

Åtta historier som upprör och underhåller

nr 5 2013 årgång 41

Miljarder i stöd för att riva bostäder som senare gör att inflyttande arbetskraft får bo i husvagn; skönhetstävlingen som kanske kostade svenska staten 50 miljarder kr i uteblivna inkomster och samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler som är så överoptimistiska att de försvinner spårlost när Riksrevisionen vill granska dem. *Svenska citroner* är en debattbok som skildrar åtta fall från det gångna halvsekle av hur politiska särintressen, kortsiktighet och brist på lyhördhet har drivit fram politiska beslut som har lämnat medborgare i allmänhet, och skattebetalare i synnerhet, med en bitter eftersmak.

Författarna Sven-Olov Daunfeldt och Fabian Wallen (nedan DW) använder ett lättsamt och underhållande språk, som gör boken lättillgänglig och intressant för en bred läsekrets. Samtidigt är det svårt att undvika att bli upprörd över de fakta som belyses i de olika berättelserna. Med bokens titel anspelar författarna på George Akerlofs teori om asymmetrisk information och hans klassiska exempel om marknaden för begagnade bilar. Den på utsidan så välpolerade bilen kan efter en tid visa sig vara ett dåligt köp, då de dolda feLEN börjar uppenbara sig. Likaså kan politiska reformer, insvepta i tilltalande och övertygande retorik, efter ett tag visa sig behäftade med kostsamma avigsidor.

Idet första kapitlet består "citronen" av 1970-talets marginalsatser, som t o m Astrid Lindgren ansåg var så höga att hon gav sig in i debatten med sin klassiska saga om Pomperipossa i Monisma-

nien. Kanske blev hennes debattinlägg – och dåvarande finansminister Gunnar Strängs misslyckade tillrättavisande av hennes procenträkning – ett bidrag till den socialdemokratiska regerings fall ett halvår senare, hösten 1976. Den kraftiga progressiviteten i inkomstskatten, med marginalsattesatser som nådde 86 procent (eller 102 procent för Astrid Lindgren, när hon summerade inkomstskatt och egenavgift), var förstås tänkt att omfördela resurser från hög- till låginkomsttagare. Hög inflation och snabb löneutveckling gjorde dock att allt fler betalade en allt högre andel av sin inkomst i skatt – utan att några aktiva beslut fattades. Generösa ränteavdrag gjorde samtidigt att höginkomsttagare kunde komma undan beskattningen genom att investera i konst, fastigheter och andra tillgångar.

Från Monismaniens höga marginalskatter tas vi i nästa kapitel 30 år framåt i tiden och till friåret, eller "ledighetslotteriet" som författarna kallar det. Trots upprepade studier av IFAU, som pekade på små sysselsättningseffekter när friåret infördes på prov i vissa kommuner i början av 2000-talet, infördes det på nationell nivå 2004. Kapitlet är en studie i politisk ekonomi om hur en minoritetsregering tvingas till eftergifter till ett bångstyrt stödparti med femprocentigt väljarstöd. Tanken att låta en person få betald ledighet under ett år samtidigt som en långtidsarbetslös ges möjlighet till arbete må ha varit god. Kanske blev dock reformen mest en gåva till ett fåtal lyckligt lottade personer, främst inom vård- och utbildningssektorerna, och en stor apparat av vikarieförflyttning. IFAU fann i en av sina studier att över hälften av vikarierna för friårslediga var sysselsatta redan innan det erbjudna vikariatet – och att mer än var tredje vikarie redan arbetade vid den arbetsplats där vikariatet erbjöds. Att de 29 000 friårsvikariaten

BOKANMÄLAN

Sven-Olov Daunfeldt och Fabian Wallen: *Svenska citroner: Åtta fräscha idéer som lämnade en sur eftersmak*, Kalla Kulor Förlag, 2013, 171 sidor, ISBN 978-9-187-04923-1.

under åren 2002 till 2007 troligen gav få varaktiga jobb var ett av problemen med reformen. Författarna pekar dock också på den politiska signalen att det är ”helt ok att låta någon annan betala för ens ledighet” och menar att sådana signaler kan bli samhällsekonomiskt skadliga ifall de blir normbildande. ”Citron” från en svunnen tid eller inte, men så sent som i februari i år uttryckte Miljöpartiet i DN Debatt sin vilja att återinföra friåret, som en av flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Kaplan och Ruwaida 2012).

