

Bokanmälningar

Lars Jonung (red): Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?

Ekerlids förlag, Stockholm 1996, 254 s

Ingenjörsvetenskapsakademien har tagit initiativ till utgivningen av en antologi med titeln "Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?" Som redaktör för boken står Lars Jonung, själv professor i nationalekonomi, flitig debattör och dessutom central rådgivare till Carl Bildt med direkt placering i kanslihuset under dennes tid som statsminister. Bakgrunden till boken är enligt utgivarnas inledning den starka ställning i den politiska debatten som ekonomkåren intagit sedan början av 1980-talet. Man kan emellertid, skriver de, "fråga sig vilka ekonomer som är 'behöriga' att göra förutsägelser i olika avseenden och att ge normativa råd. Vad är 'tro' och vad är 'vetande'?". Till detta följer, enligt Lars Jonungs inledningskapitel, att många anser att detta inte bara varit en ställning i debatten, utan att man mer än någon annan yrkeskår (politikerna oräknat) påverkat den ekonomiska politiken. Samt att denna påverkan är något delvis nytt, att den svenska ekonomkåren visserligen av tradition haft en stark ställning i debatten, men att man kraftigt stärkt sin ställning som påverkare av den ekonomiska politiken från början av 1980-talet.¹ Samtidigt står vi nu i den situationen att vi har ett slags facit i handen, d v s att är det något som fallererat i Sverige sedan 1990, så är det just både

samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Den huvudfråga som ställs i volymen är om det finns något samband mellan dessa led. D v s om det är så att den starka ställning som ekonomerna haft i den offentliga debatten också påverkat de politiska beslut som fattats och om det i så fall är dessa råd som i någon mån orsakat den ekonomiska krisen.

Att ekonomkåren idag har anledning att diskutera dessa ting syns uppenbart. En framträdande journalist har formulerat detta som att "ekonomerna rekommenderade enhälligt överbrygningspolitiken 1975-76 som gick snett, de bagatellerade unisont de allvarliga konsekvenserna av de första budgetunderskotten, de gjorde helt felaktiga prognoser om vad som skulle hända när kreditmarknaden och valutapolitiken liberaliserades, de förskönade konsekvenserna av en svensk ecu-anknytning och de gav förföriska råd som bidrog till

¹ Man kan datera denna förändring precis i tiden, nämligen till september 1982. Det står från K-O Feldts bok "Alla dessa dagar..." klart att socialdemokraternas ekonomiska huvudstrategi efter valsegern 1982, d v s stordevalveringen, inte alls utformades av partiledningen utan av den grupp ekonomer som man anställt under tiden i opposition.

att förvärpa den värsta arbetslöshetskrisen sedan 1920-talet".²

Oberoende av det rättvisande i denna bild antyder den ett legitimitetsproblem för den svenska ekonomkåren i dagens debattklimat. I sakfrågan har Per-Anders Edin och Bertil Holmlund åtminstone övertygat mig om att den sysselsättningskris som drabbade Sverige från 1991 inte kan ses som huvudsakligen orsakad av bakomliggande strukturella obalanser i den svenska ekonomin, utan att den i stället kan förklaras av misstag begångna i den ekonomiska politiken.³ Frågan är om dessa misstag tillkommit delvis p g a ekonomkårens samlade visdom, d v s att när forskningen äntligen slog igenom i den förda politiken (i stort sett efter det att Gunnar Sträng lämnat ansvaret för landets finanser) så utbröt den stora oredans tid. Men det är viktigt att framhålla att alla dessa led är obestyckta. Det kan vara så att politikerna skulle gjort ännu värre misstag under denna tid om det inte varit för ekonomernas råd och att ekonomin då skulle varit i ännu värre skick. Det kan också vara så att omläggningen av politiken, och de misstag som skett i denna, tvingades fram av oförutsedda effekter av tidigare politiska beslut där ekonomkårens strategiska råd spelade en marginell roll.⁴ Samvariation i tid och rum är givetvis inte det samma som kausalitet.

