktigt att vissa institutioner med klart formulerade mandat styrs av experter som inte deklarerat någon specifik politisk hemvist. Ett exempel är centralbanken som borde styras utifrån vad som befrämjar långsiktig stabilitet i ekonomin och inte utifrån en önskan att påverka de ekonomiska konjunkturerna för att befrämja omval av makthavande politiker.

Tirole ser också en effektivering av den offentliga sektorns verksamhet som ett viktigt element i att stärka allmänhetens förtroende för sektorn och för att avvärja populistiska initiativ med sikte på att ensidigt befrämja vissa gruppers intressen. Som exempel där man lyckats med en effektivering nämner han speciellt Sverige. Han ger också konkreta anvisningar om hur effektiveringsbesluten kunde underlättas. I korthet handlar det enligt honom om att:

1. Övertyga om effektiveringsbehovet genom att jämföra med ”best practice” på annat håll.
2. Identifiera hur faktiska problem bäst kan lösas.
3. Använd inte osthyvelsprincipen.
4. Monitorera överenstämmelsen mellan förverkligade program och angivna mål för att kunna korrigera vid behov.

Företagens samhällsansvar diskuteras sedan i ett helt kapitel. Här konstaterar Tirole att vi in-

te kan förvänta oss att företagen skulle axla det ansvar som faller på den offentliga sektorn när det gäller att se till att företagen avhåller sig från verksamhet som kan vara skadlig för allmänheten. Samtidigt betonar han att det normalt ligger i företagets intresse att se till att verksamheten också på sikt överensstämmer med kundernas önskemål. Negligering av det som framtida kunder sannolikt ser som viktigt är inget framgångsrecept. Ansvarsfullt tagna beslut ligger i företagets ägares intresse.

## Enkel skatt på koldioxidutsläpp

Efter diskussionen om relevanta teman i ekonomisk teori går Tirole över till att diskutera viktiga samhälleliga utmaningar som vi står inför och på vilket sätt ekonomisk teori hjälper oss förstå vad det handlar om. Han börjar med klimatutmaningen där frågan är hur man kan få till stånd den behövliga minskningen i koldioxidutsläpp. Det klassiska fripassagerarproblemet är det som gör hittandet av en fungerande lösning så invecklad. För varje enskilt land är det bättre om alla andra skär ner och man själv slipper göra det än att samtliga skulle bidra. Orsaken är att det enskilda landet står för en så liten andel av de totala utsläppen.

Vad elementär ekonomisk teori förespråkar är en enkel uniform skatt på koldioxidutsläpp som är tillräckligt stor så att den faktiskt tvingar fram nedskärningar i aktiviteter där utsläppen är betydande. Tirole framhåller att endast en global lösning kan fungera på sikt. Om till exempel EU går in för strängare beskattning av koldioxidutsläpp är det företag i Indien och Kina som drar nytta av det. Att låta utvecklingsländer komma lindrigare undan är inte heller en bra lösning. Bättre är att betala direkt understöd till dem.

Bland det Tirole diskuterar kan nämnas anställningstryggheten, som speciellt franska politiker värnat om, i tron att den skyddar de utsatta i samhället. Att konsekvensen på sikt är ovilja hos företagen att skapa nyanställningar för de mest utsatta är däremot den uppenbara slutsatsen av enkel samhällsekonomisk analys.

## Konkurrensen inte problemfri

Ett område där Tirole själv producerat många bidrag är konkurrens och konkurrenspolitik. Här inleder han med att förklara varför konkurrensen är så viktig. Vad det handlar om är kostnadseffektivitet, befrämjandet av innovationer och inte minst den integritet som kommer med kundens frihet att få välja. Men konkurrensen är inte problemfri, vilket Tirole inte sticker under stol med. För den offentliga sektorns ingrepp ger Tirole sju specifika riktlinjer:

1. Indentifiera först orsaken till att marknaderna inte klarar av att sköta problemet.
2. Använd utomstående och oberoende experter för att avgöra vilka projekt som motiverar finansiering med skattemedel.
3. Fäst vikt vid förekomsten av ett tillräckligt utbud av behövlig kunskap. Det räcker inte med att specifiera kunskapsbehovet som projektet förutsätter.
4. Se till att åtgärderna inte snedvrider konkurrensen mellan de företag som kan leverera tjänsterna.
5. Utvärdera vidtagna åtgärder i efterskott och publicera utvärderingsresultaten.
6. Engagera den privata sektorn i behövlig risktagning.
7. Beakta pågående förändringar i den omgivande ekonomins struktur.

