

Om økonomers magt i samfundet

Temanummer: Ret og rimelighed i kommunal sagsbehandling

Refleksioner over bogen *Har alting en pris? Om den økonomiske videnskabs grænser* af Finn Collin og David Budtz Pedersen, udgivet 2024 på forlaget Samfundslitteratur.

PETER BIRCH SØRENSEN
Professor, Økonomisk Institut,
Københavns Universitet,
pbs@econ.ku.dk

”Den økonomiske videnskab er blevet det moderne samfunds foretrukne redskab til at forstå sig selv. Den leverer tillige en populær begrebsramme til at forstå mennesket selv, under navn af *Homo economicus*. Den økonomiske videnskab er i kraft heraf blevet samfundets primære styringsinstrument, og i sin mest radikale konsekvens betyder dette en videnskabeliggørelse af politik, administration og samfundsinstitutioner – med økonomien som den højeste videnskabelige instans.”

Sådan indleder filosofferne Finn Collin og David Budtz Pedersen (FC og DBP) deres nylige bog med titlen ”Har alting en pris?”. Deres hovedbudskab er, at den økonomiske videnskab ikke anerkender sine egne begrænsninger, og at økonomisk tænkning har fået en uforholdsmæssig stor og uberettiget indflydelse på de politiske beslutninger på snart sagt alle områder af samfundslivet. Økonomerne er kort sagt vor tids herskende klasse.

Budskabet minder om Emma Holtens kritik af ”økonomerne” i hendes meget omtalte bog ”Underskud”, og lignende kritikpunkter mod økonomstanden fremføres hyppigt i samfundsdebatten. For en økonom som undertegnede er det fristende at afvise det meste af kritikken som primitiv økonom-bashing. I det følgende vil jeg dog med udgangspunkt i bogen af FC og DBP forsøge at tage kritikken alvorligt og diskutere, hvorvidt den er berettiget.

Der er to hovedspørgsmål til diskussion. Det første er, om FC og DBP giver en retvisende fremstilling af økonomisk teori og metode og de politikanbefalinger, der udledes heraf? Det andet er, om økonomerne faktisk har fået en så omfattende magt, som FC og DBH hævder? Jeg vil primært diskutere det første spørgsmål. En fyldestgørende besvarelse af det andet spørgsmål vil kræve en omfattende samfundsvidenskabelig analyse, som der ikke er plads til her, og som heller ikke foretages af FC og DBP. De nøjes med at give en række eksempler på, hvordan økonomer efter deres opfattelse har opnået en uforholdsmæssig indflydelse på politiske målsætninger og beslutninger. Tilsvarende vil jeg her nøjes med at give en række modeksempler til illustration af den manglende generelle holdbarhed af FC's og DBP's påstande om økonomernes store magt.



Der er to hovedspørgsmål til diskussion. Det første er, om forfatterne giver en retvisende fremstilling af økonomisk teori og metode og de politikanbefalinger, der udledes heraf? Det andet er, om økonomerne faktisk har fået en så omfattende magt, som forfatterne hævder?

Hvem er "økonomerne"?

FC og DHP taler i flæng om "økonomerne", "mainstream-økonomerne" og de "neoklassiske økonomer". Af bogens indledning fremgår dog, at den primært skal ses som en kritik af neoklassisk økonomisk teori, der ifølge FC og DHP er altdominerende i økonomers politikrådgivning, og som de opfatter som identisk med mainstream-økonomisk teori, idet de tilsyneladende ikke er klar over, at økonomer selv vil opfatte f.eks. nykeynesiansk teori som en del af mainstream. I bogens forord (s. 11) får vi at vide, at den "ikke er en analyse og kritik af, hvad der sker på den økonomiske videnskabs forskningsfront, eller en bred kortlægning af, hvad der forskes i på universiteternes økonomiske institutter." På baggrund af denne udgrænsning af universitetsforskningen kan det undre, at bogen ikke desto mindre bærer undertitlen "Om den økonomiske videnskabs grænser".

Er neoklassisk teori altdominerende i økonomers politikrådgivning?

Neoklassisk økonomi er en omfattende teoribygning, men dens oprindelige kerne fokuserer på, hvordan nyttemaksimerende forbrugere og profitmaksimerende virksomheder mødes på markeder, hvor der dannes priser, som skaber ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. I en ideel situation med fuldkommen konkurrence på alle markeder og fravær af eksternaliteter opnår man ifølge neoklassisk teori økonomisk effektivitet (også betegnet Pareto-optimalitet) i den forstand, at det ikke er muligt at øge nytten (velfærden) for én forbruger uden at mindske nytten for en eller flere andre forbrugere. Neoklassiske økonomer anerkender dog, at mange markeder i praksis er karakteriseret ved ufuldkommen konkurrence, og at strukturerne på arbejdsmarkedet kan medføre permanent arbejdsløshed, såkaldt strukturel ledighed. Neoklassiske økonomer er således bl.a. optaget af, hvordan man via strukturreformer på arbejdsmarkedet og produktmarkederne kan sikre en mere effektiv udnyttelse af samfundets økonomiske ressourcer.

Mainstream-økonomer opfatter typisk neoklassisk teori som et nyttigt værktøj til at beskrive den langsigtligevægt, som økonomien tenderer imod. Ifølge denne tilgang bestemmes produktionen på langt sigt af strukturerne på økonomiens markeder og af den teknologiske udvikling. Med en given teknologi

kan den samlede produktion kun øges, hvis udbuddet af arbejdskraft eller andre produktionsfaktorer stiger, eller hvis den strukturelle ledighed mindskes.

