

Kan vi lita på ekonomerna?

| av Per-Martin Meyerson

”At a May Day parade long columns of tanks, guns missiles, infantry were once followed by rows of people in grey suits. ’Who are they?’ asked one bystander. ’They are economists’, replied another. ’You have no idea what damage they can do’” (klassiskt skämt).

INGEN SAMHÄLLSVETENSKAP har haft en så stor inverkan på politiken som nationalekonomin. Nationalekonomerna har under hela efterkrigstiden intagit en framskjuten position i samhällsdebatten. Att de påverkat den ekonomiska politiken är ostridigt. Detta är särskilt uppenbart i ett land som Sverige där ekonomerna traditionellt haft en stark ställning hos såväl politiker som allmänhet. Inom ekonomkåren råder olika meningar om legitimiteten i ekonomernas deltagande i den samhällsekonomiska debatten. Somliga menar att deras roll inskränker sig till att förse den ekonomiska verktygslådan med nya och effektivare verktyg. Val av verktyg i varje given situation åvilar andra aktörer. Merparten av ekonomerna menar dock att kåren som helhet även har en roll som rådgivare åt politikerna och därmed ett ansvar. Misstagen inom den ekonomiska politiken under efterkrigstiden kan därför inte bara skyllas på politikerna.

En retrospektiv betraktelse av efterkrigstiden visar på allvarliga svagheter i samarbetet mellan politiker och ekonomer. Till viss del kan problemen förklaras med nationalekonomins vetenskapliga utveckling. Den är sprungen ur teologin. Dess nuvarande vetenskapliga metoder befinner sig någonstans mellan denna och naturvetenskaperna. Mer övergripande förändringar i den ekonomiska politiken drivs fram av särskilt ”entreprenöriella” politiker och ekonomer. De senare har inte alltid tacksägelse för sina råd av den nationalekonomiska forskningen. Som rådgivare söker de ofta förena rollen som ekonomisk teoretiker med rollen som politisk ideolog. Därmed suddas gränsen ut mellan det objektivt giltiga och det subjektivt värderade. Detta är ett dilemma som ekonomer sedan länge funderat över men inte kommit till någon lösning på. Syftet med nedanstående

reflektioner kring viktigare förändringar i den ekonomiska politiken under efterkrigstiden är att visa på konsekvenserna av detta dilemma.

Historien visar att mer genomgripande förändringar i den ekonomiska politiken uppstår ur kriser och misslyckanden. De har sin grund i nytt tänkande, nya samhällsekonomiska teorier och politiska system. Den gamla ordningen har ofta sina försvarare som måste nedkämpas. För det krävs personer med styrka och övertygelse. Överförandet av denna nya kunskap till det politiska etablissemanget sker till stor del genom den akademiska världens deltagande i opinionsbildningen. Forskarnas vilja och förmåga att göra de nya rönen tillgängliga och begripliga för politikerna är av avgörande betydelse för samhällsbyggandet. De kan sägas ha ett ansvar för att ersättandet av övergripande teoribildning med sådan teori som bättre svarar mot verkligheten, så kallade paradigmskiftet, inte fördröjs.

Med en kritisk betraktelse av detta förhållande mellan politiker och ekonomer avslutar John Maynard Keynes sitt berömda verk *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Såväl när de har fel som när de har rätt, konstaterar han, är ekonomernas makt över politikerna mycket större än vad folk vanligen förstår. Ofta tror sig politiker i sin maktutövning vara helt fria från intellektuellt inflytande från den akademiska världen. I själva verket är de vanligen slavar under någon avlidet ekonom och dennes tankar.