## Den digitala mannan är mobil

Tirole diskuterar också behovet av understöd till små och medelstora företag och går igenom olika tänkbara orsaker till sådant stöd. Den genomgången avslutar han med konstaterandet att det i de flesta fall är bättre om den offentliga sektorn försöker avlägsna konstgjorda hinder för företagsamheten än att den delar ut medel för specifika ändamål.

Uppe för diskussion är också den teknologiska utvecklingens inverkan på inkomstojämlikheten. Här ser Tirole en uppenbar risk i att personer med talang söker sig till vissa specifika geografiska områden som därmed får ett växande överskott medan de länder som personerna lämnar

bakom sig blir utan personer som kan åstadkomma förbättring. ”Till skillnad från mannan från olja, är den digitala mannan mobil” enligt Tirole.

## Samhällsekonomer har viktig roll

I bokens sista kapitel återkommer Tirole till bokens titel som i min översättning är: ”Samhällsekonomi för det gemensamma bästa”. Bokens sista stycke är värt att återges i sin helhet:

”Visst, samhällsekonomin kommer att förbli en inexakt vetenskap. Visst, samhällsekonomernas omdöme snedvrids ibland av ekonomiska intressekonflikter, politiska vänskapsförbindelser, eller av ambitionen att bli noterad av den stora allmänheten. Men, som jag ser det, och i motsats till förhärskande stämningar, så kan samhällsekonomer nu spela en betydligt viktigare roll än de gjort någonsin tidigare. För att det här skall ske måste samhällsekonomerna vara beredda att vägleda sina länder genom en period av låg tillväxt, att förbereda länderna för den digitala revolutionen och de otaliga socioekonomiska utmaningar som den för med sig, och att konstruera lösningar till arbetslöshet, klimatförstöring, finansreglering, monopol, fattigdom, och ojämlikhet. I betydligt större utsträckning än de gör nu måste samhällsekonomerna kunna förutspå kommande förändringar. Framför allt så måste de kunna förklara vad de själva är bra på – och likaså vad de inte är bra på – och med ödmjukhet och övertygelse utnyttja sitt ekonomiska kunnande för det gemensamma bästa.”

*(Samtliga översättningar inom citationstecken från engelska av T. Berglund.)*

Mikael Kosk

# Hur individen och samhället kan dela på ägarskapet

Eric A. Posner och E. Glen Weyl lägger ner stor möda på att visa att en modell med allmänna auktioner övervinner problemet med privat egendom som en form av monopol. Det skulle också leda till effektivare användning av många slag av tillgångar. De tänker sig en modell med auktioner även i samband med demokratiska beslutsprocesser.

**Det är vanligt** att schematiskt uppdela ekonomin i två delar, den privata och den offentliga. Marknaden ses som den privata delen av ekonomin där individer köper nyttigheter utifrån en mekanism där priset bestäms av utbud och efterfrågan. Den offentliga ekonomin levererar kollektiva nyttigheter utifrån politiska beslut om hur de levereras och distribueras, och de finansieras huvudsakligen genom skatteuppbörd.

I verkligheten är det privata och offentliga djupt invävda i varandra i en ytterst komplex relation. Marknaden är en vidsträckt uppsättning av regler och institutioner som upprätthålls av staten. Dess styrka är att förmedla signaler mellan köpare och leverantörer om vad som efterfrågas till vilket pris, och den kan vara ett förbluffande effektivt sätt att processa information. Men så är det ofta bara i teorin: även på en öppen marknad är det alldeles för lätt för enskilda ägare och företag att utöva ett otillbörligt marknadsinflytande för att höja priserna och de egna vinsterna. Marknaden och den privata äganderätten ger inga garantier för att resurserna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