Til forklaring af økonomiens udvikling på kort og mellemlangt sigt betjener mainstream-økonomer sig imidlertid typisk af keynesiansk eller ny-keynesiansk teori, ifølge hvilken den økonomiske aktivitet bestemmes af den samlede efterspørgsel efter varer og tjenester, der kan påvirkes af finans- og pengepolitik. I forbindelse med finanskrisen i 2008-2009 og coronakrisen i 2020-2022 var der således bred konsensus blandt økonomisk-politiske rådgivere i Danmark og udlandet om nødvendigheden af massive lempelser af finans- og pengepolitikken for mindske det økonomiske tilbageslag. Det var keynesianisme for fuld udblæsning.

Det er således ikke rigtigt, når FC og DHP giver indtryk af, at den økonomisk-politiske rådgivning er ensidigt domineret af neoklassiske "udbudsøkonomer". Moderne lærebøger i makroøkonomi fremhæver faktisk vigtigheden af, at der føres en aktiv pengepolitik for at sikre, at økonomien konvergerer mod den langsigtstilgængelighed, der beskrives af neoklassisk teori, jf. f.eks. Sørensen og Whitta-Jacobsen (2022, kap. 15-22).¹



Det er ikke rigtigt, når forfatterne giver indtryk af, at den økonomisk-politiske rådgivning er ensidigt domineret af neoklassiske "udbudsøkonomer"

Har økonomerne påduttet samfundet en målsætning om økonomisk vækst?

Ifølge FC og DHP tilsiger neoklassisk teori, at den økonomiske politik skal sikre det størst mulige arbejdsudbud for at maksimere produktionen. Folk skal ud på arbejdsmarkedet så tidligt som muligt og blive der så længe som muligt. FC og DHP henviser bl.a. til udlændinge- og integrationsminister Kaare Dybvad Beks bog "Arbejdets land" som eksempel på, at denne angiveligt neoklassiske tese er blevet et politisk dogme. FC og DHP misforstår her neoklassisk teori. For det første anerkender neoklassisk velfærdsteori, at fritid bidrager til borgernes velfærd. Derfor kan man f.eks. ikke hævde, at afskaffelse af store bededag som fridag er et resultat af anvendelsen af neoklassisk teori. For det andet kan det ifølge neoklassisk velfærdsteori meget vel være velfærdsøkonomisk optimalt, at en person udskyder sin indtræden på arbejdsmarkedet f.eks. med henblik på at tage en uddannelse.

Det er rigtigt, at mainstream-økonomer ofte har påpeget vigtigheden af at sikre et stort arbejdsudbud for at sikre den langsigtede finansiering af velfærdsstaten, hvis der er et politisk ønske om at undgå en stigning i skattetryk. Denne konstatering fra økonomernes side er ikke et udslag af neoklassicisme, men derimod et udtryk for det, FC og DHP kalder "kameralvidenskab",

der handler om, hvordan man sikrer holdbare offentlige finanser. FC og DHP roder altså her rundt i deres egne begreber.

FC og DHP hævder, at danske økonomer har bevæget sig fra at være nyttige udøvere af ”kameralvidenskab” i forbindelse med den økonomiske genopretningspolitik i kølvandet på de store gældsproblemer i 1970’erne og de tidlige 1980’ere til at være fortalere for en topprioritering af økonomisk vækst. FC og DHP ser dette angivelige skifte i målsætningen for den økonomiske politik som et direkte resultat af, at neoklassisk teori fik et stigende gennemslag i løbet af 1980’erne i Danmark og udlandet. Målsætningen om økonomisk vækst er altså angiveligt noget, som neoklassiske økonomer har påduttet det politiske system i de seneste årtier.

Denne historiske analyse forekommer særdeles mangelfuld. Økonomisk vækst har været en højt prioriteret politisk målsætning i Danmark mindst siden Anden Verdenskrig. Målsætningen er f.eks. indskrevet i det socialdemokratiske manifest fra 1945 om ”Fremtidens Danmark”. Penneføreren var Jens Otto Krag, der bestemt ikke var neoklassiker, og vækstmålsætningen blev gentaget i Socialdemokratiets program fra 1952, idet økonomisk vækst blev set som et middel til at løfte den arbejdende befolknings levestandard og til at opbygge velfærdsstaten (se f.eks. Lidegaard, 2021, s. 133-4 og 233-5).

FC og DHP har ret i, at der i Danmark fra anden halvdel af 1980’erne og frem blev lagt stigende vægt på strukturpolitik inspireret af neoklassisk økonomisk teori, men det skyldtes i høj grad konkrete praktiske erfaringer snarere end et neoliberalt korstog anført af økonomer. F.eks. oplevede Danmark i midt-80’erne en accelererende inflation på trods af fortsat høj arbejdsløshed, hvilket illustrerede nødvendigheden af strukturreformer på arbejdsmarkedet for at sænke strukturledigheden. Samtidigt genopdukkede det store betalingsbalanceunderskud som følge af en lav privat opsparing, der i høj grad skyldtes, at skattesystemet via et generøst rentefradrag tilskyndede til privat gældsætning, hvilket understregede behovet for en skattereform. Disse erfaringer blev indledningen til en længere periode, hvor man op gennem 1990’erne kombinerede strukturreformer på arbejdsmarkedet og i skattesystemet med en konjunkturudjævnende makroøkonomisk stabiliseringspolitik, i bedste overensstemmelse med nykeynesiansk teori.

Det kan i øvrigt undre, at FC og DHP ikke gør sig nærmere overvejelser over, om den brede politiske accept af målsætningen om økonomisk vækst kunne have dybere årsager end neoklassisk propaganda, f.eks. det forhold, at vækst mindsker de fordelingspolitiske spændinger i samfundet ved at øge de indkomster, der er til rådighed til fordeling.

