

Bokanmälningar

Assar Lindbeck: The Swedish Experiment

SNS Förlag, Stockholm, 1997. 104 sider

Svensk økonomisk politikk har i mange år vært en av landets viktigste intellektuelle eksportartikler. Ambisjonen om å forene likhet og sosial trygghet med effektiv ressursbruk og høy økonomisk vekst gav seg i mange år utslag i en dristig økonomisk og sosial ingeniørkunst som vakte stor oppmerksomhet i verden forøvrig. Utenlandske økonomer og andre samfunnsvitere reiste til Sverige – delvis på eget initiativ, delvis etter invitasjon av de innfødte – for å finne ut hvordan det svenske systemet fungerte. Om ikke resten av verden tok Sverige som et forbilde for sine egne samfunn, hadde de svenske erfaringene karakteren av et slags kontrollert eksperiment som man i alle fall kunne lære av. Det har også hjulpet godt på omverdenens interesse at svenske økonomer har vært sterkt engasjerte i å studere sitt eget lands økonomiske politikk og sette den inn i en teoretisk ramme som har hatt interesse langt utover de nasjonale grenser. Her har Assar Lindbeck i mange år vært en forgrunnsfigur, og det er liten tvil om at hans nye bok vil være av stor interesse for alle som er interessert i økonomisk politikk.

Denne lille boken er en noe utvidet versjon av en artikkel med samme tittel som ble publisert i tidsskriftet *Journal of Economic Literature* (September, 1997). I

forordet refererer Lindbeck til sin bok *Svensk økonomisk politikk* (1968, andre utgave 1975), som kom ut omtrent på den tiden da problemene for svensk økonomi bare såvidt hadde begynt å melde seg. I den nye boken ser han på årsakene til den svenske økonomiens problemer i løpet av de siste 20-25 årene. Kan problemene identifiseres som ytre sjokk som er eksogene i forhold til det økonomiske systemet, eller er det snarere slik at problemene skyldes de institusjoner som er skapt og den politikk som har vært ført? Har den svenske modellen gravet sin egen grav?

I kapittel I gir Lindbeck en kort oversikt over det økonomiske systemet i Sverige i denne perioden, med hovedvekt på de institusjonelle trekk som er viktige for forståelsen av det. Etter hans mening var det først fra omkring 1970 at Sverige begynte å utvikle seg i en retning som gjorde landet vesensforskjellig fra gjennomsnittet av OECD-land. Karakteristiske trekk ved det svenske systemet ble standardiseringen av velferdstjenester for konsumentene og den sterke sentraliseringen og reguleringen av arbeidsmarkedet, som i stor grad skyldtes den sterke koalisjonen mellom fagforeningene, spesielt LO, og det sosialdemokratiske partiet.

Kapittel II handler om økonomisk trygghet og inntektsfordeling. Det er først og fremst en dokumentasjon av at politikerne har nådd sine mål om en høy grad av økonomisk trygghet og likhet i inntektsfordelingen, spesielt når en ser den i et livsløpsperspektiv. Selv om dette i seg selv er en god ting, er det klart, som Lindbeck bemerker, at vi ikke kan konkludere med at økt trygghet og likhet også har økt velferden; en slik konklusjon krever at vi ser utjevningspolitikken i sammenheng med andre mål for den økonomiske politikken. En spesielt tankevekkende statistikk som han gjengir, gjelder forholdet mellom den del av befolkningen som er skattefinansiert (offentlig ansatte eller overføringsfinansierte) og den delen som er de markedsfinansiert. Dette forholdstallet var 0,38 i 1960, mens det i 1995 hadde steget til 1,83. Dette tallet sier åpenbart noe om den offentlige sektors finansieringsbehov og konsekvensene for skattetrykket. Men det sier også noe om det politiske grunnlaget for reformer av systemet. Hvilke muligheter er det for å skape støtte for forslag om reduksjoner av den offentlige sektor når et stort flertall av befolkningen får sin inntekt direkte fra det offentlige? Oppbyggingen av en stor offentlig sektor skaper nye og mektige interessegrupper som gjør prosessen vanskelig å reversere – hvis det skulle være ønskelig.

I diskusjonen av økonomisk vekst i kapittel III begynner Lindbeck med å sitere den etterhvert velkjente dokumentasjonen av den svake produktivitetsutviklingen i Sverige fra ca. 1970, relativt til OECD-landene forøvrig. Han gjennomgår deretter de trolig viktigste årsakene til dette. En viktig årsak var høye marginalsatter som både svekket individuelle spareincitamentene og incitamentene til kapitalakkumulasjon, spesielt i personlig eide foretak. En annen var de store variasjonene i effektiv marginalbeskatning av ulike investeringer, som ledet til en ineffektiv sammensetning av realkapitalen i næ-

ringslivet. En tredje årsak finner han i kvaliteten av utdanningssystemet, selv om han innrømmer at det empiriske grunnlaget for å trekke sterke konklusjoner på dette området er usikkert.

