

Mekanismer för en bättre samhällsekonomi*

Huvudtesen i denna artikel är att det inte räcker med specifika ekonomisk-politiska åtgärder för att få ordning på samhällsekonomin. Det är nödvändigt att även se över de grundläggande mekanismerna för lönebildning och offentlig budgetpolitik samt de allmänna spelreglerna för hushåll och företag när det gäller arbete, sparande, produktion och investeringar.

Den ökade instabiliteten i världsekonomin från sextiotalets mitt till åttiotalets början har tagit sig uttryck *dels* i en allt brantare inflationstrend, *dels* i längre och djupare lågkonjunkturer. Dessa båda fenomen är naturligtvis inte beroende av varandra. Den allt brantare inflationstrenden är i själva verket en viktig *orsak* till de småningom allt allvarligare lågkonjunkturerna. Det beror främst på att den allt starkare inflationsbenägenheten i våra ekonomier framkallat en restriktiv, dvs efterfrågebegränsande, ekonomisk politik som förstärkt de arbetslöshetsskapande effekterna av sjuttiotalets dramatiska kostnadschocker, främst naturligtvis de höjda oljepriserna och de kraftiga reallönehöjningarna i Europa omkring 1970 och 1975. Såväl kostnadschockerna för olja och arbetskraft som den restriktiva ekonomiska politiken har dessutom bidragit till att minska den lång-

siktiga tillväxttakten för produktionskapacitet och produktivitet i västvärldens ekonomier, vilket påskyndat vissa långsiktigt verkande försämringar i västekonomiernas tillväxtbetingelser (Lindbeck [1983a]).

Men samtidigt är det viktigt att konstatera att de länder som under senare år särskilt energiskt bedrivit en restriktiv ekonomisk politik faktiskt också lyckats få ned inflationen — från tvåsiffriga tal för ett par år sedan till en nivå strax under fem procent i dag. Därmed har också förutsättningar skapats för en konjunkturuppgång i dessa länder — både via "automatiska" mekanismer i själva marknadssystemet och via en övergång till en mera expansiv ekonomisk politik. När många politiker och samhällsdebattörer i dag kräver en mera expansiv ekonomisk politik i västvärlden så skall man alltså ha klart för sig att *förutsättningarna* för en sådan politik skapats just genom den tidigare bedrivna, ofta så hårt kritiserade antiinflationpolitiken, särskilt i de stora västländerna såsom USA.

ASSAR LINDBECK är professor i internationell ekonomi och chef för Institutet för internationell ekonomi. Han forskar för närvarande främst om inkomstfördelning, lönebildning, inflation och om välfärdsstatens incitamentproblem.

* Denna uppsats baseras på mitt föredrag vid Sparbanksföreningens konferens "Vårt Ekonomiska Läge" 9–10 mars 1983. Jag är tacksam för värdefulla synpunkter på ett tidigare utkast från Lars Calmfors, Harry Flam, Hans Tson Söderström och Marian Radetzki. Mats Haglund har hjälpt mig med sifferunderlaget.

Men en begynnande konjunkturuppgång i vissa länder betyder naturligtvis inte att västekonomiernas problem är över. Till att börja med är kanske den största risken att uppgången kommer av sig, antingen på grund av att alltför få länder slår in på en mera expansiv strategi — exempelvis beroende på stora utlandsskulder eller stora underskott i bytesbalans eller statsbudget — eller på grund av att investeringarna får svårt att komma igång när konjunkturuppgången startar från ett mycket lågt kapacitetsutnyttjande.

Dessutom har många västeuropeiska länder råkat ut för allvarliga strukturproblem på grund av fortfarande realistiskt höga reallöner, snedvridna relativlöner samt en delvis föråldrad industristruktur, bland annat på grund av att regeringarna subventionerat fast näringslivet i tillbakagående branscher och obsoleta produktionsstrukturer. Det är också möjligt att de senaste årens låga investeringar har gett flera länder en kapitalstock som på kort sikt är för liten för att sysselsätta hela arbetskraften vid givna real- och relativlöner. Det finns alltså en viss risk för fortsatt hög arbetslöshet på grund av en brist på realkapital om inte real- och relativlönerna blir mer flexibla. Detta är ett problem i första hand för Europa snarare än för USA och Japan, där real- och relativlöner är bättre marknadsanpassade än i Europa.

Om alltså den *omedelbara* risken för världsekonomin är att konjunkturuppgången kommer av sig, eller att den inte förmår att drastiskt minska arbetslösheten, så finns i *ett längre tidsperspektiv* också det motsatta problemet, nämligen att konjunkturuppgången efter en tid, liksom vid flera tidigare tillfällen, blir så kraftig att nya inflationsimpulser sätts i rörelse, vilket obönhörligt skulle leda till en ny rond av restriktiv ekonomisk politik och en ny recession. Det finns alltså en risk för att kryssningen

mellan stagnationens rev och inflationens bränningar så småningom misslyckas om vi inte angriper de grundläggande *mekanismerna* bakom tidigare felnavigeringar. Det är denna risk som är bakgrunden till teserna i denna artikel.

Min huvudtes är helt enkelt att det inte räcker med *specifika* ekonomiskpolitiska åtgärder av det ena eller andra slaget från regeringarnas sida. Det blir nödvändigt att se över de grundläggande ekonomiska, sociala och politiska *mekanismer* som lett våra ekonomier på olyckliga vägar. Jag kommer därför att ta upp vissa ekonomiska, sociala och politiska *spelregler* av grundläggande betydelse för de västliga ekonomiernas sätt att fungera.

