

JOHAN TORSTENSSON

## Nationalekonomi och välfärdsstaten – en kritik av Agneta Hugemarks doktorsavhandling\*

"Jokes about economists are almost as numerous as those about Scotsmen: but, like the latter, perhaps they are really speaking tributes to a class of persons that most people admire"

Donald MacDougall "In Praise of Economics", *Economic Journal*, december 1974, s 774.

Nationalekonomi är ett ämne som väcker starka känslor – ibland av beundran, andra gånger av olust. Tyvärr är den senare reaktionen minst lika vanlig som den förstnämnda. Inte minst under senare år har negativa uppfattningar om nationalekonomer blivit allt vanligare. Det har många orsaker. Ett skäl är 1990-talets lågkonjunktur och de stora samhällsombändningar vi just är mitt uppe i. Inte bara har nationalekonomerna uppfattats som oförmögna att förutsäga krisen. Det har också hävdats att de hjälpt till att "nedrusta välfärdsstaten". En av årets mest uppmärksammade avhandlingar, Agneta Hugemarks doktorsavhandling i sociologi, *Den fängslande marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten* (Lund Studies in Social Welfare VIII, Arkiv), byggs upp kring detta tema. Avhandlingen betraktar kritiskt den utveckling som ofta lett till krav på effektivisering

och andra förändringar i den offentliga sektorn.

I detta avseendet kan man säga att Hugemarks avhandling är "politiskt korrekt". Många av de åsikter som framförs i boken är nu populära i samhällsdebatten och har framförts av en lång rad av debattörer. Det nya med Hugemarks presentation är att den kläs i en vetenskaplig språkdräkt. Denna artikel börjar med att beskriva huvuddragen i boken. Därefter följer några mer systematiska kritiska reflektioner. Avslutningsvis diskuteras den nationalekonomiska professionens roll i media.

Låt mig redan nu slå fast att jag själv inte är specialiserad på offentlig ekonomi och än mindre på sociologi. Detta inlägg ska i stället ses mot bakgrund av att jag är en akademiskt verksam ekonom, intresserad av den pågående debatten om nationalekonomi. Dessutom besitter jag viss specialkunskap om avhandlingens huvudsakliga empiriska material, *Ekonomisk Debatt*. För en tidigare redaktör är det trevligt att tidskriften används som en primärkälla för en akademisk avhandling. Kanske är det ett bevis på att tidskriften fått ett rejält erkännande. Vad kan vara bättre än att en kritisk genomgång av tidskriften ligger till grund för en avhandling i en annan samhällsvetenskap?

*Docent JOHAN TORSTENSSON är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Under åren 1993–94 var han redaktör för Ekonomisk Debatt.*

\* Jag tackar Jonas Agell, Karolina Ekholm, Lars Jonung, Magnus Henrekson och Rasha Torstensson för värdefulla synpunkter. Ansvar för åsikterna som framförs i inlägget ligger dock helt på mig.

## Hugemarks avhandling

Detta är ingen recension. Jag tänker därför bara ta upp några aspekter av avhandlingen som jag tycker är intressanta. Avhandlingen tar sin utgångspunkt i den förändrade syn på offentlig sektor som vuxit sig starkare sedan 1970-talet. Krav på effektivitet och mer av konsumentstyrning har blivit framträdande i den allmänna debatten. Hugemark hävdar att nationalekonomerna spelat en framträdande roll i denna utveckling. Dessa har, hävdar författaren, genomgått en ideologisk utveckling mot mer av en kritisk attityd till "den svenska modellen". Parallellt har emellertid också en förändring skett av hela denna modell, där marknadsstyrning blivit ett vanligare inslag.

Inledningen av avhandlingen behandlar mestadels relativt okontroversiella frågor. Det finns emellertid betydligt mer kontroversiella inslag där Hugemark definitivt har valt det politiskt korrekta framför analys. I synnerhet gäller det den diskussion om jämlikhet som Hugemark går igenom på sidorna 32 och 33. Hugemark hävdar t ex tvärsäkert att "det svenska socialförsäkringssystemet har konstruerats så att det, givet den sociala verklighet vi lever i, gynnar män och missgynnar kvinnor". Det är faktiskt så att Hugemark inte presenterar några som helst empiriska belegg för sitt påstående. Än viktigare är dock att det saknas en vettig definition av begrepp som "gynnar" och "missgynnar". Hugemark tycks hävda att ett neutralt pensionssystem är ett som ger lika pension oavsett inkomst under förvärvsarbetet. Varför det skulle vara speciellt "rättvist" kan man undra? Känner inte Hugemark till att det finns olika filosofiska definitioner på rättvisa?