Låt mig inledningsvis säga att jag som statsvetare funnit denna bok i långa stycken vara utomordentligt intressant läsning och att Ingenjörsvetenskapsakademien är att gratulera till att ha tagit detta initiativ. Det betyder inte att jag funnit alla bidrag i boken helt invändningsfria. Men tvivelsutan ger denna bok ett sällsynt tillfälle för den utomstående att ta del av de tankegångar som finns inom ekonomkåren om dess politiska verksamhet, dess kunskapssyn och inställning till ämnets praktiska relevans samt inte minst relationen mellan den akademiska och den politiska eliten inom den politiska ekonomins område. Jag tror att många fler ämneskärer

vid universiteten, inte minst min egen, skulle ta efter detta initiativ för att skapa en debatt kring de centrala frågor som finns i skärningspunkten mellan kunskap och makt.

Boken är uppdelad i tre olika sektioner. Efter en inledning av Lars Jonung kommer att antal inlägg under rubriken "ekonomerna i forskning och debatten" där några idag verksamma ekonomer (Mats Persson, Anders Björklund, Villy Bergström, Lars Jonung, Benny Carlsson och Håkan Lindgren) ger sin syn på relationen mellan ämnet och det offentliga samtalet i nutid och historiskt. Därefter följer ett avsnitt med titeln "ekonomerna på marknaden" där Carl Johan Åberg, Klas Eklund och Bo Berggren diskuterar de ekonomiska prognosmakarnas roll. Boken avslutas med en avdelning (som lustigt nog har samma rubrik som den första avdelningen) där både akademiska ekonomer och centralt placerade politiker (Ulf Jakobsson, K-O Feldt, Anne Wibble och Lars Calmfors) ger sin syn på hur relationen mellan makt och vetande fungerat före och under den ekonomiska krisen.

Det skulle leda för långt att gå in på vart och ett av de 13 bidragen, utan vad som följer är några spridda nerslag samt ett par funderingar i sakfrågan. Ett problem i boken är att den i långa stycken inte alls handlar om vad ekonomerna gjort och inte gjort i debatten, utan om deras råd i sig varit goda råd och om den ekonomiska politik som därvidlag följt varit en klok ekonomisk politik. Detta blir tyvärr i långa stycken, inte minst vad gäller Anne Wibb-

² Björn Elmbrant (1993): *Så föll den svenska modellen*. Fischer & co, Stockholm.

³ Per-Anders Edin och Bertil Holmlund: *Arbetslöshet och arbetsmarknadens funktionsätt*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1994.

⁴ Se Torsten Svensson: *Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i besluten att avreglera kreditmarknaden*. ESO rapport, Ds 1996:37. Finansdepartementet, Stockholm.

les och Ulf Jakobssons bidrag, till försvarstal i egen sak utan att något som liknar den allmänne åklagaren får ge sin syn på saken. Men att recensera detta skulle föra till en stor diskussion om den ekonomiska politikens innehåll under det senaste decenniet och detta måste, inte minst av utrymmes-skäl, få vara till en annan gång. Vad gäller försvarstalen är de, med ett undantag, så bra som försvarstal brukar vara – d v s inte alls. Lågvattenmärkena är kanske Anne Wibbles försök att skylla krisen på sin f d partiledare och Ulf Jakobsson som på s 169 skriver att han tror att ”föreställning om de svenska ekonomernas stora inflytande delvis är en synvilla” till att elva sidor senare (i ett avsnitt om ”systemskiftet”) skriva ”utvecklingen innebar även att ekonomernas synsätt och sätt att resonera fick ett genomslag i politiken och debatten som det inte hade haft på mycket länge”. Det är inte alltid så lätt att vara konsekvent, särskilt inte då det gäller bortförklaringar. Man kan, om jag förstått den post-keynesianska nationalekonomins budskap rätt, bara äta kakan en gång, inte två.