För konkretionens skull kommer jag främst att ta mina exempel från Sverige, som ger utmärkta, om än i vissa avseenden starkt tillspetsade, exempel på vissa ogynnsamma och över tiden försämrade villkor för samhällsekonomin. Jag kommer därvid att hålla mig till tre slags mekanismer, som framstår som centrala: 1) lönebildningen, 2) beslutsmekanismerna i den offentliga budgetpolitiken och slutligen 3) de allmänna spelreglerna för hushåll och företag när det gäller arbete, sparande, produktion och investeringar. Låt mig börja med den av dessa mekanismer som sannolikt är mest ansvarig för de senaste årens svårigheter i Sverige, nämligen lönebildningen.

1. Lönebildningens mekanismer

Den grundläggande förklaringen till den stora inflationsbenägenheten i västvärldens ekonomier ligger såvitt jag förstår i lönebildningens mekanismer. När regeringarna efter andra världskriget deklarerade att de stod som "garanter" för full sysselsättning så förlorade arbetsmarknadens parter, dvs fackföreningar och företag, känslan av att job-

ben respektive marknaderna kan försvinna om man kraftigt pressar upp löner och priser — en föreställning som accentuerades i samband med att principen om en fast växelkurs släpptes i början av sjuttioalet.

Som ett resultat började den allmänna lönenivån att stiga allt snabbare med skärpt inflation som följd. I flera europeiska länder hamnade dessutom *real-lönerna* på en från sysselsättningssynpunkt helt ohållbar nivå. Så småningom tvingades därför regeringarna att slå in på en mera restriktiv ekonomisk politik för att få ned både inflationen och reallönerna. Arbetsmarknadens parter tog dessutom allt mindre hänsyn till arbetsmarknadssituationen när *lönerelationerna* fastställdes. Det betydde att arbetsmarknaden började fungera allt sämre. Den ofrånkomliga effekten var ökad utslagning av företag och arbetskraft i vinstmässigt svaga branscher.

Man kan alltså säga att fröna till det senaste decenniets misslyckande när det gäller sysselsättning och industriproduktion i viss mån låg inbäddade i de tidigare framgångarna på sysselsättningsområdet; på grund av "garantierna" om full sysselsättning ändrade fackföreningar och företag sitt beteende på sådant sätt att den fulla sysselsättningen inte längre kunde klaras. Sverige har råkat speciellt illa ut i dessa avseenden. Detta återspeglas i vår sedan sextioalets mitt allt ogynnsammare konkurrenssituation, som kulminerade när stat, fack och företag med gemensamma ansträngningar ordnade en akut kostnadskris vid mitten av sjuttioalet.

Under drygt ett decennium försökte myndigheterna "lösa" de uppkomna sysselsättningsproblemen genom bland annat företagssubventioner, offentlig sysselsättning, AMS-verksamhet och förtidspensioneringar. Sådana lösningar är naturligtvis i många fall socialt sett

bättre än öppen arbetslöshet. Men risken finns att vi samtidigt lurar både oss själva och andra att Sverige skulle ha varit mer framgångsrikt än andra länder att bekämpa lågkonjunkturerna, vilket vi definitivt inte varit.¹ Om man i stor skala "lyfter bort" folk från den normala arbetsmarknaden riskerar vi att "skära bort" de varningssignaler som normalt utgår från arbetsmarknaden vid en alltför låg efterfrågenivå, en alltför hög kostnadsnivå eller från sysselsättningssynpunkt ofördelaktiga relativlöner. Dessutom övergår efter en tid arbetslöshetskrisen lätt i en statsfinanssiell kris på grund av stagnerande skatteunderlag och exploderande offentliga utgifter för sysselsättningsstöd.

Men sedan 1976 har Sverige, som vi vet, dock slagit in på linjen att genom en långvarig och smärtsam process, via en serie devalveringar, stegvis ta ned reallönerna från den helt ohållbara nivån vid sjuttioalets mitt. Det är också uppenbart att *summan* av alla devalveringar sedan 1976 drastiskt förbättrat Sveriges internationella kostnadsläge. Arbetskraftskostnaderna per producerad enhet föll från slutet av 1976 till slutet av 1982, omedelbart *före* den senaste devalveringen, med ca 25 procent i förhållande till omvärlden. På grund av den sextonprocentiga devalveringen

¹ Både den registrerade öppna arbetslösheten och AMS-verksamheten i Sverige omfattade våren 1983 vardera ca 4 procent av arbetskraften. Antalet fortidspensionerade var ca 9 procent av arbetskraften. Det är svårt att beräkna hur stor del därav som i *realiteten* blivit förtidspensionerade på grund av det svaga arbetsmarknadsläget. Men schematiska skattningar tyder på att det kan röra sig om ca 5 procentenheter om man tar hänsyn också till liberalare tolkningar av medicinska skäl på grund av den svaga arbetsmarknadssituationen. Adderas AMS-verksamhet och sådan förtidspensionering till de officiella arbetslöshets-siffrorna erhålls alltså tal om ca 13 procent av arbetskraften. (För schematiska kalkyler för tidigare år se Christian Nilsson [1979]. Arbetsmarknadslägets stora betydelse för förtidspensioneringens omfattning framgår också av en studie av Hans Berglind [1977].)

omedelbart efter 1982 års val kan man räkna med att det relativa kostnadsläget kommer att sjunka med ytterligare drygt 10 procentenheter under loppet av innevarande år. En dramatisk kostnadsanpassning har alltså skett under de senaste sex åren; kanske har den till och med tagits till något i överkant. Den kommer naturligtvis att påtagligt förbättra både bytesbalansen och sysselsättningen i den konkurrensutsatta delen av näringslivet. När det gäller att åstadkomma en drastisk kostnadsanpassning, dvs en reallönesänkning för företagen, så har den ekonomiska politiken under perioden 1977—83 alltså varit mycket framgångsrik.

