

BO SÖDERSTEN (red.)
JONAS AGELL
CHRISTER GUNNARSSON
MAGNUS HENREKSON
LARS HULTKRANTZ
LARS SÖDERSTRÖM

Den offentliga sektorn

SNS FÖRLAG

Den offentliga sektorn

Bo Södersten (red.)
Jonas Agell Christer Gunnarsson Magnus Henrekson
Lars Hultkrantz Lars Söderström

Den offentliga sektorn

*En introduktion till
den offentliga sektorns ekonomi*

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm

Den offentliga sektorn
Bo Södersten (red.)
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1992 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Rickard Frölich
Sättning: FaktorsTjänst i Malmö AB
Tryck: Kristianstads Boktryckeri, Kristianstad 1992

ISBN 91-7150-445-1

Innehåll

Förord 7

Inledning

Bo Södersten

Är den offentliga sektorn för stor? 10

1. Staten och institutionerna

Christer Gunnarsson

Välgörare eller plundrare? 26 • Institutioner och ekonomisk utveckling 30 • Staten som arena för räntesökande aktiviteter 53 • Staten och ekonomin i det östasiatiska undret 68 • Avslutning 81

2. Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?

Magnus Henrekson

Bakgrund och syfte 90 • De offentliga utgifterna i ett långsiktigt perspektiv 92 • Utvecklingen under efterkrigstiden 108 • Slutsatser 130

3. Offentliga nyttigheter

Lars Hultkrantz

Offentligt eller privat? 138 • Kollektiva nyttigheter 149 • Den offentliga produktionens problem 184 • Slutord 197

4. Det svenska skattesystemet

Jonas Agell

Makten att beskatta 204 • Skatteeanalysens ABC 206 • Det nya skattesystemet 225 • Skattereformen – fågel eller fisk? 234 • Skatterna och den europeiska integrationen 244

5. Det svenska pensionssystemet

Bo Södersten

Bakgrund, problem och reformmöjligheter 260 • ATP och historien 262 • Fördelningssystem kontra premiereservsystem 264 • Sparande, tillväxt och pensioner 267 • ATP-systemets konstruktion 272 • Innebörden av ett aktuariellt system 275 • För liten rättvisa och för många åldringar? 279 • Pensionsberedningen och tillväxten 284 • Legalitet, robusthet, förutsebarhet 285 • Bör pensionssystemet reformeras? 288

6. Socialförsäkringarnas ekonomi

Lars Söderström

En grundläggande funktion i samhället 294 • Familjen 296 • Marknaden 302 • Staten 309 • Public Choice: ett exempel 314 • Osäkerhet om livslängden 319 • Bestående inkomstbortfall 326 • Tillfälliga inkomstbortfall 332

Författarpresentation 339

Förord

Den offentliga sektorn spelar en utomordentligt stor roll för den svenska ekonomins tillstånd och utveckling. Den omfattar idag drygt 60 procent av våra totala resurser. Likväl har undervisningen i offentlig ekonomi varit styvmoderligt behandlad vid de flesta av våra universitet och högskolor. Det har också i huvudsak saknats lämpliga läromedel för akademisk och annan undervisning.

Föreliggande bok vill bidra till att avhjälpa denna brist. I sex kapitel analyseras och beskrivs de väsentliga delarna av den offentliga sektorn, nämligen staten och institutionerna, den offentliga sektorns långsiktiga utveckling, teorin för produktion och konsumtion av offentliga nyttigheter, skattesystemet, ATP och pensionssystemets ekonomi och socialförsäkringarnas roll. Därigenom ger boken en någorlunda utförlig behandling av den offentliga sektorns väsentliga delar.

Boken är närmast tänkt som en introduktion i ämnet i den grundläggande akademiska undervisningen. Uppläggning och genomförande tar sin utgångspunkt i ekonomisk analys. Den bör därför naturligen finna sin plats i den grundläggande undervisningen i nationalekonomi och i ekonomisk historia.

Den offentliga sektorn är dock inte tekniskt upplagd och fordrar egentligen inga förkunskaper i ekonomi. Den vänder sig därför också till den bredare läsekrets som har ett allmänt intresse av svensk ekonomi och svenskt samhällsliv och den bör också kunna användas i annan undervisning än den rent ekonomiska.

Initiativet till boken har tagits av undertecknad. Jag är mycket glad och nöjd över att med denna bok kunna presentera en grupp mycket kompetenta yngre ekonomer för kommande generationer av studenter och en bredare allmänhet. Det har varit ett sant nöje att få deltaga i uppläggning, genomförande och färdigställande av denna bok.

Lund i augusti 1992

Bo Södersten

Inledning

BO SÖDERSTEN

Är den offentliga sektorn för stor?

Den offentliga sektorn spelar en mycket stor roll i den svenska ekonomin. Det finns inget annat land bland de industrialiserade marknadsekonomierna som har en lika stor offentlig sektor.

Ändock har det hittills inte funnits någon bok som på ett mera övergripande sätt försökt att förklara den offentliga sektorns framväxt och analysera väsentliga sidor ur en mer analytisk och principiell synvinkel. Föreliggande bok vill – åtminstone till en del – avhjälpa denna brist. Den gör detta främst genom att problematisera frågor runt den offentliga sektorn.

Ett exempel härpå utgör synen på staten. Denna fråga behandlas främst av *Christer Gunnarsson* i dennes inledande uppsats i boken. Traditionellt har vi i vårt land haft en positiv och oproblematisk syn på staten. Staten har setts som ett uttryck för allmänt goda strävanden. "Välfärdsstaten" har sedan länge burskap i svenskt språk och tänkande. Staten – ibland iklädd uttrycket "det starka samhället" – har setts som en garant för välfärd och ekonomisk utveckling.

Under början av efterkrigstiden, främst under 50- och 60-talen, gällde också detta synsätt internationellt. Inte minst i många u-länder betraktades marknaden med misstro. I den mer teoretiskt inriktade litteraturen diskuterades olika former och fall av "marknadsmislyckanden". Statens ledning ansågs nödvändig för ekonomisk utveckling, och statlig planering sågs som nödvändig för att påskynda och styra utvecklingsprocessen.

Idag har pendeln svängt kraftigt på detta område. Det finns starka skäl, både praktiska och teoretiska, till varför detta är fallet. Utvecklingen i många u-länder blev inte den framgång som många hoppades på för trettio år sedan. Tvärtom, idag kan sägas att världsekonomin domineras av tre poler, den nordamerikanska runt USA och Kanada, den västeuropeiska runt EG och den ostasiatiska eller sydostasi-

atiska med Japan och de fyra tigrarna. Här lever ungefär 800 miljoner människor. Men utanför dessa poler finns majoriteten av mänskligheten i det som den franske geografen Alfred Sauvy på 1960-talet döpte till "den tredje världen". Här lever de flesta människor korta liv, ofta präglade av misär, fattigdom och sjukdom. Här finns också rikligt med exempel på stater som misslyckats.

Modern teoribildning runt begrepp som transaktionskostnader och institutioners roll (exempelvis i form av lagar och regler för kontrakt och bildandet av rättigheter) har gjort mycket stora framsteg under senare år. Därigenom har vi också fått en helt ny förståelse för statens karaktär och roll i den ekonomiska processen. Vi förstår både varför staten i vissa fall kan vara "god" och främja social och ekonomisk utveckling, och varför den i andra fall kan gå över i en plundrarstat som systematiskt ägnar sig åt överuttag ur den ekonomiska sfären. I det senare fallet leder statens aktiviteter nästan undantagslöst till stagnation och misär.

Christer Gunnarsson ger i sin uppsats en översikt över den aktuella teoriutvecklingen på detta område mot en historisk bakgrund, interfolierad med rikligt med exempel från historia och politik. Teoriutveckling och verklighetsuppfattning har utvecklats snabbt på detta område, och bara för några få år sedan skulle det ha varit omöjligt att skriva en uppsats med den överblick och genomsyn som präglar Gunnarssons bidrag.

Detta område är dräktigt av resonemang och analyser som har starka politiska implikationer. Inte minst gäller detta för ett land som Sverige där staten och den offentliga sektorn spelar en så utomordentligt stor roll.

Den svenska staten har långtifrån alltid uppträtt som den välvilliga staten. Den svenska stormaktstiden erbjuder exempel på hur även den svenska staten närmade sig plundrarstatens mentalitet och ägnade sig åt ekonomiskt överuttag ur den ekonomiska sfären som mynnade ut i förluster av land och det kungliga enväldets sammanbrott. Idag är den typ av teoribildning som bygger på public choice-ansatsen och olika varianter av privilegiejakt av särskild relevans för våra svenska problem.

Privilegiejakt eller "räntesökande" (av engelskans "economic rent", "rent-seeking")¹ innebär en typ av ekonomisk aktivitet som inte medför produktivt arbete eller leder till ökad samhällsnytta, utan vars främsta mål är en omfördelning av resurser. Den paras ofta med att resurser samtidigt förlösas på improduktiv verksamhet, just genom själva privilegiejakten. I Sverige sker detta ofta i samband med att organisationer eller grupper ser till att just deras särintressen gynnas.

Exempel på detta kan vara jordbrukets organisationer, som pressar fram en protektionistisk politik på jordbrukets område som stänger ute internationell konkurrens. Detta leder till att resurser används slösaktigt och till att de inhemska matpriserna blir högre än vad de eljest skulle vara. Ett annat kan vara att de fackliga organisationerna söker pressa fram en lagstiftning som gynnar just deras intressen, men som leder till att exempelvis socialförsäkringarna blir felutnyttjade. Det har medfört att exempelvis sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring utformas så att incitament tas bort eller förvrängs och att delar av befolkningen därigenom kan åka snålskjuts på de övrigas bekostnad.

I fall som dessa blir den politiska kampen en kamp om att kunna utnyttja den statliga arenan och genom privilegiejakt se till att de egna grupperna beviljas förmåner i statens hägn på andra gruppers bekostnad.

Ur detta perspektiv blir statens roll komplicerad. Staten kan både gynna och motverka ekonomisk utveckling, beroende på vilken roll den spelar. När den offentliga sektorn är så stor som i Sverige blir denna fråga betydelsefull. Kan en så stor offentlig sektor som den svenska vara förenlig med långsiktig ekonomisk tillväxt eller leder den till ett överuttag ur den ekonomiska sfären som kommer att mynna ut i stagnation och tillbakagång?

Den offentliga sektorn i vårt land var ingalunda alltid så stor som den är 1992, då de offentliga utgifterna lägger beslag på 64 procent av BNP. Tvärtom är den svenska offentliga sektorns expansion av relativt nytt datum. Detta visar *Magnus Henrekson* mycket klart i sitt kapitel.

Det säregna i den långsiktiga svenska ekonomiska ut-

vecklingen är jämnheten i de ett hundra årens obrutna tillväxt från 1870 till 1970. Under större delen av denna tid var emellertid den offentliga sektorn föga expansiv. Åtskilliga av de teorier som lanserats för att förklara den offentliga sektorns expansion går ut på att denna bör växa snabbare än BNP. Under de tidiga – och mycket framgångsrika – perioderna av svensk ekonomisk tillväxt var detta ingalunda fallet.

Så sent som 1950, efter 80 år av obruten tillväxt, uppgick de totala offentliga utgifterna i vårt land inte till mer än 26 procent av BNP. Det var en av de minsta offentliga sektorerna i något utvecklat industriland, i paritet med länder som USA och Schweiz. Den svenska offentliga sektorns kraftiga expansion är historiskt sett därför av ett ungt datum. Ännu vid mitten av 60-talet var den offentliga sektorn i vårt land ungefär lika stor som i andra västeuropeiska länder. Det var därefter den expansion satte in som gjorde att vår offentliga sektor vid början av 80-talet var tjugo procentenheter större i BNP-termer än i andra jämförbara länder som OECD-länderna. I relativa tal innebar det att den svenska offentliga sektorn var 40–50 procent större än i andra länder.

Vad var orsaken till denna kraftiga expansion? Magnus Henrekson visar att ett antal traditionella förklaringsteorier som framförts i den internationella vetenskapliga litteraturen knappast är tillämpbara. Andra, mer okonventionella grepp, måste till. Ett kan vara att förklaringen just ligger i den tidigare antydda historiska utvecklingen. Vi tenderar alla att bli historiens fångar. De ett hundra åren av obruten tillväxt hade invaggat politiker och beslutsfattare i en slags bedräglig tillförsikt: inget ont kunde drabba svensk ekonomi och svensk välfärd. "Det utvalda landet" skulle alltid komma att präglas av tillväxt. När 70-talets lågkonjunktur och stagflation kom, stod vi – mentalt sett – mycket illa rustade, och både socialdemokratiska och borgerliga regeringar svarade på lågkonjunkturer med en kraftig höjning av skattetrycket och en våldsam expansion av den offentliga sektorn.

Vill man söka en förklaring som i grova drag går efter dessa linjer kan man – som Magnus Henrekson gör – peka på keynesianismens genombrott och framväxt. John Maynard

Keynes teorier slog igenom på 1930-talet i och med att hans magnum opus *The General Theory of Employment, Interest and Money* publicerades 1936. Efter en intellektuell inkubationstid kom de att mer allmänt prägla den ekonomiska politiken från och med 1950-talet. Den svenska opinionen och det svenska ekonomiska tänkandet var också ovanligt väl förberedda för att ta emot det keynesianska budskapet, inte minst genom den s.k. Stockholmskolans förberedande arbete.

Den stora depressionen under 1930-talet hade lett till att tilltron till marknadsekonomi och liberalism fått sig ett grundskott. Keynesianismen tycktes erbjuda ett svar på den ekonomiska politikens frågor. Den keynesianska teorin erbjöd en genomarbetad grund för hur den totala eller aggregerade efterfrågan skulle kunna styras med hjälp av främst finans- och penningpolitik. Detta innebar också att den offentliga sektorn skulle spela en mer aktiv roll i samhälls-ekonomi. Särskilt under lågkonjunktur och dåliga tider blev det naturligt att expandera den offentliga sektorn för att hålla uppe och öka sysselsättningen.

Vi bör lägga märke till att det i stort sett rådde enighet om det keynesianska synsättets fruktbarhet bland alla ledande ekonomer, även sådana av liberalt snitt. Folkpartiets ledare Bertil Ohlin var en övertygad keynesian. I detta avseende var han siamesisk tvilling med socialdemokratiska ekonomer som Gunnar Myrdal, eller för den delen den ledande ekonomiske politikern och ideologen Ernst Wigforss. Detta medförde att keynesianismen fick ett oerhört kraftigt genomslag i vårt land.

Det unika för Sverige är därför förekomsten av en mycket stor offentlig sektor. Detta kan, som vi strax skall återkomma till, medföra ekonomiska problem. Samtidigt står det fullständigt klart att staten och det offentliga också har en betydelsefull roll att spela.

Lars Hultkrantz analyserar statens och den offentliga sektorns funktion ur ett mer teoretiskt perspektiv. Det finns vissa varor och tjänster som till sin natur är "kollektiva", dvs. produkter som det är mycket naturligt att producera i offentlig regi. Sådana nyttigheter har vissa specifika egen-

skaper. En sådan kan vara att det inte finns rivalitet mellan olika individers konsumtion. En person kan exempelvis använda en landsväg utan att det normalt hindrar en annan person från att också använda samma landsväg. Vidare är offentliga tjänster ofta inte exkluderbara: Ett lands försvar skyddar inte en utan alla medborgare och ren luft kan med fördel andas av personer med korta näsor utan att det inkräktar på de långnästas inandande av samma luft.

Hultkrantz analyserar varför vissa nyttigheter normalt bör produceras i kollektiv form. Därmed ger han också grundläggande skäl till den offentliga sektorns roll och ger precisa ekonomiska motiv för statens existens.

Han visar också på en del av de svårigheter och problem som naturligen är förknippade med produktion av offentliga nyttigheter. Ett sådant centralt problem är snålskjutsåkarproblemet. Problemets kärna är att produktionen av en kollektiv nytting ofta fordrar en gemensam eller "solidarisk" finansiering av nyttigheten i fråga. Vissa kan värdera nyttigheten högt och därför vara villiga att betala, under det att andra som värderar den lägre avstår från att betala i medvetande om att den ändå kommer att produceras och att de då kan nyttja den. Snålskjutsåkarproblemet (eller problemet med "free riders" för att använda den engelska termen) är ett problem av stor räckvidd inom den offentliga ekonomin. Vi återkommer också till det i andra kapitel i boken, exempelvis i samband med utformandet av effektiva pensionsystem.

Det problem med organiserade intressegrupper som vi redan behandlat i tidigare kapitel belyses också ur nya synvinklar, och det visas hur välorganiserade särintressen kan tillvälla sig förmåner på ett illa organiserat allmänintresses bekostnad. Lars Hultkrantz analys breddar och fördjupar därigenom synen på de svårigheter som är förknippade med att utforma en effektivt fungerande offentlig sektor. Implicit i hans analys ligger också påpekandet att problemen med bristande effektivitet och inoptimaliteter ökar i takt med att den offentliga sektorns storlek ökar.

Generellt gäller att den offentliga sektorn måste finansieras med skattemedel. Det svenska skattetrycket är utomor-

dentligt högt och skatternas andel av BNP uppgår 1992 till 54 procent. Detta är dock enbart den synliga eller manifesta skattekvoten. Vi har för närvarande också ett budgetunderskott som uppgår till 100–150 miljarder kronor (något beroende på mätteknik). Tar man hänsyn till att det också måste finansieras, ligger den svenska skattekvoten över 60 procent.

Skattesystemet spelar därför en stor roll för vår ekonomis sätt att fungera. *Jonas Agell* behandlar i sitt kapitel vårt skattesystem från olika synpunkter. Ett skattesystem har många intrikata aspekter som endast en genomförd ekonomisk analys kan bringa i dagen. *Jonas Agell* ger flera exempel på detta i sitt bidrag.

En viktig aspekt är den om skattens incidens. Denna typ av analys svarar på frågan: Var hamnar ytterst skattebördan? *Agell* visar att det ingalunda är den som betalar in en skatt som normalt också drabbas av skatten i fråga. Var den hamnar avgörs av det ekonomiska systemets utformning och av vilka egenskaper olika produktionsfaktorer besitter. Normalt gäller att produktionsfaktorer som har ett elastiskt utbud eller som är rörliga har betydligt större möjligheter att undgå skatt och övervältra skattebördan än faktorer som har ett oelastiskt utbud. Det gör att skatter på arbete normalt är mycket svårare att undvika än skatter på kapital.

Skatter påverkar i hög grad en ekonomis prestationsförmåga. Ett centralt begrepp här är *skattekil*. Skatter slår alltid in en kil mellan det privatekonomiskt lönsamma och det samhällsekonomiskt önskvärda. Höga skatter på arbete gör att det är förmånligt att ta ut en standardökning i form av ökad fritid. Det innebär också att det blir mindre lönsamt att spara och förmånligare att använda inkomsten till konsumtion.

Skatter leder därför till en s.k. överskottsborða. Försök att mäta storleken på denna börða har gjorts. Marginalkostnaden för denna överskottsborða har uppskattats till åtminstone 100 procent och kan – som *Agell* visar – även vara betydligt större. Antag att den offentliga sektorn behöver dra in ytterligare 100 miljoner för att finansiera sin expansion. Den privata sektorn får då först bära denna kostnads-

ökning i form av höjd skatt. Men därtill kommer en kostnad i form av minst ytterligare 100 miljoner. Den kostnaden är i en viss mening osynlig. Den dyker inte upp i någon budget men är därför inte mindre verklig än den explicita ökningen i skattebördan. Den utgör den samhällsekonomiska kostnaden för de effektivitetsförluster som uppstår när individer och företag fattar beslut som i och för sig är privatekonomiskt fördelaktiga men samhällsekonomiskt slösaktiga.

En central poäng i detta sammanhang är att storleken på skattekilarna och värdet på överskotts bördorna växer med ett stigande skattetryck. Vi ser alltså här att vi på nytt får belägg för att en stor offentlig sektor och ett åtföljande högt skattetryck leder till att den totala effektiviteten i ekonomin minskar.

En annan viktig aspekt som Jonas Agell behandlar är den om skatter och internationalisering. Den svenska skattekvoten uppgick 1991 till 53,5 procent. Det är dock enbart den synliga eller explicita skattekvoten. Ett bättre mått på den verkliga eller implicita skattekvoten ges av den s.k. utgiftskvoten, dvs. de offentliga utgifternas andel av BNP. Den uppgår 1992 till 64 procent. Skillnaden mellan de två utgörs väsentligen av budgetunderskottet, som uppgår till mellan 100 och 150 miljarder (något beroende på mätteknik). Den ökning i statsskulden som denna upplåning medför, kan ses som en övervältring av en del av dagens skattebörd på kommande generationer. Det är rimligt att hänsyn till den tas när man behandlar skattetryckets höjd.

Den genomsnittliga skattekvoten i EG-länderna uppgår till 40 procent. Den svenska skattekvoten ligger därför betydligt över det västeuropeiska genomsnittet. Via EES-avtalet har vi närmat oss EG. Möjligen blir vi fullvärdiga medlemmar i framtiden. Kommer det att påverka vårt skattesystem? Agell visar att när det gäller beskattning av företagets vinster och personliga kapitalinkomster är de svenska skattesatserna internationellt sett inte särskilt höga. Det är främst när det gäller den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster och konsumtionsskatter (i första hand moms) som vi ligger högt.

Det förra kan påverka migrationsincitamenten. Om väl-

avlönade (eller de med potentiella möjligheter att bli välavlönade utomlands) inte känner att de offentliga förmånerna står i rimlig proportion till skatterna kan de lätt flytta utomlands. På ett likartat sätt kan höga indirekta skatter leda till gränshandel och andra försök till skatteundvikande.

Agell är föriktig i sina slutsatser. Mycket talar dock för att den ökande integrationen i Europa kommer att leda mot mer av harmonisering av skatter och offentliga utgifter. Ett litet land med alltför frikostiga förmåner kan lätt komma att utsättas för s.k. negativ selektion, dvs. personer med stor benägenhet att utnyttja det sociala systemet och med begränsad betalningsförmåga kommer att flytta till sådana länder. Att en press mot internationell harmonisering av förmåner och skatter kommer att göra sig gällande är därför högst troligt.

Det är också viktigt att i detta sammanhang komma ihåg att det främst – som Magnus Henrekson klart visar i sitt kapitel – är transfereringarna som har vuxit under det senaste kvartsseket. Vid mitten av 60-talet börjar en mycket kraftig expansion av transfereringarna som sedan fortsätter starkt under 70-talet och början av 80-talet, då kostnaderna för pensioner och socialförsäkringar växer mycket snabbt. Denna utveckling leder till att en allt större andel av medborgarnas inkomster och konsumtion ”socialiseras”.

När det gäller delar av produktionen av offentliga tjänster kan den – som Lars Hultkrantz visat – stundom motiveras med att det är rationellt att producera vissa av dessa tjänster i offentlig regi. Något motsvarande argument för offentliga transfereringar finns dock inte. Här bygger förklaringsgrunderna i stället på mer renodlat politiska motiv. Det fanns ingen rationell ekonomisk grund för den våldsamma expansionen av transfereringarna. Snarare fick den en negativ effekt på den svenska ekonomins långsiktiga funktionsförmåga genom den höjning av skattetrycket som blev nödvändig och genom följdverkningarna på det ekonomiska signalsystemet.

I bokens två avslutande kapitel behandlar Bo Södersten och Lars Söderström viktiga aspekter av transfereringarna

genom att analysera pensionssystemet med utgångspunkt från vårt nuvarande ATP-system och behandla principerna för socialförsäkringar.

Bo Södersten diskuterar i sin uppsats pensionssystem med utgångspunkt från vårt nuvarande ATP-system. Frågan om pensioner och pensionssystem är en mycket viktig del av den offentliga sektorn. Ämnet i sig hör därför hemma i en bok om den offentliga sektorn.

Samtidigt erbjuder också pensionsfrågan mycket goda exempel på flera av de principer som är grundläggande för hur väl den offentliga delen av ekonomin fungerar.

Ett viktigt avgörande är huruvida ett pensionssystem bör vara obligatoriskt eller ej. Det väsentliga skälet till att göra ett pensionssystem till ett obligatorium är just snålskjutsåkaraspekten. Det finns alltid personer som antingen är tanklösa nog – eller för den delen beräknande nog – att inte spara till sin ålderdom i fallet med ett renodlat frivilligt pensionssystem. De räknar helt enkelt med att någon annan alltid skall dra försorg om dem även under ålderdomen. För att undvika alltför många snålskjutsåkare eller ”free riders”, kan det därför vara ändamålsenligt att göra ett pensionssystem obligatoriskt.

Ett annat viktigt problem i samband med ett pensionssystem är huruvida det skall finnas ett strikt samband mellan inbetalda avgifter och pensionsförmåner eller ej. Om det förra är fallet brukar man säga att systemet är aktuariellt utformat. Implikationen av ett sådant förfarande – med ”raka rör” mellan avgift och förmån – är också att avgiften ses som en genuin avgift och inte som en skatt. Ett system som inte är aktuariellt blir i stället en del av skattesystemet. Den tekniska utformningen av pensionssystemet blir därför en viktig principiell fråga som har stor betydelse för det totala skattetryckets höjd och därmed för den totala offentliga sektorns storlek.

Bo Södersten visar också att pensionssystem kan bedömas i ljuset av den analys av ”goda institutioner” som i första hand *Christer Gunnarsson* behandlat i sitt kapitel. Ett argument blir exempelvis att ett pensionssystem för att vara effektivt måste hållas utanför den politiska sfären och

dessutom uppfylla krav på legalitet, robusthet och förutsebarhet, begrepp som närmare definieras i pensionskapitlet. Därigenom illustreras också hur delar av den mer generella analys av offentlig ekonomi som ges i tidigare kapitel kan tillämpas på en viktig fråga som just valet av pensionssystem.

En fråga av stor räckvidd är den om sambandet mellan den offentliga delen av ekonomin och den privata. Hur skall egentligen löner och priser sättas för att den offentliga delen av ekonomin skall fungera effektivt?

Det mest centrala teorem som nationalekonomi som vetenskap har att uppvisa är det om optimalitetsegenskaperna hos en marknadsekonomi som präglas av allmän jämvikt. Detta teorem innehåller i grunden också en normativ utsaga om "rättvis" lönesättning och "effektiv" prissättning. Teoremet säger att i en ekonomi där resurserna ägs privat, där producenterna använder sina resurser för att tjäna så mycket pengar som möjligt, där konsumenterna söker maximera sin välfärd och där kontraktsfrihet föreligger, där finns en entydig uppsättning priser som klarerar marknaden. Vid dessa priser används resurserna effektivt. Där belönas också varje deltagare efter sin produktivitet och där föreligger en kombination av marknadsmässig effektivitet och fördelningsmässig rättvisa.

Det är viktigt att förstå i vilken mening begreppet rättvisa här används. Därmed menas att marknaden "mäter" de deltagande agenternas (exempelvis arbetarnas) produktivitet och att deras lön bestäms av deras marginalproduktivitet. I denna mening får vi alltså ett ekonomiskt system som är helt determinerat. Vi kan säga att begreppet allmän jämvikt därför har två aspekter, dels att det ekonomiska systemet är helt determinerat, dels att alla de variabler som bygger upp systemet hänger samman. Det går sålunda inte att ändra ett enda pris eller en enda kvantitet utan att också alla andra priser och kvantiteter påverkas.

Finns någon motsvarande princip efter vilken priser bör sättas och resurser fördelas inom den offentliga sektorn? Nej, det finns det knappast. Detta utgör kanske i grunden den offentliga ekonomins akilleshäla. Det kan här finnas skäl

att ytterligare något precisera skillnaden mellan den konkurrensutsatta, privatägda marknadsekonomin och den offentliga sektorns signalsystem.

I de marknadsekonomiska delarna av ekonomin fördelas inkomsterna till envar efter hans eller hennes prestationsförmåga. Det är den enskilde individens produktivitet som avgör vilken inkomst hon eller han kommer att få. Lönen måste helt enkelt motsvara vederbörandes marginalproduktivitet. De företag som finns på marknaden måste avlöna varje person efter denna princip för att optimera och nå högsta möjliga vinst. Om de inte gör det kommer de på något längre sikt att tvingas i konkurs och slås ut från marknaden. Principen innebär att resurser används effektivt och allokeras optimalt.

Den offentliga sektorn kan i grunden ses som en socialistisk enklav inom marknadsekonomin. Fördelningen av resurser och förmåner sker efter ett mycket sammansatt och svåröverskådligt mönster.

I vissa fall tillämpas jämlikhetens principer. Så till exempel får alla folkpension vid 65 års ålder. Grundläggande utbildning är fri, liksom det mesta av sjukvården. Det finns också inslag av marknadsprisbildning inom den offentliga sektorn. På tunnelbana och buss reser vi ofta subventionerat men dock inte gratis. SJ söker ofta ta ut marknadsmässiga priser.

Ibland tillämpas fördelning efter lotteriprincipen. En plats i barnomsorgen har ofta vunnits med lottens hjälp. När det gäller att bli klassad som arbetsskadad eller förtidspensionär har också slump och godtycke ofta spelat en betydande roll. Inom utbildning har både lotteriets och meritokratiens principer tillämpats. Vissa utbildningsplatser har sålunda lottats ut, under det att andra tilldelats efter betyg eller andra meriter.

Att fördelning av den offentliga sektorns nyttigheter inte kan ske efter renodlat ekonomiska kriterier är i och för sig naturligt. Men frågan om hur ekonomiska resurser skall allokeras och användas effektivt inom den offentliga sektorn är ett stort problem som ännu knappast fått någon lösning. Om den offentliga sektorn inte är alltför stor går problemet

att bemästra. När sektorn däremot växer och blir så stor som den är i vårt land, förvärras problemet starkt. En effekt blir att det i det närmaste blir omöjligt att få kontroll över sektorn själv och ha något grepp om huruvida resurser används effektivt eller ej. En annan effekt blir att även den konkurrensutsatta marknadsdelen av ekonomin kommer att fungera sämre då även dess funktionsförmåga nedsätts, bland annat till följd av de negativa effekter som ett högt skattetryck får.

Som vi sett är transfereringarna den del av de offentliga utgifterna som expanderat mest. En stor del av transfereeringarna består av olika former av socialförsäkringsskydd. Teorin för socialförsäkringar behandlas av *Lars Söderström* i bokens avslutande kapitel. Han betonar särskilt livscykelaspekten hos dessa försäkringar. Det är enbart under en del av sitt liv som den normale medborgaren kan försörja sig själv. Under barndomen och ålderdomen behöver de flesta stöd.

Söderström påpekar att det väsentligen finns tre olika former för att jämna ut inkomsterna under livstiden. En institution som i varje fall traditionellt specialiserat sig på att fylla denna funktion är familjen. Men man kan också lösa problemet via marknaden, exempelvis genom ett system av lån över generationsgränserna och genom att utnyttja olika typer av försäkringslösningar. Ett tredje alternativ är att staten tar på sig ett betydande ansvar genom att utnyttja beskattningsmakten och bygga upp offentliga försäkrings- och trygghetssystem.

I Sverige har vi också som bekant i stor utsträckning valt det tredje alternativet. Detta alternativ har betydande fördelar i form av att systemen kan göras heltäckande så att alla omfattas av dem. Samtidigt blir de ofta kostsamma. Incitament tenderar att försvagas, sparmotivationen minskar och alla de problem som vi tidigare behandlat, som exempelvis snålskjutsåkarproblemet, finns också i stor utsträckning på detta område. "Public choice"-aspekter kommer också in, dvs. att politiker gärna vill bevilja olika väljargrupper särskilda fördelar. Både Lars Söderström och Bo Södersten ger exempel på detta i samband med analyser

av det svenska pensionssystemet.

Låt oss till slut ställa en fråga som mycket naturligt bryter sig fram: Är den svenska offentliga sektorn för stor?

I grunden är väl denna fråga snarast av normativt slag. Det innebär att det inte går att ge ett renodlat vetenskapligt svar på den, utan svaret betingas av personliga värderingar.

Det finns dock en form av indirekt svar som kan ges och som bygger på analysen av hur ett högt skattetryck och en stor offentlig sektor påverkar ekonomins funktionssätt. Därom vet vi trots allt en hel del, inte minst genom de analyser som genomförs i denna bok.

Den svenska offentliga sektorn är tveklöst mycket stor, större än i något jämförbart land. Det finns tre klara faromoment hos en stor offentlig sektor.

Ett problem har att göra med att det är svårt att organisera den offentliga verksamheten effektivt. Särintressen tenderar att breda ut sig och att använda staten och de offentliga institutionerna för sina speciella intressen till helhetens förfång. Incitament kan lätt förstöras och snålskjutsåkarmentaliteten breda ut sig.

Ett annat problem har med skatterna att göra. Skatter skapar alltid skillnader mellan vad som är privatekonomiskt lönsamt och vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Stora skattekilrar sätter ned en ekonomis effektivitet och funktionsförmåga.

Ett tredje problem har med ekonomins signalsystem att göra. Det är utom ordentligt svårt – för att inte säga omöjligt – att skapa ett incitaments- och signalsystem inom den offentliga sektorn som har tillnärmelsevis samma effektivitet som det som karakteriserar den privata, konkurrensutsatta marknadsekonomin. Detta problem har sedan i sig egentligen två sidor. För det första leder det ofullkomliga signalsystemet inom den offentliga sektorn till att den i sig fungerar ineffektivt. Men vidare påverkar det också funktionsförmåga och effektivitet inom resten av ekonomin genom att minska möjligheterna till anpassning där och genom de funktionshämmande effekter som utgår via höga skatter.

Under alla förhållanden är den offentliga sektorn mycket

betydelsefull och ett värdigt studieobjekt. Det är författarnas förhoppning att analyserna i denna bok skall göra det möjligt för läsaren att med större kunskap och insikter själv kunna bedöma frågor som den om den offentliga sektorns storlek och funktionssätt. "The proof of the pudding is in the eating."

Not

¹ Vi bör observera att det svenska språkbruket här är vacklande. Det svenska begreppet "räntesökande" är en direkt översättning av engelskans "rent-seeking". Engelskans rent, i exempelvis begreppet land-rent (jodränta), betecknar det överskott som tillfaller en ägare till bättre jordar i förhållande till en ägare av magrare jordar och motsvaras inte av någon arbetsinsats. På ett likartat sätt tillfaller "rents" (knapphetsräntor) dem som åtkommer exempelvis importlicenser under ett system av import-substitution. Vad som normalt betecknas som ränta på svenska (bankränta) heter på engelska "interest".

Begreppet "rent-seeking" översätts ibland på svenska med privilegiejakt. Detta begrepp är dock ur många synpunkter föga adekvat. Med tanke på det vacklande språkbruket kommer vi i föreliggande bok att både använda begreppen "räntesökande" och "privilegiejakt" för att beteckna engelskans "rent-seeking".

1
Staten och
institutionerna

CHRISTER GUNNARSSON

Välgörare eller plundrare?

Att säga att ekonomiska framsteg förutsätter effektiva institutioner är knappast kontroversiellt. Tvärtom är det närmast en truism. Världens ekonomier skiljer sig nämligen inte bara åt i fråga om olikheter i tillgången på och kombinationen av produktionsfaktorer som naturresurser, kapital, arbetskraft och teknologi. Om man vill förklara varför vissa länder är rika och andra fattiga, varför vissa kan ha hög tillväxttakt under långa perioder medan andra stagnerar, måste man också se till hur betingelserna för varje ekonomisk organisationsform villkoras av politiska, sociala, kulturella och rättsliga faktorer. Det är dessa faktorer som vanligtvis samlas under beteckningen "institutioner".

Alla institutioner skapas inte av staten, men i varje mer komplex samhällsform är det staten, som ytterst garanterar och upprätthåller den institutionella strukturen. Därför kommer tonvikten i detta kapitel om institutioner att läggas på statens förhållande till ekonomin, på förhållandet mellan det som kan betraktas som samhällets politiska och ekonomiska sfärer. Syftet är primärt inte att bestämma *vad* som är bra eller dåliga statliga ingrepp i ekonomin eller att avgöra vilka verksamheter som staten *bör* respektive inte *bör* ägna sig åt. Istället är syftet att diskutera *varför* bra och dåliga institutioner växer fram, och *vilken roll* staten spelar för att utforma och övervaka institutioner i den ekonomiska sfären.

Staten deltar *de facto* på olika sätt direkt eller indirekt och med högst varierande resultat i det ekonomiska livet i både i-länder och u-länder. Man behöver inte gå till centralstyrda planekonomier för att finna att staten har en nyckelroll i ekonomin. Fungerande och effektiva institutioner är nämligen ett viktigt kännetecken på en avancerad, nationellt integrerad marknadsekonomi. Även i en marknadsekonomi behövs en statsmakt, som definierar ekonomiska aktö-

Författaren är tacksam för värdefulla synpunkter från Hans Holmén, Lars Hultkrantz, Carl-Axel Olsson och Bo Södersten.

rers rättigheter och skyldigheter. Statens påverkan på ekonomin kan dock vara ett tveeggat svärd. Få aktörers ingrepp i marknadsekonomin kan åstadkomma så mycken skada som statens. Kan vi på basis av denna erfarenhet konstruera en teori om vad som kan anses vara effektiv respektive skadlig statlig i inblandning ekonomin? Vilken rationalitet ligger bakom det faktum att statens intervention ofta skapar ineffektiva institutioner? Kring dessa frågor centreras diskussionen i detta kapitel.

Diskussioner om statens och institutionernas roll i ekonomin kan samlas under beteckningen *politisk ekonomi*. Politisk ekonomi var länge en eftersatt gren inom nationalekonomin trots att den moderna ekonomiska teorin bevisligen har sina rötter i Adam Smiths och Ricardos politiska ekonomi. Forskningen om statens och institutionernas roll i ekonomin var länge fragmentarisk. Den utgick mer eller mindre från premissen att staten hade goda avsikter och kunde förväntas fungera effektivt. Även i den ekonomisk-politiska debatten var det få som ifrågasatte vikten av att staten spelade en ledande roll i ekonomin. Under efterkrigstiden och fram till 1970-talets mitt var det vanligt att se staten som en ledande aktör i den ekonomiska sfären. I de avancerade industriländerna var välfärdssamhällets framväxt intimt förknippad med synsättet att staten kan fungera som ett effektivt fördelnings- och styrinstrument. De offentliga intäkternas och utgifternas andel av BNP växte i snabb takt. Transfereringssystemen byggdes ut för att korrigera för den ojämna välfärdsfördelning, som marknaden ansågs skapa. Också statens ekonomisk-politiska styrmedel förstärktes genom att finanspolitiken i keynesiansk anda alltmer kom att användas som ett expansionistiskt styrinstrument.

I u-länderna var statens ledande roll än mer påtaglig. Själva fenomenet underutveckling sågs som ett marknadsmisslyckande. Medan enskilt ägande och frihandel ansågs ha skapat tillväxt och allmän välbefinningshöjning i i-länderna ansågs samma faktorer i u-länderna ligga bakom underutvecklingens kännetecken: ekonomisk stagnation, fattigdom, hunger och död.

Planering och statligt ägande ansågs länge vara funda-

mentala inslag i de fattiga ländernas utvecklingsprocesser. Den s.k. strukturalistiska skolan, som kom att dominera både utvecklingsteorin och formulerandet av strategier för utveckling, hade en i grunden positiv syn på staten som en effektiv aktör i ekonomin. Man antog på ett tämligen naivt sätt att staten inte bara var nödvändig, utan också att den skulle komma att ingripa i ekonomin på ett effektivt sätt.¹ Det förutsattes att staten hade goda föresatser och att utvecklingsproblemet inte var politiskt utan praktiskt, nämligen att utarbeta en policy, genom vilken staten på bästa sätt kunde maximera den samhällseliga välfärden.²

Idag är situationen den omvända. Den positiva synen på staten har vänts i sin motsats. Ett negativt synsätt på staten är helt dominerande.³ Få är villiga att acceptera den ganska naiva idén om den "goda" staten. Istället framträder ett motsatt antagande, nämligen att staten som institution liksom byråkrater och andra individer och grupper i den politiska sfären alla agerar i egenintresse och att detta skadar samhällsekonomin som helhet.

I industriländerna är minskning av den offentliga sektorns storlek, privatisering och avreglering nyckelord i den ekonomisk-politiska debatten. Medan ekonomiska problem tidigare omtalades i termer av "marknadsmislyckanden" ses idag den stora offentliga sektorn och statens regleringar som den ekonomiska tillväxtens främsta hinder. Också i u-landsdebatten har perspektivet helt ändrats. Idag ligger betoningen på politiska faktorer mer än på någonting annat. De negativa effekterna av statens ingrepp i ekonomin anses som underutvecklingens främsta orsak. Vissa menar till och med att u-länderna inte är marknadsekonomier utan "merkantilistiska".⁴ I dessa ekonomier finns inget hopp om långsiktig ekonomisk förbättring om inte statsingreppen blir "mindre" och "effektivare", vilket för övrigt anses vara samma sak.⁵ Statens institutioner ses som plundringsinstrument, vilka används av individer och grupper, som söker maximera egennyttn på bekostnad av den totala samhällsnyttan.

Det nya synsättet har också avsatt tydliga spår i den ekonomisk-teoretiska litteraturen. Politiska och institutionella

faktorer anses vara mer avgörande än något annat för möjligheterna till ekonomisk utveckling. Till största delen kommer därför detta kapitel att bestå av en diskussion om den nya teoribildning, som fokuserar statens och institutionernas roll i ekonomin. Utgångspunkten i diskussionen tas från den gren inom den s.k. *nya institutionella ekonomin*, som lägger tonvikten på att utarbeta en teori om statens och institutionernas betydelse för ekonomisk utveckling i historien. Fokus i denna inriktning ligger på förekomsten av *transaktionskostnader* i ekonomiska bytesrelationer.⁶ Institutioner behövs eftersom transaktioner är kostsamma och staten behövs för att skapa och vidmakthålla effektiva institutioner.

Detta synsätt utgör ingen komplett teori om statens och institutionernas roll i ekonomin. Avsikten med detta kapitel är inte heller att presentera en sådan teori. Diskussionen syftar dock till att påvisa att förekomsten av transaktionskostnader i ekonomiska relationer måste utgöra en utgångspunkt i varje försök att formulera en teori om institutioner och om statens roll i ekonomin. Eftersom det är förekomsten av transaktionskostnader i ekonomiska bytesrelationer, som gör att institutioner och staten behövs också i en marknadsekonomi kan man inte tala om statens roll i ekonomin utan att ta hänsyn till transaktionskostnaderna.

Vi ska här lägga tonvikten vid vad som menas med effektiva ekonomiska institutioner och analyserar varför effektiva institutioner är undantag snarare än regel i den ekonomiska historien. Diskussionen förs inte enbart i teoretiska termer utan sätts också in i en analys av konkreta historiska exempel. Detta perspektiv på institutionell förändring kontrasteras också mot de teorier inom den s.k. *nya politiska ekonomin*, som försöker leda i bevis att staten som företeelse är hämmande för ekonomins utveckling eftersom individer, grupper och organisationer kan påverka staten i egenintresse på ett sådant sätt att samhällsekonomin tar skada. Enligt detta synsätt kan särintressen just genom förekomsten av statliga regleringar tillägna sig en politiskt betingad ränta och öka sin egen nytta, medan den totala samhällsnyttan minskar. Även om vissa viktiga insikter har

kommit ur detta synsätt är dess begränsningar stora, eftersom transaktionskostnader definierats bort. Därmed utgör det inte någon teori om institutioner i ekonomin.

I kapitlets sista del diskuteras statens och institutionernas betydelse för det s.k. ekonomiska "miraklet" i Östasien. Avsikten med det avsnittet är att ytterligare konkretisera den teoretiska diskussionen om staten och institutionerna. Tonvikten läggs på en analys av Taiwans ekonomiska utveckling. Exemplet är valt på grund av dess komplexitet. Å ena sidan är Taiwan en av världens mest framgångsrika marknadsekonomier i modern tid. Å andra sidan har statens inblandning i ekonomin varit synnerligen omfattande. Hur kan det komma sig att statsintervention och marknadsekonomi tycks ha gått bra ihop i Taiwan, i motsats till många andra länder där statsinblandningen hämmat ekonomins tillväxtkraft?

Institutioner och ekonomisk utveckling

Institutionella faktorer har länge hållits utanför den ekonomiska teorin. Medan ekonomer sällan tvekar att ge råd och anvisningar om ekonomisk politik och om vilken roll staten bör ha i ekonomin, har man paradoxalt nog i princip saknat instrument för att inbegripa institutionella faktorer i de ekonomisk-teoretiska modellerna. När vi säger att institutionella faktorer måste beaktas i den ekonomiska teorin menar vi egentligen två saker. Vi menar dels att ekonomisk teori måste inbegripa institutioner som variabler istället för att hålla dem som konstanter, dels att den ekonomiska analysen kan berikas av en teori om institutionell förändring.

Institutionernas betydelse för den ekonomiska tillväxten kan i princip studeras på två sätt. Ett sätt är att initialt koncentrera analysen till "rena" ekonomiska mekanismer och för-

hållanden inom ramen för ett abstrakt modellresonemang. När institutionella faktorer förs in i analysen betraktas de som exogena variabler, antingen som givna förutsättningar eller som externa störningar. I en sådan analys placeras institutionella faktorer och staten in i ett sammanhang, som redan definierats som en värld där institutioner inte finns.

En motsatt metod är att låta institutionerna ingå i analysen redan från början. Samspelet mellan institutionella förhållanden och andra krafter utgör då det sammanhang, i vilket ekonomisk utveckling, stagnation eller tillbakagång sker. Det är institutionerna, som sätter ramarna för ekonomiskt beteende och därmed får de ett avgörande inflytande på hur ekonomiska incitament skapas, sprids och mottages av ekonomiska aktörer.

Att den första, icke-institutionella, metoden varit helt dominerande inom nationalekonomin kan knappast ifrågasättas. Detta kan till viss del förklaras av att det är svårt att integrera institutionella faktorer i renodlat ekonomisk-teoretiska modeller. Den teoretiska stringensen avtar givetvis allt eftersom antalet variabler i modellen som antas kunna påverka ett förlopp ökar. Det kan naturligtvis också ibland vara motiverat och till och med analytiskt fördelaktigt att betrakta institutioner som givna eller att framställa dem i förenklad form.

En annan förklaring till att institutionella faktorer sällan beaktas är att den dominerande ekonomiska teorin *a priori* betraktar institutionerna som givna, som konstanter istället för variabler. Den neoklassiska teorin är en teori om nytto-maximerande individer inom ramen för en given institutionell struktur. Eftersom institutionernas förhållande till andra krafter i ekonomin inte integreras i teorin går det att hävda att alla ekonomier kan analyseras med ett och samma redskap, nämligen den institutionsfria neoklassiska teorin. Detta synsätt är dock fruktbart endast under förutsättning att institutionella förhållanden kan antas vara konstanta. Det är däremot inte användbart i analyser av ekonomiska strukturförändringar och långsiktiga utvecklingsförlopp. När ekonomier utvecklas och omvandlas strukturellt förändras också dess institutionella relationer.

När institutionella faktorer med denna metod inbegrips i

analyser av utvecklingsförlopp får de därför gärna karaktären av *ad hoc*-förklaringar. De tas in som tilläggsförklaringar till det, som inte kan förklaras av den institutionsfria modellen. Om man refererar till institutioner *ad hoc* blir det emellertid lätt så att olika faktorer i olika sammanhang kan anses ha påverkat de ekonomiska förloppen på olika sätt. Man har då oavsiktligt hamnat i motsatsen till den ekonomisk-teoretiska stringensens ideal, nämligen i den rena empiricismen, enligt vilken allt är möjligt och allt kan hända beroende på omständigheterna.

Ekonomiska, politiska, sociala och kulturella institutioner har så varierande uttrycksformer att om man saknar ett systematiskt analysinstrument kan ett och samma fenomen komma att betraktas på motsatt sätt beroende på omständigheterna. Det östasiatiska s.k. ekonomiska undret är belysande. När den ekonomiska teorin inte kan ge någon heltäckande förklaring hänvisas inte sällan till s.k. kultur-faktorer. Den konfucianska etiken, som anses befrämja disciplin, hårt arbete och lojalitet tas fram som en tilläggsförklaring utanför teorin. Man bortser då från att exakt samma faktor för trettio år sedan ansågs vara den som förhindrat Östasien från att utvecklas i samma takt som västvärlden. Konfucianismen ansågs förhindra framväxten av den individualism, som utgjorde grundvalen för skapandet, spridandet och mottagandet av ekonomiska incitament i västvärlden.⁷

Att institutionella faktorer inte behandlats systematiskt och teoretiskt inom nationalekonomin kan dock inte skyllas enbart på den neoklassiska teorin. Lika viktigt är att den s.k. institutionella ekonomin, som alltsedan Veblen på olika sätt försökt utgöra ett alternativ, misslyckats med att presentera en sammanhållen syntes. Medan neoklassisk teori kan anklagas för att vara ekonomisk teori utan institutioner har institutionalismen ofta ansetts sakna ett enhetligt mikroekonomisk teoretiskt fundament. Alla som delat Veblens kritik av den neoklassiska teorin att den är statisk, att den förutsätter universell rationalitet och att den tar preferenser som givna har kunnat kalla sig institutionalister. Någon homogen institutionell skola har dock inte kunnat skapas på denna grund.⁸

Politiska och ekonomiska sfärer

Begreppet institution är ofta använt, men lika ofta i skiftande meningar. Den definition av ekonomiska institutioner, som används här är ”de regler, normer och vanor, samt de sanktionsmedel med vilka de upprätthålls, som definierar rättigheter och skyldigheter i ekonomiska transaktioner”.⁹ Det är dessa formella och informella institutionella arrangemang, som möjliggör ett utbyte av varor och tjänster mellan människor. Effektiva institutioner skapar säkerhet i utbytet och sänker kostnaderna för ekonomiska transaktioner. Ineffektiva institutioner höjer transaktionskostnaderna och försvårar ekonomisk interaktion mellan människor. Eftersom underutveckling är vanligare än utveckling och skillnaden däremellan till stor del är en fråga om institutioner, är det viktigt att analysera varför ineffektiva institutioner är vanligare än effektiva. För detta behöver vi en sammanhållet analys av hur institutioner skapas, befästs och förändras. Fokus för en sådan analys måste riktas på staten, dess karaktär, sammansättning, mål, motiv och roll i ekonomin.

Till stor del handlar institutionernas utveckling och betydelse för ekonomin om framväxten av en samhällslig arbetsfördelning, genom vilken politiska och ekonomiska sfärer skiljs åt. Eftersom staten är den politiska sfärens yttersta garant och viktigaste maktfaktor handlar frågan om institutionella faktorerers betydelse för ekonomisk utveckling till betydande del om statens roll i ekonomin. Ofta framställs förhållandet mellan politik och ekonomi i termer av hur stora statens ingrepp får vara, på vilka områden den får ingripa och vilka medel den får använda. Såväl den teoretiska diskussionen som den ekonomiska politiska debatten blir därför lätt en kontrovers mellan olika normativa påståenden och värderingar.

Både anhängare av och motståndare till statlig intervention i ekonomin har varit mer intresserade av att presentera normativa påståenden om staten än av att utarbeta metoder för att analysera och värdera statens betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Det har inte funnits någon forskning, som kunnat ge ett entydigt svar på frågan vilken betydelse

staten *de facto* haft för skapandet av västvärldens ekonomiska välstånd. Trots detta har ekonomer sällan tvekat att lägga fram rekommendationer om vilken roll staten bör ha i en marknadsekonomi. George Stigler påpekade för mer än 25 år sedan att både anhängare och motståndare till statsinblandning i ekonomin varit dåliga på att underbygga sina argument med fakta. Genom att normativa påståenden upprepats gång efter annan har de till slut fått karaktären av empiriska fakta trots att det reella faktaunderlaget varit svagt.¹⁰

Att det normativa inslaget är starkt i synen på förhållandet mellan politik och ekonomi är inget att förvånas över. Eftersom det är förekomsten av institutioner och organisationer,¹¹ som skapas och garanteras genom staten, som möjliggör ingrepp i ekonomin är det självklart att subjektiva värderingar spelar en stor roll för varje bedömning av vad staten kan, får och bör göra. Så måste det givetvis också vara. Det kan t.ex. vara fullständigt berättigat att vara motståndare till staten av ideologiska eller moraliska skäl även om statens ingrepp kan anses ha varit ekonomiskt effektiva.

Vi kan här ta synen på staten i Japan som ett belysande exempel. I Japan förekommer ett omfattande samarbete mellan stat och näringsliv. Staten intervenerar på en mängd områden, samtidigt som Japans ekonomi är den starkaste i den industrialiserade världen. Man kan tvista om vilken effekt denna styrning har haft, men man kan knappast hävda att statsinterventionen haft en avgörande negativ inverkan på tillväxtmöjligheterna i ekonomin. Trots detta finns idag en starkt växande kritik i Japan mot statens starka inblandning i ekonomin. Att kritik kommer från de som känner sig missgynnade eller från företag, som anser sig inte behöva statens inblandning, beror givetvis på att dessa grupper bedömer att staten är ineffektiv. Mer anmärkningsvärt är att många betraktar avregleringstendenserna i väst som ett ideal även för Japan, trots att den japanska ekonomin bevisligen fungerat effektivare än den västerländska. En sådan kritik utgår givetvis från etiska och ideologiska ståndpunkter, men är för den skull inte mindre berättigad än en kritik, som utgår från ett effektivitetsargument.

Omvänt kan man givetvis också vara positiv till statlig intervention om man anser att ekonomiska effektivitetsresonemang är irrelevanta. Moraliska och ideologiska värderingar av statens roll behandlas dock inte här. Istället ligger tonvikten just på effektivitetsfrågan, dvs. hur staten fungerar i förhållande till ekonomin. Det är dock viktigt att effektiviteten i statens agerande inte mäts utifrån normativa premisser. Mycket av den ekonomiska forskningen om förhållandet politik-ekonomi har dessvärre karaktären av retorik, där oförenliga normativa ståndpunkter om staten ställs mot varandra samtidigt som debatten förs i termer av effektivitet.

Transaktionskostnader och institutioners nödvändighet

Diskussionen i detta avsnitt utgår från ett synsätt på institutionell förändring, som utarbetats av den amerikanske ekonom-historikern Douglass North.¹² Norths perspektiv tas som utgångspunkt för att fastställa vad ekonomiska institutioner är och varför de är nödvändiga. Detta synsätt utvecklas därefter i en diskussion av konkreta historiska exempel på uppkomsten av effektiva respektive ineffektiva institutioner. Syftet är att kunna ge en antydan om vilka faktorer och omständigheter i i-länder och u-länder, som bidragit till att ekonomiska institutioner endast i undantagsfall etablerats, dvs. främst i den minoritet av världens länder, som kallas industriländer.¹³

Att diskutera statens roll i ekonomin är inte liktydigt med att diskutera institutioners betydelse i ekonomin, vilket tidigare har påpekats. Ekonomiska institutioner är regler, normer och vanor, som behövs för att människor skall kunna göra bytestransaktioner med varandra. För att institutionerna skall fungera behövs också någon form av sanktionsmöjlighet, dvs. det måste vara kostsamt att avvika från regler och normer. Vissa institutioner har ingenting med staten att göra, andra är helt initierade och övervakade av staten.

Ekonomiska institutioner existerar på grund av förekom-

ten av transaktionskostnader i bytesrelationer. Transaktionskostnader uppträder dels som en informationskostnad (bristande eller assymetriskt fördelad information), dels som en kostnad för att genomföra byten. Transaktionskostnader inrymmer därför såväl kostnader för att skapa *kontakt* mellan ekonomiska aktörer (dvs. att inhämta och sprida information) som kostnader för att upprätta *kontrakt* och kostnader för *kontroll* av ingångna avtals efterlevnad. Ju mer komplexa bytestransaktionerna är desto större tenderar transaktionskostnaderna bli och desto troligare är det att institutionella arrangemang uppstår i syfte att sänka dem. Eftersom förekomsten av transaktionskostnader är källan till institutionernas uppkomst kommer också institutionerna att bli alltmer komplexa och formaliserade allt eftersom ekonomins komplexitet ökar. När institutionerna alltmer formaliseras ökar också statens roll som garant för den institutionella strukturen. Samtidigt är institutionerna källan till statens legitimitet.

I primitiva samhällen eller på lokala marknader görs transaktioner mellan människor på basis av personliga kontakter. Människor gör transaktioner med personer man känner och/eller litar på. I en sådan ekonomi behövs få eller inga formella regler. Släktband, vänskapsförhållanden, religiösa normer, hot om fysiskt våld m.m. fungerar som sociala kontrollmekanismer och som garantier för att ingångna avtal följs. I sådana samhällen finns inga urskiljbara politiska och ekonomiska sfärer. Också den politiska auktoriteten är lokalt baserad och sammanflätad med och inbegripen i de ekonomiska transaktionerna.

I större och mer komplexa ekonomier, där bytet sker på längre distanser och mellan människor, som inte känner varandra blir det nödvändigt att utveckla formella och allmängiltiga regler och sanktionsmöjligheter. Avancerad arbetsfördelning och marknadsintegration skulle vara omöjliga företeelser om inte sådana formella institutioner upprättades för att minimera transaktionskostnaderna och öka säkerheten i bytet. Informella ekonomiska institutioner finns naturligtvis också i en utvecklad marknadsekonomi, speciellt när transaktioner sker i liten skala och mellan ett

begränsat antal aktörer. På grund av transaktionskostnaderna är dock utvecklingspotentialen hos sådana verksamheter begränsad. Det är i detta sammanhang staten blir betydelsefull genom att den kan upprätta allmänt giltiga lagar och rättsregler, som gör komplicerade transaktioner möjliga. Den kan också genom sitt våldsmonopol se till att lagar och regler efterlevs.

Staten som tredje part

Staten skapar inte alla institutioner. Däremot är staten den yttersta garanten för de institutioner, som påverkar möjligheterna till ekonomisk utveckling. Vad är då staten och vem är staten? Staten kan ses antingen som en "tredje part" eller som ett "redskap" för att främja speciella intressen. Ekonomiska institutioner som skapar incitament för ett flertal ekonomiska aktörer uppkommer i första hand om staten fungerar som en tredje part. När staten fungerar som någons omedelbara verktyg skapas och befästs däremot institutioner, som hindrar andras deltagande i ekonomin.

Staten som tredje part kan dock fungera på två sätt, antingen som ett uttryck för frivilligt ingångna överenskommelser (samhällskontrakt) eller som en övervakare av regler och normer i samhället för att undvika ett allas krig mot alla. I det första fallet råder konsensus i samhället. Beslut fattas under stor enighet och statens roll kan minimeras, eftersom regler och normer efterlevs utan tvång. I det andra fallet är statens uppkomst ett resultat av motstridiga intressen. Statens maktbefogenheter ökar eftersom individer och grupper inte frivilligt respekterar andra intressens legitimitet. Ur ekonomisk synvinkel är detta direkt kopplat till transaktionskostnaderna. Ju högre konfliktnivån är desto högre blir transaktionskostnaderna.

En marknadsekonomi med hög konfliktnivå och höga transaktionskostnader kan därför knappast fungera effektivt med minimal statsinblandning. Det är också rimligt att utgå från att konflikttendensen är vanligare än tendensen till konsensus. Om alla var överens, hade samma värderingar och på informell väg accepterade varandras legitima rät-

tigheter, skulle staten inte behövas ens som tredje part. I samhällen och ekonomier i förändring finns en latent konfliktrisk, som endast kan biläggas av en statsmakt, som står över särintressena. Staten måste alltså ha en autonom position gentemot olika intressen i ekonomin. Man kan alltså säga att statens roll i ekonomin förstärks av att den ekonomiska sfärens aktörer inser att ett visst mått av ömsesidig acceptans och samarbete lönar sig.

Detta betyder inte att staten alltid kan ses som en fristående monolit, som dikterar villkoren för all annan verksamhet. Även i fall när staten har närmast absolut makt måste den ses som en del av samhället. Staten uppkommer inte ur ett vakuum, utan dess agerande är en spegling av samhällliga processer och de maktrelationer dessa leder till. Dess handlande kan därför ha en tendens att artikulera specifika intressen hos individer, organisationer, grupper eller samhällsklasser. Eftersom staten representerar den yttersta makten i varje nationellt ekonomiskt sammanhang kan dess ingrepp i andra institutioner ändra förutsättningarna för ekonomiskt agerande. Detta betyder dock inte att dess ingrepp kan ses som en exogen kraft, som är fristående från den ekonomiska sfären. Även om staten i stor utsträckning skapar samhället är det rimligare att se staten som en organisation, som olika intressekoalitioner i ekonomin och samhället i övrigt vänder sig till och försöker utnyttja för att uppnå egna mål.

Det är detta som är dilemmat med staten. Å ena sidan behövs en arbetsfördelning mellan politiska och ekonomiska sfärer så att institutioner upprättas, som är gynnsamma för så många ekonomiska aktörer som möjligt. Å andra sidan är det just uppkomsten av en politisk sfär, som gör att olika intressen kan använda sig av den politiska makten i egensyfte och på andras bekostnad. Om staten representerar någon utformas också institutionella styrmedel i syfte att främja någons intresse.

Det stora problemet är dock att staten i historien visat sig ha en tendens att producera ekonomiskt ineffektiva institutioner. Vad menas då med effektiva institutioner? Ytligt betraktad kan beteckningen "effektiva institutioner" avse nästan vad som helst. En institution, som fungerar effektivt

i ett sammanhang kan i ett annat vara ekonomins främsta utvecklingshinder. Detta har primärt inte så mycket att göra med omfattningen av statens engagemang. Ibland skapas de bästa ekonomiska förutsättningarna genom att staten minimeras, ibland behövs däremot ett starkare ingrepp från staten för att bygga upp institutioner, som sprider ekonomiska incitament.

Frågan om institutionernas effektivitet kan betraktas på två sätt. Ett sätt är att betrakta alla institutioner som vid en given tidpunkt är gynnsamma för ekonomisk tillväxt som effektiva. Detta synsätt är av pragmatisk karaktär och betonar främst de institutioner som sammanhänger med den ekonomiska politikens styrmedel. En institution, som gynnar vissa aktörer och missgynnar andra kan vid en viss tidpunkt sägas fungera effektivt förutsatt att ekonomins totalavkastning ökar.

Ett annat sätt är att betrakta institutionernas effektivitet ur principiell synvinkel, utifrån vad som kan anses utgöra marknadsekonomins fundament. Med detta synsätt är institutionernas effektivitet en fråga om i vilken grad de bidrar till att ekonomiska incitament sprids till så många potentiella aktörer som möjligt.

I en marknadsekonomi måste två *nödvändiga* villkor uppfyllas: rätten till privat egendom (inklusive rätten att använda och byta egendom och rätten att generera inkomst från innehavet av egendom) och respekten för ingångna avtal. Institutionernas uppgift är att minimera osäkerhetsfaktorn i bytesrelationer. Statens grundläggande uppgift ur marknadsekonomins synvinkel är därför att skapa lagar, regler och institutioner, som garanterar äganderätten och som garanterar giltigheten av frivilligt ingångna byteskontrakt.¹⁴

Dessa villkor är nödvändiga, men inte alltid *tillräckliga* för att marknadsekonomin skall fungera effektivt. De definierar vilka åtaganden staten minimalt har, men säger ingenting om vad staten i olika sammanhang kan eller bör göra. Staten kan och bör ingripa på andra områden för att skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling, t.ex. på utbildningsområdet eller för att stärka infrastrukturen. Hur viktiga dessa

uppgifter än må vara har de *principiellt* dock ingenting med marknadsekonomin fundamentala institutioner att göra. De definierar uppgifter, som staten kan ha i en marknadsekonomi, men de förklarar inte varför staten principiellt är nödvändig i skapandet av en marknadsekonomi.

Den primära uppgiften för staten i en marknadsekonomi är att ge trovärdighet och legitimitet åt de institutioner som dels skapar incitament för så många som möjligt att ägna sig åt produktion och handel, dels garanterar konsumenternas valmöjligheter. Det är inte alls säkert att legitimitet bäst uppnås genom minimala ingrepp från statens sida. Som vi skall se är stora ingrepp ibland nödvändiga just för att skapa och sprida incitament.

Arbetsfördelningen och det avpersonifierade bytet är alltså marknadsekonomin grundpelare. De är dock också företeelser förknippade med uppkomsten av en politisk sfär, som är skild från den ekonomiska. Skiljandet av de två sfärerna från varandra är alltså ett viktigt element i samhällsutvecklingen. Detta är dock inte samma sak som att säga att staten inte intervenerar i marknaden. I debatten om statlig intervention i ekonomin talas ofta i termer av att staten ensidigt griper in i marknaden. Detta synsätt är dock problematiskt. I marknaden som sådan finns inga institutioner, eftersom ett utbyte av varor och tjänster sker på basis av frivilligt ingångna överenskommelser. All aktivitet från statens sida, utöver att skapa gynnsamma förutsättningar för marknaden genom att skydda äganderätten och garantera efterlevnaden av frivilligt ingångna avtal, ses definitionsmässigt som intervention. Statens nödvändiga roll görs alltså med detta synsätt också till dess tillräckliga roll i ekonomin.

Detta synsätt är problematiskt av två skäl. För det första används begreppet marknad i abstrakt teoretisk mening medan stat däremot definieras som en uppsättning högst reella institutionella arrangemang och funktioner. Det säger sig självt att det är problematiskt att mäta effekterna av verkliga (statliga) ingrepp i en abstraktion (marknaden). För det andra hålls med detta synsätt statens institutioner helt exogena från marknaden. Man bortser från möjligheten att det är de institutioner, som uppkommer i den ekonomis-

ka sfären (marknaden), som kodifieras genom statens institutioner, alltså att påverkansrelationen lika gärna kan vara den motsatta. Det är för att undvika denna sammanblandning av abstrakta och konkreta begrepp som jag här istället talar om politiska respektive ekonomiska sfärer.

Staten och ekonomin – samarbete eller överuttag

Skiljandet av de politiska och ekonomiska sfärerna är alltså en viktig beståndsdel i den process av ökad samhällelig arbetsfördelning och specialisering, som är den ekonomiska utvecklingens främsta kännetecken. Uppkomsten av dessa två sfärer innebär att två specialistfunktioner skapas, en ekonomisk och en, som inriktas på politisk maktutövning. Den politiska maktens fundament är våldsmonopolet. I icke-demokratiska samhällen innebär detta att makten innehas av den, som kan organisera våldsutövningen i storföretagsform. Den västerländska historien visar att personer, som specialiserar sig på krigföring framträder mycket tidigt. Kampen om makten var därför framförallt en kamp om att tillskansa sig ett våldsmonopol. Även för den ekonomiska sfärens aktörer finns en fördel i att våld utövas i monopolform. Den ekonomiska sektorn behöver skydd mot röveri och instrument för att lösa interna konflikter. Med en mer avancerad arbetsfördelning blir det omöjligt för varje ekonomisk aktör att själv hålla sig med våldsinstrument för att skydda egna intressen. Därför är det ekonomiskt lönsamt att våldet utövas i monopolform av en tredje part, av staten.

Som nämnts måste staten också ha monopol över den nationella rättsordningen. Staten griper därför in i den ekonomiska sfären genom att fastställa regler för äganderätten. Människor gör inte investeringar i ekonomiska företag om de inte har någon garanti för att de får behålla en tillräckligt stor del av avkastningen på investeringen. Äganderättsregler, som kan gynna ekonomisk verksamhet måste därför vara utformade så att en rimligt stor del av behållningen tillfaller aktörerna i den ekonomiska sfären. En risk med

denna arbetsfördelning mellan två skilda sfärer är givetvis att kostnaderna för statens aktiviteter kan bli så stora att endast en mindre del av det ekonomiska överskottet tillfaller ekonomins aktörer. I förlängningen kan staten utvecklas till ett instrument för plundring av den ekonomiska sektorn.

På grund av sitt våldsmonopol kan politiska myndigheter i princip lägga beslag på hur stor del av den ekonomiska avkastningen som de behagar, naturligtvis med risk för att ekonomin skadas genom att resurser används till annat än att öka den ekonomiska avkastningen.¹⁵ Konfiskatorisk beskattning är ett uppenbart exempel, men också exempelvis prisregleringar, statliga uppköpsmonopol och expropriering av egendom kan användas av den politiska sfärens aktörer för att tillägna sig resurser ur den ekonomiska sfären. Staten har då utvecklats från att vara en autonom tredje part till att bli en monolitisk parasit. Samhällsekoniskt blir varje sådan statlig reglering negativ om inte de indragna intäkterna direkt eller indirekt återförs till verksamheter, som ökar den totala ekonomiska avkastningen.

Plundrarstaten

Man kan alltså säga att det råder ett symbiotiskt förhållande mellan de politiska och ekonomiska sfärerna. Båda är beroende av varandra. Den viktiga frågan blir då varför staten om den är beroende av ökade intäkter inte alltid återför resurser till den ekonomiska sektorn så att totalavkastningen ökar. Varför har istället staten alltför ofta blivit ett rent plundringsinstrument? Ett överuttag kan i bästa fall hålla intäktsnivån konstant. På lång sikt kommer dock statens intäkter att minska i takt med att ekonomiska aktörer saknar incitament att öka sin produktion. I historien finns många sådana exempel av överuttag, som till slut genererat ekonomisk tillbakagång och i förlängningen statens sammanbrott. Detta inträffar trots att aktörerna i den politiska sfären av ren självbevarelsedrift borde avstå från att underminera betingelserna för de ekonomiska verksamheter som utgör den ekonomiska basen för deras egen existens.

Den svenska stormaktstiden var en period av överuttag ur

den ekonomiska sfären.¹⁶ Staten, dvs. den enväldiga kungamakten, drog resurser från den ekonomiska sektorn att användas till militära äventyr på kontinenten. De många och långa krigen var emellertid så kostsamma att den ekonomiska sfärens förmåga att generera intäkter till slut avtog. Detta ledde till en statsfinansiell kris, som kompensades genom fortsatta plundringståg i Centraleuropa och slutligen till det kungliga enväldets sammanbrott.

I många afrikanska länder ser vi idag samma fenomen. Den politiska sfärens aktörer tömmer den ekonomiska sfären på resurser för att betala den egna maktapparaten, militären och byråkratin, trots att detta lett till ekonomiska sammanbrott i land efter land. Det ekonomiska sammanbrottet kan yttra sig i att produktion undandras marknaden, men också i att ekonomiska aktörer söker skydd mot staten hos konkurrerande våldsorganisationer. Genom att staten diskriminerat istället för att skapa allmänt accepterade regler för ekonomiskt umgänge saknar den samhällelig legitimitet. Också de formella institutionerna i den ekonomiska sfären saknar allmängiltig legitimitet. Resultatet blir till slut inte bara ekonomisk tillbakagång genom marknadsekonomins desintegration utan också ett totalt politiskt och moraliskt sammanbrott för nationalstaten.

De rika länderna i världen är få. Med några få undantag är det länder i västvärlden, som undgått fattigdomsfällan och utvecklats till avancerade industrinationer. Förekomsten av effektiva institutioner och en statsmakt, som var positivt inställd till ekonomisk utveckling var viktiga inslag i västvärldens ekonomiska utveckling. I västvärldens utveckling mot välstånd utövade staten endast i undantagsfall en exploateringspolitik mot den ekonomiska sfären.¹⁷ I de flesta idag utvecklade nationer har det funnits ett önskemål inom den politiska eliten att främja ekonomisk utveckling. Detta har skett genom att politiska insatser gjorts för att underlätta för handel och industriproduktion istället för att i första hand expropriera avkastningen därifrån.

Alltså har förhållandet mellan de politiska och ekonomiska sfärerna i västvärlden kännetecknats av samarbete snarare än konfrontation. Hur kan detta förklaras? Vad är det

som gjort att staten i Europa (och Japan) kunde bidra positivt till den ekonomiska utvecklingen eller åtminstone inte ingrep alltför negativt och varför har samma förhållande inte rått överallt? Två förklaringar är möjliga. Den ena är att statsmakten i industriländerna kontrollerats av en ekonomisk elit, som i egenintresse utformat statens insatser. Enligt detta synsätt är alltså staten ett redskap för ett särintresse. Det andra synsättet bryter ut samhällsutvecklingen ur dess slutna nationella sammanhang och ser både politisk och ekonomisk förändring som del i en process av internationell konkurrens.

Det första synsättet är det traditionella marxistiska sättet att se på förhållandet politik-ekonomi i det kapitalistiska samhället. Staten ses helt enkelt som ett instrument för att främja kapitalisternas intressen. Det finns två problem med detta synsätt. För det första hade inte kapitalistklassen direkt kontroll över den politiska makten under de kritiska faserna av ekonomisk omvandling från jordbrukssamhälle till industrisamhälle. Kommersiella och industriella grupper fick inte formellt del av maktapparaten förrän *efter* det egentliga industriella genombrottet. Jordägande var grunden till politisk makt till och med i England så sent som på slutet av artonhundratalet. För det andra går det med detta perspektiv inte att förklara varför de ekonomiska intressen, som kontrollerade staten inte använde den politiska makten för att enbart gynna egna intressen och förhindra för andra ekonomiska aktörer.

Den merkantilistiska staten

I Europas ekonomiska historia finns flera perioder av stark statsinblandning i ekonomin. En viktig period är den merkantilistiska perioden, som nådde sin kulmen under sexton- och sjuttonhundratalet. Under merkantilismen rådde uppfattningen att en nations ekonomiska välfärd endast kunde tryggas genom statliga regleringar. Merkantilismen var förvisso en politiskt styrd ekonomi där ekonomiska aktiviteter reglerades av staten. Den merkantilistiska staten tillhanda-höll förmåner till vissa ekonomiska aktörer med hjälp av

regleringar, subventioner och licenser. Detta ledde å ena sidan till uppkomsten av ett exklusivt och privilegierat företagarkotteri och å andra sidan till att ett regelverk som skyddade nationella ekonomiska transaktioner upprättades.

I efterhand kan man värdera den merkantilistiska perioden på diametralt olika sätt. I Adam Smiths anda kan man betrakta merkantilismens statskontrollerade och monopoliserade ekonomi som ett arrangemang som försenade Europas industrialisering och att detta system måste avskaffas innan verklig expansion av handel och industri kunde ske. Med detta synsätt betonar man just existensen av privilegier och monopol, som rimligtvis försvårade en optimal användning av resurser.¹⁸ Den kontrafaktiska tesen i detta synsätt är att Europa kunde ha moderniserats långt tidigare om staten tillät fri handel och fri konkurrens istället för att utöva politisk styrning över ekonomin.

Det är möjligt att så kunde blivit fallet men om detta vet vi ingenting. Istället vet vi att Europas ekonomiska och politiska övertag gentemot andra kontinenter växte under den merkantilistiska epoken. Hur underligt det än kan låta så måste begränsningen av konkurrens vad gäller utrikeshandeln och beviljandet av speciella handelsprivilegier anses ha varit av stor betydelse för utvecklingen av en europeisk köpmannaklass. Inom ramen för privilegiesystemet var nämligen köpmännen fria att bedriva sin verksamhet på egna villkor genom att det politiska etablissemanget blev delaktigt i vinsterna. Staten hindrade inte handel inom landets gränser utan uppmuntrade istället aktiviteter som ökade avkastningen, vilket också berikade den politiska eliten.¹⁹

Många monopol inrättades för att uppmuntra startandet av nya företag eller uppkomsten av nya branscher. Att England kunde bli en industrination var till del en följd av att staten tidigt beviljade monopol åt flamländare att etablera sig i England och därmed föra in sitt kunnande. Eftersom handelsmonopolen ökade de ekonomiska intäkterna fungerade de som ett medel, med vilket den politiska eliten kunde få del av en ökad avkastning och därmed ha ett eget ekonomiskt intresse av att produktionen ökade. Förhållandet politik-ekonomi utvecklades alltså knappast som en kon-

fliktrelation. Den uppstigande kommersiella klassen varken förtrycktes eller hade kontroll över den politiska sfären. Istället uppstod ett symbiotiskt förhållande, ett merkantilistiskt kompanjonskap, där aktörer i båda sfärerna kunde göra ekonomiska vinster.

Hur kom det sig då att det var under den merkantilistiska epoken som Europas ekonomiska dominans i praktiken kom att befästats? Det är uppenbart att statens regleringar diskriminerade mellan ekonomiska aktörer och ledde till uppkomsten av privilegierade kottier, vilken inte borde ha varit till gagn för samhällsnyttan. En viktig faktor var att under denna period kom grunden att läggas till den västerländska marknadsekonomin institutionella regelverk. Nathan Rosenberg anger en rad särdrag i den västerländska institutionella utvecklingen från femtonhundratalet och framåt, som var gynnsamma för handelns och industrins utveckling: (1) den rättsliga bevakningen av avtal och egendomsanspråk; (2) växlar och bankväsen; (3) försäkringar; (4) övergången från konfiskering till beskattning och erkännande av äganderätt; (5) ekonomiska sammanslutningar utan släktband; (6) dubbel bokföring; och (7) utveckling av ett religiöst och moraliskt system lämpat för affärsvärlden.²⁰ Alla dessa faktorer är kännetecknande för den västerländska kapitalismens framväxt som historisk företeelse. Utan dessa inslag hade den västerländska marknadsekonomin kommit att ta annorlunda vägar.

Två inslag var emellertid grundläggande för uppkomsten av en marknadsekonomi över huvud taget, nämligen *erkännandet av egendom* och *den rättsliga bevakningen av avtal och egendomsanspråk*.

När man bedömer de merkantilistiska institutionernas effektivitet måste man alltså skilja på vad som var effektivt vid en viss given tidpunkt och vad som var av mer principiell vikt för marknadsekonomin fortsatta framväxt. På kort sikt kunde grunden för den västerländska kapitalismen läggas genom det statliga kontrollsystemet, dvs. genom att vissa aktörer gynnades medan andra missgynnades. På längre sikt är det däremot svårt att tänka sig att marknadsekonomin spridning kunnat fortgå utan att regelsystemet föränd-

rades så att möjligheter skapades för en mångfald aktörer att delta i det ekonomiska livet på "lika villkor".

Politisk konkurrens och statens effektivitet

Att den politiska eliten under merkantilsmen var intresserad av att få del av ekonomins avkastning är inte svårt att förstå. Fortfarande återstår dock att förklara varför aktörerna i den politiska sfären också hade intresse av att avkastningen kontinuerligt ökade. Vad var så specifikt i Europa att den politiska sfärens aktörer var villiga att stärka den ekonomiska sfärens grundläggande institutioner? För att förstå detta måste man föra in ett internationellt perspektiv. Ekonomiska system kan vara slutna som ett resultat av politiska regleringar. Däremot är det mer sällsynt att politiska system kan upprätthålla en isolerad position under längre tid. Den enkla anledningen är att staten inte bara är en aktör på en nationell arena utan också på en arena där den konkurrerar med andra stater. Om staten exproprierar den ekonomiska sfären till den grad att dess egna intäkter minskar, undergrävs givetvis dess inhemska maktposition. Men också ett bevarande av *status quo* kan vara förödande om det föreligger ett politiskt eller militärt hot utifrån. Detta blev av speciell vikt i Europa för framväxten av en autonom köpmannaklass under en period av kungligt politiskt envælde.

Europas splittring blev också viktig under 1800-talets industrialiseringsvåg. Kvarlevor av merkantilismens tankegods och praktik fanns med som fundamentala inslag i framväxten av det moderna västerländska ekonomiska systemet under denna tid. Även om *laissez-faire* var den dominerande ekonomiska doktrinen under 1800-talet var den ekonomisk-politiska praktiken i Europa långt ifrån Adam Smiths ideal. I den första industrinationen England hyllades visserligen frihandelsdoktrinen, men bland efterföljarna på kontinenten och i Europas periferi var den ekonomiska nationalismen en lika viktig princip som liberalismen. De nationella strävandena till självständighet runt om i Europa under

denna tid var ett utslag av denna nationalism. Ett annat och minst lika viktigt var den koloniala expansionen och de nationella monopol den skapade.

Staten kom i 1800-talets Europa, liksom i Japan, att engageras i försök att påskynda den industriella omvandlingen. Detta motiverades inte av en önskan att höja folkens välstånd utan av nationell nödvändighet. För att upprätthålla oberoende och nationellt självbestämmande var politisk och militär styrka en nödvändighet, vilket i sin tur förutsatte en stark ekonomisk bas. I Japan efter Meijirestaurationen 1868 uttrycktes detta i en officiell slogan: "rik ekonomi, stark armé". Denna slogan kan emellertid lika gärna tolkas som "rik ekonomi för en stark armé".²¹ Tysklands modernisering vägledades av Friedrich Lists politisk-ekonomiska doktrin enligt vilken staten måste spela en strategisk roll för att tämja marknadskrafterna och omsätta dem i nationella ekonomiska mål.²²

De som främst företrädde nationalismen var givetvis den politiska eliten. Ekonomisk efterblivenhet kan ekonomiskt mätas i absoluta ekonomiska termer. Absolut fattigdom behöver i princip inte få några politiska konsekvenser om alla länder är fattiga eller om medborgarna saknar information om förhållandena i andra länder. Relativ efterblivenhet är däremot i allra högsta grad en politisk fråga. Den ekonomiska efterblivenheten på kontinenten i förhållande till England var en faktor, som kom att tvinga fram en önskan hos de politiska eliterna att skynda på den ekonomiska utvecklingen. Det ansågs som politiskt omöjligt att överlämna till ekonomins aktörer att själva ansvara för att den totala samhällsekonomiska avkastningen ökade. Eftersom en utvecklad ekonomi var liktydigt med en stark industri var det nödvändigt att tvinga fram en resursfördelning till industri-sektorns fördel.

I Tyskland, Japan och Ryssland var det alltså i hög grad staten som var ekonomins ledande aktör, till stor del vägledad av merkantilismens tankegod. Hur mäktiga dessa nationer än var och en på sitt sätt kom att bli, är det dock viktigt att påminna om några av systemets avarter. I alla tre länderna befästes en politikens dominans över ekonomin, som ledde

in i allt mer auktoritära styrelseformer. I Japan och Tyskland ledde utvecklingen fram mot statskapitalism under fascistisk regim och i Ryssland lades grunden för den stalinistiska metoden att tvinga fram en industrialisering istället för att underlätta för marknadsekonomin framväxt.²³ I alla länderna gynnades storskalig produktion, kapitalintensiv, tung industri med rustningsindustrin som spjutspets. I Ryssland och Japan blev jordbrukets utveckling gravt efterställt, vilket låste fast en stor del av arbetskraften i lågproduktiva sysselsättningar. På kort sikt kunde stora ekonomiska framsteg göras genom institutionella arrangemang, som favoriserade vissa aktörer och utestängde andra. På lång sikt hämmades dock marknadsekonomin expansion.

Europas politiska splittring var emellertid en viktig drivkraft bakom den politiska elitens vilja att engagera sig i ekonomin så att totalproduktionen ökade och industrin moderniserades. I politiskt slutna, isolerade och inåtvända system föreligger däremot inte samma tvång till förändring. Kinas isolering under århundraden är en viktig anledning till att det politisk-ekonomiska systemet utvecklade mekanismer, som gick ut på att bevara systemet istället för att utveckla och förändra det. Centralmaktens position hölls bäst intakt genom att ekonomins organisation förblev oförändrad. Statsmakten hade inga incitament att upprätta institutioner, som sänkte transaktionskostnaderna och ökade säkerheten i marknadsutbytet. När det politiska och militära trycket på Kina ökade från 1800-talets mitt var landet alltför ekonomiskt efterblivet och därmed i förhållande till omvärlden så politiskt och militärt försvagat att det inte kunde stå emot västerlandets imperialism.

Japan, som utsattes för samma imperialistiska hot, kunde i motsats till Kina stå emot det utländska trycket. Detta berodde till stor del på att landet var betydligt mindre efterblivet. Jordbrukets produktivitet var högre liksom kommersialiseringens graden i ekonomin. Japan var ingen integrerad nationell ekonomi före 1868, men handeln på regionala marknader var omfattande. Moderniseringen förutsatte emellertid att den japanska politiska eliten svarade på det ökade yttre trycket genom att initiera en omfattande politisk och institu-

tionell modernisering för att skapa en nationellt integrerad ekonomi. I denna process var staten en ledande aktör som företrädare av det nationella intresset. För att försvara nationen behövdes ett starkt försvar, som endast kunde finansieras genom att den ekonomiska avkastningen ökade. För att öka avkastningen var det nödvändigt att förändra skattesystemet, handelspolitiken och äganderätsstrukturen.

Varför är u-ländernas institutioner ineffektiva?

Det yttre politiska trycket var alltså en viktig drivkraft bakom den ekonomiska moderniseringen i Europa och Japan. Det politiska trycket skapade ett behov av effektiv ekonomisk organisation och effektiva institutioner, vilket tvingade staten att agera för att höja ekonomins totala avkastning. Man kan då naturligtvis fråga sig varför samma sorts tryck inte också omsattes i alla länder, som utsattes för hot utifrån. Kolonialismen och imperialismen har ibland framhållits som den viktigaste orsaken till ekonomisk underutveckling.²⁴ Det är också uppenbart att de flesta u-länder också är tidigare kolonier och att kolonialmakternas oförmåga och/eller ovilja att upprätta effektiva institutioner är en viktig anledning till underutvecklingen.