Vad kan och bör forskare säga och varför bör de agera i det offentliga samtalet? Titeln på boken är som framhållits vilken ”nytta” ekonomerna kan tänkas göra i den offentliga debatten. Frågan är om inte detta är ett utslag av den oförlåtligt naiva och idealistiska syn på mänskligt agerande som ekonomer brukar framhålla att tex sociologer och statsvetare bär på. Den korrekta frågan utifrån ett ekonomiskt perspektiv skulle väl vara vilken nytta deltagandet i den offentliga debatten gjort och gör för ekonomkåren? Vi har fått en mycket kraftig utveckling av antalet nationalekonomer, inte bara i bank- och affärsvärlden utan också på universiteten. Från att ha varit ett tiotal under 1960-talet till idag närmare femtio professorer i ämnet är en ökning som jag tror inget annat samhällsvetenskapligt ämne kommer i närheten av. Finns det något samband mellan viljan att påverka politiken och ämnets stora expansion? Utifrån det ”*public*

choice”-perspektiv som enligt flera bidrag i volymen präglat stora delar av den ekonomiska diskussionen sedan mitten av 1980-talet och som var en av ledstjärnorna när SNS konjunkturråd började driva sina idéer om ”normpolitik” 1985, så agerar ju inte politiker och offentliga tjänstemän med några högre allmänorienterade ideal (och knappast heller några andra). Så den fråga man kan ställa är varför akademiskt verksamma nationalekonomer lägger ner så mycket tid och energi på att delta i den offentliga debatten. Det kan ju, följande *public choice*-antagandet, inte vara för att bidra till något det allmänna bästa utan det måste vara något annat. Det lär heller inte, enligt bidragen från Anders Björklund och Lars Jonung, vara så att detta stärker deras ställning i konkurrensen om akademiska tjänster, utan snarare förhåller det sig tvärtom. Man saknar helt enkelt en ekonomisk analys av ekonomernas roll i den offentliga debatten. Deltagandet är ju kvantitativt tämligen omfattande, från uppgifterna i Anders Björklunds artikel kan man se att den som så önskar under åren 1990-1993 kunde läsa över 200 debattartiklar publicerade i någon av huvudstadens två morgontidningar av någon nationalekonom verksam vid universitet/högskola eller forskningsinstitut.

En ledtråd ges i en not i Klas Eklunds bidrag, nämligen att två av landets främsta ekonomiprofessorer under 1950- och 1960-talen, Erik Lundberg och Erik Dahmén, samtidigt innehade tjänster som rådgivare åt landets ledande banker. Denna upplysning kom som en stor överraskning för mig – jag har så långt levt i villfarelsen att den ekonomiska debatten under denna tid utspelade sig mellan de till LO uppknutna ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner å ena sidan och oberoende akademiska ekonomer som Lundberg och Dahmén å den andra. Men om direkta anställningar av detta slag förekom faller föreställningen om att det å ena sidan fanns intressegruppsbundna ekonomer och å andra sidan akademiskt oberoende ekono-

mer. Det går inte att med någon trovärdighet hävda att man ger sig in i debatten enbart utifrån en rent oberoende akademisk ståndpunkt om man är ekonomiskt uppknuten av ett särintresse. Är detta skälet till varför det under denna tid så sällan hördes kritik från ledande akademiska ekonomer mot den mycket kraftiga kartellisering som förekom inom många svenska branscher? Parentetiskt tror jag att ekonomkårens trovärdighet skulle vinna på om anställningar som dessa, om de fortfarande förekommer, redovisades öppet.⁵

