

ROLAND GRANQVIST

## Om nationalekonomiska standardresonemang i välfärdsdebatten

Vetenskapliga arbeten, inom nationalekonomin såväl som inom andra discipliner, är ofta relevanta vid bedömningen av ett politiskt förslag. Relevansen är emellertid sällan så klar att ett visst forskningsresultat entydigt talar för eller mot en viss politisk åtgärd. Även om så skulle vara fallet kan ofta andra resultat åberopas som går i motsatt riktning. Specialiseringen inom dagens vetenskap gör det också svårt att överblicka all forskning av relevans, tex för effektivitetsfrågorna i den offentliga välfärdssektorn. Det är därför viktigt att eventuell kritik, som finns inom forskarsamhället, mot de resonemang och förslag som framförs av experter i den offentliga debatten också förs fram.

En intressant, uppmärksammas och välskriven doktorsavhandling i sociologi av Agneta Hugemark [1994] om de svenska nationalekonomerna i de senaste 20 årens debatt om den offentliga välfärdssektorns effektivitet kommenteras i *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, av Klas Eklund [1995] och Johan Torstensson [1995]. I denna kommentar skall jag uppehålla mig vid några punkter där jag har invändningar mot Eklund och Torstensson. Jag menar att de underskattar de problem, av såväl normativ som deskriptiv karaktär, som är förknippade med att ge politiska rekommendationer på grundval av till synes självklara och okontroversiella ekono-

miska standardresonemang. Jag kommer inte att direkt kommentera deras synpunkter på Hugemarks avhandling.<sup>1</sup> Jag vill emellertid inledningsvis peka på ett intressant förhållande. Hugemark hävdar, på grundval av sin empiri, att det i hög grad är den enkla "skolboksversionen" av jämviktsmodellen som svenska nationalekonomerna i snart 20 år har använt sig av då de har uttalat sig om välfärdssektorns (bristande) effektivitet" (Hugemark [1995, s 514]). Både Eklund och Torstensson ifrågasätter denna slutsats, men *bådas* artiklar innehåller, som jag kommer att visa, exempel på mycket diskutabla tillämpningar av just denna typ av enkla ekonomiska standardresonemang.

### "Instant economics" i debatten

Både Eklund och Torstensson noterar att det finns vetenskapliga brister och även rent slarv bland nationalekonomerna i debatten, men ingen av dem ägnar detta något större utrymme. De tycks mena att detta problem inte är så viktigt att ta upp i den offentliga diskussionen. Eklund avfärdar det med att detta knappast är någon nyhet och tror "att de flesta ekonomer i riket faktiskt håller med om den bedömningen" (s 503). Båda hävdar, med hänvisning till Flam & Horn [1995], att kritiken mot nationalekonomerna i hög grad bygger på missförstånd; många som framträder under beteckningen "ekonom" i debatten har relativt begränsad formell kompetens i nationalekonomi. Torstensson pekar därvid på problemet att journalister inte alltid kan "bedöma vilka nationalekonomer som har vetenskaplig kompetens" (s 511).

*ROLAND GRANQVIST är docent i företagsekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning har främst rört sjukvårdsekonomi och normativ ekonomisk analys.*

<sup>1</sup> Se Hugemark [1995], där deras kritik bemöts.

Det förhållandet att de flesta ekonomer sedan länge varit medvetna om vetenskapliga brister i den ekonomiska debatt, som förs av ekonomiska experter, är knappast något bra skäl för att initierad kritik så sällan förs fram offentligt. Det kan ligga nära till hands att avfärda bristerna som uttryck för bristande kompetens i nationalekonomi, men det vore vilseledande av åtminstone två skäl. För det första förekommer brister även hos ekonomer, som allmänt anses vara mycket kompetenta i nationalekonomi. Till synes invändningsfria och vetenskapligt välgrundade ekonomiska resonemang, som förs av experter i debatten, kännetecknas alltför ofta av snabbhet i slutsatserna snarare än av kvalitet i analysen. Detta är i och för sig inte något unikt för Sverige,<sup>2</sup> i den internationella debatten används termen "instant economics" när man utifrån enkla läroboksmodeller ger snabba rekommendationer i ekonomiska frågor, men genomslaget torde bli större i ett litet land, där kritiska röster kan bli få.<sup>3</sup>