Man måste dock också förklara varför dessa länder inte kunde undgå att bli koloniserade. Varför var det just Japan som kunde hävda sitt oberoende medan de flesta andra områden i Afrika, Asien och Sydamerika kom under europeisk dominans? Rimligtvis har också detta att göra med institutionella faktorer. Egendomsrätten var i många fall oklart definierad och dåligt skyddad. Arbetsfördelningen i ekonomin var outvecklad. Handel skedde på traditionellt vis med hjälp av informella institutioner. Statsmakten som storföretagsform var med några få undantag outvecklad i dessa samhällen. Det fanns ingen stat, som förmått upprätta institutioner, som underlättade ekonomins utveckling och inte heller en politisk elit med styrka och legitimitet att företräda ett nationellt intresse. De koloniserade länderna var alltså för

lågt politiskt, institutionellt och politiskt specialiserade för att kunna stå emot en effektiv angripelse.

Den relativa efterblivenheten var *de facto* en stark drivkraft bakom statens inblandning i ekonomin i u-länderna också efter andra världskriget. Det är också klart att nationella ekonomiska motiv utgjort den kanske viktigaste drivkraften bakom Sydkoreas och Taiwans ekonomiska metamorfos i modern tid. Även i dessa länder har det ansetts självklart att staten måste ta på sig rollen som ekonomins ledande aktör. Strategin har varit att öka den ekonomiska avkastningen genom att på olika sätt styra ekonomin att bli internationellt konkurrenskraftig. Som vi senare skall visa är det Taiwans politiska utsatthet, som tvingat fram en vilja från statens sida att modernisera ekonomin.

Varför har då detta yttre tryck bara i ett fåtal fall omsatts i försök att skapa effektiva ekonomiska institutioner? Varför utvecklades staten i många u-länder just till ett rent plundringsinstrument? En viktig faktor är att staten i de forna kolonierna är en artificiell skapelse. Den är sällan sprungen ur intressen, som artikulerats från en process av internt genererad ekonomisk utveckling. Staten är istället en monolit skapad av kolonialismen, som genom att den är i besittning av ett våldsmonopol kan utöva oinskränkt makt och gynna en liten elit och/eller olika former av intressekoalitioner i den urbana sektorn.²⁵ Staten kodifierar inte institutioner i den ekonomiska sfären utan introducerar institutioner, som bryter sönder den ekonomiska sfärens egna institutioner. Den rena bestraffningspolitik, som bedrivits mot jordbrukssektorn i majoriteten afrikanska länder har motiverats med en önskan att överföra resurser till industrisektorn och därmed uppnå överföringsvinster. I själva verket har politiska ingrepp som statliga uppköpsmonopol och priskontroll motverkat uppkomsten av effektiva institutioner eller i vissa fall förstört de ekonomiska institutioner, som under tidigare perioder gjorde det möjligt för marknadsekonomin att börja utvecklas ur jordbruket.²⁶

Den internationella politiska konkurrensen och den relativa efterblivenheten borde dock rimligtvis ha varit krafter starka nog att omöjliggöra plundrarstaten i u-länderna.

Troligen har dock så inte varit fallet. Det yttre trycket på u-ländernas regimer har på några få undantag när inte varit särskilt starkt. Tvärtom har det ekonomiska biståndet till u-länderna gjort det möjligt för plundrarregimer att överexploatera de egna ekonomierna och låta omvärlden betala underskotten. Allt bistånd har givetvis inte varit förfelat, men i många fall har biståndets effekter bidragit till att den politiska sfären kunnat försvaga den ekonomiska sfären. Biståndet har givits till den politiska sfären, inte till den ekonomiska.

I många u-länder ser vi alltså att staten är direkt skadlig genom att den utvecklats till att bli en ren plundrarstat, som överexploaterar den ekonomiska sfären. Men alla u-landsstater är inte plundrarstater. Alla u-länder är inte ens politiska diktaturer, men staten genererar ändå ineffektiva institutioner. Det är dock tydligt att den sammanblandning av politiska och ekonomiska sfärer man kan observera i många u-länder är en faktor, som hindrat den ekonomiska utvecklingen. Ekonomin är politiskt styrd, vilket dock inte behöver betyda att politiska aktörer dikterar villkoren för den ekonomiska sfärens aktörer. Det motsatta förhållandet kan lika gärna gälla, att staten används som redskap av vissa ekonomiska aktörer. Vad det betyder är att den politiska sfärens område är så omfattande att vägen till ekonomisk makt går genom politiskt inflytande. Att så är fallet i många länder i Latinamerika med demokratiska eller halvdemokratiska styrelseformer är uppenbart. Indien, Egypten och Malaysia är andra exempel på länder med demokratiliknande styrelseskick, där ekonomisk makt genereras genom politiskt inflytande. Som ett belysande historiskt exempel på ett liknande förhållande mellan de politiska och ekonomiska sfärerna kan frihetstiden i Sverige på 1700-talet framhållas.

Staten som arena för räntesökande aktiviteter

Vi har alltså konstaterat att effektiva institutioner är nödvändiga för ekonomisk utveckling, men att sådana institutioner endast uppstått i undantagsfall. Statens roll för att skapa och upprätthålla effektiva institutioner är central. I många fall är det dock staten, som är själva orsaken till att institutionerna inte är effektiva. Denna observation har under senare tid lett till att en mängd olika teorier, som behandlar de negativa effekterna av statens inblandning i ekonomin. I det fortsatta avsnittet skall jag mer ingående behandla några av de mer framträdande ansatserna i den s.k. *nya politiska ekonomin*. Denna benämning inrymmer bidrag från handelsteoretiker som Bhagwati, Krueger m.fl. och går ibland under beteckningen Directly Unproductive Profit-seeking (DUP). Andra teorier har framförts av Public Choice-skolans ledande företrädare Buchanan och Tullock och av Mancur Olson. Jag samlar här alla dessa perspektiv under benämningen teorier om "*räntesökande beteende*".²⁷

Alla dessa teoretiska inriktningars behandling av staten har relevans för de frågor som hittills diskuterats här. Det finns också utan tvekan stora likheter mellan dessa teorier och det synsätt på staten som presenterats här. Alla hävdar t.ex. att staten har en tendens att producera ineffektiva institutioner, vilket försvårar en effektiv resursallokering och därmed hämmar den ekonomiska tillväxten. Alla delar synsättet att staten är den viktigaste orsaken till ekonomisk tillbakagång. Inte heller har man några svårigheter att finna empiriska belegg för tesen om statens skadliga inverkan på ekonomin. Överallt i världen, i rika som fattiga länder, kan man finna exempel på för mycket eller felaktig statsinblandning i ekonomin. Den faktiska förekomsten av fördelningskoalitioner och av individer och organisation med ett räntesökande beteende är svår att förneka liksom att till stor del deras existens möjliggörs av förekomsten av staten. Förhoppningsvis har detta redan framgått också av diskussionen i detta kapitel.

Syftet med att här gå djupare in i en teoretisk diskussion är att därigenom ytterligare förtydliga hur en teori om statens och institutionernas roll i ekonomin kan se ut. Även om alla de här behandlade teorierna har så mycket gemensamt att man kan tycka att de i stort sett betonar samma sak finns det en del som skiljer dem åt. Bhagwati, Krueger m.fl. handelsteoretiker är främst intresserade av framväxten och effekterna av olika former av statsskapade handelsregimer.²⁸ Public choice-teoretiker som Buchanan och Tullock behandlar i första hand drivkrafterna bakom statens ekonomiska inblandning i marknaden och studerar främst den politiska beslutsprocessen.²⁹ Mancur Olsons teori om fördelningskoalitionerna betonar drivkrafterna bakom det kollektiva agerande, som kan hämma effektiv resursallokering och ekonomisk tillväxt.³⁰

Medan handelsteoretikerna och Public choice-skolan explicit behandlar staten görs inga försök att endogenisera institutioner i en teoretisk modell över ekonomin. Staten ses som en exogen kraft vis à vis marknaden och som ett gigantiskt fördelningspolitiskt instrument. De störningar i marknads effektivitet, som kan förekomma är därför i huvudsak åsamkade av statens ingrepp, medan marknaden i sig själv är fri från institutionella hinder. Detta är annorlunda än det synsätt jag presenterat här, enligt vilket förekomsten av transaktionskostnader i den ekonomiska sfären är anledningen till institutionernas och statens uppkomst. I en teori, som utgår från det senare perspektivet ses inte staten som en exogen störning utan som ett nödvändigt element i ekonomin. Likheten med mitt tidigare resonemang är att förekomsten av en stat i sig tenderar att skapa ineffektiva institutioner.

Räntesökande beteende som samhällsekonomisk kostnad

Räntesökande beteende är det mest framträdande begreppet i den nya teoribildningen om statens roll i ekonomin. I den konventionella välfärdsteorin ses staten som ett neutralt instrument, som kan användas för att optimera den totala samhälleliga välfärden. Det föreligger ingen motsättning

mellan individens strävan att maximera sin nytta och maximerandet av samhällsnyttan. De nya politisk-ekonomiska teorierna betonar istället denna motsättning. Förekomsten av en stat möjliggör för enskilda individer och grupper att i egennyttans intresse söka tillägna sig ränta på samhällsekonomin bekostnad. Med räntesökande beteende menas det samhällsekonomiska resursslöseri, som uppstår då individer agerar för att öka sin del av den ekonomisk avkastningen genom direkt påverkan på statsapparaten. Räntesökande beteende beskriver alltså en aktivitet, genom vilken individuell nyttomaximering genererar samhälleligt slöseri. Samhällsnyttan ökar inte av att några ökar sin individuella nytta, eftersom det enda som åstadkoms är en omfördelning. Alla försök av individer, företag, organisationer och grupper att få staten att ändra resursfördelningen till egen fördel kan alltså betraktas som räntesökande aktiviteter.

Räntesökande beteende ökar inte samhällsnyttan utan omfördelar den till någons fördel. Genom att resurser används för att åstadkomma omfördelning istället för att skapa ny produktion uppstår en samhällsekonomisk *extrakostnad*. Det slöseri med resurser, som uppstår av att medel åtgår till att påverka den politiska processen gör att den totala effekten blir en minskning av samhällsnyttan. Det samhällsekonomiska slöseriet uppstår genom att försöken att påverka staten upptar resurser som annars skulle använts till produktiva aktiviteter och därmed skulle ha ökat den samhälleliga nyttan.

I nyare inriktningar inom handelsteorin har begreppet räntesökande beteende kommit till användning. I motsats till strukturalisterna, som förespråkade protektionism, har den neoklassiska handelsteorin alltid hävdat att vinsterna av handel bäst tillvaratas genom fri handel och genom att komparativa fördelar utnyttjas. Samhällsekonomisk ineffektivitet uppstår dock enligt detta synsätt främst genom att den resursanvändning som blir *resultatet* skapar en samhällsekonomiskt inoptimal konkurrenssituation. Att protektionism ofta skapar nationella monopol, som förhindrar en rationell och effektiv resursallokering är ett känt historiskt faktum, som också kan förklaras av traditionell handelsteo-

ri. Denna teori handlar dock om de negativa effekterna av monopol och de skevheter i resursanvändningen, som detta leder till. Speciellt viktigt är att spridandet av teknologiska innovationer försenas av handelsbegränsningar och statsgaranterade monopol.³¹

Den som inte tror att statsskapade monopol kan leda till skevheter i resursfördelningen och förhindra teknisk utveckling borde få nöjet att åka i en nytillverkad indisk bil med en teknisk standard av fyrtitalssnitt. Detta är exempel på en samhällelig kostnad skapad av en monopol-situation. Till denna kostnad har alltså nyare handelsteori lagt den *extra* kostnad, som anses uppstå genom den process, som skapar och upprätthåller monopol. Både de aktiviteter, som syftar till att *skapa* monopol och förhindra konkurrens och de resurser, som används för att *upprätthålla* mono-polet anses som samhällsekoniskt slöseri.

Den strukturalistiska utvecklingsteorins grundtanke var att protektionism behövdes för att skydda den inhemska industrin under dess "uppväxtstadium". Staten skulle liksom under den merkantilistiska epoken i Europa främja framväxten av nya industrier och branscher. Först när dessa industrier fått en egen livskraft skulle handelsrestriktionerna kunna avskaffas. En anledning till att detta experiment så ofta slagit fel är att de industrier som uppstått inte förmått bli internationellt konkurrenskraftiga, varför det ibland blivit ett nationellt intresse att bevara monopolistiska industrier, som framställer sekunda varor till ett högt pris.

En annan förklaring till att monopolen bestått presenteras av nyare handelsteori. Monopolen har enligt detta perspektiv blivit så mäktiga att de kan påverka staten att begränsa konkurrensen trots att det egna landets ekonomi påverkas negativt. Dessa monopolintressen använder inte resurser till att producera bättre och billigare varor utan till att påverka statsmakten för att tillskansa sig och bibehålla privilegier. För att ta hänsyn till dessa aktiviteter har Bhagwati, Brecher och Srinivasan introducerat begreppet *Directly Unproductive Profit-seeking* (DUP). Lobbying för att uppställa eller undvika skyddstullar är typiska exempel på det räntesökande beteende som kallas DUP-aktiviteter.

DUP-aktiviteter ger pekuniär belöning åt dem som ägnar sig åt dem, medan de å andra sidan inte producerar varor eller tjänster som bidrar till en ökning av samhällsnyttan. Istället är alla de resurser, som åtgår till DUP-aktiviteter undandragna produktiv verksamhet, vilket leder till att samhällets totala produktionsmöjlighet kommer att sjunka.

Av detta synsätt följer att ekonomisk stagnation eller tillbakagång orsakas av imperfektioner i marknadens funktionssätt, vilka skapats av institutionella faktorer. Eftersom det är förekomsten av en statsmakt, som möjliggör sökandet efter ränta blir slutsatsen att marknaden endast kan fungera effektivt om den frigörs från dessa institutionella störningar. DUP-aktiviteter är alltså inte ett uttryck för marknadsmisslyckanden utan av statsmisslyckanden. Endast om statens roll minimeras kommer utrymmet för DUP-aktiviteter att kunna minskas så att resurser frigörs för produktion, som ökar den totala samhälleliga välfärden.

Ett i grunden liknande synsätt förekommer i den s.k. Public choice-skolans analys av staten. Public choice-skolan går till frontalangrepp mot det traditionella synsättet att marknadsmisslyckanden kan och måste korrigeras av statsingripanden. Grundantagandet är istället att marknaden är friktionsfri medan alla störningar i ekonomin skapas av statens ingrepp. Marknaden har en tendens att skapa spontan ordning och samhällelig optimalitet. Politisk intervention däremot skapar oordning och sänker samhällets produktiva kapacitet till en nivå under optimum. Den möjliggör för enskilda individer och grupper att maximera egennyttan genom att agera som räntesökare medan samhällsekonomin resurser förslösas. Liksom för DUP-teorin blir slutsatsen att statens roll måste inskränkas till att upprätta, garantera och skydda individuella rättigheter, främst äganderätten, och till att garantera efterlevnaden av frivilligt ingångna individuella kontrakt. Den fria konkurrensen undanröjer möjligheten att uppbära politiskt genererad ränta. Resurser kommer istället att användas till aktiviteter, som höjer den samhälleliga produktiviteten.

Såväl teorin om DUP-aktiviteter som Public choice-teorin lägger tonvikt på att det är förekomsten av staten, som möj-

liggörs att resurser omfördelas och förslösas istället för att höja den samhällsliga produktiviteten. Samma aspekter behandlas också i Mancur Olsons teori om fördelningskoalitionernas negativa inverkan på den ekonomiska tillväxten. Utifrån en teori om intressegruppers formering och beteende hävdar Olson att skillnader i ekonomisk tillväxttakt kan förklaras av intresseorganisationernas agerande. Ju längre tid ett samhälle varit "stabilt", dvs. varit fritt från krig eller revolutioner och/eller haft demokratiska fri- och rättigheter, desto större risk föreligger för att ekonomin förkalkas och tillväxten hämmas. Detta beror på det s.k. snålskjutsåkarproblemet, dvs. att intressegrupper inte kan organiseras symmetriskt för att sammanfalla med allmänintresset. Istället kommer intresseorganisationer att hävda sina medlemmars särintressen även om dessa intressen sänker den totala samhällsnyttan.

I stabila samhällen kommer antalet intressegrupper att växa över tiden, vilket minskar effektiviteten och samhällets totalinkomst. Intresseorganisationer bromsar också ekonomins förmåga att införa ny teknik och försvårar en effektiv resursallokering, vilket naturligtvis också sänker tillväxttakten. Eftersom det sammanlagda resultatet av fördelningskoalitionernas agerande inte är samhällsekonomiskt optimalt kommer ett växande antal fördelningskoalitioner att hindra en positiv utveckling av ekonomin.

Också enligt detta synsätt är det staten, som möjliggör fördelningskoalitionernas ökade inflytande. Det är genom att påverka och penetrera de politiska beslutsinstanserna som omfördelning åstadkommes. Därmed blir tillgången på politiskt inflytande en viktig förutsättning för att uppnå ekonomiska mål.

Räntesökande beteende – teori och praktik

Teorin säger att det är förekomsten av en stat som gör att räntesökande beteende kan förekomma. Detta är ett fullt rimligt synsätt. Det är också helt logiskt enligt den neoklassiska teorins premisser om optimal resursanvändning på en

fri marknad. Som jag redan nämnt är staten ett tveeggat svärd. Å ena sidan kräver en avancerad samhällelig arbetsfördelning att de politiska och ekonomiska sfärerna skiljs åt, varigenom staten uppstår som urskiljbar kategori. Å andra sidan är det just genom dess särställning och överordnade maktposition, som staten kan användas som ett instrument för att främja särintressen. Teorin om räntesökande beteende är logiskt konsistent i och med att sökande efter ränta definieras som de aktiviteter som används för att påverka och använda statsmakten. Slutsatsen att statens inblandning i ekonomin skall minimeras är också logisk utifrån dessa premisser. Alla politiska räntor kommer inte att försvinna men utrymmet för dem blir mindre, varvid en samhällsekonomisk besparing kan åstadkommas.

Det kan knappast råda något tvivel om att dessa teorier var för sig och sammantaget tar upp centrala frågor om statens roll i ekonomin. Alla presenterar fascinerande perspektiv på varför ekonomiska misslyckanden ofta kan ses som resultat av statsingripanden i ekonomin. Intuitivt är det lätt att känna igen vad som menas med räntesökande beteende och vilka som avses vara "räntesökare" eller fördelningskoalitioner. Att den ekonomiska utvecklingen i många u-länder hämmats till stor del genom att enskilda individer, företag och organisationer tillägnat sig politiska räntor kan knappast förnekas. Listan på länder där tillgång till politisk makt används av individer och grupper för att berika sig själva och andra på samhällets bekostnad kan göras hur lång som helst. Den politiskt betingade korrruptionen i u-länderna är också en företeelse, som lätt låter sig beskrivas i termer av räntesökande beteende.

Att resurser används till verksamheter som inte bidrar till att höja samhällsekonomin totalavkastning är alltså en realitet. Lika klart är att det är just förekomsten av staten, som till stor del möjliggör sådana verksamheter. I u-länderna är fenomenet tydligt förknippat med den s.k. importsubstitutionspolitiken. Denna strategi baseras på användandet av en rad statliga styrinstrument som tullskydd, importkvoter, priskontroll och licenser. För enskilda aktörer i den ekonomiska sfären är det svårt att agera utan juridisk och ad-

ministrativ kompetens. Eftersom regelverket ofta är mycket komplicerat och detaljerat måste stora resurser användas till att uttolka regler och till att påverka tillämpningen. Att investeringar i administrativa och juridiska karriärer ger hög avkastning i sådana samhällen förvånar inte. Det är inte heller svårt att förstå att det för en enskild entreprenör kan vara lika viktigt att anlita en bra advokat som att anställa en ingenjör. Mutor är givetvis en annan vanlig metod att tillägna sig privilegier.

Även i utvecklade industriländer kan man associera till olika former av organiserat beteende, som syftar till att komma i åtnjutande av speciella fördelar genom kontakter med den politiska makten. Man kommer osökt att tänka på termen "kravmaskiner", som myntades av en statsminister i en svag svensk regering. Teorierna om räntesökande beteende behandlar utan tvekan ett fenomen, som i högsta grad är reellt, nämligen att egennyttan inte alltid överensstämmer med samhällsnyttan, och att denna diskrepans kan vara skadlig för samhällsekonominns effektivitet.

Teorierna har en intuitiv attraktionskraft, som gör att det är lätt att ta till sig deras slutsatser. Detta faktum kan dock i sig vara problematiskt. I varje samhälle finns konflikter mellan olika individer och grupper. Alla hävdar sin egen rätt gentemot andra och anser det egna beteendet legitimt och bra för samhällsnyttan. Andras beteende anses däremot mindre rättfärdigt och i varierande grad skadligt. Inget är lättare än att peka ut andra som privilegiesökare, som småskjutsåkare, som improduktiva och som särintressen. Begreppen är starkt värdeladdade och blir därför ofta använda i ideologiskt syfte. Det finns därför en risk att begreppet räntesökande beteende används i rent politiskt syfte för att peka ut vissa individer och grupper som parasiter i den underförstådda avsikten att gynna något annat intresse.

Även ur vetenskaplig synvinkel är det tveksamt om teorierna om räntesökande beteende på något avgörande sätt bidragit till att öka förståelsen av statens och institutionernas roll i ekonomin. Vad betyder det t.ex. att minimera staten? Vad menas med stor respektive liten inblandning från statens sida? I en enkel mening är det lätt att förstå vad som

menas med en minimalistisk stat. Staten är naturligtvis alltid "mindre" i en marknadsekonomi än i en fullt genomförd planekonomi. En minskning av statens inblandning sker om staten upphör att äga produktionsmedel eller om produktion och investeringar inte sker som direkta resultat av politiska beslut. Försäljning av statliga företag och avskaffandet av offentliga monopol i tjänstesektorn är två tydliga exempel på kvantitativt minskad statsinblandning. Andra exempel är avskaffande av statliga regleringar, som skyddstullar och licenser, vilka skapar och upprätthåller privata monopol.

Om en större del av produktionen bestäms av utbuds- och efterfrågemekanismer på en fri marknad har givetvis statens inblandning minimerats. Men har man därigenom också minimerat det räntesökande beteendet och resursslöseriet? Som redan påpekats är staten nödvändig för att skapa regler som garanterar äganderätten och som övervakar ingångna kontrakts efterföljd. Staten är därmed den yttersta garanten för det legala system som möjliggör bytet på en marknad. Oundvikligen blir därför staten en organisation som individer, grupper och företag söker påverka så, att lagar och regler gynnar deras egenintresse. Äganderätten är t.ex. skapad och garanterad av staten. Äganderätten är exklusiv dvs. den definierar en rättighet i förhållande till någon annan.

Är allt räntesökande beteende inoptimalt?

Staten uppstår inte ur ett vakuum utan är också ett svar på krav som reses i den ekonomiska sfären. Ett problem med teorin om räntesökande beteende är att den har en statisk syn på det rättsliga systemet. Inte bara de som använder resurser för systemets upprätthållande, utan också de som arbetar för dess avskaffande, måste nämligen anses söka någon form för fördel, privilegium eller ränta. Eftersom räntesökande beteende är samhällsekonomiskt slöseri kommer alla resurser, som används till att påverka och agera i den politiska sfären att vara förslösade. Oklarheten här ligger i

om det är själva *agerandet* för att infiltrera den politiska sfären, som är slöseri eller om det bara kan räknas som slöseri om det slutliga ekonomiska *resultatet* blir negativt.

En möjlig tolkning är att varje försök att påverka staten är samhällsekonomiskt negativt även om resultatet kan vara positivt eller neutralt ur samhällsproduktiv synvinkel. En annan tolkning är att det är resultatet som räknas, alltså de effekter aktiviteterna har på produktionsorganisationen. I det första fallet gäller att alla transfereringar av resurser är slöseri med resurser. Allt agerande från intressegrupper och särintressen i syfte att åstadkomma resursomfördelning kan då anses räntesökande beteende. Omfördelning av intäkter leder alltså med detta perspektiv alltid till improduktiva resultat. Fördelning blir motsatsen till produktion. I det andra fallet gäller att transfereringar, som på något sätt leder till ökad nettoproduktion inte är slöseri.

Samtidigt som teorin tydligt avser den första tolkningen är det klart att dess förespråkare lika ofta hänvisar till de produktiva effekterna när man talar om räntesökande beteende.³² Problemet är då om allt s.k. räntesökande beteende (dvs. definierat som allt agerande från särintressen och intressegrupper, som syftar till att åstadkomma ekonomisk omfördelning) verkligen är samhällsekonomiskt inoptimalt. Låt oss anta ett historiskt exempel med kommunalt definierade äganderätter, som upprätthålls med någon form av institutionellt arrangemang, formellt eller informellt.³³ Ett sådant system är mer inriktat på reproduktion och stabilitet än på att öka produktionen. Systemet tillåter inte enskild nyttomaximering eller privat ackumulation. Ett sådant system skapar inte gynnsamma möjligheter till ekonomisk utveckling. Det är först när enskilda individer ges möjlighet att öka sin nytta som en möjlighet visar sig för individer att göra investeringar, som kan öka samhällets totala välfärd. För att detta skall vara möjligt måste det dock ske ändringar i äganderättsstrukturen och en sådan förändring sker inte utan att individer söker ta kontroll över eller på annat sätt påverkar den politiska makten. I räntesökarteorins terminologi upprättas därmed ett system av privata äganderätter genom en process av samhällsekonomiskt ineffektivt be-

teende. De resurser som används i denna process måste då betraktas som slöseri oavsett om resultatet blir en samhälls-ekonomisk vinst. Detta är en orimlighet.

Alltså är skapandet av enskilda rättigheter en förutsättning för marknaden. Om räntesökande beteende är ett fundamentalt inslag i skapandet av ett legalt system, som garanterar den enskilda äganderätten är alltså räntesökande beteende också viktigt för uppkomsten och vidmakthållandet av en marknad.

Ett annat exempel är lobbying för att avskaffa monopol. Om statligt garanterade monopol är ineffektiva bör de avskaffas. Eftersom de inte avskaffar sig själva måste individer och grupper agera gentemot den politiska sfären för att få bort dem. Varje sådant agerande kan kallas för räntesökande beteende, eftersom det endast är genom staten som förändring kommer till stånd.

Det är ett känt att privatisering av statliga företag i sig självt skapar utrymme för räntesökande beteende. Det är mycket sällsynt att staten bjuder ut sina tillgångar fritt på marknaden. Istället sker ofta ett urval av lämpliga köpare, som lockas med fördelaktiga villkor. Självfallet är utrymmet för räntesökande beteende stort i en sådan process även om samhällsekonomin på sikt kan förväntas göra en vinst på grund av privatiseringen som sådan. För att förverkliga minimeringen av staten, tvingas staten rent av vädja till eller uppmuntra till räntesökande beteende.

Ett ytterligare exempel är när äganderätten är så ojämnt fördelad att en majoritet av befolkningen saknar egendom. Problemet med jordbruket i många u-länder är inte att äganderätter till jorden saknas utan att jordinnehavet är monopoliserat av en minoritet. Detta skapar en monopolsituation som skyddas i lag och som leder till ineffektiv användning av jorden. För att sprida ekonomiska incitament är det i dessa fall nödvändigt att ett flertal får tillgång till den viktigaste produktionsresursen, jorden. Vilken roll skall staten spela i ett sådant system för att samhällsnyttan bäst skall gagnas? Om statens roll inskränks till att skydda äganderätten kommer den *de facto* att konservera existensen av ett ineffektivt produktionssystem. De jordlösa har en-

dast en möjlighet, nämligen att köpa jord. Eftersom problemet just är att de saknar medel att göra detta, återstår institutionella reformer i äganderättsstrukturen. Sådana förändringar åstadkoms endast genom påverkan på staten, dvs. räntesökande beteende, och genom att statens inflytande åtminstone initialt ökar istället för att minska.

Räntesökande beteende, i meningen agerande för att åstadkomma omfördelning till egen fördel, finns alltså i en mängd former, men alla sådana aktiviteter kan inte vara av ondo. Den samhällsekonomiska nettoeffekten måste vägas in i bedömningen av det räntesökande beteendets roll i ekonomin. Om inte nettoeffekten beaktas i resonemanget blir det nämligen svårt att påvisa att den samhälleliga nyttan minskar. En muta, som går ner i någon annans ficka minskar i sig själv inte samhällsnyttan utan möjligtvis den inefektiva resursanvändning, som blir resultatet av mutan.

Teorin om räntesökande beteende förväxlar också ibland aktörernas intentioner och motiv med det synliga ekonomiska resultatet. Det samhällsekonomiska resultatet behöver emellertid inte bli negativt för att vissa individer och grupper agerar i egenintresse. Inte ens om de uppenbart avser att skada samhället är det säkert att deras agerande får negativt resultat. Omvänt är det inte säkert att minskad total samhällsnytta behöver bero på att någon haft för avsikt att gynna sitt eget intresse. Den samhälleliga totalproduktionen kan sjunka även om politikens aktörer har de bästa avsikter.

Mancur Olsons teori om fördelningskoalitionerna är en variant av teorin om räntesökande beteende. Teorin betonar särintressenas roll för att omfördela resurser istället för att producera. Om det är så att alla särintressen huvudsakligen ägnar sig åt omfördelning i egenintresse och all omfördelning sker för att gynna improduktiva särintressen, blir resultatet för produktionen givetvis inte så lyckat. Men resonemanget förefaller onekligen en aning tautologiskt. Rimligtvis är de flesta intressen just särintressen. Därav följer inte att allt agerande av särintressen måste vara skadligt för samhällsnyttan. Poängen i Olsons resonemang är dock att särintressena är så många och så olika att samhällsin-

tresset perverteras. Logiken i detta säger att ju större organisationer som agerar, ju flera individer som kollektivt inbegrips i en intressekoalition desto bättre eftersom stora organisationers intressen formuleras mer likt det allmänna samhällsintresset.

Det ligger säkert mycket i att t.ex. en stor och landsomfattande facklig organisation måste ta större samhällsansvar än en stor mängd små organisationer. En stor organisation måste väga samman flera individers intressen till en kompromiss i sitt agerande och därför blir effekterna mindre skadliga. Små organisationer slåss för de egna medlemmarnas intressen vilket leder till överbudspolitik och kompensationskrav. Ett problem med detta resonemang är dock att maktperspektivet helt saknas. Stora organisationer kanske tar större samhällsansvar än små, men de kan givetvis också genom sin storlek och styrka också försöka *definiera* samhällsintresset, vilket kan vara lika skadligt. När särintressena däremot tar formen av många små organisationer kan dessa vara lätta att spela ut mot varandra. Deras förmåga att pervertera samhällsintresset är därför ofta inte så stor.

Kollektivt agerande kan emellertid inte alltid vara skadligt för samhällsintresset. Institutionell förändring sker oftast som ett svar på agerande från specifika organiserade intressen. Asymmetriskt organiserade intressegrupper har däremot svårt att påverka den formella institutionella strukturen. Förekomsten av ineffektiva institutioner i det afrikanska jordbruket beror i betydande omfattning just på böndernas oförmåga att organisera effektiva påtryckningskoalitioner.

Att människor och grupper agerar i egenintresse vet vi. Vi vet också att egenintresset har en tendens att bortse från allmänintresset. Frågan är dock om Olsons hypotes att särintressena tenderar att alltmer dominera över allmänintresset har fog för sig, dvs. att snålskjutsåkarna blir allt fler och samhällsnyttan satt på undantag. I viss mening kan som nämnts ett demokratiskt politiskt system ses som en sfär där det råder fritt tillträde. I Olsons perspektiv betyder det att det inte finns några begränsningar i aktörernas möjligheter att tillägna sig intäkter för egen del på samhällets be-

kostnad. För att snålskjutsåkande skall vara lönsamt för särintressen, får dock inte de negativa effekterna slå tillbaka på särintressena. Ju mer fördelningskoalitioner av olika slag förkalkar samhällsekonomin, desto mindre blir naturligtvis de intäkter som kan fördelas. Liksom i andra sammanhang av mänsklig interaktion måste det därför vid en viss tidpunkt löna sig att kompromissa och samarbeta. Det är därför vi har regler och normer i samhället, dvs. sådant vi kallar institutioner. I annat fall återstår bara ett allas krig mot alla.

Att begränsa staten

Den nya politiska ekonomins syn på staten har förvisso många sympatiska inslag som t.ex. dess strävan att minimera riskerna för skadlig maktutövning. Det är här viktigt att skilja på statens olika roller i demokratiska politiska system respektive diktaturer. Den politiska demokratin innebär i sig speciella problem för förhållandet mellan de politiska och ekonomiska sfärerna. I demokratiska samhällen legitimeras konkurrensen om den politiska makten. Staten kan inte betraktas som en enhetlig aktör utan mer som arena där intressen på olika sätt har frihet att påverka maktutövningen.

Staten är inte en enväldig diktator, som tillägnar sig den ekonomiska sfärens överskott. Den kan alltså i sig själv inte vara en plundrare. Däremot kan olika intressegrupper skaffa sig inflytande över den politiska sfären. Eftersom det råder fritt inträde i den politiska sfären kan staten bli helt penetrerad av olika intressen som agerar för att få del av den ekonomiska avkastningen. Ett allt större område kommer att bli föremål för omfördelningsåtgärder via staten. Ytligt betraktat ökar därmed statens inflytande över ekonomin liksom i fallet med plundrarstaten.

Olikheterna gentemot den senare, som regerar med oinskränkt makt på basis av ett våldsmonopol är dock mycket stora. I en demokrati är inte staten stark och enväldig. Dess egna maktbefogenheter minskar istället i takt med att olika intressen tillåts utöva inflytande. Därför handlar statens

ekonomiska roll i en demokrati inte så mycket om statens egen makt, utan om hur stort det område i den ekonomiska sfären är, som kan påverkas genom politiska beslut.

Public choice-skolan företräder uppfattningen att statens inblandning i ekonomin måste begränsas, genom att det område som kan bli föremål för politiska beslut minimeras. Detta innebär att staten endast kan och får effektuera beslut, som fattats i stor enighet. Denna tanke är sympatisk men likväl märklig. Varför skulle staten behövas överhuvud taget om ändå alla var överens på frivillig väg? Dessutom leder synsättet i förlängningen till en plädering för individuell vetorätt, vilket innebär att knappast några beslut alls kommer att kunna fattas. Individuell vetorätt praktiserades under århundraden i Polen under benämningen *liberum veto*. Den var grunden för den polska "gyllene friheten" från statens diktatur. I praktiken användes den av en liten elit adelsmän för att motsätta sig varje lagändring, som kunnat förbättra jordbrukets organisation och minskat förtrycket av bönderna. Den var också en faktor, som starkt bidrog till att den polska nationalstaten dukade under för utländska angripare. Det var alltså inte för "mycket" statsinblandning, som var Polens problem utan för "litet".

Teorierna om räntesökande beteende presenterar en ståndpunkt om vad staten måste och bör göra. Däremot presenteras ingen hållbar teori om hur staten och institutionerna faktiskt uppstår och möjliggör avancerad arbetsfördelning. Teorin har sin styrka i de normativa inslagen, men är svag när det gäller att förklara institutioners framväxt och betydelse i den ekonomiska sfären.

Det går alltså en viktig skiljelinje mellan å ena sida det perspektiv på staten och institutionerna, som jag presenterat tidigare och teorierna om räntesökande beteende å den andra. Även om de senare teorierna lyckats producera en hel del intressanta belägg för förekomsten av den skadliga staten har de knappast berikat den ekonomiska teorin med ett redskap att analysera institutioner. Genom att de intar en "minimalistisk" ståndpunkt och pläderar för traditionell *laissez-faire*-politik kan de inte förklara vad en effektiv ekonomisk institution är, varför effektiva institutioner skapas

ibland och ibland inte och varför till synes lika institutionella arrangemang leder till så olika resultat i olika sammanhang.

Genom att påvisa statens negativa inflytande i ekonomin utan att inkludera staten och institutionerna i en modell av ekonomin, har man *de facto* intagit en traditionell icke-institutionell ståndpunkt. Istället upprepas Adam Smiths och Ricardos plädering för "mindre och bättre" statsingripanden. Sådana pläderingar kan utan tvekan ha stor betydelse vad gäller att påverka inriktningen av den ekonomiska politiken. Teoretiskt är dock synsättet motsägelsefullt och det empiriska underlaget lika svagt som i den klassiska ekonomiska teoribildningen om staten.

Staten och ekonomin i det östasiatiska undret

I detta avsnitt skall jag behandla statens och institutionernas roll i det s.k. östasiatiska ekonomiska undret under efterkrigstiden. Diskussionen centreras kring förhållandet mellan de politiska och ekonomiska sfärerna i Taiwan.³⁴

Den snabba ekonomiska utvecklingen i Östasien under de senaste tre decennierna är ett välkänt fenomen. Taiwan och Sydkorea har haft den snabbaste ekonomiska tillväxten och den snabbaste industriella omvandlingen av alla världens ekonomier under den senaste trettioårsperioden. Efter andra världskriget uppvisade båda länderna flera typiska u-landssymptom som låg per capita inkomst, snabb folkökning, stor andel av befolkningen sysselsatt i lågproduktivt jordbruk och politisk oreda. Idag har länderna genomfört sin omvandling till industrisamhällen. U-landssymptomen är borta och ersatta av industrisamhällets problem, t.ex. fallande nativitet och ökande miljöproblem.

Mycket har skrivits om detta ekonomiska mirakel och

tolkningarna går vitt isär. Taiwan ses ibland som den ideala marknadsekonomin med minimal statlig inblandning, ibland som ett exempel på statsdirigerad auktoritär kapitalism. Båda tolkningarna är grova förenklingar. Jag skall istället hävda att styrkan i Taiwans politiskt-ekonomiska system ligger i tudelningen mellan de politiska och ekonomiska sfärerna, genom vilken den autonoma statsmakten blivit en garant för marknadsekonomin grundpelare: konkurrensen.

Staten är mycket synlig i det taiwanesiska samhället. Ett problem med tolkningar av den taiwanesiska statens roll i ekonomin är att objektet självt, dvs. staten, gärna gör egna uttalanden om den egna rollen. Dessa uttalanden är inte sällan förvirrande för en utomstående. Det politiska ledarskiktet talar gärna i panegyriska ordalag om den fria marknadsekonomin. Vad begreppet som sådant egentligen innefattar har mindre betydelse. Det är snarast avsett som en slogan. Man talar också om demokrati trots att undantagstillstånd rådde mellan 1949 och 1987 och om frihandel fast få politiska ledare skulle acceptera principen om komparativa fördelar. Den politiska eliten talar också om sig själv som den ekonomiska omvandlingens ledande aktör. I detta sammanhang betonas att den ekonomiska utvecklingen varit hårt reglerad och planerad. Därför är det inte underligt att tolkningarna av det taiwanesiska undret går isär.

Taiwan – den ideala frimarknadsekonomin?

Taiwan ses i den extremliberala tolkningen som ett paradexempel på devisen att ”den regerar bäst som regerar minst”. Statens roll har enligt denna tolkning bestått av att skapa gynnsamma förutsättningar för den fria företagsamheten. Den ekonomiska politiken har anpassats efter marknadens krav medan storleken på den offentliga sektorn minimerats.³⁵ Särskilt övergången från importsubstitution till exportorientering vid slutet av femtiotalet ses som en avgörande faktor i den taiwanesiska framgångshistorien. Genom att

öppna ekonomin för utländsk konkurrens tvingades den taiwanesiska industrin till teknologisk modernisering samtidigt som utländskt kapital attraherades att investera i landet. Samtidigt anses regeringen ha spelat en central roll genom att den varit ansvarig för utformandet den ekonomiska politiken. Alla insatser som gjorts har varit de "rätta", de har satts in vid rätt tidpunkt allt i enlighet med en framväxande ideologisk övertygelse om liberaliseringens nödvändighet. Detta är dock knappast mer än en efterhandskonstruktion. Resultaten förväxlas med intentionerna.

Med detta synsätt väljer man att helt bortse från statens aktiva roll i moderniseringsprocessen. Den direkta statliga inblandningen i ekonomin är än idag betydande. Det taiwanesiska undret hade knappast existerat utan de stora exportframgångarna och dessa hade inte kommit till stånd utan en reformering av handelspolitiken i riktning mot större öppenhet. Den handelspolitiska öppningen har dock skett gradvis och selektivt. Det finns otaliga bevis för hur Taiwan diskriminerat mot potentiellt konkurrerande import med hjälp av tullhinder och importförbud, som endast successivt och motvilligt lättats.³⁶

Den inhemska industrin har ända in på åttiotalet skyddats effektivt genom höga importtullar. Fram till åttiotalet liknar handelspolitiken mer en importsubstitutionsregim än en frihandelsregim. Exportfrämjandet, som tagit formen av skatte- och tullbefrielser för företag med exportorienterad verksamhet, kan därför ses som ett undantag i en av protektionism dominerad handelspolitik. Det går till och med att hävda att Taiwans handelspolitik är mer merkantilistisk än frihandelsorienterad. Faktum är också att den egentliga handelsliberaliseringen, avregleringen och privatiseringen av Taiwans ekonomi inte påbörjades förrän vid slutet av 1980-talet.

Det har knappast heller rått någon total konsensus om nyttan och nödvändigheten av liberalisering. Den gradvisa liberaliseringen har tvingats fram i kamp mellan olika fraktioner inom de politiska och administrativa ledarskikten och under starkt tryck utifrån under olika perioder, främst från USA. Vidare har inte alltid politikens resultat överensstämt

med dess avsikter. Man kan därför inte med säkerhet påstå att den taiwanesiska regeringens ekonomiska politik alltid och till alla delar varit den optimala.

En autonom politisk sfär

Den motsatta tolkningen betonar istället statens aktiva och pådrivande roll i ekonomin. Taiwans ekonomiska modernisering ses som ett exempel på en av staten vägledt marknadsekonomi. En sådan tolkning kan förefalla rimligare än den rena frimarknadstolkningen med tanke på handelspolitiken och de statliga monopolföretagens betydande roll i ekonomin. Risken med denna tolkning är dock att en alltför stark fokusering på staten och den ekonomiska politiken som studieobjekt överdriver statens betydelse, medan det privata näringslivets dynamik kommer i bakgrunden. Speciellt riskerar man att få en skev bild av samspelet mellan marknadsekonomin dynamik och de politiska och institutionella förändringsprocesserna. Alla ekonomiska förändringar kan komma att betraktas som resultat av mer eller mindre medvetna politiska viljeyttringar och strategier. I ett sådant perspektiv blir staten inte enbart en autonom och ledande aktör utan *de facto* den helt bestämmande aktören.

Det speciella med Taiwan är just kombinationen av en stark och autonom statsapparat och en flexibel fri företagssektor. Det är dynamiken i samspelet mellan dessa två nivåer och kategorier av aktörer, som måste analyseras närmare. I annat fall hamnar man lätt i en fruktlös stat-kontra-marknads-polemik.

Den fria företagsamheten har definitivt inte blomstrat på grund av frånvaron av en stark reglerande statsmakt. Tvärtom har marknadsekonomin expansion varit beroende av en stark stat, som garanterat efterlevnaden av spelreglerna i ekonomin och som undvikit att bli penetrerad av ekonomiska särintressen. Även om Taiwans ekonomi inte är något mönsterexempel på *laissez-faire* står det dock klart att den i grunden har alla kännetecken på en fungerande marknadsekonomi. Statsinterventionen består inte av ett ersät-

tande av marknaden utan i olika former av ingrepp och styrningar av marknaden. Nationell ekonomisk utveckling har hela tiden varit huvudmålet för statens agerande, men målet har realiserats genom marknaden och den fria företagsamheten.

Den taiwanesiska regeringen har alltså inte intagit en laissez-faire-attityd gentemot den ekonomiska sfären. En mängd direkta ingrepp har gjorts för att styra den ekonomiska utvecklingen in i önskvärda banor. Staten har varken varit en plundarstat, eftersom den politiska eliten varit betjänt av att den ekonomiska avkastningen ökande, eller en arena för räntesökande koalitioner, eftersom sådana inte tillåtits organisera sig.

Diskriminering eller ”lika möjligheter”?

När man bedömer effekterna av statens ingrepp i ekonomin är det viktigt att betona att ingreppens karaktär varierat. Någon enhetlig princip om var eller hur staten bör ingripa i den ekonomiska sfären har inte följts. Några av statens ingrepp i den ekonomiska sfären har haft effekten att de skapat gynnsamma allmänna förutsättningar för ekonomisk utveckling genom att sprida incitament till ett flertal. Andra ingrepp har däremot varit direkt diskriminerande och gynnat uppkomsten av oligopolistiska företagsintressen.

Den viktigaste insatsen för att sprida ekonomiska incitament i den ekonomiska sfären var faktiskt också den institutionella reform som var mest genomgripande, nämligen jordreformen som genomfördes i början av femtiotalet. Jordreformen åstadkom inte bara en omfördelning av existerande inkomster, utan framför allt skapande den bättre och relativt lika utkomstmöjligheter för den stora och växande agrara befolkningen. Jordreformen var en nödvändig förutsättning för moderniseringen av jordbruket, vars produktionsökning lade grunden för industrialiseringen. Moderniseringen gav inte bara större skördar så att den snabbt växande befolkningen kunde födas. Den genererade också inkomster, som kunde överföras till industriella än-

damål och den bidrog med överskottsarbetskraft till industrin.

Genom jordrefomen och dess åtföljande institutionella reformer sänktes marginalkostnaden på jord, vilket underlättade investeringar i ny teknik. Dessutom fördes incitamenten ner på basplanet till producenterna i stället för som tidigare till de stora jordägarna. De organisatoriska, tekniska och institutionella förändringarna i jordbruket gav upphov till ett överskott på arbetskraft, som kunde överföras till industrisektorn. Detta gjorde att hushållens köpkraft kunde stärkas trots hård beskattning och fallande relativpriser för jordbruksprodukter. Med andra ord kunde jordbrukarhushållens stärkta köpkraft utgöra en viktig marknad för den framväxande landsbygdsbaserade småindustrin. Framväxten av den landsbygdsbaserade småindustri, som är så typisk för Taiwan, kan knappast förklaras på något annat sätt.

Vi ser alltså att omfördelningen av jorden var en viktig insats för att skapa "lika möjligheter". Resultatet av omfördelningen var inte ett samhällsekonomiskt slöseri utan en nettovinst. I det avseendet är onekligen Taiwan ett specialfall. I de flesta andra u-länder, som påbörjat en snabb industrialisering, har ojämlikheten varit oerhört stor redan i utgångsläget liksom tillgången till ekonomiska resurser. Industrialiseringen har i dessa fall snarast förstärkt ojämlikheten och de sociala klyftorna. På kort sikt har länder som Mexico och Brasilien gjort stora industriella framsteg men på lång sikt har ekonomiernas tillväxtförmåga avtagit i takt med att allt fler utestängts från deltagande. "Nedsippringseffekten" har alltså inte verkat då inkomstfördelningen blivit allt skevare i takt med ökningen i per capita inkomsten.³⁷ I Taiwan där de ekonomiska resurserna blev jämnare fördelade genom jordreformen blev också möjligheterna för den enskilde producenten större redan i utgångsläget, vilket kom att forma den taiwanesiska industrialiseringen på ett gynnsamt sätt. Reformen jämnade ut inkomsterna på landsbygden och skapade en situation av "lika möjligheter".

Ett annat styrmedel, som skapat "lika möjligheter" är skattepolitiken. Skattesystemet kanske inte har några direkta fördelningseffekter, men lika viktigt är att det inte dis-

kriminerar mot små och medelstora företag, vilket är fallet i andra nyindustrialiserade länder, inklusive Sydkorea.

Men förhållandet stat-näringsliv är mer komplicerat än så. Statens ingrepp i den ekonomiska sfären är inte sällan direkt diskriminerande. En viktig aspekt i den industriella utvecklingen är industrins finansiering. Det typiska för Taiwan är att penning- och kapitalmarknaderna är utvecklade. Handeln i värdepapper har ända till åttiotalets slut varit begränsad. Företagens finansiering sker istället via lån inom ramen för det formella finansiella systemet (banker, investmentbolag, försäkringsbolag etc.) och genom lån upptagna på den informella och delvis illegala finansmarknaden. Häri ligger ytterligare en av det taiwanesiska undrets paradoxer. Staten utövar stark kontroll över bankväsendet, varigenom man kan styra kreditgivningen till det privata näringslivet. Det finansiella systemets roll är att kanalisera ett enormt hushållssparande till produktiva investeringar. Genom sin kontroll över bankerna kan staten därmed utöva viss kontroll över investeringarna. Effektiviteten i detta system kan dock ifrågasättas. Statliga företag och privata storföretag har gynnats medan små och medelstora företag missgynnats. Vidare har exportföretag givits en gynnsam position medan icke-exporterande företag missgynnats. Medan detta bör ha gynnat exporten, har statens kontroll över det finansiella systemet snarast försämrat ekonomins flexibilitet. Långivningen har haft en konservativ och defensiv karaktär. "Riskminimering" har premierats framför risktagande, framför allt på grund av de höga kraven på säkerhet för lånen.

En tudelad ekonomi

Allt detta stöder visserligen tesen om den autonoma interventionistiska staten i Taiwan, dvs. att staten utvecklat institutioner, som gynnat den så lyckosamma exportfrämjande utvecklingsstrategin. Men detta i sig förklarar inte marknadsekonomins flexibilitet. Framför allt förklarar det inte hur små och medelstora företag, som är kärnan i Taiwans

ekonomi, kunnat klara sin finansiering. För att förstå detta måste vi se till ett fenomen, som står utanför statens kontrollmöjlighet, nämligen den informella kreditmarknaden. Den informella finansiella sektorn består av mer eller mindre lagliga finansbolag, som hjälper till med att cirkulera kapital, som genererats i den officiella finansiella sektorn. Uppskattningar har visat att så mycket som 35 procent av hela den privata sektorns finansiering emanerar från den informella finansiella sektorn.³⁸ Om man tillägger att större privatföretag oftast använder sig av det officiella systemet bör det stå klart att en mycket stor del av de små och medelstora företagens finansiering sker utan någon som helst kontroll från statens sida. Med andra ord finner vi här en sektor, som står utanför statens beskydd och kontroll, men som ändå kan vara flexibel och expansionistisk. Om det privata näringslivets oförmåga att penetrera statsapparaten utgör den ena komponenten i den taiwanesiska tudelningen politik-ekonomi utgör statens oförmåga att penetrera och reglera stora delar av den privata sektorn därför den andra och kanske minst lika viktiga komponenten.

Kontroversen om vad som betytt mest för Taiwans utveckling, den politiska sfärens styrning eller den fria ekonomiska sfären kan alltså lösas av att ekonomin är tudelad.³⁹ Å ena sidan finner vi en sektor av stora och statskyddade företag, som arbetar i ett slags merkantilistiskt kompanjonskap med staten. Liksom i Europa under merkantilismen har statens beskydd i Taiwan gynnat framväxten av en stark och på exportmarknaderna framgångsrik ekonomisk elit. Detta är en viktig beståndsdel i framväxten av det taiwanesiska industrisamhället. Under industrialiseringsfasen har det merkantilistiska kompanjonskapet uppenbarligen varit en förhållandevis effektiv institution. På längre sikt är det dock svårt att tänka sig att systemet kan bestå.

Å andra sidan finner vi en sektor av småföretag, som arbetar utan statligt beskydd och som snarast har tendensen att undvika insyn från staten. Detta är en sektor av företag, som arbetar på "traditionellt" kinesiskt vis genom informella institutionella arrangemang. Dessa företag kan fungera effektivt så länge produktions- och transaktionskostnaderna

kan hållas så låga att produktionen kan ske i liten skala. Företagen kan faktiskt vara mycket framgångsrika också som exportörer, eftersom transaktionskostnaderna hålls låga genom att personliga band med ett litet antal kunder upprätts. Hindren är dock mycket stora för att denna typ av företag skall kunna växa och bli moderna storskaliga kapitalistiska företag.

Man kan alltså säga att under industrialiseringsperioden har Taiwans ekonomi varit delad i två sektorer, som fungerat under delvis olika institutionella betingelser. Medan detta kan ha varit en styrka under tidigare perioder tenderar det att bli en svaghet ju mer ekonomin internationaliseras och samhället i övrigt moderniseras. På sikt måste det merkanitilistiska kompanjonskapet avskaffas samtidigt som institutioner formaliseras, som kan ersätta de informella institutionella arrangemang som kännetecknat småföretagssektorn.

Ekonomisk effektivitet en politisk nödvändighet

Den starka autonoma statsmakten i Taiwan är alltså en orsak till att de politiska och ekonomiska sfärerna inte flätats samman på ett för samhällsekonomin negativt sätt. Men varför blev då det styrande regeringspartiet Kuomintang (KMT) inte en ren plundrarstat? Varför genomförde KMT en jordreform? Den första provisoriska KMT-regeringen, som tog vid efter japanernas nederlag 1945, hade mycket riktigt snabbt utvecklats till en plundrarregim av värsta sort. Japanska tillgångar konfiskerades och överfördes i statlig ägo. Dessa statliga företag sköttes emellertid som privata företag i den negativa meningen att de tömdes på tillgångar, som överfördes i privata händer. Nepotism och diskriminering av inhemskt taiwanesiskt företagande genom monopolistisk kontroll över transporter, krediter och tillgången på insatsvaror ledde snart till starka motsättningar mellan KMT och den lokala taiwanesiska befolkningen.

Mellan 1945 och 1949 agerade KMT på ett sätt, som man

kunde förvänta sig av partiet med tanke på dess meritlista från fastlandet. Redan 1949 stod det dock klart att KMT:s maktställning i Taiwan på sikt inte kunde upprätthållas enbart med militära insatser om regimen samtidigt saknade legitimitet bland taiwaneserna. Dessa skäl, dvs. det politiska och militära maktmonopolet å ena sidan och nödvändigheten av reformer å andra sidan, samverkade till förvandlingen av KMT från parasit till utvecklingsorienterat parti.

Det mest intressanta fenomenet är emellertid den ändring i den ekonomiska politiken, som 1958 innebar en övergång till exportfrämjande. Även om avregleringen av importen har gått långsamt är det ingen tvekan om att denna ekonomisk-politiska reform banade vägen för en gradvis allt starkare betoning av fri företagsamhet och privata initiativ. Vi ser alltså vid denna tidpunkt en svängning i KMT:s strategi. I den officiella historieskrivningen framställs denna svängning som ett utslag av att regeringen "insåg" att importsubstitutionens möjligheter var "uttömda" och att man därför "valde" att övergå till en exportledd strategi.

Femtioalets industrialiseringsmodell i Taiwan var konventionell importsubstitution. Partiet styrdes av en konservativ falang, som uttryckte en ideologiskt förankrad misstro mot entreprenörsförmågan hos den privata företagarklassen och som var allierad med etablerade industriintressen, som erbjöds speciella privilegier av protektionismen.

Vid slutet av femtioalet lyckades emellertid en liberalare falang få stöd för en mer exportorienterad strategi hos KMT:s översta ledarskikt, inte minst hos Chiang Kai-shek själv. För att uppnå detta behövdes dock direkta amerikanska påtryckningar. Den amerikanska regeringens hållning gentemot KMT genomgick också en förändring vid denna tid. Målet för det amerikanska biståndet var givetvis i första hand att hindra ett kommunistisk maktövertagande. Under senare delen av femtioalet deklarerade dock USA:s regering tydligt sin ovillighet att hjälpa till med ett militärt återerövrande av Kina. Istället var det Taiwans utveckling som var målet. Att stärka ekonomin blev i detta sammanhang det primära utvecklingsmedlet. USA avsåg att utveckla Taiwan som ett "show case" av kapitalism, som ett bålverk

mot kommunistisk expansion i Östasien.

Det amerikanska intresset var alltså av allmänstrategisk art. Det starkaste påtryckningsmedlet var naturligtvis deklARATIONEN att ändra biståndets inriktning och att sätta upp speciella villkor för ett fortsatt ekonomiskt bistånd. Paradoxen är alltså att det inte var det amerikanska biståndet som sådant som låg bakom det taiwanesiska undret, utan snarare det direkta hotet om dess tillbakadragande och dess slutliga upphörande.

Det var alltså det yttre politiska trycket, som tvingade fram en ekonomisk modernisering i Taiwan. Den politiska eliten hade inget hopp om att kunna överleva som plundrarregim ens genom sitt våldsmonopol. Likheterna mellan Östasiens och Europas modernisering är slående i detta avseende, dvs. att den politiska spänningen i sig är en kraft, som gör det svårt för plundrarregimer att få fäste.

Man kan dock inte utan vidare okritiskt anamma tesen att det taiwanesiska ekonomiska undret hade varit omöjligt utan det starka statsinterventionistiska inslaget. Det är ju fullt möjligt att statens regleringar också i någon mån varit hämmande för den fria företagsamheten. Ett inte ovanligt talesätt i Taiwan är att "the economy has succeeded despite the best efforts of the government".⁴⁰ Det finns också som nämnts en rad företag, som är så nära allierade med den politiska makten att de har svårt att förstå sig hur man bedriver affärsverksamhet utan statens beskydd.

En viktig aspekt av särskiljandet av de politiska och ekonomiska sfärerna är dock att staten kunnat upprätthålla en starkt autonom position vis à vis privata ekonomiska och politiska intressegrupper. Den taiwanesiska staten har en i långa stycken unik ställning genom sin autonomi. Den har kunnat undvika att bli en arena för fördelningskoalitioner.⁴¹ Företagsamheten har varit oförmögen att organisera fördelningskoalitioner inte enbart på grund av organisationsförbudet utan också genom själva näringslivsstrukturen och företagandets villkor. Företagen tvingas leva i en hård konkurrensvärld där konkurrenterna inte bara är utländska utan också inhemska. Kapitalkoncentrationen är också relativt liten. Det typiska för Taiwan är istället mängden av små

och medelstora företag. Hur stark deras önskan till kartellbildningar än må vara, har de inte förmått bilda påtryckningskoalitioner i räntesökande syfte.

Det betyder inte att faran för degenerering varit obefintlig. Utan tvekan var potentialen för uppkomsten av en privilegiestat enorm under femtiotalets protektionistiska era. Risken var lika stor som i andra u-länder att staten skulle bli ett organ för privata intressen. Därför framstår reformpolitiken från femtiotalets slut som en vändpunkt i Taiwans ekonomiska historia. Genom att dra tillbaka stödet till vissa monopolintressen och låta dem utsättas för konkurrens lyckades staten förhindra uppkomsten av en inhemsk industri med svag teknologisk dynamik och liten internationell konkurrenskraft. "Lika möjligheter" har kommit att betyda mer än "speciella rättigheter". Den taiwanesiska praktiken har alltså *de facto* alltmer kommit att leva upp till den liberala ekonomiska doktrинens honnörsord. Paradoxen är dock att detta inte skett i frånvaron av en reglerande statsmakt utan istället knappast kunnat inträffa utan en stark autonom statsmakt, som sällan gått *enskilda* företagarintressens ärenden.

Det är till synes paradoxalt att den politiska eliten uppmuntrat framväxten av en inhemsk och potentiellt oppositionell företagarklass samtidigt som man avstått från eget överuttåg ur den ekonomiska sfären. Men detta är en paradox endast om man betraktar resultatet som ett utslag av en medveten och önskvärd politik. Att stärka den taiwanesiska medelklassen har knappast varit ett mål för KMT, men det har blivit resultatet. Detta är ett pris KMT fått betala för att utveckla ekonomin, vilket varit medlet att behålla den politiska hegemonin.

Stark stat – fri ekonomi

Man kan alltså inte säga att det taiwanesiska ekonomiska undret är ett exempel på minimal statsinblandning. Tvärtom har statens inblandning i den ekonomiska sfären varit mycket omfattande. Men ekonomin har inte heller penetrerats av

räntesökande koalitioner, som tillskansat sig politiska räntor på samhällsekonomens bekostnad. Den inhemska konkurrensen har varit hård trots att utländska konkurrenter stängts ute. Detta har alltså inte skett i enlighet med frihandelsteoriens principer utan snarare enligt merkantilismens principer att skydda utåt samtidigt som den fria marknadsekonomin uppmuntras inåt. Resultatet hade knappast blivit så lyckosamt utan moderniseringen av jordbruket på femtiotalet och exportfrämjandet från femtiotalets slut. Båda dessa har förutsatt existensen av en stark autonom statsmakt.

Det taiwanesiska exemplet visar på möjligheten och nödvändigheten av både effektivt fungerande samhällsinstitutioner och styrmedel å ena sidan och en fungerande individorienterad marknadsekonomi baserad på principen om "lika möjligheter" å andra sidan. U-länderna liksom länderna i Östeuropa behöver idag en fungerande marknadsekonomi men också en statsmakt, som är både stark och autonom i relation till privata intressegrupper. I själva verket fungerar inte marknadsekonomin om inte så är fallet. Det är därför många u-länder är exempel på "marknadsmislyckanden" och "statsmislyckanden" på en och samma gång.

Taiwans politiska ekonomi befinner sig vid nittiotalets början i en brytningstid, i en tid av ekonomisk liberalisering och avreglering och politisk demokratisering. Den traditionella exportindustrin förlorar marknadsandelar på grund av amerikansk protektionism och försämrade komparativa fördelar. Tusentals småföretag flyttar ut sina verksamheter till länder där de kan fortsätta att producera och göra affärer på traditionellt informellt vis. Statliga monopol avvecklas eller avregleras. Den politiska demokratins intåg har börjat underminera KMT:s absoluta maktposition. Taiwans regering står därför inför den nya utmaningen att genomföra omvälvande ekonomiska reformer i en situation när den politiska sfären också öppnas upp för fri konkurrens. Utrymmet för kollektivt agerande och/eller räntesökande beteende från olika fördelningskoalitioner kommer därmed givetvis att öka dramatiskt. Det sätt på vilken denna utmaning kan mötas kommer att bli det slutliga testet på vad som är den egentliga styrkan i Taiwans politisk-ekonomiska system.

Avslutning

Det s.k. merkantilistiska synsättet att en nations ekonomiska välfärd endast kan tryggas genom statlig reglering må ha sina rötter i ett förkapitalistiskt tankesätt, men det har ändå överlevt in i modern tid. Merkantilismens grundläggande ekonomiska doktrin att en nations välstånd kan mätas genom storleken på dessa handelsöverskott har haft få anhängare sedan slutet av 1700-talet. Ändå har den merkantilistiska praktiken att använda staten som styr- och fördelningsinstrument överlevt och fortplantats, så att den i själva verket utgör ett av det moderna industrisamhällets kännetecknen.

Ett lika fundamentalt inslag i västvärldens ekonomiska tänkande är dock att rötterna till ekonomiskt välstånd måste sökas i den fria konkurrensen, det fria handelsutbytet och den enskilda äganderätten. Konkurrensen är kapitalismens och marknadsekonomin främsta drivkraft. Likaså är det enskilda ägandet en grundförutsättning för att marknadens signaler skall kunna omsättas i ekonomiska incitament till en stor mängd aktörer i det ekonomiska livet. Få skulle idag ifrågasätta dessa marknadsekonomin grundprinciper.

Det ekonomiska tänkandet i det moderna samhället delar med liberalismen synsättet att ekonomiskt välstånd endast är möjligt om aktörerna befrias från tvång. Med merkantilismen delas synsättet att välstånd och ordning endast är möjliga om individers, företags och organisationers agerande i viss omfattning regleras av staten.

Jag har i detta kapitel hävdad att förekomsten av transaktionskostnader i den ekonomiska sfären är den faktor, som gör att institutioner är nödvändiga för att en ekonomi skall fungera. I komplexa ekonomiska system behövs formaliserade regler och institutioner, som endast kan upprättas av en tredje part, nämligen staten. Uppdelningen av samhället i politiska och ekonomiska sfärer är i sig ett uttryck för samhällelig arbetsfördelning och specialisering.

För att en ekonomi skall fungera effektivt måste också dess institutioner vara effektiva. Det finns inga tumregler

för hur en effektiv institution skall se ut. En enkel princip är givetvis att institutioner måste vara förhållandevis stabila, dvs. de regler som gäller måste vara tydliga och inte kunna ändras helt stokastiskt. Å andra sidan är det också viktigt att institutionella förhållanden kan ändras när omständigheterna så kräver. I annat fall kommer rådande institutionella förhållanden, hur stabila de än är, på sikt att verka hämmande för ekonomins utveckling.

Ekonomiska institutioner kan vara effektiva på olika sätt. Hård politisk kontroll över resurallokeringen enligt merkantilistiska principer kan vara ett institutionellt arrangemang, som vid en viss given tidpunkt befrämjar ekonomisk tillväxt. På lång sikt främjas dock marknadsekonomins utveckling bäst av institutioner, som möjliggör deltagande i den ekonomiska sfären på "lika villkor".

Viktigt är också att de politiska och ekonomiska sfärerna hålls relativt autonoma. Likaväl som det finns en gräns för hur mycket staten kan och får beskatta den ekonomiska sektorn, finns det en gräns för hur mycket ekonomiska särintressen kan tillåtas penetrera den politiska sfären.

Staten har ingripit aktivt i det ekonomiska livet i flera fall av framgångsrik ekonomisk utveckling, vilket dock inte innebär att man därav kan konstruera en modell för andra att ta efter. De faktiska exemplen på sådana modellers misslyckande är alltför många och avskräckande. Påståendet att ekonomisk tillväxt bäst främjas av minimal statsinblandning saknar emellertid också historisk grund. I de fall där ekonomisk expansion skett under stark statlig inblandning är det poängslöst att hävda att resultatet skulle blivit bättre om statens roll varit annorlunda.

Från exemplen på "statsmisslyckanden" är det lätt att dra slutsatsen att resultatet skulle blivit bättre om statens roll minimerats. I så fall återstår dock att förklara varför effekterna av statens ingrepp inte varit lika negativa överallt. Varför har en monolitisk statsmakt i Taiwan drivit fram den ekonomiska moderniseringen, medan andra monoliter i Afrika kan driva de egna samhällena till totala sammanbrott genom konfiskatoriska överuttag ur den ekonomiska sektorn? Den viktigaste förändringsfaktorn är det utifrån

kommande politiska och ekonomiska trycket på staten. En statsmakt under hårt tryck kan inte överleva som plundrare av den egna ekonomin. Den kan inte heller tillåta att inhemska särintressen omfördelar resurser så att ekonomins internationella konkurrenskraft allvarligt skadas. Slutsatsen blir alltså att slutenhet, såväl politisk som ekonomisk, är hämmande för uppkomsten av effektiva institutioner. Internationell konkurrens, politisk såväl som ekonomisk, tenderar däremot att öka behovet av effektiva ekonomiska institutioner.

Noter

¹ På 1950-talet var utvecklingsteorin starkt dominerad av den s.k. strukturalistiska "skolan", som associeras med namn som Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Arthur Lewis, Hans Singer, Ragnar Nurkse m.fl. Se t.ex. Meier, G.M./Seers, D. (1984).

² Paradoxalt nog var det med några få undantag marxistiskt influerade kritiker, som framhöll att staten inte kunde antas vara god och det allmännas tjänare. Det var också marxisterna, som höll begreppet "politisk ekonomi" vid liv. Marxisterna såg staten som en politisk manifestation av rådande ekonomiska maktförhållanden. Man kunde därför, menade man, endast förvänta sig att staten skulle verka för att befästa etablerade intressen istället för att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling. I denna kritik hade marxisterna en hel del gemensamt med den nyliberala kritik, som senare fått så stor genomslagskraft. Marxisternas alternativ, den socialistiska ekonomin, förutsatte dock än större statsinblandning och oförmågan att inse att också denna stat kunde vara skadlig för samhällsnyttan visar dock att den marxistiska statsteorin var ytterligt begränsad, även om den liksom nyare teori kunde komma rätt i sin kritik av den statspositiva naivismen. Se t.ex. Baran, P. (1968).

³ För en utmärkt genomgång av hur synen på staten i den ekonomiska teorin svängt från keynesisk "expansionism" till nyliberal "minimalism" se Killick, T. (1989).

⁴ de Soto, H. (1989).

⁵ Detta synsätt företräds tydligt av internationella organ som Världsbanken och Internationella Valutafonden. Se t.ex. Sub-Saharan Africa – From Crisis to Sustainable Growth, World Bank, 1989.

⁶ Transaktionskostnader som begrepp emanerar från Ronald Coase. Se Coase, R. (1937) och (1960). Perspektivet har sedan används i en mängd betydelse och på en mängd olika områden, som inte behandlas här, t.ex. arbeten av Williamson, Demsetz, Alchian och Cheung. Istället koncentreras diskussionen till Douglass Norths försök att konstruera en teori om statens och institutionernas betydelse för ekonomisk utveckling i en värld av höga transaktionskostnader. För en ny referens se North, D. (1990).

⁷ Detta synsätt emanerar till stor del från Max Weber. Se t.ex. Weber, M. (1961) och (1951).

⁸ För en diskussion om äldre och nyare "institutionalism" se Gunnarsson, C. (1991:1).

⁹ Denna definition överensstämmer i stora drag med den definition, som presenterats av Douglass North. Se t.ex. North, D. (1990).

¹⁰ Stigler, G. (1965).

¹¹ Ibland inbegrips organisationer i institutioner. I detta sammanhang görs dock en åtskillnad mellan dem. Organisationer är personer (fysiska och juridiska) medan institutioner reglerar relationer mellan personer.

¹² North, D. (1990).

¹³ Utgångspunkten här tas alltså i Norths syn på varför institutioner är nödvändiga. Det bör dock påpekas att de tolkningar av olika historiska exempel på institutionell utveckling och statens roll i ekonomin, som görs här är mina egna och inte ett återgivande av Norths tolkningar.

¹⁴ Staten har naturligtvis också uppgifter utanför den ekonomiska sfären, som kan vara minst lika viktiga. Att garantera respekten för mänskliga rättigheter är rimligtvis en uppgift, som har prioritet över andra uppgifter, inklusive uppgiften att skapa effektiva ekonomiska institutioner.

¹⁵ "Plundrarstaten" har beskrivits av många. Se t.ex. Andreski, S. (1966). Se också North, D. (1981) och Bates, R. (1981).

¹⁶ Se t.ex. Samuelsson, K. (1968).

¹⁷ För en utförlig diskussion om institutionernas framväxt och betydelse i västerlandets ekonomiska historia, se Rosenberg, N. (1991).

¹⁸ Se t.ex. Ekelund, R., och Tollison, R. (1981).

¹⁹ Se Heckscher, E.F. (1931). En positiv bedömning av merkantilismen görs också av Rosenberg i *Västvärldens väg till välstånd*.

²⁰ Rosenberg, N. (1991), s. 146.

²¹ Oshima, H.T. (1986), s. 106.

²² List, F. (1966).

²³ Se Moore, B. (1966) och Gerschenkron, A. (1962).

²⁴ Detta har främst betonats av den marxistiska s.k. beroendeskolan. Se t.ex. Frank, A. G. (1967).

²⁵ Lipton, M. (1977).

²⁶ Marknadsföringen av s.k. *cash crops* i Västafrika är ett belysande exempel. Istället för att legalisera och formalisera det informella system av marknadsföring som möjliggjort en dramatisk produktionsökning fram t.o.m. 1930-talet, inrättades statliga uppköpsmonopol, s.k. Marketing Boards.

²⁷ "Räntesökande" eller "räntesökande beteende" är en direktöversättning från engelskans "rent-seeking", vilket är ett välkänt begrepp inom den ekonomiska teorin. På svenska kan ordvalet vara en aning missvisande, eftersom "ränta" vanligtvis betecknar bankränta. Alternativt kan man använda beteckningen "privilegiejakt". Jag använder inte denna term här eftersom jag anser den vara för oprecis. Se också Bo Söderstens diskussion om begreppet ränta i inledningskapitlet till denna bok.

²⁸ Krueger, A.O. (1974); Bhagwati, J.N. (1982); Bhagwati, J.N./Brecher, R.A./Srinivasan, T.N. (1984); Srinivasan, T.N. (1985); Lal, D. (1983).

²⁹ Se exempelvis: Buchanan, J. (1986), (1987) och (1988); Buchanan, J./Tullock, G. (1974); Tullock, G. (1987).

- ³⁰ Olson, M. (1965) och (1984).
- ³¹ En klassisk studie av protektionism och industripolitik är Little, I./Scitovsky, T./Scott.M. (1970).
- ³² Tullock skriver t.ex.: "My suggestion is that we use the term 'rent seeking' (and I always have) solely for cases in which whatever is proposed has a negative social impact /.../ I offer this definition because I can do no better." Tullock, G. (1989), s. 55–56.
- ³³ Det är viktigt att påpeka att kommunala rättigheter inte är samma sak som fritt tillträde. Kommunala rättigheter definierar rätten till en gemensam tillgång och utesluter andra från denna rättighet.
- ³⁴ Diskussionen i detta avsnitt bygger till största delen på egen forskning. Huvudresonemanget är hämtat från Gunnarsson, C. (1991:2).
- ³⁵ Balassa, B. (1988).
- ³⁶ Wu Rong-I. (1989). Se också Chou, Yujen (1991).
- ³⁷ Adelman, I./Taft-Morris, C. (1973).
- ³⁸ Shea, Jia-Dong/Yang, Ya-Hwei (1989).
- ³⁹ Detta resonemang bygger helt på egna forskningsresultat från projektet "Exports of Capital from East Asian NICs". Projektet baseras till största delen på intervjuer med taiwanesiska företagsledare. Se också projekt-rapporten *The Political Economy of Restructuring*, konferensrapport under publicering, Taipei, 1992.
- ⁴⁰ *The Taiwan Development Experience and Its Relevance to Other Countries* (1985).
- ⁴¹ Gold, T. (1987).

Referenser

- Adelman, I./Taft-Morris, C. (1973), *Economic Growth and Social Equality in Developing Countries*. Stanford University Press.
- Andreski, S. (1966), *Parasitism and Subvention: The Case of Latin America*. London.
- Balassa, B. (1988), "The Lessons of East Asian Development: An Overview", *Economic Development & Cultural Change*, vol 36.
- Baran, P. (1968), *The Political Economy of Growth*. Monthly Review Press, London och New York.
- Bates, R. (1981), *Markets and States in Tropical Africa*. University of California Press.
- Bhagwati, J.N. (1982), "Directly Unproductive Profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, vol 90.
- Bhagwati, J.N./Brecher, R.A./Srinivasan, T.N. (1984), "DUP-activities and Economic Theory" i Collander, D. (red.), *Neoclassical Political Economy*. Cambridge University Press.
- Buchanan, J. (1986), *Liberty, Market, and the State: Political Economy in the 1980's*. New York.
- Buchanan, J. (1987), *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy* (red. av R.D. Tollison och V. Vanberg). College Station.
- Buchanan, J. (1988), *Maktens gränser*, Ratio, Stockholm.
- Buchanan, J./Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor.

- Buchanan, J.M./Tollison, D./Tullock, G., (red) (1974), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station.
- Coase, R. (1987), "The Nature of the Firm", *Economica*, 1937:4.
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 1960:3.
- Chou, Yujen (1982), "From Neo-Mercantilism to Liberalization – The Role of Ideology in Revising Taiwan's Trade Policy", *Public Administration*, 1991:23.
- Ekelund, R. / Tollison, R. (1981), *Mercantilism as Rent Seeking Society*. Texas A&M University Press, College Station.
- Frank, A. G. (1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Monthly Review Press, New York.
- Gold, T. (1989), *Changing Relations between the State and the Private Sector in Taiwan*. Opublicerad konferenssuppsats, Taipei.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press.
- Gunnarsson, C. (1991), "What is New and What is Institutional in the New Institutional Economics", *Scandinavian Economic History Review*, 1991:1.
- Gunnarsson, C. (1992), *Dirigisme or Undistorted Free-trade Regime*, uppsats presenterad vid 1991 års Arne Ryde symposium "International Trade and Development", Helsingör 13–14 juni 1991. Under publicering i konferensvolym (red. Göte Hansson).
- Gunnarsson, C. (1992), *The Political Economy of Restructuring*, Uppsats presenterad vid konferensen "The World in Transition", Taipei 23 mars 1992.
- Heckscher, E.F. (1931), *Merkantilismen*. Norstedts, Stockholm.
- Killick, T. (1989), *A Reaction Too Far – Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*. Overseas Development Institute, London.
- Krueger, A.O. (1979), "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, 1974:3.
- Lal, D. (1983), *The Poverty of Development Economics*. Institute of Economic Affairs, London.
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development* Harvard University Press.
- List, F. (1966), *The National System of Political Economy*. Augustus Kelley, New York.
- Little, I./Scitovsky, T./Scott.M. (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*. Oxford University Press, London.
- Meier, G.M./Seers, D. (1984), *Pioneers in Development*. Oxford University Press.
- Moore, B. (1966), *Demokrati och diktatur*. Raben & Sjögren, Stockholm.
- North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton and Co. New York.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge MA och London.

- Olson, M. (1984), *Nationers uppgång och fall*. Ratio, Stockholm.
- Oshima, H.T. (1986), *Economic Growth in Monsoon Asia*. Tokyo University Press.
- Rosenberg, N. (1991), *Västvärldens väg till välstånd*. SNS Förlag, Stockholm.
- Samuelsson, K. (1968), *Från stormakt till välfärdsstat*. Raben & Sjögren, Stockholm.
- Shea, Jia-Dong/Yang, Ya-Hwei (1989), *The Financial System and the Allocation of Investment Funds*. Opublicerad uppsats, Taipei 1989.
- de Soto, H. (1989), *Den andra vägen – Marknadsekonomi för Latinamerika*. Ratio, Stockholm.
- Stigler, G. (1965), "The Economist and the State", *American Economic Review*, mars.
- Srinivasan, T.N. (1985), "Neo-classical Political Economy, the State and Economic Development", *Asian Development Review*, 1985:2.
- Sub-Saharan Africa – From Crisis to Sustainable Growth*. World Bank, Washington DC, 1989.
- The Taiwan Development Experience and Its Relevance to Other Countries*. SRI International, Taipei, 1985.
- Tullock, G. (1987), *Autocracy*. Dordrecht.
- Tullock, G. (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Weber, M. (1961), *General Economic History*. First Collier Books Ed., New York.
- Weber, M. (1951), *The Religion of China*. The Free Press, Glencoe.

2

Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?

MAGNUS HENREKSON

Bakgrund och syfte

Mellan åren 1950 och 1984 ökade de reala offentliga utgifterna i Sverige med 620 procent, medan ökningen i real BNP endast uppgick till 182 procent. Under samma period ökade det totala antalet sysselsatta i den svenska ekonomin med 25 procent, medan sysselsättningen i den offentliga sektorn ökade hela 342 procent.

Vad förklarar denna mycket snabba tillväxt i den offentliga sektorn? Var det huvudsakligen under denna period som den offentliga sektorn växte eller är det fråga om ett långsiktigt fenomen, dvs. var tillväxten i den offentliga sektorn kraftig även före 1950, och kan vi förvänta oss en snabb tillväxt också under de kommande decennierna? Syftet med detta kapitel är att försöka besvara dessa frågor. Det finns ett flertal tänkbara, mer eller mindre kvantifierbara mått på den offentliga sektorns omfattning.¹ Här kommer vi nästan uteslutande att inrikta analysen på de offentliga utgifterna

Jag kommer i detta kapitel att försöka förklara de offentliga utgifternas utveckling för en så lång period som det är möjligt. Den undersökta tidsperioden begränsas av tillgängligheten på någorlunda tillförlitliga och regelbundna statistiska uppgifter om utgiftsutvecklingen. Denna begränsning innebär att vi kan börja 1861. Analysen av utgiftsutvecklingen kommer utan undantag att göras på aggregerad nivå, dvs. jag gör ingen uppdelning på olika administrativa nivåer. Genomgående analyseras vad man numera brukar kalla den konsoliderade offentliga sektorn, vilken utgör summan av staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn där transaktionerna mellan respektive delsektorer i princip eliminerats.

I nästa avsnitt analyseras utgiftsutvecklingen i ett långsiktigt perspektiv, från 1861 och fram till idag. Om man studerar en så lång tidsperiod är tillgången till statistik över potentiella förklaringsvariabler synnerligen begränsad. Analysen av den långsiktiga utvecklingen begränsas därför till en utvärdering av två klassiska teorier om den offentliga

sektorns utgiftsutveckling på mycket lång sikt: Wagners lag och Peacock–Wisemans s.k. trappstegshypotes (*displacement effect*). Enligt Wagners lag tenderar, något förenklat, de offentliga utgifterna i förhållande till nationalinkomsten att stiga över tiden. Enligt Peacock–Wisemans trappstegshypotes ökar de offentliga utgifterna huvudsakligen i samband med större sociala omvälvningar, i första hand krig.

I avsnittet om "Utvecklingen under efterkrigstiden" är syftet att förklara de offentliga utgifternas utveckling under efterkrigstiden, och särskilt då den mycket kraftiga expansion som ägde rum från 1950 och fram till början av 1980-talet. Avsnittet inleds med en relativt kortfattad redogörelse för den empiriska utvecklingen, för att fastställa vad vi vill förklara. Sedan följer en inventering av den vetenskapliga litteraturen på området för att identifiera *möjliga* förklaringar till utvecklingen. De olika förklaringarna delas upp i två grupper beroende på om de avser att förklara efterfrågan på eller utbudet av offentliga utgifter.

För att utvärdera olika teoriers relevans för att förklara den svenska utvecklingen under efterkrigstiden krävs två saker: (1) att identifiera empiriska indikatorer som kan användas för att i en statistisk analys utvärdera respektive teori; (2) att utveckla en lämplig modell för ett sådant empiriskt test. Hur dessa två uppgifter kan lösas behandlas under rubriken "Modell och data". Därefter följer en relativt omfattande redovisning av resultaten från den statistiska analysen.

Kapitlet avslutas sedan med ett längre avsnitt där jag dels sammanfattar de viktigaste resultaten, dels gör ett försök att dra några viktiga slutsatser av en mer övergripande karaktär.

De offentliga utgifterna i ett långsiktigt perspektiv

Den empiriska bilden

Vid en analys av offentliga utgifter är det fruktbart att göra en distinktion mellan absorberande (*exhaustive*) och icke-absorberande (*non-exhaustive*) utgifter. Absorberande utgifter avser utgifter för konsumtions- och investeringsändamål. Sådana utgifter leder till en direkt förbrukning av varor och tjänster och ingår därför som en komponent i BNP när denna mäts från användningssidan. Icke-absorberande utgifter, å andra sidan, består av olika slag av inkomstöverföringar till den privata sektorn och ingår därför inte i BNP. I detta hänseende absorberar sådana utgifter inte reala resurser, men man bör samtidigt komma ihåg att även dessa utgifter måste finansieras, och det påverkar naturligtvis resursallokeringen i ekonomin.

De äldsta data som finns att tillgå över de offentliga utgifterna går tillbaka till år 1800. Emellertid föreligger ännu inga BNP-siffror förrän från och med år 1861.² Fram till 1912 finns dessutom bara uppgifter avseende de absorberande utgifterna.

Ur figur 2.1 framgår hur de offentliga utgifterna som andel av BNP³ utvecklades under perioden 1861–1913. Under hela denna period förblev utgiftsandelens anmärkningsvärt stabil kring en nivå på ca 6 procent av BNP. De viktigaste avvikelserna sammanfaller med kraftiga konjunkturella svängningar. Den stora nedgången runt 1870 sker samtidigt som svensk ekonomi genomgår en stark högkonjunktur. Mönstret vänds i sin motsats från och med mitten av 1870-talet, då svensk ekonomi gick in i en stagnationsfas som varade i ungefärligen ett decennium.

Tack vare Erik Hööks (1962) stora empiriska arbete föreligger mer disaggregerade data över utgiftsutvecklingen från och med 1913. I figur 2.2 ser vi hur olika slag av offentliga utgifter utvecklades som andel av BNP under perioden

Figur 2.1. Absorberande offentliga utgifter som andel av BNP, 1861–1913.

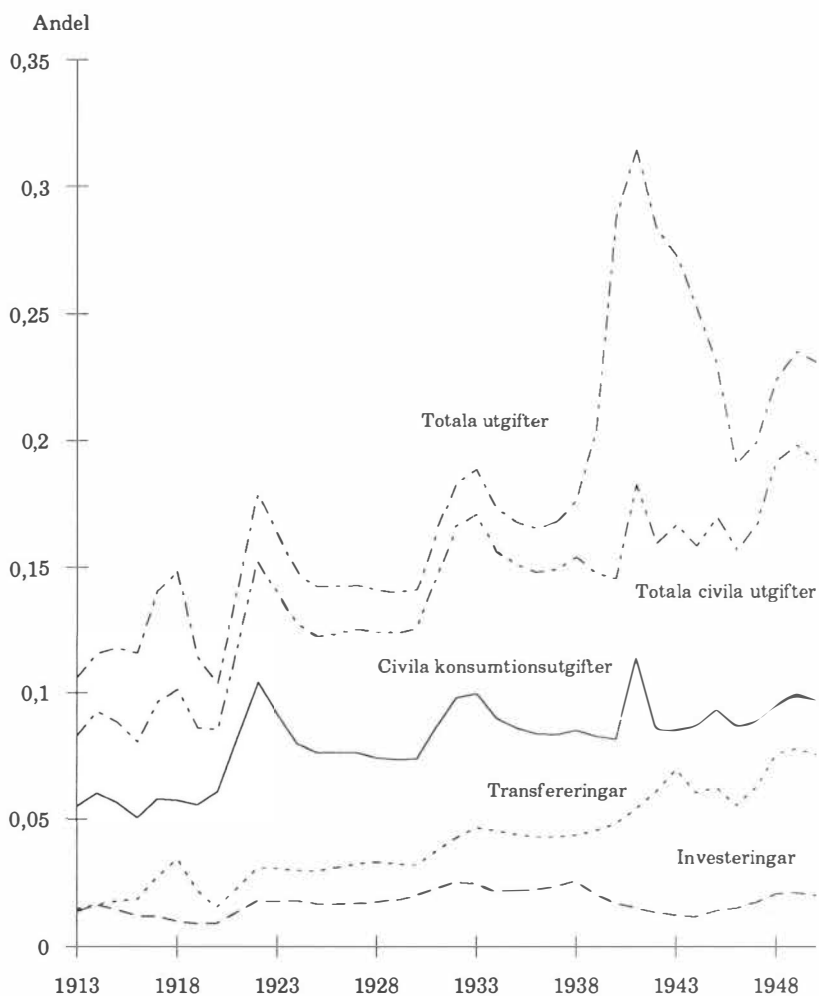


Källa: Krantz (1987) och Krantz och Nilsson (1975).