Tredje kapitlet handlar om hur fördelningen skulle ske av fyra licenser för tredje generationens mobiltelefontrafik (3G) i början av 2000-talet. En 3G-licens var alltså en då nödvändig och potentiellt mycket värdefull entrébiljett till marknaden för modern tele- och datakommunikation. Som ansvarig myndighet valde Post- och telestyrelsen (PTS) en s k skönhetstävling som metod för att dela ut licenserna. I korthet innebar det att aktören med de vackraste löftena (i termer av nationell täckning) gavs högst sannolikhet att få en licens. Hur realistiska eller orealistiska löftena var ur kostnadssynpunkt lär ha varit av underordnad betydelse. Att licenserna delades ut enligt skönhetstävlingmetoden och inte auktionerades ut kan ha inneburit ett inkomstbortfall för staten på svindlande 50 miljarder kr. Beräkningen gjordes av nationalekonomerna Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson, som hade noterat att auktioner av 3G-licenser i Storbritannien inbringade 22,5 miljarder pund, vilket då motsvarade 2,5 procent av brittisk BNP. Larmklockorna från Lars Hultkrantz och andra ekonomer fick litet genomslag hos ett då till synes teknikfokuserat PTS. Den indirekta industrisubventionen till dåvarande Tele2, HI3G, Europolitan och Orange – om kanske 50 miljarder kr – var i december 2000 ett faktum.

I fjärde kapitlet ges vi insikt i hur Botniabanan kom till, efter samhälls-ekonomiska glädjekalkyler som visar sig försvunna då Riksrevisionen vill ta en närmre titt på dem. Författarna antar ett *public-choice*-perspektiv och menar att Banverkets beslutsfattare var ute efter att maximera myndighetens storlek och inflytande snarare än att värna om effektivt resursutnyttjande. Medan lobbyister, Banverket och dåvarande statsminister Göran Persson betonade Botniabanans samhällsekonomiska lönsamhet, gjorde Riksrevisionen beräkningen att nettonuvärdeskvoten av projektet skulle vara 0,09, långt under den nivå på 0,40 som normalt krävs för att infrastruktur-satsningar ska genomföras. Författarna efterlyser större grad av kvalificerad och oberoende granskning av lönsamhets-kalkylerna i projekt som Botniabanan, tunneln genom Hallandsåsen och City-tunneln i Stockholm.

I femte kapitlet belyser författarna ekonomiska företagsstöd och inleder med en redogörelse om hur Facebook lättvindigt kunde få över 100 miljoner kr i investeringsstöd av svenska staten. ”En regering som under sin mandatperiod skurit ned i olika typer av bidragssystem (exempelvis arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen) valde således att ge ett direkt bidrag till ett av världens mest expansiva företag” konstaterar de (DW, s 82). Stöden till bl a stål- och varvsindustrierna under 1970- och 1980-talen diskuteras, men framför allt ägnar sig författarna åt företagsstöden i nutid och noterar hur lite vi vet om effekterna av de närmare 50 miljarder kr i olika stödformer som delas ut till företag årligen (siffran avser 2011). Stöden är av naturen svåra att mäta effekterna av. Befintlig forskning visar dock bl a att skattesubventionerat riskkapital sällan bidrar till ökad innovation eller företagande. I stället lyfter författarna fram tesen att företagsstöd ges mer av politiska

än ekonomiska skäl: politiker vill kunna peka på handlingskraft och konkreta åtgärder för tillväxt och jobbskapande – vare sig dessa i själva verket har någon effekt eller inte. Samtidigt har de myndigheter som administrerar stöden intresse av att stödverksamheten fortgår, så att arbetstillfällena inom dessa organisationer inte äventyras.

