

KLAS EKLUND

En fängslad sociolog – kommentar till Agneta Hugemarks avhandling

Keynes sade en gång att politikerna utan att vara medvetna om det ofta är slavar under någon avliden ekonoms tankebanor.

Många håller säkert med; åtskilliga hävdar desslikes att ekonomerna har alldeles för mycket att säga till om. I synnerhet gäller det – anser många förvaltare av den svenska välfärdsstaten – dagens svenska politik och hur denna förslavas under såväl avlidna som levande ekonomer och deras marknadstänkande.

På det temat har Agneta Hugemark skrivit en avhandling i sociologi; *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund Studies in Social Welfare VIII, Arkiv 1994. Avhandlingen – som rönt viss uppmärksamhet i media – beskriver enligt den braskande baksidestexten hur ekonomkåren i Sverige "mutat in nya revir åt sig" genom att diagnosticera välfärdsstaten och föreslå åtgärder, vilka "ensidigt grundats i ekonomisk teori". Därmed har ekonomerna röjt marken för "privatisering och marknadsanpassning" av den offentliga sektorn. Som belägg för dessa teser anförts bl a ett antal artiklar i *Ekonomisk Debatt* samt verksamheten i ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi).

I media har avhandlingens författare be-

klagat sig över att "ekonomerna" inte har kommenterat hennes alster.¹ Nå, såsom ekonom, f d planeringschef i Finansdepartementet, ordförande i Produktivitsdelegationen, flitig skribent i *Ekonomisk Debatt*, sekreterare i socialdemokraternas 90-talsgrupp och ordförande för ESO bör jag kunna kvalificera mig som måltavla för Hugemarks kritik. Det må således vara mig tillåtet att ta upp den kastade handsken.

Ämnet för Hugemarks avhandling är viktigt och spännande, i alla fall för en samhällsvetare. Hur har den ekonomiska analysen av den offentliga sektorn utvecklats? Är ekonomernas verktyg lämpade för den sortens analys? Har ekonomkåren någon gemensam ståndpunkt? Har denna i så fall påverkat den politiska agendan? Hur har ekonomerna fört sin debatt, och har de använt några särskilda instrument för att påverka?

Åtskilliga samhällsvetare retar sig över vad de uppfattar som ekonomiämnets imperialism. Ekonomerna företräder en – för att tala med Myrdal – "mjuk" vetenskap, men uppträder likväl ofta med anspråk på att vara av "hårdare" kaliber än andra samhällsvetare. De söker ofta lansera sina egna begrepp och metoder på andra fält; Gary Beckers analyser av familjebildning, kriminalitet och utbildning är kanske de mest uppmärksammade

Ekonom lic KLAS EKLUND är chefekonom på S-E-Banken. Han är ordförande för ESO och har tidigare bl a varit planeringschef i Finansdepartementet samt ordförande för Produktivitsdelegationen.

¹ I *LO-Tidningen* 21/95 hävdas text på en hel sida att avhandlingen "innehåller en svidande kritik av hur ekonomerna som yrkesgrupp tillåtits breda ut sig i den offentliga debatten", samtidigt som "ekonomerna har svarat genom att tuga ihjäl angriparen".

(och, enligt många icke-ekonomer, förskräckande).

Men förvånande nog är det inte den typen av analys Agneta Hugemark behandlar i sin avhandling. Snarare är det de föga förargelseväckande standardekonomresonemangen om effektivitet som fått hennes kinder att blossa. Det är inget annat än själva grundbulven i nationalekonomins *Weltanschauung* – att det inte finns några gratisluncher, att allt har en kostnad (eller åtminstone en alternativkostnad) och att det därför är viktigt att resurserna används effektivt – som upprör henne.

Fikonartade termer

Hennes utgångspunkt är det glada 60-talet. Sjukvårdsdebatten på den tiden, minns hon, handlade om helt andra saker än i dag, nämligen om hur patienterna skulle beredas en så bra vård som möjligt. Debatten fördes främst av vårdpersonalen och liknande professionella expertgrupper; läkarna, kuratorerna, sociologerna och psykologerna. I dag, däremot, förs debatten i hög grad med ekonomiska förtecken; kostnader, produktivitet och effektivitet står i centrum. Ekonomerna har blivit "välfärdsexperten" och anför debatten, medan andra gruppers expertstatus har minskat.