Ingen ekonom har väl påverkat politiker som Keynes själv. Under lång tid understöddes lösningar till av politikerna formulerade problem av ”den ekonomiska vetenskapen” nya landvinningar, dvs företrädesvis av en på Keynes teorier grundad statlig interventionspolitik. Det är fortfarande en kontroversiell fråga hur långt Key-

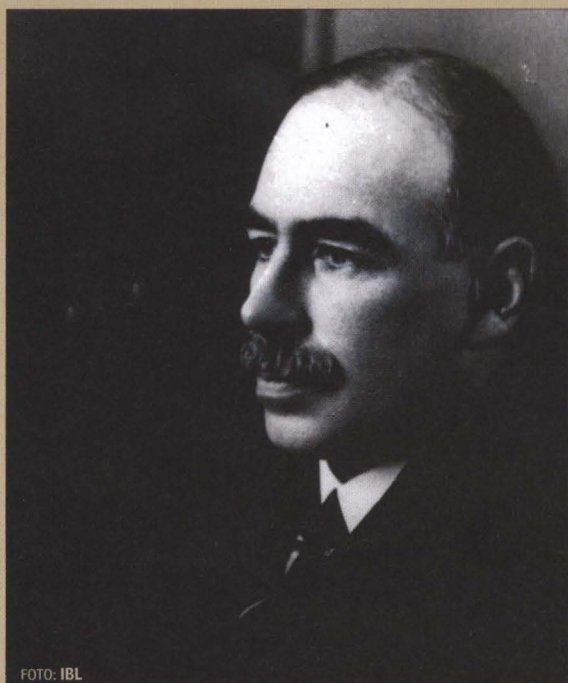


FOTO: IBL



FOTO: Mats Johansson

John Maynard Keynes själv är ett exempel på ekonomernas makt över politiken även när de har fel.

nes teorier bär. Det torde dock vara oomtvistligt att under tiden efter andra världskriget felaktigheter i Keynes tankevärld eller kanske rättare i politikernas tolkning av honom negativt påverkat industriländernas ekonomier. Keynes själv är alltså ett talande exempel på ekonomernas makt över politiken även när de har fel.

Men hur kommer det sig att samtidigt som Keynes tankar så snabbt accepterades som grund för den ekonomiska politiken världen över så dröjde det länge innan de ekonomiska teorier som bygger upp dagens ekonomiska politik slog igenom? Mycket av denna teoribildning var ju känd vid samma tid som Keynes publicerade sina på förändringar i efterfrågan fokuserade modeller. Var det männe politikernas bredvillighet att anpassa sig till modeller som passade in i deras värderingar och motstånd mot sådant som gick emot deras övertygelse? Det är ju förklarligt. Men gällde detsamma för ekonomerna? Naturligtvis var situationen svårare för ekonomer med andra värderingar och annan verklighetsuppfattning än de maktavande politikerna. Men i vilken utsträckning vågade de ge uttryck för uppfattningar som inte passade in i den dominerande klokskapen?

EN RETROSPEKTIV BETRAKTELSE

Utvecklingen i framförallt den anglosaxiska världen under efterkrigstiden bjuder på en spännande kamp mellan gammalt och nytt, mellan stat och marknad, ledd av ett antal färgstarka politiska och ekonomiska aktörer. Men också kampen mot det bestående och för en friare ordning inom de kommunistiska staterna bjuder på dramatiska bilder av St Görans kamp mot draken. Utvecklingen av den ekonomiska politiken under efterkrigstiden ger oss alltså goda möjligheter att studera förhållandet mellan politiker och ekonomer under i för

detta samarbete särskilt intressanta situationer, ekonomiska och politiska kriser.

Efter andra världskrigets slut rådde bland Europas ledande politiker en stark skepticism om marknadens möjligheter att lösa människornas problem. De dåliga erfarenheterna från 20- och 30-talen av marknadsekonomins sätt att fungera tillsammans med kapitalismens inneboende väsen kan förklara denna pessimism. Kapitalismen ansågs moraliskt förkastlig. Den vädjade till girighet, skapade ojämlikhet, saknade empati och i mångas ögon bar den skulden för kriget. Denna inställning kan egentligen ses som kulmen på den kritik mot industrisamhällets fattigdom och förslumning som i Storbritannien startat under 1800-talets sista årtionden. Det fanns ett patos för reformer och social rättvisa.

Nationaliseringar och regleringar betraktades nu som viktiga medel att nå de av politikerna uppsatta målen om ekonomisk utveckling och tillväxt, full sysselsättning och rättvis fördelning. Denna "blandekonomi" med sin välfärdsstat var från början den brittiska vänsterns svar på den stora depressionen och behovet av återuppbyggnad efter kriget. De idéer som förknippades med den kom att bli regelbok också för andra länder och gav upphov till en ny balans mellan stat och marknad. De nya ekonomiska idéerna kan i hög grad förknippas med Keynes.