1913–50. Eftersom utgiftsandelen i hög grad påverkats av de två världskrigen, särskiljs mellan totala och civila utgifter.

Under fredstid låg de militära utgifternas andel av BNP på cirka 2 procent, medan särskilt andra världskriget förde med sig en ny rekordnivå för den offentliga utgiftsandelen. 1941 nåddes en topp på nästan 32 procent, där 14 av dessa utgjorde utgifter för militära ändamål. Efter en uppgång direkt efter första världskriget förblev den offentliga konsumtionen en relativt stabil andel av BNP fram till 1950. De offentliga investeringarna låg fast på en låg nivå (1,5–2 procent av BNP) under hela perioden. Däremot började transfereringarna, kanske något förvånande, stiga mot slutet av 1930-talet. Slutligen kan det vara värt att notera att trettioårsdepressionen åtföljdes av ett hopp i den totala utgiftsandelen på cirka 4 procentenheter. Emellertid skedde ingen ytterligare ökning under 1930-talets andra hälft i

Figur 2.2. De offentliga utgifternas andel av BNP enligt ett antal olika mått, 1913–50.

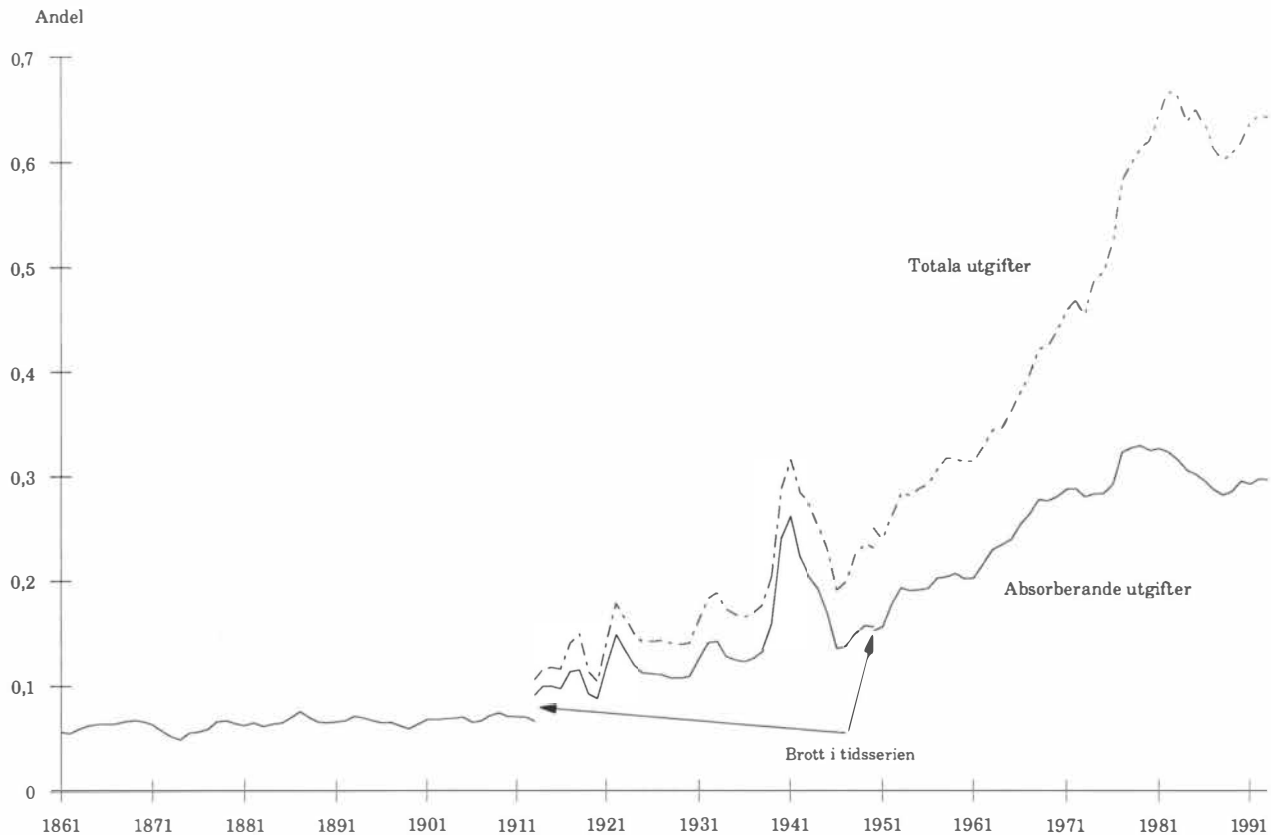


Källa: Höök (1962); Krantz och Nilsson (1975).

samband med att man då börjat föra en aktiv stabiliseringspolitik.

I figur 2.3 har utgiftsutvecklingen för totala och absorberande offentliga utgifter sammanfattats för perioden 1861–1993.⁴ Under perioden fram till första världskriget är det

Figur 2.3. De absorberande och totala offentliga utgifternas andel av BNP 1861–1993.



Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?

Källa: Höök (1962), Krantz (1987), Krantz och Nilsson (1975), SCB:s nationalräkenskaper och 1992 års finansplan.

slående hur lite utgiftsandelen förändrades. Om vi exkluderar de utgifter som härrör från världskrigen, förefaller det som om utgiftsandelen permanent kom att hamna på en högre nivå efter första världskriget. Däremot kan vi inte se någon sådan effekt efter andra världskriget. Men allra mest slående är ändå den, jämfört med tidigare perioder, exceptionellt snabba ökningen i utgiftsandelen, särskilt inklusive transfereringar, som påbörjades några år efter krigsslutet och pågick utan avbrott till några år in på 1980-talet. Från 1947 till 1982 ökade utgiftsandelen från 19 till drygt 67 procent. Därefter skedde en viss nedgång, särskilt för absorberande utgifter, men detta har i hög grad motverkats av snabbt ökande transfereringar till hushållen under 1980-talet. Under början av 1990-talet har utgiftsandelen återigen börjat stiga och enligt 1992 års finansplan beräknas den bli 64,2 procent år 1993.

Innan vi övergår till att försöka förklara den långsiktiga utgiftsutvecklingen är det av intresse att redovisa utvecklingen för ytterligare ett mått på den offentliga sektorns omfattning, nämligen dess andel av den totala sysselsättningen. Detta är intressant av åtminstone två skäl. För det första brukar man rent allmänt då olika verksamheters relativa storlek diskuteras, ofta jämföra antalet personer som får sin utkomst i respektive verksamhet. För det andra är, som vi kommer att se i avsnittet "Utbudsförklaringar" nedan, inflytandet från de offentliganställda, både i egenskap av producenter av offentliga tjänster och som väljare, en viktig potentiell förklaring till den offentliga sektorns expansion.

Som vi ser i tabell 2.1 var den offentliga sektorns andel av den totala sysselsättningen blygsam åtminstone fram till början av 1930-talet. Under 1800-talets sista decennier låg andelen i stort sett stilla på strax under 5 procent, vilket motsvarade i storleksordningen 100 000 personer. Ända in på 1930-talet svarade den offentliga sektorn för endast ungefär 6 procent av den totala sysselsättningen. Som framgår av figur 2.4 hade andelen år 1950 stigit till nästan 10 procent. Den stora explosionen i antalet offentliganställda inträffade sedan under en tjuugoårsperiod med början något år in på 1960-talet. Då ökade antalet offentliganställda med nära nog 200 procent. Därefter har en utplaning skett. Antalet anställda i of-

Tabell 2.1. De offentliganställdas antal och andel av den totala sysselsättningen, valda år 1870–1940.

År	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940
Antal i 1000-tal	68,8	74,2	85,3	95,3	107,1	143,7	182,2	248,5
Andel i %	4,7	4,6	4,9	4,9	4,9	5,5	6,3	8,3

Källa: Carlsson (1966, tabell 24).

fentliga myndigheter har sedan början av 1980-talet stabiliserats runt 1,4 miljoner. Utöver anställda i offentliga myndigheter finns, på grund av att kommunerna bolagiserat delar av sin verksamhet, ett antal offentliganställda som inte kommer med i statistiken. De uppgick år 1990 till drygt 55 000 personer. Om vi till detta lägger de 160 000 personer som arbetar i de statliga affärsverken, var det år 1990 cirka 1,65 miljoner personer som var anställda i den offentliga sektorn. Med denna utvidgade definition utgjorde de offentliganställda 36 procent av det totala antalet sysselsatta år 1990.

Möjliga förklaringar

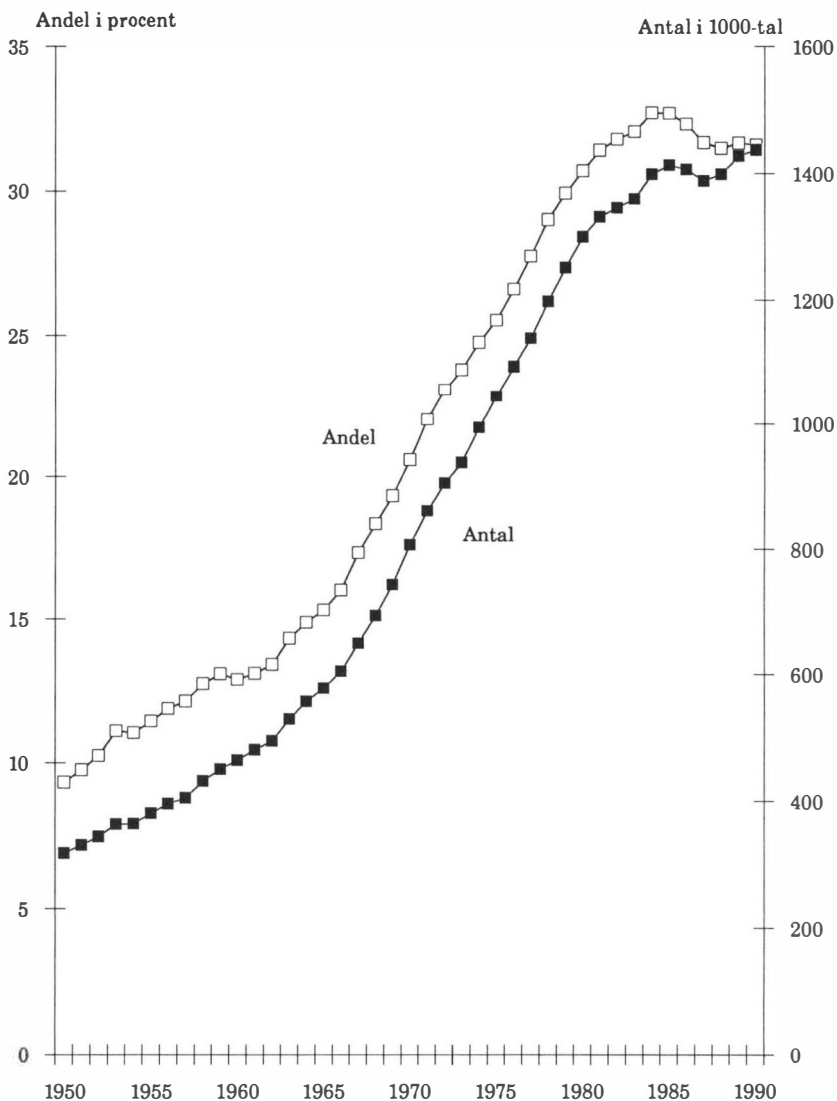
Om man försöker förklara den offentliga sektorns utveckling och samtidigt har ambitionen att anlägga ett mycket långsiktigt perspektiv måste analysen med nödvändighet bli mer överblickande; dels är tillgången till variabler som kan tänkas förklara utvecklingen av naturliga skäl begränsad, dels framträder i regel långsiktiga mönster i utvecklingen, vilka inbjuder till att tränga på djupet när det gäller att fånga tillväxtens orsaker. Baumol (1951) har träffande kallat detta för att försöka finna tillväxtens (i detta fall den offentliga sektorns) ”magnificent dynamics”.

Det har gjorts flera sådana försök. I regel är studierna i första hand empiriska, där man efter att ha dokumenterat ett antal empiriska regelbundenheter gått vidare och försökt ställa upp hypoteser om orsaker och mönster. Typiska studier i denna tradition är de s.k. utvecklingsmodellerna med Rostow (1971) och Musgrave (1969) som de kanske mest kända namnen. Enligt deras synsätt genomgår ett land oli-

ka faser i sin utveckling, och varje fas är förknippad med en viss utveckling för den offentliga sektorn. Rent allmänt kan sägas att dessa studier har en svaghet gemensam: teoribildningen när det gäller de processer som bestämmer den offentliga verksamheten är mycket ofullständig.

Förutom denna inriktning finns det två berömda ansatser

Figur 2.4. Anställda i offentliga myndigheter: antal och andel av den totala sysselsättningen 1950–1990.



för att förklara den långsiktiga utgiftsutvecklingen, vilka dessutom går att underkasta ett statistiskt test, nämligen Wagners lag och Peacock och Wisemans trappstegshypotes. Jag kommer här att utvärdera huruvida dessa hypoteser har någon relevans för att förklara den offentliga sektorns utveckling i Sverige.

Wagners lag

Den förste samhällsvetare som menade att det förelåg ett positivt samband mellan den offentliga sektorns omfattning och ett lands ekonomiska utvecklingsnivå var den tyske ekonomen Adolph Wagner (1883, 1893). Han kom till och med att hävda att det existerade en ”lag om ökande offentlig verksamhet”.

Wagner såg tre orsaker bakom ökningen i den offentliga sektorn. För det första skulle moderniseringen av samhället komma att medföra att många privata aktiviteter övertogs av den offentliga sektorn. I ett alltmer komplext samhälle skulle behovet av att samhället övertog aktiviteter som åldringsvård, sjukvård och utbildning öka. Dessutom skulle den ökade arbetsfördelning och urbanisering som följde i industrialismens spår kräva ökade resurser för att lösa kontraktstvister, upprätthålla lag och ordning osv.

För det andra ansåg han att ökningen i realinkomsterna skulle underlätta ökningen av utgifterna för vissa inkomst-elastiska varor och tjänster som kultur, högre utbildning och inkomstomfördelningar. Slutligen menade han att ekonomisk utveckling och teknologiska förändringar krävde att staten dels företog stora investeringar i infrastruktur, dels tog över driften av naturliga monopol (järnvägar, telekommunikationer osv.) för att öka den ekonomiska effektiviteten. Det finns också mycket som pekar på att Wagner i första hand avsåg absorberande utgifter och inte totala offentliga utgifter. Anledningen till detta är att han i första hand såg offentlig verksamhet som syftande till att öka effektiviteten i den privata sektorn. Av olika skäl (externa effekter, ökande skalavkastning och kollektiva varor) skulle vissa varor och tjänster komma att produceras i alltför små kvantiteter om man helt litade till den privata sektorn. En

rimlig modern tolkning av Wagner är därför att han förutsåg att de absorberande offentliga utgifternas andel av BNP skulle öka när inkomsterna per capita steg.⁵

Ett stort antal empiriska test har naturligtvis gjorts för att testa Wagners lag. Det vanliga är att man ställt upp en regressionskvation av följande slag:

$$(1) \quad \left(\frac{G}{BNP} \right)_t = \alpha + \beta \log y_t + \varepsilon_t \quad \alpha \quad \beta \quad \varepsilon$$

där G betecknar måttet på de offentliga utgifterna, y är real BNP per capita och ε_t är en slumpterm. Om $\beta > 0$ anser man sig ha funnit stöd för Wagners lag. Några typiska studier i denna tradition är Musgrave (1969), Goffman och Mahar (1971) och Ganti och Kolluri (1979). Nästan utan undantag har man i dessa tidsseriestudier funnit starkt stöd för Wagners lag.

Detta stöd är dock inte lika otvetydigt som man lätt kan förledas att tro. Anledningen till detta är att, för att man ska kunna skatta β statistiskt på det sätt som görs i ekvation (1), krävs enligt den grundläggande ekonometriska teorin bl.a. att BNP per capita är en stationär variabel, dvs. (något för enkelt) att den fluktuerar runt ett visst värde och inte växer utan gräns över tiden (har en trend). Både ett statistiskt test och en inspektion av hur BNP per capita utvecklats sedan 1861 i figur 2.5, bekräftar dock att vi inte har att göra med en stationär variabel. Det finns trots detta ytterligare en möjlighet att det är metodologiskt rimligt att skatta ekvation (1), nämligen om det är så att BNP per capita och G/BNP är ko-integrerade. I så fall blir feltermen i regressionskvationen ändå stationär. Två variabler är ko-integrerade om de har en gemensam trend.⁶

Ett statistiskt test av ko-integration mellan de två variablerna G/BNP och $\log y$ visar att de inte är ko-integrerade. Därmed kan vi heller inte använda den enkla regressionen (1) för att testa Wagners lag. $\beta > 0$ i en sådan skattning indikerar helt enkelt en falsk (*spurious*) korrelation. För att testa Wagners lag måste därför de två variablerna först transformeras så att de blir stationära innan regressionen görs. Resultatet blir då mycket tydligt: det finns inget långsiktigt positivt sam-

band mellan den offentliga utgiftsandelen och inkomstutvecklingen, dvs. Wagners lag kan förkastas som förklaring till den långsiktiga tillväxten av de offentliga utgifterna i Sverige.

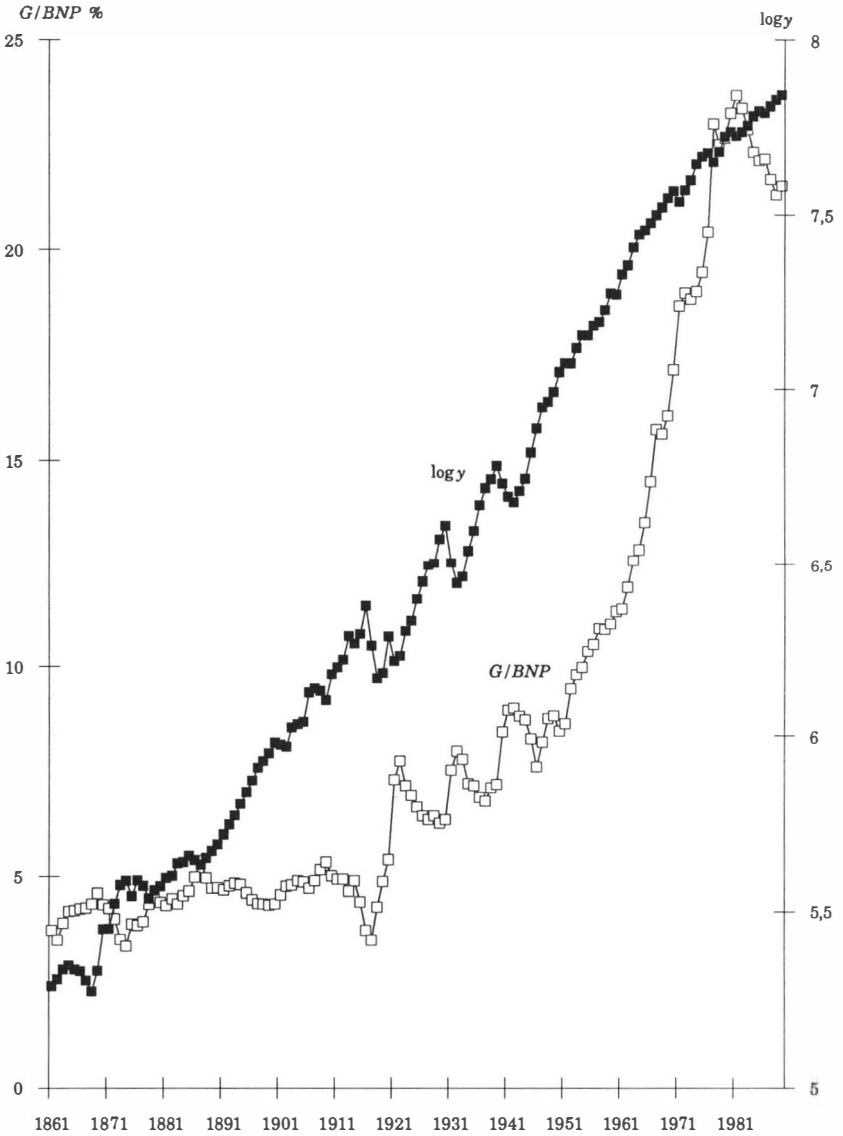
Detta resultat kan vid första påseende förefalla något förbryllande; om man betraktar de två serierna i figur 2.5 har de ju båda en uppåtriktad bana, men en närmare besiktning av kurvorna gör att bilden klarnar. Per capitainkomsten har stigit kontinuerligt under hela perioden, med endast mindre avbrott under ibland allvarliga, men alltid relativt kortlivade, recessioner. Den offentliga utgiftsandelen, å andra sidan, förblev i stort sett konstant under de första 60 åren vi studerar, och med undantag av en större förskjutning uppåt i början av 1920-talet ägde nästan hela tillväxten rum under dryga tre decennier med början runt 1950. Med andra ord, vad som vid en snabb blick på data (och en enkel regression) ser ut som ett starkt positivt samband mellan de två serierna, dvs. ett stöd för Wagners lag, är i själva verket i första hand ett resultat av en ökning i utgiftsandelen som ägde rum under mindre än en fjärdedel av den period vi studerar. Visserligen växte också inkomsten snabbt under denna period, men även under tidsperioder när den offentliga utgiftsandelen förblev oförändrad växte inkomsten. Mot den bakgrunden är det föga sannolikt att det var just inkomsttillväxten som orsakade tillväxten i den offentliga sektorn.

Peacock och Wisemans trappstegshypotes

Alan T. Peacock och Jack Wiseman (1961) kom, genom att studera de offentliga utgifternas långsiktiga utveckling i Storbritannien, fram till att utgifterna följde ett trappstegsmönster där varje nytt trappsteg skildes från det föregående av en utgiftstopp som sammanföll med krig och krigsförberedelser. Detta föranledde dem till en generalisering, den s.k. trappstegshypotesen (*displacement effect*).

Till skillnad mot Wagners lag är utbudssidan viktig hos Peacock och Wiseman. De tre grundläggande antagandena bakom Peacocks och Wisemans analys är att (1) en regering kan alltid hitta ett sätt att använda tillgängliga offentliga medel som ökar den egna populariteten hos väljarkåren, (2)

Figur 2.5. Civila absorberande offentliga utgifter som andel av BNP (G/BNP) och logaritmen av real BNP per capita ($\log y$), 1861–1990.



Källa: Krantz (1987), Krantz och Nilsson (1975) och SCB:s nationalräkenskaper.

medborgarna är i allmänhet ovilliga att acceptera ökade skatter, och (3) regeringen måste ta hänsyn till medborgarnas önskemål. Ur dessa tre premisser härleder Peacock och Wiseman sitt nyckelbegrepp: "det uthärdliga skattetrycket".

Peacock och Wiseman antar att det uthärdliga skattetrycket är relativt stabilt i fredstid. Under dessa omständigheter begränsas också den offentliga sektorns möjligheter att öka sina inkomster, vilket förhindrar en utgiftsexpansion. Efter hand uppstår en allt större skillnad mellan den utgiftsnivå som regeringen vill ha (för att vara populär) och den nivå som är möjlig på grund av medborgarnas ovilja att acceptera högre skatter. Under sociala kriser, och särskilt då krig, kommer medborgarna att acceptera ett högre skattetryck och därmed en ökad omfattning på den offentliga verksamheten. När sen krisen är över, menar Peacock och Wiseman att medborgarna permanent fått en högre skattolerans, det uthärdliga skattetrycket har skiftats uppåt. Vägen är därmed öppen för regeringen att sätta offentliga utgiftsprogram som man innan krisen inträffade inte kunde finansiera; nivån för de offentliga utgifterna bestäms från intäktssidan.

Det finns flera möjliga tolkningar av Peacock och Wiseman-hypotesen. Åtminstone tre testbara varianter kan identifieras antingen hos Peacock och Wiseman själva eller hos deras uttolkare:

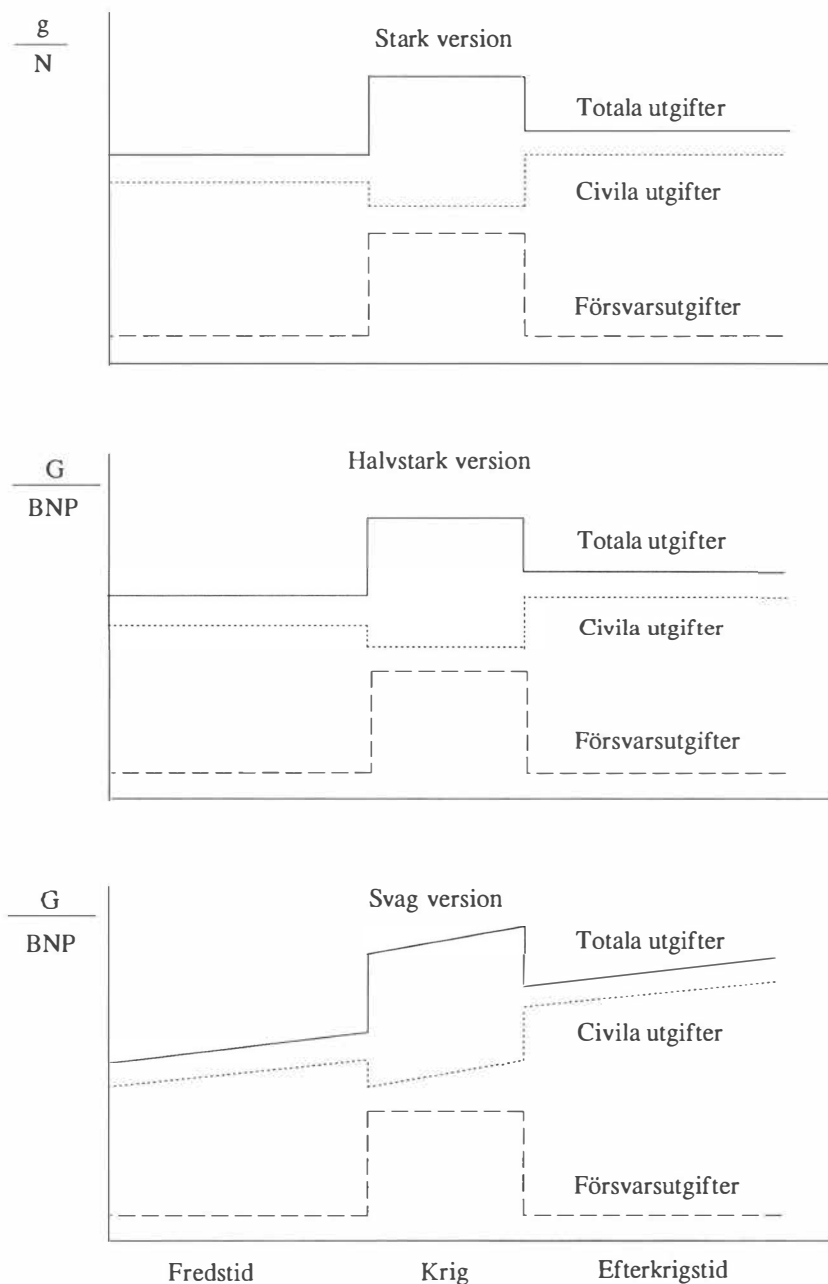
A. Den *starka* versionen: de reala offentliga utgifterna per capita utvecklas enligt ett trappstegsmönster, där rörelsen från ett steg till nästa sammanfaller med större sociala omvälvningar.

B. Den *halvstarka* versionen: de offentliga utgifternas andel av BNP utvecklas enligt samma trappstegsmönster.

C. Den *svaga* versionen: de offentliga utgifternas andel av BNP följer en stigande trend under normala omständigheter, och denna trend förskjuts permanent uppåt efter en social omvälvning.

De tre versionerna av trappstegshypotesen i fallet där omvälvningen är ett krig illustreras på ett stiliserat sätt i figur 2.6.

Figur 2.6 Tre versioner av trappstegshypotesen.

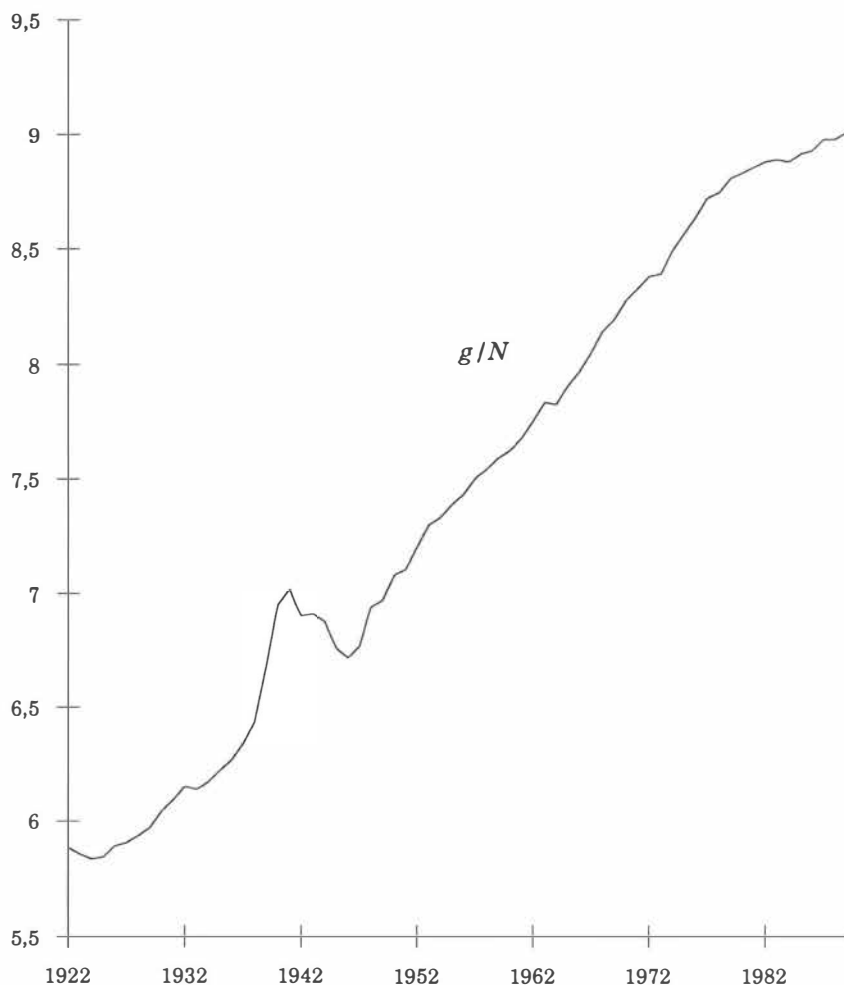


Peacock och Wiseman-hypotesen har självfallet testats empiriskt ett flertal gånger. De flesta testen (t.ex. Gupta, 1967; Bonin m.fl., 1969; André och Delorme, 1978) har skattat relationen mellan något mått på offentliga utgifter och realinkomsten per capita. I regel har man gjort en skattning av relationen för perioden före omvälvningen (oftast första eller andra världskriget) och en för tiden efter. Dessa har sedan jämförts, och om skattningen av inkomstens effekt på de offentliga utgifterna skiljer sig signifikant från varandra mellan de två tidsperioderna drar man slutsatsen att det föreligger en trappstegseffekt. Metodologiskt finns mycket att anföra mot samtliga dessa studier.⁷

Den viktigaste invändningen är dock att studierna använder ett mått på inkomsten för att förklara de offentliga utgifternas utveckling, trots att Peacock och Wiseman-hypotesen är en teori för hur utgifterna utvecklas *över tiden*.⁸ Det är således nödvändigt att behandla tidsdimensionen på ett adekvat sätt om man vill testa trappstegshypotesens relevans. Detta innebär bl.a. att man med hjälp av statistiska tidsserietekniker (exempelvis s.k. ARIMA-teknik, se Box och Jenkins, 1976) måste modellera de offentliga utgifternas utveckling över tiden. Dessutom måste man inkludera en modell för hur de offentliga utgifterna utvecklas under själva omvälvningen (kriget). För att detta ska vara möjligt krävs en mycket lång dataserie utan några avbrott. Detta krav, som ställs av den statistiska testtekniken, medför att Peacock och Wiseman-hypotesen endast kan testas för andra världskriget. För totala offentliga utgifter finns bara data att tillgå från och med 1913, vilket gör att det är omöjligt att skatta en modell som bestämmer den offentliga utgiftsutvecklingen före första världskriget.

De data som har använts för att testa om hypotesen får stöd i Sverige är avbildade i figur 2.7 och 2.8. Vi ser där hur såväl de totala offentliga utgifterna som andel av BNP (G/BNP) som de reala offentliga utgifterna per capita (g/N) trendmässigt ökat under den studerade perioden. Men beror denna ökning på att andra världskriget ledde till en förskjutning uppåt av det uthärdliga skattetrycket enligt åtminstone någon av de tre versionerna av Peacock och Wiseman-hypotesen? Svaret

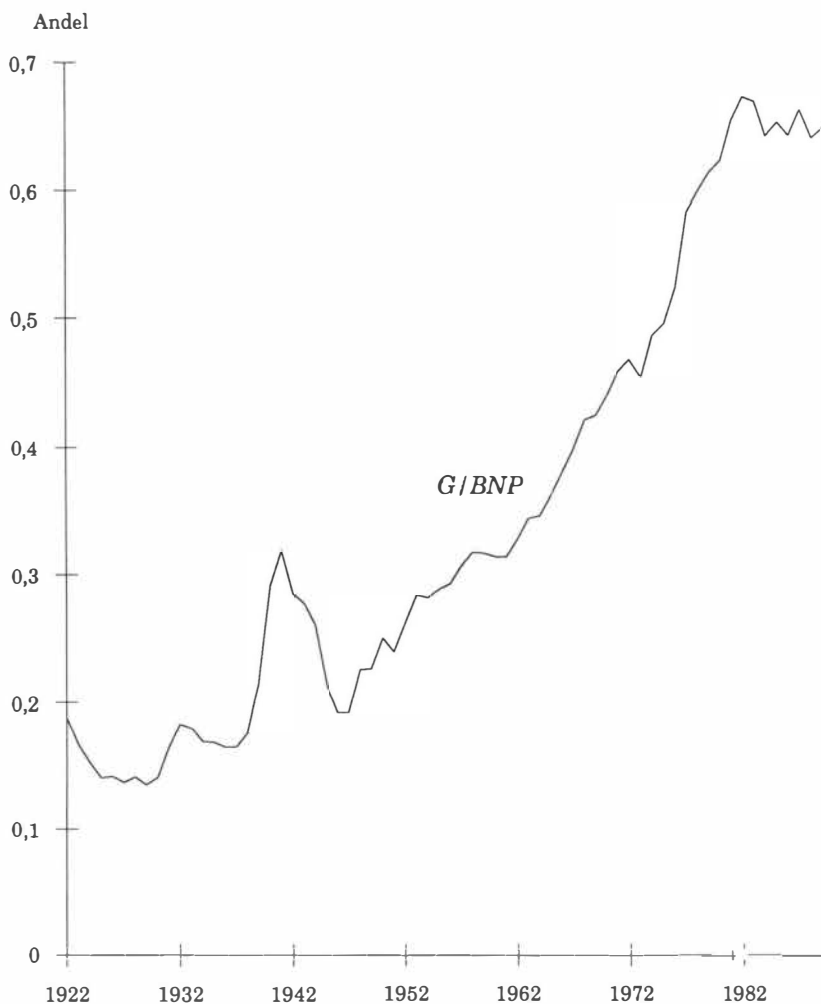
Figur 2.7. Logaritmen av de reala offentliga utgifterna per capita (g/N), 1922–90.



Källa: Höök (1962), Krantz (1987), Krantz och Nilsson (1975) för BNP och offentliga utgifter till och med 1970, efter 1970 SCB:s nationalräkenskaper; Statistiska centralbyrån (1969) och *Statistisk årsbok* för befolkningsdata.

Not: G inkluderar samtliga slag av offentliga utgifter. För att få g har G deflaterats med den implicita deflatorn för privat konsumtion. Detta motiveras av att det uthärdliga skattetrycket rimligtvis bör definieras i termer av privata varor och tjänster.

Figur 2.8. De offentliga utgifternas andel av BNP (G/BNP), 1922–90.



Källa: Se figur 2.7.

är nej. Det statistiska testet visar att varken för G/BNP eller för g/N kan man se någon förskjutning uppåt av utgiftsnivån,⁹ om något ledde andra världskriget till att utgiftsni-

vån steg långsammare än vad den annars skulle gjort under den period kriget pågick.

Vid första påseende kan det verka förvånande att andra världskriget inte innebar en permanent stimulans av de offentliga utgifterna. En förklaring till resultatet kan vara följande: När ett land är i krig eller i stor krigsfara måste många av de gängse offentliga verksamheterna krympas för att skapa utrymme för den kraftiga ökningen av de militära utgifterna som situationen kräver. Detta leder till en omfattande undanträngning av den offentliga sektorns civila funktioner, men så snart kriget avslutats sjunker de militära utgifterna drastiskt. Enligt trappstegshypotesen bör denna plötsliga minskning av militärutgifterna skapa utrymme för civila utgifter på en nivå som överstiger den nivå som skulle rått om kriget aldrig ägt rum. Istället förefaller det som att de civila offentliga utgifter som trängdes undan på grund av kriget inte ens återgår till den nivå de skulle legat på om de följt förkrigstrenden även under de år kriget varade.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att vare sig Wagners lag eller trappstegshypotesen utgör nöjaktiga (del)förklaringar till de offentliga utgifternas långsiktiga utveckling i Sverige från 1861 och fram till idag. Vi återkommer till detta i kapitlets avslutande avsnitt.

Utvecklingen under efterkrigstiden

Vad vill vi förklara?

Den offentliga sektorn är relativt sett större i Sverige än i något annat land. I tabell 2.2 jämförs tre mått på den offentliga sektorn i förhållande till BNP i Sverige med mot-

svarande ovägda genomsnitt för OECD-länderna. Om vi går tillbaka till 1950 var de totala utgifternas andel av BNP 26 procent i Sverige. Detta var en av de lägsta andelarna bland de utvecklade länderna och på samma nivå som USA och Schweiz. Därefter började utgiftsandelen att växa snabbare än i de flesta andra länder, men som vi ser i tabellen låg den svenska nivån år 1960, förutom för offentlig konsumtion, ungefär på OECD:s genomsnitt. Men under det följande kvartsseklet förändrades bilden dramatiskt. De totala offentliga utgifterna låg 1983 praktiskt taget 20 procentenheter över OECD:s genomsnitt, och den offentliga konsumtionen var i Sverige nästan 60 procent högre än OECD-genomsnittet. Under de allra senaste åren har bilden inte förändrats nämnvärt. Den offentliga utgiftsandelen har sjunkit mer i Sverige än i OECD som helhet. Däremot har de offentliga intäkterna stigit kraftigt i Sverige jämfört med OECD och var 1989 drygt 20 procentenheter högre än OECD-snittet.

Tabell 2.2. De offentliga utgifternas andel av BNP i Sverige och i OECD 1960, 1971, 1983 och 1989.

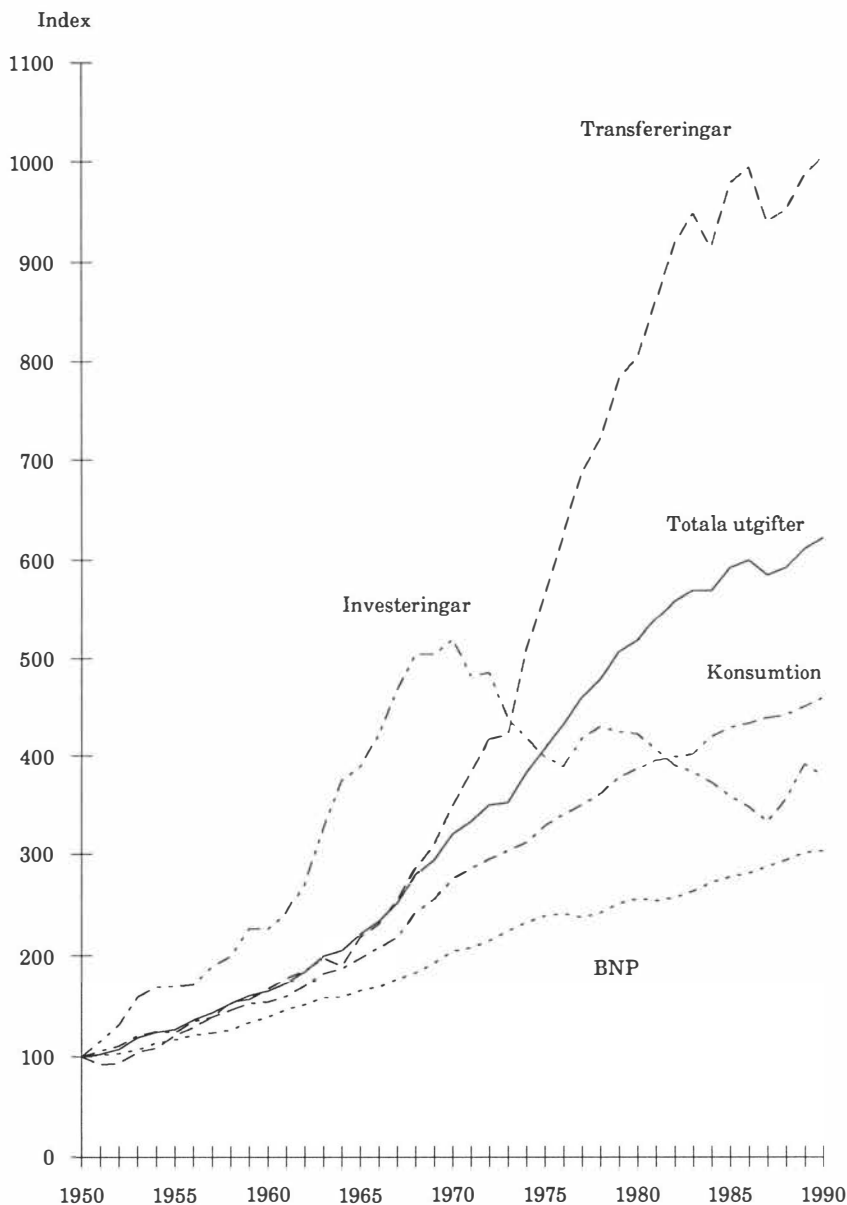
		Totala utgifter	Offentlig konsumtion	Offentliga intäkter
Sverige	1960	31,1	15,8	32,1
	1971	45,8	22,5	49,9
	1983	66,2	28,5	60,4
	1989	60,1	-----	64,1
OECD genom- snitt	1960	26,9	11,9	28,0
	1971	34,4	14,7	35,0
	1983	47,5	17,9	43,0
	1989	45,8	-----	43,0

Not: Genomsnittet avser ovägda genomsnitt exklusive Nya Zeeland och Turkiet.

Källa: OECD.

I figur 2.9 ser vi hur BNP och de tre slagen av offentliga utgifter utvecklats sedan 1950. Under 1950-talet växte den offentliga sektorn bara marginellt snabbare än BNP, men omkring 1960 började tillväxten i de offentliga utgifterna att

Figur 2.9. De reala offentliga utgifterna, totalt och komponentuppdelat, 1950–90 (Index 1950 = 100).



Källa: SCB:s nationalräkenskaper och 1992 års finansplan.

Not: De olika utgiftskomponenterna har deflaterats med sina respektive implicita deflaterare. Transfereringarna har deflaterats med den implicita deflatoren för privat konsumtion.

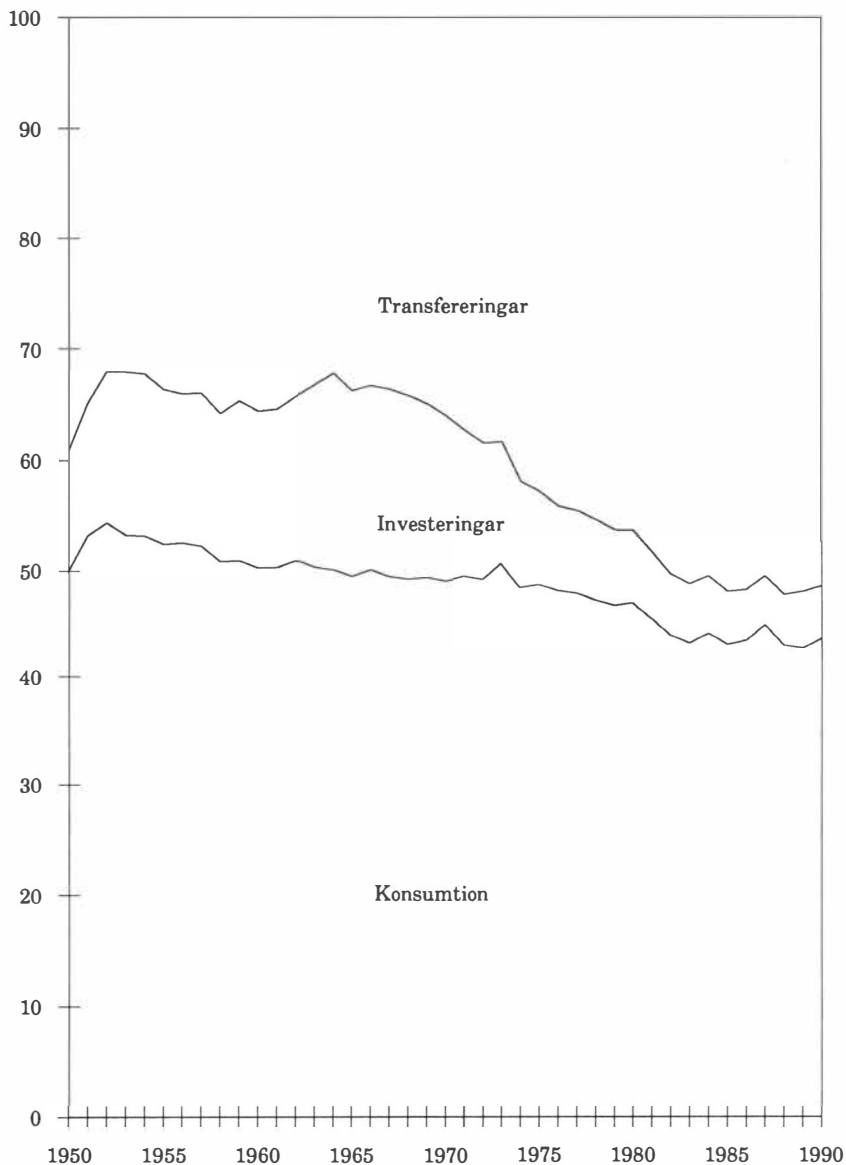
accelerera, medan BNP:s tillväxttakt förblev ungefärligen densamma.

Vad gäller tillväxten i de olika utgiftsslagen kan vi notera att det var investeringarna som ökade klart snabbast fram till mitten av 1960-talet. Därefter har dock investeringarnas betydelse fallit tillbaka mycket kraftigt, och det har till och med skett en absolut minskning av den offentliga investeringsvolymen sedan slutet av 1960-talet. Investeringarnas andel av de totala utgifterna utgör nu mindre än 5 procent. Tillväxten i den offentliga konsumtionen började accelerera 1960, och dess tillväxttakt förblev hög till omkring 1980.

Transfereringarnas ökningstakt steg markant ungefär 1965, och de fortsatte att tillväxa i mycket hög takt till och med 1983. De allra senaste åren har tillväxten i transfereringarna varit ungefär lika snabb som tillväxten i BNP, vilket lett till en utplaning i transfereringarnas andel av BNP. Sett över hela perioden har transfereringarna växt allra snabbast med en genomsnittlig årlig tillväxttakt på 5,8 procent, att jämföra med en årlig tillväxttakt på 4,6 procent för de totala utgifterna. I figur 2.10 ser vi hur de varierande tillväxttakterna påverkat respektive utgiftsslags andel av de totala utgifterna. Vi ser där hur transfereringarnas andel stadigt ökat. År 1980 blev transfereringarna för första gången lika stora som konsumtionsutgifterna, och sedan 1982 utgörs mer än hälften av de totala offentliga utgifterna av transfereringar.

I de flesta studier av den offentliga sektorns utveckling brukar man studera förändringen i relation till BNP. Denna jämförelse görs i figur 2.11. Mönstret är naturligtvis densamma som i de två föregående figurerna. Det är dock notabelt att utgiftsandelens sjönk en hel del under andra hälften av 1980-talet. Detta berodde främst på i förhållande till BNP minskade transfereringar. De minskade transfereringarna berodde i första hand på en minskning i subventionerna till näringslivet och på snabbt minskade ränteutgifter på statskulden.¹⁰ Däremot fortsatte transfereringarna till hushållen att öka i snabb takt under hela 1980-talet. En viss del av nedgången kan också förklaras av att löneutvecklingen i den offentliga sektorn släpade efter den privata sektorn fram till

Figur 2.10. De offentliga utgifternas relativa sammansättning, 1950–90.



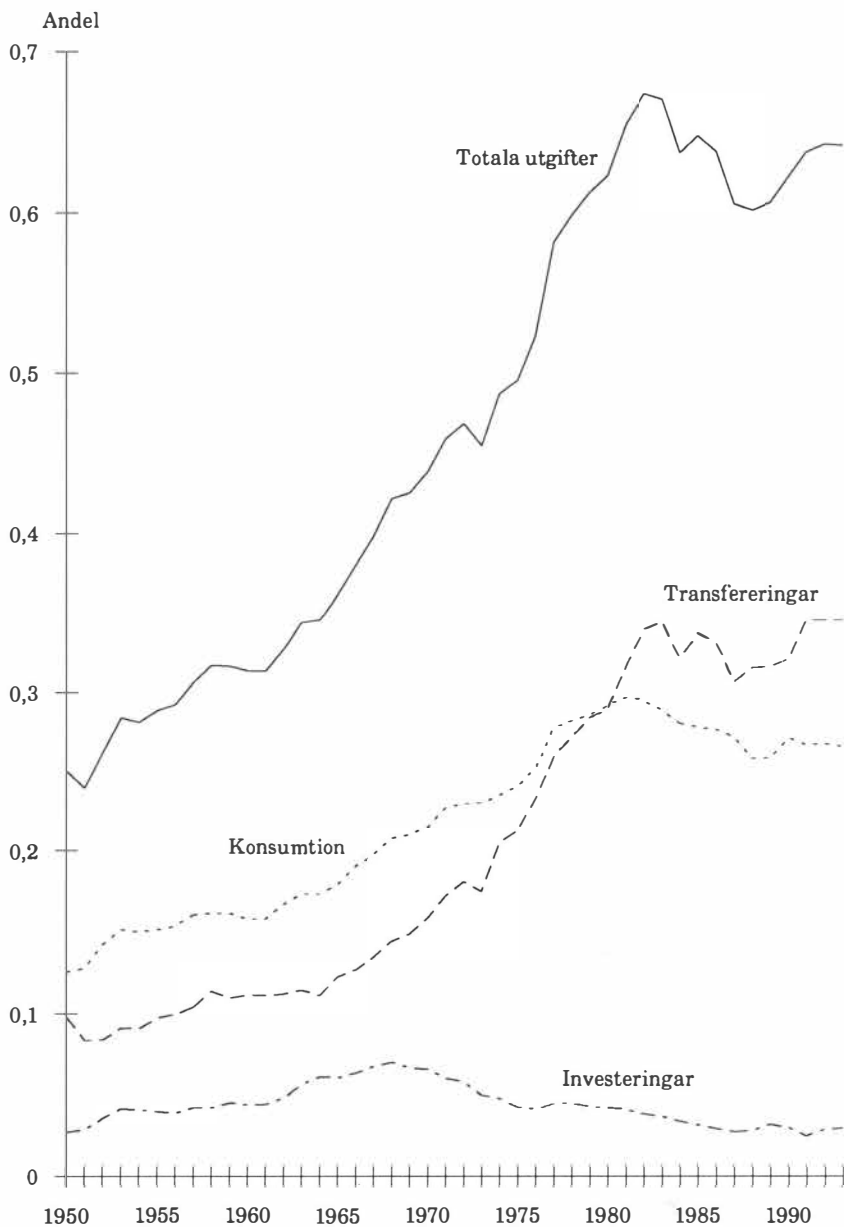
Källa: SCB:s nationalräkenskaper och 1992 års finansplan.

1989, vilket fick till resultat att den offentliga konsumtionen som andel av BNP föll tillbaka något. Men som vi ser av de prognoser som finansdepartementet har gjort för 1990-talets början har den tidigare nedgången i utgiftsandelen brutits. För 1992 och 1993 förväntas utgiftsandelen hamna på drygt 64 procent. Denna uppgång kan i sin helhet förklaras av snabbt stigande transfereringsutgifter.

Syftet med detta kapitel är i första hand att förklara de offentliga utgifternas utveckling. Detta betyder inte att finansieringen av de offentliga utgifterna är oväsentlig, inte minst finns det ekonomiska teorier som hävdar att finansieringsstrukturen påverkar utgifternas utveckling. Finansieringsstrukturen för de offentliga utgifterna har förändrats betydligt sen 1950, vilket framgår av figur 2.12. Framförallt har de direkta skatternas betydelse minskat, medan socialförsäkringsavgifter successivt blivit en allt viktigare finansieringskälla. Fram till mitten av 1970-talet hade den konsoliderade offentliga sektorn nästan undantagslöst stora överskott i sina finanser. I slutet av 1970-talet ändrades detta mönster till sin motsats och en betydande del av utgifterna täcktes genom underskottsfinansiering. Under 1980-talets senare del blev det återigen ett stort sparandeöverskott i den offentliga sektorn. Detta förändras nu snabbt; i början av 1990-talet försvagas såväl statens som kommunernas och socialförsäkringssektorns budgetsaldon högst avsevärt, vilket på nytt leder till en underskottssituation i den offentliga sektorns finanser. När det gäller den långsiktiga finansieringsstrukturen kan sägas att det funnits en tendens till ökad fragmentering och en minskad genomsynlighet på intäktssidan: socialförsäkringsavgifter, övriga inkomster och (tidvis) underskottsfinansiering har blivit allt viktigare inkomstkällor. I den empiriska analysen under rubriken "Resultat" kommer vi att utvärdera om denna utveckling haft någon betydelse för tillväxten av de offentliga utgifterna.

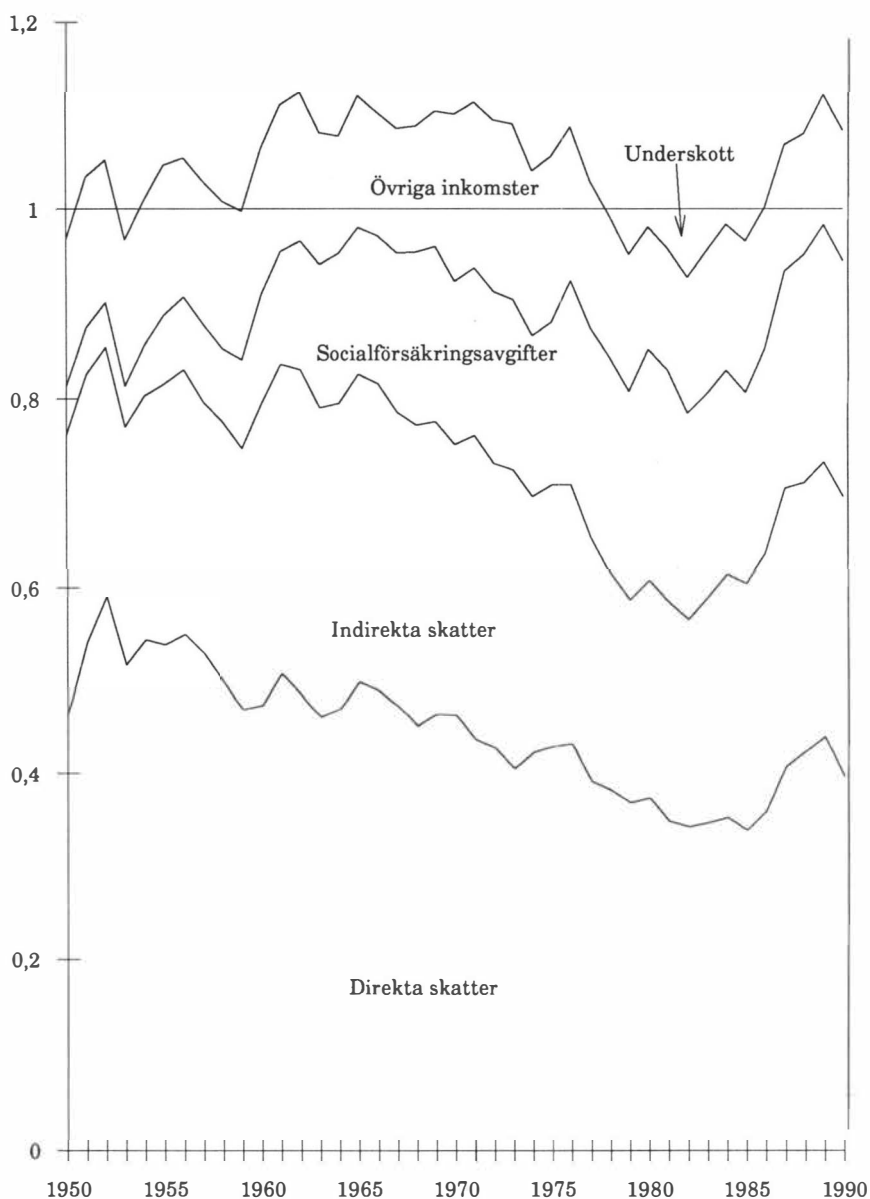
Eftersom de olika slagen av utgifter haft så varierande tillväxtmönster både avseende takt och tidsprofil är det knappast meningsfullt att försöka förklara de aggregerade utgifternas utveckling. Istället kommer jag att försöka förklara varje utgiftskomponent – konsumtion, investeringar

Figur 2.11. Olika mått på den offentliga sektorns storlek i förhållande till BNP, 1950–93.



Källa: SCB:s nationalräkenskaper och 1992 års finansplan.

Figur 2.12 Finansieringen av de offentliga utgifterna, 1950–90.



Källa: SCB:s nationalräkenskaper och 1992 års finansplan.

och transfereringar – för sig. Men vilka är då de potentiella förklaringarna? Detta behandlas i de följande avsnitten.

Möjliga förklaringar till utvecklingen

Den litteratur som försöker förklara den offentliga sektorns utveckling är minst sagt omfattande. Den översiktsartikel som Larkey, Stolp och Winer (1981) publicerade för mer än tio år sedan innehöll inte mindre än 393 referenser, och sedan dess har ytterligare ett stort antal böcker och artiklar publicerats. Vid empiriska test av de framlagda teorierna har flera ansatser prövats. För det första finns några studier (t.ex. Lowery och Berry, 1985; Fratianni och Spinelli, 1982) som visserligen föreslår ett antal möjliga förklaringar till den offentliga sektorns utveckling, men när teorierna sedan testas empiriskt sker detta genom att man behandlar en förklaring i taget. För att ett sådant förfarande ska vara korrekt krävs att de olika förklaringarna är ömsesidigt uteslutande. Om inte så är fallet, vilket är föga sannolikt, blir resultaten missvisande (de skattade ekvationerna är fel-specificerade). För det andra finns det studier där man hävdar att den offentliga sektorns expansion har en enda förklaring. Det kanske mest kända exemplet är Meltzer och Richard (1981), som hävdar att den offentliga sektorn växer som ett resultat av att lägre inkomstagare via sin röststyrka utnyttjar den offentliga sektorn till inkomstomfördelande åtgärder.

Det är dock viktigt att inse att alla teorier som framlagts är mer eller mindre partiella förklaringar till utvecklingen. Var och en av dem kan mycket väl utgöra en del av sanningen, men ingen teori kan förklara hela skeendet. Vi behöver därför en modell som kan inkludera element från flera teorier inom en gemensam ram. En viktig utgångspunkt är då att skilja på förklaringar som avser utbudet av respektive efterfrågan på offentlig sektor. Ett implicit antagande bakom efterfrågeförklaringarna är att myndigheterna ser till att anpassa de offentliga utgifterna till medborgarnas önskemål. Buchanan (1977) har träffande kallat detta för ”responsive

government” till skillnad från utbudsförklaringarnas ”excessive government”, som agerar oberoende av medborgarnas efterfrågan på offentlig verksamhet. Nedan följer en kortfattad inventering av de viktigaste efterfråge- och utbudsförklaringarna i litteraturen.

Efterfrågeförklaringar

Wagners lag. Eftersom denna förklaring till den offentliga sektorns expansion behandlats utförligt i avsnittet på sid. 99–101 ovan, nöjer jag mig med att upprepa att Wagner menade att moderniseringen av samhället skulle leda till att den offentliga sektorn relativt sett blev allt större. Den viktigaste indikatorn på att samhället moderniseras är ökade inkomster, men också andra samhällsförändringar brukar följa, t.ex. en ökad urbanisering. En ytterligare variabel som används när hypotesen testas nedan är den andel av befolkningen som inte tillhör den yrkesaktiva befolkningen. Det har särskilt hävdats (se t.ex. Smolensky, Pommerehne och Dalrymple, 1979) att en ökande andel pensionärer leder till en stark press uppåt på de offentliga utgifterna. Särskilt gäller detta transfereringarna.

Oelastisk efterfrågan. Liksom i alla andra efterfrågesamband bör en priseffekt inkluderas. Denna förklaring är dock problematisk på grund av att konsumenten sällan eller aldrig betalar varans eller tjänstens fulla kostnad direkt utan det direkta priset ligger ofta nära noll. Emellertid är det fortfarande möjligt att härleda ett implicit skattepris för offentliga varor och tjänster. Vid sådana studier har man utan undantag funnit att den absoluta priselasticiteten är mindre än ett.¹¹

För att denna förklaring ska ha någon relevans måste den kopplas till ett antagande om att relativpriset för offentligt producerade varor och tjänster tenderar att öka över tiden. Så verkar också vara fallet, eftersom det är svårare att få till stånd produktivetsförbättringar inom den offentliga produktionen än inom framförallt industrin. Detta fenomen benämns ofta Baumols sjukdom efter Baumol (1967). Normalt

klassificeras det som en utbudsförklaring, men för att ha något förklaringsvärde måste det kombineras med prisoelastisk efterfrågan. Relativpriset på offentliga varor och tjänster finns därför med som en förklaringsvariabel både på efterfråge- och utbudssidan.

Efterfrågan på inkomstomfördelning. Under de senaste decennierna är det framförallt de offentliga transfereringarna som vuxit snabbt. Detta kan tyda på att efterfrågan på inkomstomfördelande åtgärder från väljarkåren har betydelse för de offentliga utgifternas utveckling. De teorier som bygger på denna förklaring tar sin utgångspunkt i det s.k. medianväljarteoremet (Bowen, 1943; Downs, 1957).

De viktigaste förespråkarna för denna förklaring är Meltzer och Richard (1981, 1983). Deras teori har två grundelement: konkurrensen om rösterna i de politiska valen och inkomstfördelningen i samhället. Den offentliga sektorn växer när rösträtten utvidgas till allt fler människor med en inkomst som är lägre än den typiska inkomsten i samhället (medianinkomsten), när tillväxten i inkomsterna underlättar finansieringen av utgifterna och när inkomstfördelningen är ojämn. Samtidigt har inkomstomfördelande åtgärder en realekonomisk kostnad genom att de minskar drivkrafterna till arbete och sparande. Detta bromsar utgiftsexpansionen, men denna effekt antas vara relativt svag. Den offentliga sektorn fortsätter att växa på grund av att det finns en avgörande skillnad mellan den politiska och den ekonomiska marknaden. Den senare ger upphov till en inkomstfördelning som är mindre jämn än fördelningen av individernas röststyrka. Det lönar sig därför för dem med lägst inkomster att utnyttja den politiska processen för att få till stånd inkomstomfördelningar via den offentliga sektorn. Speciellt bör utrymmet för sådana omfördelningar vara stort när medianinkomsten ligger betydligt under genomsnittsinkomsten. En regering har då möjlighet att via offentliga utgifter vinna röster från marginalväljargrupper.

Intressegruppers styrka. Detta är en av de äldsta public choice-förklaringarna till tillväxten i den offentliga sektorn

(Buchanan och Tullock, 1962). Starka intresseorganisationer har stora resurser att artikulera en efterfrågan på offentliga utgifter som gynnar de egna medlemmarna. Politikernas motstånd mot de framförda kraven på lägre skatter och/eller ökade bidrag till vissa grupper försvagas av att det kostar relativt lite att tillfredsställa en intressegrupp, eftersom kostnaderna i form av högre skatter fördelas över hela valmanskåren. Intäkterna i form av fler röster från den tillfredsställda gruppen kan däremot tänkas bli betydande.

Cameron (1978) hävdar att graden av öppenhet gentemot utlandet är avgörande för hur intressegrupper frodas. Hans hypotes är att ökad öppenhet leder till större industriell koncentration, vilket gör att fackföreningarna blir större och starkare. Dessutom anses ökad öppenhet innebära en större utsatthet för konkurrens, vilket leder till att producenterna – vilka i regel är få och stora – verkar för olika former av subventioner, skattelättnader och regleringar för att minska konkurrensen (North, 1985).

Skatteillusion. Även om de som efterfrågar offentliga utgifter försöker kalkylera skattepriset för sin konsumtion, så finns det många orsaker till varför man tenderar att underskatta den verkliga skattebördan. Pommerehne och Schneider (1978) identifierar tre skäl till varför det är svårt att bedöma vad man totalt sett erlägger i skatt. Särskilt svåra att beräkna är troligtvis de indirekta omsättnings- och mervärdesskatterna. För det andra kan det bli särskilt svårt för individen att bedöma skattebördan om regeringen delvis använder sig av underskottsfinansiering. För det tredje blir det svårare för individen att beräkna sin totala skattebördan när skattesystemet är mycket komplext med ett stort antal mer eller mindre synliga skatter. Dessa tre effekter fångas in i de empiriska skattningarna genom att inkludera en variabel för varje effekt: de direkta skatternas andel av de totala skatteintäkterna, ett mått på budgetunderskottets storlek och ett s.k. Herfindahlindex som mått på skattesystemets komplexitet.¹²

Slutligen, om marginals-katten stiger med ökande inkomst och inkomstskatteskalen inte indexuppräknas, kommer in-

flationen att automatiskt höja de relativa skatteintäkterna. Det blir i så fall möjligt att automatiskt expandera de offentliga utgifterna i förhållande till BNP. Under större delen av efterkrigstiden har inkomstskatteskalen inte varit indexreglerad i Sverige. Inflationstakten finns därför med som en potentiell förklaringsvariabel vid den statistiska analysen.

Utbudsförklaringar

Baumols sjukdom. Denna effekt har redan diskuterats bland efterfrågeförklaringarna. Idén är att låg eller total avsaknad av produktivitetstillväxt, i kombination med att lönerna i privat och offentlig sektor ökar ungefär lika snabbt, leder till att den offentliga sektorns andel av BNP i löpande priser tenderar att öka även om volymen inte ökar snabbare än BNP.

Inflytande från offentliganställda. Då tjänstemännen i offentlig sektor ofta har mer information än politikerna, har de möjligheter att påverka de offentliga utgifterna. Niskanen (1971) är troligen den mest kända proponenten för denna typ av förklaring till de offentliga utgifternas utveckling. Han menar att offentliganställda har ett egenintresse av en större offentlig sektor och att de dessutom har det nödvändiga inflytandet över de politiska församlingarna och den offentliga produktionen för att få igenom sina önskemål. Anledningen till att storleken blir ett viktigt mål för de offentliganställda är att deras inkomst, status, avancemangsmöjligheter osv. anses vara direkt kopplade till storleken.

Romer och Rosenthal (1978, 1979) har utvecklat en modell där den offentliga byråkratin, på grund av att den kontrollerar den politiska dagordningen, har möjlighet att få igenom en offentlig budget som är större än den som medianväljaren föredrar.

De offentliganställdas möjligheter att få till stånd "för stora" offentliga utgifter ökar om de utgör en betydande andel av valmanskåren. Detta kan vara av särskilt stor betydelse i Sverige där närmare 40 procent av arbetskraften är sysselsatt i offentlig sektor inklusive offentligt ägda företag och affärsverk.¹³

Kontracyklisk politik. Regeringen kan tänkas svara på en lågkonjunktur genom att höja de offentliga utgifterna. Att bedriva en expansiv ekonomisk politik under lågkonjunkturer för att motverka nedgången i den privata sektorn är en hörnpelare i keynesianismen. Argumenten för detta är välkända och behöver inte upprepas här. För att fånga en eventuell effekt av en sådan politik på de offentliga utgifterna inkluderas ett arbetslöshetsmått som en förklaringsvariabel. Samtidigt skall betonas att eftersom arbetslösheten inte stiger långsiktigt är det svårt att *a priori* se att en kontracyklisk politik skall ha någon självständig effekt på den långsiktiga utgiftsutvecklingen.¹⁴

Regeringens politiska färg. Ofta antas att socialdemokratiska regeringar skulle öka de offentliga utgifterna snabbare än borgerliga regeringar. Det skall redan här sägas att det finns flera problem med att testa betydelsen av regeringens politiska färg för de offentliga utgifternas utveckling.¹⁵ Resultaten är ofta känsliga för hur vänster-högerskalan definieras, olika partier kan förespråka olika slag av offentliga utgifter, vilket gör att effekten på de totala utgifterna blir mindre än på dessas sammansättning osv. Jag testar för en sådan effekt genom att inkludera en socialdemokratisk dummyvariabel i regressionerna.

Koalitionsregeringar. Hypotesen som här framförts är att koalitionsregeringar skulle ha svårare att hålla tillbaka de offentliga utgifterna, eftersom varje regeringsbeslut kräver kohandel mellan partierna och därmed att särintressen i högre grad får sina önskemål tillfredsställda.

Maktfördelningen mellan stat och kommun. Brennan och Buchanan (1977) menar att en stark centralregering har lättare att ena sig om skattehöjningar, medan Tarschys (1975) hävdar att en hög grad av kommunala utgiftsbeslut stimulerar de totala utgifterna. Detta beror på att kommunerna ej tar ansvar för den totala skattebelastningen och de är dessutom mindre påpassade av massmedierna. Det är således oklart vilken effekt vi skall förvänta oss av förskjutningar i

maktfördelningen mellan stat och kommun. Hypotesen testas genom att inkludera de statliga skatternas andel av de totala skatterna som en förklaringsvariabel i regressionerna.

Minskade skatteindrivningskostnader. Kau och Rubin (1981) hävdar att de offentliga utgifterna ökat på grund av att kostnaden för att driva in nödvändiga medel minskat genom teknologiska och strukturella förändringar i samhället. Argumentationen baserar sig på ett av public choice-teorins grundantagande, nämligen att politikerna alltid kan vinna röster genom att erbjuda förmåner till väldefinierade grupper på bekostnad av den breda majoriteten. Ett sådant resonemang implicerar att den offentliga sektorns storlek bestäms från intäktssidan (jfr trappstegshypotesen).

Det finns starka skäl att tro att skatteindrivningskostnaderna sjunkit över tiden (Ward, 1982). För det första har många sysslor som tidigare utfördes inom hushållets ram överförts till marknadssektorn och därmed blivit beskattningsbara. För det andra har den ökade specialiseringen och arbetsdelningen minskat andelen egenföretagare. Eftersom inkomster för den anställde är kostnader för arbetsgivaren, kommer den senare att rapportera sådana löneutbetalningar till skattemyndigheten. Slutligen har införandet av källskatt och datoriseringen av allt fler transaktioner medfört att det blivit enklare för myndigheterna att driva in skatterna till en låg kostnad. Processen är naturligtvis mångfasetterad och fångas svårligen av en enda empirisk indikator. Variabler som använts i litteraturen är egenföretagarnas andel av arbetskraften, jordbrukssektorns andel av BNP och kvinnlig förvärvsfrekvens. I den studie som redovisas här har kvinnlig förvärvsfrekvens inkluderats bland förklaringsvariablerna.

Detta avslutar den kortfattade inventeringen av den litteratur som försöker förklara hur de offentliga utgifterna utvecklas. Litteraturgenomgången är inte heltäckande. De förklaringar som behandlas är de jag bedömer vara av störst potentiell relevans för att förklara den offentliga utgiftsutvecklingen i Sverige under efterkrigstiden.

Modell och data

I tabell 2.3 sammanfattas de förklaringsvariabler som utnyttjas i den empiriska analysen. Men innan det empiriska testet genomförs är det nödvändigt att utveckla en modell där de olika efterfråge- och utbudsförklaringarna kan integreras inom en gemensam ram.

I konventionella utbuds- och efterfrågemodeller brukar man anta att prisnivån förändras så jämvikt uppnås. Men även om relativpriset för offentliga tjänster finns med som ett argument både på efterfråge- och utbudssidan finns det ingen anledning att tro att relativpriset i varje tidsperiod kommer att förändras så att utbud och efterfrågan blir lika. De observerade kvantiteterna bör svara antingen mot efterfrågan eller utbud, men sällan mot båda.

I modellen antas att kvantiteten bestäms av vad som är störst av utbud och efterfrågan. Politiker och byråkrater antas snabbt anpassa sig till en ökad efterfrågan även om detta på kort sikt resulterar i ett budgetunderskott och tvärtom när utbudet är större än efterfrågan. När väl ett utbud uppkommit kommer det att konsumeras på ett eller annat sätt. Dessutom gäller ju att även om ett visst utbud ej efterfrågas så kommer det ändå att registreras som offentlig konsumtion i nationalräkenskaperna, eftersom denna erhålls genom att addera kostnaderna för alla insatsfaktorer. I figur 2.13 ges de kvantiteter som vi kommer att observera av de tjockare segmenten av efterfråge- respektive utbudskurvan.

Modellen skattas med en s.k. Full-Information Maximum Likelihood-metod som gör det möjligt att identifiera om utbud eller efterfrågan dominerar i varje period utan att det krävs ytterligare information.¹⁶

Tabell 2.3 Förklaringsvariabler som används i den statistiska analysen.

<i>Efterfrågeförklaring</i>	<i>Variabel och förväntat tecken</i>	
Wagners lag	Andel av befolkningen som bor i tätort	+
	Real BNP	+
	Andel av befolkningen som ej är yrkesaktiv	+
Oelastisk efterfrågan	Relativpriset mellan offentlig produktion och den totala produktionen, BNP	+
Efterfrågan på inkomstomfördelning	Kvoten mellan median- och medelinkomst	-
Intressegruppers styrka	Andelen av löntagarna som är fackligt anslutna	+
	Utrikeshandeln som andel av BNP	+
Skatteillusion	Inflationstakten	+
	Herfindahlindex för skattesystemets komplexitet	-
	Direkta skatternas andel av skatteintäkterna	-
	Det relativa budgetunderskottet	+
<i>Utbudsförklaring</i>	<i>Variabel och förväntat tecken</i>	
Baumols sjukdom	Relativpriset mellan offentlig produktion och den totala produktionen, BNP	+
Inflytande från offentliganställda	De offentliganställdas andel av sysselsättningen (instrumentvariabel)	+
Kontracyklisk politik	Utvidgat arbetslöshetsmått (instrumentvariabel)	+
Regeringens politiska färg	Dummyvariabel för socialdemokratisk regering	+
Koalitionsregering	Mått för olika typer av koalitionsregeringar	+
Maktfördelning mellan stat och kommun	Statsskattens andel av de totala skatterna	?
Minskade skatteindrivningskostnader	Kvinnlig förvärvsfrekvens	+

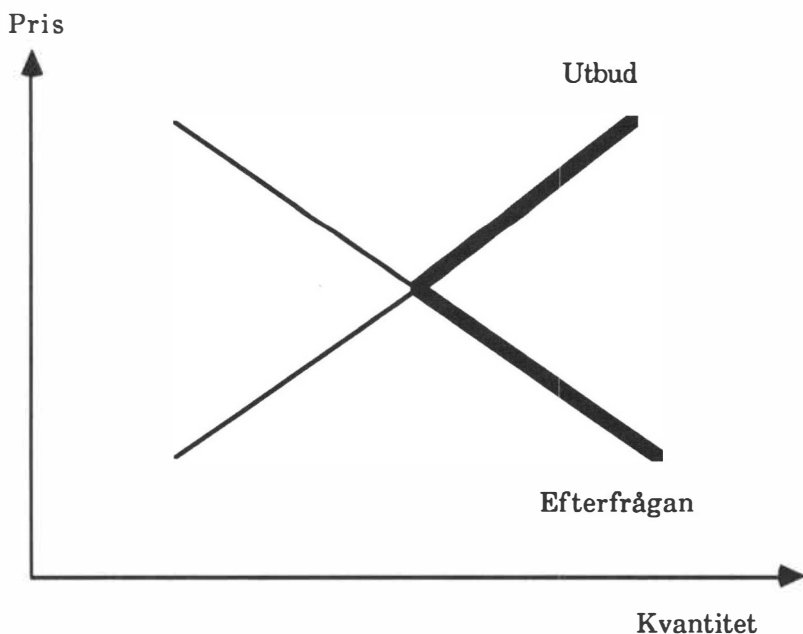
Källor: Alla data över de offentliga utgifterna, real BNP, utrikeshandeln andel av BNP, inflationstakten, Herfindahlindexet för skattesystemets komplexitet, inflationstakten, de direkta skatternas andel av skatteintäk-

terna, det relativa budgetunderskottet, och statsskattens andel av BNP har beräknats från SCB:s nationalräkenskaper.

Kvoten mellan median- och medelinkomst har beräknats från uppgifter som erhållits direkt från SCB. Detta gäller också för samtliga sysselsättningsdata utom det utvidgade arbetslöshetsmättet. Det senare konstruerades genom att kombinera data över öppen och dold arbetslöshet sammanställda av Näringslivets Ekonomifakta och data över stocken av individer som förtidspensionerats av arbetsmarknadsskäl och ännu ej fyllt 65 år (uppgifterna erhållna från Riksförsäkringsverket).

Andel av befolkningen som bor i tätort och nödvändiga data för att konstruera variabeln andel av befolkningen som ej är yrkesaktiv har hämtats från *Statistisk årsbok*. Andelen av löntagarna som är fackligt anslutna är från Kjellberg (1983) och från *Statistisk årsbok*. Kvinnlig förvärvsfrekvens har beräknats genom att utnyttja data från Silenstam (1960) och Gustafsson och Jakobsson (1985).

Figur 2.13 De observerade kvantiteterna i icke-jämviktsmodellen.



Resultat

I detta avsnitt redovisas huvudresultaten från skattningar som gjorts av den beskrivna modellen. Som beroende variabel har använts både olika mått på de offentliga utgifterna som andel av BNP och de reala offentliga utgifterna i sig. Separata skattningar har gjorts för utgifter avseende konsumtion, investeringar och transfereringar. Skattningarna hänför sig till perioden 1950–84. Den som vill se resultaten redovisade i alla detaljer hänvisas till Henrekson (1988) och Henrekson och Lybeck (1988). Här sammanfattas de viktigaste resultaten för respektive utgiftsslag. Avslutningsvis jämförs också resultaten för de två stora utgiftsslagen offentlig konsumtion och transfereringar.

Offentlig konsumtion

Generellt sett är utbudsvariablerna viktigare än efterfrågevariablerna för att förklara konsumtionsutgifternas utveckling. Det råder ingen tvekan om att Baumols sjukdom i kombination med en prisoelastisk efterfrågan är en viktig faktor bakom tillväxten, vilket indikeras av starkt signifikanta parameterskattningar för relativprisvariabeln både på efterfråge- och utbudssidan. Vad gäller utbudssidan leder inflytandet från de offentliganställda till ökande konsumtionsutgifter. De politiska variablerna, politisk färg och koalitionsregering, har en signifikant, om än ganska liten, positiv effekt.

Vidare leder en ökad kommunal kontroll över skatteintäkterna till en snabbare utgiftsutveckling. Den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen, vilken här tolkas som ett mått på lägre skatteindrivningskostnader,¹⁷ har också haft en starkt positiv effekt på utgifterna.

På efterfrågesidan är det framförallt en ökning i den icke-yrkesaktiva delen av befolkningen som stimulerar till ökade utgifter. Det finns också i de flesta fall en förväntad, om än ganska svag, effekt av efterfrågan på inkomstomfördelade åtgärder.

Transfereringar

Både utbuds- och efterfrågefaktorer förefaller viktiga för att förklara transfereringarnas utveckling. Föga förvånande har både relativpriset på offentlig produktion och inflytandet från de offentliganställda en negativ (om än insignifikant) effekt på transfereringarna, dvs. rakt motsatt den tidigare noterade effekten på konsumtionen. Således finns det inga belägg för att transfereringarna ökar som ett resultat av att de politiska beslutsfattarna försöker undvika de negativa effekterna av Baumols sjukdom genom att istället öka transfereringarna. Att det heller inte finns någon positiv effekt av de offentliganställdas inflytande på transfereringarna är konsistent med Niskanens och Romers och Rosenthals teorier, vilka förutsäger att de offentliganställda främst bör verka för ökande absorberande utgifter, eftersom dessa till största delen utgörs av deras egna löner.

På utbudssidan är arbetslöshetsmättet positivt och starkt signifikant. Detta kan delvis bero på att rätten till många transfereringar är knuten till individens arbetsmarknadsstatus. Koefficienten för kvinnlig förvärvsfrekvens är positiv och har en kraftig effekt.

Efterfrågan på transfereringar har i stor utsträckning ökat på grund av den snabba tillväxten av den icke-yrkesaktiva åldersgruppens andel av befolkningen. Särskilt pensionsutbetalningarna har stigit brant under den studerade perioden. Detta är en kombinerad effekt av en åldrande befolkning och ett flertal reformer som gjort pensionerna mer generösa. Vidare har intressegruppernas styrka bidragit till ökade transfereringar, vilket framgår av den positiva effekt som erhålls för fackanslutningsgraden. Sist, men inte minst är det värt att notera att efterfrågan på inkomstomfördelning har haft en större påverkan på transfereringarna än på konsumtionsutgifterna.

Offentliga investeringar

Redan inledningsvis vill jag påstå att det är tveksamt att anta att de offentliga investeringarna bestäms av samma

faktorer som transfereringar och offentlig konsumtion. Som vi såg i fig. 2.9–2.11 har investeringarna haft ett avvikande tillväxtmönster både vad gäller tidsprofil och takt. Sedan slutet av 1960-talet har till och med de absoluta investeringarna reallt sett fallit. Detta mönster framgår tydligt av regressionskattningarna.

De flesta koefficienterna har fel tecken, även om några av dem förtjänar att analyseras närmare. Urbaniseringsgraden och inflytandet från de offentliganställda har haft en starkt positiv effekt. Den snabba urbaniseringen på 1950-talet kan ha lett till en hög efterfrågan på offentliga investeringar. Den positiva effekten av inflytandet från de offentliganställda stämmer också med den uppställda hypotesen.

Icke desto mindre vill jag hävda att huvudslutsatsen från skattningen av de offentliga investeringarna är att de teorier som framlagts som förklaringar till den offentliga sektorns utveckling sällan ensamma är lämpade att förklara de offentliga investeringarna. Dessutom kan det vara så att den stora tidseftersläpningen fördunklar sambanden. Offentliga investeringar ger i ett senare skede upphov till ökad offentlig konsumtion. Investeringarna har en lång varaktighet, medan de konsumtionsutgifter de genererar följer långt senare och är utspridda över en mycket lång period.

Det kan finnas en liknande förklaring till att en ökad BNP enligt skattningarna inte ger upphov till ökade offentliga investeringar. Offentliga investeringar och ekonomisk tillväxt kan vara korrelerade, men tidsförskjutningen är troligtvis avsevärd. En alternativ förklaring är att de offentliga investeringarna varit kontracykliska. Ytterligare en möjlighet är att de politiska beslutsfattarna, vars främsta intresse är att bli omvalda, är mer benägna att reducera utgifterna för investeringar än för transfereringar och konsumtion. Effekterna av för låga offentliga investeringar blir tydliga först efter lång tid. Om den politiska tidshorisonten är kortare än den tidsrymd som krävs för att de positiva (negativa) effekterna av ökade (minskade) offentliga investeringar ska bli tydliga, är det sannolikt att utgifterna för investeringar långsiktigt blir för små i förhållande till utgifterna för löpande ändamål.

En jämförelse av resultaten för konsumtion och transfereringar

Det viktigaste resultatet som framkommer vid en jämförelse mellan vilka faktorer som förklarar transfereringarnas och konsumtionsutgifternas utveckling är att utbudssidan betyder mer för konsumtionsutgifterna. Detta ger stöd för hypotesen att de offentliganställdas preferenser för en större offentlig sektor är särskilt starka när det gäller offentlig konsumtion, därför att dessa utgifter gynnar dem direkt i form av löner, bra lokaler, bättre karriärmöjligheter osv. Denna uppfattning får ytterligare stöd av att den variabel som direkt avser att mäta de offentliganställdas inflytande är starkt positiv för offentlig konsumtion men inte signifikant skild från noll för transfereringar.

På utbudssidan är det också intressant att konstatera att kvinnlig förvärvsfrekvens har en starkt positiv effekt på båda utgiftsslagen. Här har detta tolkats som stöd för hypotesen att minskade skatteindrivningskostnader leder till ökade offentliga utgifter. Detta resultat måste emellertid tolkas med försiktighet, ty den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen har förändrat den svenska arbetsmarknaden i så hög grad att det med säkerhet haft andra viktiga effekter, vilka i sin tur kan ha påverkat både utbudet av och efterfrågan på offentliga utgifter.

