

AGNETA HUGEMARK

Replik till mina kritiker

Avhandlingskommentarer kan utformas på olika sätt. Vedertaget är dock att förhålla sig till syfte, metod och teoretiska utgångspunkter, att diskutera avhandlingens resultat, liksom att kommentera arbetets disposition. Klas Eklund och Johan Torstensson har i sina respektive inlägg gått i replik på ett annat sätt. De ger varken en rättvis beskrivning av avhandlingens syfte eller dess resultat, och båda tillskriver bitvis avhandlingen ett innehåll som är uppenbart felaktigt för den som kan läsa innantill. Förutsättningarna för ett givande meningsutbyte – jag utgår från att det var syftet med inläggen – har därmed naturligtvis försämrats en smula. Jag skall i denna "replik på replikerna" visa på vad sätt både Eklund och Torstensson (E & T) lyckas med konststycket att avfyra en imponerande mängd krut i helt fel riktning, och jag skall påvisa vilka frågor min avhandling verkligen reser – och vilken handske det var jag *egentligen* kastade.

Vad är syftet?

Den mest påtagliga och viktigaste underligheten i Eklunds och Torstenssons kritik är deras oförmåga att redogöra för avhandlingens syften och resultat. Låt mig därför först rekapitulera dessa, för att därefter övergå till Eklunds och Torstenssons synpunkter. Den företeelse som *Den fängslade marknaden* utgår från, och vill förklara, är att svenska nationalekono-

mer under de senaste 20 åren har trätt fram som experter i debatten om den offentliga välfärdssektorns effektivitet, och att debatten i och med detta har förändrats på ett avgörande sätt. En viktig förklaring – men inte den enda – till ekonomkårens genomslag i denna diskussion bedöms av mig vara det faktum att ekonomer så enhälligt hänvisat till ekonomisk forskning och ekonomisk teori då de fört fram sina analyser. De har därvidlag hävdad vetenskaplig kompetens att bedöma den offentliga välfärdssektorns effektivitet och hur den kan höjas. Det jag granskar är hur ekonomkåren har lyckats förankra sina bedömningar av välfärdssektorns effektivitet i ekonomisk teori (det första syftet), samt hur dessa effektivitetsbedömningar efterhand har institutionaliserats i den statliga politiska välfärdsdiskursen (det andra syftet). Hela denna process – och detta är en grundläggande poäng i min avhandling – fick resultatet att diskussionen om välfärdssektorns effektivitet började föras med utgångspunkt från andra mål (effektivitet i marknadsmodellens mening) än i de politiska mål som finns formulerade för de olika verksamheterna (i bland annat Hälso- och sjukvårdslagen och Socialtjänstlagen). I takt med denna målförskjutning började förslag på "marknadsanpassning" av olika slag och omfattning föras fram som lovande effektiviseringsåtgärder.

Den som är intresserad av vad E & T har att säga om detta söker förgäves. De resonerar nämligen båda två som om min avhandling handlar om hur och varför effektivitetsdiskussionen *som sådan* uppstod, och som om den uppstod först i det ögonblick ekonomerna dök upp på scenen, det vill säga någon gång under 1970-

Fil dr AGNETA HUGEMARK är verksam vid FoU-byrån, Socialtjänsten i Stockholm.

talet. Eklund påstår att jag – upprört – frågar mig ”hur . . . rationalisering och effektivitet kunnat bli honnörsord i stället för de mer mjuka värden som dominerade för ett kvartssekel sedan”. Han besvarar därefter denna naiva – av mig icke formulerade – fråga med att hänvisa till att de ekonomiska förutsättningarna har förändrats och att det därför blivit viktigare att hushålla med resurserna. ”Dagordningen har ändrats av verkligheten själv – och detta har tvingat debatten, problemformuleringarna och lösningarna att byta karaktär”. På ett likartat sätt framhårdar Torstensson i att det som skett i den välfärdspolitiska debatten är att allt fler börjat inse ”att knappheter faktiskt alltid existerar, vare sig man vill det eller inte”.

Men detta är ju inte alls den typ av förändring i välfärdsdebatten som jag talar om. Vad jag hävdar är istället att *innebörden* av effektivitet har förändrats radikalt i den välfärdspolitiska debatten. Från att för 20 år sedan ha varit en fråga om hur väl välfärdssektorn uppfyller sina politiska mål, började den istället handla om huruvida den offentliga sektorn fungerar enligt marknadsmodellens effektivitetsbegrepp. Att resurserna blivit knappare förklarar inte bytet av de mål mot vilka verksamhetens effektivitet mäts! Men *denna* fråga undviker E & T nogsamt att diskutera.

