ETT SVÅRSKÖTT PASTORAT

HUR FÖRNYA SVENSK POLITIK?

CARL JOHAN ÅBERG

SNS FÖRLAG

ETT SVÅRSKÖTT PASTORAT

ETT SVÅRSKÖTT PASTORAT

HUR FÖRNYA SVENSK POLITIK?

CARL JOHAN ÅBERG

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussioner av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företrädare för näringsliv, förvaltning, politik och media.

Verksamheten bedrivs genom
- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands.

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intressemässigt obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

Carl Johan Åberg
Ett svårskött pastorat
Första upplagen
Första tryckningen

© 1997: Carl Johan Åberg och SNS Förlag
Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Sättning: FaktorsTjänst i Malmö AB
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1997

ISBN 91-7150-690-X

Innehåll

Förord 7

1. Inledning och problemställningar 9

2. Svensk ekonomi i ett internationellt perspektiv 20

3. Politikens drivkrafter 41
Normativa och positiva teorier 43
En första ekonomisk teoribildning om politik 46
En ekonomisk teori för konstitutioner 48
Teorier om byråkratier och särintressen 51
Den demokratiska paradoxen 55
De politiska konjunkturcyklerna 59
Den statliga skuldsättningen och generationsproblemet 63
Medianväljarteoremet 65
Är politiken effektiv? 68
Kritiken mot public choice 71

4. Kort och lång sikt i ekonomisk politik 73
Resursernas fördelning över tiden 74
Coase-teoremet och den politiska marknaden 78
Den offentliga sektorns expansion 80
Det statliga pensionssystemet 85
Bostadspolitiken och särintressena 88
Underskottspolitiken 91
Sammanfattning 94

5. Poliktikens beslutsunderlag 96
Nationalbudgetarna 96
Långtidsutredningarna 100
En reformering av beslutsunderlaget 106

6. Hur ändra systemet? 112
De yttre villkoren 114
En politisk kulturförändring 117
En ändrad konstitution 126

7. Efterskrift 135

Litteratur 136

Personregister 141

Förord

Vid utarbetande av denna bok har jag haft förmånen att få hjälp av en lång rad personer som läst utkast eller ställt sin tid till förfogande för värdefulla diskussioner. För detta står jag i stor tacksamhetsskuld till: Krister Andersson, Göran Arvidsson, Niclas Berggren, Lars Bergman, Sune Davidsson, Bengt Dennis, Gunnar Eliasson, Stefan Fölster, Magnus Henrekson, Johan Myhrman, Marja Lemne, Leif Lewin, Assar Lindbeck, Mats Persson, Olof Peterson, Olof Ruin, Ingemar Ståhl, Birgitta Swedenborg, Hans Tson Söderström, Torgny Wadensjö, Jörgen Weibull, Lars Werin och Pontus Åberg.

Stefan Sandström och Åsa Ahlin har hjälpt mig med statistiken i kapitel 2 och Lars Lundgren med litteraturreferenserna. Elwy Öberg har varit en ovärderlig hjälp med att tolka mina manuskript.

Till alla dessa vill jag rikta ett varmt tack. Ingen av dem bär dock något ansvar för de många tillkortakommanden som finns i skriften. Dessa bär jag själv ett odelat ansvar för.

Stockholm den 24 juli 1997
Carl Johan Åberg

1. Inledning och problemställningar

Om något parti inför 1970 års val – det första med Sveriges nya konstitution – hade presenterat ett program för de närmaste 25 åren med följande huvudpunkter:

- en kraftigt ökad statsskuld,
- en ökning av arbetslösheten till 13 procent – totalt sett,
- en realt sett stillastående köpkraft för hushållen under en stor del av perioden,
- en kraftig ökning av offentlig sektor till priset av en ökning av skattekvoten från 40 till 60 procent,
- en utförsåkning av den svenska ekonomin i förhållande till andra OECD-länder – från en topposition till 16:e plats,

då tror jag inte att det partiet fått särskilt många röster.

Ändå är detta resultatet av drygt 25 års politisk och ekonomisk utveckling. Vi har alltså fått en utveckling i Sverige som sannolikt ytterst få väljare skulle ha röstat för om det verkligen framlagts som ett seriöst politiskt program för hela 25-årsperioden. I stället har vi under de sammanlagt 9 valrörelser vi haft sedan 1970 hela tiden bibringats uppfattningen att det politiska systemet kan åstadkomma arbete, tillväxt, social välfärd och ekonomisk rättvisa. Visst har det funnits skillnader mellan partierna. I en levande demokrati vore det konstigt annars. Men de har nästan alltid haft det gemensamt att ställa i utsikt att "kurvorna skall vända upp-

åt" och att människorna i olika avseenden skall få det bättre. I flera avseenden har det blivit så, men i många andra har det i varje fall på längre sikt blivit tvärtom.

Detta skulle jag vilja kalla den svenska demokratins paradox: att vi i det som är västvärldens mest politiserade samhälle fått en ekonomisk utveckling som sannolikt en stor del av väljarna aldrig skulle ha röstat för om den lagts fram som ett långsiktigt program. I stället har utvecklingen sedan 1970 styckats upp i nio valperioder där valrörelserna kommit att domineras av kortsiktiga löften om arbete och välfärd – samtidigt som land efter land vuxit förbi Sverige i ekonomiskt avseende. Och detta gap mellan löften och utfall har inte tenderat att minska utan snarare tvärtom. Kulmen hittills var de generösa löftena om en kraftigt minskad arbetslöshet i 1994 års valrörelse. Att socialdemokraterna på ett sent stadium under denna valrörelse under beteckningen "det öppna mandatet" gjorde en allmän reservation för att vissa åtstramningsåtgärder kunde bli aktuella förändrar inte denna bild.

Nu ligger det i sakens natur att det politiska systemet i en öppen demokrati inte utövar något fullständig kontroll över ekonomin. Detta låter sig knappast göras ens i en långtgående diktatur med extraordinära maktbefogenheter åt ledningen. Men av de västliga demokratierna finns det inte något land där den politiska sektorn i vid mening – dvs. inte bara staten utan även kommunerna och landstingen – utövar ett så långtgående inflytande över ekonomin som i Sverige. Ungefär två tredjedelar av resursförbrukningen styrs av politiska beslut om offentlig konsumtion, investeringar och transfereringar.[1] Detta borde tala för att det i Sverige skulle vara en relativt kort väg mellan politiska löften och måluppfyllelse. Under de senaste decennierna – då just den politiska sektorns expansion varit kraftig – är det emellertid mycket som talar för att det är tvärtom.

[1] Enligt senast tillgänglig OECD-statistik uppgick den offentliga utgiftskvoten (General government total outlays) i Sverige 1996 till 65,4 procent av BNP, vilken är den högsta andelen i hela OECD-området. Näst högst ligger Danmark på 61,6 procent.

Men kan då inte detta växande gap bero på vårt lands stora utlandsberoende som gör oss mera utsatta för svårförutsägbara och av vårt politiska system svårpåverkbara internationella störningar? Under åren sedan 1970 har vi drabbats av flera oljekriser och av tidvis stor oro på de internationella finansmarknaderna. Vår stora politiska sektor till trots skulle därför den politiska måluppfyllelsen måhända vara svårare att åstadkomma i Sverige än i andra länder?

Som jag närmare kommer att utveckla i det följande tror jag emellertid inte att Sveriges internationella beroende numera är så mycket större än flertalet andra länders inom OECD-området. Internationella kriser och den ökade konkurrensen från i första hand de ostasiatiska länderna har drabbat alla de tidigt industrialiserade länderna på ett i stort sett likartat sätt. Att effekterna blir olika stora har mera att göra med hur snabbt och smidigt de olika länderna kan anpassa sina ekonomier till ändrade förutsättningar än på själva känsligheten hos t.ex. branschstrukturen. Med undantag för oljetillgångar tror jag inte heller att skillnader i de naturgivna förutsättningarna – i form av t.ex. malm- eller skogstillgångar – numera spelar någon större roll för att förklara skillnader i de olika ländernas tillväxt och inkomster. Japan är ett tydligt exempel på den ringa betydelse dessa faktorer har nu för tiden.

Min huvudtes är i stället att förklaringen till den svenska ekonomins relativa tillbakagång under senare decennier finns att söka i det politiska systemets sätt att fungera. Jag vill inte lägga ansvaret för detta på något enskilt parti eller några enskilda politiker utan på brister i hela systemets sätt att fatta kollektiva beslut.

Många pekar på att det är trögheter på arbetsmarknaden som är huvudanledningen till Sveriges relativa tillbakagång. Visst har dessa spelat en roll.[1] Men jag tror att det politiska systemet spelat en väl så stor roll. Och trögheterna på arbetsmarknaden är ju egentligen själva till stor del ett resultat av den politiska "regimen".

[1] Ett aktuellt exempel på denna typ av förklaringar ges i SNS Konjunkturråds rapport 1997: I otakt med omvärlden.

I vissa avseenden valde vi i Sverige i slutet av 1960-talet en relativt extrem konstitution – slutligt konfirmerad genom 1974 års grundlag. Den nästan exakta millimeterrättvisan i riksdagsrepresentationen för de partier som kommer över 4 procent är ett exempel, avskaffandet av tvåkammarsystemet, den gemensamma valdagen för riks-, regional-och lokalval, det stora antalet riksdagsledamöter är några ytterligare förändringar som ökade genomslaget av de opinioner som härskar under valrörelsen och under själva valdagen på bekostnad av mera långsiktiga överväganden. Tidigare hade t.ex. den eftersläpande majoriteten i första kammaren och den överviktning i andra kammaren som gjordes för det största partiet medfört att valdagens opinioner inte fick samma omedelbara genomslag som i den nya konstitutionen. Men dessa inslag hade blivit alltmer kritiserade av i första hand de borgerliga partierna som i dessa såg faktorer som för mycket lång framtid skulle säkra ett socialdemokratiskt styre i Sverige.

Det är emellertid inte konstitutionen enbart som lett till att det politiska systemet haft svårt att hantera de ekonomiska frågorna. Utan det är denna konstitution i kombination med den svenska partistrukturen och en politisk "kultur" i form av bl.a. en tidvis oförsonlig blockpolitik som enligt min mening skapat problemen. Kampen om regeringsmakten efter 1970 har i realiteten handlat om en liten grupp av väljare som vandrat fram och tillbaka över gränsen mellan de två stora blocken i svensk politik – det socialistiska och det borgerliga. Denna kamp har förts med medel som i första hand inte gällt Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling – dvs. möjligheterna att i framtiden trygga ekonomi och välfärd – utan snarare handlat om att via det politiska systemet och i det korta perspektivet dela ut förmåner utan någon större hänsyn till politikens långsiktiga effekter.

För egen del har jag i olika roller på nära håll kunnat bevittna den ökade kortsiktigheten i det ekonomisk-politiska beslutsfattandet och de växande svårigheterna att föra en långsiktigt effektiv politik. Mina första erfarenheter gjordes

under 1960- och 1970-talen, då jag först som medarbetare, sedan som planeringschef vid finansdepartementet deltog i utarbetandet av ett antal långtidsutredningar. I ett senare kapitel kommer jag att närmare analysera dessa utredningars ställning i det svenska politiska systemet. En slutsats blir där att dessa instrument för en mera långsiktig inriktning av den ekonomiska politiken inte egentligen någon gång sedan slutet av 1960-talet haft någon särskilt stark ställning i svensk politik. Den främsta anledningen är att politikerna inte velat låta det kortsiktiga valet av åtgärder underordna sig mera långsiktiga mål. Utredningarna har i många fall både redovisat behovet av en mera långsiktig inriktning av politiken och anvisat vägar för att uppnå långsiktiga mål. Men de olika regeringar vi haft under den nya konstitutionens tid har inte velat binda sig för en långsiktig inriktning utan åtgärderna har blivit alltmera kortsiktiga – inriktade på att vinna över de rörliga väljargrupperna till sin del av de två politiska blocken.

Mina erfarenheter av det svenska politiska systemet grundar sig emellertid inte enbart på arbetet med långtidsutredningarna. Under sammanlagt 16 år har jag i olika kapaciteter arbetat inom regeringskansliet. Under tre år var jag anställd vid det socialdemokratiska utredningskansliet i riksdagen. Under två år var jag landshövding i Västmanland och jag har varit med i – om jag räknat rätt – drygt 20 statliga utredningar.

Den bild jag har fått av hur det svenska politiska systemet fungerar är inte odelat positiv. Den bekräftar den ibland i statsvetenskaplig litteratur[1] framförda uppfattningen att det valsystem med direkt proportionalitet som successivt infördes i Sverige under 1970-talet kan leda till instabilitet, bl.a. genom partisplittring och oklara majoriteter. Konkurrensen mellan partierna har skärpts, vilket – till-

[1] Denna uppfattning redovisas av t.ex. Dennis C. Mueller i *Constitutional Democracy*, New York, Oxford 1996, sid. 106–111. Närmast som en kuriositet kan nämnas att Mueller anser att Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna inte uppvisar de instabiliteter som kan uppträda i system med direkt proportionalitet. Jag undrar om Mueller verkligen gjort en närmare analys av den politiska utvecklingen i Sverige under senare år.

sammans med den massmediala utvecklingen – lett till en allmänt sett ökad politisering utan att det politiska systemet på ett effektivt sätt kunnat hantera sitt växande ansvar. Fokusering på nästa val har blivit allt tydligare. Att vinna detta har blivit ett allt mer överordnat mål för arbetet i riksdag, regering och utredningsväsende. Den viktiga uppgiften att skapa stabilitet i samhällsutvecklingen har ersatts av kortsiktighet och en osäkerhet om vad som gäller på längre sikt.

Dessa svårigheter att finna långsiktiga lösningar på de ekonomisk-politiska problemen upplevde jag även mycket konkret under mina år som chef för AP-fonden 1990–1996. I och för sig är själva tillkomsten av AP-fonden 1960 ett exempel på ett dåtida långsiktigt tänkande. När ATP-systemet konstruerades under 1950-talet utformades det som ett s.k. fördelningssystem, dvs. den pensionerade befolkningens pensioner finansieras genom ett avgiftsuttag på den samtidigt levande aktiva generationen. Som jag närmare kommer att behandla i kapitel 4 var själva valet av pensionssystem ett utslag av ett kortsiktigt tänkande. Men för att ge detta fördelningssystem en finansiell stabilitet konstruerade Gunnar Sträng en fond som skulle utjämna kortsiktiga variationer i förmåner och avgifter och ge stadga åt systemet.

Som pensionssystem har emellertid ATP-systemet fungerat allt sämre genom att avgifterna redan under 80-talet inte längre täckte utgående pensioner. Man tvangs till upprepade avgiftshöjningar. Dessa nådde ett tak under början av 1990-talet och därefter har systemet gått med växande underskott.

Systemets svagheter upptäcktes redan under början av 1980-talet, men trots ett mångårigt utredande har ett nytt och stabilare system ännu inte kunnat beslutas annat än i princip – i första hand till följd av delade meningar inom det socialdemokratiska partiet.

Hade inte ATP-systemet för sin förlusttäckning kunnat falla tillbaka på AP-fondens avkastning så hade det sedan länge fått reformeras i grunden. Men om ingenting görs kommer fonden så småningom en dag inte att finnas kvar

och har man inte under tiden reformerat systemet så kommer mycket drastiska försämringar av pensionsförmånerna att få genomföras.

Eftersom en omläggning övergångsvis leder till en del nackdelar för vissa grupper har det politiska systemet inte orkat med att genomföra förändringen – trots att man kan visa att varje uppskjutande leder till att omläggningkostnaderna i framtiden blir ännu större.

Erfarenheterna från AP-fonden har också varit intressanta på ett annat sätt. AP-fonden är den absolut största placeraren på den svenska kapitalmarknaden. Under de turbulenta åren i början av 1990-talet attackerade flera ledande representanter för det svenska politiska systemet marknaden för att vara odemokratisk och sätta sig över politiskt fattade beslut – detta trots att en av anledningarna till t.ex. de höga räntorna i Sverige var en rad i demokratisk ordning fattade beslut om en mycket stor statlig upplåning. Enligt min mening är det ologiskt att på detta sätt spela ut det politiska systemet mot ett ekonomiskt marknadssystem och entydigt utgå ifrån att det ena är mera demokratiskt än det andra. Jag har för egen del haft förmånen att leva i både den politiska och den marknadsekonomiska världen och mina erfarenheter är att den politiska världen är väl så mycket styrd av politiska marknadskrafter som vad den ekonomiska är av sina styrande faktorer. Den ena utgörs av en marknad för väljarnas röster under nästa val, den andra gäller en marknad för varor och tjänster, där den enskilde – trots den politiska sektorns växande betydelse – fortfarande har en relativt hög grad av självbestämmande.

Det har förvånat mig att de svenska politiska analytikerna inte i någon större utsträckning analyserat sambandet mellan vår ekonomiska utveckling och den politiska marknadens egenskaper. Det finns en omfattande forskning i första hand i de anglo-saxiska länderna om drivkrafterna på och egenskaperna hos denna marknad. Den kallas i allmänhet för public choice-skolan och har i första hand hämtat sin analysmetod från det ekonomiska området. Med tanke på de omfattande och genomgripande effekter som det politis-

ka systemet har på resursförbrukningen och den ekonomiska strukturen i Sverige så borde man i varje fall pröva hur långt man kommer med denna metod vid analysen av våra svenska problem. Att detta forskningsområde trots sin angelägenhet inte blivit mer uppmärksammat kan bero på att det hamnat mellan statskunskapen och nationalekonomin. Ämnesmässigt handlar det om de politiska institutionerna och medborgarnas val av partier och politiker, dvs. det ämnesområde som statsvetarna brukar syssla med. Metoden är emellertid den ekonomiska vetenskapens. Public choice är skärningspunkten mellan dessa båda discipliner.

I det följande kommer jag att redovisa mitt försök till en analys av svensk politik med utgångspunkt i public choiceskolans metoder. Finns det något i denna analysansats som pekar på att det svenska politiska systemet skulle behöva reformeras för att få de svenska politikerna att ta ett större ansvar för ekonomins långsiktiga utveckling och i sista hand de svenska medborgarnas ekonomiska framtid än vad som sker idag? Jag kan inte frigöra mig från tanken att kortsiktigheten byggdes in i politikernas motivation genom 1974 års konstitution, som när det gällde valet till riksdagen började tillämpas redan i 1970 års val. Det var denna som gjorde "väljaren suverän på valdagen". Men det kommer en dag efter valdagen. Det kommer ett år efter valåret. Det kommer också en ny valperiod efter den innevarande. Det är inte givet att valdagens stämningar och önskemål även är representativa för denna framtid. Hur detta skall kunna förverkligas är den egentliga problemställningen i denna bok.

Detta leder också över till en annan, likartad problemställning – nämligen hur pass effektivt det svenska politiska systemet egentligen fungerar. Utgångspunkten för en sådan analys är att det hos de svenska medborgarna finns en föreställning om i vilket samhälle de vill leva och hur det politiska systemet bäst kan gagna deras intressen. Men hur effektivt transformerar politikerna och det politiska systemet dessa behov och önskningar till den konkreta samhällsutvecklingen? Politikerna själva är snara att ställa effektivitetskrav på och att göra utvärderingar av olika samhällsin-

stitutioner. Men det finns ingen institutionaliserad form för utvärdering av effektiviteten i det centrala politiska beslutsfattandet[1] – annat än den som ligger i det politiska systemet självt med regelbundet återkommande val. Men man kan knappast hävda att denna form av effektivitetsgransning påminner särskilt mycket om den som t.ex. Riksrevisionsverket bedriver av andra verk och myndigheters verksamhet eller den som Riksdagens revisorer bedriver. Det politiska systemets granskning i form av konkurrensen mellan de olika partierna fullgör enligt min mening inte rollen av en systematisk granskning av om det demokratiska systemet i sin helhet verkligen skapar ett samhälle som står i överensstämmelse med de enskilda medborgarnas önskemål. Jag kan inte frigöra mig från misstanken att det politiska systemet drivs av egna krafter, där vaktslåendet om det egna partiet och den egna karriären spelar en viktig roll för förklaring av det faktiska handlandet.

Jag kan inte heller frigöra mig från misstanken att media – den tredje statsmakten – inte alla gånger drivs av en osjälvisk strävan att utvärdera hur väl det politiska systemet företräder medborgarnas intressen. Här är marknadskrafterna minst lika tydliga som på den politiska marknaden. Upplagejakten och konkurrensen om lyssnare och TV-tittare har fostrat generationer av journalister som knappast kan beskyllas för att ha satt ekonomins långsiktiga utveckling i centrum. Den tekniska utvecklingen av i första hand TV-mediet har också ritat om den politiska kartan i den meningen att populism och enkla slagord nu tränger ut den upplysthet som är en hörnsten i en fungerande demokrati. Skulle grundlagsberedningen, som förberedde 1974 års reform, göra om sitt arbete i dag, så tror jag att man skulle byggt in mer av spärrar mot kortsiktig populism än vad som blev fallet i 1974 års konstitution.

[1] Ett av förslagen (nr 96) i den s.k. Lindbeck-kommissionens rapport (SOU 1993:16) gällde en förstärkning av riksdagens revisions- och utvärderingsverksamhet.

Måste vi för all framtid leva med detta? Eller kan man förändra något i dagens samhälle som gör att vi får ut mer av det politiska systemet i form av en uthålligt bättre ekonomisk utveckling än vad som är fallet i dag?

Frågan är enligt min mening väl värd att diskutera. Och jag kommer att göra det genom att i närmast följande kapitel sätta in Sveriges ekonomiska utveckling sedan 1970 i ett internationellt perspektiv. Därefter kommer jag i kapitel 3 att ge en mycket summarisk framställning av den metod för analys av det politiska handlandet och den politiska marknaden som public choice-skolan står för.

I kapitel 4 kommer sedan en genomgång att göras av hur svensk politik har hanterat några långsiktiga problem och vilka långsiktiga effekter som den faktiskt förda politiken har fått. I det därnäst följande kapitel 5 gör jag en genomgång av långtidsutredningarnas ställning. Dessa utredningar är de enda samlade bedömningar som redovisas från regeringskansliet i fråga om ekonomins långsiktiga utvecklingstendenser. Frågan är vilken betydelse de har haft och har och om deras ställning och den använda analysmetoden på något sätt bör förändras så att den ekonomiska politiken skall kunna ges en långsiktigt sett mera effektiv inriktning.

I det avslutande kapitlet föreslår jag slutligen en del förändringar och reformer som både berör institutionella och konstitutionella frågor och den – internationellt sett – ganska speciella politiska kultur som vi fått i Sverige under senare år.

Det skulle varit intressant att också studera hur dessa frågor hanteras i andra länder. Flera har en konstitution som påminner om vår utan att ha hamnat i den "extrema" ekonomiska utveckling som Sverige gjort. I någon mån kommer förhållanden i andra länder att beröras, men detta blir partiellt och indirekt. Redan det ämne som jag förelagt mig i denna skrift är i förhållande till mina begränsade resurser mycket stort. Det handlar om hela det svenska politiska systemets sätt att fungera och skulle egentligen kräva mycket betydande forskningsinsatser för att man skulle kunna komma fram till väl grundade slutsatser. Men som jag tidi-

gare framhöll har vi i Sverige trots en omfattande statsvetenskaplig forskning enligt min mening inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt sambandet mellan politik och ekonomi och åt frågan om vilken roll det politiska beslutsfattandet spelar som förklaring till att Sverige haft en relativt sett så mycket sämre ekonomisk utveckling än de industrialiserade länderna i övrigt.

Jag tycker att det är angeläget att denna fråga debatteras – även om jag i denna bok inte kommer att kunna redovisa några särskilt uttömmande svar. Men åren går. Valperiod läggs till valperiod utan att vi lyckas ta oss ur den lågtillväxtekonomi som gör att vi nu inte längre kan sysselsätta alla som vill ha arbete och som gör att de svenska löntagare som har ett arbete får en allt sämre standard i förhållande till sina kollegor i andra länder. Den låga tillväxten har också – trots vår fortfarande mycket höga andel offentlig verksamhet – tvingat fram stora offentliga besparingsprogram.

Denna bok är mitt blygsamma bidrag till att få till stånd en debatt om detta sakernas tillstånd.

2. Svensk ekonomi i ett internationellt perspektiv

I inledningen framhölls att ämnet för denna bok är den svenska ekonomins utveckling sedan 1970 och sambandet mellan den låga ekonomiska tillväxten och den politiska utvecklingen. Den direkta anledningen till detta startår är att ett nytt valsystem då trädde i kraft och för första gången tillämpades i 1970 års val.

Åren kring 1970 blev också inledningen till en period med lägre tillväxt i den svenska ekonomin. Under de hundra åren 1870–1970 kunde Sverige uppvisa den högsta ekonomiska tillväxten i gruppen av jämförbara länder i Europa och Nordamerika. Särskilt under åren närmast efter andra världskrigets slut, 1945, hade vi kunnat dra stora fördelar av att ha stått utanför kriget: Vår produktionskapacitet var i stort sett intakt. Vår exportindustri hade en produktionsinriktning som var väl anpassad till den av återuppbyggnaden genererade efterfrågan. Men denna effekt klingade successivt av i takt med att våra konkurrentländer fick igång sin produktion med då i många fall modernare och mera konkurrenskraftig kapacitet. På något sätt hinner utvecklingen i kapp Sverige ungefär samtidigt som vi byter konstitution och en mer orolig och svårhanterlig politisk opinion gör sig gällande i landet.

År 1970 blev alltså inledningen till en period med klart lägre tillväxt i Sverige än vad vi upplevt under i varje fall de tidigare 15 åren. Men den intressanta frågan är inte primärt hur vår egen tillväxt utvecklat sig över tiden utan hur den

förhåller sig till den i andra jämförbara länder under dessa år. Har vi denna lägre tillväxt gemensam med liknande länder eller skiljer vi på något sätt ut oss i detta avseende? Genom den successiva avregleringen av varuhandeln och liberaliseringen av kapitalrörelserna och valutahandeln under senare år har de internationella förutsättningarna för i varje fall de länder som tillhört OECD-området blivit alltmer likartade. Större skillnader i ekonomisk utveckling mellan dessa länder måste i allt större utsträckning hänföras till karaktäristika hos länderna själva – inte till de allt mindre skillnaderna i de internationella förutsättningarna.

En viktig fråga när man skall sätta in Sveriges tillväxt i ett internationellt perspektiv är vilka länder vi skall jämföra oss med. Svaret beror i hög grad på syftet med jämförelsen. Som framgick av det inledande avsnittet är problemställningen i denna skrift att analysera sambandet mellan den ekonomiska och politiska utvecklingen i Sverige sedan 1970. En jämförelse med andra länder kan då ha sitt givna intresse om man t.ex. jämför Sveriges utveckling med ett antal länder som har en konstitution och politisk struktur som liknar vår eller – alternativt – länder som har en helt annan politisk marknad än vår. Ur sådana parvisa eller gruppvisa jämförelser kan förmodligen intressanta slutsatser dras.

Jag saknar emellertid helt förutsättningar att genomföra en sådan studie – främst av den anledningen att detta skulle kräva djupa insikter i andra länders politiska förhållanden, vilket jag inte har. De erfarenheter som jag trots allt har leder mig till slutsatsen att det måste vara en mycket svår uppgift att via jämförelser mellan olika länders konstitutioner och politiska system dra några tydliga slutsatser om huruvida ett visst system är bättre än något annat. Redan "mätproblemen" är stora. Dessutom är ju inte kausaliteten helt klar. Vad som är orsak och verkan i förhållandet mellan konstitution, partistruktur och grundläggande nationella värderingar är måhända inte helt kristallklart.

Min avsikt med den följande internationella genomgången är endast att teckna en bakgrund till den svenska ekono-

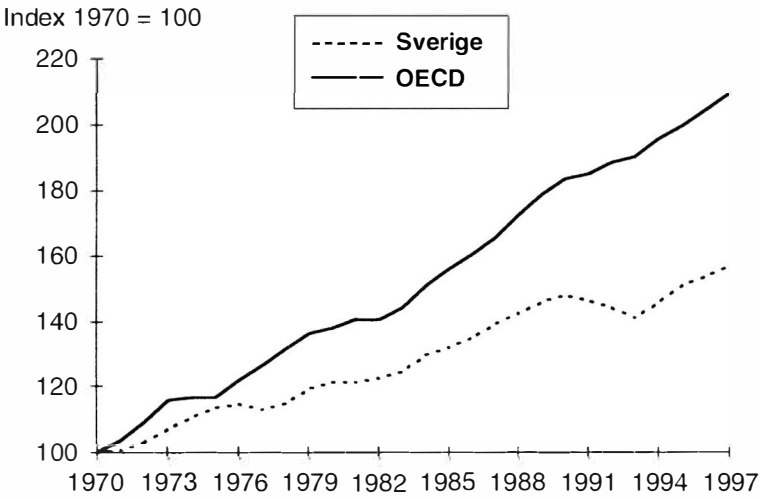
miska utvecklingen – ett slags internationell "bench-marking" med nationerna och deras olika politiska system som enheter. Och med detta syfte är det motiverat att välja en relativt bred grupp av länder som jämförelse.

Man skulle naturligtvis kunna argumentera för att begränsa gruppen till EU-länderna. Men för att få en ännu mer nyanserad bakgrund har jag valt att ta hela gruppen av OECD-länder. Förutom EU-länderna innehåller denna grupp t.ex. USA och Japan och även de med oss mera likstora länderna Australien och Nya Zeeland.

Att det finns ett rikligt statistiskt material för denna grupp har dessutom varit en fördel.

Ett mycket direkt – men samtidigt mycket grovt – sätt att mäta Sveriges tillväxt relativt andra industriländers är att jämföra BNP-tillväxten under perioden efter 1970. En sådan jämförelse redovisas i diagram 1.

Diagram 1. BNP-tillväxt 1970–1997.



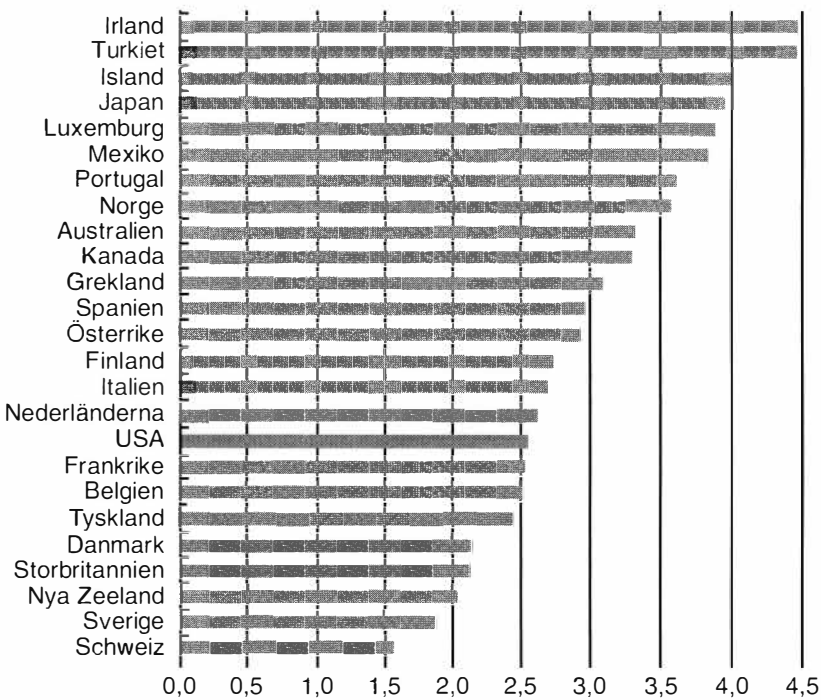
Anm: Siffrorna för 1996 är preliminära och för 1997 prognos.
Källa: OECD Economic Outlook

Under den aktuella perioden har hela länderområdets BNP i stort sett fördubblats, medan Sveriges endast ökat med 50 procent.

I diagram 2 visas den genomsnittliga BNP-tillväxten för vart och ett av de 25 OECD-länderna för perioden 1970–1995.

Som framgår av diagram 1 är det endast under kortare perioder som Sveriges BNP ökat parallellt med OECDs – t.ex. under åren före 1975 och 1983–84. Men båda dessa perioder sammanhänger i Sveriges fall med kortsiktiga ingrepp. I det första fallet beror det på den s.k. överbryggningspolitiken, i det andra på devalveringen 1982.

Diagram 2. BNP-utvecklingen 1970–1995 för enskilda OECD-länder.



Källa: OECD National Accounts

Tabell 1. BNP-utvecklingen per år i fasta priser (i procent).

	1970–77	1978–86	1987–96
Hela OECD	3,5	2,5	2,3
OECD-EU	2,5	2,0	2,3
Sverige	1,7	2,1	0,9

Källa: OECD Economic Outlook, nr 60, dec. 1996
Anm.: Siffrorna för 1996 är preliminära.