Den nya balansen mellan stat och marknad i de utvecklade industriländerna underlättade blandekonomins och statsdominansens utveckling i tredje världen. Här blev det statsägda företaget utvecklingsekonomiernas mest synliga manifestation. De skulle tjäna som utvecklingens drivkrafter. De skulle eftersträva det allmänna bästa, arbeta i nationens intresse, inte gå vissa köpmäns, industriledares och rika familjers ärenden. De

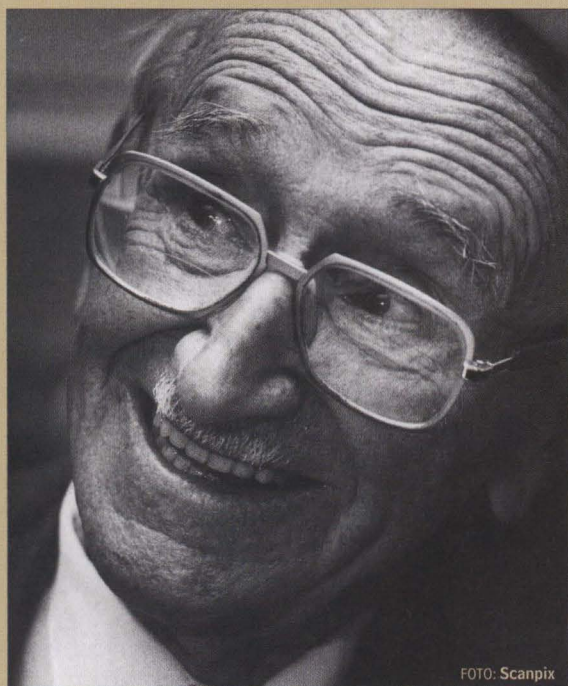


FOTO: Scanpix



FOTO: Cato Institute

Milton Friedman, Friedrich Hayek och James Buchanan visade att likaväl som marknaden kunde staten misslyckas, men det tog tid innan deras idéer vann gehör.

skulle kompensera marknadens misslyckanden och skapa skalfördelar.

VITTRANDE TRO PÅ STATEN

Över fyra decenniers lång tro på statliga interventioner som svar på människornas problem kulminerade under 70-talet. Nixon i USA och Edward Heath i Storbritannien representerade inte bara sina länders konservativa valmanskår utan också ett på keynesiansk grund uppbyggt regleringssamhälle. En fyra decennier lång tro på statliga interventioner kulminerade under dessa regenter. Men tron på statens möjligheter att styra ekonomin i konsumenternas intresse hade börjat vittra mot slutet av decenniet. De rådande missförhållandena i ekonomierna, hög inflation, långsam real tillväxt och hög arbetslöshet hade skapat bitterhet och misstänksamhet mot staten. Grunden för den rådande blandekonomin, den keynesianska efterfrågeteorin, ifrågasattes alltmer och utbudsförhållandena kom i centrum för den ekonomiska debatten. Opinionerna hade börjat svänga mot mer av marknad. Margaret Thatcher och Ronald Reagan representerade samma valmanskårer, men en på liberal grund utformad ny politik inspirerad av nya "husgudar" företrädesvis ekonomierna Friedrich Hayek, Milton Friedman och James Buchanan. Fruktan för marknadens misslyckande hade präglat politiken i fyrtio år. Men 70-talets budskap var att även staten kunde misslyckas.

Den ekonomisk-politiska utvecklingen under efterkrigstiden kan betraktas som en färd från liberalism och åter till liberalism, från alltmer av statlig inblandning och åter till marknadens suveränitet. Erfarenheter från de kommunistiska kommandoekonomierna och från olika blandekonomiska experiment i de västerländska industriländerna kan förklara återgången till de institutionel-

la förhållanden som grundades för femhundra år sedan och som utgjort grunden för den industriella revolutionen, den privata äganderätten, friheten att experimentera och rätten att privatisera resultaten av dessa experiment. Med ökade nationaliseringar och regleringar följde försämrade förutsättningar för en effektiv allokering av resurserna. Inom de sektorer där fria företag ersattes med politiskt dirigerade och administrativt styrda företag försämrades konkurrensen och innovationsbenägenheten minskade. Man hade våldfört sig på tillväxtens viktigaste förutsättningar. Detta gällde särskilt de kommunistiska planekonomierna även om det dröjde innan de föll ihop av sin egen inre svaghet.