Er Homo economicus trængt ind overalt?

Den berygtede Homo economicus er en teoretisk abstraktion, der allerede før det neoklassiske gennembrud i 1870'erne blev anvendt af klassiske økonomer som f.eks. John Stuart Mill i et forsøg på at give en stiliseret beskrivelse af, hvordan agenter træffer økonomiske beslutninger i markedet. Homo economicus er en rationel egoist med den modifikation, at han kan inddrage altruistiske hensyn til familie og venner i sine beslutninger. På s. 22 skriver FC og DHP korrekt, at den rationelle Homo economicus i sin optræden på markedet optimerer anvendelsen af de samlede ressourcer, han har til rådighed (groft sagt hans indkomst), med henblik på at maksimere sin nytte. Derefter skriver de: "Dette er på én og samme tid den moderne økonomis teoretiske grundprincip og en norm for den enkelte samfundsborgers livsførelse. Børgerne skal organisere deres aktiviteter, så de tilsammen realiserer den størst mulige samfundsnytte. Alt, de foretager sig, skal orienteres i retning af dette overordnede mål: Venskaber skal tjene som netværk, der kan forbedre den enkeltes jobmuligheder og andre livsomstændigheder, ægteskaber giver tryghed og rygstød i karrieren, fritiden skal anvendes til fitness og rekreation, der opbygger den energi, der kræves i arbejdet."

Det er forbløffende at se et sådant *non sequitur*-argument fremført af filosoffer, specielt da FC og DHP selv på s. 24 fremhæver det klassiske filosofiske motto: Man kan aldrig udlede et "bør" fra et "er". Ikke desto mindre mener FC og DHP altså, at den stiliserede neoklassiske teori om, hvordan en økonomisk agent opfører sig på et anonymt marked, har som uundgåelig normativ implikation, at snart sagt alle aspekter af det enkelte menneskes livsførelse bør styres af kyniske cost-benefit-analyser, der tjener til at optimere arbejdskraftens reproduktion.

Jeg kan til en vis grad forstå de kritikere, der frygter, at teorien om Homo economicus og Adam Smiths usynlige hånd kan misbruges til at legitimere egoistisk adfærd. Men FC og DHP mener tilsyneladende ikke blot, at økonomerne *ex post* legitimerer problematiske tendenser til at udbrede Homo economicus tankegang til områder, hvor den ikke hører hjemme, men også at neoklassisk teori *ex ante* initierer disse tendenser: Samfundsudviklingen drives af neoklassiske idéer. En besnærende enkel samfundsteori, der bringer os så langt væk fra den historiske materialisme, som vi kan komme! Man kunne ellers tænke sig, at f.eks. globaliseringen og den deraf følgende stigende internationale konkurrence har været en væsentlig årsag til, at økonomiske overvejelser og hensyn har fået stigende vægt i den førte politik. Til det vil FC og DHP måske sige, at neoklassisk teori foreskriver frihandel, der fører til globalisering, hvilket de kan have en vis pointe i. Andre vil dog pege på, at f.eks. den teknologiske udvikling på bl.a. IT-området og faldende transportomkostninger har været nok så vigtige drivkræfter bag globaliseringen og den deraf følgende udvikling i retning af den forhadte "konkurrencestat" (Pedersen, 2011).

Økonomernes rolle i New Public Management

FC og DHP bruger en del plads på at diskutere den forkætrede New Public Management (NPM) i den offentlige sektor som eksempel på økonomernes store magt i samfundet og de skadelige konsekvenser af neoklassisk teori. Ideerne bag NPM blev udviklet og i varierende grad implementeret i OECD-området i løbet af 1980'erne og 1990'erne som reaktion på, hvad der blev opfattet som overdreven vægt på regel- og processtyring i den offentlige sektor og utilstrækkelig fokus på at skabe resultater for borgerne. Der er en vis uenighed om, hvad de centrale elementer i NPM egentlig er, men de fleste beskrivelser af dette styringsparadigme indeholder elementer såsom decentralisering af beslutningskompetencer til de udførende producerende enheder i den offentlige sektor kombineret med resultatkontrakter, der specificerer de mål, de skal opnå; en vis brug af økonomiske incitamenter, f.eks. i form af bonusbetalinger til offentlige ledere og evt. også medarbejdere som belønning for opnåede resultater, og brug af konkurrencemekanismer såsom udlicitering eller benchmarking, hvor de opnåede resultater i sammenlignelige offentlige enheder måles og udstilles. Der er i dag bred enighed om, at man generelt ikke har realiseret de produktivits- og velfærdsforbedringer, man oprindeligt håbede at opnå via NPM, men der er ikke enighed om, hvorvidt det skyldes, at NPM ikke er blevet implementeret som oprindeligt tænkt, eller at hele NPM-paradigmet er baseret på fejlforestillinger om, hvad der motiverer offentligt ansatte.