Men nu kan man rikta allvarliga invändningar mot en politik som gång på gång försöker lösa våra kostnadsproblem med hjälp av devalveringar i stället för att dämpa den inhemska lönekostnadsutvecklingen i förhållande till omvärlden. De mest uppenbara invändningarna är naturligtvis att vi får en kraftig inflation. Reallöneanpassningen sker på bekostnad av penningvärdet. Men det finns också mera principiella invändningar. Med ständiga devalveringar skapas nämligen lätt förväntningar om att kostnadsläget endast förbättrats *tillfälligt*. Och i så fall leder inte devalveringarna till några mera avgörande positiva effekter på investeringarna. Man investerar inte på basis av vad som uppfattas som en tillfällig "vinstbubbla". Inte heller kan man räkna med att ett nytt nät av underleverantörer växer fram på basis av en, som man tror, tillfälligt gynnsam kostnadsituation i landet.

En serie devalveringar kan också försena den viktiga åtgärden att ta itu med *de grundläggande mekanismer* i lönebildningen som är själva kärnpunkten i de inhemska kostnadsproblemen. Vad vi äntligen måste ägna oss åt i vårt land är att fundera igenom hur vi skall reformera existerande institutioner och me-

kanismer på lönebildningens område för att förhindra att vi på nytt hamnar i situationer där devalveringar framstår som enda vägen ut. Så vitt jag förstår finns det ingen annan lösning på detta problem än att vi lyckas klargöra för allmänhet, fackliga ledare, företag och politiker *att staten på lång sikt inte har möjlighet att garantera ett högt kapacitetsutnyttjande och full sysselsättning oavsett vad som händer med löner och andra kostnader*. Speciellt viktigt är det därvid att ansvaret för ett högt kapacitetsutnyttjande och en hög sysselsättningsnivå hamnar där det främst hör hemma, dvs hos arbetsmarknadens parter.

Tänkbara reformer

Frågan är då naturligtvis hur detta skall kunna gå till. Låt mig här nämna tre tänkbara metoder, som emellertid bör ses som komplement snarare än substitut.

Först och främst är det nödvändigt att regeringen *offentligt deklarerar* att arbetsmarknadens parter, och framför allt då fackföreningarna, har ett grundläggande ansvar för sysselsättningen. Regeringen skulle alltså inte, via offentlig efterfrågestimulans och devalveringar, vara beredd att utan vidare "lösa ut" arbetsmarknadens parter om kraftiga lönehöjningar hotar att öka arbetslösheten. Rent konkret kan man tänka sig att regeringen deklarerar att lönehöjningar utöver en viss nivå kan väntas leda till ökad arbetslöshet. Att våga göra sådana deklARATIONER, och att också följa upp dem i den faktiska politiken, ställer naturligtvis stora krav på politikernas mod. Men det bör betonas att syftet med sådana deklARATIONER *inte* är att öka arbetslösheten, utan att stimulera fram en löne- och prisbildning som gör att man kan *undvika* såväl en reallönenivå och relativlönestruktur som en ekonomisk politik, som leder till

kraftiga ökningar av arbetslösheten i framtiden.

I den offentliga sektorn skulle kanske motsvarande syfte kunna uppnås genom att stat och kommun ställer *givna* penningbelopp, s k "cash limits", till förfogande för löneutbetalningar, så att ju högre lönehöjningar som genomdrivs, desto mindre pengar skulle stå till förfogande för sysselsättningsökning i den offentliga sektorn.

En annan typ av reform för att göra lönebildningen mindre inflatorisk vore att försöka komma fram till *nya typer av kontrakt* på arbetsmarknaden. Syftet bör därvid vara att finna kontraktsformer som gör det möjligt att bättre anpassa lönekostnaderna till företagens bärkraft. Medan föregående rekommendationer gällde regeringen, så riktar sig alltså denna punkt främst till arbetsmarknadens parter. För Sveriges vidkommande är det uppenbart ohållbart med fem eller sex lönerörelser som *adderas* på varandra — dvs höjda arbetsgivaravgifter (eller andra produktionskatter), *plus* centrala förhandlingar, *plus* förbundsförhandlingar, *plus* lokala förhandlingar och andra typer av s k löneglidning, *plus* kompensation för inflation, *plus* kompensation för andras lönehöjningar. Ja, våra avtalsparter har till och med lyckats konstruera avtal där löntagargruppen A får kompensation för gruppen Bs löneökning och dessutom grupp B får kompensation för gruppen As löneökning — så nära en perfekt lönespiral som man kan komma i en ofullkomlig värld! Det verkar emellertid som om en del av dessa konstruktioner försvinner i och med 1983 års avtalsuppgörelser.