Ett antal nya ekonomiska teorier och "skolor" byggde successivt upp grunden för Keynes detronisering. Intresset fokuserades nu på utbudsförhållandena i stället för på efterfrågan. Även om amerikanska presidenter och Margaret Thatcher i olika omgångar byggde sina ekonomisk-politiska förslag på dessa skolor och upphöjde dess representanter till moderna gurus var de nya teorierna visserligen alla viktiga bidrag till den ekonomiska analysens verktygslåda men ingen ensam någon patentrösning, även om politiker och allmänhet av dess upphovsmän kunde förledas att tro att så var fallet. Det hade dock de nya teorierna gemensamt att de visade på betydelsen av den individuella friheten för den ekonomiska tillväxten. I den meningen innebar de en återgång till de klassiska ekonomerna med Adam Smith i täten. I praktisk politik betydde de en återgång till marknaden och familjen som allokerares av resurser på det offentligas bekostnad.

Den ekonomiska teorin tillhandahåller inga övergripande patentrösningar. Den är ofta inte heller invändningsfri. Den kan inte testas i småskaliga försök på laboratorienivå. Endast långvarig erfarenhet kan visa om en

på ekonomisk teori grundad politik fungerar som ekonomerna tänkt sig. Härtill kommer att de råd ekonomerna ger inte kan betraktas som värderingsfria. De bygger på ekonomernas värderingar och uppfattning om verkligheten. Politikerna kan ofta välja mellan motstridiga teorier de som passar de egna värderingarna och räkna med stöd från delar av ekonomkåren. Men samtidigt har ekonomerna en benägenhet att samlas kring en gemensam teori eller ett paradigm som till exempel den Keynesianska modellen eller det neoklassiska teoribygget. Kritiker av dessa paradigm betraktas som avfällingar eller kufar med mer eller mindre officiell utfrysning som medel att hålla rättning i leden. Samhälleliga fenomen som inte passar in i den accepterade teorin behandlas styvmoderligt eller inte alls. Härtill kommer att en genom den vetenskapliga prioriteringen alltmer "teknifierad" och specialiserad ekonomkår fått allt svårare att applicera sina modeller på en verklighet som de inte kan tolka, eftersom de saknar kunskap om relevanta institutionella och historiska förhållanden. Ett ytterligare problem är att ekonomkåren i den samhällsekonomiska debatten ofta representeras av ekonomer med särintressen eller ekonomijournalister utan akademisk hemvist. De senare med förkärlek för politiskt värdeladdade förslag helt utan eller med bristfällig täckning från den nationalekonomiska forskningen. Det är i en sådan miljö vi måste se samarbetet mellan ekonomer och politiker.

DEN SVENSKA MODELLEN

I Sverige har ekonomerna traditionellt intagit en mycket stark ställning i samhällsdebatten.

Traditionen har sina rötter hos den första generationen svenska nationalekonomer. Knut Wicksell, Gustav Cassel och Eli F. Heckscher är kanske de mest kända "påverkarna", samtliga var framstående och internationellt kända. I nästa generation återfinns namn som Bertil Ohlin, Erik Lundberg och Gunnar Myrdal. Karaktäristiskt för dessa ekonomer är att de behärskade hela det ekonomiska fältet och i sina analyser utgick från en total bild av ekonomin och samhällsutvecklingen. I vår egen generation blir denna typ av nationalekonomer allt mer sällsynt. Som på många andra forskningsområden har kravet på specialisering blivit allt starkare. Erik Dahmén, Assar Lindbeck, Ingemar Ståhl och Bo Södersten hör till de få som sökt upprätthålla den gamla traditionen. Det hindrar inte att andra mer specialiserade ekonomer varit opinionsbildande inom sina respektive specialiteter (till

exempel Lars E. O. Svensson, penningteori, Lars Calmfors arbetsmarknaden).