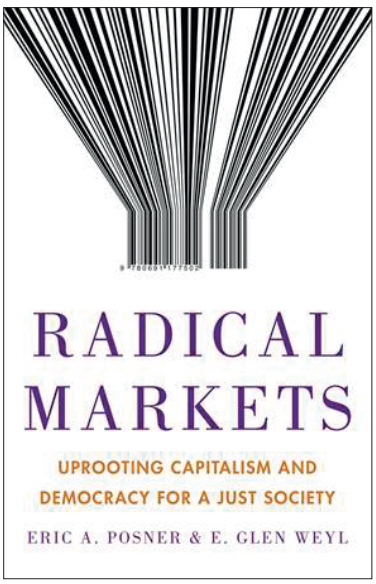
Praktexemplet på misslyckad offentlig ekonomi är den sovjetiska planekonomin. För en tid kunde den ge en hygglig välståndsökning men i längden fanns inget sätt för den att hantera den oändliga mängd information som behövs för att producera och distribuera nyttigheter till människor med olika behov och preferenser. I de-

mokratiska samhällen finns bättre procedurer för att bedöma vilka kollektiva nyttigheter som produceras, men risken i den processen är att majoritetens sekundära behov går före minoritetens primära behov. Garantier för att allokeringen och investeringen är effektiv finns inte.

## Ojämlikhet och låg tillväxt

Eric A. Posner och E. Glen Weyl, den förre professor i juridik i Chicago och den senare ledande forskare vid Microsoft, är i boken *Radical Markets* ute efter att vända om på vaneföreställningarna om det privata och offentliga. De vill ha mera marknad och mera av ett slags socialism på samma gång, en marknadsekonomi som gagnar alla och inte bara ett fåtal. De vill skapa en marknad för kollektiva nyttigheter och samtidigt ett konkurrerande kollektivt ägarskap i stället för vissa delar av den privata egendomen.

Ekonomin har fastnat i ett tillstånd som Posner och Weyl beskriver som ”stagnequality”. Det präglas av lägre tillväxt i kombination med tilltagande ojämlikhet, inte ”stagflation” med arbetslöshet och inflation på samma gång. Den nyliberala konsensusen utlovade ekonomisk dynamik som gynnar alla i längden, och då hör det så att säga till saken att en del på vägen blir rikare än




*Eric A. Posner & E. Glen Weyl: Radical Markets. Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society. Princeton University Press 2018, 335 sidor.*

andra. Men dynamiken uteblev och produktiviteten slutade öka, medan de som sedan förut tjänar mest får njuta av inkomstökningar större än någonsin tidigare. Det behövs en omallokering av kapital och arbete från mindre produktiva till mer produktiva enheter för att öka den sammanlagda produktionen, och för att fler ska kunna ta del av frukterna av den.

## Högsta budet vinner

Lösningsmodellen härleder Posner och Weyl från sina husgudar Henry George och William S. Vickrey. George talade för en skatt på markinnehav, lik den moderna fastighetsskatten, och i slutändan för ett allmänt ägarskap. Vickreys tanke var att auktioner kan användas för att skapa resurser att lösa större sociala problem, såsom stater auktionerat frekvenser för radiosändningar, men i en större skala av egendomstyper och för vidare syften, särskilt gällande olika slags fastigheter och planläggningen i befolkningscentra.

Posner och Weyl utvecklar en modell för delat ägarskap mellan samhället och besittaren. Denne erhåller sitt arrende på en auktion där det högsta budet vinner. Om någon annan i framtiden lägger ett högre bud övergår arrendet till den som bjuder högre och det är inte valbart om man i det fallet vill sälja sin tillgång eller inte, det är ett tvång. Författarna lägger ner stor möda på att visa en sådan modell övervinner problemet med privat egendom som en form av monopol och den ineffektiva användningen av många slag av tillgångar. De vill inrätta en marknad för kollektiva nyttigheter som står i linje med marknaden för privata nyttigheter.

Stötestenen är naturligtvis den grundläggande principen att var och en, med vissa inskränkningar, själv får bestämma över användningen av sin egendom oberoende av om den är i nyttigt bruk eller inte. Också ur motivationens synvinkel är det viktigt att veta att rätten att besitta en tillgång inte kan upphöra när som helst, och Posner & Weyl lyckas inte övertyga om att deras modell skulle låta bli att skapa snedvridna incitament och otillräckliga rättigheter. Det finns andra vägar, bland annat genom beskattning, planläggning och byggnadstillstånd, för att med käpp och morot få fram en effektivare användning av många slag av privat egendom eller överlåtelse till sådana som har större vilja att utveckla den.

