

## 1 1 Sammanfattning

I denna rapport diskuteras möjligheten att använda experiment som utvärderingsinstrument för att höja kvaliteten på underlaget för det offentliga beslutsfattandet. Den möjlighet som finns att genom experiment få väsentlig information om centrala samhällsekonomiska samband har på senare tid rönt allt större uppmärksamhet. Inte så att varje sådan beslutssituation, institution eller policyåtgärd skulle kunna testas på ett entydigt vägledande sätt, men väl att experiment eller experimentella ansatser i många fall skulle kunna användas för att ge insikter som inte går att få på annat sätt.

Denna skrift söker ge en översikt av vad man åstadkommit inom s.k. experimentell ekonomi. Framför allt redogör vi för hur experimentella metoder kunnat användas – och fortsättningsvis i ökad omfattning skulle kunna användas – för att skapa ett bättre underlag för ekonomisk-politiska åtgärder och annat offentligt beslutsfattande. Metodologiska fördelar Att utvärdera vidtagna eller föreslagna åtgärder har ofta varit behäftat med stora svårigheter. Effekterna av en åtgärd som redan är i bruk kan inte utvärderas alls utan en klar och tillförlitlig uppfattning om den kontrafaktiska utvecklingen, dvs. vad som hade hänt om inte åtgärden varit i bruk. I många utvärderingar förbigås detta problem alltför lättvindigt. Ett exempel är de regionalpolitiska satsningar i Sverige, där man ofta 'utvärderat' en åtgärd genom att jämföra med läget innan åtgärden sattes in och där 'dragit slutsatsen' att om sysselsättningen ökat så berodde det på åtgärden. Det finns dock möjligheter att använda mer tillförlitliga utvärderingsmetoder: När man t.ex. sänkte arbetsgivaravgifterna i Norrbotten på 1980-talet utvärderades åtgärden istället med hjälp av en kontrollgrupp i ett experiment vars resultat kom att starkt ifrågasätta att den ökade sysselsättningen som kunde observeras i Norrbotten berodde på åtgärden (se vidare avsnitt 4.1).

Särskilt värdefullt är det att på förhand och på ett tillförlitligt sätt kunna pröva effekterna av förslag till policyförändringar. Det kan gälla såväl förslag att införa något nytt som att ta bort något befintligt. Ta som exempel Sveriges ambition att ligga i framkanten av en progressiv internationell klimatpolitik vilken, för att vara framgångsrik, kräver väsentliga minskningar av en globala koldioxidutsläppen. Sådana minskningar kan inte uppnås genom att Sverige aldrig så mycket minskar sina egna koldioxidutsläpp. Däremot skulle Sverige kunna bidra verksamt på andra sätt. I början av 1990-talet utarbetades ett förslag (se avsnitt 6.1) att i Sverige utvärdera en användning av nationell utsläppshandel samtidigt med den då i Sverige redan existerande koldioxidskatten. Under lång tid hade stora delar av världens klimatpolitiker varit mycket villrådigas inför detta "märkliga påfund", att handla med klimatgaser, som enligt ekonomisk teori skulle ha klara fördelar framför andra styrmedel. Att i Sverige tillämpa ett sådant styrmedel på en slumpvis utvald uppsättning områden och ett annat styrmedel på resten skulle ha varit möjligt och kunnat ge värdefull information för hela den värld där åtgärder behöver göras för att sammantaget kunna bli meningsfulla på detta område. Att politiska förslag, som framförs eller som redan satts i sjön, alltför sällan utvärderas på ett kvalificerat sätt kan ha flera förklaringar. De kan sträcka sig alltifrån bristande kännedom om de reella utvärderingsmöjligheter som faktiskt finns över till att man inte tror att någon utvärdering behövs. USA avvek för några decennier sedan från denna linje då man gick in för att genomföra systematiska utvärderingar med hjälp av policyexperiment. Under 1980-talet genomfördes tvingande samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser av såväl föreslagna som ikraftvarande policyåtgärder av större betydelse. Bland annat lät man göra ett flertal 'sociala experiment' för att pröva större välfärdspolitiska förslag, i synnerhet det om s.k. negativ inkomstskatt. Karakteristiskt för dessa experiment var att såväl experiment- som kontrollgrupp valdes ut slumpmässigt (se vidare avsnitt 3.2).