Detta med att redovisa sina ideologiska utgångspunkter öppet tas upp i flera bidrag. Anders Björklund och Villy Bergström menar att ekonomer borde göra rågången mycket klarare mellan politiska och vetenskapliga utsagor. Mats Persson ger i motsats till dessa några ironiska slängar åt Gunnar Myrdals välkända ståndpunkt och menar att varje gång säga att man utgår från en viss politisk åskådning inte är särskilt behjälpligt (och lätt blir tröttande för läsaren). Men det finns, menar jag, en tredje väg ur detta värderingsdilemma – nämligen att ta tjuren vid hornen och göra ordentliga analyser av de normativa utgångspunkternas grundvalar och logiska sammanhang. Ekonomer som Amartya Sen och filosofer som John Rawls och även stora delar av den moderna politiska filosofin kunde vara ekonomkåren behjälplig härvidlag. Mats Persson för en mycket intressant diskussion om när man som forskare bör uttala sig och lyckas med några utmärkt välvalda fall (neurosedynkatastrofen och frågan om tobakens skadlighet) visa hur naiv och etiskt oförsvärlig den åsikt är som brukar framhålla att forskare inte skall säga något förrän de har vattentäta vetenskapliga bevis. En sådan ståndpunkt är, som Persson tydligt visar, inte etiskt hållbar. Det finns, hävdar han, en gråzon, vad som i medicinska sammanhang brukar kallas ”beprövad erfarenhet” där vissa klara insikter från ämnet ger indikatorer som man kan utgå ifrån. Självt har jag en mera enkel

synpunkt, nämligen att det finns något som heter ”professionell bedömning” och att man som forskare kan säga i stort sett precis vad som helst så länge man inte hävdar att man har belägg för saker som man inte har belägg för samt att man, då det gäller råd i policyfrågor, inte skall förenkla eller dölja problem. Jag är tveksam till den strategi som forskarna enligt ekonomiprofessorn Ingemar Hansson drev vad gällde skattereformen, nämligen att ”debatten måste föras på ett sådant sätt att den når ut till massmedia och berörda politiker med ett förhållandevis enkelt och, om genomslaget skall bli stort, samstämmigt budskap”.⁶ Forskaren bör inte bli propagandist utan enligt min mening hålla kvar vid en analyserande ansats då hon eller han ger sig ut i debatten.

Frågan om ekonomkårens politiska tillhörighet tas upp i ett par inlägg – dvs att den ofta uppfattas som hierad med borgerligheten. Att många ledande ekonomer, bland annat några av dem som bidragit till denna volym, spelade en viktig roll vid tillskapandet av folkpartiets och moderaternas ekonomiska strategi inför valet 1991 är väl belagt. Men detta behöver ju inte i sig innebära ett politiskt ställningstagande – om några av riksdagspartierna vill höra vad man har att säga i en fråga man bedrivit forskning om vore det åtminstone för mig otillbörligt att säga nej. Men det är klart, när Assar Lindbeck skriver att han inte kan ställa sig bakom en centraliserad lönepolitik, även om den vetenskapligt skulle visa sig vara mest effektiv för den svenska ekonomin, pga att han är motståndare till den politiska makt som fackföreningsrörelsen då kommer att besitta,

⁵ Lars Jonungs kommentar, att statsvetare ofta förefaller mera förstående för makten än ekonomer, vare härmed kvitterad.

⁶ Ingemar Hansson [1993]: ”Århundradets skattereform och århundradets utgiftsreform”, i Klas Eklund (red): *En skattereform för socialförsäkringen*. Publica, Stockholm, s 20.

är det rimligen ett politiskt och inte ett vetenskapligt ställningstagande.⁷ Att man i många ekonomiska grundutbildningar låter *public choice*-perspektivet på politik dominera i undervisningen, trots att detta inte visat sig hålla empiriskt streck, ökar inte ekonomkårens trovärdighet att man bara tillhandahåller en "verktygslåda" som kan användas för vilken politik som helst. Det är, för att citera en statsvetarkollega, "only when you take your ethics for granted that all problems emerge as problems of technique"⁸.

Den centrala frågan är emellertid om det finns en politisk tendens i den neoklassiska teorin. Detta är en svår fråga, men ett problem jag tycker mig se är att man så ofta har svårt att hantera att det finns rationellt agerande på olika nivåer. Det kan vara individuellt rationellt att inte betala skatt, men jag kan vilja betala skatt, förutsatt att jag tror att (nästan) alla andra också betalar skatt. Det tycks mig som om man alltför ofta betonar individuell rationalitet framför kollektiv rationalitet men om allt som spelteorin säger inte är fel, så är ju den kollektiva rationaliteten den riktigt problematiska att åstadkomma.