Men i ett mera långsiktigt perspektiv är det speciellt viktigt att få fram avtalskonstruktioner som innebär att man inte tar ut hela det förväntade löneutrymmet *i förväg*. Det vore fördelaktigt om en del av lönehöjningen i stället skulle komma i efterhand som en *bonus*,

sedan man vet hur förädlingsvärdet faktiskt utvecklats under ett visst år. Om man försöker dela *hela* den förväntade kakan innan den bakats, kommer man ofta att försöka ta för stora bitar. Följden är att kakan krymper på grund av förlorad konkurrenskraft. Genom decentraliserade bonussystem av något slag, på branschnivå eller företagsnivå, skulle ersättningar till arbetskraften få den flexibilitet som fordras för en god produktions- och sysselsättningsutveckling i en osäker värld.

Man kan också, som en tredje metod, gå ett steg ytterligare i riktning mot individuell vinstdelning, exempelvis genom att stimulera fram en *ökad spridning av aktier* bland anställda. Dessa skulle då automatiskt, via aktieutdelning och värdestegring, få ut en del av förädlingsvärdet i efterhand, med storleken beroende på hur mycket förädlingsvärdet faktiskt ökat. Kanske kan man också hoppas att löntagarnas tolerans för företagsvinster skulle öka om de själva på detta sätt i ökad utsträckning blir aktieägare på individuell basis.

Men tyvärr är det inte uppenbart att någon av de tre här diskuterade reformerna skulle kunna förhindra en lönesättning som slår ut arbetsmarknadsmissigt svaga grupper av löntagare, t ex ungdomar med svag utbildning, dvs grupper som knappast har något att vinna på *hypotetiskt* höga löner i jobb som slagits ut av lönepolitiken.

2. Den offentliga utgiftsexpansionen

Nästa fråga är hur man skall reformera beslutsmekanismerna i den offentliga sektorn så att de offentliga utgifterna åter kommer under kontroll. Schematiskt sett kan man kanske tala om tre allvarliga problem i detta sammanhang.

För det första hotar vi att hamna i en situation där en större andel av natio-

nens resurser satsas på offentlig konsumtion, offentlig förvaltning och offentliga transfereringar än som egentligen motsvarar folks värderingar. Detta återspeglas bland annat i att medborgarna inte är beredda att, via skatter eller avgifter, fullt ut betala för de offentliga förmånerna. Som vi vet är detta ett speciellt allvarligt problem i Sverige, där de offentliga utgifterna i dag uppgår till nästan 70 procent av BNP — mot knappt 50 procent för de rika OECD-länderna i genomsnitt.

För det andra riskerar vi att hamna i ett samhälle med så höga marginalsatser att allvarliga förluster hotar när det gäller samhällsekonomisk effektivitet. Om man tar hänsyn till *alla* skatter och inkomstprövade bidrag så ligger marginalsatserna i vidsträckt mening, de s k "marginaleffekterna", på 50—80 procent för flertalet hushåll i vårt land; (Lindbeck [1983b]).

För det tredje, slutligen, tycks ständigt ökade offentliga utgifter förr eller senare leda till stora budgetunderskott; politikerna synes ha större förmåga att öka offentliga utgifter än att skattevägen finansiera dem. I Sverige är i dag den offentliga sektorns finansiella underskott av storleksordningen 7 procent av BNP (jämfört med ett överskott på närmare 5 procent 1970). Det betyder att denna sektors finansiella nettoskuld för närvarande *ökar* med ca 5 000 kronor per invånare varje år. Den statliga utlandsskulden är redan nu lika stor som hälften av det totala börsvärdet av samtliga svenska börsbolag (på Stockholms fondbörs).

Det är de ökade underskotten på statsbudgeten som är den viktigaste förklaringen till sammanbrottet för sparandet i Sverige; bruttosparandet har minskat från ca 25 procent av BNP (till marknadspris) för drygt ett decennium sedan till ungefär 14 procent i dag. Motsvarande minskning av bruttoinvesteringkvoten är från 23 till 19 procent.

Fallet i *nettosparande* och *nettoinvesteringar* är ännu större relativt sett — från 17 till 3 procent av nettonationalprodukten för sparandet och från 14 till 8 procent av nettonationalprodukten för investeringarna. De problem som därmed uppkommer för framtida generationer kan komma att bli mycket besvärande, särskilt som de läggs ovanpå de mycket stora åtaganden som lagts på framtida generationer i samband med beslutade pensionsförmåner för dagens förvärvsarbete och pensionärer.

Tre typer av budgetunderskott

Under femtio- och sextiotalen var det en viktig pedagogisk uppgift för nationalekonomer att klargöra att *cykliska* ("keynesianska") budgetunderskott, dvs underskott som beror på en tillfällig lågkonjunktur, skall hälsas med tillfredsställelse, eftersom sådana underskott begränsar konjunkturedgången. I dag är det viktigt att klargöra två ytterligare saker.

Den ena är att underskott i samband med ett lågt kapacitetsutnyttjande, som återspeglar bristande internationell konkurrenskraft, definitivt inte skall applåderas som uttryck för en framgångsrik keynesiansk stabiliseringspolitik. De är i stället ett uttryck för att den inhemska kostnadsnivån hamnat för högt, varigenom dels skatteunderlaget sviktat, dels en allt större del av företagets verksamhet kommit att budgetfinansieras i stället för att marknadsfinansieras. Slutsatsen är naturligtvis att en kostnadsanpassning är nödvändig; den läxan har våra politiker nu troligen lärt sig.