För det andra skiljer sig de journalister, som ofta bedriver "instant economics" på de stora tidningarnas ledarsidor, från sina kolleger snarast genom att ha en mer gedigen nationalekonomisk skolning. I båda fallen torde slutsatsen få särskilt stort genomslag just för att de framförs med anspråk på att vara grundade i nationalekonomisk vetenskap och för att de så sällan bemöts av kritik från företrädare för denna disciplin. Snarare än att i ekonom- och journalistutbildningen föra in mer nationalekonomi så tror jag alltså att man i den offentliga debatten bör föra fram mer av den kritik mot dylika analyser, som finns bland experter och forskare.

Mot bakgrund av de ekonomiska frågornas stora betydelse för de politiska besluten finns här ett allvarligt problem för en demokratisk opinionsbildning. Det är inte någon lätt uppgift för politiker och allmänhet att bedöma hållbarheten i den vetenskapliga grunden för de resonemang som förs fram av ekonomiska experter i den offentliga debatten. Eklund tangerar

problemet när han noterar att "så många – media, politiker och förvaltningschefer (från alla partier) – under senare tid har valt att lyssna på ekonomisk analys" (s 505), men han tycks snarast tolka den stora "efterfrågan" "från alla partier" som en bekräftelse på att ekonomernas roll i politiken är oproblematiske. Jag menar att detta stora intresse tvärtom utgör ett starkt skäl att kritiskt undersöka denna roll.

### Osäkra förutsättningar

Eklund menar att den enklaste "skolboks-versionen av den allmänna jämviktsmodellen" sällan duger och pekar på att forskningen i hög grad är inriktad på problem och brister i denna modell. Likväl är det, som Hugemark visar i sin avhandling, vanligen denna version som nationaleko-

<sup>2</sup> Se tex Sen [1986], som noterar att nationalekonomerna i den engelska ekonomiska debatten ofta har tagit för givet att "... an economy will simply shift instantly from an old equilibrium to a new one corresponding to the changed situation. ... Whether such an assumption of rapid equilibration makes sense or not would depend ... on a variety of properties of equilibria such as uniqueness, stability and speed of convergence. It is fair to say that in debates on prognosis or policy none of these aspects tends to receive the attention that they should get. Indeed, the more vague the knowledge of general equilibrium economics the more have practitioners been prone to treat some of the more elementary and contingent results of that theory as a sure-fire basis for practical decision-making" (s 10).

<sup>3</sup> Det är möjligt att "instant economics" i debatten inte så ofta utövas av forskarutbildade nationalekonomer, men å andra sidan får slutsatserna mycket större tyngd när de framförs av en känd professor i nationalekonomi än när de framförs av en mindre känd ekonom utan "gedigen utbildning i nationalekonomi" (s 511). Det är också viktigt att skilja mellan *företags*-ekonomer och *nationalekonomer*; de allra flesta ekonomer har i sin grundexamen valt företagsekonomi, inte nationalekonomi, som sitt huvudämne.

nomerna har knutit an till i den diskussion om effektivitetsfrågorna i den offentliga välfärdssektorn som publicerats i *Ekonomisk Debatt*.

Den intressanta frågan är, menar Eklund, inte varför så många ekonomer i debatten förordat sådant som "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*" (s 505). Det är lätt att instämma i att det vore märkligt om ekonomerna inte hade förordat skattesänkningar om man enbart håller sig inom ramen för den enkla skolboksversionen av jämviktsmodellen. Relevansen av denna kan emellertid ifrågasättas, vilket ju också Eklund faktiskt gör. Det är inte alls säkert att marginalskattesänkningar i verkligheten, eller i mer sofistikerade modeller, får de effekter som framstår som självklara i de enkla modellresonemangen.