På efterfrågesidan är det av särskilt intresse att notera effekterna av en stigande BNP på respektive utgiftsslag. För offentlig konsumtion är effekten positiv, medan den för transfereringarna inte är signifikant skild från noll. Denna försumbara effekt av en ökande BNP på transfereringarna kan indikera att det finns två motverkande krafter som i stor utsträckning tar ut varandra. Stigande inkomster ger otvivelaktigt utrymme för nya välfärdsreformer som expanderar transfereringsutgifterna. Å andra sidan tenderar också ekonomisk tillbakagång att höja transfereringsutgifterna av åtminstone två skäl. För det första är många transfereringar inkomstberoende och stiger när inkomstutvecklingen stagnerar. För det andra, vilket betonats av Shefrin (1980) och Thurow (1980), är regeringar i regel mycket dåliga på

att fördela ekonomiska förluster via det politiska systemet. När den ekonomiska tillväxten avtar eller upphör, kan politikerna reagera med att försöka minska fördelningskonflikterna i samhället genom att öka transfereringarna.

Slutligen är det intressant att observera att intressegruppernas styrka har en positiv effekt på transfereringarna men inte på konsumtionen. Detta är logiskt, eftersom intressegrupper har mer att tjäna på att försöka utverka direkta transfereringar som är garanterat privata, snarare än in natura-transfereringar i form av offentlig konsumtion eller offentliga investeringar som på grund av sin större trubbighet i de flesta fall även gynnar andra än den egna gruppens medlemmar.

Slutsatser

Som vi kunnat konstatera vid utvärderingen av Wagners lag för perioden från början av 1860-talet och fram till idag är det föga sannolikt att den mycket kraftiga långsiktiga ökningen av de offentliga utgifternas andel av BNP kan förklaras som ett resultat av att en stigande inkomstnivå *i sig* leder till en ökande offentlig utgiftsandel. Realinkomsten har stigit nästan utan avbrott sedan 1860-talet. Däremot steg den offentliga utgiftsandelen knappast alls under de första 60 åren till och med 1910-talet. Förutom en kraftig uppgång i början av 1920-talet skedde nästan hela den relativa ökningen i de offentliga utgifterna under en dryg trettioårsperiod med början ungefär 1950.

Denna analys pekar istället på behovet av att förklara varför de offentliga utgifterna började öka mycket kraftigt efter andra världskrigets slut trots att detta inte kan föras tillbaka till en fundamental förändring i realinkomstens tillväxttakt. Inte heller Peacock-Wisemans trappstegshypotes kan hjälpa oss att förstå detta trendbrott. Som vi såg ovan finns det inget stöd för att denna effekt ledde till att de offentliga utgifterna hamnade på en permanent högre nivå efter världskriget.

Vid analysen av orsakerna till förändringen i olika slag av offentliga utgifter efter 1950 kunde vi konstatera att både utbuds- och efterfrågerelaterade faktorer är viktiga. Utbudsrelaterade faktorer tenderar att vara viktigare för att förklara tillväxten i konsumtionsutgifterna, medan efterfrågefaktorer väger tyngst vid förklaringen av transfereringarna. Det är särskilt värt att notera att det är svårt att finna några konsistenta effekter av de politiska variablerna.

Den kanske viktigaste slutsatsen av analysen i detta kapitel är att den offentliga sektorns expansion är en mycket mångfasetterad process som svårigen låter sig beskrivas inom ramen för en relativt enkel (politisk-)ekonomisk modell. Vi har sett att utvecklingen definitivt inte kan förklaras av ett enkelt inkomstsamband; det går att identifiera perioder när den offentliga utgiftsandelens har varit oförändrad eller till och med minskat, medan realinkomsterna stadigvarande ökat. Det verkar heller inte vara möjligt att förklara den långsiktiga ökningen med att sociala omvälvningar fått till följd att människors preferenser varaktigt förskjutits till förmån för ökade offentliga utgifter.

Det mest anmärkningsvärda är istället att den offentliga sektorn började växa i en aldrig tidigare skådad takt under efterkrigstiden. Den snabba tillväxten fortsatte i Sverige en bit in på 1980-talet. Men från 1983–84 avstannade ökningstakten i de offentliga utgifterna betydligt, vilket fick till följd att de offentliga utgifterna som andel av BNP började sjunka. Denna utveckling påbörjades i Sverige fem à sex år senare än i de flesta andra industriländer. Dessutom startade nedgången från en högre nivå än i andra länder. Det bör dock noteras att de allra senaste åren inneburit att utgiftsandelens återigen stigit, och vi kan för närvarande inte se några tecken på att utgiftsandelens är på väg ner från 1992 års nivå på cirka 64 procent av BNP.

Vid en jämförelse med övriga industriländer är det värt att betona att utgiftsandelens i Sverige år 1960 ännu bara låg något högre än i övriga industriländer. Under de följande två decennierna drog Sverige ifrån OECD-genomsnittet och i början av 1980-talet låg vår utgiftsandel ca 20 procentenheter högre. Skillnaden i utgiftstryck gentemot OECD-genomsnit-

tet har kommit att ligga kvar på ungefärligen denna nivå.

Enligt min bedömning står en viktig orsak till den kraftiga tillväxten i den offentliga sektorn i Sverige – och för den delen i hela västvärlden – under efterkrigstiden att finna i keynesianismen. Keynesianismen fick ett kraftfullt genomslag i västvärlden efter krigsslutet, inte minst som ett resultat av den stora depressionen under 1930-talet. Depressionen innebar en allvarlig knäck för tilltron till den liberala marknadsekonomin förmåga att garantera ett stigande välstånd. Den keynesianska teoribildningen erbjöd nu en väl genomarbetad grund för att förespråka att den offentliga sektorn borde spela en mer aktiv roll i samhällsekonomin.

Samtidigt innebar den snabba expansion av den offentliga sektorn som påbörjades i hela västvärlden att fröet till en motreaktion såddes. Ju större den offentliga sektorn blivit som andel av ekonomin, desto svårare har det blivit att få till stånd en ytterligare expansion beroende på att det uppstått allt större incitamentsproblem och skatteklivar, att den svarta sektorn blivit relativt sett alltmer lönsam osv. Den långsamt växande besvikelsen över den offentliga sektorns bristande förmåga att säkerställa en balanserad ekonomisk utveckling har också utgjort en viktig inspirationskälla för nationalekonomer och andra samhällsvetare som utvecklat nya normativa teorier som tonar ned den offentliga sektorns betydelse för välståndsutvecklingen.

En naturlig slutsats av detta resonemang är att den dramatiska ökning i de offentliga utgifternas tillväxttakt som ägde rum under en historiskt sett relativt kort period knappast kan förklaras av enbart ekonomiska faktorer. Detta gäller också den minskning i den offentliga utgiftsandelen som ägde rum under andra hälften av 1980-talet. Detta innebär emellertid inte att man utesluter att utvecklingen för de offentliga utgifterna huvudsakligen bestäms av ekonomiska faktorer. Men för att blottlägga de komplexa samband som det här är fråga om är det nödvändigt att öka förståelsen för hur det politiska systemet absorberar och handlar som ett resultat av förändringar i resten av ekonomin. Kunskaperna om detta är fortfarande sorgligt ofullständiga.

Noter

¹ Se Lybeck (1984) eller Henrekson (1992) för vidare diskussion.

² BNP-siffror för perioden 1800–1861 kommer så småningom att publiceras inom projektet ”Historiska nationalräkenskaper för Sverige” vid ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet.

³ Om inte annat anges kommer alla nationalräkenskapsdata som används i detta kapitel att vara till marknadspris.

⁴ Åren 1991–93 är finansdepartementets prognos.

⁵ Eftersom Wagner var en sann 1800-talsoptimist förväntade han sig också att krig skulle bli både kortare och färre i takt med den ekonomiska utvecklingen. Vid en utvärdering av Wagners lag är det därför rimligt att fokusera på de icke-miltära absorberande utgifterna.

⁶ Stock och Watson (1988) ger en både översiktlig och relativt lättillgänglig presentation både av vad gemensamma trender är och hur man testar för förekomsten av desamma.

⁷ Den specialintresserade hänvisas till Henrekson (1990) för en kritisk utvärdering av tidigare test av hypotesen. Där återfinns också det tidsse-rietest som i denna framställning endast redovisas helt översiktligt.

⁸ Pryor (1968) är mig veterligen den enda studie som inkluderar tiden i den statistiska analysen.

⁹ Samma resultat erhålls också för Storbritannien, det andra landet som ingår i den refererade studien.

¹⁰ Efter den allvarliga kostnadskrisen i svensk industri i mitten av 1970-talet kom subventionerna till näringslivet att bli omfattande. Dessa subventioner kunde sedan enkelt avvecklas när de stora krisbranscherna varv, stål och textil bantats och 1981–82 års devalveringar åstadkommit en dramatisk förbättring av näringslivets allmänna vinstnivå. Ränteutgifterna på statsskulden kom att minska snabbt genom att den kraftigt förbättrade budgetsituationen och den fortsatt höga inflationen minskade statsskuldens storlek i förhållande till BNP.

¹¹ Se Gramlich (1985) för en översikt av elva sådana studier. Den genomsnittliga priselasticiteten i dessa studier är $-0,51$. Nordström (1984) skattar priselasticiteten på kommunal nivå i Sverige till $-0,60$.

¹² För att få ett värde på indexet delades de totala intäkterna upp i fyra komponenter: direkta skatter, indirekta skatter, arbetsgivaravgifter och övriga inkomster. Indexets värde är lika med summan av de kvadrerade andelarna, dvs. ju lägre värde på indexet desto mer komplext skattesystem.

¹³ Om man till de offentliganställda adderar dem som får huvuddelen av sina inkomster från det offentliga transfereringssystemet, beräknar Lindbeck (1988) att ungefär 55 procent av valmanskåren ”lever på” offentlig sektor.

¹⁴ En möjlighet är att det föreligger en asymmetri i regeringens utgiftsbeteende genom att utgiftsexpansionen i lågkonjunktur inte möts av en lika kraftig utgiftsreduktion i högkonjunktur. Bird (1970) har kallat detta för spärrehjulseffekten (*ratchet effect*) på offentliga utgifter.

¹⁵ Castles (1982) diskuterar detta närmare.

¹⁶ Metoden finns närmare beskriven i Maddala och Nelson (1974).

¹⁷ Alternativa tolkningar av denna variabel är naturligtvis möjliga, t.ex. att ökad kvinnlig närvaro på arbetsmarknaden ställer ökade krav på bl.a. barnomsorg och äldreomsorg i offentlig regi.

Referenser

- André, C. och Delorme, R. (1978), "The Long-Run Growth of Public Expenditure in France". *Public Finance* 33 (1–2), 42–66.
- Baumol, W.J. (1951), *Economic Dynamics. An Introduction*. Macmillan, New York.
- Baumol, W.J. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis". *American Economic Review* 57 (2), 415–426.
- Bird, R.M. (1970), *The Growth of Government Spending in Canada*. Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Bonin, J.M., Finch, B.W. och Waters, J.B. (1969), "Alternative Tests of the 'Displacement Effect' Hypothesis". *Public Finance* 24 (3), 441–456.
- Bowen, H. (1943), "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources". *Quarterly Journal of Economics* 58, 27–48.
- Box, G.E.P. och Jenkins, G.M. (1976), *Time Series Analysis: Forecasting and Control*. 2:a reviderade uppl., Holden-Day, San Francisco.
- Brennan, G. och Buchanan, J.M. (1977), "Towards a Tax Constitution for Leviathan". *Journal of Public Economics* 8 (3), 255–273.
- Buchanan, J.M. (1977), "Why Does Government Grow?". I T.E. Borcherding, (red.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Duke University Press, Durham.
- Buchanan, J.M. och Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Cameron, D.R. (1978), "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis". *American Political Science Review* 72, 1243–1261.
- Carlsson, S. (1966), "Den sociala omgrupperingen i Sverige efter 1866". I *Samhälle och riksdag, I*. Uppsala.
- Castles, F.G. (1982), "The Impact of Parties on Public Expenditure", I F.G. Castles, (red.), *The Impact of Parties*. Sage Publications, Beverly Hills.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row, New York.
- Fratianni, M. och Spinelli, F. (1982), "The Growth of Government in Italy: Evidence from 1861 to 1979". *Public Choice* 39, 221–243.
- Ganti, S. och Kolluri B.R. (1979), "Wagner's Law of Public Expenditures: Some Efficient Results for the United States". *Public Finance* 34 (2), 225–233.
- Goffman, I.J. och Mahar, D.J. (1971), "The Growth of Public Expenditures in Selected Developing Nations: Six Caribbean Countries". *Public Finance* 26 (1), 57–74.
- Gramlich, E.M. (1985), "Excessive Government Spending in the U.S.: Facts and Theories". I E.M. Gramlich och B.-C. Ysander, (red.), *Control of Local Government*. Almqvist & Wicksell, Stockholm.
- Gupta, S.P. (1967), "Public Expenditure and Economic Growth: A Time-Series Analysis". *Public Finance* 22 (4), 423–461.

- Gustafsson, S. och Jacobsson, R. (1985), "Trends in Female Labor Force Participation in Sweden". *Journal of Labor Economics* 3 (1), 256–274.
- Henrekson, M. (1988), "Swedish Government Growth: A Disequilibrium Analysis". I J.A. Lybeck och M. Henrekson (red.), *Explaining the Growth of Government*. North-Holland, Amsterdam.
- Henrekson, M. (1990), "The Peacock and Wiseman Displacement Effect: A Reappraisal and a New Test". *European Journal of Political Economy* 6 (2), 245–260.
- Henrekson, M. (1992), *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*. Avebury, Aldershot.
- Henrekson, M. och Lybeck, J.A. (1988), "Explaining the Growth of Government in Sweden: A Disequilibrium Approach". *Public Choice* 57 (3), 213–232.
- Höök, E. (1962), *Den offentliga sektorns expansion*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Kau, J.B. och Rubin, P.H. (1981), "The Size of Government". *Public Choice* 37 (2), 261–274.
- Kjellberg, A. (1983), *Facklig organisering i tolv länder*. Arkiv, Lund.
- Krantz, O. (1987), *Historiska nationalräkenskaper för Sverige: Offentlig verksamhet 1800–1980*. Studentlitteratur, Lund.
- Krantz, O. och Nilsson, C.A. (1975), *Swedish National Product 1861–1970. New Aspects on Method and Measurement*. CWK Gleerup, Lund.
- Larkey, P.D., Stolp, C. och Winer, M. (1981), "Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment". *Journal of Public Policy* 1 (2), 157–220.
- Lindbeck, A. (1988), "Consequences of the Advanced Welfare State". *The World Economy* 11 (1), 19–37.
- Lowery, D. och Berry, W.D. (1983), "The Growth of Government in the United States: An Empirical Assessment of Competing Explanations". *American Journal of Political Science* 27, 665–694.
- Lybeck, J.A. (1984), *Hur stor är den offentliga sektorn?* Liber Förlag, Malmö.
- Maddala, G.S. och Nelson, F.D. (1974), "Maximum Likelihood Methods for Models of Markets in Disequilibrium". *Econometrica* 42 (6), 1013–1030.
- Meltzer, A.H. och Richard, S.F. (1981), "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy* 89 (5), 914–927.
- Meltzer, A.H. och Richard, S.F. (1983), "Tests of a Rational Theory of the Size of Government". *Public Choice* 41 (3), 403–418.
- Musgrave, R.A. (1969), *Fiscal Systems*. Yale University Press, New Haven och London.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine, Chicago.
- Nordström, T. (1984), "En modell för kommunalt utgiftsbeteende". Stencil, Industrins Utredningsinstitut, Stockholm.
- North, D.C. (1985), "The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective". *Journal of Public Economics* 28 (3), 383–399.
- Peacock, A.T. och Wiseman, J. (1961), *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*. Princeton University Press, Princeton.

- Pommerehne, W.W. och Schneider, F. (1978), "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending". *Kyklos* 31 (3), 381–408.
- Pryor, F.L. (1968), *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- Romer, T. och Rosenthal, H. (1978), "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo". *Public Choice* 33 (4), 27–43.
- Romer, T. och Rosenthal, H. (1979), "Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy". *Quarterly Journal of Economics* 93 (4), 563–587.
- Rostow, W.W. (1971), *Politics and the Stages of Growth*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Shefrin, B.M. (1980), *The Future of U.S. Politics in An Age of Economic Limits*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Silenstam, P. (1960), *Arbetskraftsutbudets utveckling i Sverige 1870–1965*. Almqvist & Wicksell, Stockholm.
- Smolensky, E., Pommerehne, W.W. och Dalrymple, R.E. (1979), "Postfisc Income Inequality: A Comparison of the United States and West Germany". I J.R. Moroney, (red.), *Income Inequality: Trends and International Comparisons*. D.C. Heath, Lexington, MA.
- Statistiska Centralbyrån (1969), *Historisk statistik för Sverige. Del 1: Befolkning 1720–1967*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Stock, J.H. och Watson, M.W. (1988), "Variable Trends in Economic Time Series". *Journal of Economic Perspectives* 2 (3), 147–174.
- Tarschys, D. (1975), "The Growth of Public Expenditures – Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies* 10 (1), 9–32.
- Thurow, L.C. (1980), *The Zero-Sum Society: Distribution and the Possibilities for Change*. Basic Books, New York.
- Wagner, A. (1883, 1890), *Finanzwissenschaft*. 2:a och 3:e uppl., Leipzig. Delvis omtryckt i R.A. Musgrave och A.T. Peacock, (red.), (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan, London.
- Wagner, A. (1893), *Grundlegung der politischen Ökonomie*. 3:e uppl., Leipzig.
- Ward, B. (1982), "Taxes and the Size of Government". *American Economic Review* 72 (2), 346–350.

3

Offentliga nyttigheter

LARS HULTKRANTZ

Offentligt eller privat?

Den offentliga sektorns betydelse för resursanvändningen i ekonomin är genomgripande. Stat, landsting och primärkommuner är beställare till en stor del av samhällets produktion av varor och tjänster. I betydande utsträckning utförs denna produktion i egen regi. Statens roll i samhälls-ekonomin begränsar sig inte till detta. Genom skatterna och transfereringarna kanaliseras den offentliga sektorn en stor del av samhällets resurser. Dessa flöden påverkar direkt och indirekt utnyttjandet och fördelningen av resurserna i hela ekonomin. Lagarna och de administrativa och ekonomiska regleringarna har avgörande betydelse för ekonomins funktion. De skapar det institutionella fundamentet för det ekonomiska systemet, styr det och hämmar det.

I detta kapitel skall vi skärskåda skälen för att konsumtion och produktion av varor och tjänster sker i den offentliga sektorn. Vi skall här lämna statens roll som beskattare, lagstiftare osv. åt sidan. Även bortsett från sådana uppenbara kopplingar som att den offentliga sektorns konsumtion och produktion finansieras med skatter och måste följa lagarna är det emellertid ofta svårt att särskilja den offentliga sektorns olika funktioner. Vid närmare granskning visar sig offentlig produktion ofta vara infogad i ett politiskt paket som även innehåller transfereringar, skatter och regleringar. En "typisk" offentlig tjänst som t.ex. folktandvård ingår i en tandvårdspolitik med allmän tandvårdsförsäkring, fri tandvård i offentlig regi för vissa grupper osv. Rör det sig här om offentlig produktion, transfereringar eller reglering av en bransch? Uppenbarligen finns inslag av allt detta på samma gång.

Tonvikten i detta kapitel ligger vid den produktion och konsumtion av varor och tjänster som styrs direkt av politiska beslut, t.ex. brandförsvaret, bibliotekstjänster, grundskoleutbildning. Någon precis avgränsning mellan detta och den indirekta påverkan av politiska beslut på produktion och konsumtion i allmänhet låter sig dock inte göras. En del av den offentliga konsumtionen produceras i egen regi men

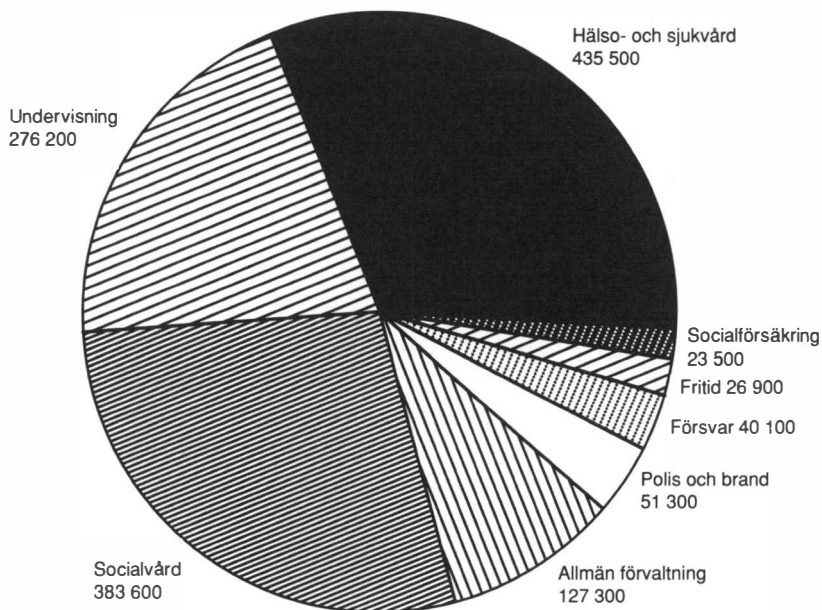
en annan stor del tillhandahålls av privata producenter. Viss offentlig produktion finansieras med skatter, annan med mer eller mindre marknadsbestämda priser och avgifter.

Storleken av den offentliga sektorns konsumtion och produktion är imponerande. Kommunernas konsumtion svarar idag för 20 procent av BNP och den statliga konsumtionen för knappt 8 procent av BNP. Produktionen av tjänster i den offentliga sektorn sysselsätter nästan 1,5 miljoner människor. I figur 3.1 ser vi hur de offentliga myndigheternas sysselsättning fördelas på olika verksamheter. I någon mån bekräftas fördomen att den offentliga sektorn ägnar sig åt våld och byråkrati. Polis, brandbekämpning och försvar svarar för 6 procent av sysselsättningen, och allmän förvaltning för ytterligare 9 procent. Det är emellertid undervisning och vård som är de huvudsakliga sysslorna. Totalt ägnar sig tre fjärdedelar av den offentliga sektorns anställda åt detta.

Detta är naturligtvis till övervägande del samhällsnyttig verksamhet. Det ligger därför nära till hands att tro att det just är hänsyn till "samhällsnyttan", dvs. välfärden för alla och envar, som drivit fram den offentliga konsumtionen och produktionen. Man kan se den offentliga sektorn som resultatet av ett samhällskontrakt, i vilket samhällets medlemmar enats om att viss konsumtion sker gemensamt. Orsaken till detta bör rimligen vara att denna verksamhet inte lämpar sig för individuell, marknadsstyrd, konsumtion eller produktion. Effektiviteten i samhällets resursanvändning ökas därför om verksamheten utförs inom offentlig sektor. Eftersom den ekonomiska välfärdsteorin i sin analys av marknader visar skälen till att marknader i vissa fall misslyckas, bör vi kunna använda denna teori som förklaring till varför vissa nyttigheter konsumeras och produceras i offentlig sektor.

En förebild till denna beskrivning av den offentliga sektorn som resultatet av ett ömsesidigt fördelaktigt samhällskontrakt finner vi i vanliga föreningar, där ju medlemmar frivilligt ansluter sig för att utföra viss verksamhet tillsammans, t.ex. en idrottsförening. Den offentliga sektorn kan ses som en superförening med ett mycket brett aktivitets-

Figur 3.1. Sysselsättning i offentliga myndigheter.



program. Grundlagen är denna förenings stadgar och skatterna motsvarar medlemsavgiften.

Denna liknelse haltar emellertid ifråga om frivilligheten. Även om det finns vissa möjligheter att flytta mellan länder¹ är medlemskapet, dvs. medborgarskapet, obligatoriskt. Statens möjligheter att utöva tvång mot sina medlemmar är betydligt större än en vanlig förenings.

Detta är en avgörande skillnad. Staten behöver inte vara till allas nytta. I en normal affärssuppörelse kan både köpare och säljare räkna med att ha fördel av affären, i en förening kan man träda ur om man tycker att nackdelarna överväger. Till statsmakten är vi alla anslutna och den som bryter mot lagar och regler blir straffad. Den offentliga sektorns åtgärder behöver därför inte vara *paretoeffektiv*, dvs. innebära att alla får en minst lika hög välfärd utan åtgärden som de får med den (och åtminstone någon får det lite bättre). Effektivitet är visserligen ett viktigt motiv för den offentliga verksamheten, men omfördelning är ett annat. Utfallet av olika delar av den offentliga verksamheten kan

därför innebära en försämring för enskilda individer eller grupper. De skulle således inte ha kommit till stånd om verksamheten varit frivillig.

De flesta medborgares inkomst och förmögenhet är idag till stor del beroende av politiska beslut. En ändring i en skatteregel, ett avskaffat bidrag, borttagande eller införande av en viss reglering kan få betydande konsekvenser för många människors inkomster. De omfördelningar som görs är ofta inte resultatet av en öppet erkänd och antagen fördelningspolitik utan är mer eller mindre förbisedda biffekter av andra beslut. Ett exempel är de mycket stora subventionerna via skattesystemet till lånefinansierat bostadssparande som under särskilt 1970- och 1980-talet ledde till stora och svåröverskådliga inkomstöverföringar mellan olika samhällsgrupper, utan att på något sätt avspegla en avsiktlig fördelningspolitik.

Beslut om den offentliga verksamheten blir därför som regel bedömda, av individer och grupper, inte endast utifrån effektivitetsaspekter utan även med hänsyn till de omfördelningar som de ger upphov till. Detta gäller de flesta beslut, dvs. inte bara fördelningspolitiska beslut. Inflytelserika grupper, inom och utanför den offentliga sektorn, kan utnyttja statens tvångsmedel, t.ex. beskattningen, och driva genom beslut om verksamhet som inte ens är *potentiellt* paretoeffektiv (s.k. *Hicks-Kaldoreffektivitet*). Sådan verksamhet är samhällsekonomiskt olönsam, dvs. "vinnarna" vinner mindre än vad "förlorarna" förlorar. Eftersom den offentliga sektorn inte bygger på frivillighet, och därför inte förutsätter att kompensering betalningar (alltid) görs till dem som tvingas uppföra något, är vägen öppen för sådant.

Den offentliga sektorn utnyttjas därför som medel för sår-intressen att tillskansa sig fördelar på andras bekostnad. Detta är emellertid allom bekant, så det sker inte utan motstånd. För att i görligaste mån förhindra att politiken används på detta sätt sker en ständig granskning, utförd av politiker, media, allmänheten, intressegrupper etc. För att få ett brett politiskt stöd för en åtgärd är det därför ofta nödvändigt att den för opinion och beslutsfattare *framstår* som rättvis. Detta behöver inte alltid vara riktigt; vanligt är t.ex.

att man lyfter fram särskilt "utsatta" personers problem, t.ex. pensionärer utan ATP, villaägare med höga lån, bilpendlare i Norrland, osv., för att motivera omfördelande åtgärder till förmån för en bredare intressegrupp (pensionärer, villaägare, bilister). Inte sällan är emellertid den förmenta rättvisan viktigare än effektivitetsargument som skäl för att viss verksamhet bedrivs i den offentliga sektorn. Detta är huvudskälet till att en stor del av hyreshusen i Sverige förvaltas av offentligt ägda bolag och stiftelser ("allmännyttan"), istället för att ägas av privata hyresvärdar.

Många samhällsekonomiskt lönsamma politiska förslag stupar på misstanken om otillbörlig omfördelning. Ett exempel kan hämtas från miljöpolitiken. I Sverige och i många andra länder förlitar sig denna huvudsakligen till direkta regleringar som innebär att gränsvärden och andra villkor bestäms för enskilda produktionsanläggningar. Det har sedan länge varit känt att denna regleringsform ofta är underlägsen en styrning med ekonomiska styrmedel, t.ex. utsläppsavgifter eller överlåtbara utsläppskvoter. Sådana styrmedel ger möjlighet att lösa problemen till lägre kostnad och ger incitament för företagen att själva söka nya och bättre lösningar. Ändå har såväl industri som miljövårdsorganisationer länge föredragit den traditionella, mindre effektiva, regleringen. Invändningarna mot de ekonomiska styrmedlen har varit fördelningsmässiga. Industrin har misstänkt att de skall utnyttjas som svepskäl för höjd beskattning. Naturvårdsvänner har stegrat sig inför tanken på att enskilda företag (alltför billigt?) skulle kunna "köpa sig" rätten att förorena eller kunna tjäna pengar på att sälja sina utsläppskvoter.

I stort sett varje politisk fråga ger upphov till avvägningar mellan enskilda intressen och allmänintresset. Kampen för att utnyttja, eller förhindra utnyttjandet av, statens tvångsmakt för att omfördela resurser mellan grupper och individer kan därför lätt förlama samhällsekonomin. Åtskilliga länder har varit, och flera länder är fortfarande, styrda av maffialiknande härskare som systematiskt använt staten för att berika sig till priset av stagnation och tillbakagång i landets ekonomi (se Christer Gunnarssons kapitel i denna

bok). Även om vi lämnar sådana exempel åt sidan är det uppenbart att det är angeläget att statens verksamhet vägleds av klara principer med inriktning mot att tillfredsställa allmänintresset. Liknelsen mellan den offentliga sektorn och en förening grundad på frivilligt avtal mellan medlemmarna är otillräcklig när det gäller att beskriva den offentliga sektorns uppkomst och funktion, men som normativ grund för politiska beslut har den ett stort värde. Vi skall därför här titta närmare på några av de välfärdsteoretiska argumenten för offentlig konsumtion och offentlig produktion. Därefter skall vi även granska några av de problem som uppkommer när man väljer att utföra verksamheten i offentlig regi istället för att låta den utföras som marknadsbestämd produktion och konsumtion. Först skall dock begreppen effektivitet och rättvisa kommenteras.

Effektivitet och rättvisa

De mänskliga behoven är stora, men de resurser som behövs för att tillfredsställa dem är begränsade. Resursernas knapphet gör att val måste träffas mellan skilda handlingsalternativ. Till stöd för dessa val kan vi lägga ett antal olika beslutskriterier. En grupp kriterier gäller effektiviteten i resursutnyttjandet. Detta innebär att vi vill utnyttja resurserna väl och att tillfredsställelsen av behoven inte skall begränsas i onödan.

Effektivitet kan avse olika förhållanden. Med *effektivitet i produktionen*, eller kostnadseffektivitet, menas att en given effekt (t.ex. en viss mängd producerad vara) uppnås till så låg kostnad som möjligt. Med *effektivitet i konsumtionen* avses att man inte med (ytterligare) byten mellan olika konsumenter av en given tillgång av en vara eller tjänst kan höja åtminstone någons välfärd utan att en försämring för någon annan uppstår. Med *effektivitet i produktionsammansättningen*, slutligen, menas att fördelningen av produktionsresurserna mellan olika ändamål (produkter) på motsvarande sätt är effektiv.

På kort sikt bestäms effektivitetskravet med utgångs-

punkt från en given kapitalstock och given tillgång till olika tekniska lösningar. Man talar då om *statisk effektivitet*. Den *dynamiska effektiviteten* gäller frågan om kapitalstocken har en lämplig storlek och sammansättning (med hänsyn till nuvärdet av en marginell investering/nedläggning). Eftersom utvecklingen och tillämpningen av ny teknik beror på bl.a. hur stora resurser som tillförs utbildning samt forsknings- och utvecklingsarbete, så kan man även vilja inkludera sådana investeringar i bedömningen av den dynamiska effektiviteten.

I en organisation kan ofta de personer som samverkar ha olika ändamål med verksamheten. Vad som är effektivt kan då te sig olika för dessa. Med *x-ineffektivitet* avses att den lösning som en uppdragstagare väljer är ineffektiv sedd med uppdragsgivarens ögon. Förutsättningen för att detta skall kunna ske är *asymmetrisk information*, dvs. att parterna inte har tillgång till samma kunskapsmassa. Sådan asymmetri beror ofta på att uppdragsgivaren har begränsade möjligheter att övervaka uppdragstagaren. Övervakning är kostsam och vissa saker är svåra att mäta och bedöma; t.ex. om uppdragstagaren verkligen "anstränger sig", om arbetsbesparande organisationsförändringar är möjliga, vilken riskvärdering som görs osv. Detta ger utrymme för t.ex. de anställda i ett företag att avvika från ägarens krav på vinstmaximering eller för en kommunal eller statlig myndighet att i första hand välja lösningar som gynnar den egna personalen.

Begreppet rättvisa kan ges mycket olika innebörd. En individcentrerad syn utgår från rättvisa i chans: alla skall ha haft samma möjligheter. En mer kollektivistisk syn betonar istället rättvisan i den faktiska fördelningen av välfärden.

Fullständig rättvisa innebär att alla har det lika, och/eller har lika chans. Denna insikt är emellertid inte till så stor hjälp, eftersom "välfärd" eller "livskvalitet" inte så lätt låter sig mätas. Att åstadkomma rättvisa i mätbara avseenden, t.ex. när det gäller inkomst, är inte säkert rättvist om det finns skillnader i andra avseenden.

Vidare är fullständig rättvisa inte önskvärd. Det beror på att ett sådant tillstånd inte kan erhållas gratis, utan har ett

pris. Fördelningspolitiska instrument, som skatter och bidrag, leder till effektivitetsförluster, dvs. de har en kostnad. Fördelningspolitikens marginalkostnad ökar med tilltagande ambitionsnivå, så någonstans går en gräns för hur högt denna bör sättas. Följaktligen är den avgörande frågan inte vad som är fullständig rättvisa, utan vad som är tillräcklig rättvisa.

Det kanske största problemet med rättvisebegreppet är emellertid frågan om vilka rättvisan skall gälla. Fördelningspolitiken bedrivs oftast nationellt. Tar vi hänsyn inte bara till rummet utan även till tiden blir det än mer komplicerat. Den nu levande generationen människor måste ta ställning till alltings värde, men utgör inte själva alltings värde. I vilken utsträckning skall vi ta hänsyn till våra efterkommande?

Effektivitet och rättvisa är således betingade av varandra. Vi har redan nämnt att åtgärder för att åstadkomma ökad rättvisa ofta har en kostnad. Frågan om vad som är effektivt kan emellertid inte besvaras utan att man tar ställning till rättvisefrågor. Utnyttjas exempelvis världens oljeresurser effektivt? Svaret på den frågan beror bl.a. på dagens priser, framtida priser och de restriktioner med hänsyn till de ekologiska systemens uthållighet som vi vill lägga. De rika länderna i världen använder betydligt mer olja per capita än de fattiga, så dagens priser avspeglar den rådande ojämna inkomstfördelningen. Framtidens priser är beroende av hur rika människorna kommer att vara då, och det beror bl.a. på hur mycket olja vi lämnar åt dem (Howarth & Norrgaard, 1990).

Effektivitet och rättvisa måste sålunda ses i ett sammanhang, men skilda medel är olika väl lämpade att åstadkomma endera av dessa två mål. Just av denna anledning finns det – starka – skäl att skilja dessa frågor åt.

Blandekonomi eller statsmonopol?

Marknader klarar ibland inte att lösa vissa allokeringssystem på ett fullgott sätt. I sådana fall kan naturligtvis of-

fentligt organiserad konsumtion och/eller produktion vara överlägsen marknadsbestämda lösningar. En intressant, och mycket viktig, fråga är om marknader i övriga, ”normala”, fall ger bättre resultat än den offentliga sektorn. Sammanbrottet för planekonomierna i östra Europa och i det forna Sovjetunionen förefaller att en gång för alla ha besvarat denna fråga. Svaret är emellertid inte alldeles självklart. Man kan med visst fog hävda att erfarenheterna från dessa länder inte utan vidare kan överföras till andra länder. Sovjetunionen och de östeuropeiska s.k. folkdemokratierna var nämligen inte bara planekonomier utan även diktaturer. Det fanns inte bara ett ekonomiskt statsmonopol utan även ett politiskt monopol. Mycket av det vanstyre och parasitism som uppstod i dessa länder kan tillskrivas det faktum att den härskande nomenklaturen inte var utsatt för demokratisk kontroll. Kombinationen av ekonomiskt och politiskt envælde gav katastrofala resultat men det visar inte nödvändigtvis att den offentliga sektorns verksamhet i ett demokratiskt land bör inskränkas till enbart de grundläggande funktioner som marknader inte kan hantera. Låt oss alltså se närmare på denna fråga.

Enligt en av den välfärdsekonomiska teorins grundsatser leder ett decentraliserat beslutssystem, där besluten koordineras på en marknad under fullständig konkurrens, till beslut som innebär en effektiv resursanvändning, givet inkomstfördelningen och vissa ytterligare förutsättningar. Detta teorem ger emellertid inte marknader något försteg framför politisk dirigering, eftersom ett politiskt styrt system under precis samma förutsättningar, bl.a. tillgång till fullständig information, i teorin kan åstadkomma samma effektiva resultat.

Antagandet att beslutsfattarna har all relevant information är emellertid aldrig uppfyllt. Information om preferenser, tekniska möjligheter och den aktuella tillgången till resurser är ofta spridd på många händer. Detta talar till förmån för ett decentraliserat beslutssystem som den perfekta konkurrensmarknaden. Den enskilde beslutsfattaren kan på en sådan marknad utgå från att en mängd relevant information som andra besitter sammanfattas i det aktuella

marknadspriset.² Priset innehåller emellertid inte all information som kan vara av vikt, t.ex. kunskap om varans kvalitet, så även den perfekta konkurrensmarknadens modell ställer orealistiska krav på informationstillgången hos den enskilde aktören.

Något svagare är decentraliseringsargumentet om alternativet till politisk kommendering är marknader med begränsad konkurrens. På t.ex. en marknad med två parter, en köpare och en säljare, kan vi utgå från att vardera parten kommer att försöka utnyttja sitt eventuella informationsövertag till sin egen fördel i de förhandlingar som föregår ett avtal. De överenskommelser som kommer till stånd i sådana situationer bygger således ofta på en till vardera parten ransonerad information. Det finns inga garantier för att resultatet från samhällsekonomisk synpunkt innebär effektiv resursanvändning. Å andra sidan är det sällan troligt att man på en marknad i det långa loppet kan förhindra att ett monopols kunskap om nya metoder, affärsmöjligheter osv. tränger ut till utomstående, eftersom dessa har ett egenintresse av att komma över och utnyttja denna kunskap. Att använda ny information för att utmana ett statligt monopol är generellt sett svårare (på grund av statens speciella ställning och tvångsmedel).

Det faktum att informationen inte är samlad på ett ställe kan ändå tyckas vara ett överkomligt hinder för den offentliga sektorns effektivitet. Införskaffande och koncentration av information är naturligtvis kostsam, men de praktiska svårigheterna borde successivt bli mindre med informationsteknikens och datakraftens snabba utveckling. Det finns emellertid även en motsatt, och stark, tendens. Den ekonomiska utvecklingen medför och bygger på en ständig utvidgning av informationstillgången och en ständigt fortsatt arbetsspecialisering. Just arbetsspecialiseringen är källan till en allt mer ökad specialisering av kunnandet (Scitovsky, 1990). Detta är en av förklaringarna till att de kommandoekonomiska systemen i Sovjet och Östeuropa i själva verket bröt samman när den datateknologiska revolutionen kom, den revolution som i teorin skulle ha befast det centralplanerade systemets överlägsenhet (Winiecki, 1990).

Att skaffa relevant information är inte enbart ett statistiskt-tekniskt problem. För att få veta vad som egentligen är en effektiv lösning och hur denna kan åstadkommas, måste den politiske beslutsfattaren till att börja med få tillgång till den information som specialisterna på området besitter. Beslutsfattaren behöver veta konsumenternas betalningsvilja, vilka produktionsalternativ som finns, vilka kostnader dessa har osv. Men varför skall de som kommer att beröras av verksamheten, som producenter eller konsumenter, från början lämna från sig det kanske främsta medel de har att påverka utgången av den politiska förhandling som leder fram till beslut om hur verksamheten skall bedrivas? Den politiske beslutsfattaren kan sällan räkna med att han har fått tillgång till all relevant information när han skall ta slutlig ställning i en fråga.

Inte heller i denna fråga går det emellertid någon klar gräns mellan offentlig sektor och privat, marknadsstyrd, sektor. Politiken kan på olika sätt utformas så att de som berörs av verksamheten ges incitament att lämna sanningsenlig och uttömmande information. I allmänhet kräver detta en viss kostnad (se Baron & Myerson, 1982, Laffont & Tirole, 1986, 1991). Ofta kan samma resultat uppnås genom kontroll i efterhand, t.ex. genom stickprov, även det till en viss kostnad (Baron & Besanko, 1984). I ett stort företag kan en chef som skall besluta om en investering ha lika stora problem som en politisk beslutsfattare att få fram information som inte snedvridits eller begränsats av taktiskt beteende från olika enheter eller personer inom företaget, underleverantörer, konkurrenter osv.

Om politisk styrning inte generellt kan ersätta marknadsallokering när det gäller att åstadkomma en effektiv användning av resurser, är det å andra sidan klart att omfördelningar och etiska avvägningar i viss mån måste vara en politisk uppgift. Det finns ingen automatiskt verkande mekanism som medför att marknads lösningar är rättvisa. Dessa är resultatet av frivilliga avtal, vilket förutsätter ömsesidig fördel. Förutsättningen för att en rättvis fördelning skall uppstå via marknaden bör således vara att rättvisa främjar effektivitet, eller att effektiva lösningar samti-

digt skapar rättvisa. Så kan naturligtvis ofta vara fallet, men samtidigt visar erfarenheterna att även en väl fungerande marknadsekonomi är fullt förenlig med de mest skriande orättvisor.

Man måste emellertid komma ihåg att resultaten av den offentliga sektorns verksamhet långt ifrån alltid är rättvisa. Även om verksamheten ur vissa synpunkter är mer rättvis än vad en marknadsinriktad verksamhet skulle vara kan den ofta ge upphov till andra former av orättvisa. Kommunal barnomsorg, med stora kommunala och statliga subventioner, är i en mening mer rättvis än privat barnomsorg utan bidrag, därför att det senare skulle endast höginkomsttagare ha råd med. Å andra sidan är det inte särskilt rättvist att familjer med barnomsorgsplats skall få mycket stora subventioner som familjer utan plats och personer utan barn skall vara med och betala.

Slutsatsen är att offentligt bedriven verksamhet inte har något allmänt försteg framför marknadslösningar ur effektivitets- eller rättviseperspektiv. Det finns skäl att begränsa den offentliga sektorn till de områden där den verkligen behövs. Även på dessa områden kommer den offentliga produktionen och konsumtionen att ge upphov till väsentliga effektivitets- och rättviseproblem. I detta kapitels andra del kommer jag att redovisa några skäl till att viss produktion och konsumtion ändå behöver utföras kollektivt. I den tredje delen återvänder jag till den offentliga produktionens problem, vilka de är och hur de kan lösas.

Kollektiva nyttigheter

Marknadsmislyckanden

Orsakerna till att marknader inte klarar att lösa vissa allokeringssproblem på ett tillfredsställande sätt kan delas in i två kategorier. I den första kategorin finns *kollektiva varor*,

externa effekter och *naturliga monopol*. Vanligen särskiljs dessa som tre olika anledningar till marknadsmisslyckanden, men i själva verket är de nära besläktade. Gemensamt är att det finns någon form av odelbarhet, antingen i produktionen eller i konsumtionen, som försvårar prissättning på en marknad där enskilda producenter och konsumenter agerar självständigt. Odelbarheten kan vara av teknisk natur, men den kan även vara institutionellt betingad, dvs. resultatet av en viss organisation, viss definition av rättigheter eller av särskilda regler, föreskrifter och normer.

Den andra kategorin rymmer *transaktionskostnader* i vid mening, dvs. kostnaderna för alla de aktiviteter som en marknad kräver, nämligen kontakt, kontrakt och kontroll. Kontaktkostnader rymmer kostnaderna för att köpare och säljare skall finna varandra, t.ex. kostnaderna för annonsering, söktid, hållande av marknadsplats osv. Kontraktskostnaderna inbegriper kostnaderna för att utforma ett avtal i dess olika delar. Kontrollkostnader är kostnaderna för att övervaka avtalets efterlevnad, sanktionera avtalsbrott osv. Marknader är således inte gratis, i själva verket är transaktionskostnaderna ofta av stor betydelse. Dessa kostnader är därför ett viktigt skäl till att många transaktioner inte organiseras via en marknad utan inom en (hierarkisk) organisation, t.ex. inom ett företag eller inom den offentliga sektorn (Williamsson, 1991). De innebär att många marknader som "skulle behövas" i en väl fungerande marknadsekonomi ofta inte finns, t.ex. terminsmarknader för enskilda produkter, villkorsbetingade marknader etc. Avsaknad av sådana marknader innebär att det kan vara svårt att försäkra sig mot vissa risker, vilket inte sällan motiverar politiska ingripanden. Transaktionskostnader gör att de flesta befintliga marknader inte fungerar perfekt: inte är i jämvikt, ger flera olika priser för samma vara, har begränsad konkurrens osv.

Transaktionskostnaderna uppstår ofta till följd av bristande och/eller asymmetriskt fördelad information (tillverkaren av en vara vet t.ex. mer om varan än vad kunden vet). De är även betingade av institutionella förhållanden. Utan ett väl fungerande rättssystem med klara och stabila rätts-

regler, fungerande domstolsväsende osv., blir transaktionskostnaderna mycket höga. Resultatet kan bli att samhälls ekonomin förlamas.

Omvänt påverkar transaktionskostnaderna även de institutionella förhållandena. På så sätt kan de även vara orsak till den första kategorin av marknadsmisslyckanden. Allemansrätten kan illustrera denna koppling mellan de olika skälen till begränsningar av marknadens förmåga: I förhållande till "varans" värde är kostnaden för att genom marknadstransaktioner fördela utnyttjandet av skogsmark för strövtåg eller bärplockning för eget bruk ofta höga (stängsel, biljettförsäljning osv). Den relativa transaktionskostnaden för detta är däremot allmänt sett lägre när det gäller älgjakt, fiske av ädelfisk, vedfångst osv. (högre varuvärde, lättare att upptäcka). Av effektivitetsskäl ges därför i vårt land allemansrätt till den förra, men inte den senare, gruppen av utnyttjande. Det innebär emellertid i sin tur att markägaren inte kan ta betalt för de kostnader som uppstår om han anpassar skogsskötseln, gör i ordning parkeringsplatser etc. Åtgärder som underlättar eller försvårar rekreation blir icke prissatta externa effekter. Dessa externa effekter är alltså en följd av de institutionella förhållandena som i sin tur avspeglar transaktionskostnaderna (dvs. kostnaderna för att "internalisera" den externa effekten, se Demsetz, 1967).

Eftersom vi här koncentrerar oss på offentlig konsumtion och produktion, och inte på politisk reglering i allmänhet, skall vi i det följande endast gå närmare in på två skäl för marknadsmisslyckanden, nämligen kollektiva nyttigheter samt naturliga monopol. Båda dessa fenomen är specialfall av något som brukar kallas klubbvaror och vi skall därför även behandla denna mer generella kategori.

Kollektiva nyttigheter

Grunden för problemet med kollektiva nyttigheter är svårigheter att fördela värdet av de tjänster som ges av dem mellan olika individer. En sådan fördelning är en förutsättning för att respektive nyttighet skall kunna handlas som en vara

på en marknad. Skälen till att det kan vara svårt att göra denna fördelning är av två, möjligen tre, slag.

Den första orsaken är att det för vissa nyttigheter *inte* finns *rivalitet* mellan olika individers konsumtion av dem. Konsumtionen är således *inte förbrukande*. Bortsett från viss nötning av vägbeläggningen, och om nyttjandet fördelas i tid och rum (för att undvika krocker), gäller detta för huvuddelen av användningen av landsvägar i Sverige för personbilstrafik. Den enes användning av vägen är i praktiken inget hinder för den andres. I städerna uppstår emellertid inte sällan en betydande trängsel, så där konkurrerar olika individers utnyttjande av gatorna delvis med varandras. Icke-rivalitet i konsumtionen sammanhänger med nyttighetens natur och tekniska egenskaper, men även institutionella förhållanden och transaktionskostnader spelar in. Utan fungerande trafikregler, exempelvis, skulle landsvägen inte fungera som en kollektiv nytta eftersom få då skulle våga ge sig ut på vägen.

En andra orsak till odelbarhet är avsaknad av *exkluderbarhet*. Detta problem består i sin tur av två komponenter. En är att den enskildes *utnyttjande* av nyttigheten inte kan begränsas. Givet att han tillåts konsumera nyttigheten är det inte möjligt att exkludera honom från konsumtion över någon särskild nivå. Detta är det förhållande som brukar gälla vid värdshusens smörgåsbord. Den kund som släpps in, dvs. som får ett bord och betalar det fasta priset för en måltid, får äta tills han storknar och om han så vill koncentrera sig på den mest värdefulla rätten. Skälet till detta är återigen transaktionskostnaden, att börja räkna hur många sillar var och en tagit vore alltför tidskrävande.

Den andra källan till bristande exkluderbarhet gäller exklusion av *individer*. Vid smörgåsbordet kan en sådan exklusion göras och det är därför möjligt att kräva av den enskilde individen att han betalar för sin måltid. Om nyttjandet är standardiserat (alla får samma portion) är exklusion av individ och av nyttjande samma sak (en person som vill äta två portioner får betala dubbelt så mycket osv.). Ibland kan dock varken nyttjande per person eller brukargruppens storlek begränsas för offentlig verksamhet. Åtskillig offent-

lig service tillhandahålls "i princip" fritt till alla och envar. I praktiken är det emellertid ändå ovanligt att ingen exklusion görs. För att få del av viss samhällsservice brukar krävas att man uppfyller vissa kriterier, betalar en viss avgift osv. Sjukvård ransoneras med hjälp av patientavgift, köpbildning och genom läkarens selektion. Vissa tjänster, t.ex. parkeringsplatser, statlig radio och TV, kan vem som helst ta i anspråk utan att betala för sig, men riskerar då böter vid upptäckt.

Som vi strax skall återkomma till förekommer många olika kombinationer av rivalitet (icke-rivalitet) och exklusion (icke-exklusion). En *rent kollektiv nyttighet* är en nyttighet för vilken gäller att det inte finns rivalitet i konsumtionen och att ingen exklusion kan göras. I denna stränga mening finns det mycket få kollektiva nyttigheter. Exempel på "äkta" fall är åtgärder för att motverka vissa globala miljöproblem, som klimatförändring och uttunning av ozonskiktet. Effekten av sådana åtgärder är oberoende av var på jorden åtgärden sätts in. Resultatet tillfaller alla människor och den enes nytta minskar inte den andres.

Eftersom vi även kräver att det kollektiv som utnyttjar nyttigheten inte får begränsas faller många av de klassiska exempel som brukar användas för att exemplifiera kollektiva nyttigheter bort, t.ex. försvar och infrastruktur. Försvar av ett visst land tillfaller utan rivalitet alla medborgare i ett land, men nationens medborgare är i sig ett begränsat kollektiv med möjlighet att exkludera medlemmar/medborgare. Än mer uppenbart är detta om det rör sig om en försvarsallians mellan flera länder.

En enskild komponent i infrastrukturen som en vägbro är, även om ingen direkt exklusion sker med hjälp av bommar eller liknande, ändå en nyttighet som vanligen utnyttjas i "klubbform". Detta sker genom indirekt exklusion. De som önskar bli medlemmar i "broanvändarklubben" vill vanligen kunna färdas med bil över bron och bilar är en exkluderbar nyttighet. Följaktligen erläggs "medlemsavgiften" i form av bilaccis, bensinskatt och andra avgifter som är kopplade till bilinnehavet.

Man skulle kunna tro att fallet med rent kollektiva nyt-

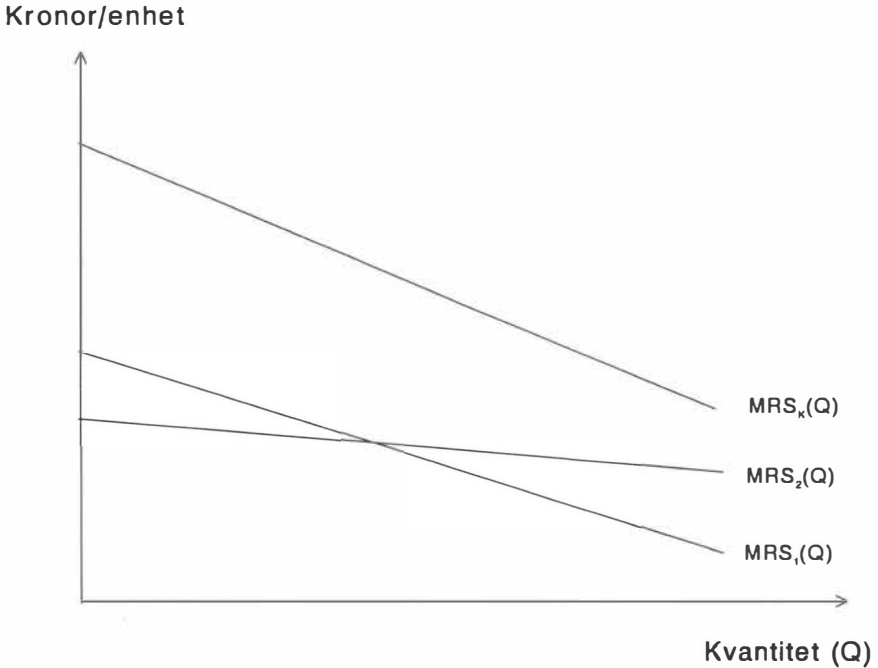
tigheter är av liten praktisk relevans, eftersom vi i verkligheten oftast finner "imperfekta" kollektiva nyttigheter. Vanligen finns nämligen både inslag av rivalitet och icke-rivalitet (t.ex. en väg med viss trängsel) i konsumtionen och, som vi har konstaterat, finns ofta någon form av exklusionsmekanism. Den "äkta" kollektiva nyttigheten kan därför framstå som ett ytterlighetsfall som sällan är tillämpligt. Detta är emellertid fel. Mellanformerna mellan privat och kollektiv nytta bör ses som kombinationer av flera nyttigheter. För den "kollektiva komponenten" i nyttjandet är analysen av den rent kollektiva nyttigheten fullt giltig även i dessa fall.

Den utmärkande skillnaden mellan en rent kollektiv nytta och en privat nytta/vara är att kollektivets marginella värdering av en kollektiv nytta är summan (ovägd eller vägd) av individernas marginella värderingar, medan för en privat vara kollektivets marginella värdering är lika med en användares, den "marginella kundens", (marginella) värdering. Figurerna 3.2 och 3.3 illustrerar denna skillnad.

I figur 3.2 visas två individers marginella värdering av en kollektiv vara vid olika stor tillgång, Q , på denna. $MRS_1(Q)$ och $MRS_2(Q)$ är de två individernas marginalnyttosamband. Med marginalnytta avses den marginella substitutionskvoten (marginal rate of substitution, MRS) mellan en kollektiv vara och en privat vara. Om den privata varan helt enkelt är pengar beskriver sambandet marginalnyttan av den kollektiva nyttigheten uttryckt i ett monetärt mått. Enligt figuren är denna marginalnytta avtagande för båda individerna. Om vi för enkelhets skull antar att kollektivets/samhällets välfärdsfunktion är *utilitaristisk* (kollektivet vill maximera summan av individernas nytta utan att differentiera mellan olika personer), så är dess totala marginalnytta, MRS_K , lika med (den ovägda) summan av de individuella marginalnyttorna. Kollektivets marginalnyttosamband erhålls alltså genom vertikal addition av de individuella sambanden.

Det ligger nära till hands att tolka dessa samband som en beskrivning av individernas marginella betalningsvilja, dvs. som efterfrågekurvor. Den enes betalningsvilja för en kol-

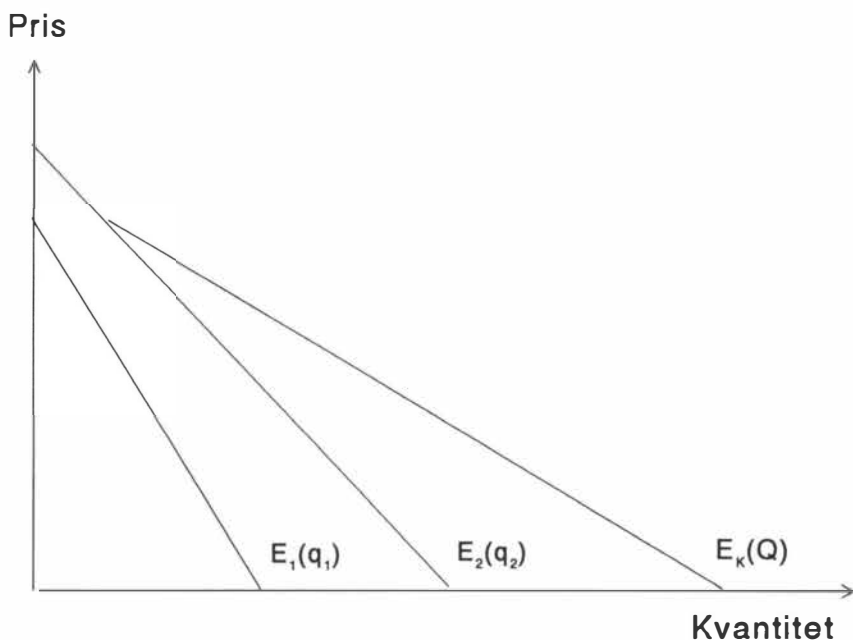
Figur 3.2. Individuell och kollektiv marginalnytta av en kollektiv nytthet.



lektiv nytthet är beroende av den andres, så för att göra tolkningar i dessa termer behöver vi tänka lite djupare. Nu går vi emellertid direkt till figur 3.3 som visar samma förhållande för en privat vara. Här kan de individuella sambandena för den marginella substitutionskvoten, med pengar som mått, direkt tolkas som efterfrågekurvor, så jag har betecknat dem med $E_1(q_1)$ och $E_2(q_2)$. Det kollektiva efterfrågesambandet är $E_K(Q)$, där $Q = q_1 + q_2$, vilket erhållits genom horisontell addition.

Låt MRT vara den marginella transformationskvoten mellan en kollektiv nytthet och en privat vara, närmare bestämt pengar. MRT är således marginalkostnaden för att producera den kollektiva nyttheten. Det grundläggande effektivitetssambandet för allokeringen av resurser till pro-

Figur 3.3. Individuell och kollektiv efterfrågan på en privat vara.



duktionen av en sådan nytthet ges av följande villkor:

$$\sum_{i=1}^n \text{MRS}_i(Q) = \text{MRT}(Q)$$

Denna ekvation säger att en effektiv produktionsvolym för en kollektiv nytthet är den vid vilken marginalkostnaden är lika stor som summan av individernas marginalnytta, uttryckt i pengar. Detta är ett grundläggande samband för samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning (cost-benefit analysis, CBA) av kollektiva nyttigheter i offentlig produktion. Den kollektiva nyttigheten bör produceras upp till den punkt där kostnaden för en liten ökning av produktion nått och jämnt täcks av den totala ökningen av medborgarnas välfärd, uttryckt i monetära termer.

Med denna beslutsregel kan problemet att åstadkomma en effektiv resursallokering till produktionen av kollektiva nyt-

tigheter tyckas vara en smal sak. Att bestämma den lämpliga omfattningen av den offentliga produktionen framstår som ett analystekniskt problem snarare än som en politisk fråga. Allt som behövs är en uppskattning av kostnaderna för olika produktionsnivåer och en enkät till ett slumpmässigt urval av medborgarna där man ber dem värdera sin nytta av de alternativ som övervägs.³ En sammanställning av detta material kommer att utvisa den optimala produktionsnivån. Politikernas roll i beslutsprocessen skulle därmed kunna begränsas till två funktioner, dels tillsätta och övervaka de tjänstemän som genomför kostnads-/nyttoanalyserna, dels besluta om fördelningspolitikens utformning.

Så enkelt är det nu inte. Detta resonemang bortser från ett grundläggande problem vid beslut om produktion av kollektiva nyttigheter, nämligen snålskjutsåkarproblemet. Eftersom detta problem dyker upp i många sammanhang skall vi nu skärskåda det och även diskutera vilka sätt som kan finnas att minska detta hinder för en optimal produktion av kollektiva nyttigheter.

Snålskjutsåkarproblemet

Problemets innebörd

Upphovet till snålskjutsåkarproblemet är avsaknad av exkluderbarhet för en nyttinghet *inom* ett visst kollektiv. Det behöver således inte röra sig om en "äkta" kollektiv nyttinghet, dvs. individens konsumtion av nyttingheten kan vara förbrukande och det kan vara möjligt att exkludera enskilda individer. Det kan vara en nyttinghet som några utnyttjar gemensamt men som för andra är en privat vara, t.ex. en skattefinansierad vårdinrättning som betjänar lokalbefolkningen avgiftsfritt, eller mot en låg avgift, men som tar ut "full" kostnadsersättning av utifrån kommande patienter.

Problemet består i att få de enskilda personerna i kollektivet att medverka i finansieringen av den kollektiva nyttingheten. Eftersom den utnyttjas gemensamt får alla del i den oavsett om de betalar mycket eller litet. Var och en kommer

naturligtvis att föredra att betala "litet" framför "mycket", även om de värderar nyttigheten högt. Nyttan av att en individ ökar sitt bidrag tillfaller hela kollektivet, men kostnaden bärs av den enskilde. Resultatet blir att nyttigheten underproduceras därför att inkomsten från hela gruppen inte täcker kostnaden för produktion av den omfattning som man skulle ha fått om var och en betalade i enlighet med sin (marginella) värdering.

Snålskjutsåkandet kan ta sig olika uttryck. Det ligger kanske närmast till hands att tänka sig fall där några medlemmar av en grupp bär hela kostnaden för en viss aktivitet, medan andra "gratisåker". Detta kan tänkas inträffa när den kollektiva varan, eller verksamheten, har en viss bestämd storlek och några i gruppen värderar den särskilt högt. I så fall kan kanske de med en lägre värdering räkna med att de lika gärna kan strunta i att vara med och betala. De som värderar varan högt kommer ändå att se till att varan finns. Eftersom den inte är exkluderbar inom kollektivet får även de som avstår från att betala del i den.

Detta exempel är emellertid lite vilseledande. Man kan tro att det först och främst rör sig om en rättvisefråga; att vissa "smiter undan" och låter andra betala. Även om snålskjutsåkande gärna får sådana konsekvenser, är snålskjutsåkande i första hand ett effektivitetsproblem. Om tillräckligt många snålskjutsåker blir det ingen kollektiv verksamhet eller, om skalan på produktionen kan varieras, alltför låg produktionsnivå. Ändå kan lösningen vara fullt rättvis. Så är uppenbart fallet om alla har samma värdering av den kollektiva nyttigheten och var och en bidrar med lika stor insats. Om produktionen trots detta blir alltför liten (summan av individernas marginella värdering av nyttigheten överstiger marginalkostnaden) är det enbart fråga om bristande effektivitet. *Alla* "snålskjutsåker" i lika hög grad på varandra.

För att förstå behöver vi titta närmare på de enskilda individernas beslutsproblem och på samspelet mellan dem. Detta är ämnet för nästa avsnitt. Den som tycker att det avsnittet är lite för tekniskt kan hoppa över det och läsa vidare därefter.

Spelet om en kollektiv vara

Vi börjar med att studera beslutsproblemet för en individ som skall ta ställning till hur stor insats han skall göra för produktionen av en kollektiv nytthet.

Individens välfärd beror av två faktorer, dels konsumtion av en (aggregerad) privat vara, y , dels av konsumtionen av en kollektiv nytthet, Q . Individens eget bidrag till produktionen av denna nytthet är q . Alla andra individer bidrar därför med $\bar{Q} = Q - q$ till denna kollektiva nytthet.

Sambandet mellan individens välfärd, eller nytta, och tillgången på den privata och den kollektiva nyttheten kan betecknas med en nyttofunktion U :

$$U = U(y, Q) = U(y, q + \bar{Q})$$

Tyvärr begränsar knapphetens kalla stjärna individens lycka. Individen har en total inkomst I som skall fördelas mellan utgifter för att köpa den privata varan och för att bidra till den kollektiva nyttheten. Om vi låter priset på konsumtionsvaran vara ett kan denna budgetrestriktion skrivas:

$$y + pq = I,$$

där p är priset (kostnaden) för en enhet av den kollektiva nyttheten.

Genom budgetrestriktionen är konsumtionen av den privata varan beroende av hur stort bidrag till den kollektiva nyttheten som individen ger. Vi kan därför skriva nyttofunktionen på följande sätt:

$$U = U(I - pq, q + \bar{Q})$$

Om vi utgår från att inkomsten och priset/styckkostnaden för den kollektiva nyttheten är konstanta beror individens nytta av två faktorer, dels övriga individers bidrag till den kollektiva nyttheten (ökar individens nytta), dels hans eget. Den senare faktorn påverkar individens nytta i både

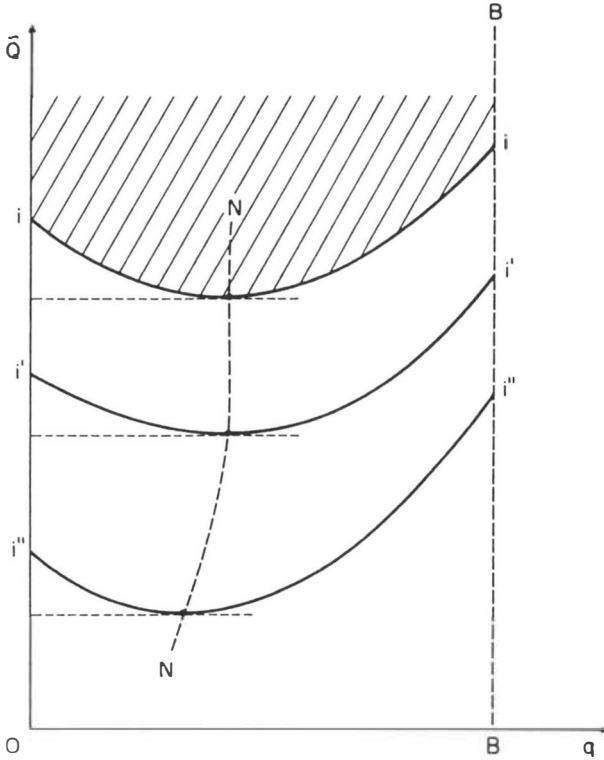
positiv riktning (ökad total tillgång till den kollektiva nyttheten) och i negativ riktning (ökad kostnad). Om marginalnyttan av den kollektiva nyttheten (Q) avtar kan vi vänta att marginalnyttan av den egna insatsen (q) är positiv när den egna insatsen är liten och negativ vid en stor egen insats.

I figur 3.4 har vår individs nyttofunktion använts för att konstruera tre indifferenskurvor. De visar olika kombinationer av q och Q som ger individen samma nyttonivå. Uppenbart är att individens nytta ökar om andra ökar sin insats trots att han håller sin insats oförändrad. Om vi rör oss vertikalt i figuren vandrar vi således mellan indifferenskurvor för olika nyttonivåer. Vidare gäller att indifferenskurvorna buktar nedåt (är konvexa). Vid ett lågt värde på den egna insatsen q är marginalnyttan av en ökning av denna positiv. Följaktligen måste en ökning av q kompenseras med en *minskning* av Q för att nyttonivån skall hållas oförändrad. Om däremot den egna insatsen är stor är marginalnyttan av att ytterligare öka denna negativ. När q är stort måste således en ökning av q kompenseras med en *ökning* av Q för att individens nytta skall hållas konstant. Det är därför som indifferenskurvan först sjunker (vid lågt q) och sedan stiger (vid högt q).

Hur gör nu individen sitt val av insats för den kollektiva nyttheten? Klart är att det beror dels på de ekonomiska variablerna I och p , dels på vad han tror om övriga individers insats, Q . Inkomsten och styckkostnaden kan vi här betrakta som parametrar som är exogent bestämda. När det gäller individens bedömning av övrigas insats finns utrymme för många komplikationer. Om de övriga individerna är få till antalet och ännu inte har gjort sina åtaganden är det inte självklart att han skall utgå från att Q är oberoende av q . Låt oss emellertid börja med att se vilket beslut individen fattar givet övrigas beslut.

Med denna förutsättning kan vi lätt se av figuren hur individen gör sitt val. Han väljer den egeninsats som ger honom högst nytta, givet de andras insats. Denna ges av den punkt vid vilken en horisontell linje (dvs. för ett givet värde på Q) tangeras av en indifferenskurva. I figuren visas tre

Figur 3.4. Indifferenskurvor för en kollektiv nyttighet och individens reaktionskurva.

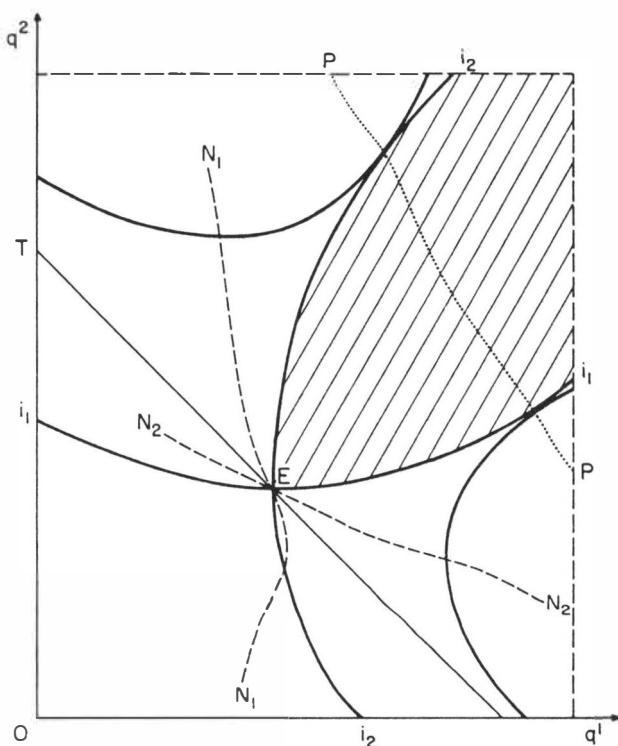


sådana tangeringspunkter. Dessa sammanbinds av en kurva $N-N$ (N som i "Nash") som visar individens reaktionskurva, dvs. vilken egeninsats han väljer givet övrigas val.

Nu lämnar vi den enskilde individen och studerar hur hela kollektivet agerar. För att kunna fortsätta använda figurer får vi anta att kollektivet består av två individer. Deras egeninsatser betecknas med q^1 och q^2 . För person 1 är därför $\bar{Q} = q^2$ och, omvänt, för person 2 är $\bar{Q} = q^1$.

I figur 3.5 återfinns två indifferenskurvor utritade för var och en av dessa båda individer. Även de båda individernas reaktionskurvor N^1-N^1 och N^2-N^2 har markerats. Person 1:s indifferenskurvor kan läsas precis som i den föregående figuren. Om du vrider boken ett kvarts varv motsols känner du även igen person 2:s indifferenskurvor.

Figur 3.5. Jämförelse mellan Nash-jämvikt (E) och pareto-optimala lösningar (P-P) för en kollektiv nytthet.



De två individernas reaktionskurvor korsar varandra i punkten E. Detta är ekonomins Nash-jämvikt.⁴ I just denna punkt är de två individernas beslut om sin egeninsats konsistenta. Det innebär att individ 1 åtar sig en viss insats givet en viss uppfattning om vilket åtagande individ 2 kommer att göra. Individ 2 gör just detta åtagande grundat på en helt riktig uppfattning om vilket beslut individ 1 fattar.

Med hjälp av enkelt jämviktsantagande har vi alltså kunnat bestämma vilken total produktion av den kollektiva nyttheten som blir resultatet av de individuella besluten. Om lösningen inte hamnar i jämviktspunkten E kommer de olika aktörerna att upptäcka att de grundade sitt beslut på fel förutsättningar. De kommer därför att ändra sitt åtagande om det är möjligt, eller fatta ett annat beslut nästa gång det

blir dags att välja. Den konsistenta jämviktslösningen E är den enda i vilken ingen har anledning att ångra sitt beslut.⁵

Denna lösning är emellertid inte effektiv. Jämvikten innebär att båda individerna gör en alltför liten egeninsats. Alla kombinationer av q^1 och q^2 i det skuggade fältet i figuren innebär att båda individerna får en välfärdshöjning. Dessa kombinationer ligger ovanför den indifferenskurva som individ 1 hamnar på i jämviktslösningen, och samma sak gäller för individ 2 (vrid boken ett kvarts varv igen!). Gemensamt för dessa bättre lösningar är att båda individernas insatser är större än i jämviktspunkten.

De paretoeffektiva lösningarna återfinns längs kurvan P-P. Denna har (som för en kontraktskurva för en privat vara) konstruerats med hjälp av tangeringspunkterna för de båda individernas indifferenskurvor.

Slutsatsen är således helt klar. I Nash-jämvikt kommer en kollektiv nyttighet som produceras på grundval av frivilliga insatser av kollektivets medlemmar att underproduceras. Detta är det som kallas småskjutsåkarproblemet. Observera att vi har härlett ett effektivitetsproblem, men inte sagt något om huruvida jämviktspunkten E är "orättvis" eller inte.

Som diagrammet visar är emellertid småskjutsåkan det inte nödvändigtvis liktydigt med gratisåkan. Även i en lösning som framkommer ur individuella, frivilliga beslut kommer den kollektiva nyttigheten att produceras. Skillnaden mellan den optimala lösningen och en "marknads"lösning är alltså inte absolut, utan en gradskillnad.

Detta väcker frågan om hur stor skillnaden verkligen är. En hypotes, som framförts av den amerikanske ekonomen Mancur Olson (1965), är att avvikelserna mellan Nash-jämvikten och den optimala lösningen blir större ju större kollektivet är. I den lilla gruppen har den enskildes insats (q) stor relativ betydelse för hur mycket som produceras av den kollektiva nyttigheten (Q), medan det i en stor grupp är tvärtom. Eftersom den enskildes nytta av den kollektiva nyttigheten avtar bör medlemmar i ett stort kollektiv vara mindre benägna att göra frivilliga insatser. Detta skulle kunna förklara fenomenet att organisationsgraden skiljer

sig betydligt mellan olika sorters grupper. Producentintressen är oftast starkare organiserade än konsumentintressen. I många länder har vissa speciella yrkeskårer (t.ex. läkare och advokater) genomgående högre organisationsgrad än andra, breda, yrkesgrupper (t.ex. lantarbetare). Den grundläggande skillnaden mellan dessa grupper skulle helt enkelt vara gruppstorleken.

Även om denna hypotes har mycket som talar för sig, behöver den inte alltid vara sann. Vid en given produktionsvolym för den kollektiva nyttigheten kommer medlemmarna i det stora kollektivet, där många är med och delar, att få denna billigare. De har således en högre realinkomst än medlemmarna i ett litet kollektiv (där ju var och en får betala mer för den kollektiva nyttigheten). Om efterfrågan på den kollektiva nyttigheten har hög inkomstkänslighet kommer medlemmarna i det stora kollektivet att vilja spendera en större andel av sin inkomst på just denna nytta. Resultatet kan bli att ett större kollektiv i själva verket får en lägre grad av snålskjutsåkande än ett litet kollektiv (Cornes & Sandler, 1986).

Ett exempel

Snålskjutsåkarproblemet kan studeras i många sammanhang. Det hjälper oss att förstå varför den offentliga sektorn finansieras med tvångsmässigt indrivna skatter och inte med frivilliga medel. Skillnader i förutsättningarna för snålskjutsåkande, och i möjligheterna att bemästra detta problem på olika sätt, kan ge förklaringen till att vissa intressegrupper är bättre organiserade än andra. Problemet ger oss förklaringen till att det så ofta är svårt att i längden hålla ihop karteller (t.ex. OPEC).

Snålskjutsåkarproblemet blir särskilt besvärligt när det gäller globala miljöproblem som t.ex. växthuseffekten. Det kollektiv som berörs är stort (alla) och det finns ingen överordnad världsstat som kan driva genom en viss ordning om inte alla stater är överens om den. Låt oss därför se lite närmare på just detta problem för en "rent" kollektiv nytta.

Många miljöproblem har sådan beskaffenhet att den som

vållar dem till slut tvingas göra något åt dem. Detta helt enkelt därför att de inte bara drabbar andra menligt utan även honom själv. Utmärkande för växthusproblemet är emellertid att det saknas särskilda lokala effekter. Vidare skiljer sig detta problem från de flesta andra miljöproblem genom att ingen kan sopa rent framför egen dörr. Det skulle inte räcka med att de rika OECD-ländernas enades om en politik. Dessa länder svarar om några decennier för endast en tredjedel av koldioxidutsläppen från energi- och trafiksystemen. OSS-länderna, länderna i östra Europa, och de befolkningsrika länderna i tredje världen måste delta i klimatprogrammet. Vill man inkludera utsläppen av koldioxid genom avskogning krävs att bl.a. Brasilien medverkar. För att få en överenskommelse om kontroll av utvinningen av fossila bränslen måste åtminstone USA, OSS, Kina och OPEC-länderna enas.

Problemet är inte främst att det enskilda landets åtgärder är blygsamma i ett globalt sammanhang. Det är istället att det finns en stor risk att andra länders reaktion kommer att reducera dessa åtgärders effekt. Om en grupp av länder reducerar utsläppen minskar marginalnyttan för andra länder av egna åtgärder för att reducera sina utsläpp. En minskning av efterfrågan på fossila bränslen i en grupp av länder leder till prisfall på dessa, vilket tenderar att öka efterfrågan i andra länder. En begränsning av utvinningen av fossila bränslen i en region ökar lönsamheten av utvinning i andra regioner.

Risken för snålskjutsåkande förstärks av att fördelarna och kostnaderna för klimatpolitiska åtgärder är ojämnt fördelade. För länder med betydande tillgångar av fossila bränslen, t.ex. OPEC-länderna och Kina, ter sig kostnaderna för aktiva klimatpolitiska åtgärder som mycket höga. Kverndokk (1991) räknar t.ex. med att en kostnadseffektivt fördelad nedskärning av koldioxidutsläppen med en femtedel till år 2020 kostar världen i genomsnitt 3 procent av BNP, men t.ex. Kina skulle förlora 16 procent av BNP. För att få med Kina krävs därför förmodligen mycket stora kompenserande betalningar. Det innebär emellertid att skattebetalarna i Nordamerika och Västeuropa måste åta sig att

finansiera en stor del av Kinas (och andra u-länders) ekonomiska tillväxt. Just på grund av snålskjutsåkarargumentet är det inte troligt att de är villiga till detta.

Trots frågans allvar har det därför hittills visat sig svårt att få till stånd verksamma åtgärder. Bland annat USA och Japan har varit kallsinniga. De pådrivande EG-länderna har själva inte kunnat komma överens om införandet av en gemensam miljöavgift på koldioxid. Steget till ett globalt samarbete med kraftfulla åtgärder är mycket långt. Sammantaget visar det hur svårt det är att komma runt snålskjutsåkarproblemet när man har en "rent" kollektiv nytthet.

Lösningar

Snålskjutsåkarproblem inom ett land kan i princip lösas med hjälp av tvång, dvs. genom att statsmakten mer eller mindre enväldigt genomdriver en "effektiv" lösning. Detta förutsätter att staten fungerar som en "tredje", utomstående, part. Men staten står inte över de olika samhällsgrupperna. Istället för att få en förhandling om hur mycket av en kollektiv nytthet som skall produceras kan det uppstå en förhandling om vilken lösning i denna fråga som staten skall tvinga fram, dvs. snålskjutsåkarproblemet får nu istället politisk gestalt. I många frågor måste parterna komma överens frivilligt om sina insatser.

Det finns tre vägar att i sådana situationer undvika snålskjutsåkande. De två första går ut på att koppla produktionen av en viss kollektiv nytthet till produktion av andra kollektiva nyttheter eller till privata varor och tjänster. Den tredje innebär att parterna (trovärdigt) betingar sina insatser av övrigas.

Den första metoden kan komma att tillämpas av individer (intressegrupper, nationer) i ett "varaktigt" förhållande, där man successivt har att ta ställning till olika kollektiva nyttheter, i vilka de olika parterna kan ha olika starka intressen. Goda cirklar kan här uppstå, i vilka varje individ (eller intressegrupp) agerar "osjälviskt", eftersom även övriga har visat sig göra detta. "Allmänintresset", dvs. en politik som

ser till helheten, är i sig en kollektiv nyttighet som tenderar att underproduceras (Stiglitz, 1988), men den brukar sällan helt saknas. Sådana goda cirklar kan förstärkas och permanenteras genom acceptans för statliga åtgärder för att förhindra snålskjutsåkande (t.ex. ett rättvist skattesystem, bekämpande av korruption osv.).

Det moderna samhällets tilltagande komplexitet gör individen beroende av allt fler kollektiva nyttigheter och detta bidrar förmodligen till att över tiden stärka allmänintressets ställning.⁶ Kanske kan detta trots allt få oss att hoppas att även gränsöverskridande miljöfrågor kommer att få verksamma lösningar. Det finns nämligen en rad andra "globala" nyttigheter – fred, frihandel, kunskapsöverföring, utbyte av finansiella tjänster, bistånd etc. Olika länders och ländergruppers önskan att få en positiv utveckling på sådana områden kan få dem att avstå från snålskjutsåkande i enskilda frågor.

Den andra metoden innebär att den kollektiva nyttigheten kopplas till en eller flera privata varor. De svårigheter som snålskjutsåkande orsakar för organisering av breda kollektiv, övervinns ofta på detta sätt. En fackförening, hyresgästförening etc. kan ha svårt att värva medlemmar genom att locka med sina insatser i kärnfrågan, eftersom dessa ger kollektiva nyttigheter som tillfaller alla i en viss kategori (anställda, hyresgäster osv.). Därför kopplas ofta medlemskapet till vissa förmåner – medlemstidning, årsbok, egna semesterhem, billiga försäkringar, varurabatter, etc. Problemet med sådana "selektiva incitament" (Olson, 1965) är att göra dem exklusiva för medlemmarna; oftast finns de ju även på marknaden.

Den tredje metoden innebär att en part (eller flera) be-tingar sin insats. I princip innebär det att denne måste vara beredd att skada sig själv. Istället för att förbehålla sig rätten att fritt välja sin egen insats, måste han binda sig att göra sitt val "lika för lika". Om de övriga "sviker" avstår han från att kompensera detta, utan gör själv en liten insats. Om de övriga "ställer upp" gör han själv en stor insats. Om de övriga verkligen tror på detta finner de att deras egna insatser nu belönas extra⁷ och ökar alltså sitt bidrag. Problemet med

denna metod är naturligtvis att göra betingningen trovärdig. När de övriga redan har valt ligger det inte i individens egenintresse att göra "lika för lika".

Denna lösning är emellertid vanligt förekommande. I samband med investeringar i kollektiva nyttigheter som har både lokal och nationell betydelse, t.ex. väginvesteringar, daghem, turistattraktioner, är det vanligt att staten erbjuder sig att betala en viss andel av kostnaden. Statsbidraget blir alltså beroende av t.ex. kommunens insats; ju mer kommunen satsar, desto större statsbidrag kan påräknas.⁸ Ett annat exempel är kapprustning. För att nå den kollektiva nyttigheten fred/nedrustning kan man välja en "lika för lika"-strategi istället för att vända andra kinden till. Denna metod är ibland framgångsrik, ibland slutar den i krig.