I Sverige har hittills inga tester av politiska insatser utifrån sådana s.k. randomiserade experiment genomförts. Metoden är visserligen ingalunda fri från problem och kan också ibland vara kostsam, men det förklarar knappast den totala avsaknaden av svenska tester av detta slag. En förklaring skulle kunna vara att kravet på rättvisa har varit strängt, så strängt att man inte vill låta några personer riskera att få det sämre – eller bättre – än andra. Men, som diskuteras i kapitel 6, om detta varit en förklaring, så bör det noteras att experiment faktiskt ofta kan utformas så att förlorarna kompenseras. Exempel på policyrelaterade experiment som genomförts i Sverige Tonvikten i den här skriften ligger dock inte i första hand på att betona värdet av randomiserade experiment utan på att framhålla andra, mindre välkända och mindre uppenbara former av experiment vilka också de kan bidra till att höja kvaliteten på offentligt beslutsfattande. Det gäller olika approximationer till fältexperiment men även rena laboratorieexperiment.

De resultat från sådana icke-randomiserade experiment som redovisas i kapitel 4 omfattar bl.a. tre studier som undersökt olika styrmedels effektivitet. • Det första har redan nämnts. Ett politiskt beslut skapade förutsättningar för ett naturligt experiment med sänkta arbetsgivaravgifter i Norrbotten. Teoretiskt sett borde det vara ett adekvat styrmedelsval att på detta sätt direkt stimulera just arbetskraftanvändningen när man vill höja sysselsättningen i ett område med kronisk arbetslöshet. Men som det treåriga experimentet tydligt visade kom styrmedlet i den situation som då förelåg i Norrbotten att framstå som om det helt saknade gynnsamma effekter på sysselsättningen (se avsnitt 4.1).

- Nationella utsläppsbegränsningar i kombination med internationell utsläppshandel var länge något svårbegripligt för många klimatförhandlare men blev sedermera en hörnsten i Kyotoprotokollet. När denna politik fortfarande var starkt ifrågasatt på många håll – trots att idén framgångsrikt hade tillämpats för utsläppshandel inom USA under lång tid – gjordes ett fältliknande experiment som visade att detta styrmedel kunde möjliggöra stora kostnadsbesparingar för alla berörda länder. Detta experiment kom till stånd tack vare en framsynt nordisk grupp av statstjänstemän som av Nordiska Ministerrådet hade i uppgift att studera klimatpolitikens konsekvenser för de nordiska länderna (avsnitt 4.2).

- Förutsättningarna för att med tiden utvidga effektiva klimatavtal av nu nämnda typ till en allt större grupp av länder kom att framstå som goda när de blev föremål för en experimentliknande studie som utnyttjade de politiska kunskaperna hos erfarna svenska diplomater. Det gäller här en fråga där kanske bara ett starkt begränsat antal personer har den nödvändiga expertisen och samtidigt överhuvudtaget är tillgängliga som experter. Frågan blir i detta läge hur sådana personer kan utnyttjas på ett effektivt sätt som försökspersoner och hur man kan se till att de får incitament att medverka med sin expertis. Studien har särskilt intresse då den använda ansatsen kan ha tillämpning långt utanför det speciella policyområde det testades på här (avsnitt 4.3),

Två avsnitt berör olika typer av konkurrensfrågor som studerats i laboratorieexperiment:

- Några experiment har belyst hur utformningen av en offentlig upphandling kan påverka upphandlingsutfallet, särskilt hur mycket upphandlingen skulle komma att kosta. Det visade sig för det första vara viktigt att ha minst tre konkurrerande företag för att få verklig konkurrens (vilket föreföll överraskande mot bakgrund av ekonomisk teori som säger att det borde räcka med två konkurrenter). För det andra främjades konkurrensen av att information om förlorande anbud ej kungjordes efter att upphandlingen avgjorts (avsnitt 4.4).

- Ett annat experiment utvärderade effekten av en konkurrenspolitisk innovation, anammad i flera länder inklusive Sverige, nämligen att företag som tjallar på karteller där de deltagit slipper straff. Resultaten indikerade, med vissa förbehåll, att den nya lagen kan leda till hårdare konkurrens och färre karteller (avsnitt 4.5).

Flera experiment, både i laboratorium och i fält har visat att vissa förutsättningar finns för att låta konsumenternas verkliga efterfrågan av kollektiva varor (t.ex. vägar och polisväsen) styra produktionens omfattning. Att kunna blottlägga denna efterfrågan har länge ansetts som praktiskt omöjligt med hänsyn till det s.k. snålskjutsproblemet, dvs. att det kan ligga i den svarandes intresse att lämna en överdriven eller en underskattande uppgift om värdet av ett projekt avseende en sådan nytthet. Praktisk betydelse skulle de här möjligheterna kunna ha när efterfrågan och dess fördelning inte kan anses tillräckligt approximativt väl känd på förhand (se vidare avsnitt 4.6.).