Avhandlingen är också fortsättningsvis stundtals svårbegriplig. Att tala om "ekonomkårens strategier" förefaller också vara lite för mycket av konspirationsteori för min smak. Ett litet, men typiskt, misstag, är också att Hugemark tycks blanda

ihop utbildning i företags- och nationalekonomi. Hon nämner att "ekonomexamen" ursprungligen bara gick att få vid de två handelshögskolorna i Göteborg och Stockholm och att civilekonomföreningen är en professionell sammanslutning för nationalekonomer! Detta påpekande kan tyckas petigt, men det visar på ett visst ointresse av att få fakta rätt och för att skilja på professionella nationalekonomer och andra sk ekonomer som uttalar sig om den offentliga sektorn.

Den kanske mest undermåliga delen av avhandlingen är Hugemarks försök till beskrivning av "ekonomernas teoretiska kunskapsbas". Denna sk ekonomiska teorigenomgång är inte så lite ytlig. På s 64 presenteras t ex ett enkelt utbuds- och efterfrågediagram som sägs vara utgångspunkten för de råd som ekonomer gett om den offentliga sektorn. Det är alltid viktigt att ha i bakhuvudet den enkla fullständiga konkurrensmodellen av partiell jämviktskaraktär. Emellertid har avvikelser från villkoren för fullständig konkurrens också varit viktiga för många av de artiklar i *Ekonomisk Debatt* och ESO-rapporter som Hugemark hänvisar till. Det är inte så konstigt. I forskning och debatt om offentlig sektor är just begreppet marknadsmisslyckande centralt. I den tillämpade mikroteorin har t ex modeller med olika former av marknadsimperfectioner och imperfekt information blivit allt vanligare. Det tar Hugemark inte alls upp.

En annan missuppfattning som Hugemark, i likhet med många andra, gjort sig skyldig till är att hävda att keynesianism skulle innebära att man förespråkar en ständigt växande offentlig sektor. Detta är fel. Keynesianism innebär inget annat än att föra en kontracyklisk politik. Om finanspolitik används innebär det en minskning av de offentliga utgifterna i högkonjunkturer och en ökning i lågkonjunkturer.

Hugemarks diskussion av de orsaker som nationalekonomer framhållit till den offentliga sektorns expansion är inte så

dålig. Här diskuteras faktorer som hög efterfrågeelasticitet för tjänster och det problem som det innebär att varje särintresse kommer att efterfråga vissa speciella offentliga tjänster eftersom deras medlemmar endast behöver betala en mindre del av utgifterna för dessa. I undertonen finns dock hos Hugemark en betydande skepsis till dessa förklaringar. Hon gör klart att hennes uppfattning är att efterfrågan på offentliga tjänster är exogen snarare än endogen. Visst är det så att det finns elementära behov, i t ex akutsjukvård, som påverkas i relativt liten grad av inkomster eller priser, men det framstår för mig också som klart att efterfrågan på många andra offentliga tjänster (t ex färdtjänst) rimligen påverkas av de priser som konsumenterna får betala.

Diskussionen om problemen med den växande offentliga sektorn är emellertid betydligt rörigare. Här blandas olika problem, såsom lägre produktivitet utveckling i offentlig sektor och höga budgetunderskott. Låt mig också nämna ett ganska typiskt fel i Hugemarks avhandling. Hon hävdar (s 96) att den "tjänst som har hög inkomstelasticitet har nämligen också hög priselasticitet."