I tabell 1 redovisas BNP-utvecklingen för tre olika perioder.
Som framgår av tabellen är grundstrukturen under samtliga tre perioder densamma. Högst tillväxt har hela länderområdet. EU-länderna ligger som kollektiv något under hela OECD. Sverige ligger däremot klart under OECDs genomsnitt under samtliga tre perioder och lägre än EU under den första och sista perioden. Att vi inte gör det under åren 1978–86 sammanhänger med effekterna av den kraftiga devalveringen 1982.

Att bygga några mera långtgående slutsatser på de enkla jämförelserna i diagram 1 och 2 och i tabell 1 är emellertid inte helt lätt. De bygger visserligen på en av OECD-organisationen gjord standardisering av nationalräkenskaperna, vilket bör underlätta den internationella jämförbarheten. De bygger också på en av OECD genomförd länkning av länderkollektivet som under periodens gång undergått vissa förändringar. Så har t.ex. Mexiko blivit ny medlem i gruppen, vilket OECD har försökt att standardisera för i jämförelsen.

Men de bygger på över tiden fasta priser, vilket innebär att sådana förändringar i ländernas köpkraft som beror på förändringar i de relativa valutakurserna inte fångas upp i denna jämförelse. Schweiz har t.ex. under dessa år haft en i fasta priser räknat ännu långsammare BNP-utveckling än Sverige. Sveriges BNP har ökat med 50 procent mellan 1970 och 1995 medan Schweiz endast ökat med 45 procent. Samtidigt har emellertid den schweiziska valutan ökat i värde i jämförelse med de flesta andra OECD-länders, vilket inne-

burit att de schweiziska löntagarnas reella köpkraft och även de schweiziska skattebasernas reella värde ökat betydligt mer än vad som framgår av den fastprisberäknade BNP-utvecklingen.

Men BNP-utvecklingen ger ändå ett mått på den volymmässiga tillväxten av den totala produktionen i landet. Mätt på detta sätt ligger den svenska tillväxten under dessa år näst lägst av samtliga OECD-länder – endast underträffad av Schweiz.

Att Irland och Turkiet ligger högst i tillväxt under denna period är inte ägnat att förvåna eftersom dessa startade på en så låg nivå 1970. Men denna "catch up-effekt" kan inte förklara varför länder som Australien, Kanada, Nederländerna, USA, Frankrike och Belgien, som redan initialt hade en hög nivå på sin BNP, haft en klart snabbare tillväxt än Sverige.

Utfallet för Sveriges vidkommande blir ännu mer negativt, om man tar hänsyn till de olika förändringar i inflation och valutakurser som har skett under tiden sedan 1970. OECD gör de enligt min mening mest ambitiösa försöken att genomföra beräkningar av detta som både är jämförbara mellan länder och över tiden. Organisationen använder den s.k. PPP-metoden (PPP = Purchasing Power Parity). Man skapar en för samtliga länder gemensam korg av varor och tjänster och gör en beräkning av hur mycket denna kostar i de olika länderna under de olika åren med de priser som gällt vid varje beräkningstillfälle.[1] Genom att jämföra kostnaderna för denna gemensamma varu- och tjänstekorg får man ett mått på den reella köpkraften i landets BNP, som sedan kan användas för jämförelser över tiden som då tar hänsyn till skillnader i inflation och indirekt även valutautvecklingen länderna emellan.

Vid ingången av 1970-talet låg Sverige enligt dessa PPP-beräkningar på fjärde plats av de sammanlagt 24 länder som omfattades av jämförelsen. Före Sverige låg vid det tillfället Schweiz, USA och Luxemburg. Lägst låg Turkiet och Mexiko.

[1] Egentligen görs prisinsamlingarna endast vart femte år, men dessa observationer kedjas sedan framåt genom olika delar av resp. lands konsumentprisindex.

Tabell 2. Sveriges relativa position bland OECD-länder ifråga om BNP per capita beräknad enligt PPP-metoden.

År	**Rang ifrån toppen**	**År**	**Rang ifrån toppen**
1970	4	1990	9
1980	7	1995	16

Källa: OECD National Accounts, Vol. 1, Jan. 1997.

I tabell 2 redovisas hur Sveriges relativa position enligt dessa beräkningar förändrats fram till 1995. Som framgår av tabellen har Sveriges relativa position inom kretsen av OECD-länder hela tiden försämrats. Särskilt kraftigt har fallet varit under åren efter 1990, vilket är ett resultat av både den internationellt sett unikt kraftiga tillbakagången under åren 1991–93 i Sveriges BNP och av den relativt sett högre inflationen som bl.a. den samtidiga, kraftiga försvagningen av den svenska kronans värde under dessa år medförde.

Högst rang enligt detta sätt att mäta har under hela tiden USA och Schweiz haft – i USAs fall beroende på en långsiktigt ihållande uppgång av BNP och i Schweiz fall på en låg inflation och en nästan ständigt förstärkt valuta.

Den lägsta positionen har hela tiden intagits av Turkiet och Mexiko.

Det finns inget land inom denna grupp av 24 länder som så drastiskt har försämrat sin relativa position som vad Sverige har gjort. Svenska folket har alltså under dessa år blivit relativt sett fattigare än medborgarna i andra länder – ett förhållande som det inte råder någon djupare insikt om i Sverige. Utvecklingen för 1996 har knappast förändrat denna bild, eftersom BNP-utvecklingen i Sverige under detta år varit mycket svag – likaså kronkursen. Utvecklingen för 1997 – så långt denna nu är känd – verkar inte heller förändra bilden.

Det land som snabbast har vandrat uppåt i rangordningen är Norge, men det har sina speciella förklaringsfaktorer som inte primärt har att göra med vilken politik som har förts i detta land.

Olika metodiska invändningar kan emellertid även riktas mot detta sätt att jämföra de ekonomiska förhållandena i de olika länderna. En sådan invändning är att OECD utgått ifrån – och måste så göra vid denna beräkning – en för hela länderområdet gemensam varu- och tjänstebudget. Men de relativa priserna mellan olika varu- och tjänstegrupper är inte identiska i de olika länderna. Detta kan hushållen och företagen anpassa sig till, så att nyttoeffekterna av skillnaderna i priser och kostnader blir mindre.[1] I så fall skulle de skillnader i köpkraft som tabell 2 bygger på kunna vara överdrivna. Men sådana olikheter kan bara ge upphov till marginella skillnader och kan dessutom inte förklara den kraftiga förändringen över tiden i Sveriges relativa position.

Det är denna relativa tillbakagång i ekonomisk position som tillsammans med det höga skatteuttaget förklarar varför *den svenske löntagarens nettoinkomst* nu ligger klart under genomsnittet för de större EU-ländernas. I tabell 3 redovisas en beräkning av detta.

I tabell 4 redovisas olika svenska yrkesgruppers placering i förhållande till de OECD-länder där något så när jämförbara data kunnat erhållas.

Det är möjligt att utvecklingen i Sverige sedan 1993 något förbättrat situationen: Då har kronans kurs förstärkts något – i varje fall i förhållande till flera av EU-valutorna – vilket bör ha ökat de svenska löntagarnas köpkraft relativt andra länders. Därutöver har även löneökningarna i Sverige under senare år varit något högre än genomsnittet för våra konkurrentländer. Denna senare faktor kan möjligen vara en tröst för stunden, men får sina givna konsekvenser för vår konkurrenskraft och för sysselsättningens utveckling framöver.

---

[1] En klassisk diskussion av detta problem finns i Irving Fishers: *The Making of Index Numbers*. Cambridge 1922.

Tabell 3. Nettolöner för genomsnittliga industriarbetare i svenska kronor 1994 enligt OECDs PPP-beräkningar.

Land	Nominell lön i SEK	I % av högsta
Schweiz	231 177	100,0
Luxemburg	215 224	93,1
Kanada	214 024	92,6
USA	202 283	87,5
Japan	200 313	86,6
Tyskland	185 149	80,0
Belgien	171 456	74,2
Storbritannien	170 065	73,6
Norge	167 277	72,4
Irland	161 352	69,7
Danmark	161 107	69,6
Nederländerna	160 537	69,4
Österrike	159 328	68,9
Italien	154 028	66,7
Spanien	139 180	60,2
Frankrike	137 637	59,3
Sverige	126 701	54,8
Finland	123 456	53,4
Portugal	85 449	40,0

Källa: OECD National Accounts.

Av de två tabellerna 3 och 4 framgår likväl att ett stort antal av de svenska löntagarna har ett inkomstläge som ligger mycket lågt i förhållande till länder som vi i varje fall brukar jämföra oss med. Nu kan man emellertid invända att vi här mätt löner och köpkraft *efter* skatt – dvs. bortsett från att de skatter och avgifter som dragits bort från bruttolönerna ger upphov till tjänster och transfereringar från de offentliga sektorerna som i en del fall kan ersätta motsvarande privata konsumtion och i andra ge upphov till viktiga kollektiva välfärdsökningar. Eftersom den offentliga sektorn tar så stor andel av BNP i Sverige borde denna i varje fall i någon mån motverka den låga positionen ifråga om nettolön.

Tabell 4. Nettoköpkraften 1993 för olika yrkesgrupper enligt PPP-metoden.

	Sveriges rang-ordning*	Högsta nivå	Högsta nivå svensk köpkraft	Sverige i procent jämfört med Tyskland
Metallarbetare	8 (8)	USA	2,42	63,9
Sjuksköterska	8 (8)	USA	2,21	50,9
Journalist	8 (8)	Tyskland	2,45	40,8
Civilingenjör	7 (7)	Tyskland	1,83	54,8
Läkare	5 (8)	USA	3,09	71,5
Revisor	5 (8)	USA	1,90	69,3
Data-programmerare	6 (8)	Tyskland	2,03	49,3
Universitetslärare	5 (7)	Tyskland	1,69	59,1
Bussförare	8 (8)	Tyskland	2,04	49,0
Sekreterare	8 (8)	Tyskland	2,19	45,8
Gymnasielärare	8 (8)	USA	2,43	41,1

* Rangordning efter nettoköpkraft. Antalet länder inom parentes.

Källa: Krister Andersson: *Kapitalets rörlighet.* ESO-rapport, Stockholm 1995.

Det är riktigt så till vida att den offentliga sektorns andel av BNP är högre i Sverige än i något annat OECD-land.[1] Men problemet har nu blivit att Sveriges låga tillväxt lett till att den offentliga konsumtionen i vårt land räknad per capita och i en gemensam valuta inte längre är särskilt hög. Visserligen är andelen mycket högre än t.ex. i Kanada och USA, men eftersom vår totala BNP per innevånare utvecklat sig så långsamt i jämförelse med många andra länder, så

[1] Enligt OECDs statistik har den offentliga utgiftsandelen i Sverige stigit från 44 procent av BNP 1970 till 65 procent 1996. För hela OECD är motsvarande siffror 33 resp. 41 procent – andelen har stigit betydligt mer i Sverige än i OECD i sin helhet och ligger sedan länge högst bland dessa länder. Källa: OECD: Historical Statistics 1960–1994 och OECD. Economic Outlook. Vol. 60. Dec. 1996.

blir ändå volymen av offentlig konsumtion per capita inte nämnvärt högre än i ett antal länder med lägre andel.[1]

Här kan då genast invändas att sammansättningen av den offentliga konsumtionen i USA är annorlunda än den svenska och att den t.ex. innehåller mer av försvarsutgifter och utgifter för rättsväsendet. Den svenska innehåller mer av "individualiserbar" offentlig konsumtion än andra länder – dvs. mer av sådana offentliga tjänster som i en annan politisk miljö kan vara privat konsumtion. Men trots dessa skillnader i sammansättning är dock totalen, per capita räknat, inte så mycket större att de svenska löntagarna, som enligt tabellerna 3 och 4 under första delen av 90-talet har en klart lägre köpkraft efter skatt, blir tillnärmelsevis kompenserade genom en högre konsumtion av offentliga tjänster. Den totalt sett lägre BNP:n slår igenom även på den offentliga konsumtionen. Detta gäller även i motsvarande mån de offentliga transfereringarna.

För hela perioden sedan 1970 har *sysselsättningstillväxten* i Sverige varit relativt måttlig i jämförelse med flertalet andra OECD-länders. Att detta blivit fallet sammanhänger i någon mån med en "catch up-effekt": Vi gick in i denna period med en redan då relativt hög andel sysselsatta, även bland den kvinnliga befolkningen. Men den viktiga förklaringen till att ökningen för hela 25-årsperioden varit så låg ligger i den nästan unikt stora ökningen av arbetslösheten under 25-årsperiodens sista år. Vår sysselsättningsutveckling "toppade" under åren kring 1990 – därefter har den fallit kraftigt.

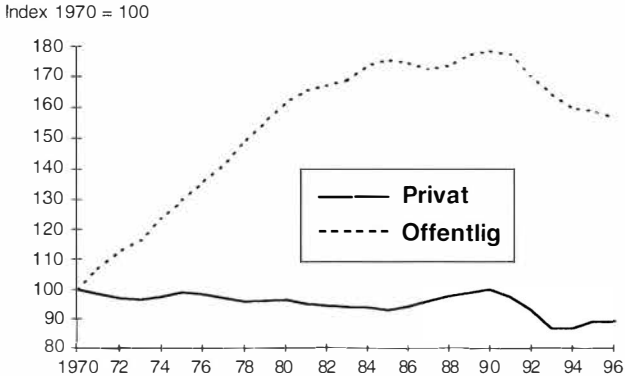
Av diagram 3a framgår att den offentliga sysselsättningen i Sverige ökat kraftigt ända fram till åren kring 1990, medan den privata minskat. Den uppgång som kan registreras för den privata sysselsättningen under de allra senaste åren räcker inte till för att föra upp denna till den nivå den hade 1970 för 25 år sedan.

---

[1] Enligt OECDs beräkningar av "Government Fiscal Consumption Expenditure" redovisade i OECD National Accounts ligger visserligen Sverige 1994 näst högst efter Danmark i fråga om offentlig konsumtion per capita av OECD-länderna, men relativt tätt följt av Norge, Kanada och USA.

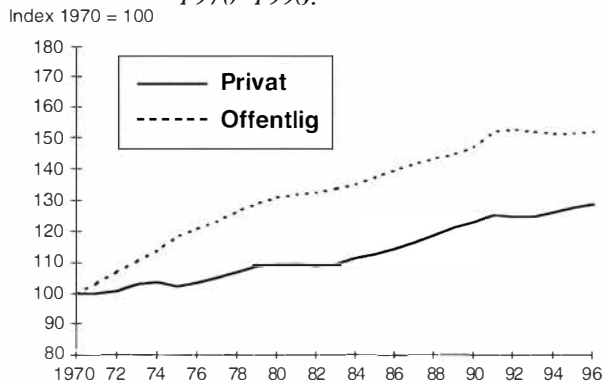
I diagram 3b redovisas motsvarande uppgifter för hela gruppen av OECD-länder. Av denna framgår dels att den offentliga sysselsättningsökningen inte varit lika snabb i hela länderområdet som i Sverige, dels att den privata sysselsättningen ökat i stort sett under hela tiden.

Diagram 3a. Offentlig och privat sysselsättning i Sverige 1970–1996.



Anm: Siffrorna för 1996 är en prognos.
Källa: Ekonomifakta

Diagram 3b. Offentlig och privat sysselsättning i OECD 1970–1996.



Anm: Siffrorna för 1996 är en prognos. I OECD-totalen ingår inte Luxemburg, Mexiko eller Tjeckien.
Källa: Ekonomifakta

Tabell 5. Bidrag till den totala sysselsättningen 1971–1992 i procent.

Sektor/Land	USA	Japan	EU	Sverige
Privat	41,0	23,4	7,0	– 5,7
Offentlig	7,2	2,4	6,2	13,2
Totalt	48,2	25,8	13,2	7,5

Källa: OECD

Av tabell 5 framgår hur bidragen till den totala sysselsättningsutvecklingen från den offentliga resp. privata sektorn har fördelat sig i några olika länder och ländergrupper.

Av denna framgår för det första vilken betydande skillnad som finns i den totala sysselsättningstillväxten mellan å ena sidan USA och Japan och å andra sidan Europa. Under de här aktuella åren har den totala sysselsättningen i USA räknad i antal personer ökat med nästan 50 procent, i Japan med 25 procent. Inom EU, vilket omfattar samtliga länder som nu är medlemmar, ligger den totala sysselsättningsökningen endast på 13 procent för 1970–1996.

Det är emellertid inte bara den totala sysselsättningsutvecklingen som skiljer Europa från de två stora OECD-länderna utanför Europa – utan det är också sysselsättningsökningens sammansättning. I USA och Japan består ökningen till helt övervägande del av den privata sektorns sysselsättning. Inom gruppen av EU-länder fördelar den sig däremot ungefär jämnt mellan de båda sektorerna. I Sverige har den privata sektorns arbetskraftsefterfrågan sjunkit under 25-årsperiodens gång. Nedgången har mer än väl motvägts av ökningen inom den offentliga sektorn, vilken 1992 sysselsatte drygt en tredjedel av arbetskraften. Utvecklingen under de senaste åren har i någon mån förändrat denna bild genom att den totala sysselsättningen börjat minska till följd av neddragningarna inom offentlig sektor – neddragningar som inte uppvägts av motsvarande uppgång i den privata sektorns arbetskraftsefterfrågan.

Den kraftiga ökningen av den offentliga sysselsättningen har även satt sina ofrånkomliga spår i Sveriges relativa *skatte- och avgiftsposition*. Taget som ett genomsnitt för hela 25-årsperioden ligger Sverige högst i skatte- och avgiftskvot av samtliga OECD-länder – strax under 50 procent. För många länder har den under perioden varit stigande – så även i Sverige där den omkring 1990 låg på drygt 55 procent. Sedan har den sjunkit något och ligger nu på drygt 50 procent.

Det är flera länder som ligger nära toppen och ibland byter position med varandra. Vid sidan om Sverige tar också Danmark ut mer än hälften av BNP i skatter och avgifter. Under senare år har Sverige enligt OECDs definitioner på skatter och allmänna avgifter legat högst, men verkar nu enligt preliminära beräkningar att ha passerats av Danmark.[1]

Höga skatter kännetecknade Sverige även vid 1970-talets ingång – dvs. de är ingalunda något som är en följd enbart av den nya konstitutionen. Redan 1970 tillhörde Sverige högskatteländerna med en skattekvot på 39,8 procent – att jämföra med 29,5 procent för hela OECD och 30,5 för OECD-Europa. Men "gapet" i förhållande till de övriga länderna har ökat. Nu (1994) ligger genomsnittet för hela OECD på 38,4 procent och OECD-Europa på 40,8 procent, att jämföra med 51,0 för Sverige. Skattetrycket har alltså stigit snabbare i Sverige än i vår omvärld.

I en del fall kan emellertid dessa skillnader i skatte- och avgiftskvoter förklaras av skillnader i det sätt på vilket de olika länderna har arrangerat sina socialförsäkringssystem. I de anglosaxiska länderna är i allmänhet pensionsordningarna fonderade och privata, medan det i t.ex. Sverige i stor utsträckning är ett ansvar för den statliga sektorn. I Tyskland och Storbritannien betalas stora delar av sjukersättningen som sjuklön direkt av arbetsgivaren.

[1] Det finns flera olika definitioner på skattekvoten. Om man tar den vidaste definitionen, General Government Current Receipts som inkluderar alla intäkter till de offentliga sektorerna, så ligger Sverige enligt OECDs preliminära beräkningar för 1996 högst med 61,6 procent, tätt följt av Danmark på 60,1 procent.

Skillnaden i skattekvot sammanhänger även med om de offentliga transfereringarna är skattebelagda eller ej. I t.ex. Tyskland beskattas transfereringarna inte alls lika mycket som i Sverige.[1]

Men oavsett dessa olika förklaringar har den enkla skatte- och avgiftskvoten ändå sin betydelse inte minst i det sammanhang som är aktuellt i denna skrift – nämligen att motsvarande över hälften av hela den svenska bruttonationalprodukten "passerar igenom" det politiska systemet på sin väg från inkomstbildningen till dess användning.

Hade den offentliga sektorns inkomster och utgifter varit lika stora – dvs. om inga budgetunderskott hade förekommit – då hade den offentliga utgiftskvoten varit lika stor som den skatte- och avgiftskvot som vi hittills behandlat. Nu är det inte så utan särskilt under den här aktuella 25-årsperioden har allt större underskott uppträtt i den offentliga verksamheten. Det innebär att den offentliga utgiftskvoten ökat snabbare än skatte- och avgiftskvoten sedan 1970.

I tabell 6 redovisas den offentliga utgiftskvoten för ett antal länder.

Av tabell 6 framgår att den offentliga utgiftskvoten är betydligt högre i Sverige än i OECD totalt sett och högre än i något annat enskilt OECD-land. Det land som ligger närmast är Danmark, som dock ligger 5 procentenheter av BNP lägre än Sverige. Den stora gruppen av OECD-länder ligger ca 15 procentenheter av BNP lägre än Sverige i fråga om offentliga utgifter. Sverige intar alltså i detta avseende en extremposition i kretsen av OECD-länder.

Sverige har också ökat sin offentliga utgiftsandel mycket snabbt under den aktuella 25-årsperioden. Endast Finland har haft en snabbare ökning, vilket sammanhänger med att detta land hade en relativt sett liten offentlig sektor 1970.

---

[1] En jämförelse mellan en brutto- och nettoredovisning av de offentliga transfereringarna redovisas i "Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder" – en ESO-rapport författad av Hans Olsson och Marie Oberkofler. Ds 1994:133. Vid en övergång från brutto- till nettoredovisning minskar skillnaderna mellan länderna men fortfarande med tätpositioner för Sverige, Danmark och Nederländerna.

Tabell 6. De offentliga utgifterna i procent av BNP 1970–1995.

	1970	1995	Förändring i procentenheter
Sverige	43,3	66,0	22,7
Danmark	40,2	60,9	20,7
Finland	30,5	58,1	27,6
Norge	41,0	47,1	6,1
Belgien	36,5	55,0	18,5
Nederländerna	43,9	52,3	8,4
Kanada	34,8	46,5	11,7
USA	31,7	33,2	1,5
Japan	19,4	35,4	16,0
OECD	32,3	40,8	8,5

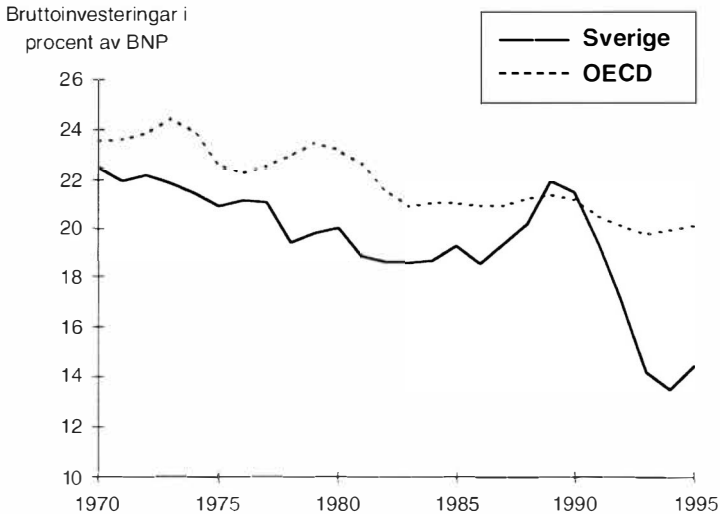
Källor: För 1970: OECD Historical Statistics 1960–1994 och för 1995 OECD: Economic Outlook 60, Dec. 1996.

Anm: Uppgifterna för 1970 för hela OECD baserar sig på enbart 19 länder. Om andelen för 1995 beräknas på samma 19 länder som för 1970 blir utgiftskvoten 41,3 – dvs. i stort sett samma som för de 25 som finns redovisade i tabellen.

Till bilden av Sveriges extrema position bör fogas att de snabbt stigande räntebetalningarna på statsskulden bidragit till att öka de offentliga utgifterna mer än i länder som inte ökat sin statsskuld lika snabbt som Sverige. Men även dessa utgifter måste finansieras och måste "passera igenom" den offentliga sektorn på sin väg från inkomstbildningen och skattebaserna till innehavarna av svenska statspapper. De förändrar alltså inte bilden av Sverige som landet med störst politiska ingrepp inom hela OECD-området.

Inte minst i ett tillväxtperspektiv är det av stor betydelse att studera hur den s.k. *investeringskvoten* har utvecklat sig över tiden. Denna uttrycker hur stor andel av de totala produktionsresurser som skapas under ett år som dras undan från omedelbar resursförbrukning i form av konsumtion för att i stället användas för att bygga upp den framtida produktionskapaciteten. Hur denna kvot utvecklat sig i Sverige

Diagram 4. Investeringskvoten i Sverige och OECD 1970–1995.



Källa: OECD Quarterly National Accounts

respektive OECD under den aktuella 25-årsperioden framgår av diagram 4.

Av denna framgår att investeringskvoten i Sverige legat under OECDs med undantag för några år kring 1990. Att den då steg kraftigt i Sverige sammanhängde främst med den kraftiga byggboom som bl.a. avregleringen av kredit- och kapitalmarknaderna medförde. Sedan rasade emellertid investeringarna, både som andel av BNP och absolut sett. Här spelade det nästan dramatiska fallet i byggnadsinvesteringarna en viktig roll. Särskilt kraftigt blev fallet i bostadsbyggandet. Dessa hade ända fram till 1990-talets början haft en betydligt större andel av totalinvesteringarna i Sverige än i OECD-området i sin helhet. När bostadsbyggandet mer eller mindre bröt samman till följd av fastighets- och bankkrisen ledde detta till ett mycket kraftigt fall i de totala investeringarna. Men detta innebar samtidigt att de totala investeringarna i Sverige kom att innehålla relativt sett mycket mer av infrastrukturinvesteringar och in-

vesteringar inom det privata näringslivet, men på en nivå som trots detta ligger långt under flertalet OECD-länders.

Denna genomgång av investeringsutvecklingen har utgått ifrån OECDs definitioner av investeringar, i vilka ingår fasta investeringar i maskiner, anläggningar och liknande. Men därutöver finns det ju utgifter för ändamål som ligger de fasta investeringarna nära i den meningen att de bidrar till en ökning av landets produktionskapacitet. De närmast till hands liggande exemplen är utgifterna för utbildning och forskning, men även utvecklingen av data- och informationstekniken har medfört en växande betydelse för immateriella investeringar i form av standardprogram och olika datasystem.

En rad studier visar att utbildningskapitalet och de immateriella investeringarna har en betydelse för tillväxten[1]. En betydande del av dessa redovisas som offentlig konsumtion och ingår alltså inte i det investeringsbegrepp som ligger till grund för diagram 3. Om man skulle räkna med denna typ av utgifter i investeringsbegreppet, så skulle deras andel av BNP öka och i första hand den offentliga konsumtionens andel minska.

De totala utbildningsutgifternas andel av BNP ligger emellertid på ungefär samma nivå i Sverige som i en motsvarande grupp av OECD-länder[2] – ungefär 5 procent av BNP. Om dessa utgifter i sin helhet skulle ha betraktats som investeringar skulle de alltså inte nämnvärt ha påverkat investeringskvoterna i diagram 3.

Situationen är emellertid allvarligare än så: Tar man hänsyn till de svenska utbildningsutgifternas inriktning i förhållande till andra OECD-länders så visar det sig att Sverige har en klart lägre andel utvecklings- och arbetsmarknadsrelevant utbildning. Andelen som t.ex. anslås till eftergymnasial utbildning är i Sverige endast 18 procent att jämföra med 23 procent för den motsvarande gruppen[3]. Även om

[1] Se t.ex. G. Mankiev, P. Romer och D. Weil: "A Contribution of the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, Nr 425, 1992.
[2] Se Pär Hansson och Lars Lundberg: *Från basindustri till högteknologi? Svensk näringsstruktur och strukturpolitik*, SNS Förlag 1995.
[3] Hansson-Lundberg, op.cit.

intresset för naturvetenskaplig och teknisk utbildning nu ökat, har vi ett stort underskott att arbeta bort: Den andel av årsgruppen 25–34 år som har denna utbildning i Sverige ligger bland de absolut lägsta i en grupp av 17 OECD-länder[1]. Denna situation kan ha många förklaringar. Att den privata avkastningen på högre utbildning i form av en högre framtida inkomst är mycket låg[2] i Sverige jämfört med i andra länder spelar förmodligen en viss roll.

Situationen är något annorlunda om man väger in de totala forskningsutgifterna i bilden. Inte heller dessa ingår i investeringsbegreppet i diagram 3, men många av dem är ändå av investeringskaraktär i den meningen att de är av central betydelse för den framtida produktionsutvecklingen. Här ligger emellertid Sverige betydligt bättre till med en andel av BNP som ligger bland de högsta av OECD-länderna[3] – mycket tack vare de stora satsningarna av de allra största företagen. Men beloppen och skillnaderna i förhållande till flertalet av de andra OECD-länderna är inte så stora att de nämnvärt förändrar den bild som ges i diagram 3 – nämligen att Sverige under åren sedan 1970 satt av en betydligt lägre andel än övriga OECD-länder till kapitalbildning.

Denna genomgång av den svenska ekonomins utveckling under de senaste 25 åren skulle självfallet kunnat göras mycket mera omfattande och djupgående. Dess syfte har emellertid inte varit att ge någon heltäckande redovisning av dessa 25 års utveckling i jämförelse med övriga industrialiserade marknadsekonomier. Sådana mera utförliga redovisningar finns.[4] Genomgångens syfte har snarare varit att ge några exempel på att den svenska utvecklingen varit avvikande – i en del avseenden nästan extrem – i förhållande till de andra OECD-ländernas.

---

[1] Källa: OECD: *Education at a Glance*. 1995.
[2] Källa: OECD: *Economic Surveys*, Paris 1995.
[3] För 1995 uppgår Sveriges forskningsandel till 3,3 procent, vilket endast överträffas av USA och Schweiz. Att Sverige ligger så pass högt i BNP-andel beror inte enbart på ökade satsningar på FoU utan även på den långsammare ökningen av BNP.
[4] En aktuell sådan redovisning finns i SNS konjunkturråds rapport för 1997: "I otakt med omvärlden?", Stockholm 1997. Utmärkta översikter finns även i de årligen återkommande översikterna över svensk ekonomi som OECD ger ut: "Economic Surveys-Sweden". Den senaste kom i januari 1997.

Det ena avvikelsen gäller det faktum att den svenska ekonomin under dessa år utvecklat sig mycket långsammare än flertalet andra OECD-länders. Vi har förlorat den topposition som vi hade vid 25-årsperiodens ingång och befinner oss nu bland gruppen av sämre ställda länder.

Det andra avvikelsen gäller den politiska sektorns ställning som mera dominerande i svensk ekonomi än i praktiskt taget något annat land inom OECD – mätt både som skatte- och utgiftskvot och som sysselsättning.

Dessa två förhållanden har kommit till stånd utan att man kan peka på att Sverige blivit utsatt för några "unika" externa störningar eller chocker. I detta avseende är vi – i varje fall under den här aktuella perioden – ganska lika övriga utvecklade industriländer.

I en truistisk mening måste den extrema situationen i Sverige i fråga om den offentliga sektorns ställning förklaras av politiska faktorer. Denna har ju inte tillkommit av en slump utan måste definitionsmässigt ha skapats genom en lång rad av politiska beslut.

Det är emellertid inte lätt att peka på vad det är i det svenska politiska systemet som gör att vår utveckling avviker så mycket från genomsnittet i vår omvärld. En första förklaring skulle kunna vara att vi svenskar verkligen har velat få denna samhällsutveckling. Det politiska systemet skulle alltså ha fullgjort sin grundläggande, demokratiska uppgift att "transformera" medborgarnas önskningar till en faktisk samhällsutveckling.

Jag har emellertid svårt att tro detta, i varje fall i den meningen att om de svenska väljarna förelagts ett program för hela 25-årsperioden 1970–1995 med det innehåll och den utveckling som perioden faktiskt kommit att medföra, så skulle det krävts ett betydande mått av masochism för att stödja detta. Men väljarna har aldrig givits tillfälle att ta ställning till denna långsiktiga utveckling, utan perioden har styckats upp, i först treårsperioder och numera fyraårsperioder, där den politiska processen i allt väsentligt handlat om att vinna politiska framgångar i det korta perspektivet. De långsiktiga intressena har inte särskilt starka företräda-

re i svensk politik – i varje fall inte om dessa har att konkurrera med sådana politiska åtgärder som ger utdelning i nästkommande val.