Även om tonen i avhandlingen är just avhandlingsmässig och sidorna späckas av jargong skiner författarens upprördhet över denna tingens utveckling igenom på snart sagt varje rad. Hur har det kommit sig, undrar hon, att något sådant har skett? Hur har rationalisering och effektivitet kunnat bli honnörsord i stället för de mer mjuka värden som dominerade för ett kvartssekel sedan? Hur har egentligen de elaka ekonomerna burit sig åt? Det är frågan hon ställer – fast i något mer fikontade termer: Hur har "ekonomernas diskursiva strategier för att erhålla expertstatus" egentligen utformats?

För att svara på den frågan tröskar hon

först igenom ekonomernas "teoretiska kunskapsbas" (vilket i praktiken innebär att hon summerar den allra enklaste läroboksmodellen av utbud och efterfrågan, utan några komplikationer). I ett särskilt kapitel diskuteras effektivitetsbegreppet. Hon granskar ekonomernas egen debatt om den offentliga sektorn, inte minst såsom den avspeglats i *Ekonomisk Debatts* spalter genom åren. Särskild uppmärksamhet ägnas ESO, som sägs vara "en statlig arena av avgörande vikt" för "den ekonomiska kompetensens diskursiva institutionalisering".

Några poänger har Hugemark otvivelaktigt. Hon noterar att Sverige är litet, vilket betyder att ekonomerna ofta jagar i flock; det är ont om utrymme för avvikare. Hon har rätt i att en del – men långt ifrån alla – ekonomer ibland använder den allmänna jämviktsmodellen slarvigt och alltför lättvindigt tar den som utgångspunkt för normativa policyslutsatser, utan att systematiskt tänka igenom huruvida dess slutsatser kan tillämpas på just det området.

Men detta är knappast någon nyhet. Jag tror att de flesta ekonomer i riket faktiskt håller med om den bedömningen, liksom att det går att ställa en rad spännande frågor om nationalekonomins politiska karaktär. Villy Bergström har en gång i en omdebatterad artikel sagt att ekonomkåren har en liberal *bias* när det kommer till samhällssyn och ekonomisk politik. Orsaken är, skrev Bergström, "att nationalekonomernas studieobjekt alltid är den enskilda, nyttomaximerande människan. Den ekonomiska människan är identisk med liberalismens människoupfattning" (Bergström [1977]).

Här finns en fråga med stor sprängkraft – eller, rättare sagt, en uppsjö av sådana frågor. Är nationalekonomin i sig liberal? Gör det att ekonomerna i politiska frågor får en liberal *bias*? Eller är det så simpelt att den vars ämne är ekonomi helt enkelt tvingas tänka mer på kostnader och resursramar än andra? Har detta av-

speglat sig i ekonomers policyförslag om den offentliga sektorn? Skiljer sig svenska ekonomer från utländska i detta avseende? Tyvärr ställer Hugemark aldrig dessa frågor. Debatten om Villy Bergströms inlägg känner hon uppenbarligen inte till, och än mindre den utländska eller vetenskapsteoretiska. Jämförelsen mellan svenska och utländska ekonomer – och mellan den svenska offentliga sektorn och offentlig sektor i andra länder – görs inte.

Banal skolboksversion

Inte heller redovisas nationalekonomins forskning om offentlig sektor på något tillfredsställande sätt. Hade Agneta Hugemark gått utanför den banala återgivningen av den allra enklaste skolboksversionen av den allmänna jämviktsmodellen, så hade hon noterat att så gott som all mikroekonomisk forskning i dag handlar om problem och brister i denna jämviktsmodell: ofullständig information, *second best*-lösningar, spelteori, marknadströgheter och friktion, mm, mm. I synnerhet gäller det analysen av den offentliga verksamheten, där ju inte minst gränsytorerna mellan statsvetenskap, juridik, sociologi och ekonomi fullkomligt jäser av spännande frågor – som inte alls fångas av hennes introduktionskurspresentation av ekonomiämnet.