Naturliga monopol

Vi har hittills diskuterat kollektiva nyttigheter, dvs. nyttigheter som är odelbara i konsumtionen. Det är emellertid vanligt att det även finns ett inslag av *kvasikollektiva nyttigheter i produktion*. Produktion av en viss vara kräver ofta investeringar i vissa kostnader som är oberoende av produktionsvolymen, t.ex. forskning och utveckling, produktionsutrustning, overhead osv. De volymoberoende kostnaderna kan sägas ge upphov till en kvasikollektiv nyttinghet i produktionen som bärs gemensamt av de olika producerade enheterna. Ofta är problemet ännu mer komplicerat. Det finns samkostnader som är gemensamma för flera produkter. Företaget kan göra olika produktvarianter, samproducera helt olika varor och tjänster osv. Särkostnader beror på hur mycket som produceras av den enskilda produkten, men samkostnader kan bara fördelas efter mer eller mindre godtyckliga principer.⁹

Kvasikollektiva nyttigheter vid produktionen av en produkt ger upphov till stordriftsfördelar, dvs. fallande styckkostnad (marginalkostnaden är lägre än styckkostnaden). Vid produktion av flera olika nyttigheter ger de upphov till samproduktions (sambruks-) fördelar. Samproduktionsför-

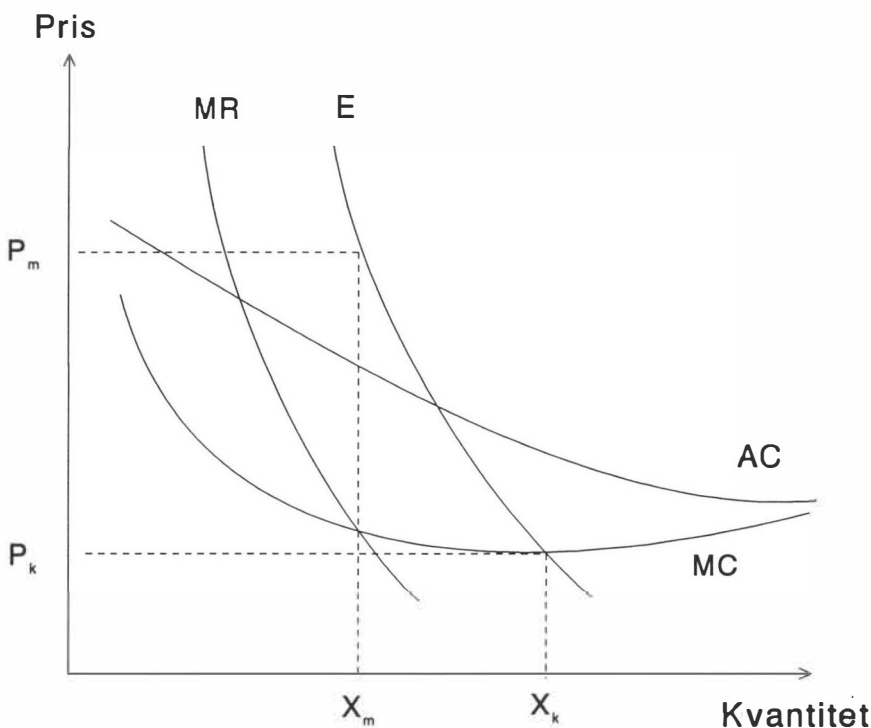
delar kan definieras med begreppet svag kostnadskomplementaritet. Detta innebär att kostnadsfunktionen för en produktgrupp (totalkostnaden för produktionen som funktion av produktionsvolymerna för de enskilda produkterna) är sådan att marginalkostnaden för en produkt inte ökar när någon annan produkt ökas. Antag att produktgruppen består av två produkter och att marginalkostnaden för produkt 1 minskar vid en ökning av tillverkningen av produkt 2 och vice versa för produkt 2. Man kan då tänka sig att styckkostnaden faller vid en samtidig ökning av produktionen av båda produkterna, trots att den inte faller när man ökar produktionen av bara en produkt.¹⁰

Stordrifts- och samproduktionsfördelar kan om de är tillräckligt stora ge upphov till *naturliga monopol*. Den klassiska förklaringen till detta illustreras i figur 3.6. Figuren visar efterfrågan och kostnadssamband för en enskild produkt. Den samhällsekonomiskt effektiva lösningen, där pris är lika med marginalkostnad, nås vid en produktionsvolym där styckkostnaden fortfarande faller. Pris lika med marginalkostnad innebär således att priset blir lägre än styckkostnaden, dvs. företagen gör förlust. Ett ensamt företag kan dock driva verksamheten med vinst om det får ta ut monopolpriset P_m , men monopollösningen är inte samhällsekonomiskt effektiv. Verksamheten är därför ett naturligt monopol.

Denna framställning är inte helt tillfredsställande. För det första ger den inget besked om vad som gäller i flerproduktfallet. För det andra, om vi håller kvar vid fallet med endast en produkt, kan vi i diagrammet se att fallande styckkostnad inte är en nödvändig förutsättning för att vi skall ha ett naturligt monopol. I figur 3.7 skär efterfrågekurvan företagets marginalkostnadskurvan vid volymen X , till höger om styckkostnadens minimipunkt, alltså vid stigande styckkostnad. Antag emellertid att två lika stora företag delar på denna produktion. Varje enskilt företag kommer att ha den styckkostnad som erhålls vid produktionen $X/2$. Som vi ser i figuren är denna högre än monolets styckkostnad. Även i detta fall har vi således ett naturligt monopol.

För att ge en mer exakt definition av naturliga monopol

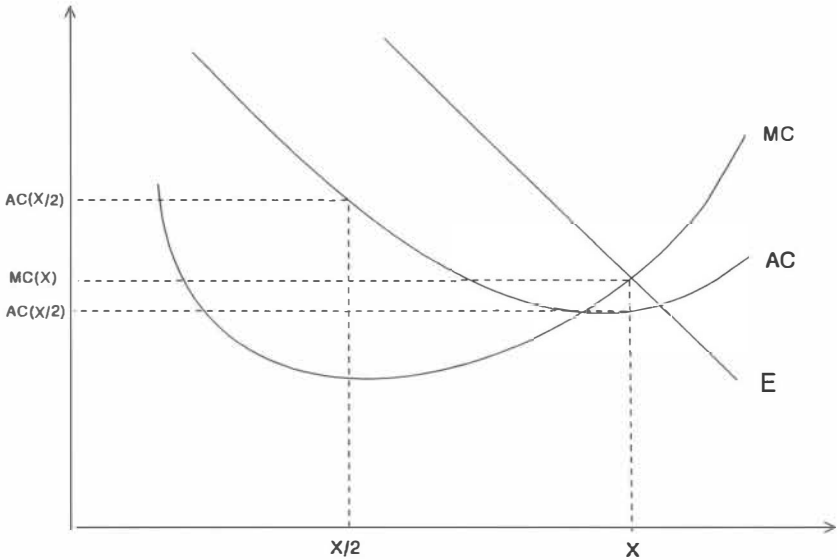
Figur 3.6. Avtagande styckkostnad (AC). Monopollösningen (X_m) och den ej genomförbara konkurrenslösningen (X_k).



används därför begreppet *subadditivitet*. Om kostnadsfunktionen är subadditiv ökar den totala produktionskostnaden vid en uppdelning av den totala produktionsvolymen på ytterligare en enhet. I de fall detta gäller när hela produktionen utförs av en enhet har vi således ett naturligt monopol.

Förmodligen är många branscher i sträng mening naturliga monopol, åtminstone om vi delar upp varje marknad i olika geografiska delmarknader. I de flesta fall är detta emellertid inte något större problem. Skälet till det är att de flesta branscher inte kan beskrivas som perfekta konkurrensmarknader. Vid monopolistisk konkurrens upplever sig varje enskilt företag ha en viss egen "nisch" eller profil som tillåter det att ta ut ett pris över marginalkostnaden. Genom fri etablering/konkurrens tvingas emellertid priset på sikt

Figur 3.7. Naturligt monopol vid tilltagande styckkostnad.



ned till styckkostnaden. Verklighetens konkurrensmarknader kan därför ofta hantera fallande styckkostnader, även om det sker till priset av en viss statisk effektivitetsförlust.

I fall där den kvasikollektiva nyttigheten i produktionen är dominant är det emellertid vanligt att nyttigheten produceras i offentlig regi. Detta gäller särskilt i Europa där branscher med stort behov av ett fast nätverk bedrivs i statlig eller kommunal regi. Det gäller t.ex. järnvägar, tele, post, vatten och avlopp, energiförsörjning m.m. I USA har man ofta valt en annan väg, nämligen att inrätta myndigheter som reglerar de privata företagens prissättning, etablering mm. Även i vårt land förekommer den "amerikanska" metoden, t.ex. den förutvarande regleringen av taxi.

Problemet med de naturliga monopolen är i hög grad en konflikt mellan statisk effektivitet och dynamisk effektivitet. Ett oreglerat privat monopol kan förväntas producera för litet och dessutom ta ut för höga priser. Det senare kan vara ett problem ur fördelningspolitisk synvinkel, särskilt

om monopolet har möjlighet till prisdiskriminering mellan olika kunder. Monopolet tar då ut särskilt höga priser av kunder med låg efterfrågeelasticitet. Detta är de kunder som saknar alternativ, således ofta de "svaga" i samhället.

Produktion i egen regi ger emellertid upphov till ineffektivitetsproblem. Dessa innebär bl.a. överflödiga och stigande produktionskostnader. Regleringslösningar tenderar att ge upphov till liknande problem. Vanligen regleras de privata företagens priser och etablering på ett sätt som är avsett att kontrollera lönsamheten. Om den accepterade avkastningen på satsat kapital hålls på en nivå något över marknadsrörelsen tenderar företagen att bedriva produktionen alltför kapitalintensivt. Några ekonomer har pekat på andra inslag i regleringarna som ibland tvärtom har lett till att alltför lite investeringar har gjorts i de reglerade branscherna (Gilbert & Newberry, 1989). Med etableringsbegränsningar leder även regleringslösningar till att marknads dynamiska effektivitetsbefrämjande krafter hämmas.

Prissättningen på de produkter som tillverkas av ett naturligt monopol är en mycket omdebatterad fråga. Det kan förefalla självklart att regeln bör vara att priset sätts till marginalkostnaden. Detta är det pris som i figur 3.6 ger den samhällsekonomiskt effektiva lösningen. Detta är emellertid ett begränsat synsätt. Vid detta pris återstår fortfarande problemet med hur det underskott som uppstår (när priset är lägre än styckkostnaden) skall finansieras. Man kan t.ex. tänka sig att underskottet finansieras med skattemedel. De flesta skatter ger emellertid upphov till snedvridningar i det ekonomiska systemet och därmed effektivitetsförluster. Dessa måste vägas mot de effektivitetsförluster som uppstår om det naturliga monopolet tvingas täcka sina kostnader med ett pris högre än marginalkostnad.

En vanlig lösning är att en viss verksamhet, t.ex. telekommunikationer, organiseras som ett särskilt affärsverk, vilket åläggs att självfinansiera verksamheten (eller får en subvention i form av en klumpsumma). Man kan visa att den samhällsekonomiskt effektiva prissättningen med detta villkor innebär att affärsverket gör ett visst påslag på marginalkostnaden. Om det bara finns en produkt innebär det-

ta att priset skall sättas lika med styckkostnad. Om det finns flera produkter skall priset varieras omvänt proportionellt med efterfrågans priselasticitet¹¹, s.k. Boiteaux-Ramseypriser (Ramsey, 1927, Baumol & Bradford, 1970, Boiteux, 1971). Denna prisregel kan man precis som i fallet med en prisdiskriminerande monopolist ha fördelningspolitiska invändningar mot.

Som jag nämnde förut är det precis mot en sådan lösning som en monopolistisk konkurrensmarknad tenderar. En intressant fråga är om den mekanism som leder till detta (dvs. fri etablering) även kan fungera för ett naturligt monopol. Här har givits två olika jakande svar. Båda kan efter viss eftertanke bytas ut mot kanske. Båda lösningarna är för övrigt relevanta, oberoende av om det gäller produktion i ett naturligt monopol eller produktion av en kollektiv nytta.

Det första jakande svaret gavs av Chicagoekonomen Harold Demsetz (1968). Innebörden var att även om endast ett företag ges rätt att producera finns det inget som hindrar att staten ser till att denna koncession erhålls i konkurrens, dvs. genom *anbud*. Ensamrätten kan dessutom göras tidsbegränsad och auktioneras ut med jämna intervall. Demsetz förslag innebar att varje kandidat skulle offerera det pris han tänkte ta. Genom att välja det bud som gav lägst pris skulle man få en lösning där monolet producerade vid pris lika med styckkostnad (ingen skulle bjuda ett lägre pris än så). Loeb och Magat (1979) visade att man åtminstone teoretiskt skulle kunna lyckas ännu bättre än detta genom att ge en subvention till koncessionsinnehavaren lika med konsumentöverskottet vid anbudspriset. På detta sätt skulle man i själva verket få produktion vid pris lika med marginalkostnad. Därmed skulle det vara möjligt att kombinera en statistiskt effektiv lösning med ett anbudsförfarande som garanterade effektivitet över tiden.

Avståndet mellan teori och verklighet är emellertid ibland långt. I en uppmärksam studie visade Williamson (1976) hur anbudsförfarande kan gå till i verkligheten. Han redogjorde omsorgsfullt för alla problem som hade uppstått vid anbuds försäljning av rätten att producera kabel-TV i Oakland. Det visade sig att "produkten" var mycket svår att

definera på förhand (hur många kanaler, vilken "extra service" osv.). Det var oklart om de som gav lägst pris verkligen skulle klara av att driva verksamheten till detta pris. Alternativt var ett lågt pris bara ett sätt att komma in i en förhandlingsposition, med förhoppningen att senare förhandlingar skulle leda till högre pris och/eller annan definition av servicen. När man sedan valt en viss producent fick denne i praktiken en ensamställning som ingen utomstående skulle kunna hota senare. I praktiken utvecklades processen snabbt till en traditionell regleringssituation. Det som hände i detta fall liknar på flera sätt anbudsgivningen för den tredje svenska marksända TV-kanalen. Anbudsgivningen mellan flera konkurrerande kandidater blev snabbt till reglering av ett monopol, vilket i princip var samma sak som gällt för de två tidigare kanalerna.

Det andra jakande svaret är tekniskt mer avancerat. En grupp forskare (Baumol, Willig & Panzar, 1982) visade att under vissa förutsättningar kommer ett företag som är *utmaningsbart* och som tillämpar Boiteaux-Ramseypriser att vara ett *uthålligt* naturligt monopol. Med "utmaningsbart" menades fri etablering, dvs. andra företag skulle utan kostnad kunna gå in på företagets marknad och konkurrera med det (dvs. precis som i fallet med monopolistisk konkurrens). Med "uthålligt" naturligt monopol menades att övriga företag trots detta inte skulle finna det vara värt att träda in på marknaden. Branschen skulle således få den mest effektiva branschstrukturen (ett företag), men trots sin ensamställning skulle företaget tillämpa samhällsekonomiskt effektiva priser och produktionsvolym. Här behövdes inget förstatligande, ingen reglering och ingen anbudsgivning, bara ett konkurrenshot. Forskarna kallade därför detta för "den svaga osynliga handens teorem" efter konkurrensmarknadens "osynliga hand".

Även denna utväg kan ifrågasättas. Ett frågetecken gäller om naturliga monopol någonsin är "utmaningsbara". Det naturliga monopollet kännetecknas ju av kvasikollektiva nyttigheter i produktionen. För att företaget skall vara "utmaningsbart" krävs att inslaget av kvasikollektiva nyttigheter beror på förekomsten av "fasta" men inte "sänkta" kost-

nader. Att kostnaden är volymoberoende (fast) behöver inte vara något problem för en potentiell konkurrent. Han kan etablera sig utan att förutse särskilda avvecklingskostnader om han senare vill dra sig ur marknaden eftersom de kapitalföremål (t.ex. flygplan, lastbilar) som krävs för produktionen kan säljas till sitt fulla återstående värde på en andrahandsmarknad. Om en potentiell utmanare förutser att han kommer att drabbas av höga avvecklingskostnader om han skulle vilja dra sig ur kan detta avhålla honom från att från början ge sig in i marknaden. För många naturliga monopol gäller emellertid att utrustningen (och kanske en del av de kunskaper som byggs upp) är "transaktionsspecifik", dvs. den har ett lägre eller inget värde i annan användning. Sådana kostnader (t.ex. dragna vattenledningar, elledningar, järnvägsräls, flygplatser osv) är sänkta, vilket innebär att den som redan har tagit dem (monopolisten) har en fördel framför potentiella konkurrenter. Ett andra frågetecken gäller antagandet om monopolföretagets prissättning. Ett alternativ är att det tar ut monopolpris men ändå håller konkurrenter borta genom att på ett trovärdigt sätt hota dessa med aggressiv prisföring om de ger sig in på marknaden (Lundgren, 1990).

Slutsatserna blir med nödvändighet vaga. Det är inte självklart att naturliga monopol alltid skall drivas i offentlig regi eller under offentlig reglering. Statiska effektivitetsförluster skall vägas mot "dynamiska" kostnader i en reglerad verksamhet. I vissa fall kan även de statiska förlusterna komma att begränsas av den risk för konkurrens från nyetablerade företag som en hög vinstnivå ger. Till en del kan de problem som uppstår när ensamställning ges till en producent minskas genom anbudsförfarande och tidsbegränsning.

Klubbvaror

Ett exempel

Kollektiva nyttigheter och naturliga monopol är specialfall av klubbvaror. Den kollektiva nyttigheten skiljer sig från den privata varan genom avsaknad av rivalitet och exkluderbarhet. Klubbvaran är en nyttighet/vara där det finns element av både rivalitet och icke-rivalitet, exkluderbarhet och icke-exkluderbarhet. Detta är enklast att förklara med ett exempel. Begrunda därför förhållandena i en idrottsförening med klubbstuga i vilken medlemmarna brukar samlas efter söndagens skidåkning för att duscha och äta korv.

Klubbstugan utnyttjas kollektivt av medlemmarna, dvs. ingen exklusion sker inom kollektivet. För att få komma med krävs emellertid medlemskap, dvs. betald medlemsavgift, så icke-medlemmar exkluderas. Stugans karaktär av kollektiv nyttighet är förmodligen en komplicerad historia. Om få använder stugan är det inte bara så att det råder icke-rivalitet mellan den enes och den andres nyttjande av stugan. Förhoppningsvis blir nämligen båda glada åt att få sällskap, så den totala nyttan av två samtidiga besök är i själva verket mer än dubbelt så stor som nyttan av två ensambesök. Det finns emellertid en gräns för denna effekt, så över en viss besöksnivå börjar besökarna istället besväras av den tilltagande trängseln. Vid denna nivå uppträder alltså ett element av rivalitet i konsumtionen.

Kostnaderna för klubbstugan innehåller förmodligen en kvasikollektiv komponent (den fasta kostnaden för stugan) och en rörlig del (t.ex. kostnaden för varmvatten). Även på produktionssidan finns därför inslag av både rivalitet och icke-rivalitet.

Korven, slutligen, är en vanlig privat vara som var och en får betala efter nyttjande.

I detta lilla klubbexempel kan vi nu lätt plocka ut en rad specialfall. Ett fall med en "rent" kollektiv nyttighet får vi om vi tänker oss att klubbstugan, utan varmvatten och korv, är öppen för alla oberoende av medlemskap, utan att det uppstår trängsel. Det naturliga monopolet får vi genom att

relatera klubbens medlemstal till lokalbefolkningens storlek. Vi skall strax diskutera hur den optimala klubbstorleken bestäms. Om befolkningens storlek bara ger utrymme för en klubb av optimal storlek har vi ett naturligt monopol.

Ett annat intressant fall uppstår om det är svårt (kostsamt) för klubben att förhindra att andra än medlemmarna utnyttjar klubbstugan. Om trängsel kan bli ett problem har vi då en nyttighet som kännetecknas av rivalitet (dvs. en negativ extern effekt) men ingen exklusion. Detta mellanfall mellan en privat och en kollektiv nyttighet anses i litteraturen ofta ge upphov till något som kallas *allmänningarnas tragedi* (the tragedy of the commons, se Hardin, 1968). Den som tänker träda in i stugan överväger om det råder sådan trängsel att nyttan av att komma in är mindre än den olust som trängseln ger. Så länge som nyttan överväger kliver folk på. Om alla har samma preferenser kommer till slut stugan att vara så full att alla närvarande tycker att trängseln så gott som förtagit hela glädjen med besöket. Nästan hela nyttan/värdet av att ha stugan är alltså bortblåst. I en effektiv lösning skulle den som stått på tröskeln övervägt om vinsten för honom av att träda in överstiger tillskottet i trängselkostnad (den negativa externa effekten) för samtliga övriga närvarande. Med denna beslutsregel kommer färre att välja att stiga in. Denna regel maximerar den totala nytta som stugan ger upphov till (dvs. avvägningen mellan antalet besökare och varje besökares trivsel görs optimalt), så med den blir värdet av stugan positivt.

Allmänningarnas problem uppstår för nyttigheter för vilka det råder viss rivalitet i konsumtionen men där ingen exklusion görs/kan göras. Problemet har varit mycket uppmärksammat, t.ex. som förklaring till överutnyttjande av naturresurser som fisk och regnskogar. På samma sätt som i exemplet ovan kommer fiskebåtar att utnyttja ett fångstområde med fritt tillträde så länge styckintäkten är minst lika stor som styckkostnaden. Detta innebär att fiskstammen överutnyttjas och att naturresursens värde (betalningsförmågan för åtgärder för att öka fisktillgången) drivs ner mot noll. Detta problem har många gånger legat till

grund för beslut om offentligt ingripande och kontroll, t.ex. förstatligande av viss verksamhet. Ofta har man emellertid (se Gordon, 1954, Hardin, 1968) blandat samman *fritt tillträde* (problemet) med *kollektivt utnyttjande* (Berkes m.fl., 1991, Ostrom, 1991). Detta har inneburit att man genom nationalisering av egendom och statliga "utvecklingsprogram" för områden som utnyttjats samfälligt av lokalbefolkningen (som våra svenska allmänningar) i praktiken har *skapat* något som mest liknar fritt tillträde, där man tidigare hade ett noggrant reglerat nyttjande av ett begränsat kollektiv, och därmed ställt till en verklig tragedi (t.ex. avskogning av regnskogar).

Allmänningarnas tragedi kan i hög grad förknippas just med offentlig verksamhet. När vare sig pris eller andra ransoneringsmekanismer fungerar på ett tillfredsställande sätt uppstår trängsel, köer och överutnyttjande. I allmänhet beror detta på att nyttigheter som innehåller inslag både av icke-rivalitet och rivalitet behandlas som om de vore "rent" kollektiva, dvs. ges fritt tillträde. Otillfredsställelsen med de problem som detta ger upphov till väcker ofta tanken att istället behandla dem som helt privata varor. Detta kan vara en framgångsväg, men är olämpligt om inslaget av icke-rivalitet är stort. Den bästa lösningen kan istället vara en kombination av kollektiva insatser och marknads(avgifts)-baserad verksamhet. Detta är en viktig slutsats av klubbteorin. Mycket talar för att denna slutsats är tillämplig t.ex. inom en stor del av sjukvården. Vid förändringsarbetet inom den svenska sjukvården, som tidigare kännetecknades av en nästan fullständig central planering och alla de problem som detta för med sig, har det länge stått klart att ett helt privat system, som det i USA, inte är ett tillfredsställande alternativ. Istället har man sökt efter lämpliga kombinationer.

Vårt lilla klubbexempel kan alltså ges mycket allmänna och långtgående tolkningarna. I nästa avsnitt skall vi se lite närmare på hur klubbformen kan användas för att allokera resurser på ett välfärdshöjande sätt.

Klubbteori

För att klubbformen skall vara intressant krävs att det finns ett inslag av gemensamt utnyttjande av en viss tillgång, klubbvaran. Detta nyttjande kan dock innebära en viss rivalitet, t.ex. på grund av trängsel. Även i produktionen av klubbvaran kan det finnas komponenter av både kollektiv nyttighet och rivalitet. Utmärkande för klubben är vidare att medlemmar kan särskiljas från icke-medlemmar och att de senare kan exkluderas.

Det finns många olika slag av klubbar. Det är uppenbart att befolkningens *heterogenitet*, t.ex. folks olika preferenser, har stor betydelse för det sätt på vilket man grupperar sig i olika föreningar. Låt oss emellertid till en början utgå från en homogen befolkning. Det innebär att analysen av en klubbs välfärdseffekter kan göras genom att studera en enskild individs välfärd. Låt oss vidare anta att hela befolkningen kommer att delas upp i ett visst antal klubbar.¹² Inledningsvis skall vi vidare anta att varje individ nyttjar klubbvaran lika mycket. Därmed finns det bara två allokeringsbeslut som skall tas. Det första gäller hur mycket av klubbvaran som varje klubb skall producera. Det andra gäller hur många medlemmar varje klubb skall ha.

På ett liknande sätt som i föregående avsnitt kan vi skriva individens nyttofunktion:

$$U = U(y, Q, n)$$

Välfärden beror av konsumtionen av den privata varan y , konsumtionen av klubbvaran Q samt klubbens medlemsantal n . Den direkta effekten av medlemstalet sammanhänger med trängselproblemet. Medlemstalet får emellertid även indirekta effekter. En är att den optimala storleken av klubbvaran, Q , beror av antalet medlemmar. En annan är att kostnaden per individ för en given volym av klubbvaran faller med ökat antal medlemmar.

Kostnaden för klubbvaran är en funktion både av klubbvarans storlek (klubbstugan) och av medlemsantalet (varmvattenåtgången, underhåll):

$$C = C(Q,n)$$

Individens budgetrestriktionen ser nu ut på följande sätt:

$$y + \frac{C(Q,n)}{n} = I.$$

Inkomsten I skall delas upp mellan konsumtion av privata varor och medlemsavgiften. Medlemsavgiften består av den totala kostnaden för klubbvaran, C , lika delad på varje medlem.

Med de givna förutsättningarna kan man härleda två nödvändiga villkor för en utformning av klubben som maximerar den representativa individens nytta. Villkoren måste uppfyllas samtidigt. Det första villkoret anger den optimala *tillgången* till klubbvaran, Q :

$$(1) \quad MRS_{Qy}(Q,n) = MRT_{Qy}(Q,n)/n$$

MRS_{Qy} är den marginella substitutionskvoten mellan klubbvaran och den privata varan. Det är således individens marginalnytta av klubbvaran, uttryckt i ett monetärt mått. MRT_{Qy} , den marginella transformationskvoten mellan klubbvaran och den privata varan, kan vi på liknande sätt tolka som marginalkostnaden för att producera klubbvaran. Eftersom denna kostnad delas lika mellan medlemmarna, divideras denna med medlemstalet. Om vi multiplicerar båda leden i denna ekvation med n ser vi att vi känner igen detta uttryck sedan tidigare:

$$(1') \quad nMRS_{Qy}(Q,n) = \sum_{i=1}^n MRS_{Qy}(Q,n) = MRT_{Qy}$$

Eftersom alla individer är lika har vi i vänsterledet summan av medlemmarnas marginella nytta av klubbvaran. Denna skall vara lika med klubbvarans marginalkostnad. Detta är alltså precis samma villkor som gäller för den "äkte" kollektiva nyttigheten, trots att vi här har en mer sammansatt

nyttighet. Detta villkor gäller således generellt för den komponent i en klubbvara som utgörs av en kollektiv nyttighet. Det andra villkoret för en optimal klubb reglerar den optimala klubbstorleken, dvs. medlemstalet n .

$$(2) \quad n \cdot \text{MRS}_{ny} = \frac{\delta C(Q,n)}{\delta n} \frac{C(Q,n)}{n}$$

Detta uttryck är lite mer komplicerat. MRS_{ny} är marginalnyttan för en enskild medlem av att klubben får ytterligare en medlem. Vänsterledet visar således summan av medlemmarnas marginalnytta av ett medlemstillskott. Högerledet anger på motsvarande sätt hur medlemmarnas totala kostnad för klubbvaran ökar när en medlem tillkommer. Den första termen visar ökningen av kostnaden för att producera klubbvaran. Den andra termen anger den inkomst klubben får genom att ytterligare en medlemsavgift betalas.

Om klubben har nått den storlek där det börjar uppkomma trängsel är marginalnyttan av ytterligare en medlem negativ. Till detta kommer den ökade produktionskostnad som krävs när medlemstalet ökas. Ekvationen stadgar således att medlemsavgiften, C/n , skall sättas så att denna täcker både den marginella produktionskostnaden och den marginella trängselkostnaden. Här kan vi alltså känna igen det villkor som jag redovisade ovan för den "optimala trängseln" i klubbstugan.

Medlemsavgiften kommer således att innefatta en komponent som utgör ersättning för den negativa externa effekten av den marginelle medlemmens konsumtion på övriga medlemmars konsumtion. Detta leder till en intressant slutsats för nyttigheter där det finns fallande styckkostnad i produktionen (marginalkostnaden för ytterligare en användare är lägre än styckkostnaden), men där det även finns en negativ extern effekt (trängsel). Det optimala priset (medlemsavgiften) kommer på grund av denna externa effekt att ligga över marginalkostnaden i produktionen. I vår enkla modell kommer priset därmed att sammanfalla med styckkostnaden. I klubbformen (dvs. med en anslutnings/abonnemangavgift) kan alltså denna produktion hanteras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utan att ett finansiellt un-

derskott uppkommer.

Ytterligare intressanta resultat kan erhållas om vi introducerar heterogenitet, t.ex. i preferenserna. En följd av detta kan bli att det uppstår klubbar med olika profil, med olika "typer" av medlemmar. Klubbmodeller av detta slag kan användas för att analysera en rad samhällsfenomen, t.ex. segregation. En särskild variant är den s.k. Tieboutmodellen (Tiebout, 1956) för lokala kollektiva nyttigheter.

Tieboutmodellen visar hur det kan uppstå en indirekt form av marknadsbestämning av produktionen av kollektiva nyttigheter. Utgångspunkten är att det finns ett stort antal lokala producenter av lokala kollektiva nyttigheter, dvs. kommuner. Kommunerna har olika "profil" (t.ex. väl utbyggd barnomsorg och hög kommunalskatt eller svag barnomsorg men lägre skattesats). Medborgarna kan, i likhet med kunder på en marknad, kostnadsfritt välja mellan de olika producenterna genom att flytta. På detta sätt röstar medborgarna "med fötterna" fram en samhällsekonomiskt optimal produktionsvolym för kollektiva nyttigheter. Tieboutmodellen bygger på orealistiska antaganden. Flyttning har ofta en hög kostnad. Det finns vanligen många olika kollektiva nyttigheter, så i praktiken förekommer knappast en tillräckligt stor variation mellan olika kommuner för att "fotröstningen" skall kunna åstadkomma en effektiv allokering. Modellen visar emellertid att det finns mekanismer som delvis kan kompensera tillkortakommanden i den politiska beslutsprocessen. Den framhäver även värdet av lokal variation av den offentliga sektorn. Det ligger även onekligen ett värde i att det finns en viss "politisk" variation mellan olika länder (se Lyttkens & Vedovato, 1989, för reflexioner kring den politiska integrationen i Europa).

Ett annat alternativ är att blandade klubbar uppkommer. För en "klubbvara" som produceras i offentlig regi är det sällan aktuellt att tillåta segregering. Det ligger även ofta ett värde för medlemmarna i en klubb att ha en viss heterogenitet. Till exempel betraktar nog de flesta en dansförening med enbart män eller enbart kvinnor som tråkigare än en förening med blandad könssammansättning.

För blandade klubbar kan man erhålla några ytterligare

intressanta resultat. I sådana klubbar kommer varje enskild medlem inte nödvändigtvis att vilja konsumera lika mycket. Det finns här därför ytterligare ett beslut att fatta, nämligen hur mycket var och en skall utnyttja klubbvaran. Detta ger upphov till ett ytterligare marginalvillkor.

Detta tredje villkor kan tolkas som att klubben, förutom medlemsavgiften, bör ta ut en användaravgift, eller besöksavgift (kanske som ett påslag på korvpriset i vårt exempel). Trots att medlemmarna har olika preferenser kommer den optimala besöksavgiften att vara lika hög för alla medlemmar. Medlemmar med högt utnyttjande (många besök) kommer emellertid att få betala mer, eftersom de betalar fler gånger. Slutsatsen är således att i det mer generella fallet med olika preferenser bör en klubbvara finansieras med en blandad taxa, dvs. med en fast komponent ("medlemsavgiften") och en rörlig komponent. Intressant nog är detta precis vad som gäller för avgifterna på många offentligt producerade varor och tjänster, t.ex. vatten och avlopp, teletjänster, barnomsorg mm.

Ibland kan det vara svårt att ta ut en fast avgift. En kommunal simhall, exempelvis, förväntas vara öppen för alla besökare som erlägger en viss, enhetlig, inträdesavgift. En intressant fråga är därför om och i vilka fall det kan räcka med en sådan rörlig avgift för att finansiera anläggningen. Det visar sig att detta ibland är möjligt, beroende på hur trängselkostnadssambandet ser ut (de Serpa, 1978, Cornes & Sandler, 1986).

Med denna korta genomgång av klubbteorin avslutar vi diskussionen av de odelbarhetsproblem i vissa typer av konsumtion och produktion som marknader har svårt att lösa och som därför brukar användas som motiv för att bedriva verksamheten i offentlig regi. Istället övergår vi till att begrunda de problem som uppstår när verksamheten väl bedrivs offentligt.

Den offentliga produktions problem

Efterfråge- och utbudsvillkor för offentlig produktion

Sett ur allmänintressets synvinkel är den offentliga produktionens uppgift att åstadkomma effektivt resursutnyttjande på områden där marknader inte förmår göra detta. De förbättringar som kan uppnås genom offentligt ingripande måste emellertid vägas mot de speciella problem som uppstår när produktionen inte görs för en marknad. Dessa problem härrör ur de förhållanden som präglar efterfrågan och utbud av offentliga varor och tjänster.¹³

Efterfrågan på offentlig produktion

Uppfattningen av marknadsmisslyckanden

Eftersom produktionen grundas på marknadsmisslyckanden växer efterfrågan på offentlig produktion med ökad insikt om marknadens brister. Å andra sidan är det rimligt att tänka sig att efterfrågan dämpas med ökad insikt om regleringens kostnader.

Detta är en läroprocess som tar tid. Särskilt massmedias filtrering och fokusering är inte neutral i förhållande till informationsflödet. En faktor som påverkar detta är de specifika belöningsystemen och drivkrafterna inom massmedia (vilka bl.a. gynnar "aktuella", "spektakulära" och "raka" budskap). En annan aktiv informationspåverkan utförs av intressegrupper, politiker, myndigheter osv. En tredje faktor är medborgarnas/läsarnas/väljarnas rationella ignorans. För väljaren skulle det vara alltför mödosamt att grunda sitt politiska ställningstagande på partiernas politik i alla enskilda frågor. Istället är det rationellt att begränsa bedömningen till några nyckelfrågor som han eller hon känner sär-

skilt väl, genom egna erfarenheter, eller som konsument av massmedia.

Det dröjer vanligen innan nackdelarna med att produktionen bedrivs offentligt uppenbaras. När produktionen utformas och sätts igång kommer man därför inte att till fullo ta hänsyn till dessa. Detta problem delar offentlig produktion med den marknadsinriktade produktionen. Medan den senare ofta har att möta en kontinuerlig efterfrågan, som efterhand kan sålla bort produkter som inte motsvarar förväntningarna, har efterfrågan på offentlig produktion en tendens att manifesteras sig framförallt i initialskedet. Om man då felbedömer den verkliga efterfrågan kan det, eftersom verksamhetens inkomster inte direkt beror av den verkliga efterfrågan, ta lång tid innan detta blir uppenbart och följs upp (medan däremot försäljningsstatistiken för en vara eller tjänst som försäljs på en marknad brukar bevakas mycket noggrant).

Organiserade intressegrupper

Efterfrågan på offentlig verksamhet uttrycks till stor del av organiserade intressegrupper, vars företrädare både för upp "sin" fråga på de politiska beslutsfattarnas dagordning och aktivt försöker påverka beslutens riktning. Sådana organisationer, som kan vara formella eller informella, finns i alla länder och bidrar till graden av reell demokrati i den politiska beslutsprocessen.

Den enskilde väljarens röst har liten betydelse och han eller hon har små möjligheter att övervaka och kontrollera politiken. Genom att sluta sig samman med likasinnade i organisationer som specialiserar sig på att samla in och sprida information om vissa politiska aktiviteter, och försöka påverka dessa, kan dessa väljares reella inflytande på den politiska processen stärkas.

Intresseorganisationernas betydelse i politiken är emellertid en viktig anledning till att regleringar ofta inte är uttryck för allmänintresset utan är påverkade av specifika särintressens önskemål. Även i ett system med starka organiserade särintressen som driver på den politiska besluts-

processen är dock allmänintresset inte chanslöst. Delvis beror detta på hur väl de politiska beslutsfattarna identifierar sig med, och förmår upprätthålla en integritet i, rollen som allmänintressets företrädare.

Vidare kan olika särintressen komma att balansera varandra. Man kan tänka sig att de olika intressegruppernas intensitet i påtryckningar, eller rentav erbjudande om ekonomisk kompensation till grupper som missgynnas av ett visst beslut, står i proportion till vad gruppen har att vinna. Denna kraftmätning får då indirekt formen av en samhällsekonomisk kalkyl över vad olika grupper vinner eller förlorar, och den lösning väljs som maximerar samhällsnettot (Becker, 1985). Detta förutsätter dock att de olika intressena har lika hög organisationsgrad och att deras organisationer är lika skickliga i att påverka politiken.

Särintressenas politiska inflytande är ofta avhängigt organisationens storlek. Detta ger anledning till allianser mellan intressegrupper, vilket kan innebära att den enskilda gruppen får släppa krav som är till den andra gruppens nackdel. På så sätt kan i bästa fall krav på regleringar som innebär omfördelningar till hög samhällsekonomisk kostnad sållas bort inom intresseorganisationerna. Till exempel kan det tänkas att en av anledningarna till "den svenska modellens" framgångar under ett antal decennier var att den starka organiseringen på arbetsmarknaden under denna period, med merparten av alla arbetsgivare i SAF och merparten av alla anställda i LO, gav litet utrymme för krav från särintressen från speciella branscher eller yrkesgrupper (t.ex. krav på protektionistiska åtgärder för att förhindra strukturomvandling).

De olika intresseorganisationernas inflytande står emellertid inte i proportion till de olika samhällsgruppernas betydelse eller till storleken av de ekonomiska effekter som föreslagna regleringsåtgärder har för skilda grupper. Små, helst även homogena och geografiskt koncentrerade, intressegrupper är lättare att organisera än stora eller differentierade (Olson, 1965). Den senare typen av grup-

per kommer därför att i lägre grad, och senare, utveckla intresseorganisationer än den förra. Trots den mycket starka organisationstraditionen i vårt land finns det en rad sådana asymmetrier i organisationsväsendet. Exempelvis har konsumenter svagare organisationer än producenter, oetablerade svagare än etablerade (t.ex. arbetslösa visavi anställda, personer som skulle vilja flytta till landsbygden visavi redan där bosatta) och nya intressegrupper svagare än gamla. Sådana obalanser ligger bakom flera av de "strukturella" politisk-ekonomiska problem som har visat sig svåra att övervinna, t.ex. tendenser till protektionism, motstånd mot konkurrensbefrämjande åtgärder etc. Att "nykomlingar" har mindre politiskt inflytande brukar märkas i nya bostadsområden, som ofta får vänta länge innan de får samma serviceutbud som i äldre områden.

Intresseorganisationerna växer ibland samman med de regleringar som de lyckas etablera. De blir parter i olika nämnder, får i uppgift att fördela medel etc. Även om sådana direkta kopplingar saknas, uppstår ofta ett samband genom intressegemenskap med den del av den statliga förvaltningen som handlägger regleringen. Båda grupperna har ett gemensamt intresse av regleringens fortlevnad och personerna i grupperna har ofta samma utbildning och karriär, förutom att de delar engagemanget för den fråga det gäller. Efterhand uppstår ofta gemensamma normer och värderingar.

En följd av detta blir ofta att den myndighet som handlägger en viss fråga inte enbart ser sig som statsmaktens förlängda arm i en viss sektor, utan i lika hög utsträckning ser sig som sektorns representant i den statliga förvaltningen, t.ex. i den statliga budgetprocessens förhandlingsspel med andra sektorsmyndigheter. Man kan i sådana fall fråga sig om det är staten som reglerar sektorn (t.ex. produktionen inom en viss bransch) eller om det är sektorn som reglerar sig själv med hjälp av staten. Alltför ofta utnyttjas statliga regleringar som ett medel för producenter inom en bransch att skydda sig mot inhemsk eller utländsk konkurrens.

I takt med att den offentliga sektorn har vuxit har de of-

fentliganställda själva blivit en allt viktigare intressegrupp. Med starka fackföreningar, god representation i politiska församlingar, t.ex. riksdagen, och "direktinflytande" i kommunal och statlig förvaltning har denna grupp en stark ställning i det politiska spelet.

Belöningar för politiska åtgärder

Det finns ofta en åtskillnad mellan de som föreslår politiska åtgärder, fattar och driver igenom politiska beslut å ena sidan, och de som genomför besluten å den andra. I vårt land har vi en förhållandevis strikt uppdelning mellan politiker och en formellt oväldig ämbetsmannakår. Det politiska systemets belöningar kan förhållandevis lätt hänföras till personer eller partier som är aktiva och drivande i beslutsfasen, och dessa insatser kan konstateras omedelbart. Däremot är det svårare att tilldela enskilda personer och partier ansvar för hur besluten har genomförts. Ansvaret delas av en rad olika personer: lagstiftare, domare, ämbetsmän, ansvariga för budgetmedel osv. Därtill kommer att det kan ta lång tid innan man vet "hur det gick", och då kan det vara ännu svårare, om inte helt meningslöst, att ställa någon enskild till ansvar.

En följd av detta är att det kan "löna" sig för en politiker eller ett parti att ta initiativ till en reglering, även om det står klart att det finns stor risk att den inte får avsedd effekt. Ett närmast "klassiskt" exempel på detta var införandet av en lägre mervärdesskatt på livsmedel från januari 1992. Ett annat är de många "prisstopp" som infördes under 1970- och 1980-talen. I båda fallen fanns en väl belagd insikt att åtgärderna inte skulle få avsedd verkan (inflationdämpning, "rättvis" inkomstfördelning), men båda "såg ut" som kraftfulla åtgärder som det gick att plocka politiska poäng på.

En annan konsekvens är att det inom statliga och kommunala förvaltningar utvecklas ett svagt belöningssystem. En lärare, exempelvis, har sällan mycket mer än personlig tillfredsställelse att vinna på att göra en "mer än genomsnittlig" undervisningsinsats.

Svårigheten att utforma relevanta belöningsssystem innebär att ingen klandras för ett misslyckande, så länge vederbörande gjort "som alla andra" och följt "reglementet". Ett misslyckande som varit följden av en originell åtgärd leder däremot till obehag. Det är även, vid icke-marknadsinriktad produktion, svårt att utforma belöningsssystem som tar hänsyn till om man har avstått från att ta tillvara chanser och möjligheter som har uppstått. Båda dessa problem får till följd att offentliga organisationer tenderar att anpassa sig alltför långsamt och i alltför liten utsträckning till förändringar i omvärlden. Det hämmar utveckling och tillämpning av nya ideer och metoder och innebär att man försitter att ta tillvara de tillfällen som erbjuds.

Politikers höga diskonteringsfaktor (tidspreferens)

Som följd av belöningssystemets utformning och av valperiodernas längd har det kortsiktiga utfallet av en åtgärd ofta större vikt än det långsiktiga vid politikerns avvägningar. Annorlunda uttryckt, framtida effekter av politiska åtgärder diskonteras med en hög räntesats; politiker är "närsyn-ta".

Detta innebär att mindre effektiva åtgärder som ger snabbt resultat kan föredras framför mer effektiva åtgärder som verkar mer långsamt. "Snabba" fördelningspolitiska åtgärder föredras framför åtgärder som på längre sikt är mer verksamma som fördelningspolitiska instrument. Det är svårt att vinna röster på avveckling av subventioner eller liknande "negativa" åtgärder även om de ingår i en strategi med stora positiva effekter för att på sikt pressa ned inflation och räntenivå.

Upplöst samband mellan mottagare och finansierare

Efterfrågan på icke marknadsinriktad produktion präglas av att det inte finns någon direkt, eller åtminstone inte fullständig, koppling mellan mottagandet av tjänsten och betalningen för denna. Medan de personer som svarar för efterfrågan på varor och tjänster på en marknad som regel har en

budgetrestriktion, som ytterst tvingar dem att göra en avvägning mellan kostnad och nytta, gäller detta oftast inte för offentlig verksamhet. Fördelningen av produktionens kostnader mellan olika individer är inte likformig med fördelningen av nyttjandet.

Frikopplingen mellan betalning och nytta är av två slag. Fördelarna av en viss verksamhet går vanligen till en begränsad grupp, medan finansiering sker med t.ex. skatter som betalas av en betydligt större grupp. Även kostnaden för de allokeringsförluster som uppstår till följd av regleringen sprids genom det ekonomiska systemets komplicerade nätverk, så att det i slutändan oftast är omöjligt att peka ut vem som har burit förlusterna.

Det innebär att fördelarna per capita av en viss offentlig insats som särskilt gynnar en viss grupp ofta är högre än kostnaderna per capita, eftersom dessa slås ut på en betydligt större befolkningsgrupp, även om den totala kostnaden överstiger den totala nyttan. Den enskilda gruppen har därför incitament att genomdriva sådan verksamhet. Detta kan också av flera skäl ofta lyckas. Ett skäl är den asymmetri mellan intressegrupper som vi tidigare har berört. Ett annat skäl är en form av rationell ignorans; politiker, väljare och intresseorganisationer finner det inte vara mödan värt att engagera sig i enskilda politiska insatser på olika områden som var och en har en låg kostnad per capita. Ett tredje skäl är kohandel. Olika partier eller grupper har som bekant skilda "hjärtefrågor". Genom inbördes utbyte av understöd för respektive partis hjärtefråga kan två eller flera minoritetspartier tillsammans driva genom dessa.

Det finns naturligtvis en gräns för hur höga kostnaderna per individ kan bli utan att de leder till reaktioner. Man kan även tänka sig att summan av kostnaderna för den offentliga verksamheten på ett område, eller på olika områden, till slut blir så stora att de som bär kostnaden börjar agera. En förklaring till 1980-talets avregleringsvåg kan vara just att detta inträffade. Ett mönster i de avregleringar som har genomförts är att de har gällt frågor där kostnaden per capita varit relativt hög, t.ex. regleringar av livsmedelsproduktionen, teko, kreditväsendet.

Vi har här behandlat den frikoppling som innebär att fördelarna går till en mindre grupp medan kostnaderna slås ut på en större. I vissa fall gäller det omvända förhållandet, dvs. att det är den mindre gruppen som står för finansieringen. Ett sådant förhållande kan uppstå t.ex. med en starkt progressiv inkomstskatt.

Regleringars produktionsförutsättningar

På utbudssidan finns vissa förhållanden som ställer till problem för offentlig verksamhet:

Svårigheten att definiera och mäta verksamhetens resultat

Eftersom resultatet av den offentliga produktionen inte värderas av en marknad kan den ofta enbart mätas från kostnadssidan. Försök att mäta resultatet försvåras ofta av att verksamhetens mål är vagt definierade, att det finns flera och svårkvantifierade målvariabler osv. För den som skall utvärdera resultaten av politiken uppkommer ofta problemet att det politiska beslutet är resultatet av en beslutsprocess där de olika partierna/intressegrupperna var och en betonat olika mål. Det är då ofta svårt att rangordna de olika målens betydelse för beslutet att påbörja verksamheten.

Regleringsproducentens ensamställning

På marknader finns ofta en viss konkurrensbegränsning, men i offentlig produktion är konkurrensbegränsningen som regel fullständig. Många av de problem som en monopol-situation innebär och som återfinns som en mer eller mindre stark tendens på marknader är karaktäristiska för offentlig verksamhet. På en monopolmarknad kan potentiell konkurrens från utomstående företag vara ett betydelsefullt korrektiv, men för "regleringsproducenten" existerar ofta inte ens en sådan risk. Ett privat monopol kan sällan räkna med

en långvarig ensamställning (om den inte säkras av en statlig reglering eller koncession), medan ett permanent statligt eller kommunalt monopol kan ha tid att utveckla mer av ensamställningens avarter.

Denna ensamställning innebär även att den praktiska kunskapen om hur den offentliga verksamheten kan bedrivas är begränsad. Statsbidragsnormer och andra statliga regler har ofta drivit fram en betydande likriktning av kommunernas verksamhet inom t.ex. barnomsorg och skola, vilket innebär att det finns få referensalternativ som man kan använda för att utvärdera verksamheten. Metoden att utvecklas genom "naturligt urval" har haft stor framgång inom både biologin och ekonomin, men i den offentliga sektorn får den ett svagare genomslag (men förekommer naturligtvis även där).

Producentens ensamställning bottnar emellertid ofta i en koppling mellan verksamhetens finansiering och dess utförande. Denna koppling är inte alls nödvändig. Istället för att en myndighet direkt tillhandahåller en viss person en subventionerad tjänst, kan den ge samma person en värdekupong ("voucher"). På så sätt är det möjligt att skapa en konkurrenssituation. Denna metod har på senare tid börjat prövas på flera områden, t.ex. genom skolpeng (Andersson, 1988 diskuterar för- och nackdelar med detta). Den s.k. Dalamodellen för sjukvården bygger på samma idé, även om det är primärvården, och inte den enskilde patienten, som får "värdekupongen". I fall där det bara kan finnas en producent kan man som tidigare nämnts ibland låta flera olika potentiella producenter konkurrera om rätten till denna ensamställning.

Osäkerhet om produktionsteknologi

Vår kunskap om hur man med offentlig verksamhet uppnår vissa mål är bristfällig till följd av svårigheterna att definiera och mäta verksamhetens resultat. Därtill kommer svårigheten att vinna kunskap i samhällsvetenskapliga förhållanden genom kontrollerade experiment. Det är svårt att utvärdera om de praktiska resultat som uppnås beror på en viss

politisk åtgärd eller om de har andra orsaker. En möjlighet att lösa detta problem är att utse en "kontrollgrupp" som inte regleras och som kan användas som referens. Man kan t.ex. tillhandahålla viss offentlig service (t.ex. en intensiv rådgivning till vissa grupper av arbetslösa) i en begränsad del av landet, och sedan studera om utvecklingen (t.ex. "kontrollområdets" inkomstutveckling) blivit bättre än i övriga landet.

Slutligen har de som utför produktionen sällan något riktigt starkt incitament att utvärdera verksamheten objektivt. Detta kan innebära att man avstår från utvärderingar eller än värre genomför slarviga, snedvridna eller felaktiga utvärderingar.

Avsaknad av framgångs / misslyckandekriterier och avslutningsmekanismer

De personer som utför en viss verksamhet, vare sig det är offentlig eller marknadsinriktad produktion, besjålas ofta av ett starkt verksamhetsintresse. Enskilda projekt kommer ofta igång just därför att det finns personer som hyser en särskilt stark tilltro till dem, och som därför är beredda att åta sig den extra ansträngning som behövs. Vare sig detta innebär att de har satsat pengar eller sin själ, så får de därmed ett personligt intresse av att projektet skall visa sig ha framgång. Vid marknadsinriktad produktion ger projektets vinst eller förlust ett entydigt besked om huruvida projektet motsvarade förväntningarna. Fortsatta förluster tvingar också förr eller senare företaget att avveckla verksamheten. Om företagsledningen framhärdat tvingas den till slut i konkurs. Offentlig produktion ger inte någon motsvarande entydig signal. Utvärderingar tar tid och ger inte alltid underlag för bestämda slutsatser. Även om de belägger att verksamheten har haft negativa effekter är det ofta möjligt för en kunnig och hängiven tjänstemannagrupp att finna underlag för vissa positiva tolkningar som kan framhåvas för att balansera de negativa resultaten. De avvecklingsmekanismer som finns (solnedgångsförfattningar, budgetprövningar, revisioner etc.) blir av detta skäl sällan lika starka i

offentlig produktion. Avsaknaden av marknadens "kreativa förstörelse" hör därför till den politiskt styrda produktions främsta tillkortakommanden.

Politikmisslyckanden

De speciella förhållande som gäller för efterfrågan och produktion av offentlig verksamhet ger upphov till fyra slag av politikmisslyckanden:

1. *Onödiga och stigande kostnader.* Frikopplingen mellan kostnader och intäkter och regleringsproducentens ensamställning ger utrymme för ineffektivitet. Verksamhetens kostnader blir alltför höga. Skillnaden mellan faktisk och möjlig kostnad ökar ofta över tiden. Ett skäl till detta är avsaknaden av alternativ, vilket försvårar läroprocessen kring hur kvaliteten kan höjas och kostnaderna pressas. Ett annat är trögheten i anpassningen till förändrade förhållanden, vilken bottnar i oviljan till "avvikande" risktagande och avsaknaden av avvecklingsmekanismer. Verksamheten rullar alltför länge på i gamla hjulspår utan att förändras och effektiviseras. Även om man lyckas undvika att verksamheten drivs på ett kostnadsmässigt ineffektivt sätt kan betydande effektivhetsproblem uppstå därför att man fortsätter att bedriva verksamheter vars kostnad är större än nyttan. Ett tredje tänkbart skäl till ökande kostnader är att den myndighet eller det verk som berörs successivt ökar sin skicklighet i budgetprocessen.

Det klassiska motmedlet är hård budgetprövning. Genom sträng budgetbehandling och sanktioner mot anslagsöverskridanden ("osthyvlar" och "tårtspadar") är det möjligt att införa en kostnadspress på verksamheten. Själva budgetstyrningen innebär emellertid en avgörande begränsning. Den förvaltning som drabbas av sänkta eller uteblivna anslag kan dra ned på verksamhetens omfattning eller kvalitet. Ett privat företag som utsätts för "omvandlingstryck" i t.ex. en lågkonjunktur tvingas öka sin produktivitet, men i den offentliga sektorn, där inkomsterna inte bestäms av

”produktionens” volym och kvalitet, kan man istället reducera verksamheten.

Nyckeln till verklig framgång ligger därför i definition och mätning av verksamhetens resultat. Kan tillräckligt precisa mål för verksamheten anges, och måluppfyllandet kontrolleras, blir det möjligt att skilja finansieringen av verksamheten från dess produktion. Med denna förutsättning kan den ekonomiska redovisningen få en verklig betydelse för styrningen av verksamheten, dvs. inte enbart vara en passiv registrering av det senaste årets kostnader. Det innebär att man kan delegera kostnadsansvaret till den som utformar den närmare inriktningen för verksamheten. I sin tur kan detta gör det möjligt att på olika sätt införa konkurrens i produktionsledet.

2. Suboptimering efter interna mål. Saknas tillräckligt preciserade mål måste den myndighet som har ansvar utveckla interna mål och normer för att styra verksamheten. Detta är nödvändigt för styrning och resursavvägningar inom en organisation. Eftersom dessa interna mål och standarder grundas på egna tolkningar och överväganden kan de emellertid ha föga att göra med, eller rentav stå i konflikt med, verksamhetens övergripande mål. Ett praktexempel på detta är den reglering som lantbruksnämnderna i många år har utövat av handeln med jordbruks- och skogsfastigheter. Framgången mättes här hur tillståndsprovningen hanterades, t.ex. huruvida man genom att ge ”rätt” spekulant tillstånd att köpa kunde bidra till att man fick en sammanläggning av åkerareal på flera fastigheter. Lantbruksnämnderna kunde därför i många decennier upprätthålla skenet av att göra en samhällsnyttig insats och driva genom allehanda utvidgningar av regleringen, bl.a. priskontroll. I själva verket innebar emellertid provningen att många köpare avstod från att sälja sina fastigheter (för att istället arrendera ut åkermarken och behålla skogen i en kanske mindre effektiv förvaltning). Regleringen misslyckades helt i sitt övergripande syfte att åstadkomma låga livsmedelspriser (Bångman & Hultkrantz, 1984, Wibe, 1989).

3. *Politikens externa effekter.* En förändring i ett system får ofta effekt på flera olika komponenter i systemet. Marknadens externa effekter är bieffekter av en aktivitet som den som kontrollerar denna inte tar tillräcklig hänsyn till. Den offentliga verksamhetens externa effekter kan definieras på precis samma sätt. De externa effekterna kan vara verkningar som inte förutsågs när den politiska insatsen påbörjades, eller som på grund av sin karaktär ligger utanför beslutsfattarens ansvarsområde. Ibland kan politikens externa effekter, precis som när det gäller mediciners biverkningar, vara en följd av interaktion mellan sektorspolitik på olika områden.

Uppdelningen av den offentliga sektorn i kommuner, landsting och stat har givit upphov till många effekter av detta slag. Den kommunala äldreomsorgen och sjukvården i landstingens regi är naturligtvis nära sammankopplade men ansvaret är uppdelat. På liknande sätt har problem uppstått genom åtskillnaden mellan landstingens finansiering och finansieringen av försäkringssystemen.

Särskilt stor verkan får politiska externa effekter när det handlar om ingrepp i skatte- och transfereringssystemen, eftersom dessa ofta påverkar många människors och företags beteenden. Få riksdagsmän tycks genom årens lopp ha funderat över hur livsmedelssubventionerna påverkar efterfrågan på bostäder och omvänt hur bostadssubventionerna påverkar efterfrågan på livsmedel. Bidrag till det ena höjer emellertid relativpriset på det andra, så man kan verkligen fundera över vari vitsen ligger i att subventionera båda dessa utgiftsslag.¹⁴

4. *Politiskt skapad orättvisa.* På en marknad i jämvikt är alla affärsmöjligheter uttömda, dvs. ingen gör en vinst på en ytterligare, marginell, transaktion. Om marknaden regleras uppstår en ojämviktssituation. Det blir då värdefullt att höra till den grupp som av regleringen tillåts göra transaktioner. I likhet med situationen på en marknad, där en monopolvinst attraherar konkurrenter vilket till slut undergräver denna vinst, så innebär möjligheten att tjäna pengar på en viss politisk åtgärd en lockelse för många. Det kan till

slut leda till att verksamhetens kostnad blir för hög och att den avskaffas.

Omfördelningar som skapas av offentlig produktion är ofta djupt orättvisa. De kan vara orättvisa genom att de skapar eller förstärker inkomst- och förmögenhetsskillnader. Ofta är rättviseproblemet emellertid främst att de belöningar som uppstår inte följer som konsekvens av egna insatser, eller, ännu värre, är följden av det fusk och mygel som regleringarna ofta starkt uppmuntrar till.

Regleringar inför därutöver en särskild form av orättvisa i jämförelse med marknadslösningar. Orättvisa i den senare grundas i regel på att köpkraften är orättvist fördelad. Den enskilde kan emellertid själv välja hur han eller hon skall använda denna köpkraft. Vid offentlig produktion avhänds konsumenten ofta denna makt. Fördelningen av offentliga tjänster, och de långsiktiga produktionsbesluten, kommer att grundas på tilldelning istället för på ett fritt val. Detta är idag grundprincipen för allokeringen inom en stor del av den svenska tjänstesektorn, t.ex. utbildning, sjukvårdstjänster och barnomsorg, och även bl.a. för hyreslägenheter. Jämfört med en marknadslösning innebär detta en betydande överföring av makt från en stor grupp av konsumenter till en betydligt mindre grupp av politiker och tjänstemän inom den offentliga sektorn.

Slutord

Läroböcker i nationalekonomi beskriver ofta ingående skälen till att marknader kan misslyckas. Även politiskt styrd produktion misslyckas emellertid. Den offentliga produktionsens särskilda problem och kostnader talar starkt för att den offentliga sektorn begränsas till de områden där den verkligen behövs. Det finns skäl att undvika politisk klåfingrighet. Insikten att politiska åtgärder alltid har en kostnad i någon form och en begränsad träffsäkerhet, innebär att det kan vara bättre att leva med vissa problem än att för-

söka göra något åt dem. När man överväger införandet av en viss offentlig verksamhet bör man i sitt beslutsunderlag inte bara inkludera en beskrivning av det aktuella problemet utan också en analys av vilka effektivetsförluster och orättvisor som kan uppstå som följd av ett politiskt ingripande.

Odelbarhetsproblem och transaktionskostnader ger emellertid starka skäl för att viss produktion och konsumtion bör ordnas i kollektiva former. Klubbteorin visar emellertid att det bästa alternativet i sådana fall kan vara blandformer mellan kollektiv organisation och marknadsliknande system.

I frånvaro av marknad bör marknadsliknande kontrollmekanismer skapas. När man påbörjar en offentlig verksamhet bör man därför inte enbart planera hur den skall genomföras utan även hur den skall utvärderas och hur den skall avvecklas. Det innebär att man först och främst noga bör ange verksamhetens mål. När så är möjligt bör man ange kritiska gränser för vilka resultat som bör åstadkommas, när de bör uppnås och vilken kostnad man är beredd att ta för detta. Man bör fundera över vilken information som krävs för att kunna göra en utvärdering och hur denna information kan samlas in. Man bör ta ställning till om verksamheten bör tidsbegränsas och när den bör utvärderas. Vidare bör man avgöra vem som skall vara ansvarig för utvärderingen och vem som skall fatta beslut om en eventuell avveckling. Självklart bör man därvid eftersträva att sådana utvärderingar och ställningstaganden görs av personer eller organ som både formellt och reellt är fristående. Detta oberoende bör inte enbart gälla i förhållande till genomförandet utan även visavi initierandet och utformningen av regleringen.

Noter

¹ EES-avtalet, och än mer ett eventuellt inträde i EG, underlättar flyttning mellan länder. Detta gör att skatter, socialförsäkringar, skolväsende, sjukvårdssystem m.m. måste anpassas till en situation där fler personer än tidigare kommer att "rösta med fötterna" inte bara inom landet utan även mellan Sverige och andra länder. Se Henrekson m.fl. (1992).

² Den som fattar beslut om investeringar behöver även ha en uppfattning

om framtida priser och riskpriser. Termins- och riskkapitalmarknader är emellertid sällan fullständiga. När sådana marknader saknas är det inte självklart att en decentraliserad lösning är överlägsen, se Murrell (1991).

³ Ett problem är, som vi strax skall se, att individens betalningsvilja kommer att vara beroende av övriga individers betalningsvilja. Det innebär att planeringsproblemet måste lösas genom en iterativ process. Erik Lindahl (1919) har anvisat en teknik med vilken man med hjälp av "personliga" priser på den kollektiva nyttigheten kan lösa detta problem ("Lindahljämvikt"). Metoden löser emellertid inte snålskjutsåkarproblemet, dessutom kan man knappast bortse från transaktionskostnaderna (se Starret, 1988, s. 65-68, Cornes & Sandler, 1986, s. 98-105).

⁴ I den spelteoretiska litteraturen har man visat att antagande om detta slag av jämvikt är rimligt av flera skäl. Ingen motivering är dock helt invändningsfri. Se Fudenberg och Tirole (1991), kap. 1 och 3.

⁵ Man kan tänka sig situationer där det finns flera jämviktslösningar. Om både den privata och den kollektiva nyttigheten är normala varor (positiv inkomstelasticitet) finns dock bara en lösning. Denna är stabil förutsatt att en minskning av \bar{Q} med en enhet leder till att q ökas med mindre än en enhet. Se Sandmo (1980), Cornes (1980).

⁶ En motsatt tendens har påpekats av Mancur Olson (1978). Över tiden tenderar olika särintressen att stärka sina intresseorganisationer (monopolisering, fackföreningar, lobbying, etc.) vilket "förkalkar" samhället och leder till att särintressena alltmer dominerar allmänintresset.

⁷ Med de begrepp vi använde i föregående avsnitt innebär det att en ökning av q leder direkt till att Q ökar lika mycket men även indirekt till att \bar{Q} ökar, så Q ökar ännu mer.

⁸ Statsbidragen till kommunerna har nyligen lagts om för att minska statens detaljstyrning. Det gav genast upphov till farhågor att kommunerna skulle underproducera tjänster som är av både kommunal och nationell betydelse (skolor, barnomsorg).

⁹ Företag beskylls därför ofta för "korssubventionering" av enskilda produkter (eller "dumpning" i enskilda länder) men det är sällan möjligt att fastställa om detta verkligen sker.

¹⁰ I en figur med volymen av de två produkterna på respektive axel, presenteras en samtidig skalförändring (vid en oförändrad proportionell fördelning av produktionen mellan de två produkterna) av en rörelse längs en stråle från origo. Man säger därför att strålstyckkostnaden sjunker.

¹¹ Denna enkla regel förutsätter konstanta marginalkostnader och frånvaro av korspriser effekter mellan de olika produkterna.

¹² Ett problem som vi skall bortse från är hur man skall göra när den totala befolkningen inte råkar vara precis så stor att den räcker till att fylla ett helt antal klubbar av optimal storlek. Detta problem har ägnats en hel del teoretisk uppmärksamhet, men man kan ifrågasätta om det har någon praktisk relevans (se Starret, 1988).

¹³ Förebilden till det schema som används här är hämtad ur Wolf Jr (1988).

¹⁴ Eftersom de flesta människor betalar skatt, äter och sover borde syftet med dessa generella bidrag snarare ligga i relativprisändringen än i inkomstförstärkningen.

Referenser

- Baron, D. & Myerson, R. (1982), "Regulating a Monopolist with Unknown Costs". *Econometrica*, 50, 911–930.
- Baron, D. & Besanko, D. (1984), "Regulation, Asymmetric Information, and Auditing". *Rand Journal of Economics*, 15, 447–470.
- Baumol, W.J., Panzar, J.C. & Willig, R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt, Brace, Jovanovich, San Diego Ca.
- Baumol, W.J. & Bradford, D.E. (1970), "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing". *American Economic Review*, 60, 265–283.
- Becker, G. (1985), "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs". *Journal of Public Economics*, 28, 329–347.
- Boiteux, M. (1971), "On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints". *Journal of Economic Theory*, 3, 219–240.
- Bruce, J.W. & Fortmann, L. (1988), *Whose Trees? Proprietary Dimensions of Forestry*. Westview Press, Boulder.
- Bångman, G. & Hultkrantz, L. (1984), "Jordpolitiken – ett hinder för rationellt skogsbruk". *Ekonomisk Debatt*, 12, 451–460.
- Caillaud, B., Guesnerie, P., Rey, P. & Tirole, J. (1988), "Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contributions". *Rand Journal of Economics*, 19, 1–26.
- Cornes, R.C. (1980), "External Effects: An Alternative Formulation". *European Economic Review*, 14, 307–321.
- Cornes, R. & Sandler, T. (1986), *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Demsetz, H. (1968), "Why Regulate Utilities?" *Journal of Law and Economics*, 11, 55–65.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay, B.J. & Acheson, J.M. (1990), "The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later". *Human Ecology*, 18, 1–19.
- Fudenberg, D. & Tirole, J. (1991), *Game Theory*. MIT-Press, Cambridge, Massachusetts.
- Gilbert, R. & Newberry, D. (1990), "The Dynamic Efficiency of Regulatory Constitutions". University of California at Berkeley, Department of Economics.
- Gordon, H.S. (1954), "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery". *Journal of Political Economy*, 62, 124–142.
- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons". *Science*, 162, 1243–1248.
- Henrekson, M., Jakobsson, U., Persson, M. & Söderström, H.T. (1992), *Tillväxt utan gränser*. Konjunkturrådets rapport. SNS, Stockholm.
- Howarth, R.B. & Norgaard, R.B. (1990), "Intergenerational Resource Rights, Efficiency, and Social Optimality". *Land Economics*, 66, 1–11.
- Kverndokk, S. (1992), "Global CO2 Agreements: A Cost Efficient Approach". Memorandum from Department of Economics, Oslo.
- Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1986), "Using Cost Observations to Regulate Firms". *Journal of Political Economy*, 94, 614–641.
- Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1990), "The Regulation of Multiproduct Firms". *Journal of Public Economics*, 43, 1–66.
- Lindahl, E. (1919), *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*. Gleerup, Lund.

- Loeb, M. & Magat, W. (1979), "A Decentralized Method for Utility Regulation". *Journal of Law and Economics*, 22, 399–404.
- Lundgren, S. (1990), "Behövs offentlig kontroll av naturliga monopol?" *Ekonomisk Debatt*, 18, 546–555.
- Lyttkens, C.H. & Vedovato, C. (1989), "Eurofori eller euroscleros? Politisk integration och ekonomisk politik". *Ekonomisk Debatt*, 17, 628–638.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Olson, M. (1984), *Nationers uppgång och fall – ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällets förkalkning*. Ratio, Stockholm.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ramsey, F.P. (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation". *Economic Journal*, 37, 47–61.
- Sandmo, A. (1980), "Anomaly and Stability in the Theory of Externalities". *Quarterly Journal of Economics*, 94, 799–807.
- Scitovsky, T. (1990), "The Benefits of Asymmetric Markets". *Journal of Economic Perspectives*, 4, 135–148.
- de Serpa, A.C. (1978), "Congestion, Pollution, and Impure Public Goods". *Public Finance*, 33, 68–83.
- Starret, D.A. (1988), *Foundations of Public Economics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz, J. (1989), *The Economic Role of the State*. Basil Blackwell.
- Tiebout, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64, 416–424.
- Wibe, S. (1989), *Jordförvärvslagen*. Rapport 89. SLU/skogsekonomi, Umeå.
- Williamson, O. (1976), "Franchise Bidding for Natural Monopoly". *Bell Journal of Economics*, 7, 73–104.
- Williamson, O. (1991), *Economic Institutions Hands-On and Hands-Off Governance*. University of California at Berkeley, Department of Economics.
- Winiecki, J. (1990), "Hur det hela började – orsaker till Sovjetekonomiernas sammanbrott". *Ekonomisk Debatt*, 18, 535–545.
- Wolf Jr., C. (1988), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. MIT-Press, Cambridge, Massachusetts.

4
Det svenska skatte-
systemet

JONAS AGELL

Makten att beskatta

Beskattningsmakten är makten att utan krav på motprestation infordra ekonomiska nyttigheter från medborgarna. Denna makt har praktiserats i alla organiserade samhällsbildningar. Det kyrkliga tiondet, som föreskrivs i Bibeln, infördes i Sverige på 1100-talet. Den växande kungamakten kom snart också att kräva sin tribut. I mitten av 1300-talet skrev Magnus Eriksson till de klagande öländska bönderna och medgav att hans fogdar så betungat dem med pålagor, att en del av dem tvingats fly till skogs och andra svultit ihjäl.¹ Riksbyggherren själv, Gustav Vasa, fick vid åtminstone två tillfällen utnyttja värvade tyska knektar för slå ner stora bondeuppror, orsakade av missnöje med höjda skatter och konfiskation av kyrkans egendom.

I modern tid är det inte längre kyrka och kungamakt som är föremål för skattebetalarnas ilska. I alla västliga industriländer utövas beskattningsmakten av församlingar utsedda i allmänna val. Den armborstbeväpnade bondehären har ersatts av välartikulerade lobbyister, som med växlande framgång uppvaktar riksdag och kommunala församlingar. I 1809 års regeringsform stadgas för första gången att det "svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena". Den kommunala beskattningsmakten är av något senare datum, och fastställs i och med 1862 års stora kommunalreform.

Också beskattningsinstrumenten har förändrats över tiden. Äldre tiders skatter betalades ofta i natura. Spannmål, kött, smör och dylikt inlevererades direkt till kyrkan eller kungens fogdar. En annan vanlig beskattningsform var tvångsarbete i form av dagsverken på feodalherrens jordegendomar. Från administrativ synpunkt lämnade emellertid dessa naturaskatter en del övrigt att önska. Kostnaderna för att bevaka kronomagasinerna och hålla efter tvångsinkal-

Författaren är också tacksam för värdefulla synpunkter från Susanne Ackum Agell, Harry Flam, Magnus Henrekson, Mats Persson och Bo Södersten.

lad arbetskraft var höga. I takt med den ökande användningen av pengar som betalningsmedel blev det därför allt vanligare att skatterna i stället togs ut i reda pengar – skattesystemet monetariserades. I Sverige försvann de sista naturskatterna i och med att de så kallade grundskatterna avvecklades under senare hälften av 1800-talet. (Fram till dess var traktens bönder ansvariga för den indelte knektens livsförnödenheter och boställe.)

I denna uppsats kommer jag att diskutera det moderna svenska skattesystemet som det ter sig efter den genomgripande skattereform som genomfördes 1990 och 1991. Syftet är dels att översiktligt presentera skattesystemets utformning, dels att analysera dess verkningar och försöka belysa några av de framtida skattepolitiska vägvalen. Vad kan vi vänta oss av det nya skattesystemet? Vad återstår att göra? Hur påverkar den europeiska integrationsprocessen förutsättningarna för den svenska skattepolitiken?

Stora delar av framställningen är av principiell natur. Få ekonomisk-politiska frågor väcker så starka känslor som de skattepolitiska. Vi konfronteras dagligen med olika mycket bestämda påståenden om skattesystemets verkningar. Journalister tävlar i att finna "vinnare" eller "förlorare" av olika skatteändringar. Representanter för olika intressegrupper framträder i TV och hävdar att just deras grupp drabbas orättfärdigt av det senaste skattepaketet, eller att tungt vägande samhällsekonomiska skäl talar för att vissa typer av ekonomisk verksamhet (bostadsbyggande, småföretagsamhet, villaboende, hotellverksamhet, etc.) bör ges särskilda skattelättnader. Vad ska vi tro om sådant tal? Sanningen är nog den att alla har mer eller mindre fel. För att förstå varför är det nödvändigt att anlägga ett något djupare perspektiv än det som redovisas i konsumentreportrarnas siffer-sammanställningar.

Skatteanalysens ABC

Finansvetenskap handlar i allt väsentligt om att lära sig att tänka ett steg längre. Där särintressets ekonomiska analys slutar börjar den egentliga skatteanalysen. Egentligen är det hela inte så svårt; några enkla tumregler räcker långt.

Tänk ett steg längre!

Skattesystemets effekter på ekonomin kan studeras på olika nivåer. I massmedia domineras diskussionen av skatternas *direkta effekter*. Hur mycket måste olika typer av hushåll, med vissa inkomster, förmögenheter och konsumtionsmönster, betala i skatt? Sådana beräkningar ger ofta upphov till braskande rubriker, men inte desto mindre ger de bara en liten del av sanningen. Det väsentliga i sammanhanget är att dessa direkta effekter leder till olika indirekta anpassningar i ekonomin.

När skatterna ändras påverkas också *hushållens beteende*. Ändrade marginalsatser påverkar arbetsutbudet; ändrade skatter på kapitalinkomster påverkar sparande och förmögenhetsbildning; en breddning av momsens påverkar konsumtionsmönstret. Dessa individuella anpassningar kommer i sin tur att påverka *prisbildningen på olika marknader*. Om fastighetsskatten höjs faller fastighetspriserna; om en marginalsattesänkning leder till ökat arbetsutbud faller reallönerna; om momsens höjs på hotelltjänster minskar efterfrågan på hotellrum, vilket leder till lägre priser på hotellrum.

I verkligheten bestäms skatternas nettoeffekter på välfärden och välfärdens fördelning i ett komplicerat samspel mellan dessa direkta effekter, individuella beteendeanpassningar och priset effekter på olika marknader. För att studera dessa nettoeffekter utnyttjar nationalekonomer *allmän jämviktsanalys*. I praktiken handlar det här om att konstruera matematiska modeller av ekonomin, som beaktar samspelet mellan utbud och efterfrågan på olika marknader. En viktig

insikt som följer av sådana allmänna jämviktsanalyser är att beräkningar som enbart tar hänsyn till skatternas direkta effekter kan vara synnerligen missvisande. Ibland är de indirekta anpassningarna i ekonomin så starka, att de kullkastar alla slutsatser som enbart bygger på de direkta effekterna.

Låt oss studera ett enkelt exempel.² Vi tänker oss en ekonomi där bara två varor produceras – persondatorer och fiskpinnar. Vi antar vidare att produktionen av fiskpinnar är arbetsintensiv, vilket innebär att fiskpinneindustrin använder mycket arbetskraft relativt insatsen av kapital. Persondatorindustrin är däremot kapitalintensiv. Antag också att det bara finns två typer av hushåll, kapitalister som enbart får kapitalinkomster, och löntagare som enbart får löneinkomster. Vi tänker oss dessutom att kapitalister och löntagare har samma konsumtionsmönster, och att utbudet av kapital och arbete är konstant och oberoende av kapitalavkastning och reallön.

Vad händer med inkomstfördelningen om vi inför en moms på fiskpinnar?³ Den direkta effekten blir förstas den att priset på fiskpinnar ökar relativt priset på persondatorer. Men då de två hushållsgrupperna har samma konsumtionsmönster verkar det i förstone som om skatten inte får några fördelningseffekter. Konsumentreportern skulle säga att skatten är neutral. Det är nu vi måste tänka ett steg längre.

När de relativa priserna ändras påverkas också efterfrågan på de två varorna. Efterfrågan på fiskpinnar minskar medan efterfrågan på persondatorer ökar. Därigenom påverkas också produktionsmönstret i ekonomin. Produktionen av persondatorer ökar och produktionen av fiskpinnar minskar. Men när produktionsmönstret ändras påverkas också efterfrågan på kapital och arbetskraft i ekonomin. Det viktiga i sammanhanget är att persondatorindustrin är kapitalintensiv och fiskpinneindustrin arbetsintensiv. Eftersom fiskpinneindustrin krymper i storlek samtidigt som persondatorindustrin expanderar kommer efterfrågan på kapital att öka och efterfrågan på arbetskraft att minska. Nettoeffekten blir att reallönen minskar och kapitalavkastningen

ökar. När vi tagit hänsyn till alla indirekta anpassningsmekanismer i ekonomin är momsen inte längre neutral. I allmän jämvikt leder momsen till en omfördelning från löntagare till kapitalister!

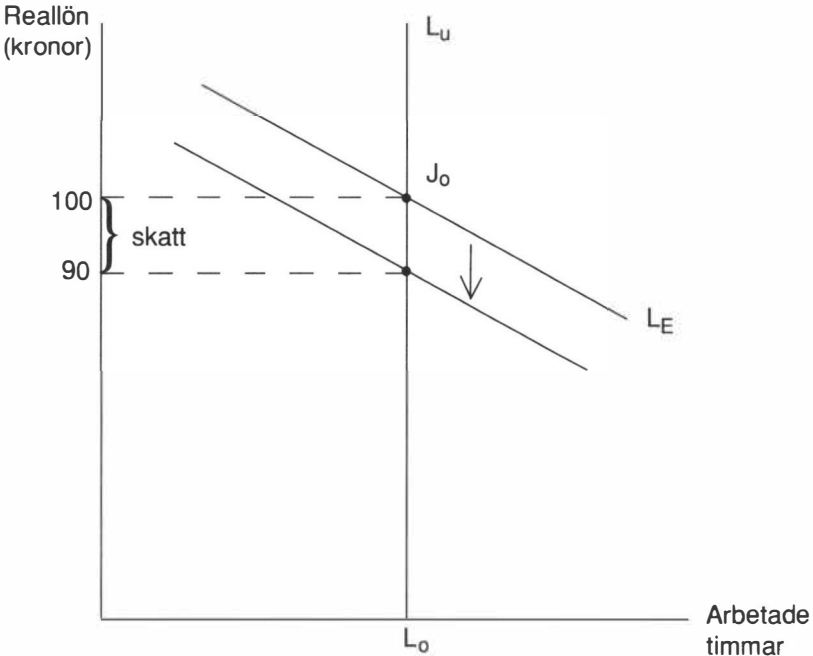
Vårt enkla exempel illustrerar vår första tumregel: *Det formella betalningsansvaret för en skatt spelar ingen roll för skattens incidens*. Med en skatts incidens menar vi vem som i sista hand, efter alla indirekta anpassningar i ekonomin, bär skattebördan. I exemplet ligger det formella betalningsansvaret hos företagen i fiskpinneindustrin; det är dessa företag som är skyldiga att betala in momsen. Inte desto mindre blir det andra som får betala den egentliga skattebördan. I ett första steg övervältrar företagen i fiskpinneindustrin skatten på konsumenterna genom att höja priserna. I ett andra steg (när efterfråge- och produktionsmönstret i ekonomin förändras) faller reallönerna, vilket innebär att skatten skiftas vidare till löntagarna. I den slutliga jämvikten faller därför skattens incidens på löntagarhushållen.

Rörliga produktionsfaktorer slipper skatt

Nästan alla ekonomer är överens om att arbetsgivaravgifternas incidens faller på löntagarna. Nästan lika många ekonomer är överens om att incidensen av den svenska bolagsbeskattningen faller, åtminstone på litet längre sikt, på löntagarna. Ytligt sett företer dessa exempel vissa likheter. I båda fallen handlar det om skatter som formellt betalas av företagen. I båda fallen hävdar många att skattebördan vältras över på löntagarna. Inte desto mindre finns det också viktiga skillnader. Den bakomliggande intuitionen ges i figur 4.1. som illustrerar utbuds- och efterfrågeförhållandena på arbetsmarknaden i ekonomin.

På den horisontella axeln mäter vi antalet arbetade timmar i ekonomin. På den vertikala axeln mäter vi reallönen. Utbudskurvan för arbetskraft ges av den vertikala linjen L_0 ; oavsett nivån på reallönen antar vi att hushållen bjuder ut samma mängd arbetskraft. Företagens efterfrågekurva

Figur 4.1. Incidensen av en löneskatt.



på arbetskraft, L_E , har en *negativ lutning* – efterfrågan på arbetskraft minskar med reallönen. Efterfrågekurvens *läge* i figuren beror däremot på ekonomins kapitalstock. Om kapitalstocken av någon anledning ökar kommer företagen också att öka efterfrågan på arbetskraft – efterfrågekurvan skiftar utåt. Med fri konkurrens på arbetsmarknaden bestäms jämviktslönen av skärningspunkten mellan utbuds- och efterfrågekurvorna, punkten J_0 i figuren. I denna ursprungliga jämvikt, utan skatter, är reallönen 100 kronor.

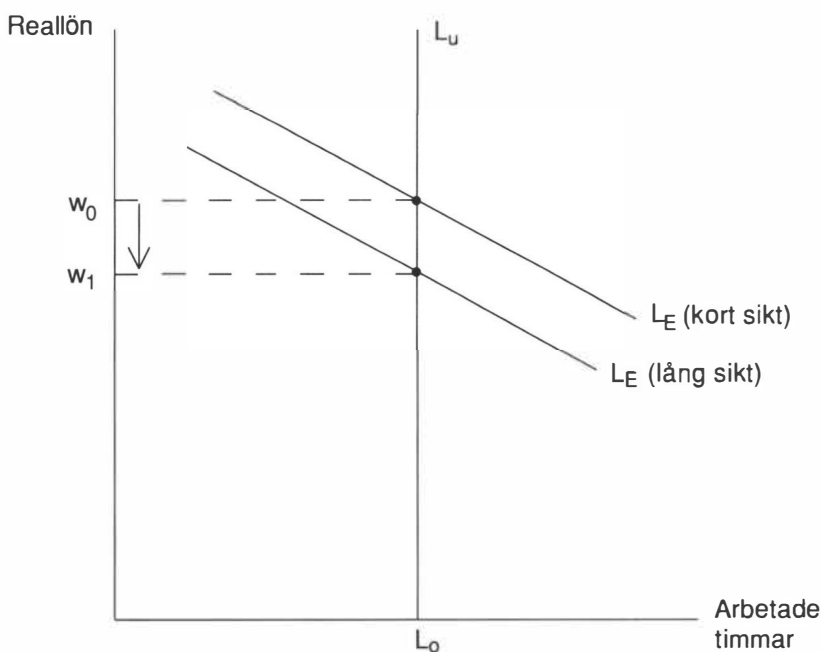
Antag nu att staten inför en arbetsgivaravgift. För varje enhet arbetskraft som företagen utnyttjar måste de betala en skatt på 10 kronor. För att utnyttja L_0 enheter arbetskraft är företagen fortfarande villiga att betala 100 kronor. Men, och det är ett viktigt men, av dessa 100 kronor tillfaller nu 10 kronor staten; den kontantlön som företagen vill betala till arbetarna minskar till 90 kronor. Efterfrågekurvan på arbetskraft skiftar därför nedåt i direkt relation

till storleken på skatten. I den nya jämvikten måste reallönen falla. Eftersom utbudskurvan är vertikal och oberoende av reallönen blir den nya reallönen 90 kronor. Trots att företagen betalar skatten blir det löntagarna som bär skattebördan!

Effekten av att införa en bolagsskatt på företagens vinster illustreras i figur 4.2. I utgångsläget ser jämvikten på arbetsmarknaden ut på samma sätt som i figur 4.1. Antag nu att staten inför en vinstskatt. Vad händer? Ingenting, på kort sikt. På kort sikt är kapitalstocken i ekonomin given. Maskiner, byggnader och lagertillgångar försvinner inte över en natt. Skatten minskar därför kapitalavkastningen, utan att jämvikten på arbetsmarknaden påverkas. Det är kapitalägarna som bär skattebördan.

På litet längre (säg några års) sikt blir bilden en annan. I en liten öppen ekonomi som den svenska styrs investeringarna i hög grad av vad som händer i vår omvärld. Om ka-

Figur 4.2. Incidensen av en bolagsskatt.



pitalavkastningen efter bolagsskatt är lägre än den i vår omvärld kommer företagens investeringar i maskiner, byggnader och lager i stället att ske i utlandet. Den mängd produktivt kapital som bjuds ut i Sverige kommer efter hand att minska. Men med mindre kapital per arbetare minskar också den svenska arbetskraftens produktivitet. Företagen kommer därför att vara villiga att utnyttja L_0 enheter arbetskraft bara om reallönen minskar. I termer av figur 4.2 innebär detta att efterfrågekurvan på arbetskraft skiftar inåt i takt med att kapitalstocken krymper. Dessa anpassningar innebär i sin tur att en allt större del av bördan av bolagsskatten efter hand vältras över på de svenska löntagarna i form av lägre reallöner. Om kapitalet är perfekt rörligt på lång sikt blir slutresultatet rent av att löntagarna till sist bär hela skattebördan.⁴

Resonemanget ovan illustrerar vår andra tumregel: *Elastiska produktionsfaktorer slipper skatt, oelastiska produktionsfaktorer betalar skatt*. Ekonomer mäter ofta graden av rörlighet i termer av *elasticiteter*. Med utbudselasticiteten för en produktionsfaktor (kapital eller arbete) menar vi den procentuella förändringen i utbudet av faktorn i fråga om faktorersättningen (kapitalavkastning eller reallön) ökar med 1 procent. När ekonomer hävdar att arbetsgivaravgifterna vältras över på löntagarna gör de det för att de tror att utbudselasticiteten för arbetskraft är relativt liten (i figur 4.1 och 4.2 har vi rent av antagit att utbudselasticiteten är noll). När ekonomer påstår att bolagsskatten vältras över på löntagarna gör de det för att de tror att utbudselasticiteten för kapital är, åtminstone på litet längre sikt, mycket stor.