## Slut på majoritetens diktatur

En form av auktion tänker sig författarna också rörande politiska val. De ser systemet med *en person, en röst* som ineffektivt då det ger alla samma rätt och möjlighet att delta i besluten oberoende av hur engagerade de är i frågorna som avgörs och vilken betydelse de har för dem. Bättre skulle det vara att låta dem som de har stor vikt för använda en proportionellt sett större andel av rösterna. Det skulle göra slut på majoritetens diktatur och ge mindre grupper som får ta stora konsekvenser av besluten en starkare röst. Ett enkelt exempel är beslutet att bygga ett kraftverk för att trygga energiförsörjningen på en ort. Det finns sådana vilkas närmiljö påverkas starkt av det och sådana som får lida mer av utsläppen än andra, medan de som knappt alls påverkas kan ta beslutet i kraft av sin majoritet.

Systemet skulle vara att den som har brinnande och äkta iver att få sin röst hörd kan köpa rösträtter av dem som har mindre intresse av att påverka. Det skulle inte vara så enkelt som att en röst kostar en viss summa, utan priset stiger i kvadrat ju fler röster man vill använda.

Det är en styv uppgift för de två reformmakarna att bevisa att en auktion med rösträtter befinner sig inom ramen för en äkta demokrati och att den leder till en bättre användning av gemensamma resurser, och att det är möjligtvis svårt att missbruka den för manipulativa syften.

Det främsta problemet är att demokratins grundläggande värderingar blandas ihop med medlen för att nå vissa syften. Principen om en person, en röst kan leda till ineffektiva resultat, men den definierar helt enkelt jämlikheten. Om någon inte känner sig engagerad eller låter bli att använda sin röst kan det inte betyda att någon annan får möjlighet att använda rösten i stället.

Däremot är det klart att de demokratiska processerna behöver utvecklas för att undvika majoritetsdiktatur. Också i Finland verkar det vara en lång process med att lära sig att alla ska höras innan beslut fattas, samtidigt som det också finns fall där små grupper eller enskilda personer kan få oproportionerligt inflytande, till exempel genom att använda varje kryphål i besvärsprocesserna.

Även om Posner & Weyls demokratimodell inte övertygar är deras analys av de sjuka punkterna tankeväckande, låt vara att en del av problematiken de tar upp är specifik för USA med dess förstelnade tvåpartisystem och större acceptans att använda pengar som medel för inflytande än vad vi är vana vid i en nordisk demokrati.

## Migrationen ökar välståndet

Ett av de intressantare avsnitten i boken om radikala marknader handlar om migration. Författarna hävdar att den stora källan till tillväxt och ökat välstånd ligger i migrationen, medan nyttan av att öka frihandeln med varor och tjänster är marginell eftersom frihandeln redan drivits långt. Migrationen ökar inkomsterna för mottagarländerna och migranterna, och också deras hemländer genom att gästarbetare ofta skickar hem en rätt stor del av sina inkomster. Samtidigt är det bra att hålla i minnet att den politiska populismens reserverade inställning till migration inte är helt plockad ur luften. Mottagarländernas lägre utbildade människor med lägre inkomster, de som konkurrerar med migranterna på låglönemarknaden, har i allmänhet ingen större nytta av migrationen.

För migranter som kommer för att arbeta har bland annat Gary Becker föreslagit ett system med auktioner där den som är beredd att investera den största summan får visum. Posner och Weyl går ett steg längre genom att förespråka att vilken privatperson som helst kan sponsorera en migrant, genom att bjuda högst för ett arbetsrelaterat visum och sedan ta sin andel av migrantens inkomster. Pengarna som auktionen inbringar kan användas till att lösa olika sociala problem eller delas ut som social dividend.

Tanken att vissa rättigheter och dokument i så hög grad kunde vara en handelsvara kan te sig frånstötande, men betraktelsen av migrationens ekonomiska betydelse behöver i varje fall nya ingångar i stället för den inkrökta debatten om vad invandrare kostar skattebetalarna.

## Svårt sätta pris på data

Ett kapitel ägnar Posner och Weyl frågan om vilket värde data har, en av de mest centrala frågorna i den digitala ekonomin. I linje med nätverksfilosofen Jaron Lanier talar de för att data borde vara arbete, och i marxistisk anda tycker de att det är dags för dataarbetarna att förena sig. Utgångspunkten är att det finns en hel del onlinetjänster som är belägna på så kallade sirenservrar, uppkallade efter de lockande sirenerna i den grekiska mytologin. Ur den data som finns på sirenservrarna kan en omsättning på åtskilliga miljarder dollar extraheras.