Det andra som måste klargöras är att stora *strukturella* budgetunderskott, dvs underskott som inte är en återspeglning av lågt kapacitetsutnyttjande i samhällsekonomin, är ett ytterst allvarligt långsiktigt problem. Samtidigt som de cykliska underskotten och de under-

skott som berott på ett alltför högt kostnadsläge, åtminstone tillfälligt håller på att försvinna, så håller Sverige på att råka ut just för sådana strukturella budgetunderskott (se Persson [1983]). Kan vi inte inom de närmaste åren få dessa underskott under kontroll hamnar vi för lång tid framåt i ett samhälle med mycket lågt sparande och låg realkapitalbildning och småningom troligen också en kraftig inflationsväg. Med den tröghet som föreligger inom den offentliga sektorn är det viktigt att vi redan i dag, trots lågkonjunkturen, fattar beslut om åtgärder som undan för undan eliminerar de strukturella underskotten under kommande år.

Högre skatter eller lägre utgifter?

En stor stridsfråga i vårt land kommer naturligtvis att bli om de strukturella budgetunderskotten skall reduceras med hjälp av besparingar eller skattesänningar. Tidigare var detta en ganska oteknisk politisk "åsiktsfråga", enligt vilken det avgörande var hur vi värderar offentlig konsumtion i förhållande till privat konsumtion, och i vilken utsträckning som vi vill att *politikerna*, via skatter, subventioner, och transferringar, skall styra den privata konsumtionen.

Men med dagens höga skattetryck i Sverige är frågan långt mer komplicerad än tidigare. Vi måste ha klart för oss att de höga marginalskatterna sannolikt på ett allvarligt sätt skadar vår ekonomis funktionsduglighet. Skatteunderlagets tillväxt på lång sikt bromsas därför om vi höjer marginaleffekterna ytterligare — oavsett om det är fråga om direkta skatter, indirekta skatter eller inkomstprövade bidrag. Min bedömning är därför att samhällsekonomiska överväganden gör det nödvändigt att i vårt land huvudsakligen angripa de strukturella budgetunderskotten genom begränsningar i de offentliga utgiftspro-

grammen — ett arbete som ännu inte ens påbörjats. De skattehöjningar som skulle fordras i Sverige för att på den vägen eliminera de strukturella budgetunderskotten är så hisnande, exempelvis en momshöjning av storleksordningen 20—25 procentenheter, att en sådan operation ligger helt utanför möjlighetens gräns — bland annat på grund av de skadeverkningar som skulle uppstå för samhällsekonomin.

Nödvändiga åtgärder

Det är i dag egentligen väl känt vilka typer av åtgärder som för Sveriges del är nödvändiga, vid sidan av allmän sparsamhet, för att uppnå den nödvändiga uppbromsningen av offentliga utgifter och skatter:

1) Begränsa de minst viktiga förmåner i vissa offentliga utgiftsprogram för att därmed bromsa den kraftiga "utgiftsautomatiken";

2) Avgiftsfinansiera vissa offentliga tjänster;

3) Omvandla vissa socialförsäkringssystem till mer av just *försäkrings-system*, dvs finansiera dessa system med premier i stället för skatter. Detta skulle bli att hålla nere marginalskatterna;

4) Utsätt offentliga institutioner av olika slag för *konkurrens* för att ge medborgarna andra alternativ och tvinga fram en effektiv hushållning med resurser;

5) Minska ambitionerna att reducera de inkomstklyftor som beror på skillnader i *produktiva* insatser snarare än på spekulation och på fiffighet när det gäller att undvika skatter. I Sverige förhåller det sig faktiskt på det viset att de inkomstklyftor som beror på skillnader i *produktiva* insatser (arbete, sparande, investeringar), och som politiker och ombudsmän så energiskt bekämpar, i regel är kolossalt små i förhållande till de klyftor som beror på spekulation och fiffighet med skatter — klyftor som po-

litikerna inte bara accepterar utan i stor utsträckning *skapat* genom skattepolitik, regleringar och en inflationistisk ekonomisk politik (Lindbeck [1983b]).

Mer grundläggande förändringar

Men förbättringar i alla dessa avseenden kan inte uppnås endast genom enstaka skattereformer eller offentliga sparprogram. Vi måste, liksom när det gäller lönebildningens problem, ge oss in på en principiell diskussion om hur vi skall kunna reformera *de institutioner* och *mekanismer* som ligger bakom svårigheterna.

Om man tittar närmare på den offentliga utgiftsexpansionen, ser man nämligen att varje särskild utgift i regel tillfaller en *specifik* grupp av medborgare, medan skatterna drabbar mera *generellt*. Detta är en viktig förklaring till varför den offentliga sektorn växer så snabbt och varför det är så svårt att minska de offentliga utgifterna. Varje enskild grupp i samhället accepterar tacksamt ökade förmåner, med den direkta eller underförstådda förutsättningen att kostnaderna i form av skatter i huvudsak betalas av andra, eventuellt av framtida generationer. På samma sätt har varje enskild grupp goda skäl att motsätta sig reducerade förmåner, eftersom det man tjänar på skattesidan är obetydligt i förhållande till de minskade förmånerna.