Ifølge FC og DHP bygger NPM entydigt på neoklassisk principal-agent-teori, hvor principalen (der f.eks. kan være en politiker eller en højtplaceret offentlig leder) ønsker at motivere en agent i et lavere udførende led (f.eks. ledere eller medarbejdere i en offentlig service-producerende institution) til at udføre en bestemt opgave. Principalen er interesseret i og kan måle slutresultatet af agentens arbejde. Slutresultatet afhænger dog ikke kun af agentens egen indsats, men også af faktorer uden for agentens kontrol. Principalen og agenten har ikke fuldt sammenfaldende interesser, idet agenten f.eks. kan være interesseret i at udføre sin opgave med mindst mulig anstrengelse, og principalen kan ikke perfekt overvåge agentens handlinger. Opgaven for principalen bliver da at udforme en resultatkontrakt med agenten, hvor agentens aflønning er sammensat af et fast beløb og en resultatafhængig bonus på en sådan måde, at principalen opnår det bedst mulige resultat i forhold til udgiften til den samlede aflønning af agenten. Da agenten er risikoavers, foretrækker han alt andet lige en fast aflønning frem for en bonus, hvis størrelse han ikke fuldt kan forudse, da resultatet af hans arbejde delvis afhænger af forhold uden for hans kontrol. Jo større bonusandelen af agentens samlede lønpakke er, jo større skal agentens samlede forventede aflønning derfor være for at stille ham tilfreds. Det optimale for principalen er da at tilbyde en lønpakke, hvor bonusandelen, der tilskynder agenten til at arbejde hårdere, kun udgør en del af den samlede aflønning, og hvor bonusandelen er mindre, jo mere risikoavers agenten er, og jo mere resultatet af hans arbejde ligger uden for hans kontrol.

FC og DHP kritiserer principal-agent-modeller for at forudsætte en fundamental mangel på tillid mellem principal og agent og for at overse, at brugen af ”ydre motivation” i form af økonomiske incitamenter risikerer at fortrænge agentens ”indre motivation” hidrørende fra normer, pligtfølelse og idealisme. Denne kritik beror på en snæver tolkning af principal-agent-teori. Den ovenfor skitserede principal-agent-model kan f.eks. let udvides til at tage højde for, at brugen af bonusaflønning kan risikere at demotivere agenten, fordi han opfatter brugen af det økonomiske incitament som udtryk for, at principalen ikke har tillid til, at han vil gøre sit arbejde så godt som muligt. Hvis denne demotivationseffekt er tilstrækkeligt stor, tilsiger principal-agent-teori, at man slet ikke skal bruge bonusaflønning, jf. Sørensen (2016: 42-44). Generelt peger principal-agent-teori på en række grunde til, at man typisk bør være mere tilbageholdende med brugen af resultatbaseret aflønning i den offentlige end i den private sektor, f.eks. fordi det kan være vanskeligere for de enkelte ansatte i en offentlig serviceorganisation at påvirke organisationens samlede præstation, eller fordi det kan være vanskeligt at måle den enkelte medarbejders bidrag til organisationens samlede resultat, eller fordi der kan være en præference for kollektiv frem for individuel belønning, når organisationens resultater er stærkt afhænge af medarbejdernes indbyrdes samarbejde, eller fordi offentlige organisationer ofte har flere forskellige principaler med forskellige målsætninger, osv., jf. Dixit (2002) og Sørensen (2016: 36-42). Frem for at være roden til alt ondt i den offentlige sektor kan brug af principal-agent-teori således være med til at forebygge overdreven eller uhensigtsmæssig brug af økonomiske incitamentsmekanismer i den offentlige sektor.

Principal-agent-teori peger på, at effekten af økonomiske incitamentsmekanismer i det offentlige er stærkt kontekstafhængig. I nogle sammenhænge kan økonomiske incitamenter være kontraproduktive, mens de faktisk kan have en gavnlig effekt i andre sammenhænge. Et eksempel på det sidste illustreres af, hvad man kunne kalde et tidligt eksperiment med NPM. Den engelske embedsmand Edwin Chadwick (1800-1890) foreslog på et tidspunkt at ændre reguleringen af transporten af britiske straffefanger til Australien. Oprindeligt modtog kaptajnerne på transportskibene et beløb for hver straffefange, de tog ombord i England. På Chadwicks foranledning blev dette ændret til en betaling for hver straffefange, der nåede frem til Australien i live. Resultatet blev, at overlevelseshraten blandt straffefangerne under transporten steg fra 40 pct. til 98,5 pct.! Her virkede den ”ydre motivation” af kaptajnerne altså, jf. Sandmo (2023: 35).

FC og DHP sætter som nævnt lighedstegn mellem principal-agent-teori og NPM og mener, at NPM-paradigmet har medført et rapporteringshelvede, hvor stressede offentligt ansatte bruger unødigt megen tid på at dokumentere deres aktiviteter, fordi politikerne og de højere ledelsesslag i det offentlige ikke stoler nok på deres medarbejdere. Det står i stærk kontrast til, hvad en af de førende fortalere for NPM havde i tankerne. Robert Behn (1998: 133) skrev således: ”Under the New Public Management, civil servants are not automats, merely implementing policies according to rules promulgated from

above. Rather, the public management paradigm assumes that civil servants are intelligent, that they understand the problems their agencies are charged with alleviating, that they have some useful ideas, either their own ones or borrowed from others, about how to fix those problems, and that they can, given the freedom, quickly convert those ideas into effective action. Indeed, the public management paradigm assumes that, because front line civil servants are close to the problems, they are in a very good position (perhaps the best position) to decide what approach to take in solving public problems.” Her understreger en af NPM-paradigmets fædre altså fordelene ved at vise de offentligt ansatte tillid og give dem vidtgående frihedsgrader til at løse deres opgave på den måde, de finder bedst (men under ansvar for organisationens resultater for borgerne, som det fremgår andre steder hos Behn). Det er jo en noget anden historie om NPM end den, FC og DHP og andre kritikere fortæller.