Det är inte heller tillräckligt att fråga sig om ekonomernas förslag är grundade i ekonomisk teori, man måste också undersöka i vilken mån deras resonemang är empiriskt välgrundade och beaktar de olika problem som aktualiseras av förslagen. Eklund tycks mena att det enda man kan uttala sig om i debatten "som ekonom" just gäller samband i ekonomisk teori. Att så många nationalekonomer i den ekonomiska debatten anser, som Eklund, att man på säker vetenskaplig grund kan uttala sig om vilka de ekonomiska effekterna blir av sänkta marginalskatter, kanske kan ses som ett uttryck för att denna syn på ekonomens roll är vanlig. Enigheten kan i hög grad bero på att man i sina resonemang utgår från samma förutsättningar, vilka därför sällan ifrågasätts trots att de ofta är helt avgörande för slutsatserna och knappast kan sägas vara grundade på relevanta empiriska studier.

Motsvarande tycks också gälla empiriska resultat som brukar återopas i skattedebatten. Wibe [1992, s 230] noterar t ex att den teoretiska modellens formulering i

den kanske mest återopade studien, Hansson [1984], med *logisk* nödvändighet innebär "att skattehöjningar leder till sämre samhällsekonomi" samt att "ingen som helst empirisk undersökning ligger bakom" den siffra som i debatten har framställts som ett empiriskt resultat.<sup>4</sup>

### Kontroversiella standardresonemang

Ett viktigt problem, som varken Eklund eller Torstensson behandlar, är att "de föga förgelseväckande standardekonomresonemangen om effektivitet", som Eklund talar om, inte alltid är så okontroversiella i den ekonomiska debatten. Denna kritik riktas inte mot teser som att det finns knappa resurser i ekonomin eller att de resurser som används i den offentliga sektorn inte samtidigt kan användas på annat håll, som Torstensson tar upp. Inte heller ifrågasätter den att det inte finns några gratisluncher eller allmänna formuleringar om att det är viktigt att resurserna används effektivt, som Eklund uppehåller sig vid.

Däremot gäller en viktig kritik att standardresonemangen i debatten används så att de kan ifrågasättas på empiriska och teoretiska grunder och att de kan visas

<sup>4</sup> Se också Lind [1990], som på grundval av en undersökning av teoretiska och empiriska arbeten inom ämnesområdena företagsinvesteringar och arbetsutbud, publicerade i fem av de mest ansedda vetenskapliga tidskrifterna, i en sammanfattning av sina resultat menar att de empiriska studierna har långt kvar till stringens: "De ekonomiska teorier som används vid mätningar är ju egentligen inte testade. Den empiriska grunden för många detaljer i de 'restriktioner' som påläggs observationerna är bräcklig (tex egenskaper hos nytto- och produktionsfunktioner). Fortfarande är det en öppen fråga vad som kommer att hända med de uppmätta sambanden när ytterligare faktorer infogas eller vissa empiriskt diskutabla antaganden modifieras. När slutsatser ska dras från mätningar av denna typ handlar det fortfarande mycket om just *bedömningar*: Är den teori som används 'tillräckligt' realistisk?" (s 167)

komma i konflikt med viktiga mål och principer för den offentliga välfärdssektorn och därmed bli mycket kontroversiella. Ett exempel kan tas från Torstenssons artikel, där det sägs vara ett "faktum", och ett "problem", att en nolltaxa leder till "överutnyttjande" av offentliga tjänster (§ 510). Detta standardresonemang kan ifrågasättas på flera grunder.

