

Velferdskalkulatoren

Formålet med samfunnsøkonomiske analyser bør være å informere politikerne – ikke å erstatte dem.

Politiske prosesser kan av og til virke vilkårlige. Ikke bare påvirkes de av forhold som lobbykampanjer, maktkamper og ønske om gjenvalg; det er ikke engang alltid opplagt at beslutningstakerne har satt seg inn i og forstått sakens fakta. Men hva er alternativet?

Enkelte drømmer tilsynelatende om at vi i stedet burde hatt en vitenskapelig og objektiv metode – la oss kalle den Velferdskalkulatoren – som kunne regne ut hvor mye en vei, et naturvernområde eller en ny kreftbehandling vil bidra til samfunnets velferd, og at offentlige tiltak burde prioriteres ut fra disse beregningene. Offentlig ressursbruk ville da bli prioritert på en konsekvent og systematisk måte. Og debatt, politikere og demokratiske prosesser ville i grunnen bli overflødige.

Muligens vil et gjennombrudd i hjerneforskning eller psykologi en dag kunne åpne for måling og sammenlikning av ulike personers nytte eller velferd, og slik gi Velferdskalkulatoren et vitenskapelig grunnlag. Meg bekjent finnes riktignok ingen anerkjente metoder for dette i dag; standard økonomisk teori gir ikke grunnlag for slik sammenlikning.

Objektiv kan Velferdskalkulatoren derimot aldri bli. Hvilke politiske tiltak som er best for samfunnet er i sin natur et normativt spørsmål, som bare kan besvares ut fra normative premisser. Hva er godt? Hvem er samfunnet? Hvilke hensyn skal veie tyngst når ulike interesser er i konflikt? Velferdskalkulatoren ville nødvendigvis være politisk, men politikken ville ligge skjult i beregningsprinsippene.

I 2011 nedsatte Regjeringen et utvalg for å gjennomgå rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser. Utvalget, som er ledet av professor emeritus Kåre P. Hagen ved NHH, vil legge fram sine anbefalinger i begynnelsen av oktober. Som medlem av utvalget har jeg underveis i arbeidet fått indikasjoner på at enkelte fagmiljøer – slett ikke bare økonomfaglige – faktisk forventer at et slikt utvalg skal kunne presentere selveste Velferdskalkulatoren.

I forkant av utvalgsrapporten kan det derfor være grunn til å diskutere hvilke spørsmål samfunnsøkonomiske analyser kan og ikke kan svare på. Som utvalgsmedlem kan jeg naturligvis ikke foregripe utvalgets konklusjoner. Mine synspunkter er ikke basert på utvalgets arbeid, men på en bok jeg nylig har utgitt, *The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit Analysis* (Routledge 2012).

Det finnes tre hovedtyper samfunnsøkonomiske analyser: nytte-kostnadsanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse og kostnads-virkningsanalyse. Forskjellen ligger hovedsakelig i hvor langt en går i retning av å verdsette alle konsekvenser i kroner og øre. Bare i nytte-kostnadsanalyse forsøker en å verdsette alt – noe som gjør det mulig å eksplisitt rangere hvilke som helst tiltak. Nytt-kostnadsanalyse er dermed en potensiell kandidat til Velferdskalkulatoren.

Nytte-kostnadsanalyse rangerer tiltak etter deres samfunnsøkonomiske lønnsomhet, definert som befolkningens netto betalingsvillighet: hvor mye folk til sammen er villig til å betale for et tiltak minus det tiltaket faktisk koster. Dette tolkes tilsynelatende ofte som et objektivt, eller i det minste ukontroversielt, mål på samfunnsnytte.

Hvis folk til sammen er villige til å betale mer for bygging av en vei enn det byggingen faktisk koster, kunne en hypotetisk bygge veien, la vinnerne kompensere eventuelle tapere, og likevel kunne vinnerne sitte igjen med en netto gevinst. Slik kunne prosjektet bli til glede for noen uten å skade andre: Interessekonfliktene ville være borte.

Problemet er at utbetaling av kompensasjon til taperne nesten aldri er praktisk mulig uten at det i seg selv fører til nye, betydelige kostnader. Fjerningen av interessekonfliktene vil derfor som regel forbli rent hypotetisk.

Hvis kompensasjon ikke utbetales, og offentlige tiltak prioriteres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ligger følgende politiske prinsipp skjult i beregningsmåten: Ved interessekonflikter er det de som kan og vil betale mest som skal telle mest. Det er med andre ord god grunn til å tro at en slik praksis ville gi systematisk prioritering av interessene til høyinntektsgrupper på bekostning av lavinntektsgrupper. Det er verken objektivt eller ukontroversielt.

Hvis man ikke liker dette prinsippet, er det fullt mulig å justere metoden og slik velge et annet. Spørsmålet er likevel om Velferdsindikatoren er noen spesielt god idé. Politikk handler om reelle interessekonflikter. Hva som er viktig i livet, og hvordan et godt samfunn bør se ut, er etiske og politiske spørsmål som ikke har fasitsvar. Kanskje er det vi trenger for å svare på slike spørsmål nettopp debatt, demokratiske prosesser og godt skjønn, ikke tekniske beregningsprosedyrer.

For at demokratiet skal fungere, er det imidlertid særdeles viktig at politikerne er godt informert om konsekvensene av sine beslutninger. De må ha tilgang til informasjon som er faglig velbegrunnet, systematisk og forståelig nok til at de i det minste har mulighet til å forstå hvilke hensyn som står på spill.

Det er her samfunnsøkonomiske analyser kommer inn. Slike analyser kan gi oversikt over hva en vei eller en ny behandlingsmetode faktisk vil koste, hvilke gevinster en kan vente, og hvem som kommer godt og dårlig ut. En god samfunnsøkonomisk analyse presenterer konsekvensene av alternative tiltak på en slik måte at de som faktisk skal fatte beslutningene skjønner hva alternativene innebærer. Verdsetting av alle konsekvenser i kroner og øre er i denne sammenheng mindre viktig; det sentrale er at alle relevante virkninger er forståelig beskrevet. Å sette en kroneverdi på alt må riktignok til for å bruke Velferds kalkulatoren. Men den trenger vi kanskje strengt tatt ikke.