Sjätte kapitlet handlar inte om hur skattebetalarna har drabbats av politiska beslut utan hur fackföreningsrörelsen under 1960- och 1970-talen frammanade regleringar som kraftigt begränsade utomnordisk arbetskraftsinvandring. Opinionsen för begränsningarna, menar författarna, byggde i stor grad på myten om ”den exploaterade arbetskraftsinvandraren”. Retoriken från framför allt LO var då en av solidaritet för invandrarna: ”För fackföreningsrörelsen är det omöjligt att acceptera en fortsatt invandring efter det mönster vi haft de senaste åren. Alltför många av de utlänningar, som kommer hit utan att ha vare sig arbets- eller uppehållstillstånd men i avsikt att skaffa sig ett arbete här, hamnar inom låglönefacken”, löd argumentationen i ett debattinlägg från mitten av 1960-talet (DW, s 103-104). Författarna visar dock hur arbetskraftsinvandrare under 1950- och 1960-talen i genomsnitt inte alls hade lägre löner än svenskfödda. Dessutom var sysselsättningsgraden högre bland invandrare. Frågan är vari motiven bestod till fackföreningsrörelsens omtanke om arbetskraftsinvandrare – och ifall dessa motiv är desamma nu som då. Så sent som i slutet av maj i år gick LO ut med kravet om att utomnordisk arbetskraftsinvandring ska begränsas genom behovsprövning: ”En arbetsmarknadsprövning skulle ge färre beviljade arbetstillstånd, men bättre arbetsvillkor för dem som kommer hit”, lyder LO:s argumentation nu, femtio år senare (*Dagens Nyheter* 2013).

Även sjunde kapitlet ger en skildring av fackföreningsrörelsens inflytande på politiken under 1970- och 1980-talen. Vi ges inblick i hur löntagarfonderna instiftades av den socialdemokratiska regeringen 1983, efter krav från LO. Syftet var att höja arbetstagarnas vinstandel i näringslivet. Rudolf Meidner, som kanske får ses som den främsta tänkaren bakom löntagarfonderna, utgick från en enkel och för många tilltalande rättvisepincip: ”kapitaltillväxten i vår ekonomi bör inte enbart tillfalla de ursprungliga kapitalägarna utan alla som deltar i produktionen” (DW, s 123). Författarna ställer sig kanske särskilt kritiska till denna ”citron” av politiska reformer och resonerar kring hur löntagarfonderna innebar en direkt försvagning av den privata äganderätten, eftersom den vid sidan av bolagsskatten ytterligare inskränkte ägarnas rätt att ta del av avkastningen som deras tillgångar genererade.

Åttonde kapitlet, till sist, är den fascinerande och samtidigt upprörande berättelsen om hur svensk bostadspolitik resulterar i att välfungerande flerfamiljshus, byggda med statliga subventioner och med lång återstående ekonomisk livslängd, rivs i förtid med dynamit betald med skattebetalarnas pengar. Att riva kommunala allmännyttiga hyreshus är ett sätt att matcha utbud med efterfrågan på hyresbostäder på platser där den teoretiska marknadshyran understiger den reglerade hyresnivån. Ironiskt nog har en konsekvens av Kirunas beslut att, mot ett statligt stöd på 52 miljoner kr, riva eller kallställa 600 lägenheter i början av 2000-talet blivit att arbetare som nu söker sig till staden i och med gruvnäringens tillväxt inte har någonstans att bo. Men Kiruna som kommun är långt från ensam att ha rivit fungerande bostäder; sedan 2000 har över 12 600 hyreslägenheter rivits i Sverige (*Svenska Dagbladet* 2013).