Vad menas med "överutnyttjande"? Redan valet av term anger att det är ett utnyttjande som betraktas som negativt ur normativ synpunkt. Enligt standardresonemanget är det sådan konsumtion för vilken den marginella betalningsviljan är lägre än marginalkostnaden. Allt "överutnyttjande" är ineffektivt, enligt detta resonemang, eftersom "överutnyttjarna" skulle föredra att använda motsvarande resurser till annan konsumtion, för vilken deras betalningsvilja är högre.

Ett dylikt standardkriterium är inte alltid förenligt med målen för offentlig sjukvård eller andra delar av den offentliga välfärdssektorn. En av grundprinciperna inom den offentliga sjukvården är att vård skall allokeras efter individuella medicinska behov.<sup>5</sup> Överutnyttjande skulle enligt denna behovsprincip föreligga t ex då en individ utan medicinska behov erhåller vård. Information om medicinska behov är *nödvändig* för att fastställa om överutnyttjande föreligger enligt behovsprincipen. Enligt det nationalekonomiska standardresonemanget är det *tillräckligt* med information om betalningsvilja och marginalkostnad. I stället för *ökad* effektivitet, i betydelsen ökad målpuppfyllelse inom en given resursram, kan alltså *minskad* effektivitet i just denna innebörd bli resultatet om man skulle tillämpa ovanstående standardkriterium.<sup>6</sup>

Ett tänkbart försvar för standardresonemanget är att det egentligen bara bygger på den paretianska tesen, i standardlitteraturen betraktad som helt okontroversiell, att man inte bör välja ett tillstånd *x*, framför ett annat tillstånd *y*, om åtminstone en individ föredrar *y* framför *x* och inte någon

föredrar *x* framför *y*. Detta kan emellertid ifrågasättas.<sup>7</sup> Låt oss t ex se på en tänkt åtgärd, som innebär att alla "överutnyttjare" inom den offentliga sjukvården erhåller ett penningbelopp motsvarande kostnaden för sitt "överutnyttjande" i stället för denna vård. Enligt standardresonemanget tycks åtgärden kunna försvaras med ovanstående tes. Eftersom "överutnyttjarna" väljer pengarna framför vården – vilket är innebörden av att betalningsviljan understiger marginalkostnaden – så utgår man från att de, om de är konsistenta, också skulle stödja åtgärden. Alla andra förutsätts vara indifferentia ef-

<sup>5</sup> I Hälso- och sjukvårdslagen (HSL 1982:50) står det t ex: "Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen". I förarbetena till HSL sägs uttryckligen "att behovet av vård, inom ramen för de ekonomiska resurserna, *ensamt* skall vara avgörande för vårdens omfattning och karaktär" (min kursivering). Ett effektivitetskriterium som är förenligt med målen för den offentliga sjukvården måste alltså bygga på information om individers medicinska behov.

<sup>6</sup> Vid införandet av National Health Service, den skattefinansierade sjukvården i Storbritannien, *minskade* höginkomsttagarnas konsumtion av öppen vård i England och Wales med 11% medan låginkomsttagarnas *ökade* med 17% (Stewart & Enterline [1961]). Nastan exakt samma mönster erhöles när man år 1970 införde skattefinansierad sjukvård i Quebec (Enterline m fl [1973]). Det är rimligt att tolka dessa resultat så att låginkomstgruppernas ökade konsumtion utgjorde ett "överutnyttjande". Deras betalningsvilja torde alltså ha understigit marginalkostnaden för den ökade vårdkonsumtionen. I stället för att se låginkomsttagarnas "överutnyttjande" som uttryck för effektivitetsbrister, vilket följer enligt standardkriteriet, så kan det tvärtom ses som uttryck för en ökad effektivitet i matchningen mellan sjukvård och individers medicinska behov och som en viktig eftersträvd effekt av införandet av en offentlig sjukvård med nolltaxa.

<sup>7</sup> Jag har utvecklat några olika grunder för detta i Granqvist [1993, s 77–83, s 94–104 och s 144–152].

tersom deras konsumtion inte påverkas.