Hur kan nu denna starka ställning för ekonomkåren förklaras? Till att börja med kan vi konstatera att de största stridsfrågorna i svensk politik efter demokratiens genombrott haft en direkt eller indirekt ekonomisk anknytning. Det har handlat om arbetslöshet, socialisering och planhushållning, lönebildning och regleringar av viktiga marknader och inte minst fördelning av inkomster och förmögenheter. I opinionsbildningen kring alla dessa frågor har ekonomer deltagit. Under denna informationsprocess har de styrts av en gemensam övergripande teoribildning, s k paradigm. Detta har ofta lett till en likartad syn på viktiga problemområden och därmed

Ofta tror sig politiker i sin maktutövning vara helt fria från intellektuellt inflytande från den akademiska världen. I själva verket är de vanligen slavar under någon avliden ekonom och dennes tankar.

stärkt trovärdigheten hos ekonomkåren. Till detta kommer att många svenska forskare skapat sig ett internationellt rykte och därmed givit glans och respekt åt ämnet nationalekonomi. De hade en vetenskaplig auktoritet att luta sig mot när de uttalade sig gentemot politiker, byråkrater och allmänhet. Under decennierna närmast efter krigets slut förstärktes denna trovärdighet genom utlandets positiva föreställningar om Sverige som en tredje väg mellan den privatkapitalistiska marknads-

ekonomin och planekonomin av öststatsmodell.

Universitetsutbildningen av ekonomer har styrts av det rådande paradigm. Lärare och elever i sina nya roller som politiker och tjänstemän har blivit trogna den "konventionella visdomen". Denna samstämmighet hos etablissemangen har verkat konserverande. Trögheter i vetenskapliga paradigmskiften har haft stor betydelse när det gäller utformandet av den ekonomiska politiken. Under efterkrigstiden dominerades universitet och högskolor av en på Keynes teorier grundad statlig interventionspolitik och av neoklassisk jämviktsanalys. Den förra bygger på föreställningen att bara de makroekonomiska storheterna är i ordning så är också villkoren för ett optimalt utnyttjande av ekonomin uppfyllda. Så är emellertid inte fallet. Mer mikrobetonade studier visar att också de rådande spelreglerna är av vital betydelse för tillväxtbetingelserna. Samtidigt ger den neoklassiska jämviktsanalysen en ofullständig för att inte säga verklighetsfrämmande bild av marknadsekonomin. Den visar oss hur en ekonomi utan interna förändringskrafter fungerar. Men om vi vill förstå vad den dynamiska kapitalismen som ekonomiskt system egentligen handlar om, då är den centrala frågan hur den alstrar ekonomisk förändring, inte hur den återställer stabilitet. Först när i tongivande länder

utanför Sverige en fyra decennier lång tro på statliga interventioner som svar på människornas behov mist sin legitimitet blev det aktuellt inom det ekonomiska etablissemanget att åtminstone komplettera Keynes med nya, mer verklighetsnära teorier. Det sk systemskiftet, dvs övergången från hög till låg inflation, skattereformen och den finansiella avregleringen, avspeglade dock ingen djupare förståelse för den ekonomiska förändringens villkor.

KOMPLICERAD PROCESS

Ytterst handlar den om en process för att identifiera, välja och exploatera nya produkter och produktionsmetoder. Processen är komplicerad och kräver ett antal aktörer med olika men kompletterande kompetenser. Det handlar om kunder med kompetens att specificera och kontrollera mer eller mindre tekniskt komplicerade krav, om personer med förmåga att hitta nya och förbättrade produktionsmetoder och produkter, innovatörer, och om personer som har förmågan att kommersiellt exploatera lovande affärsidéer, entreprenörer. Men processen kräver också välutbildad arbetskraft och tillgång på kapitalägare med vilja att ta risker och kompetens att förstå den industriella processen, entreprenörskompetenta ägare. Det är samspelen mellan dessa kompetenser som utgör dynamiken i en marknadsekonomi och grundbulten i företagets uthålliga lönsamhet och långsiktiga överlevnad. Fungerande marknader för dessa individberoende kompetenser är ett villkor för ett effektivt utnyttjande av detta "kompetensblock". Om det råder brist på någon kompetens minskar möjligheterna för övriga i blocket ingående aktörer och därmed effektiviteten i förnyelseprocessen. Målet för en tillväxtbefrämjande politik måste därför vara att säkra tillgången på samtliga kompetenser.