*”De vill ha mera marknad och mera av ett slags socialism på samma gång, en marknadsekonomi som gagnar alla och inte bara ett fåtal.”*

Likt Weyl jobbar Lanier för Microsoft, och då Google, Facebook och Amazon så ofta pekas ut undrar man om inte även Microsoft har en roll i att berika sig på sirenservrar.

Det är dock svårt att använda data på ett produktivt sätt och svårt att sätta ett pris på den. Det är inte ”big data” utan data som ger tillräckligt differentierad information som har ekonomiskt värde. Än så länge torde det vara omöjligt att sätta ett pris på data som människor ger till olika slag av online-service. Även om ett sådant pris skulle sättas är det en aning tveksamt vilka incitamenten skulle vara att leverera data mot betalning, förutom att författarna verkar överskatta de små summor det kunde inbringa till var och en.

Centraliseringen till sirenservrar kan bland annat motverkas med större användning av fri mjukvara och öppna källkoder. Också för lagstiftarna verkar alltjämt finnas mycket att göra för att förhindra att nätjättarna så lätt erhåller ett monopolliknande marknadsinflytande.

Även om inga av de svar Posner och Weyl ger är riktigt tillfredsställande – en del av dem kan te sig direkt absurda – är boken om radikala marknader fascinerande läsning genom att den utmanar inrotade tankemönster och visar att det är hög tid att tänka om. En omprogrammering av det privata och offentliga är en svår övning, men det behövs i varje fall en ny typ av marknad om det ska finnas en lösning på problemet med ökande ojämlikhet och ineffektiv resursanvändning.

Roger Wessman

# De immateriella tillgångarnas segertåg

Dagens ledande företag har inte längre sin styrka i maskiner och byggnader utan i immateriella tillgångar som datakoder och patent. De brittiska ekonomerna Jonathan Haskel och Stian Westlake lyfter i sin bok fram att detta fenomen inte endast begränsar sig till IT-företag. Många av de trender och förbryllande fenomen vi kan se i dagens värld, från ökande inkomstskillnader till nollräntor, spårar författarna till den annorlunda ekonomiska logik som råder i de immateriella tillgångarnas värld.

**Senast i samband** med Rovios och Supercells uppgång har vi i Finland kunnat bevittna den nya ekonomins segertåg. Från ingenting har företagen blivit globala framgångar utan något behov att investera i stora produktionsanläggningar. Bolagens värde ligger i äganderätten till datakoden för spelen de utvecklat och varumärken förknippade med dem.

IT-bolag som Supercell och Rovio är bara toppen på isberget, påvisar Jonathan Haskel och Stian Westlake i sin bok. I de ledande ekonomierna från USA till Finland investerar företagen i dag mer i immateriella tillgångar än i maskiner och byggnader, visar de uträkningar de presenterar. Dessa investeringar syns dock bara i begränsad utsträckning i bolagens balansräkningar eller nationalräkenskaperna, och blir därmed lätt underskattade.

Författarna lyfter fram de immateriella tillgångarnas segertåg i de mest varierande sammanhang. Ett exempel är Bodypump®, som är varumärket för gymövningar utvecklade av det nyzeeländska företaget Les Mills International. Varje vecka deltar 4 miljoner i koreograferade övningar med tillhörande energisk musik på

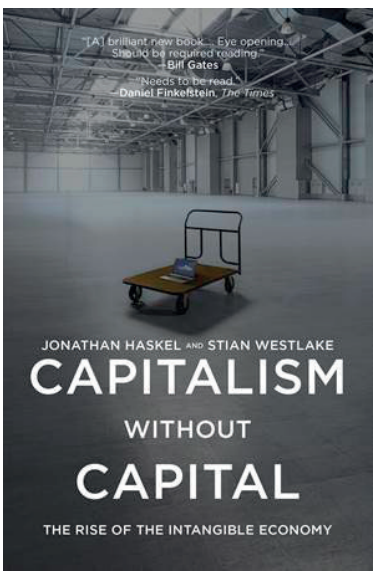
10 000 gym i 55 länder i världen enligt det koncept företaget äger.