Båda dessa förutsättningar kan ifrågasättas. Det är inte samma sak att välja pengarna framför vården som att välja att åtgärden genomförs framför att den ej genomförs. Det förra valet avser endast individens egen konsumtion medan det senare gäller alla "överutnyttjares" konsumtion.<sup>8</sup> Antag att "överutnyttjandet" gäller behov som prioriteras högt inom den offentliga sjukvården. Att betalningsviljan understiger marginalkostnaden kan t ex bero på att "överutnyttjarnas" inkomster är låga – se fotnot 6 ovan – eller att kostnaderna för att tillgodose deras behov är stora. Det är då knappast rimligt att, som i standardresonemanget, förutsätta att varje individ är indifferent till om de skattefinansierade vårdresurserna används för att tillgodose andra individers högprioriterade behov eller om de används för att dela ut pengar till dem som har dessa behov.<sup>9</sup>

Vilken grund finns för att nolltaxa leder till "överutnyttjande"? Enligt Torstensson leder nolltaxa till "överutnyttjande *eftersom* den marginella betalningsviljan är lägre än marginalkostnaden" (min kursivering). Såvitt jag förstår sluter han sig till detta "faktum" utifrån ett *rent logiskt* resonemang inom ramen för den enkla skolboksversionen av jämviktsmodellen, i vilken konsumtionen endast ransoneras genom priser och där alla individer vid nolltaxa genomgående eftersträvar så stor konsumtion som möjligt. I *verkligheten* är det inte alls säkert att nolltaxa leder till "överutnyttjande".<sup>10</sup> Även om nolltaxa, eller starkt subventionerade avgifter, skulle leda till stor *efterfrågan* så kan *konsumtionen* t ex ransoneras på andra sätt än genom priser. Individers insikt om det senare kan också verka återhållande på deras *efterfrågan*.

### Expertens roll i debatten

Torstensson för fram ett försvar för dåligt underbyggda ställningstaganden som förefaller särskilt vanligt bland nationaleko-

nomer; i politiken tvingas man ta ställning och om kunskapsunderlaget är alltför bristfälligt så måste man förlita sig på mer eller mindre välgrundad intuition. Torstensson hänvisar till Persson [1984], men denna tanke har också framförts av andra.

Det är klart att man ibland måste ta ställning även i frågor där kunskapen är otillräcklig. Men det kan inte användas som argument för att forskare och experter skall ta ställning i den *offentliga* debatten när det inte finns tillräckligt kunskapsunderlag för att göra det. Experter och forskare har, enligt min mening, i sådana fall den viktiga rollen att föra fram just detta att kunskapsunderlaget är bristfälligt, inte bara för att därmed initiera att relevant kunskap utvecklas utan också för att det i

<sup>8</sup> En individ som väljer pengarna framför vården och som motsätter sig åtgärden kan därför inte sägas vara inkonsistent i sina val. Man kan inte heller hävda att en individ som väljer på detta sätt måste vara irrationell. Individens nytta kan t ex påverkas av andras vårdkonsumtion. Det finns för övrigt mycket starka skäl – se Sen [1993] – att ifrågasätta den i ekonomisk litteratur mycket vanliga uppfattningen att "intern konsistens" i en individs val, dvs konsistens fastställd *enbart* på grundval av information om hur individen väljer mellan olika alternativ, är ett nödvändigt villkor för rationalitet.

<sup>9</sup> Observera att man också kan ifrågasätta att alla "överutnyttjare" är indifferent till om andra "överutnyttjare" får sina behov tillgodosedda eller använder resurserna till annan konsumtion. Se Granqvist [1987, s 87–118] och [1993, s 13–15].