Det är denna spänning mellan kort och lång sikt i det politiska handlandet som jag vill försöka belysa i de följande avsnitten i denna skrift. Den finns säkert i varierande grad företrädd i samtliga de OECD-länder som ingår i jämförelser i detta avsnitt. I det följande skall jag emellertid koncentrera mig på den politiska strukturen i Sverige och utifrån en analys av hur den svenska politiska marknaden fungerar försöka identifiera de förhållanden som kan ha gett upphov till den ekonomiska situation som Sverige nu befinner sig i.

3. Politikens drivkrafter[1]

I begynnelsen fanns ingen stat och ingen politik – endast producenter och konsumenter, företag och hushåll och en marknad där de möttes. Går man riktigt långt tillbaka i tiden sammanföll dessa olika funktioner i den självhushållande bondefamiljen eller jägarstammen.

Staten och politiken uppträdde dock tidigt i mänsklighetens historia och i många olika former – i Platons rättvisestat, men också i form av utsugande furstar eller rena rövarhövdingar. Genom idéhistorien – alltsedan Platon och Aristoteles – går det en ständigt fortgående diskussion och analys av statens roll och dess förhållande till medborgarna och till samhället och inte minst också till ekonomin. Machiavelli, Hobbes, Hume, Kant, Rousseau, Hegel, Marx är några exempel på tänkare och filosofer som alla sysslat med detta ämne. Listan med namn skulle kunna göras mycket längre, men den visar ändå vilken bredd tänkandet kring politik och samhälle har – allt från moralfilosofi och etik till tekniken för den rena maktutövningen.

I vår samtid bedrivs en stor del av forskningen kring samhällets och politikens sätt att fungera inom ramen för det ämne som i Sverige kallas för statsvetenskap eller statskun-

[1] Det följande kapitlet syftar till att ge en allmän översikt över Public Choice-skolans sätt att tänka. Redogörelsen är långtifrån komplett men bör ändå tjäna syftet att genom tillbakablickar och genom några exempel introducera ämnesområdet och förhoppningsvis ge en uppfattning om vad det handlar om. Den läsare som är mera slutsatsorienterad kan gå direkt på kapitel 4 och följande.

skap – på engelska närmast Political Science, i Tyskland Politikwissenschaft och i Frankrike Science politique.

Ämnets innehåll varierar dock en del från land till land. Likaså kan man knappast tala om någon enhetlig vetenskaplig metodik, utan det som förenar ämnets olika representanter är närmast själva forskningsområdet – statens och den offentliga sektorns olika institutioner, demokratins olika idéer och uttrycksformer och de olika sätten att utöva en politisk makt[1].

Under senare år har detta ämnesområde även kommit att uppmärksammas av ett antal ekonomiska forskare som med hjälp av ekonomins analysmetoder försökt att tränga bakom det yttre politiska skeendet och analysera motiven och drivkrafterna till de politiska förloppen och till politikernas agerande. En av de första som tänkte i dessa banor var Joseph A. Schumpeter i "Capitalism, Socialism and Democracy" (London 1943). Där skriver han bl.a. att "the incessant competitive struggle to get into office and stay in it imparts to every consideration of policies and measures the bias so admirably expressed by the phrase about 'dealing in votes'. – In particular it forces upon the man at or near the helm a short-run view and makes it extremely difficult for them to serve such long-run interests of the nation as may require consistent work for the far-off ends." (Sid. 287)

Att se politik som ett köpslående om röster med primär drivkraft att främja den egna maktpositionen och det egna partiets intressen framstår för många representanter för ämnet statsvetenskap, och för den delen även för många aktiva politiker, som utmanande. Men den teoribildning som följt i Schumpeters spår har ändå visat sig kunna bidra till en rad viktiga slutsatser om hur det politiska systemet fungerar.

---

[1] Översikter över statskunskapen ges t.ex. i A. Finifter (utg.): *Political Science: The State of the Discipline 2* (1993) och i Lennart Lundqvist: *Det vetenskapliga studiet av politik* (1993).

Normativa och positiva teorier

Det finns inom nationalekonomin en distinktion mellan normativa och positiva teoribildningar. Till de förra hör sådana teorier som uttalar sig om hur konsumenter, företag eller politiker *bör* bete sig eller handla för att uppnå vissa mål. Den ekonomiska politiken är full av sådana teoribildningar. Man postulerar någon form av målfunktion och undersöker sedan hur man bör hantera sina handlingsparametrar för att uppnå bästa möjliga resultat.[1] Det var denna ansats som dominerade mycket av den ekonomisk-politiska diskussionen under i första hand 1960- och 70-talen. Under denna regim förelåg det en relativt klar rollfördelning mellan ekonomen och politikern. Det var ekonomens uppgift att konstruera en modell som avbildade verkligheten. Det var politikerns uppgift att ange målfunktionen och sedan, med ledning av de råd som ekonomen gav med utgångspunkt i sin modell, genomföra den politik som i någon mening maximerade eller optimerade den grundläggande målfunktionen. Det låg även i politikerns uppgift att väga de ekonomiska rekommendationerna mot vad som brukar kallas deras politiska genomförbarhet, vilket inte är något annat än en bedömning av om ett genomförande är till för- eller nackdel för partiet i fråga. Från denna politiska överprövning av de ekonomiska rekommendationerna stammar många kontroverser mellan ekonomer och politiker – sannolikt har betydligt färre haft att göra med att ekonomerna gjort en i någon mening felaktig analys.

Fortfarande domineras mycket av den ekonomisk-politiska diskussionen av detta normativa synsätt. Även om tillkomsten av nya teorier, som t.ex. rationella förväntningar som avslöjat de logiska motsägelser som finns inbyggda i ett sådant mekanistiskt synsätt, domineras fortfarande den

[1] Historiskt viktiga bidrag till denna teoribildning är t.ex. Jan Tinbergen: *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam 1952 och Bent Hansen: *Finanspolitikens ekonomiska teori* (SOU1955:25) samt Karl B. Fox, Jati K. Sengupta och Erik Thorbecke: *The Theory of Quantitative Economic Policy with Applications to Economic Growth and Stabilization*, Amsterdam 1966.

ekonomisk-politiska debatten av frågor om hur politiker på grundval av analyser och råd av ekonomer skall välja det bästa handlingsalternativet för att t.ex. på kortare eller längre sikt minska arbetslösheten. Trots det stundtals spända förhållandet mellan ekonomer och politiker inbjuds fortfarande ekonomer till olika råd eller politiska seminarier eller till att delta i olika utredningar. Och de flesta ekonomer låter sig bjudas.[1]

Den positiva analysen av ekonomins och politikernas sätt att agera eftersträvar i stället att försöka beskriva och förstå drivkrafterna bakom politikernas handlande. Med viss förenkling kan man uttrycka detta så att den positiva analysen inte syftar till att beskriva hur politikerna borde handla, utan hur de faktiskt agerar inom de ramar som sätts av konstitution, partistruktur och liknande. I en sådan förklarande ansats är det centralt att försöka finna de egentliga drivkrafterna i det politiska handlandet och vilken betydelse som det ramverk för det politiska handlandet som konstitutionen utgör har för politikens resultat. Man kan kanske då komma närmare en förklaring till varför politikerna i Sverige haft så svårt att "leverera" de resultat som har ställts i utsikt i valrörelserna. Det finns en i och för sig mänsklig benägenhet hos politikerna att skylla detta på externa chocker eller på felaktiga råd från ekonomer eller på tidigare regeringars agerande. Men sådana förklaringar har i varje fall inte hittills lett fram till några för framtiden konstruktiva slutsatser om hur politiken bättre skulle kunna anpassas till de ekonomisk-politiska realiteterna.

Det är kanske så att politiken hela tiden i en snäv mening varit rationell – givet de institutionella förutsättningar som gäller för denna – men att politikens resultat i varje fall ekonomiskt sett blivit allt sämre. Det kan då vara väl så intressant att fråga sig vad det är i det politiska systemet som leder fram till denna relativt låga effektivitet i agerandet.

---

[1] James Buchanan har i en intressant uppsats från 1987 beskrivit de två olika ekonomrollerna: den ena som rådgivare åt den praktiserande finansministern, den andra som rådgivare åt det politiska utskott som löpande följer konstitutionernas utveckling – om det nu finns något sådant. Uppsatsen som har rubriken "Constitutional Economics" finns i *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London 1987.

Ekonomerna själva är för det mesta fallna för att med hela den exakthet som den efterkloke besitter ange vilken politik som en regering *borde* ha fört. Att den inte fört denna politik beror på att politikerna har dåliga rådgivare eller är felinformerade eller överhuvud taget inte begriper sig på de samhällsekonomiska sambanden.

Min utgångspunkt är något annorlunda – nämligen att politikerna varken är intellektuellt undermåliga eller drivs av någon masochistisk strävan efter att begå misstag, utan att de drivs av rationella motiv – men att dessa drivkrafter leder utvecklingen – i varje fall långsiktigt sett – fel.

En analys av detta måste därför enligt min mening starta i en positiv ansats – nämligen i frågan om hur de politiska drivkrafterna och den politiska marknaden egentligen fungerar inom de ramar som sätts av våra nuvarande politiska institutioner i form av valsystem, valperioder, regeringsform, m.m.

Nästa steg i analysen blir att göra en utvärdering av om denna kombination av politiska drivkrafter och konstitutionella restriktioner leder till en bra samhällsutveckling för landet. Genomgången i avsnitt 2 låter antyda att detta knappast varit fallet: Under åren sedan 1970 kan i varje fall konstateras att utvecklingen i Sverige varit klart sämre än inom OECD-området i sin helhet.

Mot denna bakgrund kan sedan frågan ställas om man skulle kunna åstadkomma ett mer rationellt handlande inom den politiska sektorn genom en mer ändamålsenlig institutionell ram. Kan man t.ex. genom att ändra konstitutionen få fram ett ändrat beteende hos politikerna, så att dessa bättre än vad som nu är fallet skapar gynnsamma levnadsbetingelser för medborgarna?

Då har vi på nytt hamnat i en normativ problemställning – men där frågorna inte som i Tinbergen-Hansens mening handlar om valet av ekonomisk-politiska handlingsparametrar utan om ett optimalt val av parametrar i det politiska ramverket. Hur skall t.ex. gränserna för den politiska makten dras? I vilka frågor skall man kräva kvalificerad majoritet? Skall man ha direkta eller indirekta val till parlamentet? Skall man ha en- eller två-kammarsystem?

Det finns en snabbt växande litteratur om detta, som i engelsk språkdräkt kallas för ”Constitutional Economics” och som bygger på public choice-skolans grundtankar. I de följande delarna av detta kapitel skall jag – utan anspråk på fullständighet – göra ett försök att återge några av de grundläggande tankarna i denna analysansats. I det avslutande kapitlet 6 försöker jag dra några slutsatser av resonemangen i detta kapitel.

Olika litteraturreferenser gör det förhoppningsvis möjligt för läsaren att fylla ut de delar av redogörelsen för public choice-skolan som jag inte täcker i det följande.

En första ekonomisk teoribildning om politik

Den förste som i en mera sammanhängande form använde en ekonomisk-teoretisk ansats för att förklara det politiska handlandet var Anthony Downs. I *An Economic Theory of Democracy* (New York 1957) utvecklade han en sammanhängande teori för det politiska agerandet. Denna baserade sig på att de enskilda väljarna agerar utifrån sitt egenintresse och att politikerna strävar efter att maximera rösterna på det egna partiet inför nästa val.

Metoden är logisk-deduktiv. Downs startar med ett antal kriterier på ett demokratiskt styrelseskick – t.ex. allmän och lika rösträtt vid periodiskt återkommande val, flerpartisystem, regeringar tillåts inte att begränsa rösträtten, det största partiet eller en koalition av partier bildar en regering.

Politikerns roll i Downs analys är initialt helt ”avideologiserad”. Politikerna ”are motivated by their personal desire for the income, prestige, and power which come from holding office. Thus, carrying out their social function is to them a means of achieving their private ambitions” (a.a. sid. 28).

Även väljarna drivs i sitt val mellan partier av egenintresset. Till grund för Downs resonemang ligger ett ”rationalitetspostulat” som bl.a. bygger på att väljaren

- alltid kan rangordna de olika alternativen som presenteras honom/ henne med utgångspunkt ifrån om de är till hans/hennes fördel,
- att denna preferensordning är transitiv, dvs. inte innehåller motsägelser,
- att denna ordning är tidskonsistent, dvs. man ändrar sig inte så länge alternativen är desamma.

Downs argumenterar länge kring frågan om verkligen detta rationalitetspostulat håller. Han frågar sig om inte politik egentligen innehåller en lång rad irrationella faktorer och att t.ex. föreställningar om olika samhällsideologier ofta kan göra att man observerar ett röstningsbeteende som inte omedelbart kan tolkas i termer av den egna personens individuella välfärd.

Men han ser inte detta som någon avgörande invändning mot rationalitetspostulatet. Är det så att människorna har en given preferensstruktur som kanske på ytan inte sammanfaller med en snäv, egoistisk definition av egennytta, så kan man naturligtvis vidga definitionen av denna nytta till att inkludera en vidare samhällsnytta än den snävt egna. Det för resonemanget viktiga är att varje medborgare/väljare förutsätts ha en klar uppfattning om vad denne önskar sig av samhället. Denna preferensstruktur kan i princip även innehålla "altruistiska" inslag. Men det är inte detta som postulatet om egenintresse handlar om. Utan detta gäller den enskilde medborgarens intresse av att det politiska systemet på ett rationellt och effektivt sätt tillgodoser just hans eller hennes samhällsintresse – oavsett om detta enbart innehåller "plånboksfrågor" i snäv mening eller ett brett ideologiskt spektrum.

En annan principiell invändning som även Downs behandlar gäller om alla människor har kapacitet att informera sig om alla olika alternativ och besitta den insikt om sambanden mellan de politiska programmen och konsekvenserna för den egna tillvaron som ett insiktsfullt beslutsfattande egentligen kräver. Med ett 1990-talsperspektiv kan man tillägga att medierna inte alls spelade samma roll på 1950-talet – då

Downs skrev sin bok – som vad fallet är nu. Trots den våldsamma mediaexpansionen är jag emellertid inte alls övertygad om att denna tillfört väljarna mer av upplysthet i beslutsfattandet – snarare tvärtom.

Men existensen av irrationalitet och bristande information är komplicerande faktorer som kan tillföras analysen sedan man först sett hur långt man kan komma utifrån Downs två grundläggande postulat, nämligen röstmaximerande politiker och väljare drivna av ett egenintresse.

Många av de slutsatser som Downs kommer fram till förefaller i varje fall idag skäligen triviala. I ett tvåpartisystem kan man t.ex. räkna med att de båda partiernas politik ligger närmre varandra än i ett flerpartisystem. I ett flerpartisystem där man bildar majoriteter genom koalitioner blir politiken mindre effektiv och mindre tidskonsistent än i ett tvåpartisystem. Demokratiska regeringar tenderar att omfördela inkomster från rika till fattiga och tenderar även att gynna producenter mera än konsumenter.

Downs analys leder även till slutsatsen att väljarna försöker maximera den del av sin inkomst som kan erhållas via en offentlig tjänsteproduktion eller genom omfördelning – en slutsats som har bekräftats inte minst i vårt eget land.

Downs betydelse ligger kanske mera i själva det metodiska greppet än i de slutsatser som han kommer fram till i sin bok. Han visar att man kan översätta grundläggande ekonomiska analysmetoder till det politiska området och därigenom få fram verifierbara utsagor om det politiska handlandet. Det blev många som skulle följa i hans spår och föra denna idétradition vidare.[1]

En ekonomisk teori för konstitutioner

Det verk som har blivit mest känt inom den skola som numera kallas "Public Choice" är James Buchanans och Gor-

[1] Downs bok satte tydliga spår även inom den svenska statsvetenskapliga forskningen under 1960-talet. Ett exempel är Björn Molins doktorsavhandling om ATP: *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik.* Göteborg 1965.

don Tullocks bok "The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy" (Ann Arbor, Michigan, 1962).[1] I denna genomför författarna en än mer strikt ekonomisk analys än Downs. De ser politiken som en ren marknad med väljare och politiker som aktörer. Men analysen drivs också längre och har sin tyngdpunkt i frågan om konstitutionens utformning. Genom denna har ett lands befolkning överlämnat beslutanderätten i ett antal frågor till ett kollektivt beslutsfattande vars resultat sedan länder alla till efterrättelse. Detta avstående av beslutanderätt för egen del skapar externa effekter i de fall det kollektiva beslutsfattandet i någon mening inkräktar på eller främjar den enskilde individens intressen. En konstitution skall reglera förhållandet mellan dessa externa effekter på landets medborgare – dvs. det är egentligen ett socialt kontrakt som man upprättar och som skall balansera de positiva och negativa externa effekter som skapas genom detta kollektiva beslutsfattande.

Buchanans och Tullocks analys kan egentligen föras tillbaka på Knut Wicksells verk[2] från slutet av 1800-talet. I sin Nobelföreläsning, som James Buchanan höll 1986[3], framhåller han vilken stor betydelse Wicksell haft för utvecklingen av den politiska ekonomin.

Av särskild vikt i en konstitution är vilka regler om minoritetsskydd som överenskoms. I vår nuvarande konstitution krävs det nästan i samtliga fall endast enkel majoritet – dvs. 51 procent av ledamöterna i riksdagen kan ta beslut som går 49 procent emot. Krav på mera kvalificerade majoriteter, som t.ex. krävs för att ändra grundlagen, kommer till uttryck i att beslut måste fattas vid två olika tidpunkter med ett val emellan.

---

[1] En sammanfattning av dessa tankar finns utgiven på svenska: Gordon Tullock: *Den politiska marknaden*. Rev. uppl. Timbro 1994.

[2] Knut Wicksell: *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena 1896. Ett urval ur denna bok gavs ut i svensk översättning 1987: *Om en ny princip för rättvis beskattning*. Ratio 1987.

[3] Återgiven i American Economic Review, Vol. 77, No. 3.

Wicksell gick mycket långt i sin uppfattning. Han krävde t.ex. enhällighet i en rad politiska beslut. Han betraktade det närmast som ett övergrepp om en människa mot sin vilja skulle "tvingas att bidra till kostnaden för en verksamhet som inte främjar hans intressen eller som eventuellt skulle kunna vara diametralt motsatta dessa"[1]. En sådan uppfattning är nog väl radikal för vår samtid. Och kraven på absolut majoritet är omöjliga att genomföra eftersom de skulle leda till att det politiska beslutsfattandet i realiteten skulle "gå i stå".

Men denna diskussion om konstitutionens utformning är ändå av stor relevans för våra svenska förhållanden. Den författning som slutligt beslutades 1974 var enligt min mening inget balanserat socialt kontrakt. All politisk makt i landet för en period av numera fyra år knöts i denna till ett enda valtillfälle. Det är stämningarna och opinionerna vid detta enda tillfälle som kommer att bestämma den politiska maktstrukturen under hela den kommande valperioden – om inte ett nyval sker, vilket hittills inte skett bl.a. därför att valperioderna hur som helst ligger fast. Kortsiktigheten fick genom konstitutionen en legitimitet på långsiktighetens bekostnad. Den innehöll med hänsyn härtill ett alldeles för svagt minoritetsskydd – särskilt på skattesidan. Och den ledde genom sitt beroende av ett enda valtillfälle till ett alldeles för svagt hänsynstagande till kommande generationers intressen.

Uttryckt i Buchanans och Tullocks terminologi har konstitutionen enligt min mening möjliggjort att en periods regerande kan skapa stora negativa externa effekter för de följande periodernas väljare, utan att dessa ges tillräcklig möjlighet att påverka besluten i nutid. Med en betydande tillspetsning skulle detta kunna beskrivas så att vår nuvarande konstitution möjliggör en "kortsiktighetens diktatur". Detta har bl.a. kommit till uttryck genom en i förhållande till våra ekonomiska resurser alltför snabb tillväxt av den offentliga sektorn, vilken lett till en allt långsammare

[1] Knut Wicksell, op.cit. sid 87.

ekonomisk tillväxt. I realiteten har den offentliga sektorn inte bara fått betalas av den innevarande periodens väljare utan även av de framtida generationerna.

Jag kommer att utveckla detta i kapitlen 4 och 6.

Teorier om byråkratier och särintressen

Som en utveckling av Downs och Buchanan-Tullocks analyser – som initialt endast handlade om samspelet mellan väljare och politiker – tillkom sedermera analysen av agerandet från en tredje grupp aktörer – nämligen byråkraterna. Deras ursprungliga roll är att utan egna intressen genomföra politiskt fattande beslut och enligt givna riktlinjer förvalta samhällskapitalet i vid mening. Under 1960-talet publicerades två viktiga verk som med utgångspunkt i public choice-skolans metoder analyserade byråkratiernas egna drivkrafter – nämligen Gordon Tullocks "The Politics of Bureaucracy" (Washington 1965) och Anthony Downs "Inside Bureaucracy" (Boston 1967). Dessa bygger på beteendefunktioner för byråkrater; till skillnad från företagare siktar dessa inte till att maximera vinsten utan i stället till att med olika metoder expandera sin makt och sitt inflytande. Att hålla nere kostnader är inget centralt mål för en aktör i en offentlig institution.

Denna idétradition följs upp av William Niskanen i hans "Bureaucracy and Representative Government" (Chicago 1971).[1] Även han bygger sitt resonemang på att byråkraterna saknar företagarnas motiv för att hushålla med resurserna. I stället strävar de efter att maximera sin budget och att argumentera för ökade anslag. Enligt Niskanen leder dessa byråkratier till ett slöseri med nationella resurser och till en alltför stor offentlig verksamhet, vilket endast kan motverkas av att man privatiserar den offentliga verksamheten eller på annat sätt öppnar den för konkurrens.

[1] En sammanfattning på svenska av Niskanens teorier finns i kap. 9 i Jan Erik Lane och Stefan Back: *Den svenska statsbudgeten*. SNS Förlag 1989.

Denna teoribildning står i strid med den "klassiska" uppfattningen – uttryckt t.ex. av Max Weber i "Wirtschaft und Gesellschaft" (1921), enligt vilken byråkrati är det mest effektiva och rationella sättet att "utöva styrning över mänskliga varelser".

Det är möjligt att detta gällde förr i tiden, men nu kan byråkrater i egna syften på ett subtilt sätt samspela med den politiska opinionen och försätta det politiska systemet i olika tvångslägen. Ett företag som arbetar på en marknad måste alltid tänka på att själv finansiera sina utgifter genom motsvarande intäkter. Den ultimativa budgetrestriktionen är lagstiftningen om betalningsinställelse när det egna kapitalet börjar ta slut, då antingen konkursen är ofrånkomlig eller en finansiell rekonstruktion är nödvändig. Någon motsvarighet till en sådan budgetrestriktion finns inte inom den offentliga sektorn, utan där kan byråkratin försätta politikerna i en sådan tvångssituation att dessa måste tillgripa lagstiftning eller högre skatter för att finansiera en ineffektiv eller i förhållande till efterfrågan alltför stor offentlig verksamhet.

Detta aktualiserar den viktiga frågan om hur verksamheten bör styras. Denna fråga sönderfaller i minst två delfrågor: dels problemet om hur den centrala statsmakten fördelar resurser och sedan styr själva resursförbrukningen inom de verkställande myndigheterna, dels frågan om hur den politiska processen fungerar inom regering och riksdag för beslutsfattande om utgifter, och för den delen även skatter.

Det finns en omfattande litteratur om detta. Det finns t.ex. en utmärkt översikt som anknyter till public choice i *Bureaucracy and Public Choice* utgiven av Jan-Erik Lane 1987 (SAGE Modern Politics Series, Vol. 15).

Min egen bild av detta område är att de svenska formerna för styrning av den offentliga sektorn är relativt effektiva, i varje fall är byråkratiernas möjligheter att föra en "egen politik" begränsade. Det är inte den offentliga sektorns verkställande organ som skapat den extremposition när det gäller utgifter och skatter i Sverige, utan detta är i allt väsentligt ett utflöde av den politiska viljan hos den centrala statsmakten.

Inom denna centrala statsmakt har det tidigare funnits ett allokeringssystem som har haft vissa brister, i den meningen att regeringen inte haft en tillfredsställande kontroll över beslutsprocessen i riksdagen. De olika fackutskotten hade tidigare formellt sett makten att själva besluta om utgifter. Den tanke som fanns i förarbetena till 1974 års konstitution att dessa beslut skulle samordnas på det centrala politiska planet har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt, utan utgiftsökningarna har blivit större än vad regeringen i varje fall initialt avsett.

Men detta har nu blivit bättre genom bl.a. de beslut som fattades 1995[1] om tak för olika utgiftsområden och om en ändrad beslutsordning i riksdagen. I detta sammanhang togs även beslut om att förlänga mandatperioden till 4 år. Effekterna av detta återkommer jag till senare i detta avsnitt.

Styrningen av byråkratin sker inte enbart genom budgetprocessen utan även genom valet av de ledande befattningshavarna inom denna byråkrati. Enligt den svenska konstitutionen ligger utnämningsmakten hos regeringen. Det är ett både självklart och legitimt intresse för en regering att se till att valet av de personer som skall ansvara för genomförandet av de politiska besluten sker så att utrymmet för en "byråkraternas egen politik" kan kontrolleras. Men som jag närmare kommer att utveckla i avsnitt 6 har nu utnyttjandet av utnämningsmakten i Sverige enligt min mening blivit en viktig parameter i utövandet av själva regeringsmakten. Problemet har alltså nu snarast blivit det motsatta till det som Tullock och Downs behandlade, nämligen att byråkratin inte längre – inom de ramar som sätts av lagar och förordningar – är en självständig aktör i samhällslivet utan har blivit en "förlängning" av den makt som följer av regeringsinnehavet.

Till denna fråga återkommer jag alltså senare.

Ett med analysen av byråkratiernas roll besläktat område är intressegruppernas eller – för att använda terminolo-

[1] Prop. 1994/95:150.

gin i Lindbeck-kommissionens rapport – särintressenas betydelse. Offentliga ingrepp i företagens eller hushållens verksamhet – särskilt sådana som innebär att man genom regleringar eller genom offentliga utgifter skapar en förmånsställning för en viss grupp – medför ett implicit ”skuggvärde” för dem som mottar eller drabbas av åtgärden.

Ett tydligt exempel på detta är jordbruksregleringen, där gränsskyddet mot världsmarknadsprisernas genomslag skapat betydande värden (”rents”) som nu finns inbyggda i jordbruksfastigheternas priser. Ett annat exempel, som jag närmare kommer att behandla i kapitel 4, är effekterna av bostadspolitiken där hyresregleringen och subventioneringen skapat stora ekonomiska värden för innehavarna av hyreskontrakt i efterfrågade områden.

Även riktade bidrag till t.ex. barnfamiljer eller pensionärer skapar ett tillgångsvärde hos den mottagande gruppen av den offentliga åtgärden.

Detta leder i sin tur till en naturlig benägenhet hos dessa olika grupper att sluta sig samman och genom påverkan av de politiska institutionerna försöka bevara ”förmögenhetsvärdet” av regleringen eller förmånen. De politiska marknadsmekanismer som detta ger upphov till uppmärksammades redan av Buchanan och Tullock i ”The Calculus of Consent” (kap. 19). Deras slutsatser var bl.a. att incitamentet för att organisera dessa politiska intressegrupper ökar i takt med den politiska sektorns verksamhet, men är sannolikt omvänt proportionell till graden av ”generalitet” i politiken. Ju mer selektiv politik, desto fler intressegrupper kommer det att uppstå för att bevaka och tillvarata de olika särintressena.

En sådan situation behöver inte leda till ett principiellt ifrågasättande av de demokratiska institutionernas funktionssätt, om hela den röstberättigade befolkningen är organiserad på ett likartat sätt. Om bara vissa intressen är organiserade men andra inte, finns det risk för att det politiska systemet favoriserar den organiserade delen. Det är t.ex. inte svårt att hitta exempel på att konsumentintresset är

svagare organiserat än producentintresset, vilket kan bero på att detta ofta även fångar upp de fackliga organisationernas verksamhet.

Ett särskilt problem uppstår när en och samma individ är med i en rad olika organisationer – t.ex. facket, hyresgäströrelsen, en idrottsförening – och samtidigt bor i en kommun och ett landsting som är beroende av statliga bidrag och arbetar i ett företag som får statligt stöd. Om inte den enskilde själv kan sortera ut sina olika roller, finns det naturligtvis inbyggt en risk att det politiska systemet inte kan hantera summan av dessa olika särintressens krav. I kapitel 4 kommer jag i anslutning till behandlingen av bostadspolitiken att återkomma till detta problem.[1]

Den demokratiska paradoxen

Vid sidan om den positiva teori om drivkrafterna bakom det politiska skeendet som innefattas i public choice, finns det en parallell teori som med matematisk-deduktiva metoder undersökt vad som händer när det politiska systemet skall översätta en given uppsättning av individuella preferenser i kollektiva och för alla gällande politiska beslut. Paradoxen består i att kollektiva och i någon viss demokratisk ordning fattade majoritetsbeslut kan komma att avlägsna sig mer eller mindre långt från den preferensordning som finns hos de enskilda väljarna till följd av det sätt på vilket man låter olika alternativ möta varandra i den politiska omröstningen. Dessa problem gäller alltså inte den fråga som t.ex. Wicksell behandlade och som berördes tidigare i detta avsnitt – nämligen att kollektiva beslut kan gå emot individuella preferenser. Utan här gäller det förhållandet att vissa demokratiska röstningsprocedurer kan leda till ett resultat som – tillspetsat uttryckt – ingen vill ha.

[1] En mera teoretisk behandling av särintressenas roll än den som Buchanan-Tullock redovisar finns i Gary W. Becker: "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics* 98, No. 3.

Denna s.k. röstningsparadox upptäcktes först av den franske filosofen Condorcet i slutet av 1700-talet, men föll sedermera i glömska.[1] Den återupptäcktes under 1940-talet av en skotsk universitetslärare i nationalekonomi i Glasgow, Duncan Black. En sammanfattande genomgång av hans teorier kring svårigheterna att återge en individuell preferensordning i samhälleliga beslut finns i hans bok "The Theory of Committees and Elections" (Cambridge, England, 1958). Denna tankelinje fullbordades sedermera av Kenneth Arrow, som i sin "Social Choice and Individual Values" (Andra upplagan, New Haven 1963) i stringent matematisk form visade att denna paradox kan inträffa i praktiskt taget alla rimligt rättvisa system för omröstningar. Den har också förts vidare av William H. Riker, som i "Liberalism Against Populism" (San Francisco 1982) givit den mest sammanfattande teoretiska genomgången av spänningen mellan de demokratiska målen och hur dessa skall tillgodoses genom olika politiska tillvägagångssätt.

Ett måhända något tillrättalagt exempel[2] kan klargöra hur denna röstningsparadox kan komma till stånd i ett parlamentariskt sammanhang.

Förutsätt ett parlament där regeringspartiet har 40 procent av rösterna. Därutöver finns det två oppositionspartier A och B som vardera har 30 procent.

Regeringen lägger fram ett förslag om att öka utgifterna på ett visst område med 1 000 kr. (Exemplet hänför sig till förhållanden långt tillbaka i tiden.) För att finansiera detta föreslår regeringen en skattehöjning på 400 kr samt två besparingsförslag på andra områden med 300 kr vardera. Parti A stöder regeringens förslag om en utgiftsökning, men är emot skattehöjningen. I stället föreslås en alternativ besparing på ett annat område med 700 kr. Parti B kan inte stöd-

[1] Närmast som en kuriositet kan noteras att den engelska matematikern Charles L. Dodgson (1832–98) även arbetade med dessa problem. Men han fullföljde aldrig sin forskning på detta område. Han blev i stället mera känd under sin författarpseudonym Lewis Carrol.

[2] Exemplet bygger på ett material som tagits fram av fil.dr Ingvar Mattson i Riksdagens finansutskott.

ja hela utgiftsökningen utan stannar på 500 kr som finansieras genom att man stödjer ett av regeringens besparingsförslag på 300 kr och föreslår en skattehöjning på 200 kr.

I tabell 7 finns en sammanställning av de olika förslagen.

Tabell 7. Exempel på finansiering av budgetförslag.

Förslag	**Regeringen (40 %)**	**Parti A (30 %)**	**Parti B (30 %)**	**Beslut**
Utgiftsökning	1 000	1 000	500	1 000
Skattehöjning	400	0	200	200
Besparing 1	300	300	300	300
Besparing 2	300			0
Besparing 3		700		0
Netto	**0**	**0**	**0**	**– 500**

Källa: Ingvar Mattson, Riksdagens finansutskott

Samtliga tre förslag innebär alltså ett oförändrat budgetsaldo. Men om dessa olika förslag blir föremål för omröstningar del för del kan man konstatera att förslaget om en utgiftsökning på 1 000 kr kommer att få majoritet (regeringen + oppositionsparti A). Efter kompromisser i utskottet skulle det kunna bildas en majoritet för att höja skatterna med 200 kr och begränsa utgifterna på ett av utgiftsområdena med 300 kr. Men det innebär att man efter behandlingen i parlamentet hamnat i ett läge där budgeten försvagats med 500 kr – dvs. gått emot det enda som alla var överens om i sina ursprungliga förslag, nämligen att dessa skulle vara budgetneutrala.