All form av produktutveckling, från teknologin i en mobiltelefon till design av kläder och möbler är immateriella tillgångar. Värdet på de mest spridda produkter ligger i allt högre utsträckning i produktutvecklingsarbetet. Företag som Apple tillverkar inte ens själv sina produkter, utan ägnar sig enbart åt produktutveckling och marknadsföring.

Till immateriella investeringar räknar Haskel och Westlake till exempel också marknadsföring för att bygga upp ett varumärke, utbildning av företagens personal och investeringar i organisationsutveckling. Den huvudsakliga tillgången för franchise-företag som Kotipizza är affärskonceptet, inte själva lokaliteterna och utrustningen som används i produktionen.

## Fyra S och störst av dem är skalbarhet

Att rikta uppmärksamheten mot de immateriella investeringarna är viktigt framför allt för att de förändrar hela den logik ekonomin fungerar efter. Författarna summerar de immateriella tillgångarnas särart i fyra S: skalbarhet, ”sunk costs” (kost-




*Jonathan Haskel & Stian Westlake: Capitalism without Capital – The Rise of the Intangible Economy. Princeton University Press 2018, 278 sidor.*

nader som inte kan återvinnas), synergi och spillovers (externa effekter).

Man kan ifrågasätta i vilken mån valet av just dessa fyra egenskaper bestämdes av viljan att hitta en fyndig allitteration. Skalbarhet är i alla fall en central särskiljande egenskap för immateriella tillgångar. Samma mängd immateriella tillgångar räcker till för att tillhandahålla en tjänst till en kund, tusen kunder eller en miljard kunder. När väl Angry Birds-spelet har blivit konstruerat (jo författarna nämner just Angry Birds), kan spelet kopieras hur många gånger som helst, praktiskt taget gratis.

Skalbarhet gör att marknader där immateriella tillgångar är dominerande fyller kännetecknen för naturliga monopol. De genomsnittliga kostnaderna blir lägre ju fler kunder ett företag har. De marknadsledande bolagen som Microsoft kan håva in stora monopolvinster med en prissättning som gör att mindre producenter inte kan täcka kostnaderna för den investering i immateriella tillgångar som skulle krävas för att tillhandahålla en likvärdig produkt.

Den ovannämnda ”vinnaren tar allt”-tendensen är, som författarna väl lyfter fram, en central orsak till de ökande inkomstskillnaderna vi sett under de senaste årtiondena. Inkomsterna koncentreras till lyckosamma innovativa företagare och talangfulla skapare av immateriella tillgångar. De stora filmstjärnorna håvar in hundratals miljoner, medan den stora massan av mer eller mindre talangfulla skådespelare knappt kan försörja sig med sitt konstutövande.

## Dynamisk monopolistisk konkurrens

Textböckernas standardlösning i situationer med naturliga monopol är prisreglering, för att hindra monopolbolagen att ta ut oskäliga vinster. Då den reella kostnaden för att utnyttja immateriella tillgångar är noll, skulle det optimala priset i en idealisk värld också vara noll. Information bör vara gratis! Problemet är förstås att om priset skulle vara noll, skulle det inte löna sig att investera i att utveckla immateriella tillgångar, dataprogram, läkemedel eller publicera artiklar på nätet.

Haskel och Westlake lyfter fram att företagen redan nu har för lite incentiv att investera i immateriella tillgångar. Orsaken står att finna framför allt i ett annat S, nämligen spill over-effekterna. Trots patent- och upphovsrätt går nyttan av ett företags investeringar i produktutveckling endast delvis till företaget ifråga. Då Apple utvecklade iPhone kunde andra mobiltelefontillverkare snabbt kopiera den grundidé företaget utvecklat, även om vissa specifika lösningar var skyddade av patent och upphovsrätt.

En lösning till det här problemet, som författarna också starkt talar för, är offentliga investeringar i forskning och utveckling. Det här löser dock inte alla problem, som de också påpekar. Det gäller också att välja vad vi skall investera i.

En central egenskap förknippad med immateriella investeringar är nämligen osäkerhet. Författarna nämner denna, men den kvalificeras inte som ett centralt S, eventuellt på grund av bristande allitteration. Om vi satsar pengar på att utveckla ett nytt läkemedel eller spela in en ny film är osäkerheten om avkastningen stor. Satsningen kan bli en total flopp eller en megasuccé som ger astronomisk avkastning. För traditionella naturliga monopol, som eldistribution, är osäkerheten om de möjliga utfallen mycket mer begränsad.