<sup>10</sup> Ordet "faktum" implicerar att det finns mycket övertygande empiriska studier. I och för sig kan man peka på de studier som refereras i fotnot 6, men de ger knappast så starkt stöd att det är befogat att tala om ett faktum. Visserligen ökade låginkomstgruppernas vårdutnyttjande, och denna ökning kan också tolkas som ett "överutnyttjande" i standardresonemangets (dock inte i behovsprincipens) mening, men å andra sidan *minskade* höginkomstgruppernas, vilket inte alls stämmer med standardresonemanget.

dylika fall är viktigare att informera allmänhet och politiker om vad man *inte* vet än att offentligt ta ställning på grundval av "nationalekonomisk intuition".<sup>11</sup>

Det räcker inte heller med att experter och forskare, som framträder i den offentliga debatten, uppfyller vetenskapliga krav "i de fall man framställer sina förslag som baserade på just god vetenskap" (s 511), som Torstensson menar. Även om man inte *explicit* gör sådana anspråk så ligger de *implicit* i expertrollen. Lind [1984, s 150] noterar t ex att den som är känd som professor i nationalekonomi "... alltid får räkna med att uppfattas som expert när denne yttrar sig i frågor som har med ekonomi att göra." Ett minimikrav är att man som expert i debatten uttryckligen preciserar i vilka avseenden man inte uppfyller dessa anspråk.

Med tanke på att diskussionen handlar om vilken vetenskaplig grund nationalekonomer har för sina ställningstaganden i den ekonomiska debatten, och att Torstensson där vill företräda en "försiktig linje", är det förvånande att han tillåter sig att i ett enda svep avfärda "den typen av analyser som debattörerna Greider, Hugemark och Lindqvist står för." Om man vill göra anspråk på att stå på vetenskaplig grund i debatten, så måste kraven ställas högre på hur man avfärdar sina meningsmotståndare.

## Referenser:

- Eklund, K, [1995], "En fängslad sociolog – kommentar till Agneta Hugemarks avhandling", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 502–507.
- Enterline, P E, m fl, [1973], "The Distribution of Medical Services Before and After 'Free' Medical Care. The Quebec Experiment", *New England Journal of Medicine*, vol 289, s 1174–1178.
- 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.
- Granqvist, R, [1987], *Ekonomer behandlar*

- sjukvården*, Forskningsrapport 57, Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Granqvist, R, [1993], *Effektivitet i ekonomisk analys. Pareto-kriteriet – tolkningar, försvar och kritik*, Thales, Stockholm.
- Hansson, I, [1984], "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol 86, s 115–131.
- Hugemark, A, [1994], *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund Studies in Social Welfare VIII, Arkiv förlag.
- Hugemark, A, [1995], "Replik till mina kritiker", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 513–516.
- Lind, H, [1984], *Kan vi lita på nationalekonomerna?*, Akademitrattur, Stockholm.
- Lind, H, [1990], *Tanken bakom tänkta ekonomier. Om forskningsstrategi i modern nationalekonomi*, Akademeja, Stockholm.
- Persson, M, [1984], "Hans Lind: Kan vi lita på nationalekonomerna?", recension i *Ekonomisk Debatt*, årg 12, nr 8, s 546–550.
- Sen, A K, [1986], "Prediction and Economic Theory", *Proceedings of the Royal Society A* 407, s 3–23.
- Sen, A K, [1993], "Internal Consistency of Choice", *Econometrica* vol 61, s 495–521.
- Stewart, W H, & Enterline, P E, [1961], "Effects of the National Health Service on Physician Utilization and Health in England and Wales", *New England Journal of Medicine* vol 256, s 1187–1194.
- Torstensson, J, [1995], "Nationalekonomi och välfärdsstaten – en kritik av Agneta Hugemarks doktorsavhandling", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 6, s 508–512.
- Wibe, S, [1992], "Teori, politik och statistik i tillväxtdebatten", i Korpi, W, *Halkar Sverige efter? Sveriges ekonomiska tillväxt 1820–1990 i jämförande belysning*, Carlsons Bokförlag, Stockholm, s 228–240.

<sup>11</sup> Äv det jag såg av Torstenssons inlägg i debatten inför folkomröstningen om EU så tycks han i detta avseende leva bättre än han lär.