Både E & T väljer därmed att bortse från det uppenbara faktum att effektivisering och rationalisering existerade både som begrepp och som praktik – låt vara med skiftande intensitet – långt före den tidsperiod som jag har studerat. Och det är genom detta ”förbiseende” som Eklund kan hävda att effektivitetssträvandena har *ersatt* en tidigare ”mjukisdiskussion”. Vad jag har granskat är inte heller – som Torstensson tycks tro – tränade nationalekonomers strävan att övertyga andra grupper om att ”de resurser som används i en del av denna sektor inte samtidigt kan användas på annat håll”. (Detta resonemang torde man för övrigt inte behöva

vara vare sig tränad eller nationalekonom för att instämma i!) Vad min frågeställning handlar om är istället hur ekonomkåren har lyckats erhålla tolkningsföreträde i den statliga politiska debatten om *hur* effektivitet skall definieras, det vill säga *hur* de allt knappare resurserna skall fördelas. Detta är enligt min mening ett centralt studieområde. För med ekonomernas frammarsch har effektivitet inom den offentliga sektorn kommit att betyda *något annat* än hur väl verksamheterna uppfyller de politiska målen. Istället för fördelning efter behov har kriteriet på en effektiv verksamhet blivit fördelning efter betalningsförmåga, eller ”betalningsvilja” för att tala med ekonomerna. Ekonomkåren har därmed bidragit till att vetenskapligt legitimera en välfärdsdiskussion som allt mer kommit att föras med utgångspunkt i andra mål än dem som politiskt formulerats för verksamheten.

Den grundläggande kunskapen

En annan kritikpunkt hos E & T är att de anser att min redogörelse för ekonomisk teori är styvmoderlig. Men poängen är att denna redogörelse måste relateras till avhandlingens syfte. För att ta reda på hur svenska nationalekonomer har förankrat sina effektivitetsbedömningar av välfärdssektorn i ekonomisk teori (det första syftet) har jag granska samtliga artiklar i *Ekonomisk Debatt* (1973–90) som handlar om hälso- och sjukvård, äldreomsorg, socialförsäkringar, och om välfärdssektorn i allmänhet. Denna granskning ger vid handen att det är just ”skolboksversionen” av jämviktsmodellen som svenska nationalekonomer i snart 20 år har använt sig av då de har uttalat sig om välfärdssektorns (bristande) effektivitet. Den omfattande forskning om marknadsmisslyckanden som E & T anser att jag orättmätigt har bortsett från (vilket är en sanning med modifikation eftersom jag diskuterar marknadsmodellens antaganden om säkerhet och fullständig information) finns

visserligen någon gång apostroferad i en bisats eller fotnot i de artiklar jag har granskat. Men inte desto mindre är det alltså den enkla jämviktsmodellen som man använder för att vetenskapligt understödja sina bedömningar och rekommendationer. Nationalekonomer har alltså inte bara bortsett från de politiska målen för verksamheterna, utan tydligen också från betydande *teoretiska* insikter inom nationalekonomisk forskning. Det vore intressant att höra vad E & T har att säga om detta.

Om ekonomkåren och allehanda figurer

Intressant är också att E & T anser att jag felaktigt skulle tillskriva "svenska nationalekonomer" eller "ekonomkåren" olika analyser och argument. Eklund påstår till exempel att jag blandar samman ekonomisk *forskning* och ekonomisk *debatt*. Han hävdar att seriösa ekonomer visst problematiserar effektivitetsbegreppet. Mitt misstag är enligt Eklund att jag utgår från "den allmänna debatt om ekonomisk politik som förs i media av allehanda figurer som kallar sig 'ekonomer'". Också Torstensson anser att min beskrivning grundas på "diverse ekonomers" uttalanden om saker de inte borde ha uttalat sig om. Han framhåller – och jag citerar ordagrant – att "många av de som under beteckningen ekonom framför de mest säkra påståendena om den offentliga sektorn saknar en gedigen utbildning i nationalekonomi. Här vore en viss upprensning på sin plats om nationalekonomin inte bland allmänheten ska få ett riktigt dåligt rykte" (s 511).

Eklunds och Torstenssons uttalanden är förbryllande! Vad jag studerat är nämligen inte någon "allmän debatt", vare sig i dagstidningar, riksdag, på fackmöten, eller i radioekot. En av mina huvudsakliga källor är faktiskt nationalekonomernas egen tidskrift *Ekonomisk Debatt*. Om E & T anser att de skribenter som skriver i denna, och som jag hänvisar till, passar

