

# Möjligheter och begränsningar vid politikrekommendationer

I vid mening är alla beslut av ekonomisk karaktär, eftersom det alltid handlar om att väga fördelar mot nackdelar hos olika alternativ. Det är en smaksak om vi i stället kallar fördelarna för intäkter och nackdelarna för kostnader. Nationalekonomi kommer att uppfattas som den dystra vetenskapen därför att nationalekonomer aldrig kan komma ifrån sin uppgift att hela tiden påminna om att ekonomi handlar om utnyttjandet av knappa resurser; det finns ingen gratis lunch.

Grundläggande ekonomisk teori är ett mycket användbart analysinstrument vid beslutsfattande. Eftersom den i grunden handlar om hur fördelar vägs mot nackdelar kan den tillämpas på en mängd områden. Man måste emellertid använda den med förnuft. Det finns minst fyra skäl till att det kan vara svårt att göra politikrekommendationer från ekonomisk-teoretiska utgångspunkter. Det finns därför anledning att inta en ödmjuk hållning.

Det första skälet är att vad som är önskvärt resultat, dvs målet för en verksamhet, ofta är oklart eller kontroversiellt. Det andra är att många från policysynpunkt relevanta faktorer tenderar att utelämnas ur den ekonomiska analysen – kanske av tradition, kanske för att de är svåra att kvantifiera. Det tredje är att i den komplicerade värld som vi lever i kommer den teoretiska och empiriska kunskap som vi stöder oss på alltid att vara bräcklig och framtiden att vara

oviss. Det närbesläktade fjärde skälet är att uppfattningen om vad som är en bra bakomliggande teori inte är definitiv utan förändras över tiden.

Låt oss först se på ett exempel som illustrerar de första två problemen. I våras hade tidningar och radio märkliga inslag om en promemoria som Harvardekonomen Lawrence Summers skrivit för sin nuvarande arbetsgivare Världsbanken. Den gick ut på att de rika länderna borde lämna över farligt avfall på u-länderna. Lönerna är lägre i u-länderna. Värdet av det produktionsbortfall som skulle förorsakas av att förgiftade arbetare dör i förtid skulle därför vara mindre om bortfallet skedde i u-länder. "Jag anser att den ekonomiska logiken odiskutabelt talar för att giftigt avfall dumpas i landet med de lägsta lönerna", citerade man. Vidare skulle den nuvarande miljöbelastningen vara mindre i u-länderna än i i-länderna, och marginalkostnaderna av förgiftad miljö tillta med förgiftningsnivån. Detta skulle enligt Summers innebära att "de underbefolkade länderna i Afrika är underförgiftade", skrev man.

Om Summers slutsatser uppfattas som rekommendationer skulle det implicera både ett perverst mål bakom de ekonomisk-politiska rekommendationerna och ett utelämnande av bland annat faktorer som har med etik och fördelning att göra. För ekonomer av facket torde det stått klart

att detta var ett avsiktligt provokativt exempel på en tillämpning av ekonomisk logik på ett visst område för att sortera upp tänkandet och renodla några ekonomiska aspekter.

Ekonomisk-teoretisk logik kan tillämpas på många olika samhällsfenomen. Problemet är bara att vägen från grundforskningsresultat till politikrekommendationer ofta är knagglig och ibland t o m minerad.

Det tredje skälet till att vara försiktig med ekonomisk-politiska rekommendationer är att kunskapen om hur ekonomin faktiskt fungerar är bräcklig och att framtiden är oviss. Effekterna av olika förändringar blir därför svåra att förutse. Det är t ex intressant att nu läsa i de utredningar som föregick avregleringen av valutamarknaden. I flera sammanhang betonades att medvetna politiker skulle tvingas att föra en sådan politik att fundamentala balansbrister som kan ge upphov till spekulation mot valutan undviks. Valutaflödena skulle fungera som en tidig och tydlig signal om behovet av politikomläggningar.