Effektivt politiskt beslutsfattande förutsätter inte minst god information om vad medborgarna tycker i olika relevanta avseenden. Tre experiment har pekat på möjligheter och problem med olika sätt att mäta opinioner.

- Ett fullskaleexperiment inför EU-omröstningen 1994 visade att en s.k. politisk börs kan vara ett viktigt komplement till konventionella väljarundersökningar. En politisk börs innebär att de som så mycket tror sig veta vart vinden blåser att de vågar satsa sina pengar på det är de som styr börskurserna vilka i sin tur ger prognoserna. Det mest värdefulla med detta instrument, som visat sig fungera väl när alternativen är få, men inte när det t.ex. finns ett större antal partier att rösta på, är att dess relevans inte påverkas när många inte vet hur de skall rösta. Många 'vet ej', så som inför EU- och EMU-omröstningarna, reducerar starkt väljarundersökningarnas prognosvärde (avsnitt 4.7).

- En illustration av olika men formellt likvärda formuleringar av frågan vid EMU-omröstningen antyder att man kunnat använda experiment för att utröna i vilken grad sådana alternativ skulle tendera att styra omröstningen åt olika håll (avsnitt 4.8).

- Experiment redovisas som anger hur överförenklade opinionsundersökningar i frågor som har betydelse för politiska beslut och som media dessutom ofta okritiskt vidareförmedlat, ger stöd för särintressen snarare än neutral information om verkliga opinioner i sakfrågor. Sålunda används ofta argumentet att frågeformuleringarna 'måste' vara enkla om skäl för att ställa överförenklade frågor och fästa avseende vid de svar de ger i stället för att låta bli att ställa sådana frågor eller trots allt ge sig på att formulera svåra frågor (avsnitt 4.9–4.10).

- Resultat från experimentella opinionsundersökningar redovisas som illustrerar de risker som finns att tillfälligheter och speciella händelser under genomförandet av opinionsundersökningar påverkar utfallet. Anledning verkar saknas för att de som beställer eller genomför opinionsundersökningar, oavsett utfallet, meddelar att sådana risker kan ha förelegat (avsnitt 4.10).

Till detta kommer två avsnitt där frågor av mer indirekt policyrelevans diskuteras. Experiment kan vara motiverade för att kartlägga en viss företeelse som potentiellt är föremål för en policyintervention. Vi tar upp exempel som rör spekulation på börsen respektive diskriminering (avsnitt 4.11–4.12).

Slutsatser från den hittillsvarande forskningen inom experimentell ekonomi. För orientering om vad den experimentella ekonomin i övrigt åstadkommit återges ett antal viktiga resultat (kapitel 5):

- Experiment har belyst under vilka förhållanden man kan förvänta sig att olika former av marknader fungerar effektivt. Det visar sig att utfallen inte alltid motsvarar vad som hittills tagits för givet. Vissa detaljer, som antas vara oviktiga i teorin, kan spela stor roll. Ibland – exempelvis på marknader av börstyp – tenderar utfallen att vara mer effektiva än man skulle kunna ha bedömt med utgångspunkt från etablerad teori (avsnitt 5.1).
- Kritiker av ekonomisk teori har bl.a. ifrågasatt riktigheten i de antaganden om konsistens eller rationalitet som teorin tycks förutsätta. Experiment har också givet visst stöd åt denna kritik. Ett uppmärksammat fall har gällt att individens rangordning av alternativ skulle komma till uttryck på olika sätt i val- jämfört med marknadssituationer. Experimentresultat pekar emellertid på att sådan inkonsistens snarast skulle vara ett specialfall (avsnitt 5.2).
- Ekonomisk teori har i huvudsak begränsats till att ge en bild av konsumenter och producenter som styrda av ett fåtal ekonomiska faktorer såsom relativa priser och inkomster. Experiment har belyst under vilka omständigheter och i vilka avseenden andra faktorer spelar en central roll för ekonomiskt beteende. Ett exempel rör situationer där det ekonomiska beteendet verkar motiveras av icke-själviska överväganden såsom rättviseuppfattningar (avsnitt 5.3).
- Vi diskuterar hur användningen av små incitament kan äventyra relevansen hos den information som kan erhållas från laboratorieexperiment. Vi visar också hur incitament kan vara annat än kronor och ören, t.ex. sociala normer, och att dessa kan urholkas om monetära incitament införs (avsnitt 5.4).
- Spelteori används för att analysera situationer där flera beslutsfattare påverkar varandra, såsom i förhandlingar och konflikter eller vid samarbete. Experiment har belyst den empiriska relevansen av spelteori och bl.a. funnit att enkla varianter av den har begränsad giltighet (avsnitt 5.5).