Ett problem är med andra ord att Agneta Hugemark (förmodligen på grund av bristande kunskap om ekonomiämnet) blandar samman ekonomisk *forskning* å ena sidan och ekonomisk *debatt* å den andra. Distinktionen är viktig, och åtskilliga ekonomer på forskningsfronten ogillar att bli hopblandade med den allmänna debatt om ekonomisk politik som förs i media av allehanda figurer som kallar sig "ekonomer" (se tex Flam & Horn [1995]). Denna mediadebatt är något som många ägnar sig åt; ekonomer likaväl som icke-ekonomer. Men Hugemark fastnar där och misslyckas att fånga de mycket va-

rierande uppfattningar om såväl diagnos som recept som finns i den ekonomiska forskningen om den offentliga sektorn; att som Hugemark påstå att ekonomerna har en "oproblematisk" inställning till effektivitetsbegreppet är fullständigt fel när det gäller den seriösa forskningen om den offentliga sektorn.

Men hur är det då med den ekonomiska debatten om den offentliga sektorn? Den som förs i dagstidningar och i riksdag, på fackmöten och i radioekot? Har inte den svängt, från en optimistisk och glatt expansionistisk kör på 1960-talet till en mer pessimistisk och rationalitetsinriktad i dag?

Jovisst! Men är det verkligen någon – mer än den värsta konspirationsteoretiker – som tror att detta beror på att "ekonomkåren" följt en viss "diskursiv strategi" i detta syfte? Den röda tråden i Agneta Hugemarks avhandling är det konspirativa letandet efter "strategier" från en mer eller mindre homogen ekonomkår. Men huvudskälet till att debatten om den offentliga sektorn ändrat karaktär under en mansålder är i själva verket betydligt mindre upphetsande: nämligen att de ekonomiska förutsättningarna och problemen ändrats! Dagordningen har ändrats av verkligheten själv – och detta har tvingat debatten, problemformuleringarna och lösningarna att byta karaktär.

Det märkligaste i *Den fängslade marknaden* är att författaren under 200 sidor lyckas följa ekonomkårens påstådda strategier för den offentliga sektorn utan att ens beröra hur denna sektor själv ändrar utseende. För 30 år sedan var den offentliga sektorn hälften så stor som i dag, skattetrycket var hälften så högt, hälften så många var anställda där (och långt fler jobbade i den privata sektorn), tillväxten i ekonomin var stark, befolkningens ålderssammansättning var annorlunda – med helt andra konsekvenser för pensionssystem och sjukvård. Budgetunderskott existerade knappast. Statsskuld

visste vi nått och jämnt vad det var.

Sedan dess har den offentliga verksamheten, utgifterna, skattetrycket, underskotten och skulderna exploderat – samtidigt som tillväxten har bromsat in. Summan av antalet offentliganställda och antalet som försörjs via transfereringar överstiger numera med bred marginal antalet privatanställda. Vi har mängder med exempel på att bidrags- och skattesystem skapat – med Stig Malms ord – ”perversa” och produktivitetshämmande effekter. Vi har sett förtidspensioneringarna nå svindlande höjder och alla vet att den svaga tillväxten har gjort det gamla ATP-systemet ohållbart.

Tilltagande häpnad

Förvånar det någon tänkande människa att ekonomiska överväganden under loppet av denna process blivit allt viktigare? Måste man leta efter ”diskursiva strategier” för att begripa varför effektivitet och rationalitet i verksamheten blivit allt mer nödvändiga? Kan inte den viktigaste förklaringen helt enkelt vara att det blivit allt viktigare att hushålla med skattebetalarnas pengar?

Det är med tilltagande häpnad jag läser Hugemarks bok – där denna verklighet aldrig dyker upp. Sida efter sida dessa (ytliga och banaliserande) genomgångar av ”ekonomernas” analys och ”strategi” – medan själva *objektet* för denna analys och påstådda strategi, den offentliga sektorn själv, lyser med sin frånvaro, allt bjärtare ju längre läsningen fortskrider. Den utbuds- och efterfrågemodell Hugemark försöker beskriva har funnits i över 100 år. Att på 200 sidor skärskåda ”ekonomernas diskursiva strategi” utan att ens reflektera över *varför* så många – media, politiker och förvaltningschefer (från alla partier) – under senare tid valt att lyssna på ekonomisk analys (ingen har ju tvingat dem), det blir efter hand som Hamlet utan prinsen, korv utan senap, sill utan

nubbe, eller – varför inte? – utbud utan efterfrågan...