Disse betragtninger antyder, at den manglende succes med diverse forsøg på at reformere den offentlige sektor hverken kan tilskrives principal-agent-teori eller tankegangen bag NPM, men at en række grundlæggende organisatoriske og politiske mekanismer blokerer for den frisættelse af de offentlige institutioner og deres medarbejdere, som så mange (inklusive Robert Behn og andre NPM- fortalere) har efterlyst, jf. Sørensen (2016: 69-75). At økonomisk tankegang ikke har den altdominerende indflydelse på styringen af den offentlige sektor, som FC og DHP tillægger den, kan illustreres med et eksempel fra arbejdet i Produktivitetskommissionen (2014), der fandt, at det danske samfund i det forudgående årti havde lidt et anseligt velfærdsøkonomisk tab ved at investere i samfundsøkonomisk urentable infrastrukturprojekter såsom motorveje i områder med begrænset trafik frem for at investere i de projekter, der ifølge cost-benefit-analyser ville have givet det største samfundsøkonomiske afkast. Der er altså andre kræfter på spil end rationelle økonomiske kalkuler, når samfundet prioriterer de offentlige investeringer.

Værdien af et menneskeliv

I samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser indgår et estimat for ”værdien af et statistisk liv (VSL)” i vurderingen af projekter, der skønnes at påvirke borgernes dødsrisiko. Det kan f.eks. være investeringer i trafikssikkerhed, i bekæmpelse af luftforurening eller i sundhedsvæsenet, hvor der ved fastlæggelse af investeringsbeløbets størrelse implicit tages stilling til værdien af at redde et (ekstra) menneskeliv. VSL måler betalingsviljen for en lille reduktion i risikoen for at dø, divideret med risikoændringen. Når VSL beregnes for en hel befolkning, tages der udgangspunkt i befolkningens gennemsnitlige betalingsvilje, og ved at dividere med risikoændringen ganges betalingsviljen op, så den svarer til ét helt sparet menneskeliv. Hvis betalingsviljen f.eks. er 300 kr. for en risikoreduktion på 1 ud af 100.000, så er $VSL = 300 / (1/100.000) = 30 \text{ mio. kr.}$ Økonomer understreger dog, at VSL ikke skal opfattes som et skøn for den absolutte værdi af et menneskeliv, men alene er et udtryk for viljen til

at betale for små risikoændringer i en situation, hvor dødsrisikoen i udgangspunktet er lav.

I Danmark er Finansministeriets anbefalede skøn for VSL baseret på et studie foretaget af Det Miljøøkonomiske Råd (2016, kap. 1), hvor et repræsentativt udsnit af befolkningen blev bedt om at forestille sig, at de var indbyggere i en lille by på 10.000 indbyggere, hvor der var planer om at gennemføre forbedringer af vejnettet, der ville nedbringe risikoen for dødsulykker med 0,1 promille over en tiårig periode. Respondenterne blev bedt om at angive, hvor meget de ville betale i årlig skatteforhøjelse for at opnå denne reduktion af dødsrisikoen, og betalingsviljen blev herefter ganget op, så den svarede til ét helt sparet menneskeliv. På basis af svarene fandt Finansministeriet (2019) en gennemsnitlig værdi af VSL på 34 mio. kr. opgjort i 2019-priser.

FC og DHP anerkender, at politiske beslutninger om allokering af økonomiske ressourcer i mange sammenhænge indebærer en implicit værdisætning af menneskeliv, men de mener ikke, at der kan findes en objektiv værdi heraf og afviser derfor brugen af VSL i prioriteringen af samfundets ressourceanvendelse. FC og DHP peger f.eks. på, at den angivne betalingsvilje i det omtalte studie kunne være påvirket af respondentens generelle holdning til at betale skat samt af det forhold, at det drejede sig om tiltag, der kunne redde menneskeliv i deres egen lille by. I en anden kontekst med et andet betalingsinstrument kunne de samme respondenter tænkes at angive en anden betalingsvilje for den samme risikoændring. Man kunne tilføje, at den enkelte borgers betalingsvilje bl.a. afhænger af vedkommendes indkomst, og at den gennemsnitlige betalingsvilje dermed afhænger af indkomstfordelingen, som der altid vil være uenighed om. Også af denne grund kan der ikke fastlægges en ”objektivt korrekt” VSL.

Konsekvensen af FCs og DBPs standpunkt må være, at man ved projektvurderinger alene bør angive projekternes forventede indflydelse på antallet af tabte liv, uden at værdien heraf opgøres i kroner og øre. Hvis den demokratiske proces så fører til, at et reddet menneskeliv implicit værdisættes forskelligt på tværs af forskellige projekter, så må det tilsyneladende ifølge FC og DHP være sådan.

Økonomernes tilgang er mere ambitiøs. Ved udformningen af de spørgeundersøgelser, der ligger til grund for estimationen af VSL, beskriver de en kontekst for respondenterne, der forekommer realistisk og typisk for mange af de situationer, hvor der faktisk skal træffes beslutninger vedrørende et projekt. Den forudsatte kontekst i det omtalte studie af Det Miljøøkonomiske Råd svarer f.eks. ganske godt til, hvordan politiske tiltag til fremme af trafik-sikkerhed, sundhed, miljø osv. typisk gennemføres i Danmark, nemlig som skattefinansierede kollektive ordninger. Ud fra respondenternes svar dannes så et skøn for VSL, som anvendes ved vurderingen af forskellige projekter, hvorimellem der skal prioriteres. Økonomernes brug af VSL bygger på den normative betragtning, at den demokratiske proces som udgangspunkt bør

tillægge et menneskeliv den samme værdi på tværs af projekter for at undgå villkårlig forskelsbehandling af borgerne. Økonomerne anerkender, at der næsten altid være særlige forhold i forbindelse med det enkelte projekt, som ikke indgår i cost-benefit-analysen, fordi de ikke kan værdisættes på betryggende vis, og som kan berettigg, at man ikke altid prioriterer de projekter, der ifølge analysen giver det højeste samfundsøkonomiske afkast. Men cost-benefit-metoden og den tilhørende brug af VSL-begrebet lægger op til, at de politiske beslutningstagere bør begrunde, hvorfor de måtte være villige til at bruge flere penge på at redde menneskeliv i én kontekst end i en anden. Det kan ses som økonomernes bidrag til at kvalificere de demokratiske beslutningsprocesser.