Efter att ha diskuterat hur ekonomerna identifierat problem i den offentliga sektorn beskriver Hugemark sedan de lösningar som föreslagits. Speciellt analyseras färdtjänst, pensionssystemet och sjukvården. Bland de problem som tas upp är det faktum att en nolltaxa i offentlig sektor leder till mycket stor efterfrågan, och överutnyttjande eftersom den marginella betalningsviljan är lägre än marginalkostnaden. Därefter diskuteras olika förslag för att öka effektiviteten. Bland annat diskuteras hur sk *voucher*-system skulle kunna leda till högre effektivitet. När man läser kapitel fem och sex framstår en del av ekonomernas förslag som något extrema. Jag vill nog emellertid hävda att de citat som Hugemark lägger fram inte är helt representativa. Hon koncentrerar sig på ett antal citat som i hög grad beskriver

den offentliga sektorn i helt traditionella marknadstermer. Däremot finns i stort sett inga av de många citat som betonar marknadsmisslyckanden. Det är också viktigt att ställa nationalekonomernas förslag mot den tidigare debatten. Nationalekonomernas viktiga roll var att visa på att knappheter faktiskt alltid existerar, vare sig man vill det eller inte!

### Några kritiska reflektioner

Det finns åtminstone två mycket viktiga principiella invändningar man kan rikta mot Hugemarks teser. Den ena bygger på det faktum att Hugemark helt tycks utesluta det faktum att det finns knappa resurser i ekonomin. Att resurser som används i den offentliga sektorn inte också kan användas i andra delar av ekonomin eller att de resurser som används i en del av denna sektor inte samtidigt kan användas på annat håll tycks helt förbises av Hugemark. För en tränad nationalekonom förefaller denna brist på insikt minst sagt anmärkningsvärd, men den är kanske inte så ovanlig.

En andra punkt gäller Hugemarks syn på vetenskaplig kunskap. Hon ansluter sig till en vanlig, men ovanligt olycklig, utgångspunkt där samhällsvetenskaplig forskning baseras på någon slags modifierad marxistisk vetenskapssyn; att ingen kunskap är värderingsfri utan all kunskap bygger på vem man representerar. Visserligen är mycket av samhällsvetenskaplig forskning långt ifrån invändningsfri. Kvarstår gör dock att det finns samband som kan (visserligen med stora svårigheter, men ändå) identifieras. Avhandlingen kännetecknas av en uppfattning att så inte är möjligt. Man kan fråga vad man då ska med vetenskap till?

### Lite självkritik

Den kritiske läsaren kan förstås ställa sig en fråga: Om nu Hugemark har så fel, hur kan det komma sig att avhandlingen har

tagits på allvar och att liknande teser har framförts av så många andra? En del av förklaringen ligger säkert i att en del debattörer har utmålat nationalekonomerna som syndabockar för samhällsförändringar de ogillar. En andra förklaring är självfallet att det finns många särintressen. Ta t ex de fackföreningar i offentlig sektor, i synnerhet inom TCO, som svartmålar varje krav på förändringar i den offentliga sektorn.

En tredje möjlig förklaring kanske ändå är att finna bland oss nationalekonomer.<sup>1</sup> Vi är ibland inte så bra på att framföra vad vetenskapliga resultat egentligen säger. Ibland är vi slarviga, andra gånger är vi nog otydliga i att skilja på våra roller som vetenskapsmän och samhällsmedborgare. Slutligen uttalar sig diverse ekonomer (här är dock inte forskarutbildade nationalekonomer så vanligt förekommande) om en massa saker där den vetenskapliga osäkerheten är betydande eller på områden där det mer eller mindre är omöjligt att göra förutsägelser (räntan upp eller ner på någon dags sikt etc). Som t ex framförs av Flam & Horn [1995] är beteckningen "ekonom" inte speciellt klagörande. 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 upprepning på sin plats om nationalekonomin inte bland allmänheten ska få ett riktigt dåligt rykte. Samtidigt krävs det, som Flam & Horn också påpekar, att journalister blir mer kompetenta för att lättare kunna bedöma vilka nationalekonomer som har vetenskaplig kompetens.