in under beteckningen "allehanda figurer" får det stå för dem. Själv tar jag tidskriften mer på allvar. Mitt motiv för att granska just *Ekonomisk Debatt* var att detta är ett offentligt forum där – för att citera tidskiftens förste redaktör – professionella ekonomer skall kunna "diskutera samhällsekonomiska frågor och presentera den ekonomiska vetenskapens framsteg" (Lundgren [1973]). Eftersom tidskriftens syfte också är att demonstrera att andra problem än de som vanligen uppfattas som ekonomiska – till exempel socialpolitik – kan analyseras med ekonomisk teori, framstår den som en mycket lämplig källa när man skall granska hur ekonomkåren genom åren har förankrat den offentliga sektorns effektivitetsproblem i modern ekonomisk teori. Eller anser E & T att det finns anledning att revidera uppfattningen om *Ekonomisk Debatt*? Anser de rentav att det finns skäl att definiera kårens professionella kärna som en *annan* än de akademiskt verksamma ekonomer som tillhör tidskiftens absolut flitigaste skribenter?

ESO

Min andra primärkälla – ESO-studier och andra statliga dokument – diskuterar Eklund mer ingående. Han anser att min behandling av ESO är bristfällig. Men när han hävdar att samtliga ESO-rapporter borde ingått i min studie ignorerar han återigen mitt syfte. Detta är nämligen att granska på vilket sätt ekonomernas diskussion om just *välfärdssektorn* har integrerats i den statliga politiska diskussionen (det andra syftet). Att som Eklund föreslår studera "ESOs samlade rapporter" vore mindre intressant i sammanhanget. Frågor om till exempel flygvapnets kostnadsutveckling eller jordbrukets rationalisering hade knappast tillfört något till min frågeställning. Eklund hävdar att mitt stöd för vilken betydelse ESO har haft är svagt. Och hade det bara bestått i de två sekundärkällor han hänvisar till

hade det varit det. Men Eklund glömmer viktiga primärkällor som jag har använt, nämligen statliga utredningar om välfärdssektorn i vilka ekonomernas bedömningar och rekommendationer mot 1980-talets slut blev allt mer etablerade.

Eklund anser dessutom att jag slår in öppna dörrar när jag påpekar att effektivitetsmätningar inom den offentliga sektorn bör ta sin utgångspunkt i de politiska målen för verksamheten. Får man då lov att fråga: Vem har öppnat de dörrarna? Och hur länge har de varit öppna? Eklund hänvisar stolt till en ESO-studie från 1994 där kvalitetsindikatorer redovisas och problemen med att utvärdera vissa välfärdsverksamheter påtalas. Men detta är knappast relevant som motargument till mina resultat. Intressant är det dock att en insikt som redan för 15 år sedan nådde de politiker och professionella grupper som då dominerade i effektivitetsdiskussionen, nu också nått ESO-gruppens medlemmar. Riktigt intressant är det också att svenska ekonomer, trots – sent omsider insedda – svårigheter att mäta effektivitet inom välfärdssektorn ändå sedan 1970-talet har hävdats att sektorn saknar förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

Konspiration eller profession?

Därmed har jag avslutningsvis kommit till frågan om hur ekonomernas enighet och genomslag i välfärdsdiskussionen skall förklaras. E & T hänvisar här till "verklighetens krav" och hävdar att jag är konspirationsteoretiker. Låt mig därför enkelt ta upp de teoretiska utgångspunkterna i *Den fängslade marknaden*.

Professionsteorin utgår från att varje profession inlemmar sina medlemmar i ett gemensamt tänkesätt och ger dem en gemensam begreppslig ram. Utan denna skolning kan en profession inte framträda med krav på expertstatus. Ekonomernas entonighet i välfärdsdiskussionen kan därmed förstås som grundad i en utbild-

nings- och forskningspraktik – och alltså inte i någon konspiration. Att analyserna – trots att de inte nått längre än till "den allra enklaste skolboksversionen" – också fått genomslag i den politiska debatten kräver ytterligare förklaring. Att hänvisa till vetenskaplig kunskap är en viktig förutsättning för att erhålla expertstatus, men den är inte tillräcklig. Analysen måste också efterfrågas. Här aktualiseras ömsesidigheten mellan professionella grupper status och det omgivande samhället. 1970- och 1980-talen innebar långtgående strukturella och ideologiska förändringar i Sverige. Dessa förändringar skapade, visar jag i avhandlingen, en växande marknad för den helt nya typ av effektivitetsbedömningar av välfärdssektorn som ekonomerna så enigt och enträget förde fram.

Referenser

- Eklund, K, [1995], "En fängslad sociolog – kommentar till Agneta Hugemarks avhandling", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 502–507.
- Hugemark, A, [1994], *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund Studies in Social Welfare VIII, Arkiv förlag.
- Lundgren, N, [1973], "En ny tidskrift", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 1, s 1–2.
- Torstensson, J, [1995], "Nationalekonomi och välfärdsstaten – en kritik av Agneta Hugemarks doktorsavhandling", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 508–512.