FC og DBP mener som sagt ikke, man kan anvende VSL-begrebet som led i prioriteringen af ressourcer mellem sektorer eller inden for den enkelte sektor. De advokerer imidlertid for at anvende begrebet ”kvalitetsjusteret leveår” (Quality-Adjusted Life Year, QALY) ved prioriteringen af ressourceanvendelsen inden for sundhedsvæsenet. Beregningen af QALY bygger på en specifikation af forskellige helbredstilstande, der hver tildeles en vægt, som afspejler befolkningens præferencer for de forskellige tilstande. Helbredstilstanden ”Helt rask” tildeles vægten 1, mens tilstanden ”Død” tildeles vægten 0. Helbredstilstande derimellem, der udgøres af forskellige former for sygdomme eller helbredssvigt, tildeles forskellige vægte mellem 0 og 1, som er lavere, jo dårligere helbredet er. Hvis en person f.eks. i de sidste 10 år inden sin død har været helt rask de første 5 år og dernæst har haft en sygdom med vægten 0,4 de efterfølgende 5 år, har vedkommende gennemlevet $5 \times 1 + 5 \times 0,4 = 7$ kvalitetsjusterede leveår i slutfasen af sit liv. Hvis personen gennemgår en behandling, der gør ham helt rask de sidste 2 år af perioden, svarer det til en levetidsforlængelse med $(1-0,4) \times 2 = 1,2$ kvalitetsjusterede leveår.

Ligesom man ifølge FC og DBP ikke objektivt kan værdisætte et statistisk liv, mener de heller ikke, at man kan værdisætte en QALY, men QALY-begrebet er efter deres opfattelse ideelt til at måle sundhedsvæsenets præstation i ikke-økonomiske termer og til at vurdere sundhedseffekten af forskellige former for sygdomsbehandling. De skriver således på s. 193: ”En styringsmodel for sundhedsvæsenet baseret på en mission om at frembringe flest kvalitetsjusterede leveår bliver yderligere styrket ved, at den harmonerer med en stærk professionskultur hos to centrale medarbejdergrupper, nemlig læger og sygeplejersker.” Her sparker FC og DBP en åben dør ind i forhold til økonomerne: Hvis der er lægevidenskabelig og politisk konsensus om, at QALY’en er det bedste operationelle mål for sundhedsvæsenets bidrag til befolkningens velfærd, vil sundhedsøkonomer hellere end gerne bidrage til at sikre en omkostningseffektiv sundhedsindsats ved at hjælpe med at estimere, hvilke behandlingsformer der giver den største tilvækst i kvalitetsjusterede leveår per udgiftskrone. Sundhedsøkonomer har faktisk bidraget væsentligt til udviklingen af de præferencebaserede metoder, der anvendes til at fastlægge vægtene for de enkelte sundhedstilstande ved beregning af QALY’en, jf. oversigten i Torrance (1986).

FC og DBP synes imidlertid at være uvidende om den vedvarende kritik af QALY'en, som mange fagprofessionelle indenfor sundhedsvæsenet har fremført, jf. f.eks. European Consortium in Healthcare Outcomes and Cost-Benefit Research (2015) og Smith (2019), der anbefaler at undlade at anvende QALY'en som beslutningsgrundlag i sundhedssektoren. Kontroversen handler bl.a. om, hvordan man ved beregning af QALY'en skal fastlægge vægtene for de forskellige sundhedstilstande. Det er f.eks. blevet kritiseret, at der anvendes relativt lave vægte for psykiske i forhold til fysiske lidelser, og at vægtene ikke tager fordelingsmæssige hensyn til særligt udsatte grupper. Ved fastlæggelsen af QALY-vægtene tager man stilling til den relative velfærdsomkostning ved forskellige sygdomme, dvs. at man fastsætter et sæt af relative priser på disse. Det rejser en række af de samme problemstillinger og vanskeligheder som dem, der opstår ved værdisætningen af et statistisk liv.

Det kan meget vel være, at QALY alligevel er det bedste blandt de mulige praktisk anvendelige mål for sundhedsvæsenets præstation, men det kan undre, at FC og DBH så ukritisk omfavner dette mål, når de samtidigt er stærkt kritiske overfor VSL-begrebet.

Har økonomer haft en skadelig indflydelse på klimadebatten?

Omtalen af klimaøkonomi er for mig den mest provokerende del af FC's og DBP's bog. På s. 59 skriver de: "Den økonomiske videnskabs bidrag til den globale klimapolitik udgør uden tvivl dens kraftigste indvirkning på fremtidens samfundsudvikling", og længere nede på siden hedder det, at mange økonomer øjensynligt har "tiltro til, at netop de har den mest relevante ekspertise, hvad angår jordens fremtid under klimaforandring, mere tungtvejende end de naturvidenskabelige klimaforskere." På s. 233 hævder FC og DBP, at "klimaforskerne har længe manglet afgørende fremgang i deres kamp for at skabe opmærksomhed hos politikerne om klodens truende klimaudvikling, til dels på grund af modstand fra den økonomiske profession".