Detta är, såvitt jag förstår, en grundläggande orsak till de politiska svårigheterna att begränsa de offentliga utgiftsprogrammen. När medborgarna frågar efter offentliga tjänster eller bidrag, och när politikerna fattar beslut om sådana, så görs alltså inte någon *effektiv* avvägning mellan kostnader och nytta. Detta sker däremot automatiskt vid beslut om privat konsumtion när var och en av oss går in i en butik. Det är just detta som är skälet till att man kan hamna i en situation där de

offentliga utgifterna är större än som motsvarar folks värderingar. Som vi vet accentueras hela denna process av att vi lever i ett starkt genomorganiserat samhälle, där politikerna dagligen utsätts för påtryckningar och hot från specialintressen.

Hur skall då de grundläggande beslutsmekanismerna i den offentliga sektorn reformeras för att vi skall komma till rätta med dessa problem? En tänkbar reform vore att inga utgiftsbeslut får fattas utan *samtidiga skattemässiga finansieringsbeslut* — inte som ett taktiskt arrangemang i en särskild situation utan som en allmän princip. Det är också troligt att *stora koalitioner* eller *permanenta samlingsregeringar* skulle bidra till att hålla igen på den offentliga utgiftsexpansionen, eftersom då inte något enskilt parti kan ta åt sig hela äran av genomförda förmåner för enskilda grupper av väljare. Det har också visat sig från andra länder att *folkomböröstning* är en effektiv metod att begränsa den offentliga utgiftsexpansionen. I den akademiska litteraturen diskuterar man i dag också möjligheterna att kräva *kvalificerad majoritet* för offentliga utgiftsbeslut. För Sveriges del är *längre valperioder* en annan tänkbar reform för att få fram en mera ansvarig och något mera långsiktigt inriktad ekonomisk politik.

Många av dessa reformer är kanske i praktiken omöjliga. Men om man inte är villig till några som helst reformer av de *mekanismer* genom vilka offentliga utgiftsbeslut fattas, är det kanske helt omöjligt att i praktiken få kontroll över den offentliga utgiftsexpansion som i dag är det klart största hotet mot svensk samhällsekonomi.

3. Spelregler för hushåll och företag

De problem beträffande mekanismer för lönebildning och offentliga utgifts-

beslut, som jag hittills uppehållit mig vid, är endast exempel på ett mera grundläggande problem i västvärldens ekonomier; de allmänna spelreglerna i det ekonomiska livet har blivit allt mindre fördelaktiga för en god samhällsekonomisk utveckling (Lindbeck [1982]).

Det gäller också spelreglerna för hushållens och företagens beslut om arbete, sparande, produktion och investeringar. Vad som gör denna utveckling svår att analysera, och som får många att avstå från att kritisera den, är att utvecklingen i stor utsträckning återspeglar icke-avsedda *biverkningar* av åtgärder som ofta är både socialt välmotiverade och politiskt populära. Uppenbara exempel är reformer med sikte på att öka individens trygghet när det gäller inkomst och sysselsättning, att utjämna inkomstklyftor, förbättra natur- och stadsmiljö och arbetsplatsförhållanden, att öka konsumentens säkerhet eller att sätta stopp för någon enskild som anses ha handlat asocialt eller kriminellt.

Schematiskt kan man kanske skilja mellan tre olika aspekter eller "steg", i försämringen av de allmänna ekonomiska spelreglerna för hushåll och företag.

Den första och mest uppenbara aspekten är att sambandet mellan prestation och belöning försvagats kraftigt i många länder, särskilt när det gäller *produktiva* insatser. De höga marginalskatterna för arbete är naturligtvis det mest uppmärksammade exemplet i Sverige, eftersom individen ofta endast får behålla cirka en tredjedel eller en fjärdedel, i extrema fall endast en tiondel, av företagets kostnader för extra insatser av arbetskraften; (Hansson [1983], Lindbeck [1983b]). De selektiva subventionerna till ineffektiva företag är ett annat välkänt exempel. Den skattemässiga diskrimineringen av sparande, som sällan ges en positiv realavkastning,

och de snedvridande effekterna av den starkt asymmetriska skattemässiga behandlingen av olika typer av kapitaltillgångar och investeringar är ett annat exempel. Den allt ymnigare regleringsfloran är ytterligare ett exempel. En av de tyngst vägande meriterna för karriär som politiker och ämbetsmän i Sverige är fortfarande att man lyckats förstöra någon marknad i samhället, med sänkt effektivitet, minskad valfrihet och ökad kriminalitet som resultat.

Personligen har jag svårt att tro att en modern ekonomi på lång sikt kan fungera ens med måttligt ställda krav på effektivitet om sambandet mellan produktiva insatser och belöning, via skatter och regleringar, klipps av så drastiskt som i Sverige — det må sedan gälla arbete, sparande, produktion eller investeringar. Eftersom varje skatt tyvärr är en skatt också på hederlighet, blir det dessutom allt dyrare att vara hederlig och därmed minskar utbudet av denna viktiga tillgång i samhället. Det förefaller som om myndigheterna i vårt land reagerar på detta problem, inte genom att återgå till ett skatte- och regleringssystem som medborgarna uppfattar som rimligare, utan genom att genomföra ännu mera detaljreglering av företagande och alltmer ingående kontroll av den enskildes liv.