Hugemark beklagar sig över den nya tidens hjärtlösa och krassa ekonomer och ställer dem (oss) i motsats till den äldre generationen av sociala ingenjörer; men hon tar ingen hänsyn till att de ekonomiska problemställningarna såg helt annorlunda ut för två generationer sedan. Därför hamnar hon ofta snett, tex när hon exemplifierar denna äldre generation med Gunnar Myrdal – uppenbarligen ovetandes om att Myrdal på äldre dagar, när han såg hur verkligheten förändrades, skarpt varnade för de tilltagande ineffektiviteterna i de offentliga finansieringen; läsarna av *Ekonomisk Debatt* minns kanske hur han i en uppmärksam artikel varnade för hur skattesystemet gjorde svenskarna till ”ett folk av fifflare” (Myrdal [1978]). Eller när hon förtiger att rader av andra än ekonomer utifrån andra – icke pekuniära – utgångspunkter satt sökarljuset på brister i den offentliga verksamheten; tex Maktutredningen, som noterade att människors känsla av vanmakt är störst just på de områden där den politiska makten och de offentliga systemen är starkast (SOU 1990:44).

Är det – mot den bakgrunden – så konstigt att skatternas höjd och den offentliga sektorns storlek kommit att diskuteras allt mer kritiskt och att allt fler ifrågasätter det ”välfärdsprofessionella” perspektiv som Hugemark saknar från det glada 1960-talet men som sällan brydde sig om sådana petitesseer som kostnader, finansiering och effektivitet?

Frågan är retorisk och kan knappast besvaras med annat än nej. Den intressanta frågan är därför inte varför många ekonomer i den allmänna debatten föreslagit utgiftsnedskärningar och sänkta marginalskatter (det märkliga hade varit om de *inte* hade gjort det!), utan huruvida deras förslag varit grundade i ekonomisk teori, eller om förslagen gått långt utöver vad ekonomen kan säga *som ekonom*; eller om – för att ta den rakt motsatta utgångs-

punkten – svenska ekonomer kanske varit alltför sena att slå larm om ineffektiviteterna.

Men dessa frågor ställs alltså tyvärr inte.

Överdriven betydelse

I stället ägnar Agneta Hugemark ESO betydande uppmärksamhet – tyvärr med lika lite skärpa. Denna kommitté bildades 1981 som en "think tank" åt Finansdepartementet. Expertgruppen har sedan dess fungerat som en länk mellan forskning och offentlig verksamhet. Ungefär 10 rapporter om året publiceras, författarna står själva för sin analys och rapporterna överlämnas därefter till kanslihuset som ett bidrag till kunskapsuppbyggnaden om den offentliga sektorn.

Författaren ser ESO som en strategisk arena för ekonomerna. Här har de funnit en särskilt effektiv kanal för att sprida sitt marknadsevangelium, och dessutom fått finansministerns öra. Eller, i Hugemarks språkbruk, det är här "den ekonomiska diskursen institutionaliserats politiskt".

Efter att ha varit ledamot av ESO nästan från dess tillblivelse och kommitténs ordförande de senaste åren vet jag att författaren tilldelar ESO (som fö inte alls bara består av ekonomer) en överdriven betydelse. I och för sig är det smickrande att ESO med sina små resurser (högt räknat kanske en promille av högskolornas samhällsvetenskapliga forskningsmiljarder) anses spela en så avgörande roll. Men det är naturligtvis inte ESOs fel (eller förtjänst) att de ekonomiska aspekterna av den offentliga sektorn uppmärksammas mer de senaste åren; huvudskälet är det redan angivna, nämligen ett tilltagande, allt mer uppenbart behov att hushålla med resurserna. Det var också därför ESO bildades, nämligen för att politikerna ansåg att det behövdes mer ekonomisk kunskap om den offentliga sektorn; det "välfärdsprofessionella" perspektivet räckte inte längre när pengarna höll på att

ta slut. Det är därför – och inte som en följd av slemma ekonomers "diskursiva strategi" – som det ekonomiska perspektivet ökat i betydelse, inte bara i Finansdepartementet utan överallt i kanslihuset, i påtryckarorganisationer och utredningsapparater.