Med denne påstand vælger FC og DBP at se bort fra, at en verdens mest indflydelsesrige klimaøkonomer allerede i 2006 i det meget omtalte Stern Review slog kraftigt til lyd for markante og hurtige drivhusgasreduktioner, baseret på analyser med en konventionel klimaøkonomisk model, jf. Stern (2006). FC og DBP bygger i stedet deres kritik af klimaøkonomeerne på simulationsresultater fra DICE-modellen udviklet af Nobelpristageren William Nordhaus. DICE kombinerer en model for verdensøkonomien med en forenklet beskrivelse af klimasystemet, der skal opfange centrale mekanismer i de mere avancerede naturvidenskabelige klimamodeller. DICE-modellen og andre klimaøkonomiske modeller forsøger at beskrive sammenhængen mellem udledningen af drivhusgasser, stigningen i klodens gennemsnitstemperatur og de skadeomkostninger, som opvarmningen påfører økonomien. DICE-modellen kan bl.a. bruges til at beskrive den "optimale" klimapolitik, hvor den marginale globale skadeomkostning ved drivhusgasudledning (den såkaldte Social Cost of Car-

bon, SCC) netop svarer til den marginale samfundsøkonomiske omkostning ved at sænke udledningen. Med Nordhaus' egen kalibrering af parameterværdierne i DICE kan det ifølge modellen være optimalt at acceptere en global opvarmning på helt op til 3 grader over temperaturen i førindustriel tid.

Uenigheden mellem Stern og Nordhaus skyldes primært, at Stern arbejder med en lavere diskonteringsrentefod, hvorved de fremtidige klimaskadeomkostninger får større vægt, hvilket øger SCC. Interessant nok viser Nesje m.fl. (2023) i et omfattende survey, at der er ret stor enighed blandt filosoffer og økonomer om, at den etisk forsvarlige samfundsmæssige diskonteringsrentefod ligger væsentligt tættere på den, som Stern arbejdede med, end den som Nordhaus bruger.

De fleste klimaøkonomer mener således, at Nordhaus undervurderer skadeomkostningerne ved drivhusgasudledning (SCC), og Nobelpriskomiteén understregede da også i 2018, at han ikke modtog Nobelprisen for sit konkrete skøn for den optimale klimapolitik, men for sit metodiske pionérbidrag til udviklingen af klimaøkonomiske modeller. Hänsel m.fl. (2020) viser således, at når man indlægger de senere års forskningsresultater vedrørende sammenhængene i klimasystemet og de mulige eller sandsynlige skadeomkostninger ved klimaforandringerne i DICE-modellen, ligger modellens skøn for den "optimale" klimapolitik faktisk tæt på Parisaftalens mål om at holde den globale opvarmning under 2 grader. Bastien-Olvera og Moore (2021) har udviklet DICE-modellen til at inkludere klimaskader på naturkapitalen og viser, at SCC dermed bliver kraftigt forøget, hvilket tilsiger langt hurtigere og større drivhusgasreduktioner end det, Nordhaus' version af DICE lægger op til.

FC og DHB kritiserer med rette, at Nordhaus' DICE-model ikke tager hensyn til de klimamæssige tippepunkter, hvor klimaet undergår bratte og potentielt katastrofale forandringer, når temperaturen overskrider visse kritiske (men ukendte) tærskelværdier. FC og DHB mener, at usikkerheden om tippepunkterne tilsiger, at klimapolitikken følger et forsigtighedsprincip som det, der ligger til grund for Parisaftalens målsætning om at holde den globale opvarmning under 2 grader og så tæt på 1,5 grad som muligt. FC og DHB synes at være uvidende om, at indarbejdelsen af (usikre) tippepunkter i de klimaøkonomiske modeller i adskillige år har været et nøglepunkt i forskningen (se f.eks. Lemoine og Traeger, 2016; Cai og Lontzek, 2019), og at klimaøkonomien giver god støtte til at følge et forsigtighedsprincip i klimapolitikken. Et eksempel herpå er Hassler m.fl. (2018), der netop lægger op til at følge det "minimaks" princip i klimapolitikken, som FC og DBP advokerer for, hvor man tilstræber at undgå det værst tænkelige udfald. Hassler m.fl. sammenligner klimapolitiske scenarier under henholdsvis det mest optimistiske og det mest pessimistiske skøn for størrelsen af den såkaldte klimafølsomhedsparameter, der angiver, hvor meget den globale gennemsnitstemperatur vil stige, hvis koncentrationen af CO₂ i atmosfæren fordobles. I et optimistisk scenarie, hvor klimafølsomheden er lav, kan det stort set ikke betale sig at afholde omkostninger til at reducere CO₂-udledningerne, fordi skadeomkostningerne

ved udledningerne vil være lave, eftersom temperaturstigningen som følge af udledningerne vil være begrænset. I et pessimistisk scenarie, hvor klimafølsomheden er høj, vil skadeomkostningerne ved den globale opvarmning derimod være meget store, og det vil derfor kunne betale sig føre en meget aktiv klimapolitik for at begrænse udledningerne. En meget aktiv klimapolitik vil ganske vist påføre samfundet et vist økonomisk tab, hvis det hen ad vejen viser sig, at klimafølsomheden faktisk er lav, men Hassler m.fl. finder, at dette tab vil være meget begrænset, fordi omkostningen ved at overgå fra fossile til vedvarende energikilder er begrænset. I denne situation er det rationelt at føre en meget aktiv klimapolitik frem for en passiv politik, da man derved minimerer det tab for samfundet, der fremkommer, hvis det viser sig, at man har baseret sin politik på et forkert skøn for klimafølsomheden.