En annan aspekt är att sambandet mellan prestation och belöning i många länder har blivit mera *instabilt*; lagar, förordningar, skatter och subventioner förändras allt oftare och mera ingående — ibland genom upprepade ändringar fram och tillbaka. Det betyder att *osäkerheten* i det ekonomiska livet ökat på ett dramatiskt sätt. Nya typer av osäkerhet har med andra ord adderats till den osäkerhet som sammanhänger med ökad inflation, kraftigare konjunkturfuktuationer och starkare förändringar i relativpriser.

I själva verket har vi hamnat i en situation då det ofta är viktigare för

hushåll och företag att gissa rätt beträffande politikernas och ämbetsmäns nästa drag, än att förutse utvecklingen inom teknik och marknader. Uppenbara exempel är ständigt förändrade skatteregler för småhus, bostadsrätter, premieobligationer och aktier samt ständigt nya avdragsregler i beskattningen av hushållens inkomster och ändringar i bestämmelser för skatter, subventioner och regleringar för företag.

Allt detta har lett till att företagen blivit alltmer intresserade av att *förhandla* med myndigheter om diverse förmåner. Det gäller också de företagsledare som i princip ofta förklarar att de vill "vara i fred" för myndigheterna. Marknadsekonomin har därmed snabbt rört sig i riktning mot en *förhandlingsekonomi* med de välkända ineffektiviteter och vanskligheter, exempelvis godtycke och politisering av näringslivet, som är förknippade med ett sådant ekonomiskt system. (Johansen [1979].)

Den tredje aspekten gäller speciellt vårt land där spelreglerna inte bara blivit ineffektiva och instabila; de har i ökad utsträckning också blivit *okända* för den enskilde, eftersom alltmer av tillämpningen lämnats till administrativa myndigheters egen bedömning. Uppenbara exempel är regleringsverksamhet när det gäller bebyggelse, bostadsförmedling eller ransonering av olika slag av offentliga tjänster av typ barn-daghem, långvård, osv. Tillståndskrav för yrkesutövning, inom exempelvis trafikområdet eller restaurangbranschen, är andra exempel. Kautschukparagrafer och godtyckligheter inom skatteområdet av typ generalklausul ligger naturligtvis också nära till hands att nämna. Det allt vanligare dispensförfarandet inom olika områden är ett annat exempel.

Det är lätt att förstå att en utveckling av detta slag är ett allvarligt hot mot långsiktig planering hos hushåll, före-

tag och organisationer. Skall Sverige lyckas med sin ekonomi i framtiden, är det viktigt att återvända till ett samhälle med spelregler som inte endast ger ett starkare samband mellan produktiva insatser och belöningar. Spelreglerna måste också vara stabilare och mera förutsebara än i dag. Detta bör kunna ske utan att man ger avkall på viktiga ambitioner inom trygghets-, fördelnings- och miljöpolitik.

Dessa olika konstateranden betyder naturligtvis inte att *alla* försämringar i effektiviteten hos företag och marknader skulle bero på offentliga ingripanden. Det är exempelvis uppenbart att de allt starkare intresseorganisationerna kraftigt minskat flexibiliteten i relativa priser och löner och dessutom minskat produktionsfaktorernas rörlighet. Detta har främst skett via påtryckningar på statsmakterna för selektiva subventioner och lagstiftning som låser fast resurser i tillbakagående branscher och företag. En mer spekulativ synpunkt, som mycket väl kan vara korrekt, är att kreativitet och dynamik tenderar att minska över tiden i gamla och stora företag; (Lindbeck [1982], Olson [1982]). Det är exempelvis intressant att konstatera att den engelska företagssektorns vitalitet gick ned redan under perioden med utpräglad "laissez-faire". Om något liknande skett i svenska företag under efterkrigstiden vet vi inte mycket om.

Slutsatser

Låt mig sammanfatta! Det är numera välkänt att en återgång till en ekonomi med någorlunda snabb ekonomisk tillväxt fordrar en kraftig ökning av sparande och investeringar i flertalet västländer. Även om en stimulans av privat sparande kan leda en bra bit på den vägen så fordras också att de strukturella budgetunderskotten drastiskt skärs ned under kommande år. Detta gäller Sverige mer än flertalet andra länder.

För att västländerna skall kunna undvika ständigt upprepade perioder med en starkt restriktiv, arbetslöshets-skapande ekonomisk politik är det dessutom nödvändigt att minska inflationsbenägenheten i västekonomierna. Detta var utgångspunkten för mina förslag om reformeringar av lönebildningen. I enskilda länder, inte minst i vårt land, är en minskad inflationsbenägenhet i lönebildningen nödvändig också för att slippa perioder med svag internationell konkurrenskraft och stora underskott i bytesbalansen. För Sveriges del krävs dessutom ett realistiskt lönekostnadsläge för att den nödvändiga, men ännu inte påbörjade, uppbromsningen av de offentliga utgifternas expansion inte skall leda till en ytterligare kraftig ökning av arbetslösheten i landet. För att detta balansnummer på arbetsmarknaden skall klaras, måste vi nämligen se till att den privata sektorns möjligheter att sysselsätta arbetskraft inte äventyras av ett alltför högt kostnadsläge — både när det gäller industriproduktion och tjänster. Dessutom fordras då naturligtvis att individer, privata grupper och företag i vårt land *tillåts* att ta produktionsinitiativ på områden som i dag i stor utsträckning monopoliserats av den offentliga tjänstesektorn — en monopolisering som alltså kommer att bli ett hot mot sysselsättningen i landet den dag då den offentliga sektorns expansion måste brytas.