I Sverige har vi haft kompetenta kunder på vissa områden med god beställarkompetens och starka finansiella resurser. Den svenska modellen har däremot knappast levt upp till kraven på tillräcklig tillgång på välutbildad arbetskraft. I jämlikhetens namn har viljan att utbilda sig, arbeta och förkovra sig försvagats genom två självförstärkande krafter, den solidariska lönepolitiken och höga marginalskatter. Det är numer också väl belagt att vi under efterkrigstiden i stor utsträckning saknat entreprenörer och att vi därför tvingats "läsa in" innovatörerna i etablerade storföretag, en för dessa mindre kreativ miljö. Bidragande till minskat utnyttjande av entreprenörs- och innovatörskompetensen har också varit de statliga monopolformer under vilka produktionen av utbildnings- och värdtjänster bedrivits samt varierande former av regleringar inom bostads- och livsmedelssektorerna. Man kanske inte kan tala om brist på riskvilligt kapital i Sverige. Däremot har under den berörda tiden rått stor brist på entreprenörskompetenta kapitalägare. Utvecklingen indikerar allvarliga svagheter i kompetensblockets samman-

sättning och användning och därmed ett bristande entreprenörsinslag i ekonomin. Hur förklarar vi dessa brister och vad har de fått för konsekvenser?

I grunden handlar det om eftersläpande bindningar till en socialistisk ideologi. Ekonomer och samhällsvetare med marxistiskt tänkande har under efterkrigstiden och särskilt under 60-talet utgjort de argaste och mest aktiva kritikerna av den "borgerliga ekonomin", dvs av den nationalekonomi som legat till grund för undervisningen vid universiteten. Den har dock knappast haft någon större betydelse för utformandet av politiken åtminstone i de tongivande anglosaxiska industriländerna. För Sverige däremot spelade influenser från marxismen en inte oväsentlig roll i utformandet av förmögenhetspolitiken och ägarrollen i näringslivet. Ernst Wigforss vision om samhällsägda företag och Rudolf Meidners förslag till fackföreningsstyrda löntagarfonder är särskilt spektakulära inslag i denna tradition. Men ansvaret för den bristande förståelsen för den entreprenöriella ägarrollens betydelse för den ekonomiska tillväxten som avspeglas i efterkrigstidens ekonomiska politik i Sverige kan inte bara läggas på politikerna. En icke obetydlig del av detta ansvar måste läggas på ekonomkåren. Först under hotet om socialisering av ägarrollen i näringslivet vaknade ekonomerna till insikt om sitt ansvar. Men då hade redan företagandets villkor i Sverige försämrats i en utsträckning som skulle komma att sätta djupa spår i den ekonomiska utvecklingen.

SENT SKA SYNDAREN VAKNA

I dag domineras den svenska ekonomdebatten av ny klassisk teori och en normbaserad ekonomisk politik. Nu flockar sig makroekonomer kring utbudsrelaterade frågor. Efterfrågan som målvariabel har trängts undan av inflationsnivån. Den underliggande hypotesen är att bara låg inflation kan förenas med snabb tillväxt och full samsättning. Ett nymornat intresse för entreprenörens betydelse och de spelregler som måste gälla för denna strategiska produktionsfaktors utnyttjande kan också skönjas. Men ack så sent! Fördröjningen i politikens anpassning till den "nya ekonomin" kan också förklaras med att det alltid finns ekonomer som är beredda att stödja politiker som vill försvara ett gammalt och "beprövat" paradigm. Inte bara politiker bygger sina ställningstaganden på personliga värderingar och uppfattningar om verkligheten. Så gör även ekonomer. Vad erfarenheten har lärt oss är att med objektivitet inom nationalekonomin knappast kan menas något annat än intellektuell hederlighet, dvs att rådgivande ekonomer redovisar sina värdepremisser och sin verklighetsbild.

Per-Martin Meyerson (meyerson@swipnet.se) är fil dr och nationalekonom.