Tacksamheten mot valutaflödessignalen var svår att upptäcka under anslaget mot kronan under hösten, då valutareserven vid åtminstone två tillfällen tömdes inom loppet av några dagar. Ljöd signalen kanske gällare i öronen än man hade tänkt sig? Risken är uppenbar att de antaganden som gjorts i de teoretiska modellerna om vad som styr politikernas och de ekonomiska aktörernas beteende varit alltför förenklade för att modellernas egenskaper också skulle visa sig vara verklighetens egenskaper. Den allmänna lärdomen av detta exempel är nog att tvärsäkerheten i rekomen-

dationerna bör stå i rimlig proportion till de underliggande beteendeantagandenas empiriska relevans.

Härmed är vi inne på det närliggande fjärde problemet. Varje generation av ekonomer tenderar att tro att den nått fram till, om inte den definitiva sanningen, så åtminstone en fungerande teori. Om man går några decennier tillbaka i litteraturen är det lätt att t ex finna påpekanden om att den ekonomiska vetenskapen har kommit fram till hur man med ekonomisk-politisk styrning kan undvika svårare konjunktursvängningar. Ett par årtionden senare är det ett helt annat budskap som förs fram, ett budskap som mer liknar det som 1960-talets studenter fick höra sina lärare driva gäck med.

Uppfattningen om vad som är en god teori inom samhällsvetenskaperna växlar således över tiden, inte minst som ett resultat av den ekonomiska utvecklingen. All kunskap är provisorisk, men den är trots allt till viss del kumulativ, dvs vi vet lite mer nu än vi gjorde exempelvis 1929. Problemet är att det är så svårt att veta vilken kunskap som blir bestående och vilken som efter hand visar sig vila på en alltför svag grund. Vi tror ändå att politikrekommendationerna bör kunna bli bättre om man dels försöker skilja ut de förslag där kunskapstillväxten utnyttjats dåligt, dels inser när helt nya problem uppstått där teori och empiri saknas, t ex när det gäller Östeuropas reformering.

Även om målen är diffusa eller kontroversiella, viktiga faktorer är uteslutna ur analysen, kunskapen bräcklig och framtidseffekterna svåra att förutse, så bör naturligtvis varken

ekonomier eller andra tåga i viktiga samhällsfrågor. De insikter i ekonomisk-politiska frågor som kan vinnas genom att man utnyttjar ekonomisk teori är alldeles för värdefulla för att gå till spillo. Men det krävs mer än dessa insikter.

Titeln på en av Arthur Okuns mest berömda böcker, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, illustrerar väl den avvägning som alltid borde finnas med när ekonomer gör politikrekommendationer. Man kommer alltid att tvingas till en avvägning mellan "jämlighet/rättvisa" och "effektivitet". Den kanske viktigaste uppgiften för ekonomer som ger råd till politiker är därför att se till att de mål vi är överens om också uppfylls med så rationella och effektiva medel som möjligt. Av särskild vikt blir att hela tiden inskräpa att det som av allmänheten och massmedierna uppfattas som jämlighet/rättvisa ofta har en statisk dimension. Ett stort antal "räknemaskiner" inom intresseorganisationerna är sysselsatta med övningar med just den inriktningen. Så gott som alla ekonomisk-politiska åtgärder kan i ett statiskt perspektiv komma att betraktas som orättvisa, eftersom svaga grupper ofta drabbas direkt. Men dessa kan mycket väl råka än värre ut på längre sikt om inte förändringarna genomförs. Ekonomer har därför en viktig pedagogisk uppgift att introducera och reda ut de mer relevanta långsiktiga frågeställningarna runt fördelningsproblemen.

För att inte tala för döva öron eller misslyckas med att få gehör för våra synpunkter krävs också att pläderingen för effektivitet inte försiggår utan tillstymmelse till inslag av huma-

nitet och vidsynthet. Det får inte bli ekonomerna som blir betraktade som kallhamrade räknemaskiner i avsaknad av det övergripande omdöme som krävs för att få trovärdighet i andras ögon. För att ekonomer skall kunna fortsätta att spela en viktig roll i samhällsdebatten måste det, för att citera Paul Samuelson, framgå att även "nationalekonomi har ett hjärta".

MAGNUS HENREKSON  
BO SANDELIN