Exemplet är något speciellt, eftersom denna situation kan undvikas om man t.ex. har en sådan ordning i parlamentet att ett för hela budgetåret gemensamt och bindande utgiftsbeslut tas, vilket också numera är fallet i Sverige. Men exemplet har ändå sitt intresse genom att det visar vilken roll de parlamentariska regelverken och röstningsarrangemangen har för utfallet av den demokratiska processen.

Arrows genomgång av de olika tekniker som finns att

låta "folkviljan" representeras i beslutande församlingar, där man genom successiva beslut sorterar fram ett majoritetsbeslut, visar att man aldrig i någon mening kan garantera att den grundläggande preferensordning som man utgår ifrån blir återgiven i de faktiska politiska besluten.

I sin bok "Self-Interest and Public Interest in Western Politics" (Oxford 1991) har Leif Lewin hävdat att denna paradox egentligen beror på två underliggande förutsättningar, nämligen för det första att det som är bäst för samhället inte är något annat än summan av vad som är bäst för dess individuella medborgare, och för det andra att varje enskild människa själv är bäst på att bedöma sitt eget bästa. Men i varje fall den första förutsättningen gäller inte enligt Lewin, eftersom det finns något mer i samhällslivet än bara summan av de individuella preferenserna. Det är då detta mervärde som de politiska processerna skall förverkliga. Argumentet har för mig en något metafysisk karaktär. Det skulle innebära att man genom dessa politiska processer skulle kunna skapa värden som inte kan återföras på de enskilda medborgarnas preferenser. Om detta inte är fallet, till vad skall de då hänföras? Till den demokratiska processen själv? Och hur skall den i så fall kunna utvärderas?

För egen del har jag inte uppfattat Arrows "omöjlighetsteorem" som en dödförklaring av den representativa demokratin utan snarare som en viktig information om att sättet att arrangera den politiska processen spelar en roll för dess utfall. Det finns inte en enda form för demokrati. Det finns många olika former som alla har sina brister. Den form vi beslutade om 1974 innehöll betydande brister av just det slag som Arrow pekat på och det innebar att den rena hanteringen i riksdagen genom utskottsbehandlingen och voteringsordningen fjärmade det slutliga beslutet från dess demokratiska utgångspunkt.

Genom den nya riksdagsordning som följer av den budgetlag som trätt i kraft från och med 1 januari 1997 har väsentliga förbättringar skett. Men det under våren 1997 fattade energibeslutet är enligt min mening ett klart uttryck för att stora problem kvarstår. Att legitimera detta beslut

genom att hävda att detta är fattat i demokratisk ordning är visserligen formellt korrekt. Då bortser man emellertid ifrån att det finns en rad andra parlamentariska ordningar som med stor sannolikhet inte skulle lett till detta resultat, men som också skulle ha varit demokratiska.

Jag återkommer till dessa frågor i det avslutande avsnittet 6.

De politiska konjunkturcyklerna

Under senare år har försöken att med hjälp av ekonomisk teori förstå och förklara det politiska skeendet vuxit i bredd och djup. Vi står nu mycket långt från den situation som egentligen initierades av den keynesianska interventionismen, då politikerna uppfattade sin uppgift som att följa rekommendationerna i en ny ekonomisk modell av verkligheten. I stället har det politiska agerandet "endogeniserats", dvs. forskarna har försökt att ställa upp modeller för hur politikerna kan tänkas handla under olika förutsättningar ifråga om politiska och institutionella restriktioner.

En av de första som tillämpade detta synsätt på det politiska agerandet var William Nordhaus, som i en uppsats[1] 1975 undersökte förekomsten av en "Political Business Cycle", dvs. försök av en sittande regering att *före* ett val stimulera ekonomin och av en omvald eller nytillträdande regering att *efter* valet lägga om politiken i en restriktiv riktning. Även Assar Lindbeck redovisade i en uppsats[2] 1976 en analys där det politiska agerandet förklarades i termer av ett liknande reaktionsmönster hos politikerna.

Det är inte helt lätt att finna starka empiriska belägg för att det politiska systemet och valcyklerna påverkar den nationella ekonomin, så att dess utveckling kan framställas som en fördel för det regerande partiet inför nästa val. De

[1] William Nordhaus: "The Political Business Cycle" (1975). *Review of Economic Studies*, 42.

[2] Assar Lindbeck: "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians" (1976). *American Economic Review Papers and Proceedings*.

flesta demokratiska industriländer är mycket internationaliserade och det är inte lätt att särskilja den nationella politikens effekter från alla andra faktorer som påverkar den nationella ekonomin. Ofta kommer den politiska faktorn till uttryck genom att företrädarna för regeringsmakten lyfter fram positiva drag i utvecklingen och undertrycker de negativa och/eller gör uttalanden om framtiden som inte alla gånger bär realismens prägel. Men Nordhaus och flera andra har ansett sig finna klara spår av politiska cykler i ekonomins faktiska utveckling – även om dess resultat inte dominerar denna.

Var och en som kommit i närmare kontakt med det politiska arbetet inom ett parti eller i riksdagen eller regeringskansliet har säkert konkreta erfarenheter av att regeringsinnehavet utnyttjas till att inför ett val lägga om politiken i en mer expansiv riktning. Spelrummet för sådana operationer var emellertid inte särskilt stort i Sverige när vi bara hade treåriga valperioder. Eftersom det alltid tar viss tid innan effekten av ekonomisk-politiska åtgärder visar sig hann en nytillträdande regering inte göra särskilt mycket under en treårsperiod – även om en del regeringar ändå ansträngt sig allt vad man kunnat.[1]

Spelrummet har nu blivit större genom att valperioderna blivit 4 år. Jag tillhör visserligen dem som sedan många år förespråkat att valperioderna skulle göras längre för att möjliggöra en mera långsiktig politik.[2] Vi har visserligen ännu inte sett vilken effekt detta fått eftersom vi inte genomlevt en hel fyraårsperiod, men det skall inte uteslutas att denna längre valperiod kommer att initiera kraftigare politiska valcykler än dem vi har sett under senare tid i Sverige. En regering som inte riskerar nyval under fyraårsperioden kan nu utnyttja första delen av perioden till en rad restriktiva åtgärder för att under periodens senare del lägga

[1] Se t.ex. vad K.O. Feldt skriver om 1988 års val i boken *Alla dessa dagar*. Stockholm 1991.

[2] Se t.ex. i uppsatsen "Beslutsfattande och långsiktighet" i *Makten över framtiden*. IVA 1994.

om politiken för att kunna gå till val på att "kurvorna pekar alla åt rätt håll".

Det återstår att se hur denna fråga hanteras av den nu sittande regeringen. Det finns en del tecken som tyder på att denna utnyttjat den längre valperioden till att kraftigt strama åt politiken under periodens första del för att sedan inför valet lägga om den i mera expansiv och "löftesgivande" riktning. Existensen av ett sådant upprepat beteende borde emellertid på sikt leda till ett ifrågasättande av de politiska partiernas trovärdighet – för så vitt inte de röstberättigade har ett konstant dåligt minne eller av olika skäl vill låta sig bedragas. Denna fråga om den ekonomiska politikens *trovärdighet* har blivit ett centralt tema i den fortsatta utvecklingen av denna typ av politiska teorier. I två viktiga uppsatser – den ena av F. Kydland och E. Prescott från 1977[1] och den andra av G. Calvo från 1978[2] – analyseras förlopp där politikerna vid en viss tidpunkt (t) fastlagt en optimal plan för en framtida period (t + i) som vid tidpunkten t också är den som är förväntad av den privata sektorn i landet ifråga. Det är inte givet att denna plan sammanfaller med den optimala planen för (t + i) när man tar ett nytt beslut vid (t + 1). I så fall är den ursprungliga planen upprättad vid tidpunkten (t) inte tidskonsistent, dvs. politiken saknar trovärdighet.

Dessa två uppsatser utgjorde en fruktbar utgångspunkt för en omfattande forskning kring det ekonomisk-politiska beslutsfattandet och dess motiv. Perspektivet har nu förskjutits bort från den normativa teorin, om vilka parametrar som politikerna skall förändra för att uppnå vissa mål för samhällsekonomin, till att gälla frågan om hur politikerna faktiskt handlar när de drivs av strävan att maximera det politiska stödet för det egna partiet vid nästa val. Det är inte givet att dessa båda perspektiv sammanfaller.

Det finns en utomordentlig sammanfattning av denna senare teoribildning i Torsten Perssons och Guido Tabellinis

[1] F. Kydland och E. Prescott: "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans" (1977). *Journal of Political Economy*, 85.
[2] G. Calvo: "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy" (1978). *Econometrica*, 46.

"Macroeconomic Policy, Credibility and Politics" (Harvard Ac. Publishers 1990). I denna visas hur man med hjälp av några enkla modellstrukturer kan dra en rad viktiga slutsatser om det politiska beteendet. Den tidigare forskningen om de politiska konjunkturcyklerna utgick i allmänhet från att väljarna var irrationella eller hade kort minne. Senare forskning har visat att denna förutsättning inte behövs för att valcykler skall uppstå. Det är inte givet att en helt rationell och framåtblickande väljare straffar en regering, som i avsikt att vinna valet inflaterar ekonomin, genom att rösta bort den från regeringsmakten om denne väljare inser att eftervalspolitiken kommer att vara en antiinflationspolitik och om det är en sådan politik som väljaren egentligen vill ha. Problemet är dock detsamma som tidigare – nämligen att den före valet deklarerade politiken inte är trovärdig. Italienaren Allesandro Alesina – numera verksam i USA – har i en rad viktiga uppsatser[1] analyserat spelstrategier mellan väljare och politiker och härlett viktiga optimalitetsegenskaper hos den politiska marknaden inför ett val och den politik som förs av det vinnande partiet efter valet.

Denna diskussion om den ekonomiska politikens trovärdighet innehåller en betydelsefull demokratisk komponent. I en rad viktiga analyser har ekonomer och statsvetare visat att en vid en viss tidpunkt deklarerad politik inte är och i många fall inte kan vara trovärdig. Den kommer att ändras senare – av en inre logisk nödvändighet och/eller till följd av att den utåt deklarerade politiken ingår som ett spel inför ett kommande val.

En del väljare räknar kallt med detta som en numera integrerad del av det politiska livet. Jag är för min del inte övertygad om att alla svenska väljare gör det. Reaktionen mot politikens bristande trovärdighet kan vara en av förklaringarna till det allt lägre valdeltandet. Detta understryker vikten av att vi försöker finna nya former för politiskt beslutsfattande och – kanske än viktigare – en ny politisk kultur i Sverige. Till detta återkommer jag senare i avsnitt 6.

[1] Den första var "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game" (1978). *Quarterly Journal of Economics*, 102.

Den statliga skuldsättningen och generationsproblemet

En viktig teoriutveckling har varit introduktionen av dynamiska modeller där sparande och kapital och dess spegelbilder i form av lån och skuldsättning skapar förbindelselänkar mellan valperioderna.[1] Där analyseras också förhållandet att de röstberättigade inte är desamma vid olika valtillfällen. Väljare dör – eller lämnar landet – och nya tillkommer.

Just detta förhållande är av relevans när man vill analysera effekterna av en statlig skuldsättning. En sittande regering kan t.ex. underbalansera budgeten inför ett val för att stimulera ekonomin och därigenom hos väljarna försöka skapa ett intryck av dess regeringskompetens och att den därför bör ges regeringsansvar för ännu en period. Men en sådan skuldsättning under en period kommer – om den är tillräckligt omfattande – att på ett avgörande sätt påverka de ekonomiska förutsättningarna under den kommande perioden. Om regeringen är osäker på om den blir omvald finns det alltså ett ytterligare motiv för en ökad skuldsättning – nämligen att denna kommer att skapa svårigheter för den nya regeringen som då kan komma att tillträda. Det finns alltså dubbla motiv för en sittande regering att inflatera ekonomin *före* valet.[2]

I ett land med starkt polariserade politiska preferenser hos väljarna och med en konstitution där sannolikheten är relativt hög för återkommande regeringsskiften kan den sittande regeringen inför ett val frestas att öka statsupplåningen. Härigenom kan man skapa "hårda ekonomiska fakta" i form av en stor statsskuld och höga statsskuldräntor som dels påverkar det valets väljare, dels tvingar den under nästa period sittande regeringen att föra en annan politik än

---

[1] En sammanfattande teorigenomgång av detta område ger Persson-Tabellini, a.a., Part II.

[2] I *Tiden* 1979, nr 8, behandlade jag i artikeln "De borgerligas ekonomiska strategi" skuldsättning som ett rent politiskt medel. Den första mera stringenta genomgången redovisades av T. Persson och L. Svensson i "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit. Policy with Time Inconsistent Preferences". *Quarterly Journal of Economics*, 1989.

den man gått till val på. Denna kan i sin tur när nästa val närmar sig välja samma strategi, vilket kan leda till en kollektiv kortsiktighet som kommer till uttryck i ständigt försämrade statsfinanser – även om de individuella väljarna är rationella och framåtblickande och inte har bett om att bli försatta i denna situation.

En viktig faktor som förklarar denna "kollektiva myopi" är att de utgifter som upplåningen finansierar blir konkreta och "synliga" för väljarna omedelbart och då sannolikt kommer att påverka deras politiska preferenser under den innevarande regeringsperioden, medan däremot betalningen av skulden kommer senare och blir ett ansvar för de regeringar som sitter då.

Detta talar för att man kanske borde välja en konstitution som separerar de politiska besluten om hur man skall allokera de statliga utgifterna *under* en aktuell regeringsperiod från besluten om hur allokeringen skall ske *mellan* olika regeringsperioder. Ett krav i konstitutionen att alltid ha balanserade budgetar vid utgången av en regeringsperiod är ett enkelt sätt att tillgodose detta. Men inga regeringar vill ha sådana krav pålagda när man själv sitter i regeringsställning. Därför finns det inte heller särskilt många exempel på att sådana krav införts i praktiken.

I realekonomiska termer innebär skuldsättning under en period att det politiska systemet försöker skjuta över ansvaret för betalningen på kommande perioders väljare och medborgare. Denna fråga om den realekonomiska effekten av statlig skuldsättning har i och för sig behandlats sedan länge i den ekonomiska litteraturen.[1] I en uppsats[2] från 1986 analyserade Assar Lindbeck och Jörgen Weibull denna intergenerationsaspekt på statlig skuldsättning med hjälp av en modell där individens preferensfunktion även innehåller en förmögenhetsvariabel. Mycket av deras dis-

[1] Se t.ex. Paul Diamond: "National Debt in a Neoclassical Growth Model". *American Economic Review* 1965.

[2] Assar Lindbeck och Jörgen Weibull: "Intergenerational Aspects of Public Transfers, Borrowing and Debt" (1986). *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88.

kussion tar sin utgångspunkt i R.J. Barros version[1] av Ricardos s.k. equivalence theorem – dvs. att väljarna inser att en statlig upplåning alltid på det ena eller andra sättet måste betalas tillbaka, varför den samhällsekonomiska effekten av en med statlig upplåning finansierad utgiftsexpansion i realiteten är densamma som om denna skattefinansieras under samma period. Lindbecks och Weibulls analys är mera nyanserad. En slutsats är att en inhemsk statsskuld som "ärvs" från tidigare politiska beslut har en negativ förmögenhetseffekt för de yngre generationerna, även om de äldre upplever det som positivt enligt sin preferensfunktion att öka inslaget av statsobligationer i sin tillgångsportfölj.

Frågan om den statliga skuldsättningen har aktualiserats i anslutning till samarbetet inom EU. Ett av kriterierna i Maastricht-avtalet gäller just den statliga skuldsättningen som andel av BNP. För att kvalificera som medlem i den monetära unionen EMU får denna inte uppgå till mer än 60 procent. Högre andelar kan accepteras om regeringen i landet ifråga kan visa att man vidtagit åtgärder som på ett tydligt sätt visar att andelen är på väg neråt.

Spridningen mellan de olika medlemsländerna är emellertid betydande med Luxemburg som lägsta (8 procent 1996) och Belgien som högsta land (131 procent 1996). Det senare fallet anses inte primärt sammanhänga med att de belgiska regeringarna fört en ansvarslös ekonomisk politik där man genom upplåning försökt skjuta problemen på framtida generationer, utan snarare med att de belgiska hushållen gärna legat med stora innehav av statsobligationer i sina tillgångsportföljer. Om denna preferens är stabil behöver inte en stor statsskuld leda till instabilitet eller mellangenerationsproblem.

Medianväljarteoremet

En viktig fråga i anslutning till denna diskussion om effekterna av maktväxling och politisk instabilitet är vilka jäm-

[1] Se t.ex. R.J. Barro: "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, No. 6, 1974.

viktsvillkor som gäller enligt public choice-skolans analysmetod för en politisk marknad som drivs av egennytta och röstmaximering.

Vilka är de jämviktsskapande mekanismerna? Vilka är riskerna för att man genom det politiska systemet får en destabiliserande utveckling?

Redan 1929 berörs problemet av Harald Hotelling i en uppsats[1] som egentligen handlade om att konkurrens på en marknad tenderar att närma konkurrenternas utbud till varandra. Analysen fördes 1976 vidare till konkurrensen på det politiska området i en uppsats av G.H. Kramer.[2] Den allmänna slutsatsen är att om partierna är röstmaximerande och om politiken är endimensionell – dvs. enbart gäller t.ex. skatter eller offentliga utgifter – så kommer denna under tämligen allmänna villkor att konvergera mot den politik som medianväljaren representerar – dvs. den väljare som ligger i mitten (medianen) av det politiska spektrumet, då självfallet förutsatt att väljarna har "tydliga" preferenser rörande politikens innehåll.

Medianväljarteoremet har använts av A.H. Meltzer och S.F. Richard för att försöka förklara varför den offentliga sektorn ständigt ökar i så många västliga demokratier.[3] Under förutsättning att inkomstfördelningen är sned åt höger – dvs. genomsnittsinkomsten ligger över medianinkomsten, vilket är fallet i alla OECD-länder – kommer politiska beslut fattade med enkel majoritet att leda till att inkomster över medianen omfördelas till dem med inkomster på eller under medianen. Om inget stoppar denna politiska omfördelning kommer den att fortsätta tills alla som ligger över medianen har "beskattats ner" till medianinkomsten.

Det som Meltzer-Richard pekar på som en faktor som skulle kunna bromsa en sådan utveckling är att den genom sin starka utjämning slår sönder incitamentsstrukturen och

---

[1] "Stability and Competition", *The Economic Journal*, XXXIX 1929. Ett åtminstone tidigare observerat exempel på Hotellings teori var att alla fashionabla skräddare i London återfanns på Saville Row.

[2] "On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule". *Econometrica*, 1976.

[3] "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*, 1981, vol. 89, No. 5.

att väljarna genom att inse detta själva kommer att hålla tillbaka en så långt gående utjämning. Mot bakgrund av den svenska utvecklingen på skatteområdet framstår detta emellertid som en något from förhoppning. Som jag närmare kommer att behandla i kapitel 4 handlar egentligen Meltzer-Richards artikel om spänningen mellan det kortsiktiga beslutsfattandet – manifesterat genom majoritetens återkommande beslut om att beskatta de som ligger högre i inkomst- och de incitamentseffekter som detta får på ekonomins långsiktiga utveckling. Detta visar att man egentligen borde behandla denna fråga med en dynamisk modell som i själva modellen bygger in ett explicit hänsynstagande till politikens långsiktiga effekter. Det är just detta problem som jag kommer att diskutera i kapitel 4.

Denna analys av de politiska marknadernas jämvikts- och konvergensegenskaper kan, som t.ex. skett i en uppsats av Assar Lindbeck och Jörgen Weibull[1], utvidgas till att omfatta flerdimensionella egenskaper hos de politiska partiernas program. Det finns hos de flesta partier en över tiden relativt oförändrad "kärna" av uppfattningar om hur samhället bör utvecklas. Samtidigt lägger partierna inför valen fram "plattformar" som kan ligga mer eller mindre långt bort från "kärnan". Vad väljarna försöker göra inför ett val är att väga samman sina preferenser för den närliggande "plattformen" och sin identifikation med partiernas "kärna".

Ju större vikt som väljarna lägger vid valplattformens innehåll, desto större är möjligheterna att den politiska marknadsprocessen kommer att konvergera till ett välfärdsoptimum.

Dessa jämviktsegenskaper hos de politiska marknaderna kan framstå som teoretiska och världsfrånvända. Men på samma sätt som gäller vid analyserna av t.ex. varu- och tjänstemarknaderna kan det ha sitt intresse att studera konvergens- och jämviktsegenskaperna på den marknad där politiker och partier konkurrerar med varandra om väljar

[1] Assar Lindbeck och Jörgen Weibull: "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy", *Journal of Public Economics* 51, 1993.

nas röster. Det jag har velat lyfta fram i detta avsnitt är att olika teoretiska argument talar för att ett röstmaximerande beteende kan – under tämligen generella villkor – konvergera till en åtminstone temporär jämvikt.

Därmed inte sagt att denna marknad på ett effektivt sätt tillvaratar de enskilda medborgarnas intressen. Denna fråga behandlas i nästa avsnitt.

Är politiken effektiv?

En utmärkt översikt över det politiska handlandets motiv och rationalitet ges i Avinash K. Dixits *The Making of Economic Policy*. Hans grundperspektiv är detsamma som i Downs och Buchanan-Tullocks böcker – nämligen ett försök att skapa en positiv teori för drivkrafterna och motiven bakom det politiska handlandet. Men hans grundläggande problem är mera djupgående – nämligen frågan om varför de politiska system som vi i allmänhet har i de västerländska demokratierna fungerar så dåligt när det gäller att förverkliga de grundläggande preferenser som medborgarna har. I full konsekvens med public choice-skolan behandlar han det politiska systemet på ett sätt som är analogt med en vanlig ekonomisk marknad. Dess uppgift är att på effektivast möjliga sätt låta konsumenternas/hushållens efterfrågan mötas av det produktiva systemet där man på ett optimalt sätt kombinerar produktionsresurser i form av arbetskraft, kapital, kunnande och råvaror. På såväl ekonomiska som politiska marknader finns det emellertid olika former av transaktionskostnader som gör att det faktiska utfallet avviker från ett i någon mening idealt system.

Själva idén att studera den politiska processen i termer av transaktionskostnader kan föras tillbaka på en artikel av Douglass C. North som i en uppsats[1] från 1990 introducerade transaktionskostnadsbegreppet i analysen av politiska skeenden. Han fokuserade sin analys på en speciell form av

[1] Douglass C. North: "A Transaction Cost Theory of Politics" 1990. *Journal of Theoretical Politics*, 2.

transaktionskostnader, nämligen bristen på "instrumentell rationalitet" hos de politiska aktörerna[1]. Dessa lider enligt North brist på information om hur ekonomin i själva verket fungerar. Återflödet av information om hur åtgärderna inverkar på verkligheten är alltför bristfällig. Norths analys ledde honom till slutsatsen att de politiska marknaderna i sin nuvarande utformning dras med så stora transaktionskostnader att de har en lägre effektivitet än vad de ekonomiska marknaderna i allmänhet har.

I Dixits bok genomförs en ännu bredare ansats än den som North redovisade i sin första artikel. Den leder honom till uppfattningen att den ekonomiska forskningen på statsvetenskapens område – på samma sätt som egentligen skedde redan i Buchanan-Tullocks bok – mera borde koncentrera sig på att studera hur ramverket, egentligen den grundläggande politiska konstitutionen, borde utformas så att politikerna får incitament att agera på ett mera rationellt och för medborgarna mera ändamålsenligt sätt än vad som i allmänhet är fallet nu. Som jag redan tidigare framhöll handlar idag alltför mycket av ekonomernas diskussion om ekonomisk politik om vilken politik som bör föras inom ramen för vår nuvarande konstitution, när i själva verket huvudfrågan både för ekonomer och statsvetare borde vara hur ramverket – dvs. politikens villkor och förutsättningar – borde förändras för att få till stånd en rationellare och mer ändamålsenlig politisk sektor. Egentligen är det kanske redan nu så att både väljarna och politikerna inser att inget av de politiska program som framläggs inför valen kommer att genomföras efter valen. Och då tror jag att vi fjärmat oss ganska långt från de föreställningar som var ledande när de första besluten om den nya konstitutionen togs i slutet av 1960-talet.

Det är intressant att här notera att det som började som en positiv analys av politikerbeteendet – dvs. en analys av dess drivkrafter och av hur de politiska marknaderna fungerar – i både Buchanen-Tullocks och i Dixits bok landar i

[1] En analys av institutionernas betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Sverige görs i Johan Myhrman: *Hur Sverige blev rikt*. SNS Förlag. Stockholm 1994.

en närmast normativ analys av hur ramarna och villkoren för den politiska sektorns verksamhet bör förändras för att denna bättre skall kunna tjäna de demokratiska syften som är dess uppgift. Det intressanta med denna analys är att den inte utgår ifrån att alla andra system än det som nu gäller är auktoritära, odemokratiska eller gynnande den eller den gruppen. Utan analysen gäller vilka förändringar som bör göras i ramverket för att det politiska beslutsfattandet skall kunna förbättras och fås att bättre spegla föreställningarna om det samhälle som människorna vill leva i. Det finns mycket som talar för att transaktionskostnaderna i våra nuvarande politiska system är alltför stora – och det gäller långt ifrån enbart i Sverige. En viktig forskningsuppgift både för statsvetare och ekonomer är därför att analysera effektiviteten i vårt nuvarande politiska system och att sedan – på grundval av en sådan analys – föreslå förändringar som skulle kunna öka denna effektivitet.

Trots omfattningen av den forskning som redan nu pågår på detta område – Persson-Tabellinis bok har en litteraturlista omfattande 139 referenser, Dixits bok refererar till 150 olika arbeten – är än så länge denna positiva ekonomiska teori om politiskt beslutsfattande inte framme vid några helt tydliga slutsatser. Det pågår en viktig forskning om detta även i Sverige. Flera av de verk jag har refererat till har svenska författare. Men märkligt nog sker denna i stor utsträckning inom ramen för ekonomiska ämnen – inte statskunskap.[1] Jag tror för min del att det är viktigt att dessa båda dicipliner kan närma sig varandra. Jag är helt övertygad om att den ekonomiska analystekniken har en hel del att tillföra statskunskapen och att en fortsatt forskning på detta område kan visa att vi med ett annat institutionellt ramverk för vårt politiska beslutsfattande kan få den politiska sektorn och den politiska marknaden att arbeta effektivare och mera rationellt än vad som nu är fallet.

---

[1] Området har numera efter R.B. McKenzie kommit att kallas "Constitutional Economics". En första doktorsavhandling i detta ämne framlades under våren 1997 av Niclas Berggren vid Handelshögskolan i Stockholm: *Essays in Constitutional Economics*. EFI 1997.

Kritiken mot public choice

En av Sveriges ledande statsvetare, Leif Lewin, har i sin tidigare nämnda bok *Self Interest and Public Interest in Western Politics* gjort en intressant kritisk granskning av public choice-skolan, som kan ses som ett försök att "brygga över" statsvetarnas och ekonomernas olika sätt att analysera den politiska sektorn. Det är en i och för sig klargörande genomgång av denna forskningsinriktning, men hans i huvudsak kritiska slutsatser om public choice-ansatser grundar sig enligt min mening på att han postulerar existensen av ett "public interest" som lever sitt eget liv vid sidan av väljarnas egenintresse.

Jag har svårt att förstå detta. Som jag tidigare framhöll i t.ex. anslutning till genomgången av Downs bok finns det ingenting i public choice-skolan som utesluter att medborgarna drivs av altruistiska eller ideologiska motiv. Det viktiga är att det politiska systemet utan alltför stora transaktionskostnader kan ta hand om medborgarnas preferenser och omvandla dem till ett bra samhälle som på ett optimalt sätt utnyttjar de förutsättningar som vi har i Sverige. Som jag framhöll i kapitel 2 tror jag inte att det är några naturgivna lagar som lett till att vi haft den industrialiserade världens sämsta ekonomiska utveckling sedan 1970, utan att detta har att göra med hur vi organiserat vårt politiska liv. Jag är för min del övertygad om att public choice-skolan redan gett oss viktiga insikter i de politiska marknadernas sätt att fungera.

I det följande vill jag göra ett försök att med denna som utgångspunkt, men också med mina egna erfarenheter som grund, diskutera hur det svenska politiska systemet fungerat under senare år och hur detta skall kunna fås att fungera bättre.

Politiska institutioner och regelverk tar lång tid att förändra. De aktiva politikerna är för det mesta ointresserade av att förändra konstitutionen – i varje fall om det inte leder till någon konkret fördel för den egna positionen. Det tog t.ex. ett tiotal år att åstadkomma den konstitution som slut-

ligt infördes 1974. Först måste opinionen väckas för en förändring, sedan måste denna opinion samla sig till konkreta beslut om att förändringar måste genomföras, sedan måste dessa utredas för att slutligen beslutas vid två riksdagar, åtskiljda av ett mellanliggande val. Med ett sådant perspektiv skulle vi vara långt inne på 2000-talet innan en konkret förändring skulle kunna åstadkommas i det politiska ramverket i Sverige. Men det finns så mycket mer i de politiska institutionerna än enbart den grundläggande konstitutionen. Det finns politiska partier som har vuxit sig allt större och starkare åtminstone i Sverige. En del av dem som vi nu har i vårt land har utvecklats till att bli stora, monolitiska maktstrukturer, som omsätter betydande penningsummor och sysselsätter ett stort antal människor. Själva regerandet utövas med hjälp av en i många fall oskriven praxis för hur t.ex. utnämningsmakten utnyttjas och hur beredningen av regeringsärenden går till.

Det finns med andra ord mycket som skulle kunna innefattas i begreppet politisk kultur och som idag ingår i ett i varje fall informellt ramverk, men som skulle kunna förändras till det bättre utan att kräva en ändring i den grundläggande konstitutionen.

Till dessa frågor återkommer jag efter det att jag har gått igenom de långsiktiga effekterna av den förda ekonomiska politiken under åren efter det att vi fick en ny konstitution i Sverige.

4. Kort och lång sikt i ekonomisk politik

Den ekonomiska analysen arbetar med två olika grundmodeller för studiet av de ekonomiska fenomenen – dels statiska modeller där alla förlopp i princip utspelar sig under en och samma period, dels dynamiska modeller där variablerna är tidsdaterade och där man studerar hur ett skeende eller en viss periods handlande bestämmer följande perioders utveckling.

Eftersom nästan all ekonomi har en tidsdimension kan det synas egendomligt att den statiska analysen trots allt har en så stark ställning inom nationalekonomin som den faktiskt har. Men det beror på att så pass många ekonomiska fenomen kan studeras utan att själva förloppet specificeras. Detta gäller exempelvis studiet av jämviktsvillkor där ibland själva förloppet går så snabbt – t.ex. vid växelkursaffärer – att ett studium av själva förloppet inte är särskilt intressant. I andra fall kan det röra sig om mycket längre anpassningstider, men där själva intresset och problemet gäller en jämförelse mellan två olika jämviktslägen.

De grundproblem som jag vill diskutera – nämligen politikens kortsiktighet i förhållande till ekonomins långsiktiga utveckling – kräver emellertid en dynamisk ansats. Här är det av central betydelse att kunna studera hur ett visst läge i ekonomin övergår i ett annat och hur de politiska ingripandena påverkar förutsättningarna för agerandet under kommande perioder och hur detta påverkar ekonomins långsiktiga utveckling.

Resursernas fördelning över tiden

Själva teorin om ekonomisk tillväxt är mycket omfattande. Både teoretiskt och empiriskt sett innehåller den en lång rad olika delar som belyser de olika tillväxtfaktorernas växlande betydelse, t.ex. arbetskraftens, kapitalets, forskningens, den tekniska utvecklingens och den internationella arbetsfördelningens relativa betydelse. Det skulle föra alldeles för långt att här försöka ge en sammanfattning av tillväxtteorins olika delar. Men det som är viktigt för framställningen här är att tillväxt och ekonomisk utveckling alltid tar tid. Ett investeringsbeslut tar tid redan genom sin ekonomiska och tekniska förberedelse. Sedan skall investeringen installeras, tas i bruk och komma i drift. Först därefter får den direkta effekter på produktionen – effekter som dessutom kan öka under en lång tid framöver till följd av intrimning och "vardagsrationalisering".

Detta leder till två väsentliga slutsatser, nämligen dels att de produktionsförhållanden som gäller under en viss period – t.ex. en valperiod – i allt väsentligt grundlagts genom handlandet under en lång följd av tidigare perioder, dels att de investeringsbeslut som tas under en viss period kommer att påverka produktion och sysselsättning först längre fram med effekter under en följd av kommande perioder.