Vår andra tumregel kan enkelt tillämpas på en rad aktuella skattepolitiska spørsmål. Under 1980-talet infördes omsättningsskatt på värdepappershandeln i Sverige (skatten slopades 1991). Ur rättvisesynvinkel ansågs det angeläget att skärpa skatten på kapitalägarna. De vällovliga ambitionerna till trots var den finansiella omsättningsskatten ett trubbigt fördelningspolitiskt instrument. I takt med den snabba liberaliseringen av de svenska finans- och valutamarknaderna under 1980-talet ökade också efterfrågeelasti-

citeten för finansiella tjänster. När priset (inklusive skatt) ökade på finansiella transaktioner i Sverige påverkades därför också efterfrågan på finansiella tjänster på ett relativt dramatiskt sätt.⁵ Stora och dominerande finansiella institutioner valde att flytta värdepappershandeln till börserna i London och New York, vilket ledde till att omsättningen på värdepappersmarknaderna i Sverige gick ner (omsättningen på Stockholms fondbörs mer än halverades mellan 1986 och 1989). Skattens incidens blev därigenom också en smula anorlunda än den avsedda. De stora kapitalförvaltande institutionerna (och därigenom de stora kapitalägarna) undgick skatten. Till förlorarna hörde småsparare (som inte lika enkelt kunde flytta sina förmögenhetstransaktioner utomlands), de svenska mäklarföretagen (som förlorade marknadsandelar) och producerande småföretag beroende av de inhemska riskkapitalmarknaderna. Till vinnarna hörde utländska mäklarfirmer och ägarna av kontorslokaler i London och New York.

Skatteklilar – när skattekronan inte säger allt

Alla skatter påverkar i större eller mindre utsträckning det ekonomiska beteendet. Ibland handlar det om avsedda effekter som förbättrar effektiviteten i ekonomin. Skattesystemet innehåller numera särskilda miljöavgifter som tas ut på energiprodukter som är särskilt skadliga för miljön. Det uttalade syftet med de särskilda miljöskatterna är just att minska konsumtionen av dessa produkter. Ett annat exempel är alkoholbeskattningen. Syftet är här inte främst att dra in skatteintäkter till staten, utan i stället att få till stånd en socialpolitiskt motiverad dämpning av alkoholkonsumtionen.

Den stora majoriteten av skatter har dock andra uppgifter än att direkt förbättra effektiviteten i ekonomin. En huvuduppgift för skattesystemet är naturligtvis att finansiera och ge realekonomiskt utrymme för den offentliga verksamheten. Eftersom Sverige har en stor offentlig sektor har vi ock-

så höga skatter i ett internationellt perspektiv. Den gemensamma nämnaren för dessa skatter är att de regelmässigt har oönskade bieffekter på ekonomins funktionssätt.

Det klassiska exemplet på en snedvridande skatt är den särskilda fönsterskatt som infördes i England i slutet av 1600-talet. Ju fler fönster i huset, desto högre skatt! Vad hände? Jo, snart började man bygga hus som saknade fönster, eller som i bästa fall bara hade något enstaka ljusintag. Trots att fönsterskattens bidrag till statskassan var blygsamt, fick den betydande oavsedda och negativa bieffekter: mörkret lägrade sig i de engelska hemmen. Utöver den direkta kostnaden för att betala skatten skapades en extra kostnad i form av ett ineffektivt konsumtionsmönster ("för få fönster") – fönsterskatten skapade en *överskottsborða* ("excess burden").

I princip är det enkelt att mäta en skatts överskottsborða i kronor och ören. Antag att den typiske husägaren betalar 100 kronor i fönsterskatt. Hur mycket skulle han (på 1600-talet var fastighetsägarna män) vara villig att betala för att förhindra att skatten införs? Uppenbarligen *minst lika mycket* som skatteintäkten! Förutom den direkta skatteutgiften på 100 kronor betalar ju husägaren en osynlig extra kostnad i form av ett illa upplyst hem. Låt oss anta att denna merkostnad är 50 kronor – välfärdsvinsten av att bo i ett hus med fler fönster värderas till 50 kronor. Sammanlagt är därför husägaren villig att maximalt betala 150 kronor för att slippa skatten. I just det här fallet blir överskottsborðan 50 kronor. Den genomsnittliga inbetalda skattekrönan ger upphov till en extra samhällsekonomisk effektivitetsförlust på 50 öre!

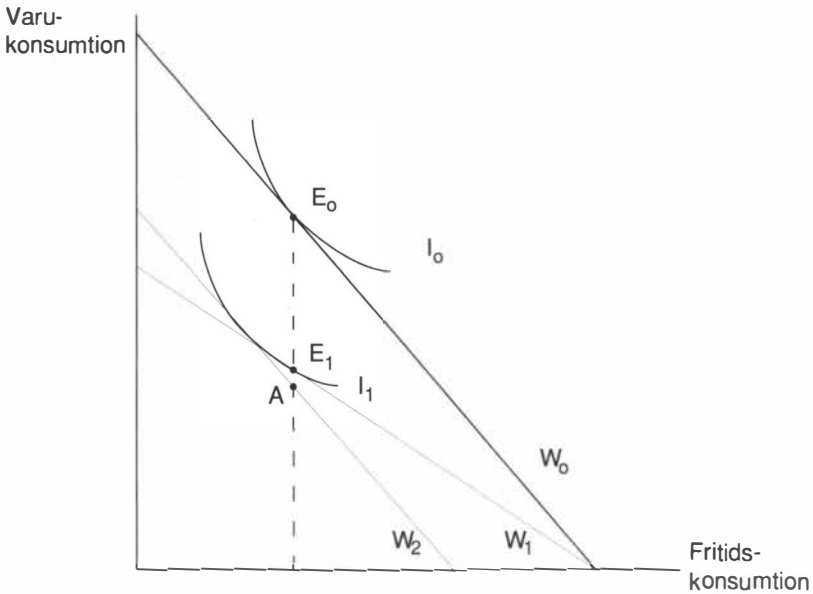
Överskottsborðor hör inte bara 1600-talet till. I alla situationer där skattesystemet slår in en kil mellan samhällsekonomisk avkastning och privatekonomisk avkastning uppkommer i princip en överskottsborða som minskar effektiviteten i resursanvändningen. Låt oss betrakta figur 4.3 som illustrerar en individs val mellan konsumtion av varor och konsumtion av fritid. Konsumtionen av fritid är naturligtvis intimt kopplad till individens val av arbetsutbud. En ökning av konsumtionen av fritid innebär att antalet arbe-

tade timmar minskar. På den horisontella axeln mäter vi konsumtionen av fritid per vecka, och på den vertikala axeln konsumtionen av varor. Budgetrestriktionen före skatt ges av linjen W_0 . Den har en negativ lutning som beror på reallöns storlek (vilken antas vara en konstant w). Om individen konsumerar mer fritid (bjuder ut mindre arbetskraft) minskar arbetsinkomsterna och varukonsumtionen. I utgångsläget har individen valt en optimal mix av varu- och fritidskonsumtion, E_0 , som ges av skärningspunkten mellan budgetlinjen och indifferenskurvan I_0 .

Antag nu att vi inför en proportionell skatt t på löneinkomster. Skatten reducerar avkastningen på en extra arbetad timme från w till $w(1-t)$. Skattekillen gör att budgetlinjen förändras. Interceptet på den horisontella axeln är detsamma som tidigare; om vi väljer att bara konsumera fritid betalar vi inte heller någon inkomstskatt. Alla individer som väljer att avstå från åtminstone en del fritidskonsumtion kommer däremot att få minskade inkomster efter skatt, och därigenom också minskad varukonsumtion. Budgetrestriktionen efter skatt ges av linjen W_1 , som är flackare än W_0 . Den nya jämvikten ges av punkten E_1 . Som vi har ritat indifferenskurvorna i figuren ser vi att skatten inte påverkar fritidskonsumtionen; individen bjuder ut samma mängd arbetskraft som i utgångsläget. Detta sammanhänger förstås med att skatten skapar *motverkande inkomst- och substitutionseffekter*. Eftersom skatten minskar reallönen efter skatt minskar också alternativkostnaden för att vara ledig (det blir "billigare" att vara hemma), vilket tenderar att leda till ökad fritidskonsumtionen och minskat arbetsutbud. Mot denna substitutionseffekt ska ställas en motverkande inkomsteffekt. För en given nivå på fritidskonsumtionen innebär inkomstskatten att individens disponibla inkomster minskar. Om fritid är en normal vara kommer denna inkomstförlust, allt annat lika, att leda till minskad fritidskonsumtion, dvs. arbetsutbudet ökar. I figur 4.3 är inkomst- och substitutionseffekterna lika stora, och skattens nettoeffekt på arbetsutbudet följaktligen lika med noll.

Intäkterna från inkomstskatten ges av den vertikala differensen mellan de två budgetlinjerna W_0 och W_1 , dvs. skill-

Figur 4.3. Överskottsördan av en inkomstskatt.



naden mellan E_0 och E_1 . Den triviala slutsatsen i sammanhanget är att skatten reducerar individens välfärd, eftersom den disponibla inkomsten minskar. Den intressanta frågan är om denna välfärdsminskning är större än den direkta skatteintäkten. Om så är fallet har skatten en överskottsörda.

Precis som i fallet med fönsterskatten gäller det att undersöka hur mycket individen är villig att maximalt betala för att förhindra att skatten införs. För att studera denna fråga går vi tillbaka till den ursprungliga budgetlinjen för disponibel inkomst före skatt, W_0 . Betalningsviljan för att slippa skatten mäter vi genom att undersöka hur mycket denna budgetlinje kan skifta *parallellt nedåt* utan att individen får lägre välfärd än vad som blir fallet med inkomstskatten. I figuren representeras detta maximala skift av budgetlinjen W_2 ; med denna nya budgetlinje uppnås samma nytta, representerad av indifferenskurvan I_1 , som när vi lägger på inkomstskatten. Den vertikala differensen mellan W_0 och W_2 är betalningsviljan för att slippa inkomstskatten. Vi

ser direkt att skillnaden mellan W_0 och W_2 är större än den direkta skatteintäkten, som ju gavs av skillnaden mellan E_0 och E_1 . Inkomstskatten har en överskottsbörd! (I figuren ges överskottsbördan som skillnaden mellan E_1 och punkten A.)

I den populära debatten påstås ofta att skatter som har små eller inga effekter på olika ekonomiska beslut har små eller inga överskottsbördor.⁶ Detta är en missuppfattning. I vårt exempel påverkar inte skatten arbetsutbudet – ändå är den förknippad med en överskottsbörd. Ekonomer är oense om hur inkomstskatten påverkar arbetsutbudet i verkligheten⁷ – ändå är alla överens om att den leder till effektivitetsförluster i ekonomin. Förklaringen är helt enkelt den att inkomstskattens effekt på arbetsutbudet avgörs av motverkande inkomst- och substitutionseffekter (vilkas relativa storlek vi, empiriskt sett, vet ganska litet om), medan effekten på överskottsbördans storlek *bara beror på substitutionseffekten* (som vi vet är negativ; allt annat lika skapar en högre inkomstskatt incitament att minska arbetsutbudet). Det är substitutionseffekten som avspeglar i vilken utsträckning skatten ”stör” individens marginella val mellan fritidskonsumtion och varukonsumtion – inkomsteffekten avspeglar bara att skatten minskar individens disponibla inkomster (vilket alla skatter gör).

I sammanhanget är det värt att notera att en del av diskussionen om den svenska skattereformen är en smula missriktad. Ofta påstås att reformen är framgångsrik bara om den leder till en betydande ökning av arbetsutbudet (dvs. om den skapar ”dynamiska effekter”). Ur effektivitetssynvinkel är det viktiga i själva verket i vilken utsträckning skattereformen minskar den totala överskottsbördan förknippad med det svenska skattesystemet. I princip är det fullt möjligt att skattereformen visar sig framgångsrik i detta senare avseende, samtidigt som det totala arbetsutbudet minskar.

Skatteklilar och överskottsbördor dyker upp överallt i ekonomin. Valet mellan konsumtion och sparande störs av kapitalbeskattningen och skatten på ränteinkomster, företagens investeringsbeslut snedvrids av företagsbeskattningen, moms-

en påverkar hushållens val mellan konsumtion av varor som säljs på marknaden och varor som produceras i hemmet eller säljs på den svarta marknaden, etc. Men det är inte bara skatter som skapar överskottsbördor. Också subventioner (vilka ju strängt taget inte är annat än negativa skatter) skapar samhällsekonomiska kostnader utöver den direkta subventionsutgiften. De svenska bostadssubventionerna innebär inte bara en statsfinansiell belastning, utan också en extra realekonomisk kostnad i form av en snedvridning av hushållens val mellan bostadskonsumtion och andra varor.

Under senare år har både svenska och utländska ekonomer försökt uppskatta storleken på skatternas överskottsbördor. Detta är förstås ingen enkel uppgift. För att få en uppfattning om skattesystemets snedvridningseffekter behöver vi också empirisk information om utbuds- och efterfrågerelationerna på olika marknader. Nationalekonomi är nu en gång för alla ingen experimentell vetenskap, utan i stället är man hänvisad till att utifrån observationer av företags och hushålls beteende försöka säga något om de underliggande ekonomiska sambanden. De statistiska metodproblemen är undantagslöst av svårartat slag, samtidigt som de tillgängliga databaserna ofta är mer eller mindre bristfälliga.

Även om studierna på området måste tas med en nypa salt, framstår några resultat som mer entydiga.⁸ För det första beror överskottsbördans storlek på ett avgörande sätt på skatternas *nivå*. Ju högre skatten är i utgångsläget, desto större extra snedvridningseffekt ger en marginell höjning av skattesatsen. En marginell höjning av det samlade skattestrycket leder till en större extra överskottsbörda i Sverige än i ett land som USA, där skattetrycket är väsentligt lägre. Det svenska skattesystemet är mer snedvridande än det amerikanska. För det andra skiljer sig överskottsbördan väsentligt åt mellan *olika typer av skatter* – ur effektivitets-synvinkel är vissa skatter sämre än andra. Analyser av det svenska skattesystemet före skattereformen antyder att åtgärder som ökade progressiviteten i inkomstskatten kunde leda till en överskottsbörda flera gånger större än de extra skatteintäkterna. (Enligt Hansson, 1984, kunde en extra in-

betald skattekrone leda till en överskottsborða på upp emot sex kronor.) Överskottsborðan som var förknippad med en höjning av momsens eller ökade arbetsgivaravgifter var där-
emot av blygsammare slag (en extra överskottsborða på runt en krona).

Existensen av skatteklar kan alltså leda till betydande reala effektivitetsförluster i ekonomin. Skattefinansierade offentliga utgifter har en osynlig – och enligt vissa mycket betydande – indirekt prislapp, som inte redovisas i Riksskatteverkets uppbördsstatistik. För att avgöra om en skattefinansierad expansion av de offentliga utgifterna är önskvärd är det inte nog att bara jämföra den samhällsekon-
omiska nyttan av de ökade utgifterna med den direkta kostnaden för skattebetalarna. För att utgiftsökningen ska vara samhällsekon-
omiskt motiverad måste nyttan vara minst lika stor som summan av den direkta skatteintäkten och den indirekta överskottsborðan.

Innebär detta att skattetrycket, och därmed också de of-
fentliga utgifterna, i Sverige är för högt? Nej, inte nödvän-
digtvis. Den offentliga sektorn är ”lagom” stor när den sam-
hällsekon-
omiska intäkten av ett marginellt offentligt utgiftsprogram är lika stor som den marginella samhälls-
ekonomiska kostnaden (direkt skatteintäkt plus marginell överskottsborða). Om vi i Sverige sätter ett högt värde på of-
fentlig konsumtion och omfördelningar via skattefinansiera-
de offentliga transfereringssystem, måste vi också i conse-
kvensens namn acceptera att det svenska skattesystemet framstår som mer störande än det amerikanska. Det finns som bekant ingen gratis lunch inom nationalekonomin.

Optimal beskattning i teorin...

En annan intressant fråga gäller skattesystemets struktur. Hanssons beräkningar antyder ju att vi också med ett givet totalt skattetryck kan göra stora välfärdsvinster bara ge-
nom smärre omfördelningar av skatteborðan. Om vi mins-
kar skatteuttaget på arbetsinkomster med en krona (genom mildrad progressivitet) och finansierar detta genom en mot-

svarande höjning av momsuttaget, minskar överskottsördan med fem kronor. (Vi vinner sex kronor genom att sänka inkomstskatten och förlorar en krona genom att höja momsen.)

Ett ur effektivitetssynvinkel optimalt skattesystem är ett skattesystem som minimerar de samlade snedvridningseffekterna av olika skatter, givet statens finansieringsbehov. Hur ett sådant skattesystem kan tänkas se ut studeras närmare i litteraturen om *optimal beskattning*.⁹ Grundprincipen är rättfram. Som vi redan sett är det substitutionseffekten som avgör i vilken utsträckning en skatt stör effektiviteten i ekonomin. Genom att höja skatterna på ekonomiska aktiviteter förknippade med små substitutionseffekter (eller mer korrekt aktiviteter förknippade med små kompenserande beteendeeffekter) och sänka skatterna på aktiviteter förknippade med stora substitutionseffekter, kan staten minska skatternas samhällsekonomiska skadeverkningar.

Vad innebär detta för skattepolitiken? Den viktigaste slutsatsen är att det nästan undantagslöst är optimalt med en *olikformig beskattning* av olika ekonomiska aktiviteter. Vad gäller varubeskattningen är en differentierad moms i regel att föredra framför en enhetlig moms på alla varorna i ekonomin. Störningarna i ekonomin blir minst om man beskattar de varor hårdast, vilkas (kompenserade) efterfrågan är minst priskänslig. Konkret innebär detta att vi borde ha högre skattesatser på nödvändighetsvaror och baslivsmedel än på mer priskänslig lyxkonsumtion.

Vad gäller inkomstbeskattningen hävdas ofta att man borde beskatta kapital- och arbetsinkomster lika hårt, med vilket underförstås att en neutral beskattning av olika produktionsfaktorer är bra för effektiviteten i ekonomin. Litteraturen om optimal beskattning har ett annat budskap. Det viktiga här är att väga störningen av individens val mellan fritidskonsumtion och varukonsumtion mot den intertemporala störningen av valet mellan konsumtion i dag och konsumtion i morgon. Både teoretiska och empiriska överväganden talar för att den senare snedvridningseffekten är den mer betydande – den optimala skattesatsen på kapital-

inkomster är lägre än den på arbetsinkomster (jfr King, 1980).

I den normativa skattelitteraturen kan vi inte heller finna något stöd för det lika vanliga påståendet att det är nödvändigt med en enhetlig beskattning av olika spar- och investeringsformer för att inte i onödan snedvrیدا resursallokeringen. För att förmå hushållen att investera i riskabla, men samhällsekonomiskt lönsamma, projekt kan det ibland krävas att skattesystemet premierar risktagande framför placeringar i säkra tillgångar som bankinlåning och statsobligationer (jfr Sandmo, 1985).

...och i verkligheten

Nu ska genast sägas att dessa subtila regler för ett effektivt skattesystem inte utan vidare kan tillämpas i verkligheten. För det första tar de ingen hänsyn till rättvise- och fördelningsaspekter. Två ofta åberopade principer i den svenska skattedebatten har sedan länge varit att "likar ska behandlas lika" (horisontell rättvisa), och att skatten ska tas ut efter bärkraft (vertikal rättvisa). Med horisontell rättvisa menas helt enkelt att individer med samma inkomster, förmögenheter och konsumtionsmönster ska behandlas symmetriskt av skattesystemet. Skattesystemet får inte diskriminera mellan individer med likartade ekonomiska förhållanden. Med vertikal rättvisa menas att individer med stora inkomster och förmögenheter bör betala mer i skatt än andra.

Varifrån kommer dessa rättviseprinciper? Det finns förstås ingen etisk naturlag som säger att principerna om horisontell och vertikal rättvisa bör styra utformningen av skattesystemet. Inte desto mindre instämmer nog de flesta i att horisontell rättvisa är en rimlig princip – ett skattesystem som baserades på hudfärg, kön eller eventuellt adelskap skulle vi uppfatta som stötande. Det vertikala rättvisebegreppet är mer problematiskt. Det finns ingen objektiv definition av vertikal rättvisa. Stig Malms uppfattning om vad som är rättvist är knappast densamma som Carl Bildts. Hur

mycket vertikal rättvisa vi vill ha blir därför med nödvändighet en fråga för den parlamentariska majoriteten.

Även om dessa rättvisebegrepp inte är oomtvistade är de likväl alldeles oundgängliga för att förstå varför det svenska skattesystemet ser ut som det gör. Principen om horisontell rättvisa förklarar varför skattesystemet ofta uppfattas som krångligt och deklarationsblanketten som en oöverskådlig djungel. För att på ett rättvist sätt mäta individens betalningsförmåga krävs en detaljrik skattelagstiftning som tar hänsyn till en rad individuella omständigheter: Vilka är mina utgifter för resor till jobbet? Vilket är det korrekta överlåtelsevärdet för bondgården som jag fick av farbror? Vilket är förmånsvärdet för den SAAB 9000 som jag får låna av min arbetsgivare? etc.

Lagstiftarens vertikala rättviseambitioner har motiverat framväxten av ett i ett internationellt perspektiv mycket progressivt skattesystem. För att "...bidra till att utjämna inkomster och förmögenheter" (Finansplanen 1986, prop. 1985/86:100, s. 21) har vi en progressiv beskattning av inkomster (i och med skattereformen begränsas dock progressiviteten till att bara gälla förvärvsinkomster), arv och förmögenheter. Till de omfördelade skatterna hör också vissa punktskatter, som av och till tagits ut på varor som i första hand konsumeras av höginkomsttagare.

En annan viktig omständighet som inte beaktas av reglerna för optimal beskattning är önskemålet om att skattesystemet ska vara enkelt att administrera och inte uppmuntra till skattefusk. Komplicerade skattesystem blir med nödvändighet kostsamma både för staten och skattebetalarna. Det handlar här dels om de direkta kostnaderna för skatteförvaltning och skatterevision, men också om kostnader för skattebetalarna i form av tidsödande deklarationsarbete och utgifter för deklarationshjälp och skattekonsulter. Skattesystem med många detaljerade special- och undantagsregler premierar också skattefusk och avancerad skatteplanering. Det blir lönsamt att försöka hitta kryphålen i skattelagstiftningen.

Hur enkelt skattesystem kan vi ha? Det mesta av komplexiteten, och därmed möjligheterna till skatteplanering, i

dagens skattesystem sammanhänger med beskattningen av kapitalinkomster. Det är nu inte så konstigt. Att beskatta kapital *är* svårt, och kapitalinkomstbeskattningen blir med nödvändighet komplicerad. Grundproblemet är hur man korrekt ska kunna mäta kapitalinkomsterna i ekonomin. Eftersom alla kapitaltillgångar ger avkastning under en följd av år förutsätter en konsistent inkomstbeskattning att man med rimlig precision kan periodisera dessa inkomster. För banksparande och tillgångar som regelbundet omsätts på fungerande andrahandsmarknader (exempelvis börsnoterade aktier) låter detta sig väl göras. Men för merparten av tillgångarna i ekonomin vet vi inte mycket om den i en ekonomisk mening riktiga inkomsten. Hur mäter vi avkastningen på ett fritidshus? Vilken är den korrekta ekonomiska avskrivningen på företagets varulager?

Ett närbesläktat problem gäller beskattningen av kapitalvinster. En konsekvent tillämpad inkomstskatt kräver beskattning av löpande kapitalvinster, vare sig de realiserats eller inte. En sådan beskattning är förstås fullt tänkbar när det gäller tillgångar som börsnoterade aktier, men för merparten av tillgångarna i ekonomin gäller att vi inte kan avgöra kapitalvinstens storlek förrän vid försäljning. Denna omständighet förklarar också varför vi i Sverige (liksom i de flesta andra länder) har valt att bara beskatta *realiserade* kapitalvinster.

Denna nödtvungna realisationsprincip för emellertid med sig betydande olägenheter. För det första blir bokföringen besvärlig; skattebetalaren måste hålla reda på och kunna dokumentera hur anskaffningen av tillgången gick till och vilket pris som en gång betalades (som alla småsparare i aktier vet är detta inte helt enkelt). För det andra uppkommer en rad lönsamma möjligheter för skatteplanering. För att undvika att beskattningen av realisationsvinster skapar oönskade inlåsnings effekter och minskad omsättning på tillgångsmarknaderna har man i många länder funnit det nödvändigt att ta ut en lägre skattesats på långfristiga realisationsvinster. Därigenom skapas också ett synnerligen effektivt instrument för skattearbitrage. I Sverige byggde många massmedialt uppmärksammade "klippare" sin verk-

samhet på den, i och med skattereformen avskaffade, två-årsregeln vid aktieförsäljning. Också de mest sinnrika skatteplaneringsoperationerna byggde ytterst på den enkla insikten att man kunde tjäna pengar på att samtidigt realisera kortfristiga (och därmed fullt avdragsgilla) kapitalförluster och långfristiga (låg beskattade) kapitalvinster.¹⁰

Vi vill att skattesystemet ska vara enkelt, rättvist och i så liten utsträckning som möjligt snedvrیدا effektiviteten i resursallokeringen. Det är uppenbart att dessa målsättningar ofta kommer i konflikt med varandra. Vi vet från litteraturen om optimal beskattning att den progressiva inkomstskatten (i meningen att marginalskatten ökar med inkomsten) är en mycket snedvridande skatt – samtidigt har den tilltalande rättviseegenskaper.

Från en renodlad effektivitetssynpunkt är det önskvärt med en differentierad moms, där prisokänslig nödvändighetskonsumtion beskattas hårdare än priskänslig lyxkonsumtion. Från administrativ synpunkt är det förmodligen mest praktiskt med ett enhetligt momsutttag på alla varor. Från rättvisesynpunkt kan det förefalla motiverat att ha en högre skattesats på champagne och rysk kaviar än på baslivsmedel.

Ibland är målkonflikterna av mer subtil natur. Vad ska vi säga om den svenska kapitalinkomstbeskattningen? Från fiskal synpunkt är den personliga kapitalinkomstskatten näst intill försumbar; eftersom de redovisade avdragen för realisationsförluster och ränteutgifter är praktiskt taget lika stora som de deklarerade kapitalinkomsterna, är skatteintäkten (netto) nära noll. Den är också en snedvridande skatt; dels vet vi att den optimala skattesatsen på kapitalinkomster är låg (och i alla fall lägre än den på arbetsinkomster), dels leder den till en godtycklig och inkonsekvent beskattning av olika spar- och investeringsformer. Den är dessutom tekniskt komplicerad, och skapar incitament till skattefuskar och skatteplanering. Från fördelningssynpunkt är den omstridd; vissa studier tyder på att det framför allt är hushåll med stora inkomster och förmögenheter som dragit nytta av de oundvikliga kryphålen i kapitalinkomstbeskattningen.

Borde inte alla tjäna på om kapitalinkomstbeskattningen avskaffades? Nej, förmodligen inte. Det räcker inte bara med att konstatera bristerna i det gamla skattesystemet. Vi måste också tänka igenom hur det nya systemet kommer att fungera. Från administrativ synpunkt kan vi rent av råka ur askan i elden – i en ekonomi utan kapitalinkomstbeskattning skapas ytterst starka incitament för att omvandla beskattningsbara arbetsinkomster till obeskattade kapitalinkomster. För att förhindra att småföretagaren plöjer ner sin lön i det egna företaget och istället tar ut den som kapitalvinst, eller att metallarbetaren på Volvo byter löneökningar mot konvertibler och vinstandelar, kommer det att krävas en både omfattande och integritetskränkande kontrollapparat. För den händelse att möjligheten att omvandla löneinkomst till kapitalinkomst skiljer sig åt mellan olika individer skapas dessutom nya horisontella och vertikala orättvisor.

Dessutom medför själva bytet av skattesystem nya rättviseproblem.¹¹ Alla skatteomläggningar, och i synnerhet de som gäller beskattningen av kapitalinkomster, leder till kapitaliseringseffekter på tillgångsmarknaderna. Avskaffande av kapitalinkomstbeskattningen kommer att leda till snabba och möjligen dramatiska förändringar av de relativa priserna på olika tillgångar. De hushåll som innehar tillgångar som beskattades hårt i det gamla skattesystemet kan tillgodogöra sig kapitalvinster, medan hushåll som innehar tillgångar som beskattades lindrigt gör kapitalförluster. Det viktiga i sammanhanget är att dessa förmögenhetsförluster är godtyckliga. Andersson och Petterson må i utgångsläget ha samma inkomst och förmögenhet, men för den händelse de valt att placera förmögenheten i olika tillgångar kommer själva skatteomläggningen att skapa horisontella orättvisor.

Detta understryker att det inte finns några enkla klipp vad gäller skattesystemets utformning. Varje skattesystem blir med nödvändighet en halvmesyr, som avspeglar avvägningar mellan olika inbördes motstridiga målsättningar. I den skattepolitiska debatten framförs ibland grandiosa förslag till omläggningar av skattesystemet, som enligt för-

slagsställarna ska lösa upp alla skattepolitiska knutar. Tro dem inte! En förbättring av skattesystemet i något avseende måste i regel köpas till priset av försämringar i andra avseenden.

Det nya skattesystemet

Omläggningen av det svenska skattesystemet som beslutades av riksdagen i juni 1990, och som tillämpats fullt ut från och med 1991, är den mest genomgripande vi har haft under efterkrigstiden. Nyckelorden är lägre skattesatser och bredare skattebaser, dvs. färre och mindre generösa avdrag och specialregler. På företagssidan har bolagsskatten sänkts, samtidigt som en rad reserveringsmöjligheter försvunnit. På hushållssidan har en kraftig sänkning av marginalsatserna på löneinkomster finansierats genom en kombination av breddad mervärdesbeskattning och minskade avdragsmöjligheter.

Tabell 4.1 redovisar skattesystemets struktur. Som framgår av tabellen är det totala skattetrycket högt också efter skattereformen. 1965 var skatternas andel av BNP drygt 35 procent. 1989 hade skattekvoten vuxit till 56,1 procent. Två år – och en stor skattereform – senare var skattekvoten 53,5 procent.

I detta sammanhang är ett varningens ord på sin plats. Skattekvoten säger inget om storleken på de offentliga utgifterna. Om de offentliga utgifterna till en del finansieras genom budgetunderskott blir skattekvoten förstas lägre än den offentliga utgiftskvoten. Enligt tillgängliga beräkningar kommer underskottet i den samlade offentliga sektorn att ligga på mellan 5 och 7 procent av BNP under femårsperioden 1992–97. I ett läge med låg realränta och hög tillväxt för ett sådant underskott inte med sig några avgörande problem – vi får en automatisk ”tillväxtamortering” av statsskulden. I ett läge med hög realränta och låg tillväxt blir bilden en

Tabell 4.1. *Det svenska skattetryckets fördelning, procent av BNP.*

	1989	1991
Totalt skattetryck	56,1	53,5
Inkomstskatter	22,0	19,1
Socialförsäkringsavgifter och löneskatter	16,5	17,5
Indirekta varuskatter		
Totalt	13,5	14,1
Varav moms	7,6	9,1
Övriga skatter	4,1	2,8

Källa: Långtidsutredningen 1992.

annan. För att förhindra statsbankrutt måste staten någon gång i framtiden höja skatterna eller minska de offentliga utgifterna. I detta senare fall kan vi tolka dagens budgetunderskott som en implicit skatt på kommande generationer.

Den största inkomstkällan för stat och kommuner är den personliga inkomstskatten (inkomstskattens andel av BNP var runt 19 procent 1991). Den tunga posten i sammanhanget är skatten på hushållens förvärvsinkomster. Den personliga kapitalinkomstbeskattningen ger även efter skattereformen försumbara skatteintäkter för staten. De senaste decennierna har en allt större del av skattebördan kommit att tas ut i form av olika indirekta skatter. Den största inkomstkällan för den offentliga sektorn efter de direkta inkomstskatterna är socialförsäkringsavgifterna. Dessa utgår på alla förvärvsinkomster, och 1991 utgjorde de drygt 17 procent av BNP. Den tredje stora inkomstkällan består av olika varuskatter, av vilka mervärdesskatten är den mest betydande (en skatteandel på drygt 9 procent av BNP). Övriga skatteslag ger blygsammare intäkter. Exempelvis svarade bolagsskatten för knappt 2 procent av skatteintäkterna 1991.

Den personliga inkomstskatten

Efter skattereformen skiljer man på två typer av personliga inkomster, *förvärvsinkomster* (för vilka man bibehållit en progressiv skatteskala) och *kapitalinkomster* (för vilka skatteskalan numera är proportionell). De skattepliktiga förvärvsinkomsterna är uppdelade på två inkomstslag, inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. Till de skattepliktiga tjänsteinkomsterna räknas hushållens kontantlöner, men också olika löneförmåner, pensioner, sjukersättningar och arbetslöshetsunderstöd hör hit. Som inkomst av näringsverksamhet räknas inkomster från egen firma eller hyresfastighet. På avdragssidan får man i princip dra av alla kostnader man haft för inkomstens förvärvande (resor till och från arbetet, inköp av facklitteratur, etc.).

För närmare 85 procent av inkomsttagarna tas enbart kommunalskatt ut. För beskattningsbara inkomster över en viss nivå utgår också en statsskatt på 20 procent (den beskattningsbara inkomsten erhålles genom att från den taxerade inkomsten dra av det särskilda grundavdraget, som beror på den taxerade inkomstens storlek). Med en genomsnittlig kommunal utdebitering på 31 kronor innebär detta en högsta marginals katt på 51 procent. Beskattningsåret 1991 utgick denna högre marginals katt på alla beskattningsbara inkomster över 170 000 kronor. Gränsen för den högre marginals katten kommer att justeras upp med realt 2 procent per år; 1996 kommer statlig inkomstskatt att tas ut först vid en beskattningsbar inkomst på 188 000 kronor (i 1991 års penningvärde).

Det nya skattesystemet har inneburit en kraftig sänkning av marginals katten på arbetsinkomster för de flesta heltidsarbetande. Jämfört med 1989 års skatteskala har exempelvis den som tjänar 250 000 kronor fått sin marginals katt minskad med 22 procentenheter. Med en inkomst på 160 000 kronor blir minskningen 27 procentenheter. Men också för många deltidarbetande har marginals katten på inkomstökningar minskat.

Skattereformen har också inneburit en mer likformig beskattning av olika typer av förvärvsinkomster. Tidigare gjor-

de de höga marginalsatserna det lönsamt att ersätta konstant, och fullt beskattad, lön med olika former av lågt beskattade löneförmåner. Eftersom möjligheten att byta konstantlön mot löneförmån skiljer sig åt mellan olika grupper av löntagare skapade detta mer eller mindre godtyckliga horisontella orättvisor. Med de nya skattereglerna undviks många av dessa problem. Många av de tidigare förmånsreglerna har slopats, vilket innebär en mer marknadsmässig värdering av förmåner som fri bil, personalluncher, företagsanknutna försäkringar, etc.

Principen om en ökad likformighet i beskattningen har också varit vägledande vid utformningen av den nya skatten på personliga kapitalinkomster. I den tidigare kapitalbeskattningen fanns en rad asymmetrier inbyggda, som gjorde det möjligt att undvika skatt genom att kryssa mellan olika beskattningsprinciper. Kapitalvinster behandlades genomgående gynnsammare än utdelningar och ränteinkomster. Realisationsvinster på aktier var skattepliktiga till bara 40 procent efter två års innehav. Kapitalinkomster på upp till 1 600 kronor var skattefria genom ett särskilt sparavdrag, vilket skapade möjligheter till enkel men effektiv skatteplanering inom familjen. På avdragssidan var alla nominella ränteutgifter avdragsgilla mot en relativt hög formell skattesats. Genom att belåna lågt beskattade tillgångar kunde därför många hushåll i vanliga inkomstlägen redan vid en måttlig inflationstakt redovisa negativa och avdragsgilla nettokapitalinkomster.

Med de nya skattereglerna har många av möjligheterna till skatteanpassning försvunnit. Beskattningen av kapitalinkomster har lyfts ut ur den vanliga inkomstbeskattningen och en ny kapitalskatt har införts, lika för alla. Alla typer av personliga kapitalinkomster – inklusive räntor, utdelningar och realiserade kapitalvinster – beskattas för sig med en statlig skattesats på 30 procent (från och med den 1 januari 1993 sänks skattesatsen till 25 procent). Eftersom det särskilda sparavdraget har avskaffats innebär detta att vi numera har en helt proportionell kapitalinkomstbeskattning. I praktiken består dock fortfarande flera betydelsefulla undantag från en enhetlig kapitalbeskattning. Bland annat ges

allemanssparande och sparande i pensionsförsäkringar en särställning också i framtiden.

En viktig sparform för många hushåll är investeringar i egna hem. Beskattningen av småhus har i och med skattereformen införlivats med kapitalbeskattningen. Den gamla schablonbeskattningen har ersatts med en fastighetsskatt, som efter en övergångsperiod kommer att uppgå till 1,5 procent av taxeringsvärdet. Den mest kända effekten av skattereformen kommer dock via avdragssidan. Ränteavdragen är numera bara värda 30 procent (för nettoränteutgifter över 100 000 kronor medges endast avdrag för 70 procent av utgiften, vilket innebär att avdragseffekten för vissa hushåll reduceras till 21 procent), vilket för stora grupper av villa- och radhusägare har inneburit en minskning med 17 procentenheter. Från och med 1993 minskar värdet av ränteavdragen till 25 procent.

Beskattningen av realisationsvinster har lagts om radikalt, och baseras numera på en rent nominell princip för vinstberäkning. För aktier gäller att den gamla tvåårsregeln försvunnit; oavsett innehavstid beskattas nettovinsten (nominella vinster minus nominella förluster) med 30 procents marginalskatt. Vid beskattning av realisationsvinst på villor har både inflationsuppräkningsregeln av anskaffningsvärdet och den gamla uppskovsregeln (vid köp av ny villa) försvunnit.¹² I gengäld får (om säljaren väljer att använda en ny takregel) 70 procent av försäljningspriset räknas som ingångsvärde, vilket innebär att 9 procent av försäljningssumman försvinner i skatt. Motsvarande regler har också införts när det gäller beskattningen av realisationsvinster på bostadsrätter (tidigare berodde den skattepliktiga vinsten på hur länge man bott i bostadsrätten). För tillgångar som konst, antikviteter och diamanter beskattas hela den nominella realisationsvinsten oavsett innehavstiden (om man kan visa att tillgången utnyttjats för personligt bruk undantas vinster som understiger 50 000 kronor från beskattning). Realisationsvinstbeskattningen har också stramats upp en del på avdragssidan. Som huvudregel gäller att realisationsvinstförluster är avdragsgilla med 70 procent vid beräkningen av nettot av inkomst av kapital.

Till den personliga kapitalbeskattningen måste vi också räkna förmögenhetsskatten. Skattebasen är hushållets nettoförmögenhet (tillgångar minus skulder), och skatteskalan är progressiv. 1991 gick gränsen för skattefrihet vid en beskattningsbar förmögenhet på 800 000 kronor. Skatten togs sedan ut enligt en växande skala, där den högsta skattesatsen (3 procent) togs ut på förmögenheter överstigande 3,6 miljoner kronor. För hushåll med stora förmögenheter innebär förmögenhetsskatten en väsentlig skärpning av den faktiska kapitalbeskattningen. Kombinationen av en 30-procentig kapitalinkomstskatt och en 3-procentig förmögenhetsskatt kan, med en ränta på 5 procent och en inflationstakt på 0 procent, översättas i en effektiv skattesats för kapitalinkomster på 90 procent. Den framtida utformningen av förmögenhetsskatten är i dagsläget något osäker – regeringen har aviserat att skatten ska avskaffas från och med 1995 års taxering.

De sociala avgifterna

Under denna rubrik återfinns allt som i dagligt tal kallas för arbetsgivaravgifter. Den gemensamma nämnaren för arbetsgivaravgifterna är att de flesta inkomsttagare aldrig kommer i direkt kontakt med dem. De betalas in direkt av arbetsgivaren, och baseras på de anställdas inkomster. Inte desto mindre utgör arbetsgivaravgifterna, som framgår av tabell 4.1, en mycket betydande inkomstkälla för det offentliga.

Till skillnad från den personliga skatten på förvärvsinkomster är arbetsgivaravgiften proportionell. I skrivande stund är den totala arbetsgivaravgiften drygt 37 procent. Denna siffra är summan av olika delavgifter, som tas ut för att finansiera de sociala försäkringssystemen. Det handlar här om allt från sjukförsäkringsavgift (drygt 10 procent) och avgifter för folkpension och ATP (7,45 respektive 13 procent), till avgifter för barnomsorg och vuxenutbildning (2,2 respektive 0,27 procent).

Är arbetsgivaravgiften att betrakta som en skatt eller,

som namnet antyder, som en avgift? Distinktionen är viktig; med en avgift menar vi något som till skillnad från en skatt berättigar den betalande till en bestämd förmån. Eftersom en avgift inte medför någon skattekil är den inte heller förknippad med en överskottsborða som försämrar effektiviteten i ekonomin. Även om arbetsgivaravgiften är obligatorisk, kvarstår det faktum att den till en del avspeglar förväntade förmåner i form av exempelvis ATP och sjukförsäkring. Med denna utgångspunkt kan vi betrakta arbetsgivaravgiften som en försäkringspremie, som berättigar oss till ett ekonomiskt skydd när vi blir sjuka, får barn eller pensioneras. Rören mellan försäkringsavgift och försäkringsförmån är dock långt ifrån raka. Sjukförsäkringsavgiften är densamma för de kroniskt sjuka och de ovanligt friska; barnomsorgsavgiften betalas såväl av den nödtvunget barnlöse som av den nyblivna tvillingmamman; ATP-systemets intjänanderegler medför en svag koppling mellan individens pensionsavgift och de framtida pensionerna (jfr Persson, 1991b), etc.

I praktiken är det svårt att avgöra hur stor del av arbetsgivaravgiften som är att betrakta som en skatt respektive som en avgift. Enligt finansdepartementets egen schablonkalkyl skulle knappt 60 procent av den totala arbetsgivaravgiften kunna betraktas som en renodlad skatt. Även om kalkylen kan diskuteras illustrerar den en del av de många problem som uppkommer när man försöker mäta det samlade skattetrycket. I tabell 4.1 ingår hela arbetsgivaravgiften i beräkningen av skattekvoten. Om vi gör om samma beräkning men drar av den del av arbetsgivaravgiften som enligt finansdepartementet borde betraktas som en förmånsgrundande avgift minskar kvoten mellan skatter och BNP med 6 procentenheter (jfr Långtidsutredningen 1992, s. 324).

Varubeskattningen

1991 svarade olika varuskatter för drygt en fjärdedel av de totala skatteintäkterna. Den centrala skatten i sammanhanget är förstås mervärdesskatten, som betalas in av alla näringsidkare. Som framgår av namnet handlar det om en

skatt på det mervärde som skapas i olika produktionsled; företaget som köper insatsvaror får räkna av moms erlagd i tidigare produktionsled mot den egna momsskyldigheten vid försäljning av den färdiga varan. Vad som i sista hand beskattas är därför det slutliga konsumtionsvärdet av olika varor och tjänster.

I princip ska moms tas ut på all konsumtion av varor och tjänster. I praktiken är dock skattebasen betydligt smalare. Innan skattereformen genomfördes berördes högst 60 procent av den privata konsumtionen av mervärdesskatt. Men också efter skatteomläggningen gäller undantag och särskilda nedsättningar för en rad olika varugrupper. Till de momsbefriade varorna och tjänsterna hör konsumtion av bostadstjänster (i både hyreshus och egna hem), sjuk- och tandvård, dagstidningar och viss kulturell konsumtion (videouthyran är momspliktig, men inte biografägaren). Från och med den 1 januari 1992 har vi vidare en lägre moms (18 procent) på volymmässigt betydande varugrupper som mat, hotell- och restaurangtjänster och resor. För den övriga, fullt beskattade, konsumtionen är skattesatsen 25 procent.

En del varor är också belagda med punktskatter. Även om dessa i vissa fall ger relativt stora skatteintäkter, är syftet framför allt att påverka konsumtionsmönstret. De mer betydande skatterna är den allmänna energiskatten, bensinskatten och skatterna på tobak, sprit och vin. Eftersom momsen tas ut på försäljningspriset inklusive eventuella punktskatter träffas en del varor av en mycket hög effektiv indirekt skatt – det blir skatt på skatten. Antag att det egentliga priset på en liter blyfri bensin i försäljningsledet är två kronor. På detta belopp tillkommer bensin och koldioxidskatter på 2,95 kronor. På summan (4,95 kronor) läggs moms med 25 procent, vilket ger ett slutligt bensinpris på 6,19 kronor per liter.

Bolagsbeskattningen

I den skattepolitiska debatten ägnas beskattningen av företagens vinster en uppmärksamhet som knappast kan sägas

stå i proportion till skattens fiskala betydelse. Inte desto mindre handlar det om en mycket viktig skatt. Skattepolitiken gentemot företagen påverkar ju investeringarna och kapitalbildningen, och därmed ekonomins växtkraft.

Under större delen av efterkrigstiden var det övergripande syftet för den svenska bolagsbeskattningen att dels främja företagets konsolidering och finansiella styrketillväxt, dels bidra till att jämna ut industriinvesteringarna över konjunkturcykeln.¹³ För dessa ändamål kombinerade man en hög formell skattesats med generösa regler vad gäller företagets möjligheter att bilda obeskattade reserver. Därigenom gavs företagen starka incitament till nedplöjning av vinstmedel i den egna verksamheten. De konjunkturutjämnande inslagen i skattesystemet representerades av investeringsfondssystemet (företagen kunde sätta av vinstmedel i särskilda av staten reglerade fonder, som frisläpptes vid lågkonjunktur) och av de temporära investeringsavdragen.

Sammantaget innebar detta ett mycket komplicerat regelverk. Skatteöverväganden och skatteplanering blev ett centralt inslag i de flesta företags verksamhet. Därtill ska läggas att precisionen i den skattepolitiska styrningen av investeringarna lämnade mycket övrigt att önska. Även om skattepolitiken kunde påverka investeringarna, visade det sig svårt att uppnå önskad effekt vid rätt tillfälle. En investeringsstimulans insatt i en lågkonjunktur kunde i själva verket få full effekt först i den följande högkonjunkturen. Forskningen på området tydde också på att bolagsbeskattningen hade oönskade långsiktiga allokeringseffekter. Företagens val av investeringsobjekt och finansieringsformer påverkades på ett ofta mycket godtyckligt sätt av bolagsbeskattningens utformning (jfr Södersten och Lindberg, 1983).

I och med skattereformen har statsmakterna slutgiltigt övergivit den gamla, interventionistiska, filosofin vad gäller industriinvesteringarna. En bärande tanke är nu att inte skapa onödiga inlåsnings effekter – skattesystemet ska inte längre bidra till att "låsa in" vinstmedel i företagen. För detta ändamål har man sänkt den formella bolagsskattesatsen till 30 procent (dvs. i det närmaste en halvering), samtidigt

som man breddat skattebasen genom att avskaffa flera av de tidigare reserveringsmöjligheterna.¹⁴ Basbreddningen i kombination med den lägre skattesatsen gör att intäkterna från bolagsskatten är (justerat för konjunkturläget) i stort sett lika stora som tidigare.

Skattereformen – fågel eller fisk?

Vad kan vi vänta oss av det nya skattesystemet? Uppenbarligen går meningarna isär. Enligt optimisterna påverkas utbudet av arbete och sparande på ett mycket påtagligt sätt av ändringar i skattesystemet. Eftersom skattereformen har minskat storleken på centrala skatteklar i ekonomin stimuleras arbete, sparande och investeringar. På litet längre sikt ökar tillväxten i ekonomin, vilket gör att *alla* får det bättre. Enligt pessimisterna väntar inga stora välfärdsvinster runt hörnet. Arbetsutbud och sparande styrs knappast alls av skatteöverväganden. Den minskade progressiviteten i skattesystemet skapar därför ökade fördelningsmässiga klyftor i samhället, utan att tillväxten eller effektiviteten för den skull påverkas.

Bör vi ansluta oss till pessimisterna eller optimisterna? Den försiktigt lagde bör nog undvika både jubelropen och undergångsliturgin. Skatteanalys är svårt, och vår kunskap om ekonomin och de viktigaste beteendesambanden är ofullständig. En komplicerande omständighet i sammanhanget är att många av de önskade effekterna av skattereformen är av synnerligen långsiktig karaktär. Arbetsmarknadslagstiftningen och anställningskontraktens utformning gör att merparten av hushållen inte över en natt kan anpassa sitt arbetsutbud till de nya skattereglerna. På sparandesidan finns mer eller mindre betydande informationsproblem – för många hushåll tar det sannolikt tid att lära sig den realeko-

nomiska innebörden av den nya kapitalbeskattningen (under 1970-talet fortsatte många småsparare att placera sitt kapital i banksparande, trots att den reala avkastningen efter skatt var negativ under en följd av år). Trögheterna är också betydande på investeringssidan. Investeringar i maskiner och byggnader som initieras idag börjar ge avkastning först om några år.

Detta innebär att inte ens en utbudsoptimist har rätt att vänta sig några snabba och dramatiska dynamiska effekter (och det alldeles oavsett den rådande lågkonjunkturen). Först runt sekelskiftet – om ens då – torde det vara möjligt att fälla den definitiva domen över skattereformen. Den omständigheten att all skatteutvärdering är en tålamodskrävande process hindrar dock inte att vi redan idag kan säga något om vindriktningen. Dels utgör de senaste decenniernas mindre skatteomläggningar ett bra åskådningsmaterial; dels kan vi dra nytta av erfarenheterna i andra länder, vilka genomfört skattereformer som påminner om den svenska.

Arbetsutbudet

Skattereformen innebär ett mycket markerat trendbrott vad gäller den marginella skattebelastningen på extra arbetsinsatser. Denna marginella skattekil beror på summan av den marginella inkomstskattesatsen, den del av arbetsgivaravgiften som är att betrakta som en skatt, och marginaleffekten av vissa inkomstberoende avdrag och avgifter. Som framgår av tabell 4.2 har den marginella skattebelastningen för den genomsnittlige löntagaren i och med skattereformen kommit ner till ungefär samma nivå som 1970.

De flesta ekonomer är, som nämnts, överens om att denna betydande sänkning av den marginella skatten på arbetsinkomster ger effektivitetsvinster i form av minskade över-skottsbördor – störningen av valet mellan fritidskonsumtion och varukonsumtion blir mindre än tidigare. Trots avsevärda insatser av forskarna på området råder dock stor osäkerhet om vilken effekten blir på arbetsutbudet (om in-

Tabell 4.2. *Genomsnittlig total margineffekt på en extra arbetsinsats.*

	Procent
1960	47,8
1965	55,5
1970	62,5
1975	69,9
1980	72,7
1985	70,0
1990	71,4
1991	63,0

Källa: Långtidsutredningen 1992.

komsteffekten är betydande kan den ju uppväga substitutionseffekten). Olika studier av Blomquist (se Blomquist, 1988, för en sammanfattning av resultaten) indikerar en, åtminstone på lång sikt, kraftig positiv effekt på arbetsutbudet. Grovt räknat skulle det kunna handla om en ökning av den samlade arbetstiden med upp emot 10 procent. Andra studier antyder att effekterna är av väsentligt blygsammare slag – det totala arbetsutbudet ökar med i bästa fall någon procentenhet (Aaberge m.fl. 1989).

Vad händer på mikronivån? De margineffekter som redovisas i tabell 4.2 avser incitamentseffekterna för den genomsnittlige inkomsttagaren. Men i verkligheten påverkar skattereformen olika inkomsttagare olika mycket. Sänkningen av marginals-katten blir ju störst för individer med höga inkomster, vilka kan väntas komma att öka sitt arbetsutbud relativt mycket. För andra hushåll finns betydande margineffekter kvar också efter skattereformen. Skattesystemets samspel med olika inkomstberoende transfereeringar (t.ex. bostadsbidrag) och avgifter (t.ex. barnomsorgstaxor, underhållsbidrag och avbetalning av studiemedel) gör att vissa hushåll också efter skattereformen konfronteras med en total margineffekt på över 100 procent. Ensamstående föräldrar med låga inkomster kan fortfarande förlora på att öka sitt arbetsutbud från deltid till heltid! (Jfr Andersson och Gustafsson, 1992.) Även om det totala antalet arbetade timmar i ekonomin inte skulle påverkas näm-

vårt av skattereformen kan vi därför vänta oss betydande effekter vad gäller det samlade utbudets *fördelning* på olika hushållstyper.¹⁵

Sparandet

Den andra omdebatterade dynamiska effekten gäller effekten på hushållens sparande. Även här är det viktigt att skilja mellan kort- och långsiktiga effekter. På kort sikt bör skattereformen leda till ökat sparande. Den viktigaste förklaringen är sänkningen av den formella kapitalinkomstskattesatsen. Med en symmetrisk behandling av intäkt- och låneräntor har detta i sin tur inneburit en väsentlig höjning av de flesta hushålls reala lånekostnader. Hushållen försöker därför minska sin skuldsättning, vilket ökar amorteringssparandet. Exakt hur mycket skuldsättningen minskar till följd av skattereformen är svårt att säga (den neddragning av hushållens skuldkvot som vi för närvarande kan observera på makronivån beror ju också på lågkonjunkturen), men det finns visst fog för gissningen att det kan handla om mycket stora anpassningar (jfr Berg, 1988).

Den minskade skuldsättningen fördelar sig dock knappast jämnt mellan olika hushållstyper. Relativt sett bör anpassningen bli störst för hushåll med stora inkomster och förmögenheter; empiriska undersökningar tyder på att det är dessa "sofistikerade" placerare som påverkas mest av skattesystemets utformning (jfr Agell och Edin, 1989). Denna iakttagelse har intressanta fördelningspolitiska implikationer. När skattereformen offentliggjordes redovisades också beräkningar av hur olika hushållstyper skulle påverkas av skattereformen. Ett uppmärksammat resultat var att skattereformen skulle vara fördelningspolitiskt neutral; de sänkta marginalsatserna för höginkomsttagare balanserades i stort sett av det reducerade värdet av deras ränteavdrag. Men eftersom kalkylen byggde på antagandet att reformen inte skulle påverka hushållens skuldsättning, torde den avspegla en from förhoppning snarare än krass ekonomisk verklighet.

På längre sikt blir bilden en annan. När hushållen väl har anpassat sin skuldsättning till de nya skattereglerna upphör amorteringssparandets positiva effekt på hushållens sparande. För att avgöra om skattereformen får mer bestående effekter på sparandet måste vi besvara två delfrågor: Hur påverkar, för det första, vårt nya skattesystem de marginella sparincitamenten? Och, för det andra, hur kommer dessa incitament att påverka sparbetendet?

Att på ett mer exakt sätt avgöra hur skattereformen påverkar de marginella sparincitamenten är en komplicerad uppgift. Den marginella skattebelastningen beror ju inte bara på skattereglernas utformning, utan också på hur den marginella sparkronan fördelas på olika finansiella och reala tillgångar med en inbördes olikartad skattebehandling. En ytterligare komplicerande omständighet är att vissa inslag i den nya kapitalinkomstbeskattningen tenderar att skärpa den effektiva beskattningen av sparandets avkastning, medan andra inslag tenderar att mildra den.

För många småsparare innebär avskaffandet av sparavdraget att sparincitamenten försämrats, eftersom förut o beskattade kapitalinkomster nu belastas med en marginell skattesats på 30 procent. För övriga hushåll blir bilden mindre entydig. Å ena sidan har skattereformen medfört att hushåll som har beskattningsbara kapitalinkomster som överstiger det gamla sparavdraget fått en lägre marginalskatt på räntor och utdelningar. Å andra sidan har också vissa kryphål i skattelagstiftningen täppts till. Realisationsvinstbeskattningen har skärpts, samtidigt som avkastningen på privat pensionssparande numera tas fram till beskattning (om än till en lägre skattesats). Därtill ska också läggas att skattereformen medfört en högre skatt på realt sparande i egna hem.¹⁶ Sammantaget innebär detta att vi för merparten av hushållen inte vet hur skattereformen påverkat de marginella sparincitamenten.

Vad gäller den andra delfrågan kan vi fatta oss kort. Det finns få undersökningar som kunnat belägga ett entydigt samband mellan hushållens samlade sparande i reala och finansiella tillgångar och sparavkastningen efter skatt. Många studier indikerar i själva verket att realavkastning-

en efter skatt har små och statistiskt insignifikanta effekter på det aggregerade sparandet (jfr Hall, 1988, och Skinner och Feenberg, 1990).

Sammanfattningsvis finns det knappast stöd för föreställningen att skattereformen ska kunna bidra till en bestående ökning av hushållens sparande. De historiskt skattade beteendeeffekterna är små, samtidigt som skattereformens effekter på de marginella sparincitamenten är osäkra både till sin riktning och styrka. Allt detta är knappast ägnat att förvåna. Den omständigheten att det svenska hushållssparandet vid internationella jämförelser ofta framstår som mycket lågt har förmodligen mer att göra med utformningen av de obligatoriska svenska pensionssystemen än med kapitalinkomstbeskattningen (se vidare Bo Söderstens bidrag i denna bok).

Arbetsutbud och sparande är inte det enda som är viktigt

De gängse dynamiska försäljningsargumenten för skattereformen lämnar uppenbarligen en del övrigt att önska. Om frågan om skattereformens förtjänster bara gällde lätt mätbara effekter i termer av antalet arbetade timmar i ekonomin eller antalet sparade kronor i hushållssektorn skulle det finnas grund för åtskillig skepticism. Men det finns också en rad andra aspekter på skattereformen.

Ur allokeringsynpunkt är frågan om hur skattereformen påverkar det totala sparandet inte nödvändigtvis den viktigaste ingrediensen. Minst lika viktigt är hur skattereformen påverkar sparandets sammansättning. Många ekonomer har genom åren hävdats att en av de största bristerna i det gamla skattesystemet bestått i att det systematiskt gynnat reallt sparande i fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror på bekostnad av sparande i finansiella tillgångar.

Med denna utgångspunkt ter sig skattereformen mer genomgripande. Vi vet att hushållens portföljval är känsligt för relativa avkastningsförändringar (jfr Agell, 1990, och Skinner och Feenberg, 1990). Vi vet att skattesystemet har

en långt ifrån oväsentlig roll vad gäller hushållens val av boendeform; historiskt sett har höga marginalsatser i kombination med fulla ränteavdrag stimulerat efterfrågan på egna hem (jfr Brownstone, Englund och Persson, 1985). Vi vet också att skattereformen har inneburit en skärpt beskattning av egna hem. Detta bör i sin tur leda till relativt omfattande, men i tiden utdragna, förskjutningar av hushållens sparmönster. Det finansiella sparandet ökar, och det reala sparandet minskar. Därigenom frigörs kapital som varit inlåst i den tidigare skattemässigt gynnade bostadssektorn. I relativa termer kommer bostadssektorn att krympa, till förmån för andra sektorer i ekonomin. På lång sikt bör vi få en både effektivare och mer flexibel kapitalanvändning, vilket ökar den samlade produktionen av varor och tjänster.

På motsvarande sätt är inte heller det totala arbetsutbudet det enda kriteriet på hur skattereformen påverkar arbetsmarknaden. Även med ett oförändrat totalt arbetsutbud kan de sänkta skattesatserna på arbetsinkomster komma att öka både flexibiliteten och kunskapsnivån på arbetsmarknaden. Med lägre marginalsatser ökar den privatekonomiska avkastningen av att byta jobb och av att fortbilda sig. Det blir också mer lönsamt att investera i det egna humankapitalet; för långa universitetsutbildningar kan det handla om betydande avkastningsökningar. Sammantaget vet vi dock mycket litet om hur stora effekter som detta kan få på arbetsmarknaden, eller hur lång tid det tar innan de slår igenom.

Andra potentiella välfärdsvinster sammanhänger med det gamla skattesystemets komplexitet. Före skattereformen genomfördes en rad finansiella och organisationsmässiga transaktioner bara för att de var skattemässigt lönsamma. Det handlar här om allt från skattefusk och avancerad skatteplanering inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen, till företagets finansieringsval, småföretagarens val av organisationsform och löntagarens val av kompensationsform. Skattesystemet påverkade också tidpunkten för olika transaktioner: Räntor betalades i förskott och hemtagningen av realisationsvinster anpassades i tiden.

Den gemensamma nämnaren för dessa transaktioner är

att de inte har någon direkt realekonomisk innebörd. Ytterst rör det sig bara om aktiviteter som på olika sätt syftar till att skattemässigt ”paketera om” inkomst. Inte desto mindre är de förknippade med betydande indirekta kostnader både för den skattskyldige och för kontrollmyndigheterna (jfr Slemrod, 1992). De skapar dessutom vertikala och horisontella orättvisor. Med det nya, mer likformiga och mindre komplicerade och progressiva, skattesystemet mildras många av dessa problem. De privatekonomiska ompaketeringsvinsterna har blivit väsentligt lägre än tidigare.

Indexerad kapitalbeskattning – en missad möjlighet

Ett fundamentalt inslag i allt skattereformarbete är osäkerhet. I utgångsläget vet vi kanske en del om bristerna i det gamla skattesystemet. Däremot vet vi i regel betydligt mindre om hur det nya skattesystemet kommer att fungera. Alla skattereformer kan därför ses som ett spel med osäker avkastning. Vad gäller den svenska skattereformen kan vi dock konstatera att oddsen trots allt ser bra ut. På några, långt ifrån oviktiga, punkter mildras bristerna i det gamla systemet.

Men också solen har sina fläckar. I och med skattereformen har vi fått en fullt genomförd nominell princip vad gäller beskattningen av personliga kapitalinkomster och företagsvinster. I en ekonomi med låg inflationstakt för ett sådant system knappast med sig några avgörande problem. I en situation med högre inflation blir nackdelarna tydliga. För den händelse statsmakterna misslyckas i sin ambition att stabilisera prisnivån kommer vi under 1990-talet att göra samma dystra erfarenheter som under det inflationistiska 1970-talet.

Med en nominellt baserad skatt på räntor, kapitalvinster och företagsvinster leder ökad inflation till en kraftig spridning i den effektiva beskattningen av olika sparformer. Därigenom snedvrids resursallokeringen – det blir inflationen och inte samhällsekonomiska överväganden som styr

sparandets inriktning. Andra effektivitetsförluster följer av utformningen av realisationsvinstbeskattningen. Samspelet mellan inflation och full beskattning av nominella kapitalvinster leder till betydande inlåsnings effekter på tillgångsmarknaderna. Vad gäller fastighetsmarknaden mildras dessa till en del av de särskilda takregler som kan utnyttjas vid beräkning av den beskattningsbara realisationsvinsten. Aktiespararen drabbas dock med full kraft av det nya skattesystemet. Antag att en person köper en aktie som idag är värd 100 kronor. Antag också för resonemangets skull att aktieägaren säljer aktien efter tolv års innehav, och att både aktievärdet och den allmänna prisnivån ökar med 6 procent per år. Vid försäljningstillfället har aktiens värde ökat till 200 kronor. Den reala kapitalvinsten är förstås lika med noll. Inte desto mindre utlöser den nominella kapitalvinsten på 100 kronor full realisationsvinstbeskattning.

Samspelet mellan inflation och nominell kapitalinkomstbeskattning leder vidare till godtyckliga förmögenhetsomfördelningar. Eftersom den effektiva skattebelastningen på olika tillgångar så påtagligt bestäms av inflationstakten, kommer varje förändring av inflationstakten att påverka prisbildningen på tillgångsmarknaderna. De förmögenhetsmassor som på detta alldeles oavsedda sätt omfördelas mellan olika hushåll kan vara mångdubbelt större än de omfördelningar som sker direkt via statsbudgeten. Enligt Bentzel m.fl. (1979) orsakade t.ex. samspelet mellan inflation och skattesystem under 1970-talet en förmögenhetsomfördelning på i storleksordningen 450 miljarder kronor (i dagens penningvärde) från banksparare till fastighetsägare och låntagare.

Om dessa mekanismer råder ingen osäkerhet. Nationalekonomerna är för en gångs skull överens – samspelet mellan skattesystem och inflation *är* skadligt för samhälls ekonomin (jfr Hansson, 1982, och Jungenfelt och Lindgren, 1983a; 1983b). Det råder heller ingen tvekan vad gäller möjligheterna att förhindra dessa effekter. Genom att indexera skattebasen och övergå till en reall baserad beskattning av kapitalinkomster skulle de flesta problemen kunna undvikas.

En real kapitalinkomstbeskattning för inte heller med sig oöverstigligen praktiska problem. I anslutning till skattereformen presenterade utredningen om inflationskorrigerad inkomstbeskattning (SOU 1989:36) en modell för real beskattning av både hushåll och företag. I utredningens slutbetänkande visas hur man genom enkla modifieringar av de nya skattereglerna kunde ha eliminerat det mesta av inflationens verkningar.

Varför avvisade man tanken om real kapitalinkomstbeskattning? Det genom åren mest avgörande och efterhängsna argumentet mot indexering, vid upprepade tillfällen framfört av ledande företrädare för finansdepartementet och riksbanken, är att den försvårar inflationsbekämpningen och förstärker inflationsimpulserna. Om inflationen inte tillåts att svida i skinnet minskar också viljan att bekämpa den! Indexeringar kan därigenom komma att tolkas som en signal om att regeringen lägger mindre vikt vid inflationsmålet än tidigare, vilket urholkar trovärdigheten i antiinflationsspolitiken.

Håller argumentet? Nej, det gör det nog inte. I en perfekt värld, där regeringen kan garantera penningvärdet, behövs inga indexeringar. I verkligheten finns inte (och kommer aldrig att finnas) några inflationsgarantier, och det alldeles oavsett regeringens vilja att bekämpa inflationen. Att skydda medborgarna mot inflationens verkningar innebär inte att vi lägger ner vapnen i kampen mot inflationen. Om så verkligen vore fallet kunde man på lika goda grunder hävda att arbetslöshetsförsäkringen borde ses som en signal om att regeringen gett upp kampen mot arbetslösheten, eller att sjukförsäkringen borde tolkas som uttryck för sänkta ambitioner vad gäller den förebyggande hälsovården.

Argumentet vinner inte heller i styrka om vi anlägger mer principiella utgångspunkter.¹⁷ För de flesta är det nog ett trivialt konstaterande att inflationen i hög grad sammanhänger med brister i lönebildningsprocessen. De indexeringar som möjligen påverkar löneinflationen gäller centrala makrostorheter som marginalsatteskalor och socialförsäkringssystem (dvs. sådana indexeringar som vi redan har infört). Det är däremot högst osannolikt att indexeringar av

kapitalbeskattningen skulle få några som helst inflationsdrivande effekter.

I själva verket skulle man kunna hävda att avsaknaden av indexeringar av kapitalinkomstbeskattningen snarast *underblåser* inflationen. Öväntade ökningar av inflationen leder med tingens nuvarande ordning till potentiellt betydande omfördelningar från långivare till låntagare. Inflationen har därför stora likheter med ett nollsummespel, där den enes vinst är den andres förlust. Om vinnarna i inflationsspelet också är ledande aktörer i inflationsprocessen kan det rent av tänkas att dessa omfördelningar tjänar till att vidmakthålla en hög underliggande inflationstakt.

Skatterna och den europeiska integrationen

Sverige kommer att beröras av den pågående europeiska integrationsprocessen också om vi väljer att inte gå med i EG. Redan det så kallade EES-avtalet mellan länderna i EG och EFTA påverkar manöverutrymmet för den svenska skattepolitiken. Även om detta avtal inte uttryckligen föreskriver någon harmonisering av skattereglerna kommer den fria rörligheten för kapital, arbete, varor och tjänster att ställa nya krav på skattesystemet.

Den fria rörligheten innebär att skattebaserna i framtiden kommer att bli mer elastiska. Skillnader mellan skattesystemens utformning i olika länder kommer, åtminstone i princip, att kunna leda till en rad olika ekonomiska anpassningar, som rör allt från migration av arbetskraft och intensifierad gränshandel till företagens lokaliseringsbeslut och hushållens val mellan inhemska och utländska sparformer. Skattebasernas ökade elasticitet får två uppenbara effekter. För det första blir skattesystemet mer snedvridande än tidigare. Överskottsbördan förknippad med ett givet skatte-

tryck är större i en öppen ekonomi än i en sluten ekonomi. För det andra blir det svårare att bedriva fördelningspolitik med hjälp av skattesystemet. En riksdagsmajoritet som beslutar om omfördelningar från de rika till de fattiga måste ta hänsyn till risken att de rika kommer att rösta nej med hjälp av fötterna.

För ett land som Sverige, som kombinerar ett högt skatte-tryck med höga fördelningsmässiga ambitioner, väcker detta en rad frågor. Måste skattetrycket och den offentliga sektorns storlek på sikt anpassas till genomsnittlig europeisk nivå? Om så inte är fallet, vad händer med skattetryckets fördelning på olika skattebaser? Vilka skatter måste sänkas och vilka kan utan större olägenhet höjas? Är det möjligt att upprätthålla de nuvarande fördelningspolitiska ambitionerna, eller måste Sverige bli ungefär lika jämlikt (eller ojämnt) som Storbritannien, Frankrike eller Tyskland?

Frågorna är av fundamental betydelse, svaren långt ifrån självklara. Jag ska i det följande inskränka mig till att diskutera frågorna utifrån principiella utgångspunkter. Framställningen blir med nödvändighet summarisk, och den får i stora delar karaktären av en probleminventering.¹⁸ En annan brasklapp gäller analysperspektivet. Min fråga gäller vilka krav som den ökade internationaliseringen ställer på det svenska skattesystemet, *givet* skattesystemen i vår omvärld. Även om det är detta perspektiv som kommit att dominera den svenska EG-debatten finns det andra, minst lika intressanta, infallsvinklar. Mycket av den skattepolitiska diskussionen som förs inom EG gäller hur man ska *koordinera* skattesystemen för medlemsländernas gemensamma bästa. Bakom denna harmoniseringsdiskussion finns farhågor om att genomförandet av EG:s inre marknad annars kan leda till en skadlig skattekonkurrens mellan länderna. (För att dra till sig produktiva resurser och skapa nya skattebaser har ett enskilt land intresse av att bjuda under grannländerna genom att sänka skatterna. Om alla länderna agerar på samma sätt kan konkurrensen om skattebaserna leda till en långsiktig jämviktslösning med ett alltför lågt skatte-tryck och en alltför liten offentlig sektor.)

Sverige och EG – hur olika är vi?

1991 var den svenska skattekvoten (dvs. skatterna som andel av BNP) 53,5 procent. Detta är något högre än vad vi finner i exempelvis Danmark och Norge, och klart högre än genomsnittet för EG-länderna; 1989 var den genomsnittliga skattekvoten i EG-länderna 40 procent. Den höga svenska skattekvoten beror inte bara på stora utgifter för den direkta offentliga förbrukningen (konsumtion och investeringar), utan också på att de offentliga transfereringssystemen är relativt omfattande. Runt hälften av de samlade skatteintäkterna återgår således till hushållen i form av olika bidrag (inklusive räntor på statsskulden) och utfallna socialförsäkringar.

Det höga svenska skattetrycket innebär att vi i genomsnitt måste ha högre skattesatser och bredare skattebaser än i vår omvärld. Bakom dessa genomsnitt döljer sig emellertid betydande variationer mellan olika skatteslag. Vad gäller beskattningen av företagens vinster kan Sverige närmast beskrivas som ett lågskatteland. Den låga formella skattesatsen (30 procent) i kombination med olika reserveringsmöjligheter gör att den effektiva bolagsskattesatsen på investeringar finansierade med eget kapital är nära noll. För närvarande har Sverige den jämsides med Grekland lägsta skattebelastningen på bolagsvinster i OECD-området (jfr OECD, 1991).

Inte heller skattesatsen på personliga kapitalinkomster framstår som särskilt hög. Skattesatsen på räntor och utdelningar är, åtminstone efter sänkningen av den formella skattesatsen till 25 procent från och med den 1 januari 1993, snarast i underkant av genomsnittet för både EG- och OECD-länderna (jfr Långtidsutredningen 1992). Beskattningen av realisationsvinster är dock relativt hård. I många europeiska länder (exempelvis Belgien, Nederländerna, Schweiz och Tyskland) beskattas inte realisationsvinster på aktier. I andra länder (Storbritannien, Spanien och Irland) är anskaffningskostnaden indexerad, vilket undviker de problem som är förknippade med den nominalistiska svenska realisationsvinstbeskattningen.

I och med den svenska skattereformen har också den direkta marginals-katten på arbetsinkomster anpassats till gängse europeisk nivå. Med en kommunal utdebitering på 31 procent är marginals-katten i det översta inkomstintervallet 51 procent, vilket kan jämföras med en högsta marginals-katt på 70 procent i Danmark, 57 procent i Frankrike, 53 procent i Tyskland och 40 procent i Storbritannien (siffrorna avser förhållandena 1991; jfr Finansdepartementet, 1992).

I en sluten ekonomi är marginals-katten på arbetsinkomster av central betydelse för att bedöma skattesystemets incitamenteffekter. I en öppen ekonomi med fri arbetskraftsrörlighet blir emellertid också den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster av intresse. En smula förenklat kan vi säga att marginals-katten påverkar hushållens incitament att bjuda ut arbetskraft, medan den genomsnittliga skatten påverkar *migrationsincitamenten*. Om den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster är relativt hög i ett land, och medborgarna inte upplever att de offentliga förmånerna ger tillräcklig kompensation för den höga skatten, skapas incitament till utvandring.

Den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster i Sverige är hög också efter skattereformen (och något annat var inte heller att vänta – skattereformens syfte var att mildra olika marginaleffekter men bibehålla det totala skattetrycket). Anledningen är förstås att den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster inte bara beror på den direkta inkomstskatten, utan också på nivån på de indirekta skatterna. Till dessa indirekta skatter hör inte bara de redan diskuterade arbetsgivaravgifterna, utan också mervärdesskatten. Höga varuskatter minskar ju i motsvarande mån arbetsinkomsternas köpkraft. Av EG-länderna är det idag bara Danmark som har en mervärdesskattesats i nivå med den svenska. Övriga EG-länder ligger i regel väsentligt lägre. För att förhindra skattekonkurrens inom EG-området när gränskontrollerna avskaffas 1993 har man dock enats om vissa miniminivåer för mervärdesskatten. Den föreskrivna minimiskattesatsen är 15 procent för huvuddelen av de momspliktiga varorna, och 5 procent för vissa nödvändighetsvaror (exempelvis livsmedel).

Till sist kan vi också konstatera att de socialpolitiskt motiverade svenska punktskatterna på konsumtionen av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror inte har någon motsvarighet inom EG-området. Det är ingen slump att en flaska vodka kostar tre gånger så mycket i Sverige som i Spanien.

Farväl till den svenska modellen?

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den svenska skattemodellen karaktäriseras av ett högt samlat skatte-tryck och mycket omfattande offentliga transfereringssystem. Samtidigt är det svenska skattesystemet på många områden konkurrenskraftigt. Både beskattningen av personliga kapitalinkomster och företagsbeskattningen ter sig relativt förmånlig i ett EG-perspektiv. De indirekta skatterna är däremot höga.

Kan dessa svenska särdrag bibehållas under 1990-talet? Låt oss dela upp problemet i två delfrågor. Den första delfrågan gäller i vilken utsträckning det svenska skattesystemet måste förändras för att undvika att realkapital och arbetskraft lämnar landet. Den andra delfrågan gäller vilka anpassningar som krävs för att förhindra olika former av internationellt skattearbitrage.

En liten öppen ekonomi med perfekt faktorrörlighet kan inte föra en självständig skattepolitik. Nettobehållningen av kapitalinvesteringar och arbetsinsatser måste vara densamma som i resten av världen – skattebasernas elasticitet är oändligt stor. En relativt hög skattesats i det egna landet är bara möjlig om ägarna av produktionsfaktorerna kompenseras fullt ut genom tillhandahållandet av olika offentligt finansierade förmåner. Det kan här handla om ett företag som erbjuder ett paket av höga bolagsskatter, god infrastruktur och välutbildad arbetskraft, eller om en höginkomsttagare som byter inkomstskatt mot förmånliga socialförsäkringar och offentligt finansierad skolgång för barnen. I den utsträckning som kopplingen mellan skatt och förmån är svag, eller om den skattskyldige värderar förmånen lågt, försvinner skattebasen utomlands.

För den som tycker om offentlig konsumtion är den goda nyheten att antagandet om perfekt rörliga produktionsfaktorer inte i sig innebär att skattetryck och storleken på den offentliga sektorn måste bli densamma i alla länder. Olika länder kommer att kunna tillhandahålla olika paket av skatter och offentliga förmåner, som alla ter sig ungefär lika attraktiva. För den som föredrar ett omfördelande skattesystem är den dåliga nyheten att möjligheten att bedriva en självständig fördelningspolitik försvinner – beskattningen måste utgå enligt en förmånsprincip. Även om skatternas nivå kan skilja sig åt måste nettoskatten (dvs. skatten korrigerad för förmånsvärdet för de offentliga utgifterna) vara densamma i alla länder.

Antagandet om perfekt faktorrörlighet är naturligtvis inte särskilt realistiskt. Också i avsaknad av formella hinder för faktorrörligheten finns det i verkligheten en rad transaktionskostnader som, åtminstone på kort sikt, tenderar att "låsa in" produktionsfaktorer i olika länder. Språkliga och kulturella skillnader minskar i motsvarande mån arbetskraftens rörlighet; vissa former av kapital, exempelvis naturtillgångar och byggnader, är per definition att betrakta som inhemska tillgångar. Om sådana trögheter är viktiga ökar förstås möjligheterna att bedriva en omfördelande skattepolitik – beskattningen av internationellt rörliga produktionsfaktorer behöver inte följa en förmånsprincip.

Den svenska skattepolitiken har sedan länge byggt på föreställningen att realkapital är en relativt lättroblig produktionsfaktor, och att beskattningen av företagen måste vara internationellt konkurrenskraftig. En hård företagsbeskattning har aldrig varit en del av den svenska modellen. EES-avtalet och ett eventuellt svenskt medlemskap i EG innebär därför inga nya krav vad gäller utformningen av företagsbeskattningen (en harmonisering av den svenska bolagsskatten till gällande EG-nivå skulle snarast innebära att skatten skärptes).

Vad gäller beskattningen av arbetsinkomster blir bilden mer komplicerad. Den svenska skattemodellen har på ett avgörande sätt byggt på förmågan att beskatta och omfördela löneinkomster. Har politiken varit framgångsrik? Ja, det

har den nog. Även om precisionen i fördelningssystemen ibland har ifrågasatts tyder tillgängliga studier på att skatte- och transfereringssystemen har bidragit till en i ett internationellt perspektiv mycket kraftig utjämning av inkomsterna mellan människor med olika familjebakgrund och uppväxtförhållanden (jfr Björklund, 1991; 1992). De stora förlorarna i sammanhanget har varit personer med hög utbildning och "utpräglad överklassbakgrund" (Björklund, 1991, s. 107–109).

Den svenska skattemodellens överlevnadsmöjligheter beror i allt väsentligt på om den gemensamma europeiska arbetsmarknaden leder till att dessa förlorare väljer att utvandra till länder med lägre fördelningsmässiga ambitioner.¹⁹ Historiskt sett har skillnader i skatter och löner mellan länder knappast orsakat stora migrationsflöden (jfr Lundborg, 1992). Det är dock inte alls säkert att dessa erfarenheter kan extrapoleras (jfr Christiansen m.fl., 1991). Språkliga och kulturella skillnader mellan länder tenderar att utjämnas över tiden (och för de högutbildade grupper som frågan gäller har kanske sådana skillnader aldrig varit särskilt avgörande). Vad gäller svårsmätbara storheter som livsstil och sociala värderingar torde många av dagens unga svenskar vara betydligt mer befreundade med jämnåriga tyskar och engelsmän, än med sina far- och morföräldrar. Kunskapen om de möjligheter som följer av den fria europeiska arbetsmarknaden bör också öka över tiden. Under 1970-talet var marginalskatternas nivå ett kärt ämne i de akademiska intresseorganisationernas förbundstidningar. På samma sätt kommer högutbildade nyckelgrupper att under de närmaste åren kunna studera åtskilliga pedagogiska sammanställningar av de paket av skatter och offentliga förmåner som erbjuds i andra länder.

Vårt enkla resonemang mynnar ut i två slutsatser. Den första, mindre osäkra, slutsatsen är att det totala svenska skattetrycket och nivån på de offentliga utgifterna inte i nämnvärd utsträckning behöver påverkas av den ökade internationaliseringen. Det finns inget som säger att det paket av höga skatter och omfattande offentliga försäkringssystem som konfronterar den genomsnittlige svenske skattebetala-

ren är mindre förmånligt än de skatte- och transfereringspaket som konfronterar den genomsnittlige EG-medborgaren.

Den andra, mer tentativa, slutsatsen gäller de omfördelade inslagen i de svenska skatte- och transfereringssystemen. Även om vi knappast kommer att få bevittna en mer omfattande utvandring av personer med hög utbildning och annan specialistkompetens innebär hotet om migration och en svensk "brain drain" att det, åtminstone på sikt, blir svårare än tidigare att utjämna inkomster mellan olika socialgrupper. I framtiden kommer vi sannolikt att få ett skattesystem med rakare rör mellan skatt och förmån. En allt större del av de kollektivt tillhandahållna nyttigheterna kommer att finansieras med olika brukaravgifter. På den nationella nivån kan det handla om högre egenavgifter i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, eller om ändrade intjänanderegler i ATP-systemet. På den kommunala nivån kan det handla om ökade inslag av avgiftsfinansiering av kommunala tjänster.

Låt oss så gå över till att något diskutera de speciella arbitrage- och gränshandelsproblem som kan uppkomma i ett integrerat Europa. Också med en given lokalisering av olika produktionsfaktorer kan skillnader mellan svenska och utländska skattesatser skapa arbitragemöjligheter som urholkar skattebaserna. I den svenska EG-debatten har dessa problem ägnats stor uppmärksamhet. Enligt vissa bedömare kommer det att krävas stora sänkningar av momsen och skattesatsen på personliga kapitalinkomster för att förhindra en betydande skatteflykt till utlandet (jfr Andersson, 1992, och Henrekson, m.fl., 1992). Hur allvarligt ska vi se på dessa problem?

I Sverige, liksom i de flesta andra länder, baseras den personliga kapitalinkomstbeskattningen på den så kallade residentsprincipen. Skatten utgår på kapitalinkomster i den skattskyldiges hemland, vare sig inkomsterna kommer från inhemska eller utländska tillgångar. Kapitalinkomstbeskattningen är därför en skatt på de svenska hushållens sparande. Den har däremot ingen betydelse för realinvesteringarna i Sverige; utländska företag och privatpersoner

som investerar i Sverige berörs bara av den svenska bolagskatten.

Vi har redan konstaterat att beskattningen av personliga kapitalinkomster (med reservation för realisationsvinstbeskattningens utformning) inte är hårdare i Sverige än i andra länder. Varför borde vi då sänka skattesatsen? Det bärande argumentet *för* en sänkning är att det är svårt för de svenska skattemyndigheterna att kontrollera hushållens innehav av utländska tillgångar. Därigenom öppnas naturligtvis stora möjligheter till skattearbitrage. För att förhindra att hushållen flyttar tillgångar från beskattade svenska bankkonton till obeskattade utländska konton måste vi sänka den svenska skattesatsen och göra arbitrageoperationen mindre lönsam.

Det bärande argumentet *mot* en sänkning av kapitalskattesatsen är att vi samtidigt gör det mer lockande för svenska skattebetalare att omvandla arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster (jfr diskussionen i avsnitt 1). Den överhängande risken förknippad med ytterligare sänkningar av kapitalinkomstskattesatsen är därför att vi samtidigt urholkar den viktigaste skattebasen i ekonomin. För att kunna driva in skatt på arbetsinkomster måste vi kanske acceptera de kontrollproblem som följer av den nuvarande skattesatsen på kapitalinkomster.

Alla de anpassningskrav som vi hittills har diskuterat gäller vare sig Sverige går med i EG eller nöjer sig med ett EES-avtal. Vad gäller anpassningskraven för momsen och punktskatterna på olika varor är däremot distinktionen mellan EES-avtal och EG-medlemskap helt avgörande. EES-avtalet kräver ingen harmonisering av de indirekta svenska varuskatterna. Det är endast inom EG-området som gränskontrollerna avskaffas. Länder som undertecknat EES-avtalet, men som inte är med i EG, kommer att bibehålla gränskontrollen. I en framtid med enbart EES-avtal blir det därför vare sig enklare eller svårare än idag att föra in (smuggla) varor till Sverige som är lägre beskattade i våra grannländer.

Ett svenskt medlemskap i EG förändrar inte förutsättningarna för den kommersiella gränshandeln mellan före-

tag. I nästan alla länder följer den indirekta varubeskattningen en destinationsprincip. Ett svenskt exportföretag betalar inte svensk moms på sin varuexport, och ett svenskt importföretag är skyldigt att ta ut svensk moms på sin varuimport. Höga svenska varuskatter påverkar därför inte konkurrenssituationen för svenska företag som köper och säljer varor på den internationella marknaden.

De potentiella problemen uppkommer i samband med den gränshandel som sker direkt mellan företag och privatpersoner. I ett läge utan gränskontroller är det inget som hindrar svenska konsumenter från att förlägga sina personliga inköp till utlandet. Det kan här handla om allt från malmöbons inköp av dagligvaror i Köpenhamn och den svenske turistens inköp av hemelektronik på kontinenten till stockholmarens inköp av vitvaror från tyska postorderföretag. Det är lätt att tänka sig ett scenario där sådana transaktioner kan leda till en betydande skatteflykt från Sverige, vilket skulle tvinga fram betydande sänkningar av momsen och punktskatterna. Om Sverige går med i EG torde det exempelvis bli omöjligt att behålla de nuvarande mycket höga punktskatterna på alkoholhaltiga drycker.