Policy-orienterade ekonomer bör därför vara mycket noggranna med att ställa krav på vetenskaplig underbyggnad i de fall man framställer sina förslag som baserade på just god vetenskap. Samtidigt finns här en svår avvägning. Å ena sidan bör man ställa stora krav på vetenskaplighet. Å andra sidan vet vi att sådan kunskap sällan är helt entydig. I brist på

bättre kunskap kan den policy-orienterade ekonomen inte enbart nöja sig med att vi inget vet. Som t ex påpekats av Mats Persson [1984] så kan man inte nöja sig med att säga att ingen vetenskaplig kunskap finns när man tvingas ta ställning till olika ekonomisk-politiska frågor. Då tvingas man ibland förlita sig på mer eller mindre välgrundad nationalekonomisk intuition. Den typen av kunskap ska inte föraktas, men det är då viktigt att påpeka vad det är; välkvalificerade gissningar snarare än något baserat på väl dokumenterade vetenskapliga uppsatser.

### Slutord

Nationalekonomi är ett mycket inflytelserikt akademiskt ämne. Som sådant förtjänar det att debatteras. Det finns också en del aspekter av vissa nationalekonomers uppträdande i debatten som kan kritiseras, men den typ av kritik som Hugemark framför förtjänar dock inte alls den uppmärksamhet den fått. Tvärtom, man kan förvånas över hur media kan ta en sån här avhandling på allvar. De problem med ekonomernas framträdande i debatten som faktiskt finns får vi nationalekonomer själva ta hand om.

Inom nationalekonomin pågår och har pågått livliga debatter om hur långt man kan gå när man på vetenskaplig basis ska diskutera olika frågor, t ex offentliga sektorn eller EU-frågan. Här kan man dela upp ekonomerna i två grupper: de som valt att vara mer långtgående (t ex SNS Konjunkturråd) och mer försiktiga nationalekonomer.<sup>2</sup> Medan de "försiktiga" varit noga med att konsekvent söka stöd för

<sup>1</sup> Diskussionen här har likheter med den utomordentliga genomgången i Flam & Horn [1995].

<sup>2</sup> De mer "försiktiga" har märkts i debatten om offentliga sektorn (Agell, Lindh & Ohlsson, [1994]) och i EU-debatten (se Flam, Horn & Gottfries [1994], Lundborg [1994], Torstensson [1994]).

sina policy-rekommendationer i forskningsresultat publicerade i vetenskapliga tidskrifter har de mer "långtgående" nationalekonomerna också använt sin ekonomiska intuition och dragit slutsatser även där direkta klara teoretiska eller empiriska vetenskapliga resultat inte finns. Själv har jag varit en relativt klar representant för den "försiktiga linjen". Denna "försiktiga linje" har av olika debattörer kritiska till nationalekonomin, t ex Göran Greider och Sven Lindqvist, tagits som intäkt för att deras EU-kritiska och "välfärdspositiva" åsikter fått stöd. Jag tror att jag står på relativt säker grund när jag säger att inga av oss försiktigare nationalekonomer har något till övers för den typen av analyser som debattörerna Greider, Hugemark och Lindqvist står för. Det är inte så lite ironiskt att många av de ekonomer som Hugemark kritiserar mest häftigt, t ex Harry Flam och Ann-Charlotte Ståhlberg, också varit klara representanter för den "försiktiga linjen". Nej, Hugemark har knappast bidragit med något till debatten om nationalekonomin!

## Referenser

- Agell, J, Lindh, T & Ohlsson H, [1994], "Tillväxt och offentlig sektor", *Ekonomisk Debatt*, årg 22, s 373-385.
- Flam, H, Gottfries, N & Horn, H, [1994], "Grundlösa siffror i EU-konsekvensutredningen", *Ekonomisk Debatt*, årg 22, s 647-650.
- Flam, H & Horn, H [1995], "Är misstron mot nationalekonomerna befogad?", i Calmfors, L m fl, *Ekonomisk politik - en vänbok till Assar Lindbeck*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundborg, P, [1994], "Tro och vetande i EU-konsekvensutredningen", *Ekonomisk Debatt*, årg 22, s 253-260.
- Persson, M, [1984], "Hans Lind: Kan vi lita på nationalekonomerna", recension i *Ekonomisk Debatt*, årg 12 nr 8, s 546-550.
- Torstensson, J, [1994], "Konsekvensutredningen duger inte", *Ekonomisk Debatt*, årg 22 nr 6, s 642-646.