Policyexperimentens framtida potential I det avslutande kapitlet ger vi exempel på områden där experiment av olika slag i framtiden kan tänkas ge värdefulla bidrag till en bättre kunskap om politikens verkningar (avsnitt 6.1):

- Ett område är sjukförsäkringskostnaderna där uppfattningarna om möjliga orsaker går vitt isär. Vi diskuterar hur man t.ex. kan testa effekterna av olika ersättningsnivåer på slumpvis utvalda landstingsområden. Lättast från utvärderingssynpunkt är givetvis låta en grupp få förbättrade villkor jämfört med utgångsläget. Men vi visar också att det kan vara möjligt att låta en experimentgrupp få sämre villkor på ett område men komplettera det med en försäkringsmässigt riktig inkomstkompensation.
- Det finns områden där frågan kommit att gälla ett val mellan fullt utbyggda (t.ex. läkemedels-)förmåner eller – av kostnadsskäl – inga förmåner alls. Därmed har man ofta kommit att avstå från att överväga konsekvenserna av ett mellanläge. Ett system med partiellt (läkemedels-) stöd skulle kunna testas i ett randomiserat experiment för att ge information om systemets kostnader och 'hälsointäkter'. Till exempel kan partiellt stöd till patienter med sjuklig fetma, impotens m.fl. svårklassificerade problem, i stället för att helt avvisas med

'livsstilsargument', prövas i en form där bara vissa indikationer accepteras som grund och där ersättningen bara täcker en del av kostnaderna.

- Nya sysselsättningsskapande åtgärder är en återkommande del av arbetsmarknadspolitiken. En snabbare kunskapsinhämtning om effekterna av sådana åtgärder skulle kunna vinnas genom att använda mer ambitiösa experimentella metoder.
- Ett av de mer expansiva och i snäv mening kostsamma policyområdena gäller miljön. Här är experiment sedan länge ett tänkbart utvärderingsinstrument t.ex. för pantsystem avseende olika slag av miljöfarliga batterier. Men det kan också utnyttjas för att i efterhand pröva om miljövinster verkligen är så stora som man ursprungligen trodde, t.ex. vad gäller förekommande former av sopsortering, eller sopsortering över huvud taget.

- En välfärdsreform av potentiellt stor betydelse vore att se till att svenska medborgare inte behöver kämpa med svårbegripliga – och därmed kanske kontraproduktiva – formulär och blanketter där dessutom svarsutrymmena kan ha planerats på ett felaktigt sätt. Detta område lämpar sig föga för lagstiftning. Däremot skulle myndigheter och andra instanser inom offentlig sektor slippa göra goodwillförluster om man satte i system att prova ut olika varianter av de blanketter som medborgarna har att fylla i.
- Experiment som utvärderingsinstrument inom trafik- och transportområdena förekommer men har knappast omfattat alla de möjligheter som detta instrument erbjuder. Det kan t.ex. gälla att testa efterfrågan på nya trafikförbindelser eller trafiksäkerhetslösningar. Kontrollerade experiment med parkerings- och trängselavgifter kan ge helt andra möjligheter att bedöma deras effekter än att bara införa sådana system 'på försök' och hoppas på att detta ger ett tydligt svar utan att någon beprövad jämförelsemöjlighet skapats.

Vi nämner även möjligheten att få bättre informationsunderlag genom experiment angående offentlig upphandling, inträdesavgifter för museer, vårdbeslut samt bostadspolitiska och skolpolitiska frågor. Statsmakterna liksom myndigheter, kommuner och landsting kan ha mycket att vinna på att göra det till regel att i varje väsentligt fall av nya förslag till åtgärder, samt av ifrågasatta existerande styrmedel, undersöka om en experimentell utvärdering kan förväntas ge värdefull information. Vår rapport avslutas (avsnitt 6.2) med en skiss till riktlinjer som skulle kunna tillgodose ett sådant behov:

1. Alla förslag och åtgärder skall i princip utsättas för kvalificerad utredning efter det att hänsyn tagits till såväl kostnader och intäkter av olika utredningsalternativ.
2. En undersökning skall därvid göras för att finna ut om utvärderingar med hjälp av experiment är möjliga och kostnadsmotiverade. Särskilt bör undersökas om det dessutom är så att en åtgärd kan genomföras 'på försök' med en partiell täckning av tillämpningsområdet (säg, ett – helst slumpmässigt – urval kommuner e.d.).
3. Är kostnadsmotiverade experiment möjliga bör de genomföras. Är en 'partiell täckning' möjlig så att experiment- och kontrollgrupper kommer att kunna jämföras bör ett sådant steg tas först och sträcka sig över en 'tillräckligt' lång övergångstid.