Samtidigt är det lätt att överskatta gränshandelsproblemet. Vad gäller den svenska momsen talar mycket för att anpassningen inte behöver bli särskilt stor. Erfarenheterna från andra länder tyder på att skillnader i de indirekta varuskatterna kan leda till betydande försäljningseffekter nära gränserna. Sverige är dock ett avlångt land, som bokstavligen befinner sig i utkanten av EG-området (vår närmaste EG-granne, Danmark, har dessutom idag en mervärdeskattesats väl i nivå med den svenska). Även om incitamenten till gränshandel finns där, är transaktions- och informationskostnaderna betydande. I Stockholmsområdet förekommer idag prisskillnader på hemelektronik mellan olika detaljister som ofta är större än skillnaden mellan svensk och tysk moms! För andra varugrupper, främst livsmedel, begränsas gränshandeln av avsaknaden av lagringsmöjligheter. Gränshandelsproblematiken har också uppmärksamrats inom EG; för närvarande är man i färd med att utarbeta regler som ska förhindra momsflykt genom

postorderhandel. Det är också viktigt att notera att gränshandeln inte bara är av ondo. I länder som Sverige, med en hög moms, skapar den incitament till en välbehövlig effektivisering av distributionssystem och detaljhandel.

Sammantaget tyder mycket på att den indirekta varubeskattningen inte behöver beröras särskilt mycket av ett eventuellt svenskt EG-medlemskap. De anpassningar som kan komma att krävas (vissa punktskatter avskaffas, momsen sänks med kanske någon eller några få procentenheter) skapar knappast några allvarliga statsfinansiella problem. Ytterst är momsen, som vi sett, en indirekt skatt på arbetsinkomster. Gränshandelsproblematiken innebär inte att den genomsnittliga skatten på arbetsinkomster måste sänkas, men väl att en något större del av skatteuttaget måste tas ut i form av direkta inkomstskatter, och en något mindre del i form av indirekta varuskatter.

Noter

¹ Se Åberg (1978), s. 122.

² Exemplet är lånat från Agell, Måler och Södersten (1991).

³ En fullständig analys av skattens fördelningseffekter förutsätter att vi också tar hänsyn till hur staten använder de uppkomna skatteintäkterna. I det följande antar vi för enkelhets skull att momsintäkterna utnyttjas för likformiga bidrag till hushållen – både kapitalister och löntagare erhåller i kronor räknat samma transferering.

⁴ Innebär detta starka resultat att den som känner omsorg om löntagarnas intressen borde verka för att avskaffa den svenska bolagsbeskattningen? Nej, det gör det inte. Så länge som skattesatsen sätts på ungefär samma nivå som den i vår omvärld kan vi utan olägenheter ha en bolagskatt i Sverige (mer om detta senare). Dessutom råder det ingen större enighet bland ekonomer om hur lång tid den anpassningsprocess som skisseras i texten egentligen tar. Om tidsutdräkten för kapitalstocksanpassningarna i verkligheten kan räknas i decennier kommer under en relativt lång övergångsperiod bara en del av bolagsskatten att vältras över på löntagarna. Ett ytterligare argument för en separat bolagsskatt är förekomsten av monopolvinster, som är specifika för investeringar i Sverige. En skatt på sådana vinster drar in skatteintäkter till staten utan att för den skull minska investeringarna i landet.

⁵ För en analys av omsättningsskatten på värdepappershandeln, se Lindgren (1991).

⁶ I figur 4.3 ser vi att skatten trots allt får beteendeeffekter. Även om arbetsutbudet inte påverkas minskar ju varukonsumtionen, vilket gör att

skatten förändrar individens konsumtionsmönster.

⁷ Se Löfgren (1990) för en utförlig diskussion av den empiriska litteraturen på området.

⁸ Se exempelvis Hansson (1984).

⁹ För en pedagogisk sammanfattning av den optimala beskattningslitteraturen, se Persson (1991a).

¹⁰ Se Kindlund (1989) för en intressant diskussion av de möjligheter till skattearbitrage som fanns inbyggda i det gamla skattesystemet.

¹¹ För en närmare diskussion av de övergångsproblem som aktualiseras vid byte av skattesystem, se Agell (1990).

¹² Vad gäller den avskaffade uppskavsregeln är i skrivande stund förändringar aviserade, men ännu ej beslutade.

¹³ För en fyllig diskussion av bolagsbeskattningens moderna historia, utformning och effekter, se Bergström och Södersten (1990).

¹⁴ Företagen har emellertid också begåvats med en ny reserveringsmöjlighet, den så kallade skatteutjämningsreserven (SURV). Denna syftar till att ge bättre möjligheter till förlustutjämning, och till att utjämna kostnaderna för finansiering via eget respektive främmande kapital.

¹⁵ Denna slutsats är i linje med erfarenheterna av 1986 års amerikanska skattereform (som företer stora likheter med den svenska skattereformen); jfr Bosworth och Burtless (1992).

¹⁶ Kapitalkostnaderna för småhus byggda efter 1991 påverkas också av omläggningen av den indirekta beskattningen. Momsen på byggvaror, som för småhusägaren fungerar som en investeringsskatt, höjdes i och med skattereformen.

¹⁷ För spelteoretiska analyser av sambandet mellan inflation och indexering, se Fischer och Summers (1989) och Agell och Ysander.

¹⁸ För mer utförliga diskussioner av de problem som aktualiseras för den svenska skattepolitiken (och delvis andra slutsatser än mina), se Andersson (1992) och Henrekson m.fl. (1992). För en lättillgänglig principiell diskussion av hur den fria kapitalrörligheten påverkar beskattningen av kapitalinkomster, se Englund (1991). För en analys av skatteharmoniseringsproblemen inom EG, se Sinn (1990).

¹⁹ Om låginkomsttagare samtidigt väljer att migrera till Sverige kommer den svenska modellen också att utsättas för press från den nedre delen av inkomstfördelningen.

Referenser

- Aaberge, R., Ström, S. och Wennemo, T. (1989), *Skatt, arbetstillbud och inntektsfördelning i Sverige*, bilaga 2 till SOU 1989: 33.
- Agell, J. (1990), "Skattereformen och kapitalbeskattningen: halvmesyr eller förständig kompromiss?", i Agell, J., Mäler, K.-G. och Södersten, J. (red.), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Stockholm.
- Agell, J. och Edin, P.-A. (1989), "Tax reform and individual investor response: evidence from Swedish tax return data", *Public Finance* 44 (2).
- Agell, J., Mäler, K.-G. och Södersten, J. (1990), "Ekonomisk analys och

- skatter", i Agell, J., Mäler, K.-G. och Södersten, J. (red.), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Stockholm.
- Agell, J. och Ysander, B.-C. "Should governments learn to live with inflation?: Comment and extension", under publicering i *American Economic Review*.
- Andersson, I. och Gustafsson, B. (1992), *Fattigdomsfällor*, rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1992: 25, Finansdepartementet.
- Andersson, K. (1992), *Svensk beskattning i ett integrerat Europa*, bilaga 2 till Långtidsutredningen 1992.
- Bentzel, R., Jalakas, R., Lundberg, E., Ohlin, G. och Rydén, B. (1979), *Mot nya förlorade år*, SNS, Stockholm.
- Berg, L. (1988), *Hushållens sparande och konsumtion*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Bergström, V. och Södersten, J. (1990), "Skattepolitiken och företagens investeringar", i Agell, J., Mäler, K.-G. och Södersten, J. (red.), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Stockholm.
- Björklund, A. (1991), "Inkomstfördelningens utveckling", i *Ekonomi och samhälle 1 – Skatter och offentlig sektor*, SNS Förlag, Stockholm.
- Björklund, A. (1992), *Långsiktiga perspektiv på inkomstfördelningen*, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992.
- Blomquist, S. (1988), *Beskattningens effekter på arbetsutbudet*, bilaga 7 till SOU 1989: 33.
- Bosworth, B. och Burtless, G. (1992), "Effects of tax reform on labor supply, investment and saving", *Journal of Economic Perspectives* 6 (1).
- Brownstone, D., Englund, P. och Persson, M. (1985), "Effects of the Swedish 1983–85 tax reform on the demand for owner-occupied housing: a microsimulation approach", *Scandinavian Journal of Economics* 87 (4).
- Christiansen, V., Hagen, K. P. och Sandmo, A. (1991), "The scope for taxation and public expenditure in an open economy", stencil.
- Englund, P. (1991), "Beskattningen av kapitalinkomster", i *Ekonomi och samhälle 1 – Skatter och offentlig sektor*, SNS Förlag, Stockholm.
- Fischer, S. och Summers, L. (1989), "Should governments learn to live with inflation?", *American Economic Review* 79 (Papers and Proceedings).
- Hall, R. (1988), "Intertemporal substitution in consumption", *Journal of Political Economy* 96 (2).
- Hansson, I. (1982), "Real beskattning ur ekonomisk synvinkel", *Ekonomisk Debatt* 10 (5).
- Hansson, I. (1984), "Marginal cost of public funds for different tax instruments and government expenditures", *Scandinavian Journal of Economics* 86 (2).
- Henrekson, M., Jakobsson, U., Persson, M. och Söderström, H. T. (1992), *Tillväxt utan gränser*, Konjunkturrådets rapport, SNS Förlag, Stockholm.
- Inflationskorrigerad inkomstbeskattning*, SOU 1989: 36.
- Jungenfelt, K. G. och Lindgren, R. (1983a), "Real beskattning – räddaren i nöden?", *Ekonomisk Debatt*, 11 (1).
- Jungenfelt, K. G. och Lindgren, R. (1983b), "Real beskattning – praktisk

- utformning och konsekvenser", *Ekonomisk Debatt*, 11 (2).
- Kindlund, P. (1989), "Skatteplanering idag och i morgon", i Södersten, B. (red.), *Skattereform och skatteplanering*, Dialogos, Lund.
- King, M. (1980), "Savings and taxation", i Hughes, G. A. och Heal, G. M. (red.), *Public Policy and the Tax System*, Allen & Unwin, London.
- Lindgren, R. (1991), "Handelsvolym och prisvolatilitet på finansiella marknader", i *Ekonomi och samhälle 3 – Finansiella marknader*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundborg, P. (1992), *Svensk ekonomi och den fria arbetskraftsrörligheten*, bilaga 18 till Långtidsutredningen.
- Långtidsutredningen 1992*, SOU 1992:19, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Löfgren, K.-G. (1990), "Utbudet av arbetskraft och den svenska skattereformen", i Agell, J., Mäler, K.-G. och Södersten, J. (red.), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet, Stockholm.
- Persson, M. (1991a), "Hur bör skattesystemet vara utformat?", i *Ekonomi och samhälle 1 – Skatter och offentlig sektor*, SNS Förlag, Stockholm.
- Persson, M. (1991b), "Vad är det för fel på ATP-systemet?", *Ekonomisk Debatt* 19 (3).
- Sandmo, A. (1985), "The effects of taxation on savings and risk taking", i Auerbach, A. J. och Feldstein, M. (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 1, North-Holland, Amsterdam.
- Sinn, H.-W. (1990), "Tax harmonization and tax competition in Europe", *European Economic Review* 34 (2/3).
- Skinner, J. och Feenberg, D. (1990), "The impact of the 1986 tax reform on personal saving", i Slemrod, J. (red.), *Do taxes matter?*, The MIT Press, Cambridge (Ma.).
- Slemrod, J. (1992), "Do taxes matter? Lessons from the 1980s", Working Paper No. 4008, National Bureau of Economic Research.
- Sverige, Europa och skatterna*, stencil, Finansdepartementet 1992.
- Södersten, B. (red.), (1989), *Skattereform och skatteplanering*, Dialogos, Lund.
- Södersten, J. och Lindberg, T. (1983), *Skatt på bolagskapital*, Forskningsrapport Nr. 20, Industrins Utredningsinstitut.
- Taxing profits in a global economy*, OECD, Paris 1991.
- Åberg, A. (1978), *Vår svenska historia*, Natur och Kultur, Stockholm.

5
Det svenska
pensionssystemet

BO SÖDERSTEN

Bakgrund, problem och reformmöjligheter

I denna bok har flera centrala frågor i den offentliga ekonomin behandlats. En analys av den offentliga sektorns långsiktiga expansion har gjorts och skattesystemets funktion har analyserats. Grundläggande frågor om statens och institutionernas utveckling har behandlats och den offentliga sektorns roll har analyserats. Ett särskilt kapitel har ägnats åt socialförsäkringarnas anatomi.

Föreliggande kapitel kan ses som tillämpningar av vissa av de grundläggande analyser som redan givits. Men pensionsfrågan är också i sig en av de centrala frågorna i den offentliga ekonomin.

Att ge trygghet under ålderdomen är välfärdsstatens yppersta uppgift. Också under barndomen behöver individen skydd. Normalt ges det inom familjens ram. Under de aktiva åren klarar de allra flesta sig själva. Vid högre ålder behöver en majoritet stöd. Detta grundläggande stöd ges i form av den regelbundet utbetalade pensionen. I vårt moderna samhälle kan enbart ett mindretal räkna med att klara sig med stöd av anhöriga eller genom att leva av en hopsamlad förmögenhet. Om ett modernt samhälle kan klara av att bygga upp ett fungerande pensionssystem är det också ett verkligt välfärdssamhälle. Klarar det inte detta prov urholkas också välfärden.

Frågan om pensionssystem och problem runt detta är också analytiskt mycket intressanta. Jag skall börja detta kapitel med att ge en historisk bakgrund till varför vi fick just det fördelningssystem som vi idag har. Min tes är att valet av system var i hög grad historiskt bestämt och enbart kan förstås mot bakgrund av den unikt långa period av obruten tillväxt som karakteriserat svensk ekonomi under perioden 1870–1970.

Författaren är tacksam för värdefulla synpunkter från Magnus Henrekson, Agneta Kruse och Mats Persson.

Jag kommer därefter att behandla några av de problem som är förknippade med val av pensionssystem. Ett sådant har med sparandet att göra. Ett pensionssystem påverkar på ett avgörande sätt sparandet och därigenom förutsättningarna för ett lands ekonomiska utveckling; det finns därför stor anledning att behandla den svenska sparandeutvecklingen och dess samband med pensionssystemet.

Det finns också flera andra frågor av principiell natur som blir aktuella vid en analys av pensionssystem. Bör ett pensionssystem vara frivilligt eller obligatoriskt? Har pensionsavgiften karaktären av skatt eller är den en avgift i ordets mer egentliga mening, dvs. en betalning som motsvaras av en klar motprestation? Hur skall i så fall motprestationen utformas, eller mer tekniskt uttryckt, bör systemet vara aktuariellt eller ej?

Dessa frågor leder oss in på problem runt begrepp som legalitet, robusthet och förutsebarhet, eller med andra ord de "goda institutionernas" problem. Därigenom anknyter också vår analys till de tankegångar som ur ett mer renodlat historiskt perspektiv drivits av Christer Gunnarsson i hans bidrag.

Dessa frågor leder oss också in på fundamentala frågor om efter vilka principer inkomster bör fördelas. Vi kommer här in på den viktiga distinktionen mellan "tilldelning" (assignment) av inkomster i ett marknadsekonomisk system och "fördelning" av inkomster efter politiska grunder.

Frågan om pensionssystem är därför central i meningen att en analys tvingar oss att ta ställning till viktiga frågor inom offentlig ekonomi. Hur pensionssystemet utformas är också avgörande för möjligheterna att nå några av välfärdsstatens mest centrala mål.

ATP och historien

Varför fick vi ett fördelningssystem som grund för våra framtida pensioner? När systemet infördes var det enligt min mening i det närmaste ofrånkomligt att vi skulle få ett fördelningssystem. Det historiska arvet var så starkt och entydigt att valet av fördelningssystem framstod som ofrånkomligt och naturligt.

Varför det förhåller sig så ges av siffrorna i tabell 5.1. De ger en kort sammanfattning av produktivitetsutvecklingen per sysselsatt i tre länder under tiden 1870–1960, nämligen USA, Tyskland och Sverige. Länderjämförelsen är inte gjord för att underlätta min poäng. Tvärtom, hade jag valt andra länder hade min poäng kommit fram ännu tydligare.

Tabellen visar produktivitetsutvecklingen i tre länder som har karaktäriserats av en mycket stark och framgångsrik tillväxt i modern historisk tid. Men vad är det som trots allt skiljer Sverige från de övriga länderna under de 90 år som vi här studerar? Vad är det som gör Sverige unikt?

Tabell 5.1. Tillväxt av BNP per arbetstimme.

	1870– 80	1880– 90	1890– 1900	1900– 13	1913– 29	1929– 38	1938– 50	1950– 60
Tyskland	1,50	2,15	2,42	1,41	1,40	2,34	–0,40	6,64
USA	2,28	1,86	1,96	1,98	2,39	0,74	4,03	2,41
Sverige	1,76	1,95	2,70	2,62	2,40	2,66	3,43	3,43

Källa: Baumol, W.J., Batey Blackman, S.A. och Wolff, E.N., *Productivity and American Leadership*, s. 88.

Det unika för Sverige är kombinationen av hög tillväxt parat med en enastående jämnhet. Under 90 år hade Sverige en tillväxt som aldrig visade någon svacka. Detta är fullständigt enastående. USA och Tyskland var som sagt också mycket framgångsrika. Men hos båda fanns relativt långa perioder, decennier, då tillväxten var svag eller upphörde. Tyskland hade sålunda en svag utveckling under tiden

1900–1929, och tiden 1938–50 var av kända skäl en katastrof. Men också USA hade ett mycket svagt 1930-tal. Depressionen skar hårt i medborgarnas plånböcker, arbetslösheten var hög och produktivitetstillväxten upphörde i det närmaste. Jag kunde här räkna upp en rad länder där utvecklingen var ännu mycket sämre än den i USA och Tyskland. Men faktum kvarstår: Den svenska tillväxten under dessa 90 år var unik genom sin kombination av höjd och stabilitet. Detta faktum har för övrigt redan kraftigt understrukits i Magnus Henreksons bidrag.

En sådan utveckling påverkar en nations mentalitet. Vad fanns det för anledning att vid mitten av 1950-talet, som dessutom utgjorde keynesianismens höjdpunkt, inbilla sig att tillväxten någonsin skulle upphöra? Historiskt sett fanns få skäl härtill. Mot den bakgrunden är det lätt att förstå att man valde ett fördelningssystem framför ett fonderat system. Ett viktigt skäl ligger just i erfarenheten av över 80 år av obruten tillväxt. Fanns det vid denna tid något egentligt skäl att tro att den skulle upphöra? Knappast. Men om tillväxten stadigt ligger runt 3 procent per år kommer också ett fördelningssystem att fungera utmärkt.

Ett annat starkt skäl att välja ett fördelningssystem är av "public choice"-typ. Som vi senare skall återkomma till går det snabbt att bygga upp ett fördelningssystem. Ett fördelningssystem överkompenserar alltid övergångsgenerationen; systemet har i detta avseende en kedjebrevskaraktär. Övergångsgenerationen är alltid den som är i majoritet eftersom de oföddas röster inte räknas. Därför är det naturligt att rösta fram ett fördelningssystem i en demokrati. När väl statens institutioner blivit tillräckligt utvecklade och sofistikerade för att hantera ett fördelningssystem ligger det också nära till hands att ett sådant röstas fram. Att kampen mellan ett fördelningssystem och ett fonderat system trots allt blev så jämn som den ändock blev är mot denna bakgrund snarare ägnat att förvåna.

Vid mitten av 50-talet lanserade socialdemokratin tanken på ett allmänt pensionssystem, en allmän tilläggspension, ATP, ovanpå den folkpension som även då fanns. De borgerliga partierna var inte motståndare till tilläggspensioner.

Men de ville ha en annan teknisk utformning av systemet. Mot varandra kom att stå två förslag, ett socialdemokratiskt om införande av ett s.k. fördelningssystem och ett borgerligt om ett s.k. premiereservsystem.

En folkomröstning ägde rum 1957. Det avgörande riksdagsbeslutet togs 1959. Omröstningen i riksdagen blev oerhörd dramatisk. Genom att en folkpartist lade ned sin röst segrade det socialdemokratiska förslaget. Därmed etablerades ATP som ett fördelningssystem.

Fördelningssystem kontra premiereservsystem

Vi kommer i den fortsatta analysen att mer ingående belysa olika aspekter av pensionsfrågan. Det kan dock här vara lämpligt att helt kort karaktärisera vad som menas med ett fördelningssystem och ett premiereservsystem, eftersom dessa båda system utgör de grundläggande alternativen i fråga om val av system.

Ett fördelningssystem bygger på att man varje år ur den löpande produktionen taxerar ut vad som behövs för att betala årets pensioner. Den engelska termen för fördelningssystem är "pay as you go system". Den termen säger betydligt klarare än den svenska vad det egentligen handlar om.

Individerna kvalificerar sig för pensioner genom de intjänanderegler som finns i systemet. Hur dessa intjänanderegler bestäms avgörs sedan på politiska grunder. När väl dessa fastlagts är det sedan enkelt att så att säga i efterhand räkna ut hur mycket som behöver taxeras ut av den aktiva befolkningen för att täcka pensionerna.

Ett fördelningssystem har både fördelar och nackdelar. Till fördelarna hör att det är lätt att snabbt introducera. När systemet byggs upp är det få eller inga som till att börja med kvalificerat sig för pensionsrättigheter. Däremot kan man

under uppbyggnadsskedet lägga en avgift på den aktiva befolkningen. På så sätt kan man lätt uppnå flera angenäma effekter.

Man kan öka det offentliga sparandet och bygga upp en pensionsfond. Man kan snabbt överkompensera blivande pensionärer utan att det till att börja med nämnvärt påverkar ekonomin negativt. Staten får tillgång till ett sparande som sedan kan användas för att kortsiktigt lösa diverse politiska problem (genom att exempelvis finansiera bostadsbyggande eller offentliga investeringar) som annars kan te sig svårösta.

Ett fördelningssystem kan dock också lätt medföra problem. Det blir lätt politiserat och ger upphov till osäkerhet om systemets robusthet i det något längre perspektivet. Vidare bygger systemet egentligen på att en rimlig ekonomisk tillväxt förekommer.

Ett premiereservsystem är på ett helt annat sätt individbaserat. Detta system brukar på engelska kallas för ett "a fully funded system". Det bygger på att en individ varje år under sitt aktiva liv sätter av en viss del av lönen till pension. Beloppet förvaltas sedan av en fond. När personen går i pension får han så ut vad han betalat in med ränta på ränta. Det blir också naturligt att i samband med ett fonderat system genomföra en lagstiftning som ger varje individ äganderätt till sina pensionsmedel innanför de regler som ett aktuariellt system ger.

Premiereservsystemet har fördelen att det kan hållas utanför den politiska sfären. Vidare är det inte känsligt för demografiska förändringar. En nackdel med denna typ av system är att det tar lång tid att bygga upp. Det politiska trycket att välja ett fördelnings- framför ett premiereservsystem blir därför vanligen stort.

Det kan nu vara lämpligt att något mer systematiskt karaktärisera pensionssystemet. Detta sker bl.a. med hjälp av tabell 5.2.

Tabellen visar att både fonderade system och fördelningsystem kan vara aktuariella eller icke-aktuariella, dvs. antingen ha eller icke ha ett klart och strikt samband mellan avgifter och förmåner. En ytterligare distinktion som kan göras är mellan obligatoriska och icke-obligatoriska system. Den första rutan i modellen ger ett idealtypiskt system, ett

Tabell 5.2. Olika pensionssystem.

	Fonderat system	Fördelningssystem
Aktuariellt	Privat pensionsförsäkring (avgiftsbestämd)	"MP:s system" (avgifts- eller förmånsbestämt)
Icke-aktuariellt	"ITP"	ATP (förmånsbestämt)

fonderat system som är aktuariellt. När vi i allmänhet talar om "fonderat system" i detta kapitel är det ett sådant system som avses. Vidare menar vi att ett sådant system också bör utformas som ett obligatorium och att det bör vara avgiftsbaserat. Som exempel på ett fonderat system av detta slag kan tas dagens privata pensionsförsäkringar även om dessa givetvis inte är obligatoriska.

Med förhållandet att systemet är avgiftsbaserat menas att en individ betalar en viss avgift till systemet. Sedan kommer utfallet att bestämmas dels av hur mycket som betalas in, dels av hur medlen förvaltas (realräntan). I denna typ av system är däremot den exakta förmånen (mätt exempelvis som en viss procent av lönen) inte fixerad.

Det andra idealtypiska systemet är det som finns i ruta fyra, dvs. vårt nuvarande ATP-system. Detta är ett icke-aktuariellt system av fördelningstyp och det är (i princip) förmånsbaserat. Därmed menas att man i förväg bestämmer förmånsnivån i systemet (exempelvis 60 procent av de 15 bästa årens inkomster) och sedan låter avgiftsuttaget anpassas efter förmånsnivån.

Det finns emellertid också andra kombinationer som är möjliga. En är att ha ett fonderat system som är icke-aktuariellt. Dagens system av tilläggs pensioner i industrin, "ITP", kan möjligen sägas ha denna karaktär; under alla förhållanden är intjänandereglererna i systemet mycket komplicerade.

Vidare kan man också ha ett fördelningssystem som är aktuariellt. Det illustreras i ruta två. Jag har kallat det för "MP:s system" eftersom Mats Persson är en av dem som propagerat för ett sådant system. Ett sådant system kan göras obligatoriskt. Det kan också vara antingen avgifts- eller för-

månsbaserat, beroende på val av utformning.

Det kan därför finnas olika möjligheter att kombinera och karaktärisera pensionssystem. I vår diskussion sysslar vi mest med de två alternativen i ruta ett eller ruta fyra, eftersom de får sägas utgöra huvudalternativen i dagens diskussion. Vår analys bidrar dock också till att kasta ljus över andra alternativ.

Vi går nu vidare och analyserar några av huvudfrågorna när det gäller val av pensionssystem.

Sparande, tillväxt och pensioner

Den mest fundamentala tankegången i ekonomin som vetenskap är den om allmän jämvikt. Denna tankegång har två aspekter: För det första den att ett ekonomiskt system är determinerat och för det andra att allt i en ekonomi hänger ihop. Den andra aspekten är av särskild relevans när pensionssystemets utformning påverkar investeringar och tillväxt, som i sin tur påverkar pensionssystemets funktionssätt och möjligheterna att uppnå de mål för vilka pensionssystemet konstruerats.

Av pedagogiska skäl är det ofrånkomligt att behandla en aspekt åt gången. En naturlig ansats är att ett pensionssystem bygger på att man under sin aktiva tid avsätter en del av sin lön för att under sin passiva tid få pension. Pensionen blir därför en uppskjuten lön som i form av sparande transformeras till en framtida inkomst. Den framtida pensionen kommer då att i grunden bestämmas enbart av två faktorer: dels av hur stora löneavsättningarna är och dels av hur väl (eller effektivt) de avsatta medlen förvaltas.

Den förra aspekten återkommer vi mer utförligt till senare. Den senare aspekten kommer vi nu att behandla i samband med sparande och pensioner.

Införandet av ett pensionssystem ger ett unikt historiskt engångstillfälle att öka sparande och kapitalackumulation. Det beror på det enkla förhållandet att när ett pensionssystem byggs upp är det få eller ingen som har kvalificerat sig för att erhålla pensioner, under det att en stor grupp – i synnerhet om systemet är utformat som ett obligatorium – är med om att betala in avgifter till systemet.

Den positiva sparandeeffekten är en funktion av att ett obligatoriskt system införs. Det finns utanför ett obligatorium alltid personer som är tanklösa nog eller beräknande nog för att själva inte spara för sin ålderdom. I det senare fallet rör det sig om "snålskjutsåkaeffekten" som tidigare utförligt behandlats i denna bok, bland annat av Lars Hultkrantz. Det rör sig här om personer som räknar med att någon alltid skall dra försorg om dem på äldre dagar, även om de själva inte bidrar med något eget sparande under sin aktiva tid.

Det finns därför starka skäl till varför sparandet kommer att öka då ett pensionssystem införs. Allra tydligast är detta i ett individbaserat system av fonderat slag. Här utgörs ju det sparande som den enskilda individen åstadkommit själva fundamentet för de framtida pensionerna. Att sedan systemet utformas som ett obligatorium så att det omfattar alla med arbetsinkomster och att det har ett aktuariellt inslag, dvs. att det tar hänsyn till den förväntade livslängden, snarast stärker sparmomentet i systemet. När ATP infördes ökade också sparandet. Tabell 5.3 visar det svenska sparandets utveckling sedan början av 1950-talet.

Under 1950-talet låg sparkvoten på 14 procent av BNP. I samband med införandet av ATP steg nettosparkvoten till 17–18 procent av BNP under 1960-talet. Dessa båda decennier utgjorde också slutfasen av de hundra "gyllene åren".

Under 50-talet och början av 60-talet låg det privata sparandet relativt högt. Under 60-talet, i samband med ATP:s uppbyggnad, ökade det offentliga sparandet kraftigt. Samtidigt föll det privata sparandet. I företagssektorn hade man också vid denna tid ett positivt sparande även om investeringarna till stor del lånefinansierades. Betecknande för just Sverige under 60-talet var att det offentliga sparandet var mycket stort.

Tabell 5.3. Nettosparandet i Sverige 1950–90 (i procent av BNP).

År	Privat*	Offentligt	Totalt
1950–54	10,8	3,2	14,0
1955–59	9,5	4,5	14,0
1960–64	9,6	8,0	17,6
1965–69	7,6	10,5	18,1
1970–74	6,2	9,5	15,7
1975–79	4,6	5,0	9,6
1980–84	6,7	-2,4	4,3
1985–89	3,8	2,7	6,5

* Hushåll + finansiella företag + icke-finansiella företag och statliga af-färsverk.

Källor: Berg, Lennart, 1983 och Nationalräkenskaperna, 1990.

Vid mitten av 70-talet skedde så en dramatisk förändring i sparmönstret och sparandet föll kraftigt. Detta var i och för sig inte unikt för Sverige men vi drabbades ovanligt hårt. 1970-talet var generellt ett svagt årtionde. Det inleddes med missväxt och stigande jordbrukspriser. Därefter kom oljekri-serna och västlänternas oförmåga att på ett adekvat sätt svara på denna. Följden blev stagnation och lägre inkomster, vilket i sin tur ledde till ett minskat sparande.

Denna utveckling var särskilt allvarlig för svenskt vid-kommande: det svenska utgiftssystemet förutsatte en hög tillväxt. När tillväxten försvagades fortsatte dock – som Magnus Henrekson i detalj visar i sin uppsats – de offentli-ga utgifterna att öka.

Vårt land hade under 60- och början av 70-talet en offentlig sparkvot som uppgick till nära 10 procent av BNP, vilket i sin tur var en följd av ATP-systemets införande. I övriga OECD-länder uppgick sparkvoten till mindre än 5 procent. Fallet i offentlig sparkvot blev också större än i övriga län-der. Även om ingen vid denna tid tänkte i sådana termer var det i realiteten vid denna tid som ATP-systemet började undergrävas i och med att förutsättningarna för en någorlunda kraftig tillväxt minskade på grund av det kraftigt fallande sparandet.

En grundläggande svaghet hos ett fördelningssystem av ATP-typ är just att det personligt inriktade sparmotivet kopplas bort hos individen. Vi hamnar i en variant av "fångarnas dilemma". För att klara framtidens pensioner borde sparandet hållas uppe, men varje enskild person kan ägna sig åt snålskjutsåkning, eftersom hennes eller hans betende inte påverkar systemet totalt.

Det privata sparandet var också tämligen lågt. Det sjönk tämligen kraftigt, under 70-talet delvis som en följd av pensionssystemets uppläggning. En ytterligare faktor var det dåtida skattesystemet som diskriminerade sparande och gynnade upptagande av lån. En fortsatt minskning av sparandet ägde rum under senare hälften av 80-talet, under 1988–89 var det privata sparandet till och med negativt. En viktig faktor bakom denna utveckling var den avreglering av kreditmarknaden som vid denna tid genomfördes. När restriktionerna på hushållens sparande avvecklades ledde det till att åtskilliga hushåll genomförde en portföljanpassning. Förmögenhetsvärdena steg vid denna tid kraftigt och många passade på att placera lånat kapital i reala tillgångar som fastigheter och aktier.

Det låga sparandet fick i sin tur negativa effekter på den ekonomiska tillväxten. Investeringsutvecklingen blev svag. Vidare förknippas vanligen ett högt sparande med ett gott entreprenörskap. Det är inte nödvändigtvis så att ett högt sparande ger höga investeringar, även om detta historiskt sett normalt varit fallet. Men en stark företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap tenderar att gå hand i hand med ett högt privat sparande, då det senare ger grund och utrymme för risktagande. Därför får ett lågt sparande ofta negativa följder för den ekonomiska tillväxten.

Häremot kan följande argument anföras. Den svenska ekonomin är numera en mycket öppen ekonomi. Även om det fram till och med 1980-talet möjligen fanns ett samband mellan sparande och investeringar behöver inte längre ett sådant finnas. Investeringar kan nu finansieras på en internationell kapitalmarknad, och de investeringar som ger en avkastning högre än den internationellt gällande låneräntan kommer också att genomföras.

Denna kniv skär dock åt båda hållen. Samtidigt kan sägas att ett högt inhemskt sparande med ett analogt resone- mang alltid kan placeras på den internationella lånemark- naden. Därför finns ingen begränsning för hur högt det inhemska sparandet kan bli. Ett högt sparande – kanske pa- rat med överskott i bytesbalansen – behöver inte nödvän- digtvis öka ett lands tillväxt men ökar definitivt landets för- mögenhet. Ett fonderat, individbaserat pensionssystem ger normalt betydligt större sparande än ett fördelningssystem. Därigenom leder det också till en större förmögenhetsmas- sa. Avkastningen från denna kan sedan användas för att be- tala framtida pensioner. I den meningen kan sägas att ett fonderat system på ett helt annat sätt än ett fördelningssy- stem är ägnat att lösa de problem som det skapats för.

Att den svaga sparandeutvecklingen under de senaste femton åren fått negativa följder för den svenska tillväxten står också klart. Mätningar tyder också på att produktivite- ten i den offentliga sektorn trendmässigt sjunkit. Det finns också två perioder då produktiviteten i näringslivet (den konkurrensutsatta sektorn) utvecklats särskilt svagt. Det är dels under den andra halvan av 70-talet, dels under den andra hälften av 80-talet.

Förklaringen till 70-talets svaga utveckling utgörs av den internationella lågkonjunktur som då fanns och som träffa- de delar av den svenska industrin (varv, gruvor, stålindu- stri) hårt. 80-talets svaga utveckling är svårare att förklara. Detta var trots allt den internationella högkonjunktursens tid. De väsentliga förklaringarna här tycks vara av mer strukturellt betingat slag. För det första fortsatte den of- fentliga sektorns expansion. De brister i den svenska ekono- mins signalsystem (som vi berört i bokens inledning) som nu utvecklats ledde inte till att arbetskraft frigjordes där och fördes över till den konkurrensutsatta sektorn. Vidare med- förde den svaga sparandeutvecklingen att investeringsut- vecklingen blev svag. Den låga graden av kapitalackumula- tion ledde i sin tur till en svag produktivitetsutveckling och en låg tillväxt. Problemen har sedan fortsatt under åren 1989–92 som präglats av nolltillväxt och komplett stagna- tion.

Ett av de grundläggande problemen med vårt nuvarande ATP-system är därför att det inte löser sparandets problem. Det leder till att den tillväxt som kan behövas för att betala vissa utlovade framtida pensioner inte kommer till stånd. Vidare gäller att sambandet mellan vad en individ betalar in i pensionsavgifter och vad han i framtiden kan få ut blir svagt eller obefintligt. För att ytterligare belysa detta problem och centrala skillnader mellan principerna för olika pensionssystem är det nu lämpligt att gå vidare och mer i detalj se hur vårt nuvarande fördelningssystem är konstruerat.

ATP-systemets konstruktion

Ett fördelningssystem har många attraktiva sidor. Inte minst gäller detta ur ett politiskt perspektiv. När ATP-systemet infördes i början av 1960-talet hade inga kvalificerat sig för att få pension. Eftersom ATP-systemet (med mycket begränsade undantag) var utformat som ett obligatorium, fick dock samtliga anställda vara med och betala pensionsavgifter från början.

Detta fick två mycket väsentliga konsekvenser. En var att man kunde bygga upp mycket betydande fonder, eftersom de inbetalda medlen under systemets uppbyggnadsperiod naturligen blev mycket större än utbetalningarna. Tabell 5.4 illustrerar fonduppbyggnaden.

Under 1960- och 1970-talen byggdes AP-fonderna upp mycket snabbt. Den s.k. fondstyrkan som kan sägas mäta AP-fondernas betalningsberedskap nådde också mycket höga tal. Realt räknat – deflaterat med index för basbelopp – stagnerade fonderna dock under 1980-talet. Fondernas betydelse har därför minskat, både när det gäller att generera ett positivt sparande och när det gäller att fungera som buffert för att utjämna svängningar i inkomster och utgifter. Som redan tidigare visats hade också ATP-systemet under i första hand

Tabell 5.4. AP-fondernas fondkapital. Marknadsvärden i miljarder kronor.

	1960	1970	1980	1985	1989
Fondkapital i löpande priser	0,5	35,9	145,3	245,3	340,5
Deflaterat med index för basbelopp	0,5	23,9	41,8	45,0	48,8
Fondstyrka ¹		27,6	7,6	5,8	4,9

¹ Fond vid slutet av året dividerat med årets aktuella utgifter.

Källa: SOU 1990:78, s. 121.

1960-talet en positiv effekt på det totala sparandet under det att det under de senaste 10–15 åren inte kunnat motverka det starka fall i det totala sparandet som då ägt rum.

Den andra väsentliga faktorn som karaktäriserade systemets tidiga år var att de inledande generationerna starkt kunde överkompenseras under systemets uppbyggnadsfas. Tabell 5.5 illustrerar detta förhållande.

Tabellen visar klart att de som var medelålders och äldre då ATP-systemet infördes klart gynnades. Detta var heller inte på något sätt förvånansvärt. Snarast låg detta i fördelnings-systemets natur. Övergångsgenerationerna hinner under

Tabell 5.5. Förmåns-avgiftskvoten och nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten i ATP.

Kohort	Förmåns-avgiftskvoten	Nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten
1905–14	5,9	0,02
1915–23	3,7	0,04
1924–33	2,0	0,04
1934–43	1,2	0,01
1944–50	0,8	–0,02
1964–70	0,8	–0,02

Källa: Ståhlberg 1988.

alla förhållanden inte få särskilt stora pensioner. Det är då naturligt att de behandlas "generöst".

Kvoten mellan förmåner och avgifter är störst för de äldsta kohorterna. De fick ut sex gånger så mycket ur systemet som de själva betalat in. I termer av livsinkomster kan sägas att ungefär två årsinkomster fördes över till de äldre kohorterna från de aktiva. Till och med 1933 års kohort är förmånerna ungefär dubbelt så stora som inbetalningarna.

Den första generationen som får vara med och betala under hela livscykeln är 1944 års generation. Vi finner också att den och yngre generationer missgynnas och får ut mindre än vad de betalar in. Om man jämför med vad ett motsvarande premiereservsystem skulle ge kan man säga att dessa generationer ungefär förlorar en genomsnittlig årsinkomst på fördelningssystemet.¹

Ett fördelningssystem är till sin grundläggande natur politiskt. Läsaren bör uppmärksamma att ordet politisk här inte används i en värderande mening, utan som en rent teknisk term. Ett fördelningssystem måste alltid ha någon instans som beslutar om hur intjänande- och förmånsregler skall se ut. I ett premiereserv- eller fonderat system behövs inga motsvarande politiska beslutsregler. När väl reglerna för systemet lagts fast fungerar det helt efter marknadsekonomiska regler. Därför kan ett fonderat system i en grundläggande mening sägas vara ett a-politiskt system. Eftersom det är viktigt att förstå innebörden av detta resonemang kommer vi att senare ytterligare utveckla det.

Grundelementet i intjänandereglererna för dagens ATP-system utgörs av den s.k. 30–15 regeln. Den första delen innebär att den person som arbetat i 30 år också är berättigad till full ATP. Vid en kortare yrkesverksamhet reduceras pensionen med en trettiondel för varje år som fattas. 15-årsregeln innebär att ATP-pensionen beräknas som 60 procent av inkomsterna under de bästa femton åren. Ett annat viktigt inslag i intjänandereglererna är att det finns ett tak för pensionerna vid 7,5 basbelopp (vilket år 1992 var liktydigt med 252 750 kronor). Inkomster över 7,5 basbelopp räknas inte som pensionsgrundande även om en person som har inkomster över detta belopp måste betala pensionsavgift även på denna del av inkomsten.

En viktig följd av dessa regler är att de som inte arbetar så många år och som har sina inkomster ojämnt fördelade gynnas. Däremot missgynnas de som har en lång yrkesverksam tid. Dessa är i stor utsträckning män med tämligen låga inkomster. Arbetar man i mer än 30 år blir pensionen för den skull inte större även om pensionsavgifter givetvis också belastar arbetsinkomster utanför de 30 åren.

30- och 15-årsreglerna tenderar därför att gynna höginkomsttagarna även om förekomsten av ATP-taket har en motverkande effekt. Sammantaget har dock ATP-systemet hittills fungerat regressivt, dvs. fördelat om pensioner från låg- till höginkomsttagare. Särskilt har det också tenderat att gynna kvinnor ur högre socialgrupper, eftersom de ofta har en kombination av relativt kort yrkesaktiv period parad med relativt goda inkomster under ett mindre antal år.²

Det mest väsentliga inslaget hos dagens ATP-system är i och för sig inte de direkta inkomstfördelningseffekter som systemet medför, även om dessa i och för sig också är viktiga. Mer väsentligt är de totala effekterna på arbetsutbud och skattetryck. För att få ett klarare grepp om dessa effekter är det nu lämpligt att kontrastera intjänanderegler i dagens fördelningssystem mot reglerna i ett aktuariellt utformat system.

Innebörden av ett aktuariellt system

Med ett aktuariskt eller aktuariellt pensionssystem menas ett system som har ett entydigt samband mellan inbetalda avgifter och utbetalda pensionsförmåner. Innebörden av ett sådant system är ytterligt enkel. Antag att en person arbetar i 40 år och är pensionär i 20 år. Antag vidare att han under sin yrkesverksamma tid betalar in 10 procent av sin lön till pension och att realräntan är noll. Personen kommer då

att få en pension som uppgår till 20 procent av vad lönen var under hans yrkesverksamma tid.

Ett fonderat pensionssystem av det slag som försäkringsbolagen erbjuder för frivilliga pensionsförsäkringar är grundat på dessa principer. Det är alltså här två grundläggande faktorer som är av betydelse för pensionens storlek, nämligen dels hur mycket en person har betalat in, dels hur väl (de fonderade) medlen förvaltas.

I exemplet ovan antog vi att realräntan var noll för de fonderade medlen. Detta är naturligtvis ett orealistiskt antagande. Med tanke på de långa tidshorisonterna i samband med förvaltning av pensionskapital är avkastningsmöjligheterna av stor betydelse. Om vi i exemplet antagit att realräntan hade varit 2 procent hade pensionsförmånerna fördubblats och motsvarat cirka 40 procent av lönen och om realräntan är 3–4 procent hade pensionsförmånerna vid en 10–15 procentig avsättning av lönen uppgått till 60–70 procent.

Naturligtvis kan utgående pensionsförmåner komma att påverkas av fondförvaltarnas skicklighet i fonderade system. Med tanke på de stora belopp som här gäller kan vi dock räkna med att den utgående avkastningen i regel kommer att bestämmas av den gällande realräntan.

Skillnaderna mellan ett aktuariellt system och ett icke-aktuariellt system som ATP-systemet är stora. Det är framför allt två faktorer som här är av betydelse, dels huruvida avgifterna är att betrakta som skatt eller avgift, dels vilka inkomstfördelningseffekterna blir i de två skilda typerna av system.³

För att klargöra dessa skillnader är det lämpligt att återvända till vår tidigare beskrivning av ATP-systemet. Låt oss anta att de flesta klarar den 30-årsregel som vi tidigare nämnde och att de flesta har en yrkesverksam tid på 45 år. Eftersom man klarar kvalifikationsgränsen på 30 år blir det enbart under 15 av dessa 45 år som ens inkomster kommer att vara av betydelse för pensionen. Den väsentliga distinktionen mellan en avgift och en skatt – som vi strax ytterligare skall återkomma till – är att den förra motsvaras av en förmån vilket inte är fallet med en skatt.

Enligt det resonemang som ovan förts kommer under två tredjedelar av den yrkesverksamma tiden pensionsavgiften att fungera som en ren skatt. ATP-avgiften uppgår för närvarande till 13 procent av lönesumman. Ungefär 9 procentenheter av den löneavgiften har därför karaktären av skatt och enbart ca 4 procentenheter är avgift i egentlig mening.

Vidare är förhållandet det att inkomster över 7,5 baslupp inte är pensionsgrundande. Dessa avgifter har därför direkt karaktären av skatt. Totalt sett kan därför ungefär 70–75 procent av de totala ATP-avgifterna betraktas som skatt och enbart 25–30 procent av pensionsinbetalningarna anses som avgifter i egentlig mening.

Nu gäller om skatter – som Jonas Agell väl analyserat i sitt bidrag – att de driver in en kil mellan det privatekonomiskt lönsamma och det som samhällsekonomiskt sett är önskvärt och optimalt. Höga skattesatser på arbete gör att det blir mindre lönsamt att arbeta. I och med att de sänker avkastningen på arbete gör de också utbildningen mindre lönsam. Vi vet också att den s.k. utbildningspremien, som mäter avkastningen på ett års extra utbildning, är ovanligt låg i Sverige jämfört med exempelvis övriga OECD-länder.⁴ Detta gäller även före skatt. Höga skatter missgynnar också sparandet. Höga skatter har därför en mängd snedvridande effekter på ekonomin.

Att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för dessa snedvridningar är givetvis svårt. Försök har dock gjorts.⁵ De tyder på att dessa sekundära kostnader kan vara mycket höga. Om statsutgifterna ökas med en miljon drabbas den privata sektorn först av denna kostnad. Men därtill kommer kostnaden för den samhällsekonomiska snedvridningen som den ökade skatten för med sig. Enligt de anförda beräkningarna kan den vara minst lika stor eller till och med betydligt större. Den kostnaden syns inte i någon budget men är inte mindre reell för det. Den är det samhällsekonomiska värdet av de effektivitetsförluster som individer och företag gör genom att fatta beslut – orsakade av de höga skatterna – som kan vara privatekonomiskt lönsamma men som innebär ett samhällsekonomiskt slöseri.

Det är därför tveklöst så att om utgifterna för ett pen-

sionssystem har karaktären av avgift eller skatt har detta en utomordentligt stor betydelse för pensionssystemets effektivitet. Detta är också ett mycket starkt argument för att utforma ett pensionssystem så att det blir "raka rör" mellan avgifter och förmåner, dvs. att systemet ges en korrekt aktuariell utformning.

Mats Persson har exempelvis hävdad att man genom att omforma ATP till ett aktuariellt system kan sänka skattestrycket med 4–5 procentenheter.⁶ Han menar också att detta "förmodligen är det största 'klipp' man kan göra i skattepolitiken inom överskådlig tid".⁷

Intjänandereglererna har också en annan sida som är mycket betydelsefull. Den handlar om dess fördelningseffekter. Den frågan har sedan i sin tur två aspekter, dels handlar den om fördelningen mellan låg- och höginkomsttagare, dels handlar den om fördelningen mellan män och kvinnor.

Det som är styrande i dagens ATP-system är den redan nämnda 30–15-regeln. Denna regel gynnar i första hand personer som har en relativt kort arbetsaktiv tid kombinerad med en relativt kort period av höga inkomster. De som missgynnas blir däremot de som har en lång aktiv tid med relativt jämna inkomster eller en fallande inkomstkurva under slutet av sin aktiva tid. Den första gruppen består vanligen av höginkomsttagare under det att den senare vanligen är låginkomsttagare (LO-grupper).

I denna del får därför ATP-systemet en regressiv effekt, dvs. höginkomsttagare gynnas på låginkomsttagares bekostnad.⁸ Denna effekt kan något motverkas av förekomsten av ATP-taket på inkomster över 7,5 basbelopp. Den är dock relativt svag och som helhet överväger den regressiva effekten.

Skälet till att kvinnor, i första hand kvinnor ur socialgrupp 1, gynnas ligger inneboende i den ovan gjorda analysen. Kvinnor tenderar att vara hemarbetande eller deltidsarbetande i större utsträckning än män. Därför gynnar de nuvarande reglererna kvinnor. Kvinnor ur lägre inkomstgrupper som har en fastare anknytning till arbetsmarknaden gynnas dock inte. För dem gäller i stället att systemets generellt regressiva karaktär tenderar att ta över. Därför är de

nuvarande reglerna i första hand gynnsamma för kvinnor ur högre socialgrupper. Vidare gäller att kvinnor generellt lever längre än män. Eftersom avgiftssättningen inte tar hänsyn till detta faktum gynnar detta också kvinnorna. ATP-frågan har också under senare tid i allt högre grad kommit att betraktas som en kvinnofråga.

Vi har hamnat i en situation som är minst sagt egendomlig. Genom att koppla bort förmåner från inbetalningar har skattetrycket de facto drivits upp och betydligt större skattekilar skapats än vad som skulle vara nödvändigt. Detta har skett utan att några motsvarande "fördelningsmässiga vinster" gjorts, enligt det traditionella fördelningsmässiga perspektiv som varit gällande i vårt land.

De vinster som står att göra ur ett effektivitets- och allokeringsspektiv genom att reformera systemet på denna punkt går knappast att ifrågasätta. Fördelningsperspektivet domineras naturligen mer av personers rena värderingar. Även ur detta perspektiv finns det dock åtskilligt att ifrågasätta hos dagens ATP-system.

För liten rättvisa och för många åldringar?

Tiden har nu kommit för att ta upp ett par mer kontroversiella ståndpunkter när det gäller utformningen av pensionssystem. Därigenom kommer vi också att på ett mycket klarare sätt kunna skilja styrka och svaghet åt i olika system. Två ståndpunkter som framförts i något olika variationer i debatten går ut på att skillnaden mellan ett fördelnings- och ett premiereservsystem egentligen inte är så stor. Den ena av dessa tankegångar säger att om ett fördelningsystem utformas på ett aktuariellt korrekt sätt kan det komma att fungera på exakt samma sätt som ett fonderat system: Om den genomsnittliga livslängden ökar höjs helt enkelt avgif-

terna och om systemet är aktuariellt kan en sådan höjning genomföras utan problem.

Den andra tankegången går ut på att *alla* pensionssystem egentligen bygger på det förhållandet att pensionerna måste taxeras ut av de aktiva kadrernas lönesumma. Därför är det heller inte ur denna synvinkel någon egentlig skillnad mellan ett fördelningssystem och ett fonderat system.

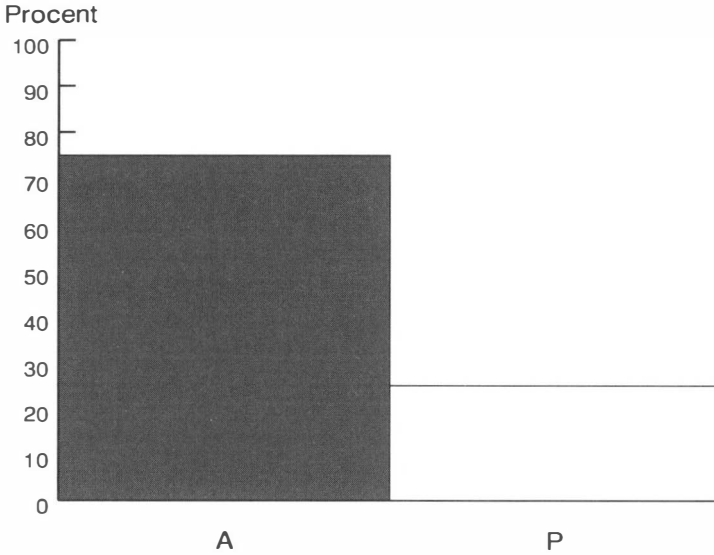
Vi skall nu visa att båda dessa ståndpunkter är felaktiga. Om framställningen i detta avseende blir något polemisk beror detta inte på att polemik är ett självändamål utan på att det är nödvändigt att analysera dessa ståndpunkter för att få ett fast grepp om hur olika pensionssystem egentligen fungerar.

Ett fonderat system är individbaserat. Därmed avses att den egna pensionen är helt beroende dels av hur mycket en person har betalat in, dels av hur medlen förvaltas. Demografiska faktorer påverkar inte systemets funktionsförmåga. Om demografiska förhållanden ändras och antalet åldringar stiger påverkar inte detta systemet. Med ett fördelningssystem är det annorlunda. Om ett sådant är aktuariellt korrekt upplagt är det visserligen sant att det då kommer att finnas ett samband mellan hur mycket varje individ har betalat in och hur mycket han får ut av systemet, men utfallet av systemet kommer ändå i högsta grad att vara beroende av demografiska faktorer.

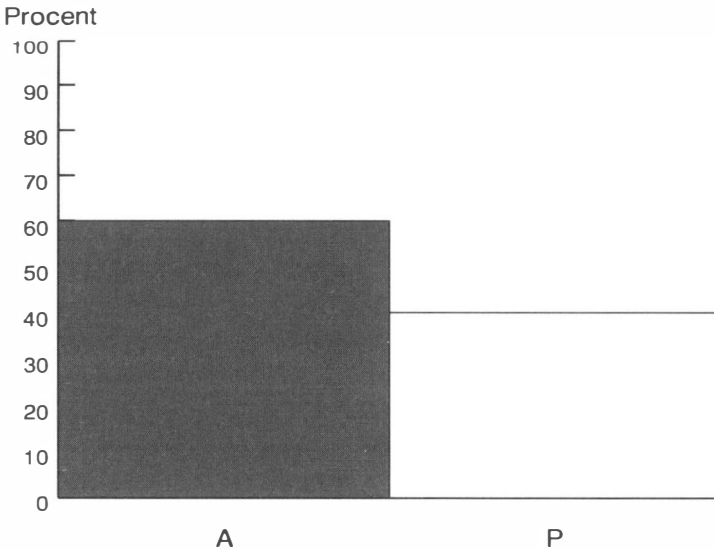
Ett enkelt diagram kan illustrera denna poäng. Fall I och fall II visar två situationer som är identiska utom beträffande förhållandet mellan antalet aktiva och antalet pensionärer. Figur 5.1 illustrerar fallet där den aktiva delen av befolkningen (stapeln A) utgör 75 procent av befolkningen (vi bortser från barn och ungdomar och antar att befolkningen enbart består av aktiva och pensionärer) under det att stapeln B omfattar 25 procent av befolkningen. Figur 5.2 illustrerar i stället ett fall där den aktiva befolkningen uppgår till 60 procent av totalbefolkningen under det att pensionärerna utgör 40 procent. I det förra fallet går det alltså tre aktiva på varje pensionär, och i det senare 1,5.

Visserligen kan man då hävda att ett fördelningssystem

Figur 5.1. Fördelning mellan aktiva och pensionärer. Fall I: få pensionärer.



Figur 5.2. Fördelning mellan aktiva och pensionärer. Fall II: många pensionärer.



för det fall att det är aktuariellt leder till att varje person får pension i enlighet med vad han eller hon betalat in. Däremot är det helt uppenbart att de avgifter som drabbar de aktiva kohorterna i fall II (figur 5.2) kommer att bli dubbelt så stora som de som drabbar de aktiva kohorterna i fall I (figur 5.1). Detta är något som inte går att göra något åt i ett fördelningssystem. I ett fonderat system kommer däremot de aktiva i båda fallen att få bära exakt samma avgifter och få exakt samma förmåner under förutsättning att – vilket vi antagit – de ekonomiska grundvillkoren beträffande inkomster och realränta är desamma i båda fallen.

Att under dessa villkor påstå att ett fördelningssystem skulle klara demografiska förändringar om det enbart utformas aktuariellt korrekt är därför missvisande. Sanningen är i stället den att ett fonderat system kan klara demografiska förändringar utan problem, men att ett fördelningssystem alltid kommer att utsättas för påfrestningar då andelen pensionärer i befolkningen ökar.⁹

Ett feltänkande av snarlikt slag går ut på att det egentligen inte är någon fundamental skillnad mellan systemen, eftersom pensioner alltid måste betalas ut ur den gemensamma kakan. Ett citat kan belysa ståndpunkten: "I princip är det så pensionärernas försörjning i realekonomisk mening alltid måste tas från den löpande produktionen."¹⁰

Det grundläggande felet i detta resonemang är att det bortser från det ömsesidiga beroendet mellan sparande och pensionssystemets utformning. Ett fonderat system är helt avgiftsbaserat. Det frambringar genom sin inneboende konstruktion sitt eget sparande. Vid lika förmåner skulle i de två tidigare angivna fallen fall I generera ett sparande större än i fall II. Ur ett dynamiskt perspektiv finns därför ett klart samband mellan sparande och pensionssystem. Fonderade system är naturligen betydligt mer sparvänliga än fördelningssystem. Visserligen är det sant att pensionärernas konsumtion tas ur den löpande produktionen. Men i fallet med ett individbaserat fonderat system är den kaka ur vilken de framtida pensionerna betalas ut en större kaka, dels på grund av en större kapitalackumulation, dels på grund av de stimulanter som legalitet och äganderätt skapar.

I den tidiga svenska pensionsdebatt som fanns på 1950-talet insåg man också detta. Ett skäl som anfördes mot ett införande av ett premiereservsystem var just att sparandet skulle bli för stort! Man trodde att de fonder som ett premiereservsystem leder till skulle bli så stora att räntan skulle pressas ned mot noll och avkastningen på fonderna därigenom äventyras.¹¹

De ekonomiska problemen skiftar uppenbarligen med tidens gång. Idag är det det svaga svenska sparandet som är det stora problemet. Under de senaste femton åren har vi också i det närmaste kontinuerligt haft underskott i den svenska bytesbalansen, dvs. sparandet har varit lägre än investeringarna.

Också andra länder som Tyskland och Japan söker bygga upp system som skall trygga välfärden. Det kan vara illustrativt att se hur de tre länderna lyckats härvidlag. Det görs i tabell 5.6, som visar det externa sparandets utveckling eller uppbyggnaden av fordringar på utlandet i de tre länderna under 1980-talet.

Tabell 5.6. Överskott och underskott i bytesbalansen i tre länder.

Nation	Antal pensionärer	Andel av befolkn, %	Spar kr per pensionär 1981–91
Japan	12 871 000	10,6	273 000
Västtyskland	9 200 000	15,2	213 000
Sverige	1 480 000	17,8	-137 000

Källor: OECD, 1990 och Statistisk årsbok, 1991.

Tabellen visar alltså att under det att Japan och Tyskland byggt upp positiva tillgångar utomlands i storleksordningen 200 000–300 000 kronor per pensionär som kan bidra till att uppfylla framtida pensionsutfästelser har Sverige gjort precis tvärtom. Vi har istället levt över våra tillgångar och konsumerat inte bara allt vi producerat utan mer därtill. Därigenom har i realiteten varje svensk pensionär ådragit sig en skuld på 137 000 kronor enbart under det senaste decenniet.

Pensionsberedningen och tillväxten

Ett fördelningssystem av ATP-typ är i grunden beroende av att en relativt hög ekonomisk tillväxt förekommer i ekonomin. Samtidigt är problemet det att fördelningssystemet på grund av sina inneboende svagheter inte är särskilt tillväxtbefrämjande. Tabell 5.7 illustrerar sambandet mellan tillväxt och pensionsavgifter.

Tabell 5.7. Beräknade ATP-utbetalningar i procent av avgiftsunderlaget.

År	Årlig real BNP-tillväxt				
	0 %	1 %	1,5 %	2 %	3 %
1990	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
1995	15,5	14,5	14,2	13,7	13,1
2000	18,1	16,0	15,2	14,3	12,9
2005	21,3	17,9	16,6	15,2	13,2
2010	26,0	20,8	18,8	17,0	14,0
2015	30,7	23,4	20,8	18,3	14,4
2020	33,1	24,3	21,2	18,2	13,7
2025	34,3	24,4	20,9	17,6	12,5

Källa: SOU 1990:76, s. 103.

Tabell 5.7 illustrerar det faktum att om den ekonomiska tillväxten stadigt uppgår till 2–3 procent om året kan också avgifterna i ATP-systemet hållas inom rimliga gränser. De senaste årens erfarenheter visar dock att tämligen långa perioder av stagnation inte kan uteslutas. Under de fem åren 1989–93 kan vi räkna med nolltillväxt i den svenska ekonomin. Att ha avgifter på 25–30 procent är inte möjligt i ett ekonomiskt system som det svenska där skattetryck och utgiftstryck redan ligger så högt som de gör. Den stora pensionsberedning som skärskådade ATP under slutet av 80-talet och presenterade sitt stora betänkande 1990 är ur denna synvinkel en stor besvikelse.¹² Dess analys var ytterligt torftig och dess förslag till reformer och förändringar i princip

obefintliga. I en viss mening kan också sägas att tabell 5.6 i ett nötskal karakteriserar det grundläggande problemet hos ATP-systemet. Det är i korthet att systemet förutsätter en viss ekonomisk tillväxt men saknar mekanismer som är tillväxtbefrämjande.

Legalitet, robusthet, förutsebarhet

Föreliggande bok analyserar ur olika aspekter den offentliga sektorns, skatternas och statens roll. Vi har både analyserat statens roll ur mer teoretiska synvinklar och noggrant beskrivit utvecklingen av offentlig sektor och skatter i vårt land. Viktigt har också varit att studera statens och "de goda institutionernas" framväxt ur ett kombinerat historiskt-analytiskt perspektiv på det sätt som Christer Gunnarsson gjort i sin inledande uppsats. Vi skall nu också betrakta alternativa pensionssystem ur detta större, mer övergripande perspektiv.

De senaste årens forskning har lärt oss att på ett helt annat sätt se betydelsen av institutionernas utformning för en ekonomis funktionssätt än som tidigare varit fallet. Begrepp som legalitet och äganderätt blir här centrala. Möjligheten att hålla i sär en ekonomisk sfär från en politisk blir också viktig. I grova drag kan sägas att denna nya typ av forskning pekar hän mot att rika länder just blivit rika på grund av att de lyckats bygga upp "goda institutioner". Majoriteten av invånarna i de fattiga länderna lever däremot i misär, därför att deras ekonomiska system bygger på dåliga institutioner präglade av godtycke, brist på legalitet, instabilitet och rovdjursmentalitet. Det blir nu naturligt att betrakta alternativa pensionssystem ur detta mer övergripande perspektiv.

Ett pensionssystem som är "helt fonderat", dvs. av premie-

reservtyp, bygger för det första på *legalitetens* princip. Det innebär att den pension som en person får helt bestäms dels av hur mycket han har betalat in till en fond under sina aktiva år, dels av hur fonden har förvaltats. Att en viss aktuariell utjämning mellan individer av rent försäkringstekniskt slag äger rum (vissa lever längre, andra lever kortare etc.) rubbar inte grundprincipen av legalitet. De pengar en individ sparar under sina aktiva år förbrukas helt enkelt (med ränta på ränta) under de passiva åren.

Som vår tidigare analys visat finns ingen motsvarande grund av legalitet i ett fördelningssystem. Ett sådant system tillhör naturligen den politiska sfären. Hittills har det svenska ATP-systemet också varit starkt politiserat, vilket visas både av hur intjänande- och förmånsregler utformats och av hur fondmedlen förvaltats.

Ett fonderat system vilar vidare på *robusthetens* princip. Härmed menas att systemet är oberoende av politiska beslut. Eftersom det i princip är individbaserat är det heller inte känsligt för demografiska förändringar eller för tillfälliga konjunkturavmattningar. Om antalet åldringar ökar saknar det betydelse för pensionssystemets hållbarhet. De medel som skall betala pensionerna finns redan fonderade. De har i realiteten redan fyllt sin samhällsekonomiska funktion och garanterar därigenom indirekt pensionssystemets hållfasthet.

Ett fonderat system bygger vidare på en annan ytterst viktig princip: det är i princip helt *förutsebart*. Varje försäkringstagare kan exakt veta hur hans pensionsvillkor kommer att se ut. Aktuariella beräkningar om förväntad livslängd etc. lägger en ram. I övrigt bestäms utfallet helt av hur mycket den enskilde sätter av och hur hans medel förvaltas. Varje år under sin aktiva tid kan försäkringstagaren få veta exakt hur stor hans förväntade pension kommer att bli. Det ger en mycket god grund för den enskilde att utforma sin framtid och sin livssituation. Han är inte längre utlämnad åt godtyckliga krafter helt utanför hans kontroll utan lever i stället i ett system präglad av legalitet, robusthet och förutsebarhet.

Ett mer djupgående problem i detta sammanhang är det

som handlar om sambanden mellan den politiska demokratin (eller mer generellt det politiska systemet) och inkomstbildningen. En demokrati kan naturligtvis ägna sig åt en viss omfördelning av inkomster i samhället genom användning av exempelvis skatter och subsidier. Däremot måste det finnas ett grundläggande system för fördelning av inkomster utanför den politiska sfären för att både den ekonomiska och den politiska sfären skall kunna fungera effektivt. I vår typ av demokrati sker detta inom ramen för marknadsekonomin.¹³

I en marknadsekonomi fördelas inkomsterna efter strikt ekonomiska kriterier. Lönerna sätts exempelvis efter marginalproduktivitet. Därigenom får vi ett system av "assignments" som ligger utanför den politiska sfären. Det är viktigt att i detta sammanhang göra just distinktionen mellan "ekonomisk tilldelning" ("assignment" av inkomster) och den rena fördelningen (distribution av inkomster).

För de aktiva åldrarna sker just tilldelningen av inkomster inom ramen för marknadsekonomin och de viktiga reglerna om att produktivitet och incitament skall tillåtas att spela sin roll är uppfyllda. Om vi så vill kan vi säga att ett grundläggande mönster för "utdelning" av inkomster efter strikt ekonomiska kriterier finns. Ovanpå det kan så en viss omfördelning ske, men den kan inte tillåtas gå så långt att den politiska sfärens resultat helt tar över den ekonomiska sfärens.

Mer generellt kan sägas att för att den ekonomiska sfären skall kunna fungera effektivt fordras att den *rangordning* av inkomster som genereras av marknadsekonomin (eller mer generellt den ekonomiska sfären) inte får kullkastas eller ändras av politiska beslut. Skulle detta ske övergår det politiska systemet i en instabilitet som gör att det inte långvarigt kan fungera, i varje fall inte i en demokratisk form.¹⁴ Dessa resonemang är fullt ut tillämpliga på pensionssystem. I ett fonderat system av den typ som vi här behandlar, dvs. som är individbaserat och aktuariellt, bestäms utfallet av renodlat ekonomiska kriterier. Ett sådant system kommer också att kunna lösa problemen med inkomst under ålderdomen och det kommer också att (mer eller mindre auto-

matiskt) generera det sparande som är nödvändigt härför.

I ett fördelningssystem som det svenska ATP-systemet är utrymmet mycket stort för en politiskt betingad fördelning ("assignment") av inkomster. Den initiala överkompensationen av tidiga generationer är ett exempel härför. Ett annat är de intjänanderegler som finns i det nuvarande ATP-systemet.

Skillnaden mellan de två systemen blir, ur detta perspektiv, därför helt fundamental.

Bör pensionssystemet reformeras?

Den föregående framställningen har visat att det svenska ATP-systemet är behäftat med stora brister. Föreliggande bok är inte i första hand avsedd som ett debattinlägg om aktuella ekonomiska eller politiska frågor. Den är avsedd att beskriva och analysera mer djupgående och bestående strukturella frågor i samband med offentlig sektor. Detta till trots kan det dock vara motiverat att avslutningsvis kortfattat beröra hur ATP-systemet skulle kunna reformeras.

Det naturliga är att försöka omforma dagens fördelningssystem till ett fonderat system, av skäl som redan givits. Ett pensionssystem innebär dock mycket långsiktiga åtaganden, antingen det nu är från samhällets eller från försäkringsbolagens sida.

Att gå från ett premiereservsystem till ett fördelningssystem är alltid enkelt. De som är med i det fonderade systemet får då behålla sitt hopsparat kapital, samtidigt som de också snabbt kommer in i fördelningssystemet. Därigenom får denna generation dubbla pensioner. Det var också vad som hände då det svenska ATP-systemet infördes på 1960-talet.

Att gå den motsatta vägen, från ett fördelningssystem till

ett fonderat system, är betydligt svårare. I princip innebär detta att övergångsgenerationen i denna process tveklöst förlorar, eftersom den får vara med om att betala fördelningssystemets pensioner under dess utfasningsperiod men själva inga pensioner får (utom dem som man så småningom långsiktigt bygger upp via de nya fonderna). Övergångsgenerationen får därför vara med om att betala pensioner två gånger.

Likväl är det faktiska argumenten för att gå över till ett fonderat system som vi sett mycket starka. Hur skulle detta kunna ske? Försäkringsbolaget Skandia har skisserat på hur detta kan gå till.¹⁵ Enligt Skandiamodellen indelas befolkningen i tre grupper, de under 40 år, de mellan 40 och 60 och de över 60 år. Enligt modellen skall de över 60 inte beröras av förändringen. De får ATP-pensioner enligt gällande regler. De mellan 40 och 60 år får vissa skärpningar, dels genom att intjänanderegler förändras och pensionsåldern höjs. De under 40 får gå direkt in i det nya premiereservsystemet och får hjälp att bygga upp sina (individuellt relaterade fonder) genom att det kapital som finns i AP-fonderna skiftas ut i enlighet med hur mycket ATP-poäng de under 40 år redan kvalificerat sig för.

Skandiamodellen är tänkt att starta 1995 och skulle kunna vara helt genomförd år 2030.

Det finns här ingen anledning att fördjupa sig i modellen i detalj. Men den kan vara lämplig att använda som exempel för att klargöra den grundläggande problematiken i samband med en övergång.

Vad skulle ske med den äldre generationen? Skall den bidra till kostnaderna eller skall den gå fri? I själva verket har ju den generationen redan dragit fördel av en viss överkompensation (bland annat genom låga ATP-avgifter under sin aktiva tid), därför kan det då vara rimligt att den skall bära en del av övergångskostnaderna. Det kan ske antingen genom att de fortsätter att betala till systemet eller genom att de får acceptera lägre pensionsförmåner.

Vad "mellangenerationen" beträffar är det svårt att undvika att den får bära en del av kostnaderna. Sannolikt blir det här också genom en kombination av högre avgifter och lägre förmåner.

De yngre generationerna kan synas mer problemfria, eftersom de kan fasas in i systemet relativt tidigt och därigenom klara sina pensioner genom egen fonduppsparning. För att klara övergången kan det dock också bli aktuellt att dessa generationer bidrar till att lösa övergångsproblemen genom extra avgifter.

Det finns därför olika sätt på vilka övergångskostnaderna kan fördelas. Att det blir sådana extra övergångskostnader går dock inte att undvika. Andra mindre genomgripande reformer har också diskuterats. En sådan är att det nuvarande ATP-systemet får sluta vid inkomster på 7,5 basbelopp. Pension på inkomster utöver de 252 750 som 7,5 basbelopp innebär utgår som bekant inte idag. Tanken är då att man också skall ta bort ATP-avgifterna för inkomster över detta belopp.

Detta kommer att medföra att fördelningssystemet begränsas och på mycket lång sikt kommer att sjunka ihop till ett vanligt folkpensionssystem. Den som så önskar kan sedan teckna privata pensionsförsäkringar av premiereservtyp för inkomster över 7,5 basbelopp.

Ett annat givet förslag är att göra det nuvarande fördelningssystemet helt aktuariellt. Detta är, som redan beskrivits, ett kontroversiellt förslag, eftersom det drabbar de grupper som särskilt gynnas av de intjänanderegler som gäller i dagens ATP-system. Det är dock tveklöst så att en reform i denna riktning kraftigt skulle förstärka dagens fördelningssystem genom att öka inslaget av direkt avgiftsf finansiering, vilket är utomordentligt betydelsefullt. Vidare skulle det också göra systemet mer rättvist.

Som vi sett reser en analys av dagens svenska pensionssystem mycket intressanta frågor av principiell natur om den offentliga sektorns sätt att fungera. Det finns all anledning att tro att dessa frågor kommer att diskuteras och ventileras under lång tid framöver.

Noter

- ¹ Jfr A.-C. Ståhlbergs uppsats i SOU 1990:78 s. 104 ff.
- ² Ståhlberg a.a. 1990.
- ³ För analysen i följande stycken jfr M. Persson "Vad är det för fel på ATP-systemet", *Ekonomisk Debatt* nr 3 1991, s. 209 ff.
- ⁴ Se exempelvis Hans Tson Söderström, 1992.
- ⁵ Se I. Hansson och C. Stuart, 1985.
- ⁶ M. Persson, a.a. 1991 s. 210 ff.
- ⁷ M. Persson, a.a. 1991 s. 211.
- ⁸ Ståhlberg, a.a. 1990.
- ⁹ För en ytterligare diskussion av dessa frågor, se Kruse, A., "Demografi och pensioner", i Broomé, P. & Ohlsson, R. (red), 1989, *Generationseffekten – Befolkningsekonomiska problem*.
- ¹⁰ H. Olsson och G. Schubert, 1991.
- ¹¹ Se SOU 1950:33.
- ¹² Se SOU 1990, s. 76–78.
- ¹³ Den kanske mest genomförda analysen av dessa frågor har gjorts i en föga känd bok av den kanadensiske ekonomen Dan Usher, *The Economic Prerequisites to Democracy*, London 1981.
- ¹⁴ Se Usher a.a. 1981.
- ¹⁵ Skandia, *ATP i nytt ljus*, Stockholm 1991.

Referenser

- Baumol, W.J., Batey Blackman, S.A. och Wolff, E.N. (1989), *Productivity and American Leadership*, MIT Press, London.
- Berg, L. (1983), *Konsumtion och sparande – en studie av hushållens beteende*, Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Bröms, J. (1990), *Ur askan av ATP*, Stockholm.
- Hansson, I. och Stuart, C. (1985), "Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden", *Journal of Public Economics*.
- Kruse, A. (1989), "Demografi och pensioner" i Broomé, P. & Ohlsson, R. (red.) *Generationseffekten – Befolkningsekonomiska problem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Nationalräkenskaperna, 1990.
- OECD (1990), *Main Economic Indicators*, Paris.
- Olsson, H. och Schubert, G., Ds 1991:27. *Det framtida pensionssystemet*.
- Persson, M. (1991), "Vad är det för fel på ATP-systemet", *Ekonomisk Debatt* nr 3.
- SCB (1991), *Statistisk Årsbok*, Stockholm.
- SOU, 1950:33.
- SOU, 1990:76.
- SOU, 1990:78, s. 121.
- Ståhlberg, A.-C. (1988), "Pensionssystemets inverkan på hushållens sparande". Expertrapport till *Hushållens sparande i Sverige*, Spardelegationen, Stockholm, 1989.

- Söderström, H. Tson, (red) (1992), *Tillväxt utan gränser, Konjunkturrådets rapport 1992*, SNS Förlag, Stockholm.
- Usher, D. (1981), *The Economic Prerequisites to Democracy*, London.

6
Socialförsäkringarnas
ekonomi

LARS SÖDERSTRÖM

En grundläggande funktion i samhället

Det är ingen människa förunnat att alltid kunna leva på eget arbete. Alla får räkna med perioder då arbetsförmågan saknas eller är kraftigt reducerad (barndom, ålderdom, sjukdom). Ingen kan heller utesluta risken att arbetsförmågan inte kan utnyttjas fullt ut (bristande efterfrågan, arbetslöshet) eller ändå ger förhållandevis låg avkastning (missväxt o.d.). Till detta kommer att konsumtionen i vissa situationer behöver vara exceptionellt stor, t.ex. i samband med naturkatastrof, brand eller sjukdom.

Att råda bot på detta slags försörjningsproblem är en av samhällets grundläggande funktioner, kanske den allra mest grundläggande. Det är bara under gynnsamma omständigheter som man klarar att lösa problemen på egen hand. Under normala förhållanden, då livsuppehållet faktiskt kräver en hel del arbete, kan problemen bara lösas genom organiserad samverkan. Lösningen är att bilda pooler som möjliggör att flera personer delar på frukterna av det arbete som trots allt äger rum. Detta sker genom *transferringar*.

Hur transfereringarna utformas har stor betydelse för samhällets karaktär och utvecklingsmöjligheter. En extrem variant är den renodlade socialistiska modellen där alla inkomster läggs i en enda pool och fördelas efter "behov". En annan extrem variant är den renodlade marknadsmodellen, där resurserna samlas genom olika finansiella arrangemang (banker, försäkringsföretag o.d.) i den omfattning som var och en själv bestämmer. Mellan dessa extremer finns modeller med varierande grad av kooperativa inslag. Den viktigaste kooperativa institutionen är förstas familjen.

Man kan betrakta transfereringarna på kort eller lång sikt. I det kortsiktiga perspektivet, som dominerar i den allmänna debatten, är det naturligt att betona olikheterna mellan människor och uppfatta transfereringarna som in-

strument att ändra inkomstfördelningen i samhället. Man ser då saken så att gamla, sjuka och arbetslösa får en förman på bekostnad av de personer som är unga, friska och sysselsatta.

Ses transfereringarna på lång sikt ter sig saken annorlunda. Då framträder likheterna. Man ser då att ingen person är bara givare eller tagare, utan både-och. Som nyss sagts kan ingen räkna med att vara ung, frisk och sysselsatt hela livet. I det långsiktiga perspektivet framstår transfereringssystemet som en gemensam angelägenhet, där målet inte primärt är att omfördela inkomster, utan att *effektivisera* inkomstanvändningen i samhället. Idén är att man skall ha tillgång till sina konsumtionsmöjligheter när de bäst behövs.

I det följande utgår vi från effektivitetsaspekten på transfereringarna.¹ Frågan är hur man åstadkommer ett transfereringssystem som är till fördel för alla berörda personer. Hur ser de privata lösningarna ut? På vilket sätt kan staten genom t.ex. regleringar stötta privata arrangemang? Vad är socialförsäkringarnas roll? I diskussion av dessa frågor skall vi skilja mellan problemet att utjämna konsumtionsmöjligheterna över livscykeln och problemet att möta inkomstbortfall och exceptionella utgifter till följd av sjukdom, arbetslöshet o.d. Uppdelning motiveras av att utjämningen över livscykeln primärt sker genom resurspoolning mellan generationer, medan garderingen mot riskerna för sjukdom, arbetslöshet och liknande primärt sker genom resurspoolning *inom* respektive generation. Observera dock att uppdelningen inte är strikt. I och med att vissa risker är åldersrelaterade, finns det transfereringar som fungerar både över och inom generationsgränserna. Sjukvård är ett exempel.

För att belysa transfereringarna mellan generationer skall vi använda en s.k. livscykelmodell med överlappande generationer. För enkelhetens skull gör vi följande antaganden: (a) Livscykeln utgörs av fyra lika långa faser: barndom, yngre medelålder, övre medelålder samt ålderdom. (b) Befolkningen växer exponentiellt så att varje ny generation är $(1+q)$ gånger större än den föregående. (c) Förvärvsinkomster uppträder bara under medelåldern. Eftersom folk rimligtvis vill ha konsumtionen någorlunda jämnt utspridd

över livet, är frågan hur konsumtionen under barndomen respektive ålderdomen skall finansieras med hjälp av inkomstöverskottet under medelåldern. Kruxet är att detta överskott uppträder vid en annan tidpunkt. Det gäller att gå via motsvarande överskott hos de personer som befinner sig i medelåldern, när man själv är barn respektive åldring.

Vi skall i tur och ordning se på familjen, marknaden och staten som institutioner för att genomföra detta slags transfereringar. Diskussionen sker i två steg. Först behandlas fallet utan osäkerhet. Sedan tar vi upp problem till följd av osäkerhet om livslängden respektive storleken på förvärvsinkomsterna och konsumtionsbehoven.²

Familjen

Den klassiska metoden att tillgodose behovet av transfereringar är att individer tillhörande flera generationer lever i gemensamt hushåll. Individerna behöver inte vara släkt med varandra, men blodsband bidrar säkert till att stärka sammanhållningen. Detta är familjemodellen.³ I denna har transfereringarna formen av *gåvor*. Barn och gamla får sin försörjning genom att personerna i medelåldern frivilligt avstår från att själva konsumera alla inkomster. Därmed är inte sagt att dessa personer drivs av altruistiska motiv. Som tidigare nämnts måste alla räkna med att bli bidragsberoende. Genom att själva vara generösa idag kan de medelålders hoppas på att bli föremål för andras generositet i morgon. Sannolikheten för detta ökar om barnen uppfostras att betrakta givandet som en plikt.

Förutsättningar. För att renodla resonemanget antar vi att varje familj är självförsörjande. Familjens konsumtion kan alltså inte överstiga familjens totala inkomst, i varje fall inte någon längre tid. På kort sikt kan det finnas t.ex. lager av livsmedel som gör att konsumtionsmöjligheterna är större

än inkomsten, men vi skall här bortse från sådana relativt betydelselösa tillgångar. Den ekonomiskt intressanta frågan är hur en familj agerar (skall agera) för att få så stort utbyte som möjligt av konsumtionsmöjligheterna. Något generellt svar på denna fråga kan inte ges, men vi skall se närmare på fallet att alla medlemmar i familjen har samma preferenser och dessutom är föremål för varandras omsorg i samma grad. Detta kan förstås så att familjen agerar för att maximera en godtycklig familjemedlems nytta i förhållande till en för familjen genomsnittlig budgetmängd.

För resonemangets skull antas individerna vara egoistiska i den meningen att nyttan bara beror på hur mycket var och en själv konsumerar. Detta antagande ställer frågan om familjens pålitlighet på sin spets. Om en grupp egoister kan hålla samman och bete sig rationellt, så bör ju en grupp av välvilligt inställda personer också kunna göra detta.

Vi börjar med fallet utan osäkerhet om individernas livslängd, inkomst eller konsumtionsbehov. Som förenkling antas att alla lever genom livscykelns alla faser. Eftersom folkökningstakten antagits vara konstant, betyder detta att åldersstrukturen är entydigt bestämd. Vid varje tidpunkt har familjerna en viss *andel* barn, yngre medelålders, övre medelålders och åldringar.⁴ I och med att åldersstrukturen är konstant, är familjens genomsnittsinkomst (levnadsstandard) proportionell mot de förvärvsarbetande familjemedlemmarnas genomsnittliga arbetsinkomst ("lön"). Vid en viss tidpunkt är denna W_t . Om lönen är konstant över tiden, exempelvis därför att de förvärvsarbetande tar ut produktivitetsvinsterna i form av arbetstidsförkortningar, förblir familjens levnadsstandard konstant. Här skall vi dock räkna med att det sker en viss höjning av levnadsstandarden över tiden. Vi antar att denna höjs 100z procent per period, dvs. $W_{t+1} = (1+z)W_t$.

Optimering över livscykeln.

Frågan är alltså hur en representativ familjemedlem, som vi antar lever under perioderna t , $t+1$, $t+2$ och $t+3$, föredrar att utnyttja familjens inkomster. Det är underförstått att alla

familjemedlemmar har rätt till samma standard. Den konsumtion som föredras av den representativa familjemedlemmen, måste alltså vara tillgänglig för alla familjemedlemmar. Den sålunda definierade *optimala* konsumtionsvektorn kan allmänt skrivas

$$(1) \quad \vec{C}_t^* = (C_{0,t}^*, C_{1,t+1}^*, C_{2,t+2}^*, C_{3,t+3}^*)$$

Här betecknar C_{ij} konsumtionen för individer i den i :te åldersklassen ($i = 0, 1, 2, 3$) under den j :te perioden ($j = t, t+1, t+2, t+3$).

Det bör understrykas att den optimala konsumtionsvektorn inte behöver spegla familjens inkomstutveckling. Att familjens genomsnittsinkomst växer i takten 100z procent per period, behöver alltså inte betyda att enskilda familjemedlemmars konsumtion måste växa i takten 100z procent per period. Familjemedlemmarna kan få vilken ökningstakt i den individuella konsumtionen som helst, helt enkelt genom att det bestäms hur stor *andel* av familjeinkomsten som skall konsumeras av respektive åldersgrupp. På så sätt bestäms hur vars och ens konsumtion skall utvecklas över livscykeln.

Utan kostnader. Hur den optimala konsumtionsvektorn ser ut beror på vad den representativa individen får ut av att konsumera vid en tidpunkt snarare än en annan, samt vad detta kostar. Antag först att det inte kostar något att flytta konsumtionsmöjligheter. Frågan är då bara hur individen skall få största möjliga nytta av en given mängd konsumtion. Det är två faktorer som bestämmer detta: konsumtionens marginalnytta och individens tidspreferens.

Om individen är likgiltig för tidsaspekten, är optimumvillkoret inte överraskande att konsumtionen skall fördelas över livscykeln på sådant sätt att dess marginalnytta (MU) blir lika stor i alla perioder, dvs.

$$(2) \quad MU_t = MU_{t+1} = MU_{t+2} = MU_{t+3}$$

Normalt är man inte likgiltig för tidsaspekten. Det vanliga är att individer har en tidspreferens i den meningen att de

värderar konsumtionen högre ju tidigare i livet den sker. Om ρ betecknar graden av otålighet, kan tidspreferensen uttryckas som en diskonteringsfaktor $(1+\rho)^{-i}$, där i anger avståndet till ifrågavarande period. Tas tidspreferensen i beaktande får optimumvillkoret följande utseende

$$(3) \quad MU_t = (1+\rho)^{-1}MU_{t+1} = (1+\rho)^{-2}MU_{t+2} = (1+\rho)^{-3}MU_{t+3}$$

som enklare kan skrivas

$$(3') \quad MU_{t+i}/MU_t = (1+\rho)^i \quad i = 1, 2, 3$$

Om ρ är t.ex. 0,25, så säger detta villkor att konsumtionen skall allokeras på sådant sätt att marginalnyttan stiger med 25 procent per period. Enligt lagen om avtagande marginalnytta åstadkoms en större marginalnytta genom att konsumtionen minskas. Givet att ρ är positiv, implicerar alltså villkoret (3) en fallande konsumtionsprofil över livsrymden.