Då betalningsviljan för boende i stället överstiger den reglerade hyran uppstår bostadsköer, svarta hyreskontrakt och en ofta godtycklig allokering av hyresbostäder (där individer med goda kontaktnät tenderar att nå bäst framgång på marknaden). Dessutom har vi i Sverige sett hur beståndet av hyreslägenheter krymper då de teoretiska marknadshyrorna överstiger den reglerade nivån. Sedan år 2000 har, enligt SCB:s statistik över bostadsbeståndet, ca 160 000 hyreslägenheter ombildats till bostadsrätter, varav över 70 procent av dessa i Stockholms län. Kanske delar alltfler politiska beslutsfattare Assar Lindbecks syn att hyreskontroll i många fall tycks vara ”den mest effektiva, hittills kända tekniken för att förstöra en stad, med undantag för bombning” (DW, s 144). Lättnader har skett i regleringen, bl a i form av att hyresbostäder byggda efter 2006 är undantagna från bruksvärdesprincipen och därmed kan hyras ut till regionalt marknadsmässiga villkor.

Man kan ha flera invändningar mot *Svenska citroner*. Författarna är kortfattade i sina skildringar av de olika reformerna och ger kanske inte vid alla tillfällen en fullt ut nyanserad bild. Med mer detaljerade skildringar av de omständigheter, under vilka de olika politiska besluten togs, kunde vi ha fått bättre förståelse för varför besluten fattades som de gjorde. Att få höra rösterna – i efterhand – från någon av de i sammanhangen ledande beslutsfattare eller initiativtagarna hade kunnat göra framställningarna mer balanserade. Men med tanke på att författarna går igenom de åtta reformerna med läsaren på mindre än 170 sidor, kan vi inte förvänta oss någon fullständig och uttömmande historieberättelse av varje reform.

Ett genomgående tema i boken, och den kanske huvudsakliga lärdomen som läsaren får med sig, är vikten av att förstå

den incitamentsstruktur som råder då politiska förslag växer fram och beslutas om. Vem har intresse av att beslutet fattas och vari består egentligen detta intresse? Och hur utformas retoriken för att väljarna eller beslutsfattarna ska övertygas av förslaget?

Det kommer inte att undgå läsaren att majoriteten av författarnas kritik riktar mot politiska beslut tagna under socialdemokratiskt styre. Men jag tror att huvudförklaringen till detta ligger mer i det enkla faktum att Socialdemokraterna har innehaft regeringsmakten under 48 av 63 år sedan 1950, än att författarna vill propagera för friare marknader och mindre politiskt inflytande över våra liv. Jag tror, eller vill åtminstone tro, att boken hade skrivits av samma författare även ifall Sverige hade haft ett i huvudsak borgerligt styre under det senaste halvsekle. Citronerna hade inte varit desamma men med all sannolikhet lika många och lika anmärkningsvärda (Kanske kan vi hoppas på en uppföljande bok om några år från samma författare titulerad *Alliansens citroner*?)

Majoriteten av bokens läsare kommer troligen inte att vara nationalekonomer. Budskapet till den bredare läsekretsen är kanske att tolka den politiska beslutsprocessen lite mer cyniskt – och att inse att centrala politiska beslut inte alltid fattas baserat på välöversvägda kalkyler som beaktar allmänhetens bästa. Även bakom den till synes mest välviliga retoriken kan det ibland dölja sig politiskt eller byråkratiskt egenintresse i varierande grad.

Budskapet som boken ger till nationalekonomen är möjligen att höras och synas lite mer. Boken kan på flera sätt ses som en illustration av nationalekonomens – och kanske här särskilt mikroekonomens – potentiellt viktiga roll, som analytiker av enskilt och kollektivt ekonomiskt beslutsfattande och marknaders sätt att fungera. Ibland verkar

dock forskarnas varningsklockor om utebliven samhällsnytta, konsekvenser av snedvridningar och skadliga incitamentsstrukturer inte ringa tillräckligt ofta och tillräckligt högt. Kanske får vi färre "citroner", med andra ord, ifall forskarens tredje uppgift ges ökat vikt i arbetsbeskrivningen.

Erik Jonasson

Fil dr

REFERENSER

Dagens Nyheter (2013), "LO vill hejda jobbinvandring", 29 maj 2013.

Kaplan, M och Y Ruwaida (2013), "Miljöpartiet vill införa friår och kortare arbetstid", *Dagens Nyheter*, 9 februari 2013.

Svenska Dagbladet (2013), "Här finns de lediga hyreslägenheterna", 9 mars 2013.