Ett investeringsbeslut måste hela tiden vägas mot den alternativa användning av resurser som hushållen, företagen och politikerna står inför – nämligen att förbruka resurserna omedelbart i form av en konsumtion i nutiden. Egentligen handlar det om ett tvåstegsbeslut, där hushållet eller företaget först tar ställning till avvägningen mellan konsumtion och sparande och sedan till hur sparandet skall investeras. Det finns en lång tradition inom nationalekonomin, som kan föras tillbaka till arbeten under senare delen av 1800-talet av de österrikiska kapitalteoretikerna och av Knut Wicksell, nämligen att hushållen – allt annat lika – föredrar en konsumtion i nutid framför en konsumtion i fram-

tiden.[1] Denna s.k. tidspreferens beror inte enbart på att framtiden alltid måste betraktas som osäker utan har att göra med en grundläggande föreställning hos hushållen att nyttan av en konsumtion i nuet är högre än en konsumtion längre fram i tiden. För att avstå från att konsumera produktionsresultatet i nuet kräver därför hushållen att man i en framtid får något mer.

Det är denna tidspreferens hos hushållen som är ena delen i den neoklassiska kapitalteorin. Den andra är att det i produktionen finns lönsamma omvägar via – som t.ex. i Knut Wicksells fall[2] – lagring av vin eller genom att använda produktionskapital vid tillverkningen i stället för en mera omedelbar, hantverksmässig tillverkning. Genom att välja en sådan produktionsomväg skapar man ett mervärde i förhållande till den omedelbara produktionen. Ger inte "omvägen" detta mervärde finns det ingen anledning att välja den.

I det ekonomiska livet tas dessa förhållanden om hand av kapitalmarknader, där ersättningen för en uppskjuten konsumtion blir räntan och där produktionsomvägen via en investering får sin avkastning i form av en ökad produktion och ökad produktivitet hos arbetskraften.

I själva verket är de olika motiven för hushållen att spara – dvs. att uppskjuta användningen av sina inkomster till senare perioder – mycket mera komplexa än vad som enbart följer av att man träffar ett i förhållande till räntan optimalt val av sin konsumtion över tiden. Man kan vilja ha en likviditetsbuffert för oförutsedda utgiftskrav. Man kan vilja målspara för en framtida större konsumtionsutgift, vilket innebär att låneräntan överstiger den ränta som finns implicerad i konsumentens tidspreferens. Man kan vilja skydda sig mot ett framtida inkomstbortfall i form av t.ex. pensionering.[3]

---

[1] "Gegenwärtige Güter sind in aller Regel mehr wärt als Künftige Güter gleicher Art und Zahl." E. von Böhm-Bawerk: *Positive Theorie des Kapitales*. 1888, sid. 426.
[2] Se t.ex. Knut Wicksell: *Föreläsningar i Nationalekonomi*. Lund 1906.
[3] En utmärkt översikt över sparmotiven och hushållens tidspreferenser ges i Karl Erik Wärneryds uppsats: "The Will to save Money. An Essay on Economic Psychology", presenterad vid Wallenbergsymposiet vid Handelshögskolan, Stockholm den 2–3 april 1993. Uppsatsen har givits ut som Discussion Paper No 9322 från Tilbury University.

I många fall är detta emellertid olika varianter av det grundläggande beteendet: att en konsumtion i framtiden värderas lägre än en omedelbar konsumtion. Och det som är gemensamt för alla dessa olika former av sparmotiv är att den som står för sparbeslutet kan räkna med att i en framtid själv få disponera över dess resultat. Den kalkyl som en enskild person gör inför t.ex. tecknande av en privat pensionsförsäkring utgår från att det som denna person avstår ifrån genom en insättning i nutid kan samma person i varje fall i princip räkna med att få tillbaka i framtiden. Undantagen kan gälla eventuella skatteeffekter och osäkerhet om den framtida inflationen och avkastningen, men rent rättsligt så kan avvägningen mellan nutids- och framtidskonsumtion ske med utgångspunkt i att "framtidsvaran" alltfort ägs av den som fattar själva sparbeslutet och kan behållas eller säljas på en marknad enligt vedertagna marknadsekonomiska principer.

I dessa avseenden finns det en helt avgörande skillnad mellan å ena sidan dessa olika former av långsiktiga ekonomiska överväganden som hushåll, studerande, företagare och investerare gör och å den andra hur de politiska marknaderna fungerar. De politiska partiernas agerande – och det gäller oavsett om de befinner sig i regeringsställning eller i opposition – drivs av ett enda överordnat mål och det är att vinna nästkommande val. I valet mellan åtgärder som ger en politisk avkastning i nästa val och sådana som ger resultat först längre fram väljer svenska politiker, och för den delen också många av deras kolleger i vår del av världen, dem som ger den omedelbara avkastningen.

Med vår nuvarande konstitution är det valresultatet som är den enda grunden för den politiska maktutövningen. Och detta resultat bestämmer maktfördelningen för hela den kommande valperioden – förutsatt att ett nyval inte inträffar, vilket vår nuvarande konstitution inte gör särskilt sannolikt. Valen till kommuner och landsting sker nu även samtidigt med riksdagsvalen, vilket gör att valresultaten får ett fullständigt genomslag inte bara i tiden utan även "i rummet".

Det finns inte många exempel från svensk politik på att ett parti vinner ett val på att avkräva väljarna uppoffringar under den kommande valperioden mot att tillväxten av resurserna i framtiden kommer att göra det möjligt att då i någon mening få tillbaka uppoffringarna i form av en högre framtida konsumtion. Skulle något parti våga sig på detta, vilket folkpartiet någon gång gjort, t.ex. inför 1982 och 1994 års val, öppnar detta möjligheter för konkurrerande partier att lägga alternativ som kortsiktigt lockar fler väljare.

Alltså kommer med stor sannolikhet ingen sådan politik att föreslås – eller så uttrycks den som i senaste valet i så allmänna termer att väljarna har svårt att konkretisera dess innehåll.

Det principiella problemet i Sverige med den politiska sektorns beslutsfattande och politikernas agerande är att det inte finns någon effektiv incitamentstruktur som belönar ett långsiktigt handlande, varken när man sitter i regeringsställning eller i opposition. Vårt land är långt ifrån ensamt om detta problem, men det är mycket som talar för att den politiska kortsiktigheten spelar en större roll i vårt land än i omvärlden – i varje fall om man ser till det ekonomiska resultat som redovisades i kapitel 2.

En väsentlig förklaring till detta är att om ett regeringsparti skulle föreslå strukturella och tillväxtbefrämjande åtgärder på bekostnad av konsumtions- och förmånsutrymmet under den närmast framförliggande perioden, finns det en risk att det blir en annan regeringskonstellation som får skörda frukterna av en sådan långsiktig politik. Alternativt kan oppositionen redan under valrörelserna komma med kortsiktigt lockande överbud och sedan – om man skulle få regeringsmakten – skylla eventuella åtstramningsåtgärder på den förra regeringen. Med det informationsövertag som alltid följer med ett regeringsinnehav och med det informationsunderläge som väljarna alltid har i förhållande till de politiska institutionerna är det alltså lätt hänt att andra partier kan tillgodogöra sig den framtida "avkastningen" av en politik som får effekt först på längre sikt. De politiska partierna har alltså svårt att i ett demokratiskt system av

det slag som den svenska konstitutionen representerar "internalisera" – dvs. för egen del tillgodoräkna sig – de framtida positiva effekterna av en långsiktig politik.

Tidigare hade vi i Sverige en konstitution med två kamrar där det största partiet fick en viss övervikt i förhållande till valresultatet och där första kammaren sammansattes av eftersläpande majoriteter. Detta system säkrade under lång tid en regeringsställning för socialdemokraterna, vilket också enligt min mening ledde till att dessa kunde föra en betydligt mera långsiktig politik än vad som blev fallet efter den konstitutionella reformen 1970. En socialdemokratisk regering kunde räkna med den eftersläpande majoriteten i första kammaren.

Den borgerliga oppositionen mot konstitutionen växte sig emellertid allt starkare. Man kände sig i realiteten uteslängd från möjligheten att inom överskådlig tid bilda regering och drev därför hårt frågan om att Sverige måste skaffa sig en annan konstitution där valdagens resultat fick ett omedelbart och – med undantag för 4 procent-spärren – direkt proportionellt utslag i riksdagens sammansättning. Vi fick då en konstitution som definierade den politiska marknadens lönsamhet i termer av enbart utfallet i nästa val. Förändringen beredde väg för en borgerlig regering 1976, men den skedde till priset av en kortsiktighet vid valet av konkurrensmedel mellan partierna som vi nu får betala genom en långsiktigt allt svagare ekonomisk utveckling.

Det har sagts att skillnaden mellan en politiker och en statsman är att den förre tänker på nästa val, men den senare på nästa generation. I Sverige har vi knappast något överskott på statsmän.

Coase-teoremet och den politiska marknaden

Den skillnad mellan en politisk och en ekonomisk marknad som vår svenska konstitution illustrerar anknyter på ett intressant sätt till den teoretiska diskussion som ekonomipristagaren Ronald Coase[1] fört om marknadsmekanismens ef-

fektivitet. Hans resonemang sker bl.a. mot bakgrund av olika s.k. marknadsmisslyckanden när det gäller att lösa t.ex. problemen på miljöområdet. Coase har visat att misslyckandena inte sammanhänger med marknadsmekanismen som sådan utan med att de externa effekter det gäller inte är "internaliserade" i det ekonomiska systemet genom äganderätter som regleras av en lagstiftning. Detta är egentligen inte särskilt konstigt: En marknad kan knappast lastas för att inte lösa allokeringsproblem för nyttigheter eller störningar som legalt sett inte omfattas av marknadsutbytet.

Men om detta är fallet och marknadsmekanismernas transaktionskostnader är noll – eller mycket låga – så kommer en fri marknad att leda till en Paretooptimal samhällsordning, vilken är optimal i den meningen att den inte – givet de produktionsmöjligheter som är tillgängliga – kan göras bättre för någon enda medborgare utan att göra det sämre för någon annan.

Detta s.k. Coase-teorem, som har en mycket generell tillämpbarhet, borde också egentligen enligt min mening kunna användas på det politiska systemet och de politiska marknaderna. Dessa drivs av politiska aktörer i form av partier och i sista hand av de enskilda politikerna med sikte på att vid nästa val för egen del vinna maximal fördel på de andra partiernas bekostnad. Men till skillnad från de ekonomiska marknaderna kan de politiska partierna aldrig vara säkra på att för egen del få tillgodoräkna sig de framtida resultaten av en politik, vars positiva effekter visar sig först på längre sikt.

Man kan med andra ord på ett i varje fall logiskt plan och med Coase-teoremet som grund hävda att de politiska marknaderna sannolikt inte är särskilt effektiva förmedlare av väljarnas preferenser, eftersom aktörerna på denna marknad – partierna och politikerna – för egen del belönas så lite för att välja politiska lösningar som ger resultat först

[1] En utmärkt introduktion till Coases teorier ges av Lars Werin i *Ekonomisk Debatt* årg. 19, nr 8 1991: "Ronald Coase".

på längre sikt. De frågor som jag skall behandla i det avslutande kapitlet 6 handlar mycket om vilka förändringar i vårt nuvarande politiska system och i vår politiska kultur som skulle krävas för att få till stånd en ökad långsiktighet i handlandet och få en för alla medborgare bättre ekonomisk utveckling till stånd.

I de följande delarna av detta kapitel skall jag med hjälp av fyra exempel illustrera hur den politiska kortsiktigheten påverkat utvecklingen på viktiga samhällsområden.

Den offentliga sektorns expansion

Som framgår av kapitel 2 intar Sverige en särställning bland de industrialiserade länderna ifråga om såväl den offentliga sektorns storlek som dess expansion under senare år. Denna har inneburit en mycket djupgående strukturförändring i den svenska ekonomin. Den har medfört att allt större delar av arbetskraften fått offentliga arbetsgivare. Den har också medfört ett snabbt växande skatte- och avgiftsuttag. Utvecklingen har alltså inneburit att samhället tagit hand om en växande del av inkomsterna och använt dessa pengar – efter det att de passerat genom politiska beslutande församlingar – till att ge medborgarna såväl direkta inkomstförstärkningar som stöd genom den offentliga verksamheten i form av t.ex. vård och utbildning.

På kort sikt har detta inneburit att medborgarna upplevt sig ha fått en ökad välfärd genom de offentliga budgetarnas utgiftssida samtidigt som skatteuttaget tagit sig så många olika former att det har blivit allt svårare för väljarna att få ett grepp om den totala belastningen. Såväl de indirekta skatterna som arbetsgivaravgifterna "märks" inte på samma direkta sätt i hushållens ekonomi som inkomstskatten. Det är i första hand de högre inkomsttagarna som direkt "drabbats" av den offentliga sektorns expansion genom både höga genomsnittsskatter och höga marginalskatter på inkomsterna. 1990 års skattereform och de förändringar som gjorts sedan dess har i någon mån förändrat denna bild genom att "flytta ner" de höga marginalskattesatserna till

relativt genomsnittliga inkomstlägen. Men det som haft störst betydelse för den historiskt sett exempellösa expansionen av den offentliga sektorn är den allmänna "anonymiseringen"[1] av skattebelastningen som Gunnar Sträng inledde långt innan 1974 års konstitution genom införandet av först omsen, sedan momsen. Denna fullföljdes sedan genom den långa raden av olika arbetsgivaravgifter, vilket tillsammans lett till "skattekilar" mellan vad en person måste tjäna före skatt för att t.ex. kunna betala en hantverkare ett visst belopp och vad denne sedan får behålla efter skatt. Att skattebeslut kan tas med enkel majoritet i riksdagen och att de verkligt höga samlade uttagen av inkomst- och förmögenhetsskatter endast berört en minoritet av befolkningen har naturligtvis också spelat sin roll.

Vad som däremot inte tillräckligt observerats och diskuterats är vilka långsiktiga effekter som denna mycket djupgående strukturella förändring i Sverige haft för den ekonomiska utvecklingen i stort. En första effekt gäller fördelningen mellan sparande och konsumtion. I kapitel 2 visades att Sverige haft en klart lägre investeringsandel än övriga OECD-länder. Vi har alltså avsatt en klart mindre andel av våra produktionsresurser till framtida produktionsmöjligheter än övriga OECD-länder. De negativa effekterna av detta på tillväxten blir än större, om man också väger in att en betydande del av de investeringar som ändå gjorts har gått till bostadsbyggande.

Det är mycket som talar för att det just är kortsiktigheten i vårt politiska system som drivit på denna utveckling mot allt större konsumtionsandel. Sparande- och investeringsandelen skulle sannolikt varit högre om hushållen och företagen själva hade fått avgöra fördelningen mellan sparande och konsumtion. Det politiska systemet har genom att "anonymisera" skatterna eller genom att inge väljarna föreställningen att det alltid är "någon annan" som får betala

[1] James Buchanan diskuterar denna anonymisering av skattebelastningen i kap. 10 i sin bok *Public Finance in the Democratic Process*. University of North Carolina Press, 1967.

för de offentliga tjänsterna drivit fram en högre konsumtion än om hela kostnaden både i nutid och i framtid hade redovisats. Hushållen och företagen behöver inte vinna några val genom att kortsiktigt öka sina konsumtionsutgifter utan kan träffa ett avgörande mellan nutids- och framtidskonsumtion mot bakgrund av hela serien av framtida nyttor och kostnader. I motsats till de politiska partierna kan alltså hushåll och företag "internalisera" alla framtida resultat av sitt handlande. De får också själva bära konsekvenserna av ett kortsiktigt agerande. I det politiska systemet kan det bli ett annat parti som får göra det. Eller så kan man skylla på utländska konkurrenter eller på EU eller på ekonomerna som gett felaktiga råd. Bortförklarandet är en konst som drivits långt inom den politiska världen.

Den politiska sektorns ingrepp begränsas emellertid inte enbart till att ha påverkat fördelningen mellan konsumtion och investeringar, utan den representerar också en annan form av ekonomisk mekanism än den sedvanliga marknadsmekanismen. Beslutsvägarna är i allmänhet längre och mera tidskrävande inom det politiska systemet och konsumtionsalternativen begränsade. Särskilt på finansieringssidan har den offentliga konsumtionsexpansionen lett till mycket djupa ingrepp i samhällsekonomin. Som framgick av kapitel 2 ligger Sverige högst av alla OECD-länder när det gäller det samlade skatteuttaget.

Även skatter har både kortsiktiga och långsiktiga effekter. På kort sikt fullgör de uppgiften att "tränga undan" annan resursförbrukning och därigenom realekonomiskt sett betala för den politiska sektorns utgiftssida. På längre sikt påverkar skatteuttaget hela incitamentsstrukturen i samhällsekonomin genom att påverka arbetsviljan, utbildningsincitamenten och nyföretagandet och genom att skjuta in "kilar" mellan de ekonomiska värden som hushållen och företagen skapar genom sin verksamhet och den ersättning de får behålla för egen del.

Den skattepolitiska debatten i Sverige handlar emellertid nästan helt om de kortsiktiga effekterna – och då särskilt om skatternas omedelbara fördelningseffekter. En anled-

ning är självklart att detta kan göras tydligt i form av dess fördelning på olika inkomst- och förmögenhetsklasser, på olika åldersgrupper, på olika familjetyper osv.

De långsiktiga effekterna är inte alls lika tydliga och är svåra att vetenskapligt belägga. Trots detta slås det politiska etablissemanget i Sverige någon gång av eftertanke även när det gäller skattepolitikens långsiktiga effekter. Ett sådant tillfälle var när socialdemokraterna och folkpartiet gjorde upp om det som kallas 1990 års skattereform, då en kraftig omfördelning gjordes mellan direkt och indirekt beskattning vilket möjliggjorde en sänkning av de höga marginalskatterna.

Tyvärr håller nu denna skattereform på att urholkas genom ungefär 60 större eller mindre ändringar som genomförts sedan 1991. Dessutom innebar 1990 års reform ingen omprövning av det som sannolikt är det största problemet – nämligen det totala skattetryckets storlek. Som jag framhöll i det tidigare avsnittet om medianväljarteoremet, är det endast hänsynen till långsiktiga incitamentseffekter som kan bromsa den fortgående ökning av skatteuttaget – och då alltså även av de offentliga utgifterna – som beslut med enkel majoritet kan åstadkomma. Den fördelningspolitiska diskussionen i Sverige domineras emellertid helt av de kortsiktiga effekterna: Vilka gynnas och vilka drabbas vid själva tidpunkten för förändringen? Det är den fråga som styr opinionsbildningen och därmed också politikerna.

Därför stämmer den svenska utvecklingen med Meltzer-Richards första slutsats om den fortgående offentliga utgifts- och skatteexpansionen, men inte med den andra – nämligen att hänsynen till incitamenten och därmed också den långsiktiga tillväxten blir en broms på denna utveckling. Att det inte blivit så i Sverige ser jag som en direkt följd av att konstitutionen och den politiska kulturen inte skapar några motiv för politikerna att väga in de långsiktiga – och i detta fall negativa – effekterna av den offentliga expansionen.

Som jag tidigare antydde är dessutom sambandet mellan den offentliga sektorns storlek och expansion och tillväxten i ett land ett kontroversiellt forskningsområde.

En intressant analys av detta samband redovisades i SNS

konjunkturråds rapport 1994 "Välfärdsland i ofärdstid" (kap. 3). De analyser som redovisades där och som byggde på sambandet mellan den genomsnittliga ekonomiska tillväxten och den offentliga utgiftskvoten i 19 OECD-länder under åren 1970–1992 pekade på att sambandet var negativt men inte särskilt starkt. En hög andel offentliga utgifter av BNP skulle alltså för dessa år leda till en viss sänkning av tillväxten. I samma rapport redovisas också (sid. 48) en rad internationella studier som i stort sett alla ger ett negativt samband – dock av varierande styrka.

En invändning har riktats mot SNS analys – nämligen att det negativa sambandet beror på att tidsperioden är så lång att den fortfarande är präglad av "en catch up-effekt" i form av att länder med initialt låga BNP-nivåer har tillvuxit mer än andra och att dessa också – bl.a. till följd av sin låga BNP – haft en liten offentlig sektor.

Andra invändningar har varit att faktorer som befolkningsutvecklingen och de offentliga utgifternas sammansättning kan vara väl så viktiga förklaringar till olikheter i den ekonomiska tillväxten.[1]

Dessa frågor har gjorts till föremål för en mera djupgående analys av Stefan Fölster och Magnus Henrekson[2], som dels brutit ner observationstiden i mindre perioder, dels tagit in ytterligare förklaringsfaktorer som t.ex. befolkningsstrukturen. Resultatet visar att även efter det att hänsyn tagits till dessa ytterligare omständigheter så kvarstår det negativa sambandet mellan den offentliga sektorns expansion och tillväxten.

I och för sig vore det egentligen egendomligt och mot ekonomiskt sunt förnuft om det inte fanns ett negativt samband. På skatte- och bidragssidan uppträder de negativa effekterna i "båda ändarna" av inkomstfördelningen, dvs. både den hämmande effekten på arbetsutbudet av en fort-

---

[1] Se t.ex. Jonas Agell, Tomas Lind och Henry Ohlsson: "Tillväxt och offentlig sektor" i *Ekonomisk Debatt* 1994:4 med svar av SNS konjunkturråd i samma nummer. Frågan behandlas även av Björn Hårsman i en uppsats i Framtider.

[2] Stefan Fölster och Magnus Henrekson: "Growth of the Public Sector: A Critique of the Critics." Stencil, IUI 1997.

gående utbyggnad av trygghetssystemen och den hämmande effekten på arbetsinsatser, företagande och högre utbildning av de höga marginalskatterna.

Slutsatsen är därför enkel: Även om många inom det politiska etablissemanget har varit medvetna om riskerna för negativa effekter för ekonomins långsiktiga utveckling av den kraftiga offentliga utgifts- och skatteutvecklingen i Sverige så har det inte varit politiskt lönsamt i termer av effekter på utfallet av nästkommande val att driva dessa frågor. Det politiska systemet har därför snedvridit valet mellan konsumtion i nuet och konsumtion i framtiden till den senares nackdel.

De besparingar som det politiska systemet i Sverige nu tvingas till som följd av den långsiktigt lägre tillväxten är det pris som medborgarna får betala för denna kortsiktighet i politiken. Med en viss travestering av Gunnar Strängs ofta använda ord skulle man kunna säga att strävan efter att genom kraftiga ökningar av den offentliga konsumtionen i det korta perspektivet ordna allt till det bästa har blivit det långsiktigt godas fiende.

Det statliga pensionssystemet

Trots att det nuvarande ATP-systemet beslöts innan bytet av valsystem 1970 bär detta ändå omisskännliga drag av politikernas preferens för kortsiktiga lösningar – min grundhypotes i denna analys. Det nya statliga pensionssystemet konstruerades som ett fördelningssystem, dvs. den vid varje tidpunkt levande aktiva generationen betalar genom avgifter på sin lönesumma pensionerna för de samtidigt levande pensionärerna. I princip innehåller ATP-systemet som det ser ut idag inget individuellt sparande utan pensionsbördan fördelas omedelbart om till den aktiva generationen.

Däremot försågs ATP-systemet med en samhällsägd fond som skulle fungera som en buffert mellan in- och utbetalningar, men också motverka den förmodade minskningen i den privata sektorns sparande i och med att samhället tog över en stor del av ansvaret för pensioneringen. Dessutom

bör det också framhållas att när ATP-systemet konstruerades så förutsattes detta kunna fortleva utan några underskott. Vid de tillväxttal som man då räknade som rimliga skulle några långsiktiga underskottsproblem inte uppstå. Det var alltså inte konstruktörernas avsikt att vinna kortsiktiga fördelar genom att konstruera ett system där man lade över redan vid konstruktionen förutsedda underskott på framtida generationer. Däremot var lösningen via ett fördelningssystem kortsiktigt fördelaktig, eftersom det mycket snabbare ledde till pensionsreformens genomförande än vad ett fonderat system skulle gjort. Att detta senare system varit finansiellt robustare vägde lätt i den politiska hanteringen under 1950-talet.

Martin Feldstein har i en rad arbeten[1] visat att även om ett fördelningssystem är finansiellt balanserat i den meningen att det inte går med löpande underskott, så leder det emellertid till en klart lägre tillväxt än ett fullt fonderat system. Den viktigaste anledningen är att sparandet i en ekonomi med ett fördelningssystem blir klart lägre än om systemet är fonderat. Detta hade ATP-systemets konstruktörer klart för sig och försökte motverka genom inrättandet av AP-fonden. Men de belopp som nu ligger i denna fond är mycket lägre än de som Feldstein förknippar med ett fullt fonderat system. Den fonderingen är så stor att den med relativt rimliga förutsättningar om kapitalets produktivitet leder till en permanent höjning av BNP-tillväxten med ca en procentenhet per år. Men om vi i Sverige skulle ha valt ett fonderat system så skulle det ha tagit betydligt längre tid att bygga upp systemet. Vi skulle alltså på längre sikt fått en högre tillväxt och alltså på sikt även högre pensioner. Men nu avstod svenska folket genom sina valda ombud från detta för att i stället få en kortsiktig lösning på problemet.

Feldstein pekar även på att ett fördelningssystem leder till ett högre avgiftsuttag på den aktiva generationen än ett

[1] Se t.ex. Martin Feldstein: "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform." Richard T. Ely Lecture. American Economic Association. Papers and Proceedings. Vol. 86 No. 2.

fonderat system. Anledningen är att de avgifter som de anställda betalar in under sin livstid placeras och får en avkastning, vilket gör att den summa denne får avstå ifrån under sin livstid blir lägre än motsvarande under ett fördelningssystem.

Till dessa principiella invändningar mot ett fördelningssystem kan man i Sveriges fall numera även lägga att det statliga pensionssystemet går med betydande underskott, vilka kortsiktigt måste täckas genom AP-fondens avkastning. Hanteringen av denna underskottssituation är en ytterligare illustration till politikens kortsiktighet. Trots att man har varit medveten om ATP-systemets brister sedan mitten av 1980-talet har man ännu inte lyckats komma fram till en för framtiden hållbar ersättning för det nuvarande systemet. Anledningen är att även om man i de förslag som hittills presenterats gjort övergången till ett nytt system relativt mjuk så är det ofrånkomligt att vissa grupper får vidkännas smärre försämringar i förhållande till det nuvarande. Det skulle vara konstigt eljest eftersom det nuvarande systemet delar ut förmåner som är större än både de faktiska och de nu diskuterade framtida avgifterna för det samhälleliga pensionssystemet. Men dessa kortsiktigt negativa effekter har hittills gjort att en helt nödvändig samhällsreform inte har kommit till stånd – trots att det sedan 1994 finns en principöverenskommelse över blockgränsen om ett reformerat system. Denna konfirmerades på nytt i januari 1997, men genomförandet har nu skjutits fram till 1999 med kvarstående oklarheter om hur övergången och premiereservsystemet skall utformas.

I en intressant artikel har Edgar K. Browning[1] redan 1975 med hjälp av public choice-skolans metoder analyserat politikernas hantering av pensionsfrågan. Resultaten ligger mycket nära våra svenska erfarenheter.

För det första kommer röstmaximerande politiker i kombination med en konstitution där beslut fattas med enkel majoritet att leda till att fördelningssystem inrättas i stället

[1] Edgar K. Browning: "Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy", *Economic Inquiry*, Vol XIII, Sept. 1975.

för fonderade system – även om fördelningssystemet får långsiktigt negativa effekter på avgifter och tillväxt.

För det andra kommer det alltid att vara svårt att få en majoritet för att byta från ett fördelningssystem till ett fonderat. Under tämligen generella omständigheter kan det visas att ”medianväljaren” på grund av sin ålder inte får någon fördel på kort sikt av vare sig ett fonderat system eller ett byte till ett sådant, vilket däremot den yngre generationen skulle få. Men dessa har inte tillräcklig majoritet för att få en förändring till stånd. Ju äldre befolkningen blir – desto större blir vid oförändrad pernsionsålder dessa svårigheter att byta system.

Vi är långtifrån ensamma inom OECD-området om att ha problem med ålderspensioneringen. Vi har visserligen gått längre i Sverige ifråga om politiska åtaganden än egentligen något annat OECD-land. Men flera länder i Europa har eller kommer att få problem med sina pensionssystem. Så även Japan.

Det kan dock vara intressant att notera att länder i den anglosaxiska världen – t.ex. USA – inte har valt fördelningslösningar utan har en långtgående fondering av sina pensioner. Det är enligt min mening inte särskilt långsökt att se en förklaring till detta i den annorlunda politiska struktur som t.ex. USA har – med majoritetsval och en multipolär maktstruktur i form av två kamrar i kongressen och en president med betydande maktbefogenheter.

Vi får anledning att återkomma till detta i det avslutande kapitlet, men kan ändå redan nu konstatera att pensionsfrågans behandling väl faller in i raden av exempel på den politiska kortsiktighetens dominans.

Bostadspolitiken och särintressena

Även den sociala bostadspolitiken har sina rötter i det politiska systemet före 1970 års konstitutionella reform. Trots detta är bostadspolitiken ett tydligt exempel på hur politiken tenderar att på kort sikt ta i anspråk resursutrymme på bekostnad av långsiktiga effekter.

Nyttjandet av bostaden är sannolikt den mest kapitalkrävande av alla de tjänster som hushållen förbrukar. Realekonomiskt sett kräver bostaden alltså en mycket betydande kapitalinsats som i de flesta OECD-länder till en betydande del finansieras genom lån på kapitalmarknaden. Men i de flesta länder ingår även ett betydande personligt sparande som ett led i förvärvet av den egna bostaden.

Den sociala bostadspolitiken i Sverige lade emellertid praktiskt taget hela ansvaret för finansieringen av denna investering på samhället genom en mycket långgående reglering av såväl bostadsbyggandet som kapitalmarknaden. Den enda uppoffring som avkrävdes hushållen var en löpande hyresbetalning som täckte de löpande förvaltningskostnaderna och en artificiell kapitalkostnad. En betydande del av det privata sparandet i Sverige från t.ex. företagen tvangs genom regleringar över till finansieringen av bostadsbyggandet. AP-fonden spelade även en central roll i detta sammanhang.

När statsmakterna successivt fick släppa upp räntenivån och när regleringarna av kapitalmarknaderna inte längre kunde upprätthållas och AP-fonden fick friare placeringsregler klarade inte det politiska systemet av att lägga hyreseffekterna av detta på hushållen. I stället tog samhället över en viktig del av dessa effekter – dels genom rena räntesubventioner, dels även genom direkta kommunala och statliga bidrag till hyran för vissa typer av hushåll.

Bostadspolitiken startade under 1930-talet med den ambitiösa målet att lyfta bostadsstandarden i Sverige. Den hade sedan länge tillhört de lägsta i Europa och det var ett viktigt mål för en bred gruppering i det svenska samhället att skapa goda bostäder åt hela befolkningen.

Men redan på sjuttiotalet kom bostadspolitiken alltmer att styras av särintressen[1] utanför den egentliga politiska sektorn – då i första hand den organiserade hyresgäströrelsen och representanterna för både arbetsgivare och arbets-

[1] Dessa särintressen på bostadsmarknaden har beskrivits i bl.a. Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl och Kurt Wickman: *Makten över bostaden*. SNS Förlag 1990.

tagare inom byggnadsindustrin. Den politiska marknaden handlar då inte längre primärt om relationen mellan politikerna och de enskilda väljarna utan om förhållandet till olika andra företrädare för dessa väljare.

Även dessa andra företrädare arbetar på politiska marknader – för fackliga intressen eller arbetsgivarintressen eller för hyresgästernas eller de handikappades eller de pensionerades behov. Men gemensamt för dessa är att de inte representerar ett politiskt helhetsperspektiv utan endast en delsektor och just ett särintresse.

Det finns stora paralleller mellan det sätt på vilket särintressenas organisationer arbetar och de politiska partierna. I båda fallen handlar det om att genom omröstningar bland medlemmar – eller medborgare – få stöd för en maktposition utifrån vilken man sedan kan agera så att man vid ett senare tillfälle blir omvald. På samma sätt som i politiken handlar det inom intresseorganisationerna om hierarkier, maktpositioner och i många fall livslånga karriärer.

Tillkomsten av dessa organiserade särintressen har emellertid komplicerat den egentliga politiska marknaden. De har alltmer kommit att bli denna marknads "intermediärer" – dvs. de skjuts in som ett nytt skikt mellan politikerna och de enskilda väljarna. Problemet hade varit enklare att hantera om väljarna låtit sig företrädas av endast ett särintresse, men så är inte fallet, utan en och samma medborgare kan – förutom att denne är väljare i de politiska valen – även företrädas t.ex. av en facklig organisation, av hyresgäströrelsen, av en idrottsorganisation, av en sammanslutning av skattebetalare osv. Alla dessa ställer krav på den politiska sektorn – krav som inte är konsistenta och som sammantaget representerar anspråk som inte alla kan tillgodoses.