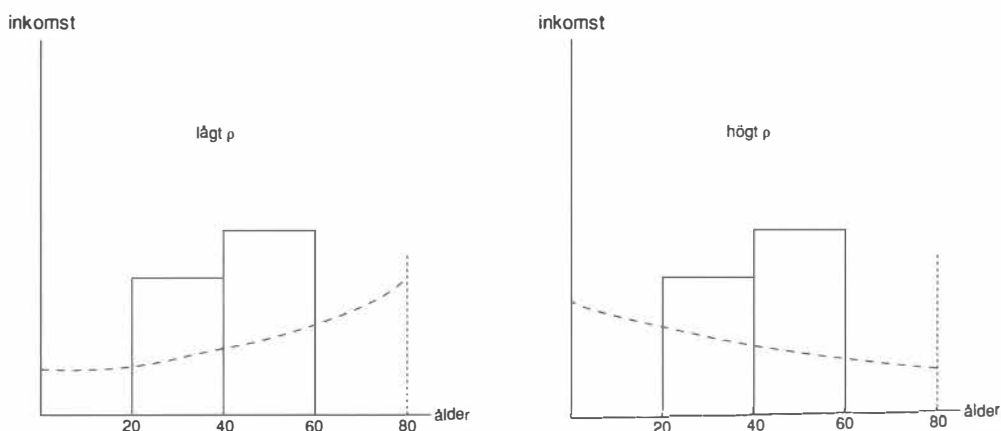
Med kostnader. Vad det kostar att tidigarelägga konsumtionen beror på omständigheterna. I det aktuella fallet bestäms kostnaden av befolkningstillväxten och produktivitetstillväxten. På grund av befolkningstillväxten finns det fler yngre än äldre personer i familjen, varför det är flera som skall dela på konsumtionsmöjligheterna ju tidigare i livet konsumtionen sker. För 1 enhet konsumtion som barn kan man få $(1+q)$ enheter som yngre medelålders, $(1+q)^2$ enheter som övre medelålders och $(1+q)^3$ enheter som åldring. Detta ger skäl att skjuta konsumtion på framtiden. När det finns en produktivitetstillväxt i ekonomin är detta ett ytterligare argument att senarelägga konsumtion. Kostnaden för en tidigareläggning stiger med faktorn $(1+z)$ per period. För varje enhet individen tar ut som barn kan han få $(1+z)(1+q)$ enheter som yngre medelålders, $(1+z)^2(1+q)^2$ enheter som övre medelålders och $(1+z)^3(1+q)^3$ enheter som åldring. Med samma mall som i (3') kan optimumvillkoret i detta fall skrivas

$$(4) \quad MU_{t+i}/MU_t = (1+\rho)^i / [(1+z)^i(1+q)^i] \quad i = 1, 2, 3$$

Enligt detta villkor skall marginalnyttan vara växande över livsryckeln om $(1+\rho)$ är större än produkten av $(1+z)$ och $(1+q)$. I så fall skall konsumtionen successivt minska. I varje tidpunkt går då en förhållandevis stor andel av familjens inkomster till barnens konsumtion. Detta kan sägas vara utmärkande för ett stationärt samhälle. Om det sker en någorlunda snabb inkomstutveckling, antingen därför att befolkningen ökar eller därför att de förvärvsarbetandes produktivitet ökar, blir det fördelaktigt att allokera en större andel av konsumtionen till familjemedlemmar som befinner sig i den senare delen av livsryckeln. Varje individ får då uppleva att den egna konsumtionen växer snabbare än familjens totala inkomst. Jämför Figur 6.1.⁵

Kommentar. Vi har nu fått en inblick i hur en egoistisk (men solidarisk) familjemedlem agerar för att maximera sin egen nytta. Eftersom alla familjemedlemmar antagits ha samma preferenser, innebär egoistens agerande inte bara att hans egen nytta maximeras. Samtidigt maximeras alla andra familjemedlemmars nytta. Så länge förutsättningarna är de

Figur 6.1. Konsumtionens optimala tidsprofil då den subjektiva diskonteringsräntan (ρ) är låg respektive hög.



Anm. Staplarna anger inkomsten för yngre resp. äldre förvärvsarbetande.

samma (vad gäller ρ , q och z) ser den optimala konsumtionsprofilen över livsrymden likadan ut från generation till generation. För att realisera denna konsumtionsprofil erfordras de transfereringar (T_i) som visas i figur 6.2. Det handlar uppenbarligen om ganska stora transfereringar. Under de förutsättningar vi räknar med behöver ungefär hälften av familjeinkomsten tas i anspråk. Drygt hälften av familjemedlemmarna är barn eller åldringar.⁶ Det finns ingen anledning att tro att deras (optimala) konsumtion avviker mycket från genomsnittet. Om barnens konsumtion ligger över genomsnittet enligt villkoret (4), så ligger åldringarnas under, och omvänt.

Det ligger nära till hands att man låter transfereringarna utgå *in natura*. Barn och åldringar ges i detta fall bostad, mat, kläder och andra förnödenheter i den omfattning som bedöms lämplig. För en familj som lever i en penningekonomi finns alternativet att transfereringarna sker i form av kontanter, antingen som en klumpsumma eller som ett kontantbidrag till viss konsumtion. De olika typerna av transfereringar kan blandas. För exempelvis barnen kan man komplettera mat, husrum och andra naturaförmåner med särskilda konton för inköp av kläder o.d. samt en klumpsumma ("månadspeng") för fri disposition. På så sätt ges mottagarna direkt inflytande på konsumtionens innehåll (och även tidsförläggning). Om detta är bra eller dåligt får nu vara en öppen fråga.

Figur 6.2. Transfereringar m.m. inom familjen.

	Barn- dom	Yngre medelålder	Övre medelålder	Ålder- dom
Arbetsinkomst	–	W_2	W_3	–
Önskad konsumtion ^a	C^*_1	C^*_2	C^*_3	C^*_4
Behöver ^a	$T_1 = C^*_1$			$T_4 = C^*_4$
Kan ge ^a		$T_2 = W_2 - C^*_2$	$T_3 = W_3 - C^*_3$	

a) Enligt relevant optimumvillkor.

Formellt ligger genomförandet av transfereringarna i händerna på familjens medelålders medlemmar. De har resurserna och kan bestämma hur dessa skall användas. Varför skulle de slå vakt om familjen som instrument för transfereringar? Många skulle säkert säga att detta är en plikt som man inte behöver reflektera över. Ekonomens traditionella svar är förstås att personerna i medelåldern bara gör detta så länge som deras alternativ ter sig sämre. Om de har ett bättre alternativ, så kommer de att gå över till detta; kanske inte omedelbart, men på sikt.

Marknaden

Kan familjemedlemmarna få det bättre genom att utnyttja marknadssystemet? I detta avsnitt ser vi lite närmare på vad marknaden har att erbjuda. Marknadens huvudalternativ till de familjebaserade transfereringarna är ett system av *lån* över generationsgränserna.⁷ För att renodla detta alternativ tänker vi oss först att det inte finns något privat realkapital i ekonomin. Individernas reala tillgångar är begränsade till lager av livsmedel o.d. för omedelbar konsumtion. Det är enklast att föreställa sig detta fall som en ekonomi där allt realkapital är gemensam (=statlig) egendom, men det går också att tillämpa resonemanget på en ekonomi som helt saknar realkapital. Som exempel på det senare kan en typisk s.k. samlarekonomi nämnas. Man livnär sig där bl.a. på att plocka frukt och fiska.

Bilaterala lån

En tänkbar möjlighet är att transfereringarna tar formen av bilaterala lån, dvs. direktlån mellan enskilda individer. Principen är att man lånar under barndomen⁸, sparar (dvs. amorterar och lånar ut) under medelåldern samt får lånet

återbetalt under ålderdomen. Lånen kan i vår modell ha en löptid på en eller två perioder. Enperiodlån används av långivare i övre medelåldern. Återbetalningen, som fungerar som långivarens "pension", sker i detta fall när låntagaren befinner sig i yngre medelåldern.⁹

För att återknyta till det tidigare resonemanget, ser vi på en enskild individ med den subjektiva diskonteringsräntan (tidspreferensen) ρ . Om det inte kostar något att tidigarelägga konsumtionen, är alltså (3') det relevanta optimumvillkoret. Däremot gäller inte längre (4). I lånemodellen är (den privata) kostnaden för att tidigarelägga konsumtionen oberoende av befolkningstillväxten och produktivitetstillväxten. Denna kostnad bestäms istället av ränteläget på kreditmarknaden. Kostnaden kommer i form av ökade ränteutgifter för låntagare och minskade ränteinkomster för långivare. Om r är den relevanta räntesatsen,¹⁰ kan man för en enhet konsumtion som barn få $(1+r)$ enheter som yngre medelålders, $(1+r)^2$ enheter som övre medelålders och $(1+r)^3$ enheter som åldring. Med samma mall som tidigare kan optimumvillkoret i lånemodellen skrivas

$$(5) \quad MU_{t+i}/MU_t = (1+\rho)^i/(1+r)^i \quad i = 1, 2, 3$$

Om ρ är större än r , innebär villkoret att konsumtionens marginalnytta skall öka efterhand som individen åldras. Detta åstadkoms genom att konsumtionen successivt minskas. Motsatsen gäller när låneräntan är relativt stor. Då skall man undvika lån och låta konsumtionen växa över livscykeln.

Jämvikt. Huruvida låneräntan blir hög eller låg beror på "marknadskrafterna". För att lånemarknaden skall vara i jämvikt räcker det med balans mellan total efterfrågan och totalt utbud. Det är inget krav att alla lån skall se likadana ut eller att alla måste låna lika mycket. Det kan finnas stora och små lån. En person kan ha/ge många små lån lika gärna som ett stort. Om individerna har samma preferenser, blir det dock fråga om ett homogent utfall. Utfallet bestäms av individernas tidspreferens, åldersstrukturen (dvs. befolk-

ningstillväxten) samt produktivitetstillväxten. Det är dessa faktorer som reglerar marknadens *totala* efterfrågan och utbud. Exempelvis medför en ökad befolkningstillväxt (dvs. ett större q) att andelen barn och därmed andelen låntagare ökar. Om inte låneräntan ökar, blir resultatet en överefterfrågan på krediter (efterfrågan ökar relativt utbudet). Konkurrensen mellan låntagarna ser dock till att låneräntan höjs. Enligt villkoret (4) leder detta till en senareläggning av konsumtionen, vilket minskar kreditefterfrågan och ökar kreditutbudet.

Det är notabelt att lånevillkoren kan bli ganska oförmånliga. Ta som exempel fallet att barnen blir omhändertagna av sina föräldrar och därför inte efterfrågar egna lån. För personerna i övre medelåldern är då enda möjligheten att åstadkomma en "pension" att de ger lån till yngre medelålders. Detta kan stå dem dyrt, nämligen om yngre medelålders inte har något omedelbart intresse av att konsumera mera. Det kan krävas att de övre medelålders betalar dem för att ta emot lånet. Det är detsamma som att låneräntan är negativ. För personerna i övre medelåldern kan situationen uppenbarligen bli prekär. Samtidigt som de har ett stort behov av att agera långgivare för att på så sätt säkra försörjningen under den egna ålderdomen, är de presumtiva låntagarna långt ifrån villiga att ta lån.¹¹

Kompletteringar

Vi har förutsatt att utlåning är individernas enda sparform. Om det finns någon annan sparform, t.ex. att köpa guld, fastigheter, aktier eller annat kapital för placeringar, blir situationen för personerna i övre medelåldern *eventuellt* mindre prekär. Istället för att truga yngre medelålders att ta lån, får de nu chansen t.ex. att köpa guld för senare försäljning. Detta är ett lönsamt alternativ till långgivning om prisutvecklingen på kapitalet överstiger låneräntan. Är låneräntan negativ, kan köp av guld vara lönsamt även om guldet minskar i värde. Om personerna har utdelning från kapitalinnehavet, vilket är brukligt ifråga om aktier o.d., blir kra-

vet på värdestegring i motsvarande mån mindre.

Observera att det finns ett samband mellan låneräntan och prisutvecklingen på guld o.d. Detta är en följd av att individerna har möjlighet att finansiera guldköp med lån. Det är svårt att tänka sig att låneräntan kan vara negativ, samtidigt som guld har en positiv prisutveckling. I en sådan situation bör alla vilja låna hur mycket som helst, varför det inte finns någon övre gräns för hur stor kreditefterfrågan kan bli. Detta driver upp låneräntan till dess att det inte längre lönar sig att lånefinansiera guldköp. Jämviktsvillkoret är att folk skall vara indifferent mellan att köpa guld och att ge lån. Därvid beaktas att "placeringarna" kan vara olika riskabla.

Som enskild långivare seglar man mellan Scylla och Charybdis. Bekvämligheten talar för att man bara skall ha en eller ett par låntagare, men detta ökar risken att den försörjning man tänkt sig på ålderdomen går förlorad. Det är inte säkert att alla låntagare vill göra rätt för sig. Risken blir mindre om kapitalet delas upp på många låntagare, men detta är arbetsamt. Det kan krävas nästan heltidsarbete att "sköta om" ett stort antal låntagare. Delvis kan problemet undvikas genom att man använder en *bank* som mellanhand. Detta är också attraktivt för låntagarna, eftersom de slipper ha kontakt med ett stort antal långivare.

För att fullgöra förmedlingstjänsten och täcka eventuella kreditförluster vill banken ha provision. Härigenom uppkommer en differens mellan den ränta som låntagarna betalar (utlåningsräntan) och den ränta som långivarna erhåller (inlåningsräntan). Detta inverkar på optimeringen, men i huvudsak står sig den lösning som beskrivs av villkoret (5). I allt väsentligt har den optimala konsumtionsprofilen samma utseende som i modellen med bilaterala lån. För att inte onödigtvis komplicera den följande framställningen skall vi fortsättningsvis anta att in- och utlåningsräntorna är lika stora. Detta är fallet med en "perfekt kapitalmarknad". Som så mycket annat är den perfekta kapitalmarknaden en fiktion. Den kan förstås så att kreditgivning sker riskfritt utan kostnader.

Det bör understrykas att banker inte kan lösa alla pro-

blem i lånesystemet. En svårighet är att lånen inte kan värdesäkras. En bank kan lika lite som enskilda låntagare garantera att varje lån betalas tillbaka i samma värde som det togs. Banken kan kanske klara detta för vissa typer av krediter, men det ligger i sakens natur att den inte kan värdesäkra hela massan av krediter. Det finns inga eviga värden. Om man värdesäkrar i en valuta (t.ex. päron), får man ingen garanti för att lånet behåller sitt värde i en annan valuta (t.ex. äpplen).

Avhopp?

Vi har antagit att individerna agerar själviskt. Låt oss se lite närmare på frestelsen att överge familjen för marknaden. Betrakta först en person som just träder in i övre medelåldern. Enligt den tidigare uppgjorda planen skall han konsumera C^*_3 och "spara" $T_3 = W_3 - C^*_3$. Det senare läggs i familjepoolen och används bl.a. för att försörja föräldrarna. Om sparandet placeras på bank (eller lånas ut på annat sätt), vet vi att avkastningen blir lika med låneräntan, r . På ålderdomen kan personen då disponera $(1+r)T_3$. Frågan är om han kan få mera genom familjens försorg.

Om personen stannar kvar i familjen, blir hans "pension" $T_4 = C^*_4$. Avkastningen på "sparandet" i övre medelåldern är i detta fall $100(T_4/T_3 - 1)$ procent. Denna avkastning kan uppenbarligen vara både större och mindre än låneräntan. Som exempel på en situation där övre medelålders får gott utbyte av att stanna kvar i familjen, kan vi ta fallet att merparten av förvärvsinkomsterna tillfaller yngre medelålders. I detta fall skulle levnadsstandarden för personerna i övre medelåldern säkert sjunka om de lämnade familjen.

Yngre medelålders har en annan situation. Eftersom de har hela livsinkomsten framför sig, blir deras utbyte av familjen respektive marknaden oberoende av hur förvärvsinkomsterna är fördelade över livsnyckeln.¹² Om familjen eller marknaden ger dem störst utdelning, beror bara på sparandets långsiktiga avkastning i respektive fall. Som tidigare framgått stiger konsumtionsmöjligheterna i takt $(1+q)(1+z)$

inom familjen, medan de stiger i takten $(1+r)$ på marknaden. För att yngre medelålders skall föredra familjen framför marknaden är det alltså nödvändigt, allmänt talat, att summan av tillväxten i befolkningen (q) och produktiviteten (z) är stor i förhållande till marknadsräntan (r). Villkoret för att familjen skall vara bättre än marknaden kan skrivas

$$(6) \quad (1+q)(1+z) > (1+r)$$

Lägg märke till att detta villkor är miljöbetingat. Personer som lever i en barnrik och tillväxtinriktad miljö har förhållandevis stort utbyte av familjen, medan det omvända gäller för personer som lever i en barnfattig och mera bekvämlighetsinriktad miljö. Det är i första hand den senare kategorin som kan tänkas föredra marknaden framför familjen. Om de verkligen lämnar familjen är dock en öppen fråga. En återhållande faktor är säkert att avhoppet försämrar försörjningsmöjligheterna för föräldrar och farföräldrar som stannar kvar i familjen, i varje fall om inkomstfördelningen mellan äldre och yngre förvärvsarbetande inte är alltför ojämn. Den omedelbara effekten är ju att personerna i övre medelåldern ensamma får dra försorg om åldringarna. Eftersom de samtidigt måste agera långgivare eller spara på annat sätt för att trygga försörjningen på den egna ålderdomen, kan påfrestning uppenbarligen bli mycket svår.

För att ett avhopp av yngre medelålders inte skall inverka menligt på de kvarvarande familjemedlemmarnas levnadsstandard, behöver inkomstfördelningen vara så ojämn att yngre medelålders högst tjänar lika mycket som de själva (och medföljande barn) konsumerar. Det gäller då att $T_2 \leq 0$. Även om marknadslönerna är annorlunda, kan detta förhållande uppnås genom att avhopparna betalar ett slags *skadestånd* till de kvarvarande. Frågan är bara varför de skulle vilja göra detta? Det är inte möjligt, antar vi, för de andra familjemedlemmarna att tvinga fram sådana betalningar.

Nettosparande?

Innan vi lämnar denna jämförelse mellan familjen och marknaden som trygghetsinrättning, bör något sägas om implikationerna för sparandet på nationell nivå.

Först en varning. Att sparandet är explicit och därmed synligt i marknadsmodellen, medan det är implicit och svårt att urskilja i familjemodellen, ger intrycket att sparandet är större i marknadsmodellen. Skenet kan dock bedra. Att marknadsmodellen uppvisar ett stort bruttosparande är ingen garanti för att det faktiskt sker en förmögenhetsökning (nettosparande) i denna modell. Om allt sparande, som vi tidigare antagit, har formen av (inhemska) konsumtionslån, blir det nationella nettosparandet noll. För att det verkligen skall bli fråga om en förmögenhetsökning för befolkningen som helhet, måste sparandet ha formen av investeringar i reala tillgångar (byggnader, maskiner o.d.), lån till utlandet eller köp av utländsk egendom.

Med detta påpekande vill vi naturligtvis inte utesluta att marknaden faktiskt är bättre än familjen på att generera ett nationellt nettosparande. Avgörande är hur incitamenten ser ut. Dessa är olika. Det sparande jag som vuxen gör i familjemodellen, gör jag för de efterkommandes skull. Det är barnen och barnbarnen som får tillgång till de inkomstillskott som följer av investering. Jag kan kanske få någon del av standardökningen, men det blir för dem att bestämma. Som åldring lever jag ju på nåd. I marknadsmodellen är situationen väsentligt annorlunda. Vad jag sparar idag, går i detta fall oavkortat (och med ränta) till min egen pension. Detta tilltalar egoister. Även personer som känner starkt för barn och barnbarn, torde medge att det är mera stimulerande att spara under sådana omständigheter. Detta talar för att nettosparandet är större i marknadsmodellen, och att denna lösning på trygghetsproblemet alltså har en långsiktig gynnsam inverkan på befolkningens levnadsstandard.

Staten

Det är hög tid att föra in staten i resonemanget. Staten kan medverka i transfereringarna såväl *direkt* genom att själv administrera bidrag, lån o.d., som *indirekt* genom att underlätta för familjerna och andra privata institutioner att genomföra transfereringar. För detta ändamål kan staten utnyttja beskattningsmakten och andra befogenheter som inte tillkommer enskilda familjer, företag eller institutioner.

Fyra centrala uppgifter

Vi skall här framhålla fyra uppgifter för staten i det sociala trygghetssystemet, nämligen att stabilisera, reglera, subventionera och administrera.

Allmänt stabila förhållanden. Statens primära uppgift är att bidra till allmänt stabila förhållanden. I detta ingår skyddet mot utländsk aggression, upprätthållandet av lag och ordning samt olika komponenter i den s.k. stabiliseringspolitiken, inte minst åtgärder för att hålla ett stabilt penningvärde. Det säger sig självt att misslyckanden på dessa punkter kan få mycket kännbara konsekvenser för medborgarna.

Det skulle föra för långt att i detta sammanhang diskutera försvarspolitiken, rättssäkerheten och stabiliseringspolitiken från trygghetssynpunkt. Vi får nu nöja oss med påpekandet att det handlar om att göra resursöverföringen mellan individer av olika ålder så säker och billig som möjligt. Ett exempel är att staten använder sina maktmedel (domstolar, polis, militär m.m.) för att säkerställa att låntagarna om möjligt fullgör sina skyldigheter. Försumliga låntagare kan utsättas för indrivning eller hotas med sanktioner i form av fängelse o.d.

Regleringar. En annan, nästan lika viktig, uppgift för staten är att på olika sätt stärka privata arrangemang för transfereringar. Familjen kan stärkas genom t.ex. äktenskapslag-

stiftning o.d. som sätter en standard för förhållandet mellan parterna. Man kan införa regler om vuxnas underhållsskyldighet gentemot minderåriga barn, åldriga föräldrar osv. samt gentemot varandra i händelse att familjen upplöses. I och med att staten beivrar försummelse, får familjen som institution en ryggrad som är svår att åstadkomma på enbart frivillig väg.¹³ På motsvarande sätt kan staten föreskriva regler för bankverksamhet o.d. med tanke på risken att banker går i konkurs eller eljest upphör att fungera som avsett. Regleringen kan i detta fall ha formen av likviditetskvoter, krav på kreditprövning m.m.

Subventioner. Ytterligare stöd till privata institutioner kan ges genom subventioner. Det är då fråga om att viss verksamhet helt eller delvis betalas av staten. För familjens del kan det röra sig om barnbidrag, bostadsbidrag o.d. som utgår enligt särskilda regler, kanske med företräde för personer som lever i formella äktenskap. Vidare kan det röra sig om insatser innebärande att staten helt eller delvis betalar platser på barnstugor, skolor och ålderdomshem. Även bankverksamhet kan subventioneras. Subventionerna kan gälla vissa ändamål (bostadsbyggande, bosättning m.m.) eller vissa kategorier (t.ex. studerande).

Som framgått i det föregående finns det ett speciellt intresse att ha "barnlån" i en eller annan form. I marknadsmodellen är barnen den potentiellt viktigaste låntagargruppen. I den rena familjemodellen förekommer inga lån, men det inte svårt att föreställa sig en blandmodell, där föräldrarna är formellt ansvariga för barnens försörjning och använder lån för att klara av denna uppgift. Sådana lån är ett alternativ till t.ex. barnbidrag och de skulle kunna vara subventionerade.

Lägg märke till hur lån påverkar kostnadsfördelningen. Om det inte utgår lån eller bidrag, vilket är fallet i den rena familjemodellen, eller om föräldrarna står som låntagare, bär föräldrarna hela kostnaden för barnens försörjning. En viss del av kostnaden kan dock övervältras på barnen, därigenom att arv o.d. blir i motsvarande mån mindre. Om det utgår bidrag, som finansieras med skattemedel, bärs kost-

naden för detta av folk i allmänhet. Används istället äkta "barnlån", faller betalningsskyldigheten på respektive barn. Vad som är bäst kan diskuteras. Beroende på vilken modell som används, ställs dagens barn i framtiden inför alternativet att (1) betala kostnaden för egna barn, hur många dessa än är, (2) betala tillbaka det egna barnlånet samt (3) betala högre skatt för att finansiera bidrag till barn i allmänhet. I de bägge senare fallen är utgiften oberoende av hur många barn man själv har.¹⁴

Administrera. Det är inte nödvändigt att det statliga engagemanget inriktas på stöd till familjen och andra privata institutioner. Detta engagemang kan också inriktas på att ersätta de privata institutionerna. Staten tar då själv över administrationen av transfereringar. Ett steg på denna väg är att staten tar över bankernas verksamhet eller själv ägnar sig åt försäkringsrörelse. Staten inrättar då speciella organ för att förmedla studielån, bostadslån osv. Ett annat steg är att staten tar över familjens plats i transfereringssystemet. Detta sker genom att staten tillhandahåller barnomsorg, skolor, pensioner, ålderdomshem m.m. Detta innebär inte nödvändigtvis att transfereringarna blir starkt centraliserade. En del av administrationen kan skötas av kommuner och andra lokala organ med egen politisk uppbackning. När vi i fortsättningen talar om staten, menas alla politiska organ, försåvitt det inte av sammanhanget framgår att vi bara avser organ på den nationella nivån.

Folkhemmet

Statens engagemang i transfereringssystemet kan uppenbarligen vara mycket varierande, och det finns också stora skillnader mellan länderna. Sverige räknas till länderna med en *välferdsstat*. I dessa länder är individernas trygghet en primärt statlig angelägenhet med en i motsvarande mån nedtonad roll för familjen och andra privata institutioner. I Sverige används termen *folkhem* för att beteckna den avancerade välfärdsstaten. Utmärkande för folkhemmet är att

förmånerna (1) utgår som generella rättigheter i kraft av medborgarskap, flyktingstatus o.d. och inte efter förtjänst; (2) ges i form av naturaförmåner som om möjligt produceras i statlig (=offentlig) regi; (3) innehållsmässigt är utformade för att befrämja jämlikhet medborgarna emellan; samt (4) finansieras med samhällstjänst (värnplikt m.m.) eller progressiv beskattning.

Jämfört med den traditionella familjemodellen har folkhemmet en klar fördel och en likaledes klar nackdel. Fördelen är att alla omfattas. Det uppkommer inte skillnader människor emellan som beror på att de tillhör olika framgångsrika familjer vad gäller tillväxten i antalet familjemedlemmar (q) och deras genomsnittsinkomst (z). Man behöver inte ha egna barn för att få en trygg ålderdom. Vidare elimineras risken att avhoppare skall förorsaka avbräck i de kvarvarandes försörjning. Man kan inte välja att stå vid sidan om folkhemmet. Avhopp kan förvisso förekomma också på nationell nivå – i form av emigration – men på den nivån är effekten som regel försumbar.¹⁵

Nackdelen med folkhemmet är att förmånerna blir kostsamma. I den lilla familjen är det inte en börda att ta hand om barn och åldringar. Till stor del handlar det om ens eget kött och blod. Barns och föräldrars välbefinnande är en del av den lön man får för arbetsamhet och sparsamhet. I den lilla familjen är det påtagligt att man arbetar för sin egen välfärd. I folkhemmet är det annorlunda. I de avseenden som vi här talar om har man där ingen omedelbar fördel av att anstränga sig. Eftersom egna och anhörigas förmåner är oberoende av vad man gör, är det rationellt att bortse från effekten härav på den egna och de anhörigas levnadsstandard när man bestämmer omfattningen och inriktningen på arbetet, sparandet osv. Det betyder att folk börjar bete sig som om deras arbete och sparande är värt mindre än vad det i själva verket är. Detta leder sannolikt till minskat intresse för utbildning, arbete, sparande och andra ekonomiska dygder, med påföljd att den ekonomiska utvecklingen i samhället som helhet blir svagare.

Det är inte bara finansieringen av förmånerna som blir mera kostsam i folkhemmet.¹⁶ En ytterligare kostnad ligger

i förmånernas likformighet. Jämlikhetsambitionen bjuder att alla skall få samma förmåner, t.ex. offentlig barnomsorg. Problemet är att individerna har olika behov och intressen. Därigenom att förmånerna är otillräckligt differentierade, blir det samlade utbytet av dem mindre. Detta är en ineffektivitet: en högre grad av differentiering gör det möjligt att nå samma nyttonivå med mindre resurser. I familjemodellen är förutsättningarna för differentieringar bättre. Dels kan man där ha olikheter familjerna emellan betingade av olikheter i klimat, sysselsättning, religion m.m., dels kan man ha även ganska långtgående olikheter inom respektive familj beroende på olikheter i intressen o.d. Eftersom givare och mottagare lever nära varandra, blir det möjligt att kalibrera förmånerna efter mottagarnas önskemål.

Folkhemmet är idén om den totala välfärdsstaten. Verklighetens välfärdsstater, inklusive den svenska, har en mindre extrem utformning, bl.a. för att hålla kostnaderna nere. Ett avsteg är att vissa förmåner ges som en betalcheck ("voucher") eller i form av kontanter. Mottagarna får härigenom möjlighet att påverka förmånernas konkreta innehåll. Detta gäller *a fortiori* om staten inte har monopol på att tillhandahålla vederbörande tjänster. Ett annat avsteg från folkhemsidén är att vissa förmåner utgår efter förtjänst, vilket får dem att framstå som en löneförmån. Ett exempel är att pensionen helt eller delvis differentieras efter storleken på arbetsinkomsten tidigare i livet.

Genom detta slags avsteg från det rena folkhemmet kan välfärdsstaten få en ganska annorlunda karaktär. Ett extremt alternativ är att statens roll reduceras till att administrera i princip kommersiella transfereringar, där alla transaktioner sker enligt principen *quid pro quo*. Liksom i marknadsmodellen handlar det då om att var och en i möjligaste mån betalar sin egen välfärd.¹⁷

Public choice: ett exempel

Det finns många teorier om vad som bestämmer statens handlande i olika situationer. Flertalet av dessa teorier går ut på att staten är ett redskap för någon enskild persons eller grupps intressen. För att ta några exempel, kan "någon" vara fursten (Machiavelli), den härskande klassen (Marx), de offentliga tjänstemännen/byråkraterna (Niskanen) eller medianväljaren/medianväljarna¹⁸ (Downs).

Det skulle föra för långt att nu försöka diskutera dessa teorier närmare. Vi begränsar oss här till att ge ett exempel på hur medianväljarteoremet kan användas. Detta teorem hävdar att det är medianväljaren/medianväljarna som *i eget intresse* bestämmer hur statens befogenheter skall utnyttjas. Teoremet ger en intuitivt enkel tolkning av demokratiidén och får staten att framstå i bjärt kontrast till familjen och marknaden. Enligt tidigare antaganden styrs familjen av en välvillig despot med ambitionen att maximera nyttan för en slumpmässigt vald familjemedlem, medan marknaden kan beskrivas som en katalaktisk process (Hayek), genom vilken delvis motstridiga egenintressen konkretiseras i ömsesidigt förmånliga avtal/transaktioner.

Som illustration används pensionssystemet.¹⁹ Som tidigare framgått är det privata alternativet antingen ett ofonderat s.k. *fördelningssystem* (familjen) eller ett fonderat s.k. *premiereservsystem* (marknaden). Skillnaden är att medan man betalar sin egen pension i premiereservsystemet, betalar man sina föräldrars i fördelningssystemet. För resone-mangets skull antar vi nu att premiereservsystemet är dominerande.²⁰ Hur stora premiereserver som blir aktuella beror på hur stor pension man vill ha, samt vad man väntar sig att räntan på sparandet kommer att vara. Givetvis kan individerna ha olika önskemål och förväntningar.

Staten kan komma in i bilden genom att överta det befintliga systemet, eller snarare den minsta gemensamma nämnaren för detta system, eller genom att starta ett eget konkurrerande system. Resultatet blir likartat, i varje fall om staten kräver att alla skall vara med i det offentliga syste-

met. I bägge fallen blir den av staten administrerade delen en obligatorisk "grundpension", som individerna kan komplettera med frivilliga "tilläggs pensioner". De senare kan utgå enligt löneavtal (s.k. avtalspensioner) eller anskaffas på individuell basis. Frågan är hur den statliga grundpensionen kommer att se ut. Vad vill medianväljaren? Blir det en bibehållen premiereservmodell eller går man över till fördelningsmodellen?

Engångsvinst. Att marknadsräntan är relativt hög, är ingen garanti för att en politisk majoritet vill behålla premiereservmodellen. Själva övergången till fördelningsmodellen ger upphov till en engångsvinst motsvarande den börda man lägger på framtida generationer. För dem som hunnit skaffa sig premiereserver i det gamla systemet, syns vinsten på så sätt att de kan få två pensioner, för så vitt de inte föredrar att omedelbart öka den egna konsumtionen genom att dra ned på sparandet i det privata premiereservsystemet.

Grovt räknat är engångsvinsten lika stor som summan av alla befintliga premiereserver i grundpensionen. Det kan röra sig om belopp motsvarande kanske en fjärdedel av folks livsinkomster, dvs. cirka tio årslöner. Frestelsen att enkelt skaffa sig ett inkomsttillskott av denna storleksordning är naturligtvis inte lätt att motstå. Tänker vi oss att övergången sker omedelbart och utan några speciella fördelningspolitiska arrangemang, är det klart att dagens pensionärer är starkt frestade att rösta för en reform. De skulle få dubbel pension. Lika klart är det att yngre förvärvsarbetande röstar nej. Eftersom de inte hunnit spara i premiereservsystemet, får de ingen del av vinsten. I och med att marknadsräntan är relativt hög, enligt våra förutsättningar, hamnar de i ett sämre läge om fördelningsystemet införs. De föredrar premiereservsystemet.²¹ Med pensionärerna för och de yngre mot, ligger avgörandet hos de medelålders. Eftersom vinsten stiger med åldern, kan de äldsta antas vara mest angelägna om att reformen kommer till stånd.²² Medianväljaren bör (i vår modell) således vara en person runt 50 år.

Skatte- och pensionsnivån. Man måste också bestämma på vilken nivå pensionen skall ligga. I fördelningssystemet (till skillnad från i premiereservssystemet) är detta en kollektiv angelägenhet. Om pensionerna finansieras med en proportionell löneskatt ("arbetsgivaravgift"), med skattesatsen s , kan budgetekvationen för fördelningssystemet allmänt skrivas

$$(7) \quad RP = s AW$$

eller hellre

$$(7') \quad s = (R/A)(P/W)$$

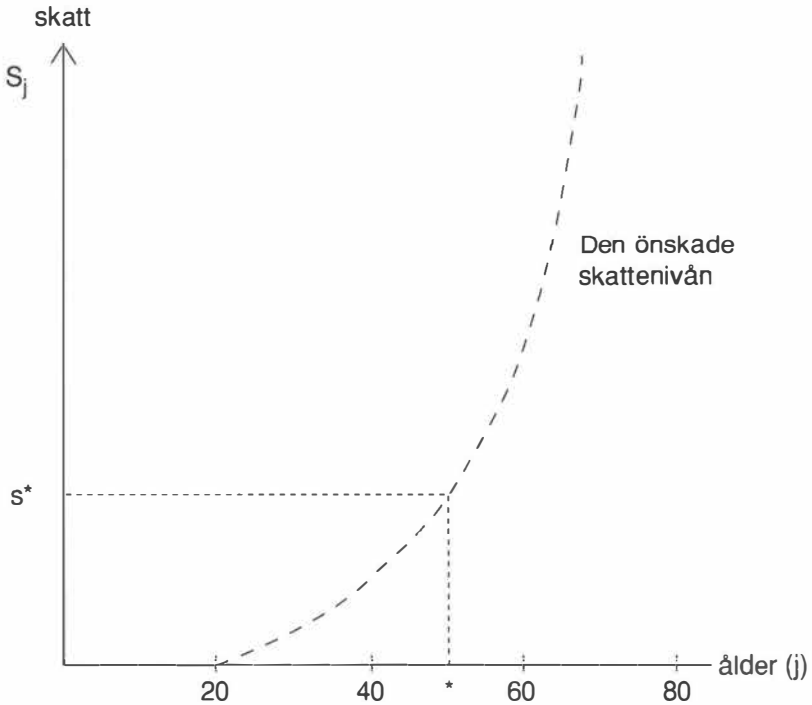
Här har vi använt beteckningen R för antal pensionärer, P för genomsnittlig pension, A för antal förvärvsarbetande och W för genomsnittlig lön. Enligt (7') gäller det att avgiften/skatten är lika med produkten av *beroendekvoten* (R/A) och *ersättningskvoten* (P/W).²³

Vilken nivå på skatten och därmed pensionen vill folk ha? En person som står i början av sin yrkeskarriär har en situation liknande den som vi talat om i familjemodellen (avsnitt 2). Det är fråga om att göra en lämplig avvägning mellan otålighet och kostnader enligt villkoret (4). Denna avvägning leder fram till slutsatsen att skatten bör vara, säg, s_{ung} . För en godtycklig individ, som agerar under fullt kostnadsansvar, är detta den optimala nivån på skatten och därmed på pensionen. Majoriteten har dock en annan uppfattning. Av uppenbara skäl vill de flesta ha en högre skatt/pension. Mest angelägna om att höja skatten är pensionärerna, som får en motsvarande högre pension utan att betala något alls. Därefter angelägna är äldre förvärvsarbetande, som visserligen får betala den högre skatten, men bara under en relativt kort tid. För några års högre skatt får de en högre pension resten av livet. Varje åldersgrupp har en egen föredragen nivå på skatten, som vi betecknar s_j . Ju yngre individerna är, desto lägre är s_j , men alla ligger över nivån s_{ung} .

Figur 6.3. illustrerar situationen. Den inritade kurvan anger hur nivån på den önskade skatten (och därmed pen-

sionen) stiger med åldern. Medianväljaren återfinns i mitten. Om hans önskemål är s^* , så gäller att (nästan) hälften av de röstberättigade (eller snarare röstande) önskar en lägre skatt och att lika många önskar en högre skatt. Med denna nivå på skatten kommer pensionen att ligga högre än i såväl familjemodellen som den privata premiereservsmodellen. Från de yngres synpunkt ter sig samhället därigenom mindre angenämt. Om en tillspetsad formulering tillåts, innebär livet för deras del armod i ungdomen och överflöd på ålderdomen. Detta är naturligtvis ineffektivt.

Figur 6.3. Önskad nivå på skatten/pensionerna i olika åldersklasser. (*) = medianväljaren.



Anm. Efter pensioneringen (vid 60) blir den önskade nivån i princip oändlig.

Utfästelser om framtida pension. En modifikation skall nämnas. Övergången till ett fördelningssystem och de efterföljande skattehöjningarna måste inte göras så att pensionärerna blir de mest gynnade. Det går att få majoritet för en reform som innebär att de största fördelarna går till personer i medelåldern. Detta uppnås genom att man låter övergången ske genom utfästelser om *framtida* pensionsförmåner. Ett exempel är det svenska ATP-systemet, där det krävs en kvalificeringstid på trettio års förvärvsarbete för att erhålla full pension (i förhållande till lönen). Genom sådana krav utesluts pensionärerna från möjligheten att göra en engångsvinst, samtidigt som vinsten för äldre förvärvsarbetande beskär.²⁴

En förändring av detta slag har betydelse för pensionsnivån. I och med att tyngdpunkten bland beslutsfattarna förskjuts nedåt i åldersklasserna, avtar intresset för skattehöjningar. Pensionssystemet kommer därmed att ligga mer i linje med de önskemål som finns i den unga generationen. Det betyder lägre pensioner och en i motsvarande mån reducerad belastning på samhällsekonomin. Observera dock att det fortfarande handlar om ett överdimensionerat system, dvs. ett slags tvångssparande, enligt i varje fall de allra yngstas värdering.

Hur övergången från ett premiereservssystem till ett fördelningssystem påverkar det nationella nettosparandet har berörts i det föregående (avsnittet "Marknaden"). Det finns ingen anledning att tro att ett statligt fördelningssystem skulle ha en mindre skadlig inverkan på sparviljan än ett privat, familjebaserat fördelningssystem. I bägge fallen är incitamenten till nettosparande mycket svaga.

Osäkerhet om livslängden

Vi skall nu behandla ett par, sinsemellan ganska olika, problem som hör samman med osäkerhet om livslängden. Ett problem är att personer som bidrar till familjernas försörjning, kalla dem familjeförsörjare, kanske dör i förtid. Skulle detta inträffa, kan det bli ett besvärande avbräck i familjens inkomster. Ett annat problem är att familjens åldriga medlemmar kanske lever väsentligt längre än vanligt. Detta medför inget inkomstbortfall, men väl ett krav på ökade utgifter, vilket kan vara lika besvärande. Det senare problemet behandlas först.

Risken för ett långt liv

För att illustrera problemet med lång levnad, återvänder vi till den nyttomaximerande långgivaren i avsnittet "Marknaden". Antag, att denne inte kan utesluta möjligheten att han lever ytterligare en period, dvs. dör vid 100 istället för vid 80 års ålder. Låt oss säga att sannolikheten är 10 respektive 90 procent för dessa utfall. Den sannolika livslängden är alltså 82 år. Vad skall han göra?

Försök att lösa problemet på egen hand kan inte bli särskilt framgångsrika. För att vara säker på att inte svälta ihjäl, måste personen i så fall agera som om han med säkerhet kommer att leva i 100 år. Det betyder att han, grovt räknat, måste fördubbla utlåningen under den tid som förvärvsarbetet pågår. Konsumtionen blir i motsvarande mån mindre, om än inte nödvändigtvis samtidigt. Om nivån på konsumtionen skall dras ned, är det lämpligt att neddragningen sker under hela livet. Så inträffar då vad man kan vänta, nämligen att han ändå dör vid 80 års ålder. Det betyder att han tvingas lämna ca 20 procent av livsinkomsten outnyttjad. Detta är naturligtvis högst otillfredsställande.

Genom att personer i samma situation samarbetar, kan

alla få det bättre. Marknadslösningen är att man bildar en fond för att täcka merkostnaden för de personer som de facto blir långlivade. Det är tillräckligt att var och en sätter in medel motsvarande cirka två års konsumtion. I utbyte får de individer som lever länge ett bidrag som täcker tjugo års extra konsumtion på ålderdomen. På så sätt behöver man bara betala ett måttligt pris för att vara säker på att inte svälta ihjäl. Priset är att man går miste om ca två års konsumtion i fallet att man dör (relativt) ung. Detta är bara cirka 1/10 av det pris man behöver betala utan samarbete.²⁵

Försäkringar. Den typ av samarbete som beskrivs i föregående stycke är exempel på ett försäkringsarrangemang. Närmare bestämt är det fråga om en åldersförsäkring. Vad vi talat om i tidigare avsnitt är ganska enkla transfereeringar av typen gåva/gengåva, lån/amortering och skatt/bidrag. Försäkringar är mer komplexa. Utmärkande för dem är att de är villkorliga: man betalar en premie (eller avgift) för rätten att erhålla viss ersättning om ett eller annat förhållande – en s.k. skada – inträffar. Villkoret kan t.ex. vara att man lever efter en viss ålder. Ersättningen kan utgå som en annuitet, dvs. med ett visst årligt belopp, eventuellt så länge man lever, men den kan också vara t.ex. ett engångsbelopp. Hur ersättningen utformas är en lämplighetsfråga som får provas från fall till fall.²⁶ En åldersförsäkring med ersättningen i form av en annuitet kallas pensionsförsäkring.

För att en försäkring skall gå ihop, måste summan av de premier som erläggs av de försäkrade vara minst lika stor som summan av de ersättningar som blir aktuella. I den försäkringsteoretiska litteraturen har man framför allt intresserat sig för fallet att premierna differentieras på *auktuariemässiga* grunder. Innebörden är att varje försäkrad betalar en premie som är minst lika stor som det för hans del förväntade värdet på ersättningen. För den i'te personen kan denna princip skrivas

$$(8) \quad p_i \geq \prod_i m_i \quad i=1, 2, 3, \dots$$

Här betecknar p_i premien, medan II_i betecknar sannolikheten att försäkringsvillkoret skall uppfyllas, dvs. att en skada skall inträffa, och m_i betecknar det ersättningsbelopp som i så fall blir aktuellt. Dessa storheter kan vara olika för olika personer.

För enkelhetens skull tänker vi oss nu att försäkringen gäller en enda typ av skada med en enkelt identifierbar risk.²⁷ Som en ytterligare förenkling håller vi oss till fallet att det bara finns två kategorier försäkringstagare ($i=1, 2$). Skillnaden mellan dem är att de har olika stor (förväntad) sannolikhet att råka ut för skada. Det handlar om en lågriskgrupp med sannolikheten för skada II_1 och en högriskgrupp med sannolikheten för skada $II_2(>II_1)$. I det aktuella fallet, där det handlar om en pensionsförsäkring, kan II_i uppfattas som ett mått på den i 'te kategorins förväntade livslängd utöver den ålder som krävs för ersättning. Annorlunda uttryckt, II_i tolkas i detta fall lämpligen som det förväntade antalet ersättningsår för den i 'te gruppen. Beträffande storleken på II vet vi att kvinnor har ett försteg framför män, högutbildade framför lågutbildade, tjänstemän framför arbetare osv.

För att fortsätta med det tidigare exemplet, antar vi att högriskgruppen har 20 procents sannolikhet att leva till 100 års ålder, mot bara 10 procent för lågriskgruppen. Är försäkringen aktuariemässig, är den premie personerna i höginkomstgruppen skall betala dubbelt så hög som premien för individerna i lågriskgruppen. Under de gjorda förutsättningarna uppgår den till ett belopp motsvarande ca fyra års konsumtion.

Vi har här räknat med att var och en försäkras sig mot risken att han själv skall bli långlivad. Det är detta fall som ligger närmast lånemodellen i avsnittet "Marknaden". Som lätt inses är detta inte den enda möjligheten. Ett alternativ är att barnen försäkras sig mot att föräldrarna skall bli extra långlivade. Detta alternativ passar bra i familjemodellen, där ansvaret för åldringarnas försörjning primärt ligger på just barnen. I folkhemmet behövs inga åtgärder alls. Så länge åldersstrukturen är konstant, räcker det skatteuttag man hade igår lika bra idag. Sker det svängningar i medellivslängden m.m., är dessa ytterst små.²⁸

Risken att dö i förtid

Vi övergår till det andra problemet, att familjeförsörjare kanske dör i förtid. Det bör betonas att det handlar om personer med explicita eller implicita skyldigheter mot andra, såsom låntagare och småbarnsföräldrar. I annat fall har frånfallet inget intresse från försäkringssynpunkt. Den avlidne kan förvisso inte själv kvittera ut ersättningen.²⁹

Att folk köper livförsäkringar brukar tas som ett belägg för att det trots allt finns altruistiska motiv för människors handlande. Man får dock vara försiktig med denna tolkning. För det första, att det förekommer livförsäkringar är inte samma sak som att folk faktiskt bekymrar sig om de efterlevandes välfärd. Det kan vara de efterlevande själva som står bakom köpet av försäkringen. För det andra, som vi tidigare noterat är det svårt att i familjesituationen göra en distinktion mellan folks omtanke om varandra och deras omtanke om sig själva. Mycket av det man gör för andra, gör man också för sig själv. Att köpa livförsäkring är naturligt för personer som ingår i en familjegemenskap.

I princip är det inget konstigt med livförsäkringar. I det aktuariemässiga fallet betalar man en premie som är proportionell mot det valda ersättningsbeloppet och den uppskattade dödsrisken. Det förra sätts lämpligen så högt att de efterlevande kompenseras för inkomstbortfall o.d. En grov uppskattning av dödsrisken kan man få från livslängdstabeller, som visar dödsrisken för män och kvinnor i olika åldrar, eventuellt uppdelade efter region och socio-ekonomisk status. För en noggrannare uppskattning använder man dessutom uppgifter om kända sjukdomar, kroppsvikt, rökvanor osv.

Livförsäkringar förekommer också i välfärdsstaten. Ersättningen utgår som en annuitet för efterlevande maka och minderåriga barn. Det är notabelt att efterlevandeskyddet, framför allt änkepensionen, tillhör de mera kontroversiella inslagen i socialförsäkringssystemet. Att män och kvinnor behandlas olika anses förlegat, liksom att man över huvud taget har ett efterlevandeskydd för vuxna. I Sverige har det tagits steg för att ändra systemet i den riktning som kriti-

kerna önskar. En invändning mot barnpensionen är att den är differentierad efter den avlidnes lönenivå (intjänade pensionspoäng). Det är knappast fallet att barn till välbeställda föräldrar har större behov än andra barn.

Problem i försäkringsmarknader

Om folk kan få försäkringar av beskrivet slag, är osäkerheten om livslängden inget större problem. Det är emellertid inte säkert att det spontant uppkommer en fungerande marknad för detta slags försäkringar. Det kan också vara så att försäkringarna ger upphov till samhällsekonomiska kostnader till följd av ofördelaktiga beteendeförändringar. Vi skall nu se lite närmare på de problem som är typiska för försäkringsmarknader.

Fripassagerare. Det blir kanske inte någon större efterfrågan på försäkringarna. Alternativet att stå utan försäkring behöver inte vara särskilt dåligt, nämligen om ens medmänniskor gärna agerar välgörare. Genom att räkna med detta, kan man bespara sig utgiften för försäkringen och använda inkomsten till något trevligare. Effekten blir inte bara att det uppkommer ett "behov" för välgörenhetsinsatser. Dessutom blir försäkringsmarknaden tunnare, vilket kan vara ett bekymmer. Vi har i det föregående understrukit vikten av att det är många som deltar i försäkringen. Det är genom "de stora talens lag" som man minskar osäkerheten om utfallet för gruppen som helhet och pressar kostnaden för skyddet. Att folk underlåter att försäkra sig för att åka snålskjuts på andras välvillighet, kan alltså leda till att försäkringarna som sådana blir dyrare.

Om förekomsten av fripassagerare bedöms vara ett problem, finns möjligheten att göra ifrågavarande försäkring obligatorisk. Som exempel kan trafikförsäkringen nämnas. Genom att denna är obligatorisk, slipper man råka ut för oförsäkrade medtrafikanter. Detta är ett starkt argument. Varför man skall ha t.ex. pensionsförsäkringar och sjukförsäkringar obligatoriska, är inte lika lätt att motivera, efter-

som frånvaron av försäkring i dessa fall strängt taget bara drabbar den oförsäkrade själv. Det viktigaste skälet till att sådana försäkringar ändå är obligatoriska i många länder, torde vara att folk i allmänhet tar illa vid sig av att se gamla och sjuka lida nöd.³⁰

Kollektiva risker. Det kan också vara utbudet som sviktar. Försäkringar fungerar bäst när det rör sig om varandra oberoende skador med en lätt identifierbar risk. Denna förutsättning är inte alltid uppfylld. Exempelvis kan man i fallet med livförsäkringar inte utesluta att det sker många dödsfall samtidigt till följd av naturkatastrof, krigshandlingar o.d. Det handlar i sådana fall om en s.k. kollektiv risk. I förhållande till sådana risker finns det inget att vinna på samverkan. En grupp av försäkringstagare är lika utsatt som dess medlemmar skulle vara om de vore utlämnade åt sig själva. Med kollektiva risker i bagaget försvinner vinsten av samarbete. Följaktligen försöker man utesluta kollektiva risker i försäkringskontrakten genom att rätten till ersättning förses med undantag (*force majeure*).

En alternativ lösning är att man bygger upp ett system av *återförsäkringar*. Det innebär att försäkringsgivarna köper/säljer försäkringar av varandra. På så sätt kan man få en global spridning av risktagandet. Härigenom blir praktiskt taget alla kollektiva risker lokala och därmed hanterbara. Eftersom det inte inträffar naturkatastrofer o.d. överallt på jordklotet samtidigt, får var och en av dessa skador en dimension som försäkringssystemet klarar av.

Utestängning. Ytterligare ett problem är att det kan finnas personer som vill försäkra sig, men som inte har råd att betala den premie som begärs. Detta gäller i första hand personer med hög riskexponering när försäkringarna är aktuariemässigt prissatta. Det är inte svårt att föreställa sig sådana fall. Ta som exempel fallet att den diskuterade långlevnadsförsäkringen täcker eventuella utgifter för plats på vårdhem. För en person som bedöms ha ett stort vårdbehov kan premien uppgå till åtskilliga årsinkomster.

Skall det undvikas att personer i denna situation blir be-

roende av välgörenhet, finns ingen annan möjlighet än att subventionera deras försäkring. Subventionen kan vara explicit på så sätt att staten (eller en privat välgörare, t.ex. en kyrka) betalar en del av premien, eventuellt via en betalcheck. Ofta är subventionen mer inlindad och svår att se. Det förmenta stödet ges inte sällan genom en eller annan reglering. Ett exempel är att staten dels förbjuder försäkringsinrättningarna att differentiera premierna enligt aktuariemässiga grunder, dels kräver av dem att de inte avvisar någon som vill ha en försäkring. Detta är en modell som använts för bl.a. sjukkassor och arbetslöshetskassor.³¹

Adverse selection. Utestängningen beror i varje fall delvis på att man vet folks riskexponering. Ett annat problem uppkommer om försäkringsgivarna (till skillnad från vederbörande person själv) inte kan identifiera vilken riskkategori en person tillhör.³² Detta hindrar dem från att använda aktuariemässiga premier. I extremfallet har de inget alternativ till att ge alla försäkringstagare samma premie (motsvarande den förväntade ersättningen för befolkningen som helhet plus eventuellt pålägg). Detta är attraktivt för personerna med hög riskexponering, som därmed gärna försäkras sig, men inte för dem med låg riskexponering. Den enhetliga premien kan ligga så högt att det blir fördelaktigt för de senare att avstå från försäkringen. I så fall upptäcker försäkringsgivaren att han missbedömt storleken på ersättningsanspråken. Bland de personer som köpt försäkringen är riskexponeringen högre än i befolkningen som helhet. För att inte försäkringen skall bli olönsam, måste försäkringsgivaren då höja enhetspremien. Därmed är det dags för nya avhopp. Genom successiva premiehöjningar och avhopp krymper försäkringen till en obetydlighet.

Detta låter värre än det är. I praktiken har försäkringsgivarna vanligen goda möjligheter att ta reda på vilken riskgrupp folk tillhör. Ett exempel är att man ger en bonus till personer som utnyttjar försäkringen relativt lite, antingen så att de får tillbaka en del av premien eller så att de får förmånen av en lägre premie i framtiden.³³ Skulle staten av någon anledning förbjuda premiedifferentiering (se ovan), är

detta naturligtvis ingen framkomlig väg. Ett alternativ, som då kan övervägas, är att försäkringen görs obligatorisk. Detta hindrar avhoppet och därmed premiehöjningarna, men det kan förmodas att personerna med låg riskeexponering kommer att känna sig orättvist behandlade.

Moral hazard. I och med att folk försäkrar sig mot en viss skada, blir deras intresse av att undvika skadan mindre. Härigenom ökar riskeexponeringen och skadefrekvensen. Denna reaktion kallas *moral hazard*. Ett exempel skulle kunna vara att självmordsfrekvensen ökar på grund av att folk skaffar sig livförsäkringar som mildrar effekten för de efterlevande. Ett motdrag från försäkringsgivarnas sida är att införa en klausul i försäkringskontraktet om att ersättningen reduceras eller uteblir om självmord kan misstänkas.

Det är knappast möjligt att helt undvika *moral hazard*. Men man kan begränsa omfattningen genom att inkludera en *självrisk* i försäkringsvillkoren. Definitionsmässigt är då ersättningen mindre än värdet på skadan (enligt den försäkrades egen värdering). Härigenom medför skadan en (subjektiv) nettokostnad för den försäkrade. Hur självrisken kan utformas kommer att illustreras i det följande.

Bestående inkomstbortfall

Detta avsnitt skall behandla bestående inkomstbortfall till följd av arbetsskada o.d. Inledningsvis ges en liten påminnelse om hur den svenska välfärdsstaten vuxit fram under detta århundrade. De viktigaste stegen redovisas i figur 6.4.

Denna sammanställning visar i hur hög grad de tidiga stegen i den svenska välfärdsstatens utveckling var inriktade på försäkringar mot olyckor och sjukdomar i samband med arbetet. Man lade uppenbarligen stor vikt vid familjeförsörjarnas väl och ve. Men tiderna förändras. Idag finns det för-

Figur 6.4. Milstolpar i den svenska välfärdsstatens utveckling under 1900-talet. Årtal inom parentes anger ikraftträdandet.

1901	Lag om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbetet
1909	Förordning om ersättning för kroppsskada ådragen under militärtjänstgöring
1913	Lag om pensionsförsäkring (1914)
1916	Obligatorisk försäkring för olycksfall i arbetet (1918)
1918	Fattigvårdslag (moderniserad)
1929	Lag om försäkring för vissa yrkessjukdomar
1931	Förordning om erkända sjukassor (1932–35)
1934	Förordning om erkända arbetslöshetskassor (1935)
1935	Lag om folkpensionering (1937)
1937	Bidragsförskott
1946	Ny folkpensioneringslag (1948). Familjebidrag till värnpliktiga
1947	Familjebostadsbidrag. Allmänt barnbidrag (1948). Allmän sjukförsäkring (1955)
1952	Kommunalt bostadstillägg till folkpension
1954	Lag om yrkesskadeförsäkring (1955)
1956	Socialhjälpslag (1957)
1959	Allmän tilläggs pension (1960–63)
1962	Lagen om allmän försäkring (1963)
1964	Studiesocialt stöd
1969	Pensionstillskott till folkpension (1969–81). Bostadstillägg till barnfamiljer
1973	Allmän tandvårdsförsäkring (1974). Föräldraförsäkring (1974). Arbetslöshetsförsäkring (1974). Lag om kontant arbetsmarknadsstöd (1974)
1975	Lag om delpensionsförsäkring (1976). Nya utbildningsbidrag (1976). Vuxenstudiestöd (1976)
1976	Lag om arbetsskadeförsäkring (1977)
1980	Lag om socialtjänsten (1982)
1981	Flerbarnstillägg (1982)
1989	Skattefritt hemsjukvårds- och hemvårdsbidrag. Bidrag för tillfällig vård av sjuk anhörig eller vän i hemmet

Källa: SCB, Offentliga sektorn, Utveckling och nuläge, Andra utgåvan 1990.

slag om att helt slopa denna typ av försäkring. Motiveringen är att det skulle kunna räcka med det skydd som sjukförsäkringen och pensionsförsäkringarna har att erbjuda. Detta är en diskutabel ståndpunkt. Den är bara befogad om arbetskadeförsäkringens enda funktion är att kompensera för inkomstbortfall. Detta är emellertid en degradering. Tra-

ditionellt har denna försäkring betraktats som ett viktigt instrument i den förebyggande hälsovården. Till detta kommer att den har en speciell ställning i förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden.³⁴ Vi skall återkomma till detta. Först skall något sägas om den allmänna förtidspensionen.

Allmän förtidspension

Den allmänna förtidspensionen är en del av välfärdsstaten. Till skillnad från vanliga pensioner, som berörts i det föregående, har förtidspensionerna inget med åldersförsäkringen att göra. Denna är istället ett slags *handikappförsäkring*. I Sverige finns nu över en kvarts miljon förtidspensionärer. Delvis handlar det om personer (över 60 år) som annars skulle ha varit arbetslösa, men till största delen är det fråga om personer med handikapp av något slag. En del handikapp är medfödda medan andra förvärvats genom olycksfall eller sjukdom. Inte minst trafiken genererar ett stort antal handikapp.

Vad som är ett handikapp kan diskuteras. Ingen är perfekt. Olika miljöer är olika krävande. Gamla hinder övervinns genom rehabilitering och nya hjälpmedel. Samtidigt är det en del dörrar som stängs. Ser man saken i detta perspektiv, är det inte särskilt meningsfullt att karaktärisera en person som mer eller mindre handikappad. Samma person kan vara både-och. Han kan vara handikappad i en miljö och med vissa ambitioner, medan han inte är detta i en annan miljö eller med andra ambitioner. Vi understryker detta för att framhålla problemet att bedöma den skada som trafikoffrer och andra råkar ut för. Att läkare ofta används för uppgiften, utesluter inte att det till stor del är fråga om sociala överväganden.

Som handicappförsäkring är den allmänna förtidspensionen mycket begränsad. Den ger bara ersättning för det inkomstbortfall som förorsakas av handikappet. Som regel är det inte särskilt svårt att identifiera inkomstbortfallet. Där så är möjligt utnyttjar man information om personens tidigare lön m.m. I vissa fall, speciellt när det gäller ungdomar,

tvingas man emellertid att göra ganska schablonmässiga uppskattningar. Vad är inkomstbortfallet för en nästan färdig civilingenjör som skadas svårt i en motorcykelolycka? Kommer myndigheterna inte på något bättre, utgår ersättningen med förtidspensionens minimibelopp, som ligger strax över existensminimum. Eventuellt blir detta personens inkomst fram till pensioneringen, då ålderspensionen tar över.

I detta sammanhang är det intressant att notera den väsentligt annorlunda inställning som råder i USA. Där ses inkomstbortfallet som enbart en del av personskadans vid t.ex. en trafikolycka. Vid värderingen av skadan, som ofta görs av domstol, händer det ofta att "sveda och värk" bedöms ha ett högre värde än inkomstbortfallet. Skadeståndskrav på åtskilliga miljoner kronor godtas av amerikanska domstolar. Det kan förekomma skadestånd också i Sverige, men dessa ligger vid sidan om förtidspensionen och är enligt amerikansk standard mycket blygsamma. Patientförsäkringen är ett exempel.

Låt oss dröja något vid trafikskadan. Ett alternativ till förtidspension är att man får ersättning från *trafikförsäkringen*. Det skulle innebära att premierna för trafikförsäkringen måste höjas, och än mera så om "sveda och värk" ersätts, samtidigt som skatteuttaget kan sänkas i och med att utgifterna för förtidspensionen minskar. Om inte annat, har detta en effekt på inkomstfördelningen. Medan betalningen för förtidspensionen kan antas vara proportionell mot lönen³⁵, är premien för trafikförsäkringen differentierad med avseende på olikheter i de förväntade ersättningsbeloppen. För personer utan bil blir kostnaden säkert lägre. Vilka som får betala mera är svårt att säga, men det kan förmodas att t.ex. unga män i sportbil tillhör denna kategori. Som tidigare nämnts kan man ganska enkelt få fram de aktuariemässiga premierna genom att använda ett bonussystem.

Det stannar inte med en fördelningseffekt. Till denna kommer effekter på beteendet. Eftersom premiesättningen (bonussystemet) ger folk incitament att vara försiktiga, kommer det att bli en minskad riskexponering i trafiken. Detta resulterar i färre olyckor, döda och skadade. Sådana

positiva effekter uppnås inte när skadade ersätts genom förtidspensionen och man rent allmänt undviker att ge kompletterande ersättning för "sveda och värk".

Livränta

Ersättning från den allmänna arbetsskadeförsäkringen är en annuitet som kallas *livränta*. Denna börjar utgå ett antal månader efter det att en skada inträffat. Initialt erhåller den skadade vanlig sjukpenning. Till beloppet är livräntan större än förtidspensionen. I princip är den lika stor som den lön man skulle ha haft om ingen skada inträffat. Liksom förtidspensionen upphör livräntan när den försäkrade når pensionsåldern.

Poängen med att ersätta arbetsskadorna med livränta istället för förtidspension är att man kan få en positiv effekt på folks beteende. En förutsättning är dock att betalningen av försäkringen sker med aktuariemässiga premier. Annars ges inga incitament att minska riskexponeringen på arbetsplatserna. Tyvärr är denna förutsättning numera inte uppfylld. Betalningen av arbetsskadeförsäkringen sker idag med en löneskatt som är lika hög i alla företag. Företagen erhåller alltså ingen bonus för ansträngningar att minska riskexponeringen. Med tanke på detta vore det ingen större förlust om arbetsskadeförsäkringen gick upp i förtidspensionen. Som vårt exempel med trafikförsäkringen indikerar, finns det emellertid ett annat och bättre val att göra, nämligen att återskapa en aktuariemässig arbetsskadeförsäkring.

Det går att tänka sig två modeller av arbetsskadeförsäkringar. I den ena modellen har varje företag en försäkring, medan löntagarna själva är försäkringstagare i den andra modellen. Vilken modell som är bäst, beror på omständigheterna. Avgörande är vem som skall ha incitamentet att reducera riskexponeringen. Allmänt kan sägas att detta incitament skall ligga hos den av parterna som har störst inflytande på riskexponeringen. Om det är oaktsamhet från de anställdas sida som är problemet, är det lämpligt att ha

individuella försäkringar. Om det, å andra sidan, är så att skadorna mer beror på brister i arbetsmiljön och organisatoriska problem, är det lämpligt att ha företagsvisa försäkringar.³⁶ Det är fullt möjligt att olika branscher använder olika modell.

I och med att betalningen differentieras efter skademängden, blir kostnaden för den totala mängden arbetsrelaterade olyckor (och sjukdomar) annorlunda fördelad. Detta påverkar konkurrensläget och utvecklingen i stort. I fallet med företagsvisa försäkringar erhåller företag med låg riskexponering (och premie) en förbättrad situation, medan företag med stora risker och höga premier får svårt att överleva. I fallet med individuella försäkringar sker det en motsvarande ändring i konkurrensförhållandena bland anställda. Premierna kommer att variera med hur försiktig och omsorgsfull man är. För typiska "olycksfåglar" blir det en fördel att byta till ett jobb med relativt låg riskexponering. Annars går en stor del av deras lön åt till att betala för skador.

Statens uppgift

På det aktuella området finns det uppenbarligen en stor risk för *snålskjutsåkning*. Det handlar om stora försäkringspremier, varför det är frestande att vara fripassagerare. Detta är desto allvarligare som det ofta handlar om skador som berör utomstående. Det är viktigt att det då finns möjlighet att ge adekvat ersättning. Detta talar för obligatoriska försäkringar. I första hand är det arbetsskadeförsäkringen och trafikförsäkringen som bör vara obligatoriska. Man kan också överväga att kräva försäkring t.ex. av personer som åker i skidbackar. Sådana försäkringar kan till stor del ersätta förtidspensionen. Detta skulle inte bara ha en gynnsam effekt på viljan att förebygga skador. En annan fördel är att finansieringen av dessa flyttas utanför skattesystemet, vilket gör finansieringen samhällsekonomiskt billigare.

Ytterligare ett problem på detta område är att personer föds med handikapp eller förvärvar dessa under barndomen. I princip skulle dessa personer kunna få ersättning på så

sätt att föräldrarna tecknar en passande försäkring, men det kan vara enklare att staten tillhandahåller ett grundskydd för denna kategori. Det är svårt att kontrollera att föräldrar verkligen skaffar sig försäkring. Ibland är det till och med svårt att veta vem som är far till ett barn.

Problem med "adverse selection" o.d. blir mindre i och med att försäkringarna är obligatoriska. Vi har berört effekter på incitamentsstrukturen. Individuell betalning och därmed individualiserat ansvar stimulerar prevention. Allt detta talar för att denna del av socialförsäkringssystemet reformeras.

Tillfälliga inkomstbortfall

Vi är nu framme vid det sista ämnet i detta kapitel, nämligen tillfälliga inkomstbortfall. Dessa diskuteras en hel del i den allmänna debatten, men är principiellt inte särskilt konstiga. De viktigaste anledningarna till tillfälligt inkomstbortfall är barnsbörd, sjukdom (egen och andras) samt arbetslöshet. Är det något som behöver kompenseras? Hur skall detta i så fall lämpligen göras?

Privata arrangemang

Egentligen är familjen väl ägnad att hantera tillfälliga inkomstbortfall. Så länge det handlar om små belopp – vi ser nu saken i hela livscykelns perspektiv – behöver familjen ingen större buffert för att klara av problemet. Behöver den egna kassan tillfälligt stärkas, finns möjligheten att ta lån. Tidigare var sådana lån ett viktigt inslag i kommunernas sociala verksamhet. Men försäkringar kan inte helt undvaras. De kommer in i bilden därför att det inte bara handlar om inkomstbortfall med en marginell effekt på livsinkomsten. Under årens lopp kan en familj råka ut för så många och

långvariga inkomstbortfall att det sammantaget blir en fullt kännbar reduktion av livsinkomsten. För ensamstående kan smärtgränsen vara ganska låg.

Traditionellt har familjerna skaffat sig det kompletterande försäkringsskyddet genom att bilda s.k. *kassor*. Eftersom intresset är gemensamt för personer som arbetar på en viss arbetsplats, har kassans personkrets ofta varit just arbetskamrater. Andra möjligheter är att medlemmar i en fackförening eller boende i ett visst område bildar en kassa.³⁷ Hursomhelst fungerar kassan som en vanlig försäkring. Medlemmarna sätter in en del av lönen när de arbetar och får viss ersättning från kassan när de blir sjuka eller arbetslösa.³⁸ Ersättningen vid sjukdom inkluderar vid behov vård.³⁹ I och med att medlemmarna känner varandra väl, blir det någorlunda lätt att stävja missbruk.

Lägg märke till att missbruk och *moral hazard* inte är samma sak. Ett exempel på missbruk är att man säger sig vara sjuk utan att vara detta. Ett annat exempel är att man uppstår arbetslöshetsersättning utan att försöka hitta ett nytt arbete. *Moral hazard* har med själva riskexponeringen att göra. På grund av försäkringen blir man kanske mindre försiktig med att skydda sig mot infektioner (eller för den delen också graviditeter), eller man blir sturskare i förhållandet till arbetsgivarna. Detta ökar mängden legitima inkomstbortfall.

Såväl missbruk som *moral hazard* blir mindre om kassarsättningen ges med en betydande självrisk, eventuellt i efterskott genom att framtida premier blir högre. Samtidigt som missbruk blir kostsamt också för den enskilde, blir det lönande (1) att undvika sjukdom och arbetslöshet och (2) att återkomma i arbete så snart som möjligt. Ett sådant beteende håller premierna nere och ökar kassans möjligheter att klara påfrestningar.

En principiellt intressant fråga är om självriskan skall vara progressiv eller regressiv. I det progressiva fallet växer självriskan med ersättningens storlek, dvs. inkomstbortfalllets varaktighet. Det betyder att man får mindre ersättning över tiden, vilket kan antas intensifiera folks ansträngningar att återgå i arbete. I det regressiva fallet stiger ersätt-

ningen över tiden. Detta har fördelen att inkomstbortfallen kompenseras förhållandevis mer ju större de är, men samtidigt blir incitamenten att återgå i arbete allt svagare. Risken är att folk vänjer sig vid att vara utan arbete ("inlärld hjälplöshet") och att det sker en segmentering av befolkningen i arbetande och icke-arbetande.

I Sverige har system med progressiv självrisk dominerat. Detta åstadkommes lättast genom att man helt enkelt tidsbegränsar ersättningen. Kassan kan t.ex. begränsa sitt åtagande till ett års ersättning i förbindele med en viss skada. I andra länder ser man annorlunda på saken. Vi skall nu avstå från att göra en värdering. Utslagsgivande är vad man tror om effekten på de försäkrades beteende.

Staten

Under mellankrigstiden utsattes såväl sjukkassor som arbetslöshetskassor för stora påfrestningar. Stigande premier hotade att skapa problem med fripassagerare, utestängning och adverse selection. Även kollektiva risker gjorde sig gällande. För arbetslöshetskassorna gav 1930-talets massarbetslöshet en tydlig påminnelse. För sjukkassorna var det mer fråga om att den tekniska utvecklingen successivt ökade vårdkostnaderna.

På 1930-talet övertog staten en del av kostnadsansvaret för kassorna. Då infördes systemet med *erkända* kassor. På villkor att kassorna var öppna för alla, alltså även t.ex. icke-fackligt anslutna, och hade en återhållsam premiesättning, erhöll de subventioner i proportion till den totala ersättningssumman. Med vissa modifieringar tillämpas denna modell alltjämt på arbetslöshetsområdet, där kassorna administreras av fackförbunden. Det är dock värt att understryka att kassorna vänder sig till personer som har arbete. Arbetslöshet bland ungdomar som lämnar skolan och äldre, vars ersättningsmöjligheter från kassan är uttömda, ersätts av staten på annat sätt. Därvid eftersträvas att ersättningen i möjligaste mån sker i kombination med utbildning o.d.

Sjukassorna lades ned vid mitten av 1950-talet, då det i

deras ställe kom en allmän sjukförsäkring. Den är skattefinansierad och ger ersättning i form av sjukpenning och sjukvård.

I båda fallen har man länge haft en mycket låg självrisk, men uppenbara problem med *moral hazard* har gjort att det nu finns en strävan att låta individerna bära en del av kostnaderna. Sjukpenningen har sänkts i förhållande till vederbörandes normala lön (*sjukpenninggrundande inkomst*) och patientavgifterna har höjts i delar av vården.

Noter

¹ En analys av transfereringars fördelningseffekter görs i Söderström (1988).

² Här används termen konsumtionsbehov för att understryka att vissa "objektiva" förhållanden, såsom vädret eller konsumentens hälsa och familjeförhållanden, har betydelse för konsumtionsefterfrågan. Man kan betrakta konsumtionsbehoven som en egen kategori efterfrågebestämmande faktorer (vid sidan om preferenser och budgetvariabler, dvs. priser och inkomster) eller som ett inslag i preferensbildningen.

³ Med familj avsågs ursprungligen tjänstefolk, av *famulus* (lat.) tjänare.

⁴ Om det vid en viss tidpunkt finns Q_t åldringar, så finns det också $Q_t(1+q)$ övre medelålders, $Q_t(1+q)^2$ yngre medelålders och $Q_t(1+q)^3$ barn. Lagg märke till att antalet barn och åldringar är större än antalet medelålders under de förutsättningar som antagits gälla.

⁵ Optimumvillkoret har härletts under förutsättningen att varje familjemedlem disponerar lika stor del av familjeinkomsten. Det förtjänar nämnas att det blir samma slags lösning i fallet att familjemedlemmarna får olika stora delar av familjeinkomsten så länge som var och en har en fix andel.

⁶ Det är en överdrift att en fjärdedel av befolkningen skulle vara åldringar. I Sverige är det runt en femtedel som är ålderspensionärer. Till detta kommer dock ett betydande antal förtidspensionärer.

⁷ Längre fram kommer försäkringsmarknaden att stå i fokus för vårt intresse. Liksom i föregående avsnitt bortser vi nu från osäkerhet om livslängden respektive storleken på arbetsinkomster och konsumtionsbehov.

⁸ Det är underförstått att varje barn har en god man för att hantera sådana affärer.

⁹ Om långgivaren är i yngre medelåldern, behöver lånet ha en löptid på två perioder. I annat fall kommer återbetalningen för tidigt i hans liv. För låntagaren innebär detta att återbetalningen dröjer tills han är i övre medelåldern, men i gengäld får han agera långgivare tidigare.

¹⁰ För enkelhetens skull antas utlåningsräntan vara lika stor som inlåningsräntan. Detta är rimligt i fallet med (obeskattade) bilaterala lån. När lånen förmedlas av mellanhänder, såsom banker, kan dessa tänkas vilja upprätthålla en viss räntemarginal som provision.

¹¹ För en närmare diskussion om detta fall, se Samuelson (1958). Där påvisas möjligheten av även kraftigt negativa räntesatser. Samuelsons diskussion av detta räknas som ett klassiskt verk inom såväl penningteori som socialförsäkringsteori. (En begränsning är att hans resonemang är baserat på en modell utan barn. Alla förekomande lån ges av övre medelålders till yngre medelålders.)

¹² Vi förutsätter att avhopparna tar sina minderåriga barn med sig. Avhopparnas kostnad för barnens försörjningen blir alltså varken större eller mindre.

¹³ Ett intressant exempel är systemet med bidragsförskott. Detta infördes på 1930-talet som ett medel att förbättra i första hand barnens, men också kvinnornas, ställning. Som namnet anger, står staten för utbetalningen av de underhållsbidrag det är fråga om. I möjligaste mån täcker staten sina utgifter genom avgifter på fäderna. Skulle en betalningsskyldig far vara ovillig, kan man använda indrivning.

¹⁴ För en beskrivning av hur det svenska familjestödet är utformat, se Meisairri-Polsa & Söderström (1992).

¹⁵ Därmed är inte sagt att den *brain drain* som följer av utflyttningen skulle sakna ekonomisk betydelse. Vad vi menar är att utflyttningen inte ger upphov till akuta problem. Man kanske kan uttrycka saken så att det är ekonomins tillväxttakt snarare än dess inkomstnivå (på kort sikt) som påverkas.

¹⁶ I familjemodellen kanske finansieringen inte kostar något alls. Avgörande är hur de förvärvsarbetande värderar "skyldigheten" att bidra till barnens och andra (beroende) familjemedlemmars försörjning. Har de lika stor nytta (i betydelsen glädje) av anhörigas konsumtion som av egen konsumtion, är kostnaden lika med noll. Detta villkor är alltid uppfyllt när transfereringarna sker helt spontant. Vore givarens nytta av mottagarens konsumtion lägre än hans egen nytta av att konsumera samma resurser, skulle han inte lämna dem ifrån sig.

¹⁷ Ett system av detta slag används som jämförelsealternativ för att bedöma välfärdsstatens omfördelningseffekt i Söderström (1988).

¹⁸ Det kan finnas flera marginalväljare, i princip en för varje fråga.

¹⁹ En närmare diskussion om det svenska pensionssystemet finns i Bo Söderstens bidrag.

²⁰ Enligt villkoret (6) kan detta förstås så att $(1+r) > (1+q)(1+z)$.

²¹ Hade barnen haft rösträtt skulle de stött denna ståndpunkt.

²² Det finns en hake i detta resonemang. Eftersom vinsten av reformen stiger med åldern, kan varje person som ännu inte nått pensionsåldern se en fördel i att den sker i morgon istället för idag. Det är ett motiv att rösta nej. Problemet är att om alla gör så, blir det aldrig någon reform. Vi antar att man inser detta. För en närmare diskussion om detta slags komplikationer i den politiska beslutsprocessen, se Söderström (1990).

²³ Om det t.ex. går 6 pensionärer på 10 förvärvsarbetande ($R/A=0,6$) och pensionen utgör 70 procent av genomsnittslönen ($P/W=0,7$), så är den erforderliga avgiften/skatten lika med 42 procent ($t=0,42$).

²⁴ För att ändå få majoritet för reformen fick man i det svenska fallet dock ge de äldre generösa övergångsbestämmelser. Se Kruse & Ståhlberg (1977).

²⁵ Observera att den samarbetande gruppen förutsätts vara stor. Om det

rör sig om ett litet antal människor, som i en familj, kan man inte ta för givet att genomsnittsåldern verkligen blir 82 år. Den kan bli såväl mindre som större. Följaktligen måste man i detta fall göra *större* avsättningar för att möta långlevnadsrisken.

²⁶ Försäkringar är exempel på ett s.k. *contingency contract*. T.ex. vissa anställningskontrakt kan också vara av denna typ. Utmärkande för sådana kontrakt är att man inkluderar förbehåll o.d. som rör ett eller annat yttre förhållande (*state of nature*), såsom vädret eller senaste valutgång.

²⁷ När en försäkring täcker ett stort antal skador, som inträffar med sannolikheter som inte är oberoende, blir försäkringsmatematiken lätt ganska komplex.

²⁸ Vi talar nu inte om trendmässiga förändringar. De är anteciperade och därmed ointressanta från försäkringssynpunkt. Blir folk trendmässigt allt äldre, vilket ser ut att vara fallet, så måste ett allt större del av livsinkomsten avsättas för åldringarnas konsumtion. Huruvida konsumtionen under andra faser av livscykeln samtidigt behöver sänkas, beror på vad som händer med arbetsutbudet och produktiviteten. Om folk väljer att arbeta ett större antal år, kan detta naturligtvis kompensera för medellivslängdens tillväxt.

²⁹ I Sverige har det funnits ett stort intresse av detta slags försäkringar som ett instrument för skatteplanering. Här lämnar vi sådana aspekter åt sidan.

³⁰ En del länder har obligatoriet begränsat till låginkomsttagare. Bättre ställda förutsätts kunna klara sig på egen hand.

³¹ Om det är en bra modell kan diskuteras. Det är inte säkert att personerna med hög riskexponering verkligen blir hjälpta. Det är troligt att försäkringsinrättningarna, oavsett om dessa drivs som kooperativ eller företag, kommer att pröva vägar för att undvika olönsamma försäkringstagare. För detta ändamål kan de använda mer eller mindre subtila trakasserier. Lyckas man inte med detta, är det risk att försäkringsverksamheten måste upphöra (se nedan).

³² Det handlar i detta fall om s.k. *privat information*.

³³ Detta slags system är speciellt vanliga på bilförsäkringarnas område.

³⁴ För en utförlig analys, se Lyttkens (1985).

³⁵ Det är ett standardantagande i detta slags analyser att löneskatten vältras bakåt på löntagarna i proportion till vars och ens lön. Alternativet är att skatten belastar företagets vinster, vilket är osannolikt i en liten öppen ekonomi, eller att den vältras framåt på konsumenterna via pris-höjningar. Eftersom konsumtionsutgifterna är högt korrelerade med lönerna, blir det ingen större skillnad mellan dessa alternativ vad resultatet beträffar.

³⁶ En mellanting, som kan vara förtjänstfullt, är att varje avdelning eller arbetsgrupp har en egen försäkring.

³⁷ Kassafunktionen kan sägas ha varit ryggraden i skråväsendet.

³⁸ Jag känner inte till att barnsbörd räknats som en separat risk.

³⁹ Det gäller i första hand öppen vård. T.ex. den tunga mentalsjukvården har av tradition legat på staten eller kyrkan.

Referenser

- Kruse, A. & Ståhlberg, A.-Ch. (1977), *Effekter av ATP, En samhällsekonomisk studie*. Lund Economic Studies.
- Lyttkens, C. H. (1985), *Swedish Work Environment Policy, An Economic Analysis*. Lund Economic Studies.
- Meisairri-Polsa, T. & Söderström, L. (1992), *Swedish Family Policy and Fertility*. International Social Science Council (European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences).
- Samuelson, P. (1958), "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money", *Journal of Political Economy* LXVI: 467–82.
- Söderström, L. (1988), "The redistributive effects of social protection, Sweden", i J.-P. Jallade (red.), *The Crisis of Redistribution in European Welfare States*. European Institute of Education and Social Policy.
- Söderström, L. (1990), "Avgiftsbestämd tilläggspension, Ett alternativ till ATP", i L. Jonung (red), *Nya fält för marknadsekonomi*, SNS Förlag.

Författarpresentation

Bo Södersten, bokens redaktör, är professor i internationell ekonomi vid Lunds universitet. Hans forskning omfattar i första hand teorin för internationell handel. Han har vidare forskat om bostadsekonomi, arbetsmarknadsekonomi och ekonomiska system. Han har skrivit och redigerat ett tiotal böcker i ekonomiska och politiska ämnen.

Jonas Agell är docent i nationalekonomi och knuten till Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Hans forskning har framför allt gällt makroekonomiska och skatteekonomiska problem.

Christer Gunnarsson är docent i ekonomisk historia vid Lunds universitet. Hans forskning har främst berört utvecklingsekonomiska problem med tonvikt på politiska och institutionella förhållandens betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

Magnus Henrekson är ekonomie doktor och verksam vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, FIEF. Han har främst forskat kring den offentliga sektorns tillväxt, kreditpolitik, ekonomisk tillväxt och struktureffekter av det tidiga 1980-talets devalveringar.

Lars Hultkrantz är docent i skogsekonomi och t.f. professor i nationalekonomi, med inriktning mot turism och rekreation, vid Umeå universitet. Hans forskning har främst varit inriktad på ekonomiska och politiska frågor kring naturresurser och miljö, särskilt skog.

Lars Söderström är docent i nationalekonomi och arbetar f.n. med hälsoekonomi vid Linköpings universitet. Hans forskning har gällt olika aspekter på socialförsäkringssystemet, inte minst frågan om detta systems ändamålsenlighet ur de berörda individernas synvinkel.

Den offentliga sektorn

Den offentliga sektorn omfattar idag drygt 60 procent av våra totala resurser och spelar följaktligen en utomordentligt stor roll för den svenska ekonomins tillstånd och utveckling. Likväl har det i huvudsak saknats lämpliga läromedel för akademisk och annan undervisning om den offentliga sektorns ekonomi.

Den offentliga sektorn är tänkt som en introduktion i ämnet för den grundläggande akademiska undervisningen. I sex kapitel analyseras och beskrivs de väsentliga delarna av den offentliga sektorn, nämligen staten och institutionerna, den offentliga sektorns långsiktiga utveckling, teorin för produktion och konsumtion av offentliga nyttigheter, skattesystemet, ATP och pensions-systemets ekonomi och socialförsäkringarnas roll. Därigenom ger boken en utförlig behandling av den offentliga sektorns viktigaste delar.

Boken är närmast avsedd för den grundläggande undervisningen i nationalekonomi och ekonomisk historia. Den är emellertid inte tekniskt upplagd och vänder sig därför också till en bredare läsekrets med allmänt intresse av svensk ekonomi.

Författare: Bo Södersten (red.), Jonas Agell, Christer Gunnarsson, Magnus Henrekson, Lars Hultkrantz och Lars Söderström.