Vad gäller kunskapssynen så slås man av hur ofta det i boken hänvisas till att det är nya teoretiska insikter som givit upphov till ny ekonomisk politik. Såväl Lars Calmfors som Villy Bergström och Håkan Lindgren varnar i sina inlägg (liksom indirekt flera andra) för att den ekonomiska forskningen alltmer försvinner in i de matematiskt deducerade teoriernas förlovade land och att dess samhällsrelevans därmed skulle minska. Från samhällsvetenskap till matematik skulle man kunna säga, där det empiriska inslaget är minimalt (om ens något). Jag undrar emellertid om det är detta som är problemet. Det kan självklart inte vara fel att sträva efter att nå så generella utsagor som möjligt inom samhällsvetenskapen och om det underlättar så gärna formaliserade i matematisk form. Problemet är snarare vilken roll man ger teorin. Jag undrar om det är symptomatiskt att det

så sällan sägs något om hur pass bra dessa matematiskt eleganta teorier består av några goda empiriska tester eller om det ens finns några goda empiriska indikatorer på att de skulle stämma. Många av författarna, inte minst bokens redaktör, prisar det faktum att den neo-klassiska teorin står så stark inom ekonomkåren och att den utgör ett förenande kitt. Men det finns en risk i all teoribestämd forskning, nämligen att man enbart behandlar det slags empiri som man i förväg vet bekräftar teorin. En mera problemorienterad forskning, där inte enbart en teoretisk modell användes utan flera prövades mera förutsättningslöst, skulle kanske vara att rekommendera.⁹ Var tex teorin om rationella förväntningar så pass beprövad att den bort ligga till grund för omläggningen av ett helt lands ekonomiska politik? Ett stort inslag i boken ges just övergången från sk accommodationspolitik till sk normpolitik som byggde just på teorin om rationella förväntningar, dvs den linje som började drivas från SNS konjunkturråd 1985 och som blev legendarisk med Anne Wibbles uttalande i augusti 1992 att regeringen minsann inte förde någon veckopolitik. Tanken bakom den nya politiken var att staten inte längre skulle försöka bemästra de obalanser i ekonomin som uppkom på grund av alltför stora löneökningar genom olika tillfälliga åtgärder som devalveringar eller ändringar av skatteskalor. Aktörerna (dvs i realiteten arbetsmarknadens parter) skulle enligt teorin om rationella förvänt-

⁷ Assar Lindbeck [1993]: "Comments" i Flanagan, R, Moene K & Wallerstein, M (red): *Trade Union Behavior, Pay Bargaining and Economic Performance*. Clarendon Press, Oxford.

⁸ Charles W. Anderson [1990]: *Principled Pragmatism*. Chicago University Press, Chicago, s 2.

⁹ Om detta se Ian Shapiro och Alexander Wendt: "What Difference Does Realism Make?", *Politics & Society* 22, 1992.

ningar efter ett tag ta med statens försök till ackommodation i sina ursprungskalkyler och så var man inne i en för alla destruktiv uppåtgående spiral som krävde allt högre doser av sådan "ackommodation". Låt vara att detta är en korrekt förklaring till den svenska kostnadskrisen under 1970-talet, men av detta följer rimligen inte att den sk normpolitiken skulle vara ett bättre alternativ. Problemet med att sätta korrekta normer är att man då måste besitta alldeles perfekt information om hur aktörerna kommer att agera på de incitament som normerna är tänkta att ge. Men hur skall den som skall sätta dessa evigt fasta normer få tag i denna information? Den kan ju bara komma från de aktörer man skall styra med sina nya och fasta normer, men om dessa också är rationella nyttomaximerare kommer de ju aldrig någonsin att släppa ifrån sig sådan strategisk information, utan tvärtom i det längsta försöka att "mörka" den.