Erfarenheten[1] ger vid handen att det politiska systemet i Sverige har haft svårt att hantera dessa "dubbla" politiska marknader. Man försöker komma ifrån dessa kollektiva intressekonflikter genom en kombination av att subventione-

[1] Se t.ex. avsnittet om särintressena i Lindbeck-kommissionens rapport SOU 1993:16, sid. 158.

ra bort problemen och skjuta över dem på framtiden – som i bostadspolitikens fall.

Bostadspolitikens egentliga kostnader för hela samhällsekonomin består ända fram till 1980-talet i att en väsentlig del av den svenska kapitalbildningen tvingades in i finansieringen av subventionerade bostäder – i stället för att satsas i ett näringsliv som på lång sikt genom en bättre produktivitet skulle kunna bära en högre inkomstnivå och därmed också en högre hyresbetalningsförmåga hos hushållen än den som vi nu faktiskt fick. Sedan väl regleringssystemet avvecklats, fortsätter bostadspolitiken att genom räntesubventionerna ta i anspråk delar av de offentliga finanserna, men på ett sådant sätt – genom avtrappningsreglerna – att de tar i anspråk framtida perioders resurser. För att lösa ett akut problem i det korta perspektivet "lånar" man av och intecknar det framtida resursutrymmet. Den senaste bostadspolitiska utredningen visar att det politiska systemet i Sverige fortfarande inte klarar av att med samhällsingrepp lösa dessa problem.

Underskottspolitiken

Tidigare i detta kapitel behandlade jag de sannolika långsiktiga effekterna på den ekonomiska tillväxten av den offentliga sektorns expansion. De resonemang jag förde där utgick ifrån en balanserad offentlig budget, dvs. att de totala utgifterna motsvarades av lika stora skatte- och avgiftsinkomster. I detta fjärde exempel på kortsiktig politik skall jag behandla de fall då de offentliga utgifterna är större än inkomsterna, när politikerna väljer att finansiera utgifterna med lån.

Under två perioder har vi haft dramatiska försämringar av statsfinanserna – dels under senare delen av 1970-talet, dels under första hälften av 1990-talet.

En lånefinansiering av de offentliga utgifterna är egentligen det tydligaste av alla exempel på hur man skjuter på de långsiktiga problemen för att vinna kortsiktiga fördelar – eller kanske snarare hur man försöker undvika kortsiktigt smärtsamma omställningar.

Den första underskottsperiodens problem grundlades egentligen redan under den s.k. överbryggningspolitikens tid under åren 1974–76. Då försökte Sverige "hoppa över" de deflationsimpulser som kom från den mycket kraftiga höjningen av oljepriserna. Det kraftiga stöd som staten gick in med för att upprätthålla sysselsättningen genom t.ex. stöd till lagerproduktion finansierades visserligen genom olika arbetsgivaravgifter på ett sådant sätt att statsbudgeten inte uppvisade några större underskott under dessa år. Men finansieringen jämte en kraftig vinstutveckling i vissa sektorer drev fram en kostnadsinflation[1] i Sverige som gjorde att konkurrensläget måste justeras genom flera devalveringar under åren 1977–78. Även statsbudgeten försvagades kraftigt under dessa år – också detta som en konsekvens av överbryggningspolitiken under de tidigare åren.

Att utvecklingen under åren 1973–76 kännetecknades av en betydande kortsiktighet är kanske inte ägnat att förvåna eftersom den politiska majoriteten var oklar till följd av den s.k. jämviktsriksdagen. Det gick inte att få någon majoritet för en politik som angrep de strukturproblem som oljekrisens deflationseffekter avslöjade, utan dessa doldes av de kortsiktiga stödåtgärderna. Effekten blev dock att problemen fördjupades och lösningarna blev mera kostsamma än om man åtgärdat problemen i det korta perspektivet. Att dessa problem sedan övertogs av en borgerlig regering utan regeringserfarenhet som dessutom nära nog förlamades av kärnkraftsfrågan gjorde inte saken bättre.

Den andra stora underskottsperioden inträffade under första delen av 1990-talet. Denna kraftiga statsfinansiella försvagning var nödvändig för att i någon mån motverka de kraftiga deflationstendenser som en intern finans- och fastighetskris och en internationell lågkonjunktur tillsammansåstadkom. Men i betydande grad var detta också en återspegling av förhållandet att den offentliga sysselsättningex-

[1] Alla gör vi vara misstag – så även jag. I Nationalekonomiska föreningens debatt om budgetpropositionen 1977 – refererad i *Ekonomisk Debatt* nr 11, 1977 – ifrågasatte jag att Sverige då hade något kostnadsproblem.

pansionen hade tillåtits att gå för långt för att bl.a. motverka och för väljarna dölja den grundläggande försvagningen i den svenska ekonomins övriga delar. Den regerande socialdemokratin ville inför såväl 1988 som 1991 års val signalera sin regeringskompetens genom att visa upp en fortsatt stark ekonomi och expansiv sysselsättningsutveckling. Hade man redan under 1980-talets första del som en uppföljning av 1982 års devalvering tagit itu med de strukturella problemen i ekonomin och redan långt tidigare än vad som faktiskt blev fallet genomfört en skatteomläggning och en med denna harmonierande avreglering av kreditmarknaderna hade den nästan dramatiska nedgångsperioden under 1990-talets första del inte alls blivit lika kännbar.

Till bilden hör också att ett regeringsskifte inträffade 1991. Den omorientering i den ekonomiska politiken som den socialdemokratiska regeringen inlett under 1990 och som innebar en prioritering av den långsiktiga inflationsbekämpningen hade man svårt att återfinna när partiet hade hamnat i oppositionsställning.

Den socialdemokratiska oppositionspolitiken gjorde det svårt för den borgerliga regeringen att vara fullt ut så restriktiv med statsutgifterna som läget egentligen krävde. Undantaget är de två krisuppgörelserna från september 1992, som träffades mot bakgrund av en hotande valutakris för den svenska kronan. Eljest betedde sig de politiska partierna under dessa dramatiska år i stort sett enligt analyserna i kapitel 3 – särskilt vad gäller underskottsfinansieringen. Det viktiga var att vinna nästa val, dvs. i detta fall 1994. Att många problem under valperioden fick lösas genom upplåning – dvs. överlämnas till kommande valperioders regeringar att lösa – blev det gemensamma resultatet av regeringens och oppositionens politik. Skulle den borgerliga regeringen överleva valet 1994, blev det väl alltid någon råd med att då ta hand om statsskulden. Om socialdemokraterna skulle vinna, hade de borgerliga partierna skapat betydande svårigheter för den nya regeringen. Socialdemokraterna å sin sida kunde – trots att man inte gjort särskilt mycket för att bromsa upplåningen – skylla på att detta var

den tidigare regeringens verk.

Utvecklingen under dessa år är alltså ingalunda enbart en effekt av ekonomiska faktorer – realräntechock och fastighets- och kreditmarknadskriser – utan även ett logiskt resultat av den politiska marknadens sätt att fungera i Sverige med vår nuvarande konstitution och politiska kultur.

Sammanfattning

En lång rad ytterligare exempel på det politiska systemets kortsiktighet kan redovisas – utöver de fyra som presenterats ovan. Det mest iögonenfallande av alla – utan att dock direkt tillhöra kretsen av direkt ekonomisk-politiska åtgärder – är det politiska systemets oförmåga att finna en lösning på kärnkraftens framtid i Sverige. Detta är om något ett exempel på att kortsiktiga hänsyn till nästa val i stort sett helt förlamat handlingskraften vad gäller Sveriges långsiktiga försörjning med energi. Detta har försatt de svenska energiföretagen i en situation av permanent osäkerhet om framtiden – när i själva verket den statliga sektorns huvuduppgift på detta område bör vara att skapa långsiktigt hållbara spelregler.

Jag vill med andra ord hävda att det politiska system som vi har idag i Sverige – med dess konstitution, partistruktur och oförmåga till ett långsiktigt samarbete över partigränserna – leder till betydande effektivitetsförluster i det svenska samhället. Med en annan politisk ordning och kanske i grunden en annan politisk kultur så tror jag att Sverige idag skulle kunna ha befunnit sig i ett mycket bättre läge än vad vi nu faktiskt har. De på en del områden dramatiska nedskärningarna av de offentliga utgifterna skulle inte behövt tas till i alls samma omfattning, om man kunde valt den långsiktigt mest optimala politiken. Nu har i stället den kortsiktiga röstmaximeringen inför det närmast framförliggande valet gjort att man har skjutit på problemen, vilket i många fall gjort dem värre. Man har också dolt problemen för väljarna, vilket medfört att allt fler nu ställer sig tveksamma till det politiska systemets förmåga att utveckla

samhället i en för medborgarna gynnsam riktning.

Tyvärr har mediernas agerande snarare förstärkt tendenserna till en kortsiktig röstmaximering – i stället för att medverka till ett politiskt "kulturskifte" som skulle kunna gjort både deras och politikernas roller mera respekterade än vad som nu är fallet.

5. Politikens beslutsunderlag

Min tes i föregående kapitel var att det politiska system som vi har i Sverige – och som vi är långt ifrån ensamma om – har lett till en kortsiktighet i beslutsfattandet, vilket har varit till nackdel för ekonomins långsiktiga utveckling. Detta kommer också till klart uttryck i de beslutsunderlag som framkommer i anslutning till den politiska processen.

Nationalbudgetarna

Det centrala ekonomisk-politiska underlaget för regeringens ekonomiska politik redovisas en gång om året i de s.k. nationalbudgetarna, som bifogas finansplanen.

Så länge det statliga budgetåret började den 1 juli skedde denna redovisning under januari månad i anslutning till att regeringens budgetförslag framlades. Efter det att budgetåret numera sammanfaller med kalenderåret sker denna redovisning tidigt under hösten.

Dessa årliga nationalbudgetar följs sedermera upp under loppet av året med reviderade bedömningar, men det centrala perspektivet är hela tiden begränsat till det närmast framförliggande året. Detta är inte ägnat att förvåna eftersom nationalbudgetarna skall vara beslutsunderlaget för den redovisning av den ekonomiska politiken som sker i budgetförslaget.

Under senare år har visserligen perspektivet framåt ut-

vidgats så att det omfattar ett à två år efter det framförliggande budgetårets slut. Men dessa kalkyler är ytterst schablonmässiga och innehåller egentligen inte särskilt mycket som kan underlätta ställningstaganden till ekonomins långsiktiga utveckling. Analysen av denna beror ju inte primärt på hur många framförliggande år som kalkylen formellt sett omfattar, utan snarare på arten av de problemställningar som behandlas i materialet.

Nationalbudgetarna hämtar mycket av sitt underlag från Konjunkturinstitutet som är den centrala statliga myndigheten utanför regeringskansliet som sysslar med framtidsbedömningar. Men framtidsperspektiven i institutets olika publikationer är i stort sett desamma som gäller för nationalbudgetarna.

Denna grundstruktur ifråga om den statliga produktionen av ekonomiska bedömningar har egentligen varit oförändrad under hela den här aktuella 25-årsperioden, dvs. alltsedan åren kring 1970. Vad som hänt under periodens gång är däremot att det har kommit fram en mycket omfattande produktion av alternativa prognoser, bedömningar och ekonomisk-politiska rekommendationer. Den institution som först bröt den nära nog monopolliknande situationen som rått alltsedan åren kring 1950 var Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), som under Erik Lundbergs ledning 1974 började framlägga alternativa konjunkturbedömningar och – i varierande grad – krav på en alternativ ekonomisk politik. Alternativa bedömningar hade visserligen tidigare redovisats av t.ex. både LO och Industriförbundet, men SNS konjunkturrapporter hade en mycket längre gående ambition än dessa.

Därefter har det kommit en allt stridare ström av konjunkturbedömningar från allt fler organisationer, banker och finansinstitutioner.[1]

[1] En översikt av denna verksamhet har jag givit i "Oraklernas marknad", en uppsats i *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, IVA 1996. I samma bok redovisar även Klas Eklund en uppsats om bakgrunden till och omfattningen av bankernas verksamhet på detta område.

Man skall i sammanhanget heller inte underskatta betydelsen av de internationella organisationernas verksamhet på detta område. Sedan länge har OECD genom sina "Economic Outlooks", som publiceras två gånger om året, spelat en viktig roll både genom sina prognoser om den internationella ekonomins utvecklingar och som underlag för en diskussion om den ekonomiska politikens uppläggning. Även Internationella Valutafonden (IMF) redovisar ekonomiska bedömningar som har ett relativt stort genomslag.

EU-kommissionen i Bryssel utför också regelbundet bedömningar av den ekonomiska utvecklingen på kortare sikt och även analyser av hela länderområdets utveckling och av utvecklingen i de enskilda länderna. Även i dessa fall är dock bedömningarna präglade av de underlag som redovisas från de olika medlemsländerna.

Både nationalbudgetarnas metoder och ställning i den politiska beslutsprocessen har varierat över tiden. Under den "ekonomiska ingenjörskonstens" högtidsår – under 1960-talet och en stor del av 1970-talet – var de direkt komplementära till de förslag till ekonomisk politik som framlades i finansplanen. Ambitionen var att i dessa planer framlägga förslag om en sådan ekonomisk politik att de centrala målvariablerna för denna politik också förverkligades under den närmast framförliggande perioden – då i första hand full sysselsättning, ett, i förhållande till vad som senare skulle komma, ambitiöst tillväxtmål, rimligt stabila priser och en balans i utrikeshandeln. Nationalbudgetarna var alltså en blandning av planer och prognoser. De var prognoser ifråga om de externa förhållandena – t.ex. den internationella konjunkturen och inflationen i vår omvärld – men de var mera att fatta som planer när det gällde de centrala inrikespolitiska målsättningarna.

Gunnar Sträng blev t.ex. vid flera tillfällen i Nationalekonomiska Föreningen[1] anklagad för att alltid presentera

[1] Se t.ex. Lars Jacobssons inlägg vid Nationalekonomiska Föreningens debatt 1973 om "Årets Statsverksproposition", återgivet i *Ekonomisk Debatt*, Årg. 1, nr 1.

BNP-prognoser för det kommande året som låg i intervallet 3–4 procents ökning. Men detta var en enkel konsekvens av att den politik som föreslogs i finansplanen och budgetpropositionen förutsattes leda fram till dessa mål. Att det sedan i många fall inte blev så, försökte man i efterhand förklara med oförutsedda händelser, i första hand i vår omvärld.

Utvecklingen under senare år har inneburit att kopplingen mellan prognoserna i nationalbudgeten och de samtidigt framlagda förslagen till ekonomisk politik har blivit "lösare". De framställs visserligen fortfarande inom regeringskansliet, men förhållandet att de inte längre spelar samma centrala roll i den ekonomisk-politiska debatten som under t.ex. 1960- och 1970-talen sammanhänger främst med att synen på den ekonomiska politikens möjligheter att faktiskt styra konjunkturförloppet har förändrats under det senaste decenniet. Att de fortfarande spelar en viss roll i den politiska hanteringen framgår emellertid av de bedömningar som den socialdemokratiska regeringen redovisade inför valet 1991. Landet stod då inför den kraftigaste nedgång i svensk ekonomi som vi upplevt sedan 1930-talets början. Men trots att en rad indikationer pekade i denna riktning försökte regeringen med prognosernas hjälp inge väljarna en föreställning om att en vändning uppåt var på väg.

Gemensamt för alla dessa olika här berörda analyser och prognoser är emellertid det korta tidsperspektivet. Visserligen har – som jag tidigare berörde – nationalbudgetarna på senare år försetts med en utblick över en två- treårsperiod, men dessa kalkyler bygger på schablonmässiga antaganden och – först och främst – försöker inte belysa de grundläggande allokeringsproblem mellan konsumtion och investeringar som skulle kunna ge ett underlag för ställningstaganden kring ekonomins tillväxt på längre sikt. Trots att tillväxten alltid finns med vid uppräkningen i finansplanen av de ekonomiska målen inriktas inte analysen på de grundläggande tillväxtfaktorerna utan den prognosticerade tillväxten blir snarast ett resultat av den kortsiktiga efterfrågeutvecklingen. Analyserna belyser inte heller de grundläggande strukturella problemen i ekonomin som t.ex. har

med incitamenten och de ekonomiska drivkrafterna att göra.

Långtidsutredningarna

Uppgifterna att belysa de strukturella problemen och drivkrafterna bakom den långsiktiga ekonomiska utvecklingen borde egentligen ha legat på de mer eller mindre regelbundet återkommande statliga långtidsutredningarna. Men detta har endast varit fallet under ett fåtal tillfällen under de snart 50 år som kantats av dessa utredningar.[1] Den första långtidsutredningen "påtvingades" oss 1948 av den nya ekonomiska samarbetsorganisationen i Paris (dåvarande OEEC, numera OECD). Denna då USA-dominerade organisation avkrävde medlemsländerna en redogörelse – egentligen en ekonomisk plan – för hur man avsåg att åtgärda de betydande balansbrister som fortfarande tre år efter andra världskrigets slut karaktäriserade flertalet av de europeiska länderna.

Utredningen[2] tillkom i ett nära samarbete mellan regeringskansliet och ett antal akademiska ekonomer – då i första hand Ingvar Svennilson.

Det dröjde emellertid bara två år efter det att denna första utredning publicerats innan det blev uppenbart att avvecklingen av balansbristerna skett snabbare än vad man räknade med och att det då var dags att på nytt analysera ekonomins mera långsiktiga utvecklingstendenser. Detta skedde då i form av en i varje fall formellt sett självständig kommitté, vars arbete leddes av den dåvarande statssekreteraren, sedermera kabinettssekreteraren Arne S. Lundberg. I kommittén ingick en rad ledande företrädare för statsförvaltningen, men också för den ekonomiska forskningen.

---

[1] En redogörelse för långtidsutredningarnas tillkomst och metodik finns i min bok "Plan och prognos. En studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik" (SOU 1971:70). Mera aktuella redogörelser finns i den senast publicerade långtidsutredningen 1995 (SOU 1995:4) och i Ulf Jakobssons bidrag till *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?* "Ekonomerna, prognoserna och den svenska modellen". IVA, 1996.

[2] 1948 års långtidsprogram. SOU 1948:45.

Perspektiven dominerades då fortfarande av problem som hade med återhämtningen efter kriget att göra och med av vecklingen av de många internationella regleringarna.

Sedan fortsatte långtidsutredningsverksamheten med fem års mellanrum fram till 1965 i form av självständiga utredningar. Men dessa gavs utredningsdirektiv av regeringen och kom att allt mer konkret utföras i nära anslutning till arbetet inom regeringskansliet.

Inför 1965 års utredning beslöt regeringen att permanenta utredningsresurserna i form av en särskild avdelning inom finansdepartementet – Sekretariatet för Ekonomisk Planering – som inte bara utförde utredningar vart femte år utan också genomförde en s.k. avstämning av utredningarna ungefär mitt i 5-årsperioden.

Dessa tidiga långtidsutredningar brottades med betydande utredningstekniska problem – såväl av statistisk som metodisk art. Den ekonomiska statistiken i Sverige och våra nationalräkenskaper hade under åren efter andra världskriget inriktats på att i keynesiansk efterföljd studera efterfrågesidan i ekonomin, dvs. i första hand de stora efterfrågekategorierna privat och offentlig konsumtion, export och investeringar. Kalkylerna över ekonomins produktionssida var mycket schablonmässiga och utgick i allmänhet ifrån enkla förutsättningar om arbetskraftstillgång och produktivitetsutveckling. En viktig uppgift för långtidsutredningarna under åren kring 1970 var att få fram ett statistiskt underlag som på ett likartat sätt belyste både ekonomins efterfråge- och produktionssida. Genom tillkomsten av en särskild ekonometrisk modell[1] kunde utredarna även studera olika alternativa utvecklingsbilder av den svenska ekonomin för en kommande femårsperiod. Detta möjliggjorde i sin tur att man i kvantitativ form kunde studera olika konsekvenser av den ekonomiska politikens uppläggning, i varje fall i fråga om de stora aggregaten privat och offentlig konsumtion och investeringar.

[1] Redovisad i "Plan och Prognos", kapitel 6, sid. 119–161.

Flera viktiga samband var visserligen fortfarande inte tillräckligt belysta – vare sig i anslutning till långtidsutredningarnas arbete eller över huvud taget inom svensk ekonometrisk forskning. Detta gällde t.ex. investeringarnas, forskningens och utbildningens effekter på den ekonomiska tillväxten eller hur den inhemska kostnads- och inflationsutvecklingen återverkar på den internationella konkurrenskraften och därigenom på utvecklingen av export och import. Men det gick ändå att i relativt begriplig form illustrera de grundläggande avvägningsproblem som man står inför i den ekonomiska politiken: avvägningen offentlig resp. privat konsumtion med därtill hörande frågor om skattetryckets utveckling och avvägningen mellan den samlade konsumtionen i samhället och sparande/investeringar.

Rent metodiskt förfinades långtidsutredningarna under 1970- och 80-talen. Vissa inflationsmekanismer byggdes in i den ekonometriska modellen, likaså efterfrågan på de svenska exportvarorna, vilket möjliggjorde en mycket bättre grundad analys av kostnadsfaktorernas betydelse för den svenska ekonomins produktionsutveckling. Men det visade sig svårt att i modellen bygga in kvantitativt preciserade samband mellan investeringarna och deras långsiktiga effekt på ekonomins tillväxtmöjligheter. Det gjordes visserligen omfattande kalkyler över bostadsinvesteringarna och en rad olika typer av infrastrukturinvesteringar, men det grundläggande sambandet mellan investeringar och de effekter detta fick på arbetskraftens produktivitet och ekonomins produktionsförmåga visade sig vara svåra att statistiskt uppskatta med tillfredsställande säkerhet.

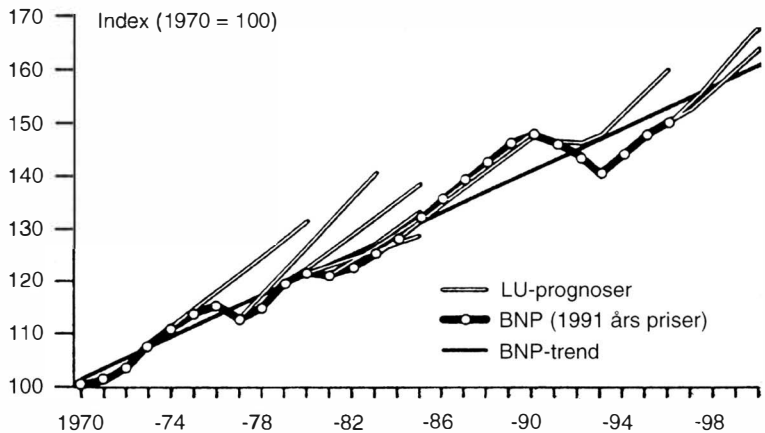
Men det var inte bara dessa ekonometriska svårigheter som låg bakom det faktum att långtidsutredningarna aldrig gavs någon särskilt central plats i den ekonomisk-politiska debatten. Även om utredningarna gjordes inom regeringskansliet, vilket fortfarande är fallet, blev de aldrig underlag för en långsiktig ekonomisk politik av den enkla anledningen att ingen regering velat binda sitt handlande för mer än högst ett à två år i taget – på senare tid inte ens för en så lång period.

Långtidsutredningarna har visserligen – mer eller mindre

pliktskyldigast – avrapporterats i olika propositioner till riksdagen, men de har inte föranlett någon enda regering att ta beslut om åtgärder som i någon mening legat fast under en kommande femårsperiod.

Detta har motiverats med det något truistiska argumentet att utvecklingen på längre sikt är så svårförutsägbar och att man alltid måste hålla en hög handlingsberedskap inför oförutsedda störningar i ekonomin. Men detta är en självklarhet – det måste man alltid göra i en så öppen ekonomi som den svenska. Det centrala är att man i det successiva valet av kortsiktiga åtgärder borde välja en sådan inriktning av politiken att mera långsiktiga mål kan förverkligas. Men här har hela tiden det kortsiktiga valet av åtgärder fått styras av vad som är politiskt lönsamt under det närmast framförliggande valet och i konkurrensen partierna emellan om rösterna vid detta tillfälle.

Diagram 5. BNP 1970–98 och långtidsutredningarnas (LU) kalkyler.



Källa: Ulf Jakobssons bidrag "Ekonomerna, prognoserna och den svenska modellen" i *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, IVA 1996.

Långtidsutredningarna har därför mer kommit att uppfattas som prognosdokument än som en ett underlag för en analys av hur den ekonomiska politiken borde läggas upp för att förverkliga långsiktiga mål.

I diagram 5 redovisas förhållandet mellan långtidsutredningarnas huvudkalkyl och den faktiska BNP-utvecklingen sedan 1970. Av detta diagram framgår att dessa utredningar knappast är något särskilt hållbart underlag för bedömningarna av den ekonomiska utvecklingen. Det framgår också att flertalet utredningar under den här aktuella perioden överskattat den faktiska BNP-utvecklingen. Som rent empiriskt faktum är ju detta ovedersägligt. Men jag vill i varje fall i någon mån vända på resonemanget och peka på att i flera av de utredningar som har redovisats under denna period har trots allt grundproblemet varit att belysa frågan om hur en viss mer eller mindre målsatt ekonomisk tillväxt skall kunna förverkligas genom en lämplig uppläggning av den ekonomiska politiken. Detta var exempelvis fallet med flera av de utredningar som jag själv och senare Ulf Jakobsson var ansvariga för under 1970-talet. Men problemet låg i att regeringarna inte "orkade med" att genomföra den långsiktiga och i allmänhet mera tillväxtbefrämjande politik som långtidsutredningarna mer eller mindre direkt hade förutsatt. Den empiriska bilden i diagram 5 är därför mera ett uttryck för just politikens kortsiktighet än för en dålig prognosförmåga hos långtidsutredarna. Det man möjligen kan förebrå dessa är att de inte har varit bättre i sina prognoser över hur det politiska systemet har fungerat och vilka svårigheter detta har att fatta långsiktiga beslut.

Det är dessutom ett faktum att långtidsutredningarna aldrig givit sig i kast med de verkligt politiskt kontroversiella frågorna, om t.ex. det svenska skattesystemets effekter på incitamentsstrukturen i fråga om arbete och företagande och vilka långsiktiga incitamentseffekter som utbyggnaden av de ekonomiska trygghetssystemen fått. Först i utredningarna under början av 1990-talet tog man upp frågan om den svenska arbetsmarknadens flexibilitet och hur reallönerna skulle kunna tänkas anpassa sig till förändringar i arbetslös-

heten. Dessa grundläggande strukturella egenskaper hos ekonomins funktionssätt har alltså fått en mycket begränsad belysning genom dessa utredningar.[1]

Det finns två undantag under åren efter 1970. Den ena är den s.k. Bjurel-kommissionen[2] som under Fälldins första regering fick i uppdrag att ta ett mycket bredare grepp om ekonomins tillväxtbetingelser än vad som varit vanligt i långtidsutredningarna. Den andra är den s.k. Lindbeck-kommissionen[3] som 1992 fick i uppdrag av Carl Bildts regering att genomföra en djupgående analys av den svenska ekonomins struktur med tanke på möjligheterna att bl.a. få till stånd en bättre tillväxt.

Särskilt den senare föreslog en rad olika åtgärder – närmare bestämt 113 stycken – som alla var ägnade att förbättra den svenska ekonomins funktionssätt med sikte på att stabilisera ekonomin och öka tillväxten.

Mottagandet av såväl Bjurel-kommissionens som Lindbeck-kommissionens rapporter visade att vare sig det politiska systemet eller den svenska opinionen var särskilt mottagliga för denna typ av långsiktigt och strukturellt inriktade analyser. I båda dessa utredningar handlar det om att bryta upp från invanda föreställningar och förmåner som på kort sikt kommer att innebära uppoffringar, men som ger en "avkastning" på längre sikt i form av en bättre ekonomisk standard, en säkrare sysselsättning och en mera effektivt fungerande samhällsekonomi. Men så länge politikerna och de politiska partierna inte kan dra någon fördel för egen del av en långsiktig inriktning av politiken – i varje fall inte så länge denna innebär uppoffringar i det korta perspektivet – så länge kommer dessa politiska åtgärder inte

[1] För ordningens skull bör kanske även nämnas att man inom regeringskansliet i anslutning till det årliga budgetarbetet gör en s.k. långtidsbudget som i varje fall tidigare redovisas i anslutning till kompletteringspropositionen. I dessa försöker man beräkna de långsiktiga budgeteffekterna av en oförändrad ekonomisk politik men inklusive effekterna av redan gjorda politiska åtaganden. Som kartläggning av den automatiska budgetutvecklingen och de inteckningar som gjorts i framtiden har detta sitt intresse, men knappast som underlag för en mera allmän analys av ekonomins utveckling på längre sikt.

[2] "Vägar till ökad välfärd". DS Ju 1979:1.

[3] "Nya villkor för ekonomi och politik". SOU 1993:16.

att genomföras. Samma öde har även flera av SNS Konjunkturråds rapporter rönt. Även om dessa rapporters perspektiv i första hand är kortsiktigt har de i flera fall tagit upp långsiktiga strukturproblem. De har flera gånger gett upphov till viktiga och intensiva debatter som fått genomslag i opinionen. Däremot är det direkta genomslaget i den förda politiken svårare att spåra.

Långtidsutredningarna är en relativt speciell form av utredningar som på en rad punkter skiljer sig från de utredningar som bedrivs inom ramen för kommittéväsendet. De har inga direktiv, de sker i stor utsträckning inom regeringskansliet och de har inga externa ledamöter. Men de har likväl en hel del problem gemensamma med det sedvanliga statliga utredningsväsendet. Riksdagsrevisorerna har i en särskild rapport[1] kommit med en rad kritiska synpunkter på det sätt på vilket detta utvecklat sig under senare år. Tidspressen i kombination med svårigheterna att på kort tid rekrytera sakkunniga personer är "tydliga varningstecken".

Det är enligt min mening mycket som talar för att hela utredningsväsendet skulle behöva avpolitiseras för att ge det politiska systemet de underlag som kan leda till ett mera "upplyst" beslutsfattande än det vi har idag. I det följande redovisar jag några förslag, i första hand med sikte på långtidsutredningarna.

En reformering av beslutsunderlaget

Det är kanske naivt att tro att en reformering av själva det analytiska underlaget för det politiska beslutsfattandet kan åstadkomma särskilt mycket. Hur detta ser ut och det sätt på vilket detta framkommer är kanske i sig en återspegling av underliggande politiska och massmediala krafter. Å andra sidan är jag en i dessa avseenden, låt vara något luttrad men dock fortfarande optimist i så måtto att objektiva faktabeskrivningar och vetenskapligt grundade analyser av or-

[1] Riksdagens revisorer: "Kommittéväsendets roll och arbetsformer". Rapport 1996/97:6.

sakssammanhangen i varje fall på sikt borde utöva ett inflytande på människor, på opinionsbildning och därmed förhoppningsvis även på politikerna. Därför tycker jag att det inte är av enbart ett akademiskt intresse att diskutera hur det kvantativa underlaget för det politiska beslutsfattandet kan förbättras i förhållande till den ordning som gäller idag i Sverige.

En sådan diskussion kan föras både i termer av substans och arbetsformer. Jag börjar med de substantiella frågorna:

Det som saknas idag är en genomlysning av vad ekonomerna skulle kunna kalla för de *intertemporala restriktionerna* – hur ett visst läge i ekonomin har utvecklat sig ur tidigare perioders handlande och hur en viss periods handlande i nuet bestämmer utvecklingen framöver. Det är ju genom en serie kortsiktiga handlingar som ekonomins utveckling på längre sikt blir bestämd. Även om huvuddelen av riksdagens arbete går ut på att fastställa och senare genomföra ettåriga budgetar är det genom summan av dessa ettåriga budgetars inverkan på ekonomin som den långsiktiga utvecklingen kommer att bestämmas.

Att kartlägga dessa intertemporala restriktioners omfattning ser jag som ett primärt mål för en reviderad långtidsutredningsverksamhet. Mot en sådan bakgrund kan man föra en diskussion om vilka valmöjligheter man har ifråga om den framtida tillväxten. Där borde – som i några fall skedde under 1970-talet – en diskussion kunna föras om valet mellan konsumtion i nutid och sparande och investeringar – dvs. konsumtionsmöjligheterna i framtiden. Om man, som skett under senare år i Sverige, överansträngt det statsfinansiella utrymmet och i realiteten också det samhällsekonomiska utrymmet genom en omfattande ökning av den politiska sektorns konsumtionsutrymme, så blir konsekvenserna ofrånkomligen de som vi nu har – nämligen en allt långsammare ekonomisk tillväxt, växande arbetslöshet och kraftiga nedskärningar av de offentliga utgiftsprogrammen.