*”All form av produktutveckling, från teknologin i en mobiltelefon till design av kläder och möbler är immateriella tillgångar. Värdet på de mest spridda produkter ligger i allt högre utsträckning i produktutvecklingsarbetet.”*

Det är lätt att argumentera för att satsningar på grundforskning som legat till grund för den teknologiska utveckling vi sett knappast skulle göras av privata företag. Lika lätt är dock att betvivla att vi fått den svindlande raska utvecklingen av exempelvis smarttelefoner med alla slags stödande appar, om all produktutveckling dirigerats genom offentlig finansiering.

Den immateriella ekonomin är långt från den perfekta konkurrensens idealiska och statiska jämvikt. Den uppvisar dock en intensiv dynamik,

där entreprenörer tävlar med nya idéer för att hitta sin egen monopolnisch. Företag kan se sin dominerande ställning försvinna i ett nafs om någon ny konkurrent utvecklar en överlägsen produkt, som Nokia fick erfara.

## Riskkapital behövs för investeringar

Författarna presenterar också de immateriella tillgångarnas ökande betydelse som en orsak till varför investeringarna inte tagit fart, även om räntorna är rekordlåga. Den osäkra avkastningen på immateriella investeringar gör att dessa svårligen kan finansieras med lån. De utgör ingen säkerhet som tryggar långivarens fordringar, eftersom investeringens värde väl kan vara noll. Författarna uttrycker det här som att immateriella investeringar utgör ”sunk costs”. För att finansiera investeringar i immateriella tillgångar behöver vi riskkapital, aktieinvesteringar, venture capital.

Till detta argument kan tilläggas att de företag som har värdefulla immateriella tillgångar samlar på sig monopolvinster och därmed inte är i behov att ta upp lån. Tvärtom sitter bolag som Apple och Facebook på enorma kassatillgångar som de försöker låna ut, vilket ytterligare ökar obalansen mellan utbud och efterfrågan av lån.

Haskel och Westlake bok är inte revolutionerande i den bemärkelsen att den skulle kullkasta tidigare teorier. Den är en väldokumenterad systematisk sammanfattning av de immateriella investeringarnas ökande betydelse och hur dessa förändrar hela ekonomins logik. Jag kan varmt rekommendera boken för alla som vill förstå hur dagens ekonomi fungerar.

Ekonomiska Samfundet

# Ekonomiska Samfundet i Finland r.f.

Ekonomiska Samfundets syfte är att vidga och underhålla intresset för den ekonomiska vetenskapen samt att arbeta för tillämpningen av den i det ekonomiska livet. Samfundet är ett forum för ekonomisk debatt. Verksamheten är koncentrerad kring medlemsmöten och seminarier samt den egna tidskriften.

Samfundet grundades i Helsingfors 1894.

Ekonomiska Samfundets tidskrift utkommer för närvarande en gång per år, från 2019 två gånger per år. Den publicerar artiklar och översikter om aktuell ekonomisk politik och ekonomisk forskning. Populärvetenskapliga och vetenskapliga bidrag samt bokrecensioner ingår.

Intresserade skribenter kan ta kontakt med chefredaktören på e-postadressen mikael.kosk@gmail.com för närmare information och för att kort presentera artikelidéer.

Ekonomiska Samfundet välkomnar nya medlemmar. För mer information, se www.ekonomiskasamfundet.fi

Styrelsemedlemmar 2018

Mikael Juselius (ordförande)
Ari Kaaro (viceordförande)
Richard Brander
Johan Hultkranz
Mikael Kosk
Max Oker-Blom
Peter Sarlin
Heidi Schauman
Michaela von Wendt
Roger Wessman

Sekreterare
Majken Stenberg
tel. 044 366 0221
e-post majken.stenberg@ekonomiskasamfundet.fi

Skattmästare Markus Smeds
tel. 0400 407 679
e-post markus.smeds@ekonomiskasamfundet.fi

BA2
Posti Oy
Posti Green

Vill Du bli medlem i Ekonomiska Samfundet? Vi välkomnar alla med intresse för ekonomiska frågor att ansöka om medlemskap. Närmare information på webbsajten www.ekonomiskasamfundet.fi

*Högklassig ekonomisk debatt sedan år 1894.*

Ekonomiska Samfundet