Ett annat problem med normpolitiken är att de normer man väl lyckas ena sig om ofta får en egen inneboende tyngd som gör det svårt att snabbt ändra dem om så skulle behövas. Att normpolitiken innehöll denna problematik framgår utomordentligt väl av Lars Calmfors mycket intressanta bidrag som till delar handlar om hur han försökte men tyvärr misslyckades med att få genomslag för att göra normpolitikens fasta normer lite mindre fasta då krisen stod för dörren. På mig låter det (i dubbel bemärkelse) som när någon försöker säga att det är möjligt att bara förlora sin oskuld lite grann. Calmfors avslutar sitt delvis rätt pessimistiska bidrag med rekommendationen att ekonomer som ger sig in i rådgivarrollen måste studera det politiska systemet och den ekonomiska historien mera noggrant. Vad gäller det första kan jag på stående fot rekommendera en av statsvetenskapens klassiska insikter vad gäller detta med att sätta fasta normer, nämligen Aristoteles försäkran att det är omöjligt att skapa regler som så är heltäckande att man inte kan behöva göra undantag eller tolkningar av det

enkla skälet att vi inte kan förutsäga den framtid i vilka dessa regler skall gälla. Hela civilrätten, som rimligen kan förstås som en för marknadsekonomin central grundnorm om att "avtal skall hållas", är ju fylld av undantagsregler och i sin praktik försedd med instanser i flera led som har att avgöra när undantag från grundnormen är lämpliga att göra.

Flera av bokens inlägg genomsyras av ett slags eftertankens kranka blekhet och av en oro för att alltför många ekonomer, inte minst ur den yngre generationen framöver kommer att välja bort deltagande i den offentliga debatten och rollen som rådgivare till förmån för mera inomvetenskaplig meritering. Denna tankegång bygger emellertid på en obevisad utgångspunkt, nämligen att insikter i ekonomi är bra för beslutsfattande i ekonomiska frågor. Ekonomens roll är, som Lars Jonung hävdar, ofta att vara den som kommer med dystra utsagor och predikar nedskärningar, att vi inte har råd och att ingenting är gratis. Men jag är inte så säker på att "ingenting" är gratis. En central insikt från spelteorin är ju att effektiva lösningar på fångarnas dilemma-situationer kan åstadkommas om aktörerna kan förmås att lita på varandra. Om det tex är så att en effektiv ekonomi bygger på förtroende och tillit mellan aktörerna (vilket kraftigt sänker transaktionskostnaderna och gör det möjligt att skapa effektiva institutioner/normer som kan lösa fångarnas dilemma-problem av typen "allmänningens tragedi" och "kollektivt agerande") så är ju detta någonting som historien ibland i vissa samhällen kunnat tillhandahålla just "gratis". Men eftersom ett agerande utifrån strikt nyttomaximerande gör förekomsten av detta slags förtroende mindre sannolik, kan det vara så att det just är det ekonomiska tänkandet som förstör denna från början gratis tillhandahållna tillgång.¹⁰

¹⁰ Jag har utvecklat detta i "Insikter i ekonomi är inte effektiva", *Ekonomisk Debatt* nr 3, 1996.

Ackommodationspolitikens nederlag kan måne beskrivas som just följderna av den erodering av förtroendet mellan parterna som LOs radikaliserings på 1970-talet och SAFs på 1980-talet ledde till. Marxismen och nyliberalismen säger ironiskt nog på denna punkt precis samma sak, nämligen att "intresset ljugar aldrig". Men om så är fallet, dvs om vi lever med föreställningen att våra motparter kommer att missbruka vårt förtroende så snart de tjänar på att göra så, kommer vi att hamna i vad som jag tror på ekonomiska heter "sub-optimala jämviktslägen". Och det verkar inte vara något kul alls.

Bo Rothstein

*August Röhss' professor i statsvetenskap,
Göteborgs Universitet*