Där borde också en analys göras av incitamentsstrukturens utveckling och dess beroende av skatte- och fördelningspolitiken. Några sådana analyser har aldrig redovisats

i långtidsutredningarna trots att dessa incitamentseffekter sannolikt står för en väsentlig del av förklaringen till den relativt sett lägre tillväxten i Sverige jämfört med övriga OECD-länder.

Det är visserligen alltid lättare att med facit i hand föra resonemang om hur politiken borde ha lagts upp, men det torde vara ställt utom varje tvivel att om politiken redan under 1970-talet hade givits en tillväxtinriktning genom att inte så snabbt expandera den politiska sektorns konsumtionsutrymme utan i stället skapa incitament för arbete och tillväxt så skulle vi förmodligen kunnat undvika många av de problem som vi nu brottas med på 1990-talet. Men detta valproblem ställdes egentligen aldrig i svensk ekonomiskpolitisk debatt. Kjell-Olof Feldts bok *Alla dessa dagar* (Stockholm 1991) belyser på ett insiktsfullt sätt hur problemfyllt det var att under 1980-talet få gehör för dessa frågor.

Klara och tydliga utvecklingsalternativ där den ekonomiska politikens konsekvenser i form av olika tillväxttakter och framtida konsumtionsmöjligheter ställs mot varandra borde vara det centrala temat i långtidsutredningarna. Egentligen handlar denna fördjupade långsiktsanalys mycket om att utvärdera den långsiktiga effekten av ett löpande politiskt beslutsfattande. Som jag framhöll i det inledande avsnittet i kapitel 1 är det egentligen märkligt att det politiska systemet självt inte blivit föremål för en ordentlig utvärdering av sin effektivitet och av sina långsiktiga effekter. Det är ju dessa senare som blir det bestående för framtiden.

Det säger sig emellertid självt att man då kommer in på politiskt sett mycket kontroversiella områden. Som jag framhållit i kapitlen 3 och 4 leder vår nuvarande politiska struktur och kultur till att politiker har en benägenhet att föredra åtgärder som på kort sikt ger dem en politisk vinst framför sådana som på lång sikt kan vara fördelaktiga, men som på kort sikt är negativa i den politiska konkurrensen. Av detta följer då att en långsiktig analys av den kortsiktiga politikens effekter sannolikt skulle uppfattas som kontro-

versiell och negativ utifrån i varje fall ett regeringspartis synvinkel och kunna komma att användas som ett tillhygge mot detta från oppositionspartiernas sida.

Dessa komplikationer är särskilt stora när det gäller att analysera de långsiktiga effekterna av fördelningspolitiken i allmänhet och skattepolitiken i synnerhet. Jag har själv egen erfarenhet av hur svårt det var att i långtidsutredningarna diskutera effekterna av skattepolitiken. Jag tror att avsaknaden av långsiktiga analyser av den skattepolitik som fördes i Sverige under åren från slutet av 1960-talet fram till mitten av 1980-talet är en viktig förklaring till såväl den finansiella turbulens som inträffade när den stora skatteomläggningen väl kom till stånd 1990 som den långsiktiga nedgången i ekonomisk tillväxt i Sverige. Att särskilt Gunnar Sträng men även efterföljande finansministrar försökte mildra dessa negativa effekter av en fördelningspolitiskt sett ambitiös skattepolitik genom diskreta avdragsmöjligheter och fonderingsmöjligheter tror jag inte mildrade dess negativa långsiktseffekter. Snarare fick dessa "undantag" andra effekter på sparande och investeringar än vad man avsåg.

Mycket talar för att långtidsutredningsverksamheten borde distanseras inte bara från regeringskansliet utan från den politiska sektorn över huvud taget. De borde utföras av en institution vars medelstilldelning är garanterad under flera valperioder, dvs. oberoende av både den sittande och kommande regeringens budgetbehandling.

Tjänsterna borde besättas av personer som inte tidigare haft något politiskt uppdrag eller varit anställda av något politiskt parti – ett "yrkesförbud" som naturligtvis kan ifrågasättas av principiella skäl, men som jag återkommer till i nästa kapitel.

Eftersom det handlar om mycket svåra samhällsekonomiska problem, måste denna verksamhet ha en nära anknytning till den ekonomiska forskningen. Om detta skall ske genom att den knyts till något av våra universitet eller akademier – Ingenjörsvetenskapsakademien eller Vetenskapsakademien ligger här närmast till hands – är en öppen fråga, men det är viktigt att denna verksamhet leds av per-

soner med en väl prövad akademisk kompetens. Att studera t.ex. investeringarnas effekt på tillväxt och produktivitet eller utbildningsfaktorns roll i tillväxtförloppet eller skattesystemets incidens på arbetsutbud och nyföretagande är inga lätta arbetsuppgifter. Det kräver inte bara en betydande akademisk kompetens utan även en insikt i hur samhället fungerar och inlevelse i de enskilda människornas liv. Det är inte helt lätt att se ett antal sådana forskningsprofiler framför sig i dagens Sverige. Men det är långt ifrån givet att ett sådant "långtidsinstitut" bör befolkas av enbart svenska forskare.

Denna fråga om långtidsutredningarnas ställning har en lång förhistoria i Sverige. Senast diskuterades den av Lars Heikensten[1] som själv varit ansvarig för detta arbete inom Finansdepartementet, i en uppsats i Ekonomisk Debatt, 1989. Heikensten jämför den svenska modellen för dessa utredningar med motsvarande i Norge. Där är de närmast politiska dokument som direkt uttrycker regeringens långsiktiga politiska ambitioner. I Sverige har detta egentligen aldrig varit fallet, utan här har regeringarna vid behov kunnat distansera sig från vad utredarna inom departementet skrivit eller föreslagit i utredningar. Heikensten stannade också för att denna blandform även bör gälla i fortsättningen.

Enligt min mening har emellertid den rådande situationen lett till att viktiga långsiktiga samhällsproblem aldrig kommit att belysas – i varje fall inte i någon mera institutionell och sammanhängande form. Detta gäller exempelvis fördelnings- och skattepolitikens långsiktiga verkningar, företagsvinsternas betydelse för innovationstakt och tillväxt och det sociala trygghetssystemets inverkan på arbetskraftsutbud och rörlighet. Jag kan för min del inte peka på något enda exempel där en långtidsutredning på ett öppet

[1] Lars Heikensten: "Långtidsutredningar – ställning, inriktning och metod". Ekonomisk Debatt 1/89. Långtidsutredningarna har även tidigare diskuterats av t.ex. Erik Ruist: "Långtidsutredningarna: Plan, prognos eller scenario?", *Ekonomisk Debatt*, årgång 10, nr 6.

sätt diskuterat en fråga som skulle kunna uppfattas som ”besvärande” för det eller de partier som just då innehar regeringsmakten.

Ett av Heikenstens argument för ett bibehållande av nuvarande ordning är att regeringskansliet har ett behov av att ha tillgång till sakkunskap på detta område. Detta är självfallet angeläget och min avsikt är inte att reducera regeringskansliets kapacitet på detta område. Snarare finns det mycket som talar för att denna bör förstärkas. Men i tillägg till detta behövs det en ”public service”-funktion som fritt och oberoende av de politiska institutionerna kan analysera om det politiska systemet verkligen åstadkommer ett resultat som långsiktigt är till gagn för de svenska medborgarna. Det är en verksamhet som ligger närmare de s.k. Bjurel- och Lindbeck-kommissionerna, men som skulle ges en betydligt större bredd och mindre ad hoc-karaktär än vad dessa fick.

6. Hur ändra systemet?

De flesta politiska diskussioner och debatter i vårt land handlar om politikens innehåll – inte om dess institutioner och ramverk. Men samtidigt är det dessa senare faktorer som bestämmer en viktig del av politikens innehåll.

Det är valperiodens längd som bestämmer hur långt in i framtiden politikernas löften ställs ut. Graden av proportionalitet i riksdagsrepresentationen påverkar partistrukturen och det antal alternativ som väljarna ställs inför i valen. Förekomsten av indirekta val och/eller eftersläpande majoriteter kan även påverka långsiktigheten i den förda politiken.

Min huvudtes i denna bok har varit att den politiska kultur och de politiska institutioner som vi fick i Sverige under åren kring 1970 har lett till en ökad kortsiktighet i den ekonomiska politiken – manifesterad bl.a. genom en snabb ökning av de offentliga utgifterna för i första hand offentlig konsumtion och transfereringar och därmed också till en kraftig ökning av skattetrycket. En liknande utveckling har skett i nästan samtliga OECD-länder, men den har gått längre i Sverige än i något annat land.

Svaghetstecknen i ekonomin kunde under 1970- och 80-talen till en del döljas genom devalveringar och inflation och en kraftigt ökad upplåning, men utvecklingen ”hann ikapp” Sverige under 1990-talet genom en kraftig ökning av arbetslösheten och en ofrånkomlig offentlig besparingspolitik som drabbat många utsatta grupper hårt.

Som jag närmare försökt att utveckla i de tidigare kapitlen 3 och 4 ligger en viktig förklaring till den politiska sektorns handlande i att konstitutionen och den politiska strukturen "byggt in" kortsiktigheten i politikernas motivation. "All offentlig makt utgår från folket" heter det i regeringsformens första paragraf. Annorlunda uttryckt kan man säga att all politisk makt i Sverige utgår från några få dagars valrörelser som sedan grundlägger hela den politiska maktstrukturen för – numera – de kommande fyra åren. Genom vår konstitution med dess proportionella valsystem har det varit en liten väljargrupps vandring fram och tillbaka över blockgränsen som har avgjort denna maktstruktur. Det är också den politiska kampen om denna grupp som satt sin prägel på valrörelserna.

Som framhölls i inledningen till denna bok har ekonomins långsiktiga utveckling knappast alls varit något tema under valrörelserna under den här aktuella 25-årsperioden. Utan valrörelserna har varit koncentrerade på att för det egna partiet vinna så många röster som möjligt genom program och förslag som attraherar väljarna under just detta val – inte den långa serie av framtida val som egentligen utgör landets framtid.

Vilka är då de åtgärder som skulle kunna skapa en bättre politisk struktur och ge oss en rimlig chans att vända utvecklingen, i varje fall därhän att vi inte ytterligare försämrar vår utveckling i förhållande till andra länder eller helst att vi kan återta en del av den utveckling som vi under de senaste decennierna förlorat i förhållande till EU eller OECD?

Jag skall dela upp diskussionen om detta i tre avsnitt – dels ett inledande avsnitt om vilka effekter i dessa avseenden som kan följa av vårt medlemskap i EU och av vår fortsatt internationella integration, dels vad som skulle kunna bli konsekvensen av en "politisk kulturrevolution" i Sverige, dels slutligen vilka institutionella förändringar i vårt politiska system som skulle kunna leda till att politikerna agerade mera långsiktigt än nu.

De yttre villkoren

Sedan 1995 är Sverige medlem av den Europeiska Unionen (EU). Detta fick en omedelbar effekt i form av att Sverige nu deltar i det politiska arbetet inom unionen. Beslut fattas inom EUs olika beslutsfattande instanser som får verkan även för svenska rättssubjekt. Det har skett en överflyttning av beslutanderätt från det svenska politiska systemet till den europeiska politiska unionen, där dock Sverige genom sina representanter löpande kan påverka besluten.

I andra avseenden sker förändringarna till följd av medlemskapet gradvis. Även om vi redan vid inträdet hunnit långt i arbetet med att anpassa vår lagstiftning till EUs bestämmelser sker tillämpningen med viss eftersläpning och enligt ibland komplicerade övergångsregler.

Detta gäller även ett centralt avsnitt av den ekonomiska politiken – nämligen det som täcks av de s.k. Maastrichtkriterierna i den överenskommelse som träffades i Maastricht 1991 och som även innebär etablerandet av en monetär union. Trots att Sverige rent traktatmässigt accepterat att följa denna överenskommelse, hålls i varje fall inrikespolitiskt sett frågan öppen om vi skall delta i etablerandet av den monetära unionen enligt den ursprungliga tidsplanen. I ett väsentligt avseende har svensk politik under senare år accepterat dessa nya spelregler genom att inrikta den ekonomiska politiken på att de fem Maastrichtkriterierna skall vara uppfyllda enligt den i traktaten intagna tidsplanen – även om vi sedan kanske ändå inte går in i valutaunionen. Med undantag för statsskuldkriteriet och valutakursstabilitetskravet ser Sverige ut att ha goda chanser att uppfylla kriterierna i tid, vilket i skrivande stund knappast kan sägas om alla de länder som utan förbehåll undertecknat traktaten.

Vårt medlemskap i EU har såväl direkt som indirekt inneburit att ett moment av ökad långsiktighet introducerats i svensk politik. Det går inte längre att på samma enkla sätt som tidigare köpa sig röster inför ett val genom åtgärder vars betalning på olika sätt kommer i framtiden – genom

ökad inflation, ökad upplåning eller via effekter som sätter ned tillväxten. Beslutsfattandet blir trögare och inflytandet från andra länder med andra politiska system och andra politiska kulturer bör medföra att den svenska politikens kortsiktighet inte får spela samma roll som tidigare.

Det är dock ännu för tidigt att säga vilka de slutliga effekterna av vårt medlemskap kommer att bli i dessa avseenden. På en väsentlig punkt är alltså när detta skrivs fortfarande frågan om vårt närmande till EU öppen – nämligen om och eventuellt när även vi skall ingå i den monetära unionen. Den tveksamhet som kommer till uttryck i den svenska debatten bland ekonomer handlar i allt väsentligt om frågan om vi skall ge upp rätten att föra en egen valutapolitik[1], dvs. även i fortsättningen kunna devalvera den svenska kronans värde. Möjligheten att appreciera är i detta sammanhang av mera teoretiskt intresse. I den allmänna politiska debatten har mera diskuterats om ett deltagande i den monetära unionen kommer att medge någon självständighet i fråga om finanspolitiken. En fortsatt självständighet när det gäller besluten om skatterna och de offentliga utgifterna har varit ett viktigt argument för att stanna utanför EMU – trots att det ingalunda är klart att ett utanförskap skulle innebära att denna självständighet blir så särskilt mycket större än om vi skulle vara med i EMU. Vi är ju trots allt med i "basorganisationen" EU.

En i detta sammanhang viktig fråga gäller Riksbankens självständighet. Om vi skulle gå med i EMU och den gemensamma euron även skulle bli betalningsmedel i Sverige så kommer besluten om penning- och valutapolitiken att tas av den nya europeiska centralbanken. Redan i Maastrichtavtalet beslutades att denna i princip skall ha en från de politiska institutionerna självständig ställning.

Dess beslut om penningpolitiken kommer då att ligga som en väsentlig förutsättning för de olika medlemsländernas ekonomiska politik – även om dessa också fortsatt skul-

[1] En nyanserad bild av denna debatt ges i den av Lars Calmfors ledda utredningen "Sverige och EMU", SOU 1996:158.

le ta egna nationella beslut om den statliga sektorns inkomster och utgifter. Skulle vi alltså gå med i EMU redan från början, 1999, kommer den gemensamma penningpolitiken att verka som en viktig, långsiktigt stabiliserande faktor även på det nationella beslutsfattandet.

Skulle vi däremot välja att åtminstone inledningsvis stå utanför EMU finns likväl möjligheten att genom ett eget beslut öka den svenska riksbankens självständighet och att därigenom minska utrymmet för en kortsiktig "politisk konjunkturpolitik". Det var också ett förslag som framfördes av den statliga EMU-utredningen.[1]

Tidigare i år verkade utvecklingen snarast gå åt motsatt håll. Så har t.ex. ett utredningsförslag[2] tagits fram i vilket föreslås att ansvaret för valutapolitiken skall överföras från Riksbanken till regeringen. Detta ligger emellertid knappast i linje med en strävan att öka trovärdigheten och långsiktigheten i den ekonomiska politiken. Förslaget har sedermera i väsentliga avseenden modifierats i en överenskommelse mellan regeringen och ett antal av oppositionspartierna med resultat att riksbankens självständighet i realiteten kommer att stärkas.

Så länge vi bibehåller en nationell autonomi på såväl valuta- som skatte- och utgiftspolitikens områden, så är det emellertid en fortsatt risk att svenska politiker med nuvarande konstitution kommer att vilja utnyttja möjligheten att inför närmast framförliggande val fortsätta med en kortsiktig löftespolitik. Kostnadskrävande reformer kan då även fortsättningsvis ställas i utsikt med en finansiering som får tillväxthämmande och kanske även inflationsdrivande skattekonsekvenser som i senare led tvingar fram justeringar av kronans kurs – alternativt finansieras lånevägen och då får ränte- och investeringskonsekvenser som även de tar ner tillväxten.

Denna eventualitet – att vi inte går med i EMU och utnyttjar detta till en fortsatt kortsiktig politik – är inte det enda skälet till varför jag anser att vi för att förebygga detta

[1] SOU 1996:158, sid. 389 ff.
[2] "Ansvaret för valutapolitiken", SOU 1997:10.

skulle behöva reformera den politiska kulturen och de politiska institutionerna i Sverige. Även om vi skulle gå med i valutaunionen kräver vårt deltagande i en utvidgad och fördjupad europapolitik att politikens former även på "hemmaplan" förändras. Vårt deltagande har hittills enligt min mening utmärkts alltför mycket av "inrikespolitisk utrikespolitik". De från Sveriges sida särskilt hårt drivna kraven på en aktivare sysselsättningpolitik från EU:s sida har inte i internationella fora kunnat byggas under av en trovärdig allmän ekonomisk politik som har varit konform med t.ex. kraven i Maastrichtavtalet. Att vi i vår egen ekonomi haft en av de högsta totala arbetslöshetssiffrorna i hela Europa har naturligtvis ytterligare försvagat vår position i kretsen av medlemsländer. Det är inte på grund av en svag extern efterfrågan som de svenska arbetslöshetstalen stigit utan i allt väsentligt beroende på interna orsaker.

Skall vi med kraft kunna hävda våra intressen i det europeiska sammanhanget måste vår egen politik kännetecknas av konsistens, konsekvens och långsiktighet. Trots den budgetsanering som genomförts under senare år och som väckt berättigad uppmärksamhet i utlandet återstår mycket i övrigt att åstadkomma i dessa avseenden. Vi skulle kunna spela en viktigare roll i det europeiska samarbetet och kanske bättre hävda Sveriges intressen, om vi på hemmaplan hade en bättre fungerande politisk sektor.

En politisk kulturförändring

Det finns flera länder i Europa som har en konstitution som påminner om vår utan att ha hamnat i samma ekonomiska problem och samma osäkerhet och tveksamhet till det politiska systemets förmåga att hantera dessa politiska problem som Sverige. Våra nordiska grannländer – Danmark, Finland och Norge – har alla tre konstitutioner som påminner om vår. Men de har trots detta inte hamnat i den "extremposition" i fråga om tillväxt och utveckling av den politiska sektorn som Sverige gjort. Om man t.ex. tar skillnaden mellan de nationella 5- eller 10-årsräntorna och motsvarande

för Tyskland som ett uttryck för de ekonomiska marknadernas förtroende för det politiska systemet i landet ifråga, så har både Danmark och Norge under en stor del av 1990-talet befunnit sig i en bättre situation än Sverige. Även förtroendet för den finska politiken förbättrades påtagligt efter sommaren 1995. Särskilt Danmarks fall är intressant eftersom det landet har fått in en undantagsklausul i fråga om deltagande i EMU i Maastrichtavtalet, vilket borde tala för en större räntespread. Men denna effekt har alltså motvägts av ett större förtroende för det danska politiska systemet.[1]

De svenska svårigheterna att hantera de ekonomisk-politiska problemen kan alltså knappast bero enbart på konstitutionen utan det måste finnas ett antal ytterligare faktorer som har gett upphov till Sveriges utsatta läge. Jag har tidigare flera gånger framhållit att det enligt min mening är *kombinationen* av konstitution, partistruktur och allmän politisk kultur som gett upphov till denna situation. Trots att Sverige är ett i många andra avseenden homogent land så är vi politiskt sett en näst intill "delad" nation. Det är svårt att exakt säga när den s.k. blockgränsen etablerades i svensk politik. Om man vill hänga upp det på några enskilda händelser, kan man t.ex. peka på när koalitionen mellan dåvarande bondeförbundet och socialdemokratin bröts upp 1956 eller när de tre borgerliga partiledarna den 19 november 1971 vid en för första gången gemensam presskonferens krävde en omläggning av den relativt åtstramande politik som Gunnar Sträng inlett omedelbart efter valet 1970.

Den allmänna politiska oron och skärpningen av motsättningarna i samhället som följde efter turbulensen 1968 och som i olika former fortsatte under en stor del av 70-talet bidrog också till att förstärka blockgränsen. Men de politiska effekterna av detta hade inte behövt bli så stora om vi inte hade haft den speciella partikultur som alltmer kommit att kännetecknа Sverige. De politiska partierna har alltmer blivit stora, monolitiska maktstrukturer som långtifrån

[1] En analys av dessa ränteskillnaders samband med den förda ekonomiska politiken redovisas i min uppsats Politik och marknad i En kreatörs tankevärld. Festskrift till Hans Rausing. Stockholm 1996.

enbart sysslat med politik i snäv mening utan haft långtgående förgreningar ut i samhället i övrigt – inte bara i tidningar och media, vilket är långtifrån ovanligt i andra länder, utan i organisationer och företag som ibland legat långt ifrån den egentliga politiska verksamheten.

För dessa politiska partier har regeringsinnehavet varit av stor och växande betydelse. Att vinna det närmast framförliggande valet har inte enbart varit en fråga om att komma åt den politiska makten i form av regeringskansli och riksdag utan även att via denna makt kunna tillgodose en lång rad andra, närstående intressen.

Inte minst utnämningsmakten har kommit att spela en snabbt växande roll – dels som en möjlighet att säkra sysselsättningen för den växande grupp av människor som knutits till och funnit en mer eller mindre permanent bärgning via de politiska partierna, dels också som ett sätt att säkra det egna partiets inflytande inte bara under den aktuella valperioden utan även för tiden därefter.

Den polarisering som är en följd av uppdelningen i två olika block och de successivt allt viktigare konsekvenserna av valresultaten för maktstrukturerna och sysselsättningsmöjligheterna inom partierna har lett till att dessa varit beredda att satsa allt mer på att vinna nästa val. Konkurrensen om den i och för sig inte särskilt stora grupp av marginalväljare som rört sig fram och tillbaka över blockgränsen och som varit avgörande för valresultatet har blivit så intensiv att man kortsiktigt lovat mer av de "politiska produkterna" än vad man sedan efter valet kunnat hålla och definitivt mer än vad som varit förenligt med en tillväxt i paritet med vad som gällt i vår omvärld. Den senaste valrörelsen – den första på 25 år som gällde en 4-årig valperiod – var ett mycket tydligt bevis på detta.

Självfallet är detta inte enbart en konsekvens av den nya konstitutionen utan det är ett uttryck för en politisk kultur som successivt vuxit fram sedan början av 1970-talet. Frågan är vad som varit pådrivande i denna utveckling. Jag är för egen del inte övertygad om att detta primärt avspeglar opinioner och drivkrafter hos de enskilda medborgarna utan att det varit partierna själva som varit pådrivande i

denna process. Utvecklingen i Sverige skulle alltså vara ett ganska tydligt exempel på det agerande som public choice-skolan analyserat – nämligen att politiker drivs av det primära motivet att för det egna partiet få så många röster som möjligt vid nästa val – dvs. bland mängden av olika politiska handlingsalternativ väljer man det som på kort sikt maximerar rösterna för det egna partiet.

Att förändra en sådan politisk kultur kräver inte med nödvändighet en konstitutionell förändring. Viktigt att pröva är om det finns andra medel än de rent konstitutionella för att åstadkomma en ökad långsiktighet och en på sikt bättre tillväxt. En grupp av sådana åtgärder som skulle kunna minska det kortsiktiga politiska vinstmotivet vore att man mellan de politiska partierna kommer överens om att minska det antal personer som – direkt eller indirekt – lever på de politiska partierna och på deras regeringsinnehav. Enligt min mening borde man utan att träda några demokratiska intressen för när kunna starkt begränsa antalet politiska tjänstemän i regeringskansliet. Ett regimskifte i Sverige idag startar en smärre folkvandring ut ur och in i kanslihuset, vilket bara det förorsakar en kortsiktighet i politiken. Jag har blivit mer och mer tveksam till politiseringen av statssekreterartjänsterna som inleddes redan under 1960-talet och som fick sin slutliga bekräftelse i och med regeringsskiftet hösten 1976. Jag anser att vi som t.ex. i Danmark, Norge, Storbritannien och Tyskland bör ha permanenta och opolitiska statssekreterare – eller motsvarande – som högsta tjänstemän i regeringskansliet. Att statsråden sedan kan behöva en stab av politiska tjänstemän är självklart, men den bör – inklusive informationspersonalen – uppgå till högst en handfull personer per departement.

Även praxis rörande utnyttjandet av utnämningsmakten utanför regeringskansliet kan förändras utan konstitutionella reformer. För närvarande bevittnar vi en mycket snabb politisering av utnämningarna till högre tjänster inom statlig och kommunal förvaltning.[1] Ett sätt att minska

[1] I Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande (SOU 1997:57) behandlas i kap. 10 utnämningen av chefer inom den centrala förvaltningen. Men där berörs inte med ett ord denna politiska dimension hos utnämningsmakten.

det direkta samband som nu finns mellan partipolitik och utnämningsmakt vore att t.ex. införa en "karenstid" från det att en person haft ett politiskt uppdrag eller en politisk tjänst tills dess att denne kan utnämnas till en högre befattning inom den offentliga sektorn. Denna tid bör vara så lång att ett mellanliggande val hinner ske.

Ett alternativ – eller möjligen ett komplement – till en sådan ordning vore att den sittande regeringen söker samråd med övriga riksdagspartier i fråga om viktigare utnämningar. Detta sker redan nu i diskreta former vid utnämningar av landshövdingar, där det näst intill utvecklat sig ett partipolitiskt kvoteringssystem. Ett sådant samrådsförfarande skulle kunna breddas och institutionaliseras – inte i form av ett kvoteringssystem utan inriktat på att få fram den som är den mest kompetente ledaren för verksamheten. Den praxis som utvecklat sig under senare år verkar "demotiverande" på de personer inom den statliga sektorn som inte är beredda engagera sig politiskt. Sådana personer ser bättre karriärmöjligheter inom det privata näringslivet eller utomlands.

Skall en sådan breddning av utnämningsförfarandet verkligen få de av mig avsedda effekterna, borde nominerings- och utnämningsarbetet kompletteras med personer som står helt fria i förhållande till partisystemet – t.ex. företrädare för rättssystemet.

En nackdel med en begränsning av utnämningsmakten i sin nuvarande form vore att den skulle kunna verka negativt på rekryteringen till politiska uppdrag. Tanken på att en gång i en framtid kunna bli landshövding eller få en generaldirektörsbefattning har nog föresvävat en eller annan svensk politiker. Men en sådan effekt skulle kunna motverkas av om man då i stället försöker få personer att ta politiska uppdrag som ett avbrott i en eljest redan väl etablerad yrkeskarriär, till vilken denne sedan kan återgå efter sitt politiska uppdrag. Om detta bleve effekten så skulle den politiska rekryteringen kanske kunna få en annan struktur än vad den har idag.

En annan grupp av åtgärder som gränsar till de rent konstitutionella förändringarna är att fatta beslut med giltighet

under flera valperioder. Att träffa frivilliga sådana överenskommelser förutsätter breda politiska majoriteter – så breda att man kan räkna med att besluten står sig även efter det att ett nytt val ägt rum.

Här berör vi en fråga av betydande principiell räckvidd. I kapitel 4 redogjorde jag för en tillämpning av Coases teorem på det politiska beslutsfattandet och de politiska marknadernas effektivitet. Man kan hävda att det politiska beslutsfattandet blir alltmer kortsiktigt och därmed alltmer negativt för ekonomins långsiktiga ekonomiska utveckling ju osäkrare de politiska partier som sitter vid makten är om att sitta kvar även nästa valperiod. Skulle de vidta åtgärder som ger upphov till positiva resultat först under nästa eller följande valperioder löper de risken att det blir andra politiska partier som kan ta hem fördelar av detta. Kostar sådana åtgärder ingenting i det närmast framförliggande valet kan regeringen ändå komma att göra det, men i allmänhet står regeringar inför ett val mellan åtgärder som får positiva effekter på kort sikt och sådana som får det först på längre sikt. Med nuvarande konstitution och partistruktur kommer då sannolikt regeringsinnehavet att utnyttjas till att genomföra de kortsiktigt lönsamma åtgärderna.

Men denna ineffektivitet i det politiska beslutsfattandet skulle kunna göras mindre om man kunde träffa breda överenskommelser, dvs. dela på de uppoffringar i det korta perspektivet som ett genomförande under innevarande valperiod skulle kunna medföra, men samtidigt då också dela på de framtida frukterna.

Vi har inte sett många exempel i svensk politik under den här aktuella 25-årsperioden på sådana breda överenskommelser. Ett aktuellt exempel är pensionsöverenskommelsen mellan fem partier – senast konfirmerad i januari 1997, men ännu ej omsatt i ett fungerande system. Ett annat nu aktuellt exempel är de i februari slutförda energiförhandlingarna. Inte heller denna överenskommelse är emellertid något bra exempel eftersom dessa politiska bas inte är särskilt bred och dess långsiktiga tillväxteffekter negativ.

Ett tidigare exempel var skatteöverenskommelsen 1990

mellan socialdemokraterna och folkpartiet. Men denna överenskommelse har tyvärr inte visat sig hålla. Efter det att själva reformen, som avsågs vara mycket långsiktig beslutades, har ett stort antal förändringar i skattesystemet genomförts.

Ett exempel som mycket tydligt illustrerade hur omvärlden och de marknader som lånar oss pengar ser på det svenska politiska systemet var de två överenskommelser som träffades i september 1992 mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen. Överenskommelserna, som gällde en rad åtstramningsåtgärder, träffades mot bakgrund av en akut förtroendekris för den svenska kronan.

Som chef för AP-fonden kunde jag följa detta förlopp på mycket nära håll. Även om den politiska "räddningsoperationen" inte höll längre än fram till i november samma år, var det mycket intressant att se vilka omedelbara och positiva effekter denna fick på de svenska räntorna och kursen på svenska kronor. Kommentarerna från våra långivare var också positiva: Äntligen hade det svenska politiska systemet kunnat sluta sig samman kring ett gemensamt mål och inte ägna sig åt att bekriga varandra, vilket eljest är en vanligt förekommande bild utomlands av svensk politik.

Under de senaste åren har vi bevittnat ett närmande mellan centerpartiet och socialdemokraterna som kan vara ett tecken på att en ny politisk kultur håller på att etableras och som – om den håller – skulle kunna bereda väg för en ökad stabilitet och långsiktighet. I denna mening kan uppgörelsen om energin måhända föra detta goda med sig. Hittills har samarbetet inte satt några djupare spår i stödet för centerpartiet. Däremot har de socialdemokratiska opinionssiffrorna kraftigt minskat – dock utan att detta sannolikt har särskilt mycket med detta samarbete att göra.

Men det är alldeles för tidigt att innan valrörelsen inför 1998 års val uttala sig om huruvida detta blir ett mera bestående inslag i svensk politik. Skulle centerpartiet bli utsatt för så kraftiga attacker från de övriga borgerliga partierna under valrörelsen 1998 att deras riksdagsrepresentation

kommer i fara, kommer självfallet inte samarbetet att kunna bestå.

Detta pekar i sin tur på att det enda samarbete som verkligen skulle kunna stabilisera den svenska politiska utvecklingen och öka effektiviteten i den politiska sektorns arbete är ett samarbete mellan de två största partierna i svensk politik – nämligen socialdemokraterna och moderaterna. Det ligger här nära till hands att peka på Finland som ett exempel där denna typ av samarbete haft positiva effekter för landets ekonomiska utveckling och kraftigt ökat det internationella förtroendet för landets politiska system. Men i Sverige är bägge dessa partier beroende av varandra som sina respektive huvudmotståndare. Jag tror därför att det krävs en kris med ett mycket mer dramatiskt förlopp – som den i september 1992 – än den långsiktigt smygande försämring som skett sedan 1970 för att dessa båda partier skall kunna samarbeta. Det kan vara tankeväckande att erinra sig att med vår nuvarande valutaregim med flytande kronkurs, så blir i stort sett alla förändringar i räntor och kronkurs smygande. De kan ändå innehålla mycket information om hur omvärlden ser på oss – men utan den dramatik som i september 1992 förde samman socialdemokraterna och de borgerliga partierna.