Alle de ovennævnte forskningsbidrag (og mange flere lignende bidrag) er ydet af mainstream-klimaøkonomer. Mange af disse bidrag bygger på udvidelser af DICE-modellen, men FC og DBP overvurderer markant den indflydelse, som Nordhaus' version af DICE har haft på økonomers rådgivning om klimapolitik. De klimaøkonomer, der bidrager til arbejdet i FNs Internationale Klimapanel (IPCC), baserer sig heller ikke på Nordhaus' DICE-model og cost-benefit-tilgang, men anvender mere beskrivende klimaøkonomiske modeller med en mere detaljeret beskrivelse af klimasystemet og skaderne ved klimaforandringer, jf. f.eks. IPCC (2022).

En skæv fremstilling – men læs den alligevel

Jeg har ovenfor fokuseret på en række steder i deres bog, hvor FC og DBP giver en skæv fremstilling af mainstream-økonomi og økonomisk-politisk rådgivning, og flere eksempler kunne have været nævnt. Alligevel kan jeg anbefale økonomer at læse bogen som en sammenfatning af meget af den kritik, økonomer har været udsat for i de senere år, og som det er nyttigt for dem at have kendskab til. Bogen rummer flere interessante dele, bl.a. om den økonomiske videnskabs værdier og deres idéhistoriske rødder, og bogens afsluttende argumentation for, at fremtidens politikrådgivning vedrørende komplicerede samfundsproblemer bør ske i et tværfagligt samarbejde mellem økonomer og repræsentanter for andre fagområder, herunder humanister, kan de fleste økonomer formentlig tilslutte sig. Det er blot en skam, at FC og DBP risikerer at blokere for en konstruktiv dialog mellem økonomer og humanister med en så unuanceret kritik af økonomfaget.



Forfatterne giver en skæv fremstilling af mainstream-økonomi og økonomisk-politisk rådgivning. Alligevel kan jeg anbefale økonomer at læse bogen

Noter

- 1 I en lille åben økonomi med faste valutakurser og frie kapitalbevægelser, hvor der ikke kan føres selvstændig pengepolitik, foregår tilpasningen til langsigtlig evægt dog ved, at perioder med høj arbejdsløshed presser indlandets inflation ned under udlandets, hvorved den høje arbejdsløshed gradvis falder som følge af en forbedring af indlandets internationale konkurrenceevne (og vice versa i perioder med unormalt lav arbejdsløshed), jf. Sørensen og Whitta-Jacobsen (2022, kap. 24).

Referencer

- Bastien-Olvera, Bernardo A. og Frances C. Moore (2021), "Use and non-use value of nature and the social cost of carbon", *Nature Sustainability*, 4, 101-8.
- Behn, Robert D. (1998), "The New Public Management paradigm and the search for democratic accountability", *International Public Management Journal*, 1, 131-64.
- Cai, Yongyang og Thomas S. Lontzek (2019), "The Social Cost of Carbon with Economic and Climate Risks", *Journal of Political Economy*, 127, 2684-2734.
- Det Miljøøkonomiske Råd (2016), *Økonomi og Miljø 2016*, De Økonomiske Råd, Formandskabet.
- Dixit, Avinash (2002), "Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review", *Journal of Human Resources*, 37, 696-727.
- Dybvad, Kåre Bek (2023), *Arbejdets land*, København: Grønningen 1.
- European Consortium in Healthcare Outcomes and Cost-Benefit Research (2015), "ECH outcome from a research project funded by the European Union Seventh Framework Programme", http://echoutcome.eu/images/Echoutcome_Leaflet_Guidelines_final.pdf.
- Finansministeriet (2019), "Dokumentationsnotat om værdien af statistisk liv og værdien af leveår", 26. april.
- Hassler, John, Per Krusell, Conny Olovsson (2018), "The Consequences of Uncertainty: Climate Sensitivity and Economic Sensitivity to the Climate", *Annual Review of Economics*, 10, 189-205.
- Holten, Emma (2024), *Underskud – Om værdien af omsorg*, København: Politikens Forlag.
- Hänsel, Martin C., Moritz A. Drupp, Daniel J. A. Johansson, Frikk Nesje, Christian Azar, Mark C. Freeman, Ben Groom og Thomas Sterner (2020), "Climate economics support for the UN climate targets", *Nature Climate Change*, 10, 781-9.
- IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Lemoine, Derek og Christian P. Traeger (2016), "Economics of tipping the climate dominoes", *Nature Climate Change*, 6, 514-9.
- Lidegaard, Bo (2021), *JOK – Jens Otto Krag. En biografi*, Gyldendal.
- Nesje, Frikk, Moritz A. Drupp, Mark C. Freeman og Ben Groom (2023), "Philosophers and economists agree on climate policy paths but for different reasons", *Nature Climate Change*, 13, 515-22.
- Pedersen, Ove Kaj (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels forlag.
- Produktivitetskommissionen (2014), "Infrastruktur", analyserapport 5, København, januar.
- Sandmo, Agnar (2023), "The Market in Economics: Behavioural Assumptions and Value Judgments", i Niels Kærgård, red., "Market, Ethics and Religion", *Ethical Economy*, vol. 62, Springer, Cham.
- Smith, William (2019), "The U.S. shouldn't use the 'QALY' in drug cost-effectiveness reviews", *Stat News*, 22 februar.
- Stern, Nicholas (2006), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, rapport offentliggjort af HM Treasury, UK d. 30. oktober 2006 og udgivet som bog i januar 2007 på Cambridge University Press.
- Sørensen, Peter Birch (2016), "Reforming public service provision: What have we learned?" i Apostolis Philipopoulos, red., *Public Sector Economics and the Need for Reforms*, MIT Press.
- Sørensen, Peter Birch og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen (2022), *Introducing Advanced Macroeconomics – Growth and Business Cycles*, 3. udgave, Oxford University Press.
- Torrance, George E. (1986), "Measurement of health state utilities for economic appraisal: A review", *Journal of Health Economics*, 5, 1-30.