Hur har då Hugemark landat i slutsatsen att just ESO haft sådan tyngd? Vad använder man för vetenskaplig metod i en avhandling i sociologi? Har hon lusläst riksdagstrycken för att där upptäcka att riksdagsledamöterna hänvisar till ESO-studier inför sina olika förslag? Har hon intervjuat finansministrarna eller statssekreterarna i Finansdepartementet om ESOs inflytande? Har hon undersökt huruvida offentliga utredningar eller andra institutioner angett ESO som inspiratör? Har hon talat med någon på ESO? Har hon ens läst ESOs samlade rapporter? Svaren på alla frågorna är nej. Som källa till sitt omdöme om ESOs betydelse anger hon alls icke riksdagstryck eller intervjuer med beslutsfattare. Hennes källa är en artikel och en debattbok av journalisterna Peter Antman [1994] (som till yttermera visso framför allt behandlar långtidsutredningarna och inte ESO) respektive Björn Elmbrant [1993]! Håhåhaja.

Kritiklös upprepning

Det är mot denna bakgrund inte särdeles förvånande att Hugemarks analys av ESOs verksamhet är svag. Om man inte själv har läst så många av ESOs rapporter blir naturligtvis lödigheten i analysen därefter. Hugemark upprepar kritiklöst och utifrån andrahandskällor den kritik som rader av missnöjda objekt för ESOs studier rapat upp intill trötthet; att ESOs produktivetsstudier inte är användbara, eftersom de inte mäter kvalitet samt att effektivitetsstudier förutsätter att man utvärderar verksamheten utifrån de politiska målformuleringarna som den åsatts. Därmed slår hon in flera öppna dörrar, helt i onödan. Självklart bör kvaliteten in-

kluderas och visst måste de politiska målen vara utgångspunkten för effektivitetsdiskussionen. Och det är just därför ESOs studier gått steg för steg. De började onekligen med kvantitativa volymmått; men därefter har ESO – just eftersom dessa är ofullständiga – gått vidare med kvalitetsstudier och analyser av effektivitet (det visar sig då för övrigt ofta att de politiska målformuleringarna är så sudriga att verksamheten inte ens går att utvärdera).² Hennes polemik är därför sedan länge överspelad.

Det finns mer att säga. Men boken blir inte bättre för det. Ämnet är viktigt, men här blir det misshandlat och konspirativt. Nog hade det varit mer intressant att läsa en seriös genomgång av hur teoretisk utveckling och verklighetens tryck samspelet – och hur detta i sin tur exploaterats av politiker och media (och misstolkats av andra discipliner). Som det nu är har det tyvärr blivit en sörja av alltihopa. Hugesmark har knappast lyckats beskriva hur ekonomerna "fängslat" den offentliga sektorn; däremot har hon uppenbarligen själv blivit fängslad av sina försök i den konspirationsteoretiska genren.

Referenser

- Antman, P, [1994], "Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992", i Gustavsson, (red), *Köp, sälj, var god svälj?*, Arbetsmiljöfonden, Rapportserien.
- Bergström, V, [1977], "Nationalekonomerna och arbetarrörelsen", i Herin, L & Werin, L (red), *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik. Nationalekonomiska föreningen 100 år*, Norstedts, Stockholm.
- Elmbrant, B, [1993], *Så föll den svenska modellen*, T Fischer & Co, Stockholm.
- Flam, H & Horn, H, [1995], "År misstron mot nationalekonomerna befogad?", i Calmfors, L m fl, *Ekonomisk politik – en vänbok till Assar Lindbeck*, SNS Förlag, Stockholm.
- Myrdal, G, [1978], "Dags för ett bättre skattesystem", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 7, s 493–506.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport, Stockholm.

² Ett exempel på kvalitetsstudier är Ds 1994:22 om kvalitetsutvecklingen i sjukvården, där inte mindre än 29 olika diagnosområden belyses med kvalitetsindikatorer. Resultatet av rapporten blev att kvaliteten i sjukvården i väsentliga avseenden har ökat kraftigt under de senaste decennierna. Den rapporten har för övrigt flitigt citerats och framhållits av de professionella grupper i sjukvården som Hugesmark menar trängts undan av ekonomerna...