Det finns ett ytterligare grepp som – rätt utnyttjat – skulle kunna förbättra svensk ekonomis funktionssätt och det är att helt enkelt "lyfta ut" ett antal arbetsuppgifter ur den politiska sektorn. Denna sektor har nu nått en omfattning som nästan är unik, såväl historiskt som i jämförelse med andra länder inom den industrialiserade världen. Men den styrs genom ett system som fungerar kortsiktigt och som primärt drivs av motivet att tillförsäkra det egna partiet så stora fördelar som möjligt. Som jag tidigare framfört i kapitel 3 finns det mycket som tyder på att den politiska sektorn tagit på sig för mycket i förhållande till sin beslutskapacitet.

Under början av nittiotalet gjordes en rad försäljningar av statliga företag. Men denna "utflyttning" begränsades till just företag och har inte följts av annan verksamhet på den statliga sidan. De bolagiseringar som gjorts av statliga af-

färsverk, men där staten behållit ett 100-procentigt ägande, har möjligen inneburit en viss effektivisering av verksamheten men inte någon nämnvärd minskning av det politiska inflytandet.

Inom den kommunala sektorn har däremot en omfattande bolagisering skett även av ren förvaltningsverksamhet. Men med undantag för några få försäljningar av kommunägda bostadsföretag och enstaka vårdinstitutioner har bolagiseringarna inneburit att kommunerna behållit ett fullständigt ägande. Även här har det lett till en viss effektivisering av verksamheten men dock med ett bibehållet fortsatt inflytande från i varje fall de politiska tjänstemännens sida.

Med nuvarande konstitution och med nuvarande politiska kultur i Sverige är det mycket som talar för att i varje fall delar av det som idag tillhör den offentliga verksamheten skulle kunna effektiviseras och drivas mera långsiktigt om de flyttades ut från den politiska sektorn. För detta krävs inga konstitutionella förändringar. Det krävs kanske inte ens en fullständig utflyttning. De "partiella" försäljningar som skedde under början av 1990-talet av t.ex. Assi-Domän och av Celsius har visat att ett samägande mellan staten och privata aktieägare lett till en maktbalans mellan olika intressen som varit av värde för företagen och dess anställda.

Det är beklagligt att den socialdemokratiska regeringen inte velat gå vidare på denna väg. Både Telia och Vattenfall skulle enligt min mening må väl av en sådan ökad mångfald i sitt ägande. Statens egna ägarintressen skulle bli bättre tillgodosedda genom en sådan ägarspridning. Men politikens nuvarande kortsiktighet verkar lägga hinder i vägen till och med för sådana partiella avpolitiseringar.

Genomgången i detta avsnitt visar på att det finns en rad möjligheter att ändra den politiska kulturen i Sverige och därmed också kvaliteten på det politiska beslutsfattandet utan att man behöver gå så långt som att ändra konstitutionen. Andra länder i vår nära omvärld har konstitutioner som påminner om vår utan att ha hamnat i Sveriges ekonomiska situation.

Vissa förändringar har också vidtagits på senare tid som

är positiva i här aktuella avseenden. En på sikt viktig förändring, som dessutom också är konstitutionell, är den ändrade handläggningen av anslagsfrågor i riksdagen. Men det problem som jag analyserar är inte primärt valet av en effektiv budgetteknik utan de grundmotiv som driver den egentliga regeringspolitiken. Där tycker jag mig inte kunnat se någon annan "kulturförändring" än den som ligger i närmandet mellan socialdemokraterna och centerpartiet. Det är möjligt att den kraftiga budgetsaneringen under senare år, vilken i och för sig är en viktig förutsättning för en långsiktigt hållbar utveckling i Sverige, inte kommit till stånd utan detta samarbete. Det är också möjligt att de s.k. Maastricht-kriterierna spelat roll.

Men det återstår att se vilken valrörelse denna nya situation kommer att ge upphov till 1998. Jag har tidigare i kapitel 3 framhållit risken för att den förlängda valperioden kommer att utnyttjas av den sittande regeringen till mera tydliga politiska konjunkturcykler än dem vi hittills haft. En fyraårig valperiod ger en regering möjlighet att kraftigt strama åt ekonomin under de första åren för att sedan ge väljarna ett intryck av regeringskompetens genom en motsatt politik året innan valet.

Så länge vi inte vet hur denna nya situation kommer att hanteras under en längre period, får vi låta oss nöja med de erfarenheter vi hittills har och de är att budgetsaneringen inte följts upp av en långsiktigt trovärdig tillväxtpolitik – snarare tvärtom. Det är därför jag tror att vi måste få till stånd en diskussion om en mycket mera djupgående förändring av den svenska konstitutionen än de trots allt marginella förändringar som vi hittills sett prov på – en förändring som mer eller mindre tvingar fram ett ökat samarbete och mer av långsiktighet i svensk politik.

Jag är rädd för att det politiska "kulturmönstret" i Sverige inte kommer att förändras utan en sådan konstitutionell reform.

En ändrad konstitution

Min grundtes i denna bok är att 1974 års konstitution i kombination med den politiska kultur som utvecklades under och efter de turbulenta åren kring 1970 bidragit till en ökad osäkerhet och kortsiktighet i svensk politik som haft negativa effekter på den ekonomiska utvecklingen.

Detta är ingalunda några nya synpunkter. Redan 1982 skrev Carl Lidbom,[1] som själv deltagit i förberedelserna för den nya grundlagen: "I ett land som vårt, där det sedan decennier finns en skiljelinje mellan vänster och höger med ungefär halva nationen på den ena sidan av kritstrecket och den andra hälften på den andra sidan måste enkammarriksdagen med sina korta valperioder och sitt millimeterrättvisa valsystem komma att bädda för täta regeringsskiften och för svaga regeringar."

Kampen om regeringsmakten har enligt min mening förts med medel som långsiktigt försvagat ekonomin och lett till regeringar som inte förmått att ta tag i de långsiktiga, strukturella problemen.

Det finns flera principiellt olika vägar att gå, om man vill introducera ett större mått av stabilitet och långsiktighet inom den politiska sektorn. Ett sätt är att med bibehållande av såväl enkammarsystem som nuvarande proportionalitetsregler i konstitutionen bygga in begränsningar på det politiska beslutsfattandet som får dessa effekter. En mera djupgående förändring är att överge det proportionella valsystemet och övergå till ett system med majoritetsval, som i t.ex. Storbritannien. Man kan då uppnå starka regeringar under valperioderna, men få kraftiga förändringar mellan perioderna. Erfarenheterna från länder som har detta system är dock att "medianväljarteoremet" har sin effekt, dvs. att partiernas politik tenderar att närma sig varandra. Ett aktuellt exempel är Labours närmande till Tories politik i Storbritannien.

---

[1] I boken *Carl Lidbom – Reformist*, Stockholm 1982, sid. 184–185. En allmän bakgrund till den konstitutionella frågans behandling i svensk politisk historia ges i Olof Ruin: *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*. Stockholm 1968.

Ett ytterligare sätt är att skapa en "multipolär" politisk sektor med flera politiska beslutsfora, som väljs på olika sätt och vid olika tidpunkter.

I vår nuvarande konstitution fattas i stort sett alla politiska beslut med enkel majoritet. Undantag är de beslut som gäller ändringar i just konstitutionen, då två beslut måste fattas med ett mellanliggande val. Men i stort sett alla beslut om lagstiftning, om skatter och statliga utgifter kan fattas med enkel majoritet i riksdagen. De kan alltså inte endast ändras av den regering som sitter under nästa riksdagsperiod, utan en och samma regering kan även ändra ett tidigare fattat beslut under loppet av en och samma period, vilket vi har fått se en del exempel på under senare tid.

Ett sätt att öka motståndskraften mot kortsiktiga opinioner är att i en viss grupp av ärenden kräva kvalificerad majoritet. Det finns som jag tidigare framhöll i kapitel 3 ett klassiskt argument inom nationalekonomin framfört av bl.a. Knut Wicksell, att man i frågor som gäller beskattning skall kräva kvalificerad majoritet för att undvika ett "missbruk" av beskattningsrätten.

Det finns även ett liknande krav som rör budgetunderskottets storlek och den statliga upplåningen. Det finns emellertid även bland ekonomer en viss tveksamhet till att föreslå sådana restriktioner eftersom de begränsar regeringarnas möjlighet att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik. En kraftig extern "chock", t.ex. en kraftig höjning av oljepriserna eller en dramatisk sänkning av skogssektorns prisnivå, skulle då inte kunna motverkas genom en inhemsk, kompensatorisk finanspolitik om man har alltför snäva gränser för den statliga upplåningen.

Argumentet hade en viss bärkraft tidigare, men de senaste årens utveckling har visat att både utrymmet för och effekterna av en nationell, inhemsk expansionspolitik i realiteten är mycket begränsade. Även om en ekonomi utsätts för en så pass kraftig "chock" som den svenska under början av 1990-talet – främst till följd av inhemska faktorer – så kommer man inte särskilt långt genom en motverkande ekonomisk politik. Visserligen kan efterfrågan på kort sikt

hållas uppe, men i vårt fall motverkades den av ett snabbt ökat hushållssparande och ränteeffekter av den statliga upplåningen vilka ytterligare förvärrade problemen och så småningom ledde till den omfattande åtstramningspolitik som vi fortfarande befinner oss mitt i.

Var för sig skulle dessa båda begränsningar – kvalificerade majoriteter och begränsningar i den statliga upplåningen – kunnat leda till en bättre hushållning med de offentliga medlen och mindre motiv för att utnyttja skatter och utgifter för att vinna kortsiktiga politiska fördelar. Tillsammans skulle de utgöra ett mycket effektivt system för hushållning med det allmännas medel. Om man gör tankeexperimentet att vi sedan 1970 i vår konstitution haft bestämmelser om att skattebeslut krävde 2/3 majoritet i riksdagen och att budgetunderskottet aldrig under ett enskilt budgetår fick uppgå till mer än 3 procent av BNP så är jag för min del övertygad om att inte bara den politiska kulturen och partistrukturen skulle sett helt annorlunda ut, utan även att den ekonomiska utvecklingen i landet under dessa 25 år sett betydligt bättre ut. En del reformer hade då sannolikt inte heller genomförts. Detta kan naturligtvis beskrivas som nackdelar för dem som drivit på reformpolitiken – och kortsiktigt sett även för dem som fått del av det statliga stödet. Men jag är å andra sidan övertygad om att vi idag i stället haft en bättre fungerande samhällsekonomi och betydligt större skattebaser att basera en långsiktigt hållbar reformpolitik på. Och vi skulle med stor sannolikhet inte haft kvar den blockpolitik som haft så negativa effekter för landets utveckling.

Liknande syften som dessa restriktioner har finns egentligen även i de s.k. Maastricht-kriterierna. I varje fall gäller detta budgetunderskottets storlek som får uppgå till högst 3 procent av BNP. Någon explicit begränsning av skatteuttaget finns inte i Maastricht-kriterierna, men i de diskussioner som nu förs i anslutning till utformningen av den monetära unionen EMU förekommer långtgående diskussioner även om begränsningar av den finanspolitiska rörelsefriheten. Sådana tankar har starkt ifrågasatts från svenskt håll och – som jag tidigare anförde i detta avsnitt – tagits som ett ar-

gument för att Sverige inte borde ingå som medlem i den monetära unionen. Men det kan inte uteslutas att vi – även i det fall att vi skulle välja att stanna utanför EMU – ändå kommer att påläggas sådana restriktioner som "outsider" att effekten i realiteten blir densamma som om vi hade haft en egen begränsning på skatteuttaget i Sverige.

Ett alternativ vore att införa ett nytt valsystem i Sverige. Det valsystem som först tillämpades 1970 och som introducerade en strikt proportionalitet har lett till partisplittring med en *inför* varje val allt intensivare konkurrens mellan partierna och sedan *under* valperioderna till svaga regeringar och till en kortsiktig ekonomisk politik. En radikalt annan väg är att gå över till majoritetsval, där man indelar landet i enmans- eller fåmansvalkretsar där sedan de kandidater som fått flest röster blir de enda som representerar just denna valkrets. Systemet, som i olika former tillämpas i t.ex. Storbritannien, USA, Kanada och Nya Zeeland främjar uppkomsten av ett tvåpartisystem. Mindre partier har mycket svårt att göra sig gällande och i flera länder har de mer eller mindre upphört att finnas till.

Men systemet leder till att även om det parti som fått flest röster inte har särskilt kraftigt stöd i valmanskåren, så kan detta ändå bilda en regering med starkt stöd i parlamentet. Regeringsarbetet effektiviseras i varje fall i den meningen att förslagen i allmänhet är väl förankrade där.

En konsekvens av ett majoritetssystem kan bli att partiernas roll inte blir lika dominerande i Sverige. Särskilt i system med enmansvalkretsar är det mycket mer än i Sverige en fråga om förtroendet för den enskilde politikern och dennes förmåga att företräda just den egna valkretsens medborgare än förtroendet för stora nationella partier, som genom sina partiinterna val bestämmer vilka som kan bli valbara till de olika politiska församlingarna.[1]

Det finns enligt min mening mycket starka skäl som talar för att vi i Sverige borde gå över till ett system med majoritetsval. I ett läge då politiken har större inflytande över

[1] De möjligheter till strykningar av enskilda kandidater som numera är en möjlighet i Sverige har inte utnyttjats i någon större utsträckning.

ekonomin än vad den haft någon gång tidigare i modern tid, uppvisar denna sektor allt större svagheter, partisplittringen blir allt större med allt större oklarhet inför varje val om hur regeringsalternativen ser ut. Med massmediernas hjälp kan nya partier bildas på mycket kort tid utan att bli avkrävda det genomtänkta program på t.ex. det ekonomisk-politiska området som krävs för att väljarna skall kunna bilda sig en uppfattning om vilka regeringsalternativen egentligen är. Inför varje val dukas det upp ett smörgåsbord av olika valföften som alla har det gemensamt att inte kunna förverkligas efter valet. Detta blir en fråga för de regeringsförhandlingar som följer först efter valet – när man fått se vilka löften som gett den bästa utdelningen. Men då bjuds väljarna för det mesta en skäligen enkel kålsoppa – intill dess att det är dags för nästa val.

Jag är förvånad över att de svenska väljarna inte reagerat kraftigare mot det sakernas tillstånd som alltmer kommit att råda i svensk politik. En förklaring kan naturligtvis vara att företrädarna för det politiska systemet själva inte är särskilt bra på att analysera hur *hela* systemet fungerar. Tillkortakommandena i ekonomin beror ju enligt standardretoriken på vad andra regeringar gjort eller på utlandet eller på anonyma marknadskrafter – inte på att det politiska systemet och dess institutioner fungerar mindre bra.

Mitt huvudförslag för att komma bort från försvagningen av både politik och ekonomi i Sverige är alltså att övergå till ett majoritetssystem. Detta kan kompletteras med ett system där inte hela riksdagen väljs vid samma tidpunkt – alternativt att vi inför ett system med två kamrar där den ena väljs direkt genom ett majoritetssystem och den andra indirekt via elektorer och vid ett annat tillfälle. Gemensamma beslut skulle sedan krävas i båda dessa kamrar, dvs. en av kamrarna kan blockera genomförandet intill dess att man kommit fram till en för båda kamrarna gemensam uppfattning.

Här kan en mängd olika tekniska förfaringssätt bli aktuella. Men den grundläggande poängen med detta system är att bryta den kortsiktighetens dominans som alltmer – och

inte minst till följd av den massmediala utvecklingen – kommit att kännetecknа de svenska valen. Jag ser det som en stor fördel med tanke på möjligheterna att föra en långsiktig politik att inte hela riksdagen är uppe till omval vid en och samma tidpunkt, utan oavsett valresultatet vid denna tidpunkt, så kommer en beslutande församling som valts på annat sätt att sitta kvar även efter valdagen – fram tills dess att denna i sin tur skall väljas och den andra sitta kvar.

Vi hade ett sådant system i Sverige fram till 1970. Detta system blev emellertid alltmer kritiserat av de borgerliga partierna genom att enligt deras mening "konservera" en socialdemokratisk dominans i den gemensamma riksdagen. Detta argument hade i varje fall då en viss bärkraft. Inte desto mindre kan man nu i efterhand konstatera att den socialdemokratiska dominansen med all sannolikhet skulle blivit allt mindre även om vi bibehållit systemet – samtidigt som den politiska utvecklingen med stor sannolikhet hade blivit betydligt stabilare.

Att idag gå tillbaka till det tvåkammarsystem som vi hade är dock inte någon särskilt lyckad lösning. Man skulle behöva skapa en konstitution som är anpassad till dagens och framtidens ekonomiska och politiska realiteter.

Det för mig viktiga är att vi i Sverige på nytt kan skapa en "multipolär" politisk struktur som ersättning för den monolitiska och alltför partistyrda politiska sektor som vi har idag. Viktiga krav på denna nya struktur är därför att de två kamrarna skall

– väljas vid olika tidpunkter,
– väljas för olika tidsperioder, och
– väljas via olika valsystem.

Det för mig viktiga är att vi får politiska institutioner som representerar de långsiktiga och nationellt övergripande intressena – de som är så svagt representerade i svensk politik idag. Litet tillspetsat uttryckt så borde åtminstone någon del av det politiska systemet representera "de kommande generationer" som ännu inte har rösträtt, men som – om de

inte flyttar från Sverige – tvingas leva i det land som dagens politiker skapar.

Det är inte helt lätt att se hur sådana representanter skulle väljas och hur man kan utkräva ansvar för vad de åstadkommer. Men jag tror att det vore av värde att de valdes indirekt, dvs. att man först valde elektorer som sedan i en andra omgång fick välja ledamöterna i denna kammare. Då först kan man distansera sig från den kortsiktighet som kännetecknar dagens valsystem och välja representanter som inte väljarna utvärderar med utgångspunkt i deras slagfärdighet i politiska dueller utan snarare i deras allmänna insikt i ekonomiska och politiska frågor.

Jag tror det är viktigt att vi bryter den "endimensionalitet" som kännetecknar dagens politiska liv och skapar förutsättningar för att många olika kapaciteter och många olika erfarenheter får sätta sin prägel på den politiska sektorn. Då fördjupar vi också demokratin i Sverige.

Det har inte varit min ambition att presentera ett fullt färdigt förslag till en ny konstitution för Sverige. Jag har varken resurser eller den tekniska kompetensen för detta. Men min ambition har varit att väcka frågan och argumentera för att en förändring av det politiska systemet i Sverige behövs.

Att ändra ett lands konstitution är en inte bara tidskrävande utan även utredningsmässigt sett mycket omfattande process. Jag tror att det är nödvändigt att vi börjar detta arbete och gör det genom den klassiska svenska åtgärden att tillsätta en utredning som inte bara är parlamentariskt förankrad utan även innehåller statsvetenskaplig och ekonomisk expertis.

Erfarenheten ger dock vid handen att de flesta politiker är förvånansvärt ointresserade av konstitutionella frågor – för såvitt de inte har något direkt att vinna på en förändring. De flesta är så "programmerade" av det rådande systemet att de har svårt att tänka sig in i ett annat system och vilka effekter detta skulle kunna få på den allmänna politiska och ekonomiska utvecklingen i landet.

Det är därför desto viktigare att försöka skapa en bred

allmän opinion för att Sverige måste få en bättre struktur i det politiska systemet och – inte minst – en politisk kultur som tilltror väljarna lite mer av eget omdöme och egna insikter än vad som verkar vara fallet idag.

Som jag framhöll i inledningen är denna bok mitt eget blygsamma bidrag till en sådan debatt.

7. Efterskrift

Denna skrift kan uppfattas som kritisk mot det politiska system som vi haft i Sverige sedan 1970. I flera avseenden har detta också varit min avsikt.

Men jag vill samtidigt framhålla att jag inte velat kritisera varken något enskilt politiskt parti eller några enskilda politiker. De svenska politikerna gör säkert så gott de kan. Men de tvingas göra detta inom den ram för politisk verksamhet som sätts av den politiska kultur och den konstitution som vi har i Sverige idag. Det är dessa som definierar "belöningarna och straffen" för den politiska verksamheten i form av framgångar eller förluster i de närmast framförliggande valen. Och det är vårt nuvarande system som jag genom denna skrift har velat ifrågasätta. Jag tror att man genom att förändra detta kan få till stånd en mera mångsidig och därmed också mera effektiv politikerroll som bättre kan ta hand de svåra problem som vi står inför i framtiden.

Man skapar inte ett bra samhälle genom en kortsiktig löftespolitik utan genom att sätta långsiktiga mål – och sedan förverkliga dem.

Litteratur

Agell, Jonas, Tomas Lind och Henry Ohlsson (1994), "Tillväxt och offentlig sektor", *Ekonomisk debatt*, årg. 22, nr 4.

Alesina, Allesandro (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, nr 3.

Andersson, Krister (1995), *Kapitalets rörlighet*. ESO-rapport. Ds 1995:74.

Ansvaret för valutapolitiken (1997), SOU 1997:10.

Arrow, Kenneth (1963), *Social Choice and Individual Values*. 2 ed. New Haven.

Barro, R. J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 82, nr 6.

Becker, Gary W. (1974), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, nr 3.

Berggren, Niclas (1997), *Essays in Constitutional Economics*. Diss. EFI 1997.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge.

Browning, Edgar K. (1975), "Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy", *Economic Inquiry*, vol. XIII, nr 3.

Buchanan, James (1967), *Public Finance in the Democratic Process*, University of North Carolina Press.

– (1987a) "The Constitution of Economic Policy", *American Economic Review*, vol. 77, nr. 3.

– (1987b) "Constitutional Economics" i *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*.

Buchanan, James och Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Con-*

sent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, MI.
von Böhm-Bawerk, E. (1888), *Positive Theorie des Kapitales.*
Calvo, G. (1978), "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy", Econometrica, vol. 46, nr 6.
Diamond, Paul (1965), "National Debt in a Neoclassical Growth Model", *American Economic Review,* vol. 55 nr. 5.
Dixit, Avinash K. (1996), *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective.* The MIT Press, Cambridge, Mass.
Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy.* New York.
– (1967), Inside Bureaucracy. Boston.
Eklund, Klas (1996), Gör bankekonomerna någon nytta? i *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?* IVA.
Feldstein, Martin (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform" Ricard T. Ely Lecture. *American Economic Review,* Papers and Proceedings, vol. 86, nr. 2.
Feldt, Kjell-Olof (1991), *Alla dessa dagar.* Stockholm
Finifter, A (Ed.) (1993), *Political Science. The State of the Discipline 2.*
Fisher, Irving (1922), *The Making of Index Numbers.* Cambridge.
Fox, Karl B., Sengupta, Jati K. och Thorbecke, Erik (1966), *The Theory of Quantitative Economic Policy with Applications to Economic Growth and Stabilization.* Amsterdam.
Fölster, Stefan och Magnus Henrekson (1997), *Growth and the Public Sector. A Critique of the Critics.* Stencil, IUI.
Förvaltningspolitiska kommissionen (1997), *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.* SOU 1997:57.
Hansen, Bent (1955), *Finanspolitikens ekonomiska teori.* SOU 1955: 25.
Hansson, Pär och Lundberg, Lars (1995), *Från basindustri till högteknologi? Svensk näringsstruktur och strukturpolitik.* SNS Förlag.
Heikensten, Lars (1989), "Långtidsutredningarna – ställning, inriktning och metod", *Ekonomisk debatt,* vol. 17, nr. 1.
Hotelling, Harald (1929), "Stability and Competition", *The Economic Journal,* vol. XXXIX.
Hårsman, Björn (1993), "Den ekonomiska utvecklingens roll", *Framtider,* vol. 12, nr. 4.
Jakobsson, Ulf (1996), "Ekonomerna, prognoserna och den svenska modellen" i *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?* UVA
Kramer, G. H. (1973) "On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule", *Econometrica,* vol. 41, nr 2.

Kydland, F. och E. Prescott (1977), "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, vol. 85, nr. 3.

Lane, Jan-Erik (1987), *Bureaucracy and Public Choice*. SAGE Modern Politics Series, vol. 15.

Lane, Jan-Erik och Stefan Back (1989), *Den svenska statsbudgeten*. SNS Förlag.

Lewin, Leif (1991), *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford.

Lidbom, Carl (1982), *Reformist*. Stockholm.

Lindbeck, Assar (1976), "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", Richard T. Ely Lecture, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 66.

Lindbeck, Assar och Jörgen Weibull (1986), "Intergenerational Aspects of Public Transfers, Borrowing and Debt", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88, nr. 1.

– (1993), "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy", *Journal of Public Economics*, vol. 51.

Lundquist, Lennart (1993). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund.

Långtidsutredningen 1995. SOU 1995:4.

Mankiev, G., D. Romer och D. Weil (1992), "A Contribution of the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, nr. 125.

Meltzer A. H. och S. F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Governement", *Journal of Politics Economy*, vol. 89, nr. 5.

Meyerson, Per-Martin, Ingemar Ståhl och Kurt Wickman (1990), *Makten över bostaden*. SNS Förlag.

Molin, Björn (1965), *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Diss. Göteborg.

Mueller, Dennis C. (1996), *Constitutional Democracy*. New York, Oxford.

Myhrman, Johan (1994a), *Hur Sverige blev rikt*. SNS Förlag.

– (1994b), "Hur fattas långsiktigt värdefulla beslut i en demokrati?" i *Makten över framtiden*. IVA.

Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar 1973-01-15. Årets statsverksproposition, *Ekonomisk debatt*, vol. 1, nr. 1.

– 1977-01-11. Årets finansplan, *Ekonomisk debatt*, vol. 5, nr. 1.

Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Governement*. Chicago.

Nordhaus, William (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, vol. 42.

North, Douglass C. (1990), "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, nr. 4.
Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag (1993), SOU 1993:16.
OECD (1995a), *OECD Economic Surveys – Sweden*. Paris.
– (1995b), *Education at a Glance*. Paris.
– (1996a), *OECD Historical Statistics 1960–1994*. Paris.
– (1996b), *OECD Economic Outlook 60*. Paris.
Olsson, Hans och Marie Oberkofler (1994), *Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder. Rapport till ESO*. Ds 1994:133.
Persson, T. och L. Svensson (1989) "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit. Policy with Time Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, nr. 2.
Persson, Torsten och Guido Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harvard.
Regeringens proposition 1994/95:150. *Reviderad finansplan m.m.*
Riker, William H. (1982), *Liberalism Against Populism*. San Francisco.
Riksdagens revisorer (1997), *Kommittéväsendets roll och arbetsformer*. Rapport 1996/97:6.
Ruin, Olof (1968), *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*. Stockholm.
Ruist, Erik (1982), "Långtidsutredningarna: plan, prognos eller scenario?, *Ekonomisk debatt* vol. 10, nr. 6.
SNS (1994), *Konjunkturrådets rapport. Välfärdsland i ofärdstid*.
– (1997), *Konjunkturrådets rapport. I otakt med omvärlden*.
Sverige och EMU (1996). SOU 1996:158.
Tinbergen, Jan (1952), *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam.
Tullock, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*. Washington.
– (1994), *Den politiska marknaden*. Rev. uppl. Timbro.
Werin, Lars (1991), "Ronald Coase", *Ekonomisk debatt*, vol. 19, nr. 8.
Wicksell, Knut (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena.
– (1906), *Föreläsningar i Nationalekonomi*. Lund.
– (1987), *Om en ny princip för rättvis beskattning*. Stockholm.
Vägar till ökad välfärd (1979), Ds Ju 1979:1.
Wärneryd, Karl Erik (1993), *The Will to Save Money. An Essay on Economic Psychology*. Discussion Paper No. 9322, Tilbury University.

Åberg, Carl Johan (1971), *Plan och prognos. En studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik.* SOU 1971: 70.
– (1979), "De borgerligas ekonomiska strategi", *Tiden,* nr. 8.
– (1994), "Beslutsfattande och långsiktighet" i *Makten över framtiden,* IVA.
– (1996a), "Politik och marknad" i *En kreatörs tankevärld.* Festskrift till Hans Rausing. Stockholm.
– (1996b), "Oraklernas marknad" i *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?* IVA.

Personregister

Agell, Jonas 84
Alesina, Allesandro 62
Andersson, Krister 29
Aristoteles 41
Arrow, Kenneth 56, 58

Back, Stefan 51
Barro, Robert J. 65
Becker, Gary 55
Berggren, Niclas 70
Black, Duncan 56
Browning, Edgar K. 87
Buchanan, James 43, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 68, 69, 81

Calmfors, Lars 115
Calvo, G. 61
Carrol, Lewis 56
Coase, Ronald 79, 122
de Condorcet, Antoine Nicolas 56

Diamond, Paul 64
Dixit, Avinash K. 68, 69, 70
Dodgson, Charles L. 56
Downs, Anthony 46, 51, 53, 68, 71

Eklund, Klas 97

Feldstein, Martin 86
Feldt, Kjell-Olof 60, 108
Finifter, A. 42
Fischer, Irving 27
Fox, Karl B. 43
Fölster, Stefan 84

Hansen, Bent 43, 45
Hansson, Pär 37
Hegel, Friedrich 41
Heikensten, Lars 110, 111
Henrekson, Magnus 84
Hobbes, Thomas 41
Hotelling, Harald 66
Hume, David 41
Hårsman, Björn 84

Jacobsson, Lars 98
Jakobsson, Ulf 100, 103, 104

Kant, Immanuel 41
Kramer, G.H. 66
Kydland, F. 61

Lane, Jan-Erik 51, 52
Lewin, Leif 58, 71

Lidbom, Carl 127
Lind, Tomas 84
Lindbeck, Assar 59, 64, 65, 67
Lundberg, Arne S. 100
Lundberg, Erik 97
Lundberg, Lars 37
Lundqvist, Lennart 42

Machiavelli, Niccolò 41
Mankiev, G. 37
Marx, Karl 41
Mattson, Ingvar 56, 57
McKenzie, R.B. 70
Meltzer, A.H. 66, 67, 83
Meyerson, Per-Martin 89
Molin, Björn 48
Mueller, Dennis C. 13
Myhrman, Johan 69

Niskanen, William 51
Nordhaus, William 59, 60
North, Douglass 68, 69

Oberkofler, Marie 34
Ohlsson, Henry 84
Olsson, Hans 34

Persson, Torsten 61, 63, 70
Platon 41
Prescott, E. 61

Ricardo, David 65
Richard, S.F. 66, 67, 83
Riker, William H. 56
Romer, Paul D. 37
Rousseau, Jean-Jacques 41
Ruin, Olof 127
Ruist, Erik 110

Schumpeter, Joseph A. 42
Sengupta, Jati K. 43
Sträng, Gunnar 14, 81, 85, 98, 109, 118
Ståhl, Ingemar 89
Svennilson, Ingvar 100
Svensson, Lars E.O. 63

Tabellini, Guido 61, 63, 70
Thorbecke, Erik 43
Tinbergen, Jan 42, 45
Tullock, Gordon 49, 50, 53, 54, 55, 68, 69

Weber, Max 52
Weibull, Jörgen 64, 65, 67
Weil, D. 37
Werin, Lars 79
Wickman, Kurt 89
Wicksell, Knut 49, 50, 51, 55, 74, 75, 128
Wärneryd, Karl Erik 75

De nio valrörelserna sedan 1970 har dominerats av kortsiktiga löften om arbete och välfärd, samtidigt som land efter land har vuxit förbi Sverige i ekonomiskt avseende. Vi har fått en ekonomisk utveckling i Sverige som en stor del av väljarna sannolikt aldrig skulle rösta på – om det framlagts som ett långsiktigt program. Varför blev det så? Vad betyder politikens villkor? Vad krävs för att förnya svensk politik? Dessa frågor ställer Carl Johan Åberg i boken **Ett svårskött pastorat**.

Det politiska systemet måste enligt Carl Johan Åberg reformeras och få ett nytt innehåll. Kampen om marginalväljarna måste ersättas med långsiktighet och stabilitet. Det krävs en ny politikerroll – en politisk "kulturrevolution".

I boken diskuterar författaren om sådana förändringar kan komma till stånd av sig själva. Det är inte mycket som tyder på det. Det krävs en ändring av valsystemet och konstitutionen. 1974 års grundlag måste göras om. Riksdagen måste delas upp i flera kamrar som väljs vid olika tidpunkter och med val i flera steg. Politisering av högre tjänster inom statsförvaltningen och regeringskansliet måste begränsas. Då kan den politiska kortsiktighetens dominans brytas. Då kan Sverige åter få den ekonomiska utveckling som vi har kapacitet till och som vi önskar oss.

Carl Johan Åberg, som är docent i nationalekonomi, har en bred erfarenhet av svenskt samhällsliv. Han har varit planeringschef vid finansdepartementet, statssekreterare vid UD, chefredaktör för Aftonbladet, landshövding i Västmanland och – nu senast – vd för AP-fonden, 1–3 fondstyrelserna.

ISBN 91-7150-690-X

9 789171 506900

SNS FÖRLAG