En av de märkligaste föreställningar som fått spridning i Sverige under senare år är att den offentliga sektorn bör expandera *inte* därför att offentliga myndigheter är effektivare än den privata sektorn när det gäller att producera tjänster i överensstämmelse med folks önskemål, utan därför att man tror att detta är ett sätt att sysselsätta arbetskraft! Detta är naturligtvis en fullständig missuppfattning av samhällsekonomiska samband. Om hushållen får behålla mer av sina intjänta in-

komster så att de kan efterfråga fler tjänster, och om den privata sektorn inte diskrimineras i förhållande till den offentliga när det gäller produktion av tjänster av olika slag, exempelvis inom vårdområdet och som underleverantörer till offentliga myndigheter, så kan den privata sektorn öka sysselsättningen lika väl som den offentliga.

Slutligen vet vi att det i flertalet västländer, inklusive Sverige, är nödvändigt att återställa väl fungerande marknader för att återfå flexibilitet, effektivitet, vitalitet och kreativitet inom det ekonomiska livet. Enligt min bedömning kräver detta, åtminstone för Sveriges del, bland annat att marginalskatterna sänks, så att vi uppnår ett starkare samband mellan produktiva insatser och personliga belöningar.

Mitt huvudbudskap har varit att man inte kan uppnå allt detta endast genom att dag för dag försöka "fixa" uppkomna problem — exempelvis med monetär expansion, devalveringar, subventioner, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, skatteomläggningar, tillfälliga sparprogram och en ström av lagar och förordningar som syftar till att korrigera vad politiker tycker har gått snett i enskilda fall. Det är framför allt nödvändigt att se över *de allmänna spelreglerna* i samhället, inkluderande de *mekanismer* genom vilka löner bildas, offentliga beslut kommer till samt hushåll och företag fattar beslut om arbete, sparande, produktion och investeringar.

Det är med andra ord viktigt, inte minst för Sveriges del, att det senaste decenniets ständiga ingripanden i enskilda fall ersätts av allmänna, väl definierade, produktivitetsbefrämjande och stabila spelregler. För att dessa regler skall kunna upprätthållas fordras då också att politiker och myndigheter accepterar att *utfallen* för olika hushåll och företag faktiskt blir olika och att de tillåts variera starkt över tiden. Det betyder i klartext att vissa människor fak-

tiskt ges möjlighet att utmärka sig, och till och med att tjäna en hel del pengar.

Om myndigheterna, genom ändrade lagar och förordningar, hela tiden försöker reglera *utfallet* i enskilda fall — för grupper, företag och organisationer — blir det helt omöjligt att ha ett samhälle med någorlunda stabila spelregler. Eftersom olika människor faktiskt skiljer sig åt kraftigt vad gäller energi, initiativkraft, kreativitet och kunnande är vissa olikheter i ekonomiskt utfall mellan olika företag och mellan olika individer en ofrånkomlig konsekvens av stabila och för samhällsekonomin förmånliga spelregler.

Jag kan naturligtvis ha fel, men jag tror inte att allmänheten i Sverige tycker lika illa om framstående insatser och ekonomisk framgång som våra politiker och ombudsmän. Jag tror att flertalet medborgare i själva verket får ett "lyft" i tillvaron av att ta del av unika prestationer av kreativa och duktiga människor — det må sedan gälla sport, populärunderhållning, kultur, vetenskap eller företagsamhet.

Vad jag dessutom *vet* är att det är fullt möjligt att skapa ett samhälle som förenar individuella variationer med både stor social trygghet för alla medborgare och en särskild omsorg om underprivilegierade, exempelvis ekonomiskt svaga grupper i samhället. Vitalitet, mångfald och variationsrikedom i ekonomi och kultur är på intet sätt oförenliga med social trygghet och omsorg om svaga samhällsgrupper.

När det gäller förhållandena i vårt land vore det hyckleri från min sida om jag inte som avslutning också betonade att en framgångsrik samhällsekonomisk utveckling förutsätter att existerande hot om en omfattande kollektivisering av aktieägandet i Sverige, i form av kollektiva, fackligt eller politiskt kontrollerade aktiefonder, avlägsnas. Ständig osäkerhet om spelregler när det gäller äganderätt — de kanske allra viktigaste spelreglerna i vårt samhälle — kan bli förödande för svensk samhälls-ekonomi på lång sikt.

Referenser

- Berglind, H., [1977], "Förtidspensionering eller arbete?". SOU 1977:88, Stockholm.
- Hansson, I., [1983], "Skatterformen och de totala marginaleffekterna". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 1.
- Johansen, L., [1979], "The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining". *Kyklos*, vol 32, nr 3.
- Lindbeck, A., [1982], "Emerging Arteriosclerosis of the Western Economies". *India International Centre Quarterly*, No. 1. (Även Reprint No. 191, Institutet för internationell ekonomi, Stockholm.)
- [1983a], "The Recent Slowdown of Productivity Growth". *Economic Journal*, March.
- [1983b], "Interpreting Income Distributions in a Welfare State: The Case of Sweden". *European Economic Review*, March.
- Nilsson, C., [1979], *Sysselsättning och arbetslöshet*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Olson, M., [1982], *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press.
- Persson, T., [1983], "Budgetunderskott på 100 miljarder — något att oroa sig för?". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 1.