Kapittel IV handler om effektivitet i mer statisk forstand, altså om de forhold som bestemmer nasjonalproduktets størrelse til forskjell fra vekstraten. Lindbeck ser hovedårsakene til manglende effektivitet i svensk økonomi på to hovedområder. Det ene er den svake konkurransen innenfor de hjemmemarkedsbaserte næringene. Her er mange bransjer dominert av karteller som ofte opererer med myndighetenes erklærte støtte, som f.eks. innenfor jordbrukssektoren. Han ser her et håp i at EU-medlemskapet vil medføre en strengere konkurransepolitikk. Det andre hovedområdet er skattepolitikken og sosialforsikringssystemet, som skaper betydelige skatte- og subsidiekiler i mange markeder og aller mest i arbeidsmarkedet. Disse kilene leder til avvik mellom hva som er privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kilene ble mindre gjennom reformene – først og fremst den store skattereformen – tidlig på 90-tallet, men ser nå ut til å være på vei oppover igjen. I denne sammenheng hadde jeg gjerne sett en grundigere diskusjon av hvilke kvantitative utslag skattene har gitt på arbeidstilbud og sparing. Det er jo ikke skattekilene alene som skaper effektivitetstap; dette oppstår når høye skattekilene blir kombinert med betydelige adferdselastisiteter. Hvis elastisitetene er lave, kan man føre en omfordelingspolitikk med høye marginalsatter uten at dette koster noe særlig i form av tapt effektivitet.

Bokens lengste kapittel handler om stabiliseringspolitikk og arbeidsledighet. Lindbeck beskriver de ulike fasene i svensk stabiliseringspolitikk gjennom etterkrigstiden frem til valutakrisen og det store spranget i arbeidsledigheten tidlig på 90-tallet. Denne delen er noe mindre prinsipiell og teoretisk enn de tidligere kapitlene, men også her presenterer han

interessante ideer om hva som utløste og forlenget nedgangsperioden. En av dem er at den offentlige skatte- og sosialforsikringspolitikken ikke lenger virket som en automatisk stabilisator, slik det ble forutsatt i keynesiansk tankegang. Krisen skapte usikkerhet både om fremtidige skatter og ytelser fra sosialforsikringene og bidro dermed til å øke spareraten og holde nede privat konsumetterspørsel i en situasjon da dette bidro til en ytterligere forverring av konjunktursituasjonen. Siste del av kapitlet handler om sysselsettingsproblemet, der hovedspørsmålet som reises, er hvorfor arbeidsledigheten så lenge kunne holdes så lav i Sverige. Lindbeck diskuterer en rekke mulige årsaker, men legger hovedvekten på den sterke ekspansjonen av den offentlige sysselsettingen som langt på vei nøytraliserte effekten av andre deler av den økonomiske politikken som isolert sett virket negativt på sysselsettingen.

I det avsluttende kapitlet stiller Lindbeck spørsmålet om det svenske eksperimentet holder på å bli avvirket. Her inntar han en agnostisk holdning. På den ene siden påpeker han at reformene av incitamentssystemene i de senere år kombinert med EU-medlemskapet og en sterkere internasjonal økonomisk integrasjon kan få Sverige til å bli mer likt andre europeiske land. Det svenske eksperimentet kan dermed vise seg å bli en relativt kortvarig historisk episode. Men på den annen side er det ganske sterk støtte i opinionen for mange av de offentlige utgiftskategoriene som har kjennetegnet velferdsstaten i sin tradisjonelle form, og sterke interessegrupper kan dermed se seg tjent med å hindre en fortsatt reformprosess eller til og med reversere den.

Er årsakene til Sveriges problemer eksogene eller endogene? Skyldes de ytre sjokk eller det økonomisk-politiske systemets egendynamikk? Noen årsaker er i hovedsak eksogene, f.eks. aldringen av befolkningen og internasjonaliseringen av hele det økonomiske systemet. Men andre

årsaker er klart å finne i det økonomiske systemet som sådant. Et åpenbart eksempel er at en offentlig garanti for full sysselsetting på lang sikt vil svekke fagforeningenes incitament til å fremsette moderate lønnskrav. Men det er samtidig innlysende at det egentlig gir lite mening å trekke et skarpt skille mellom disse to årsakskategoriene. En svekket etterspørsel etter svensk eksport – en eksogen årsak – vil redusere etterspørselen etter arbeidskraft i Sverige. Men i hvilken grad den vil føre til arbeidsledighet, blir i høy grad avhengig av arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Lovregler som innebærer en høy grad av jobbsikkerhet – et endogent forhold – kan hindre den svekkede etterspørselen i å slå ut i arbeidsledighet – på kort sikt. Men på lang sikt kan ledigheten bli alvorligere og mer langvarig, fordi reglene gjør private foretak mer tilbakeholdende med å tilsette nye arbeidstakere når konjunktorene igjen svinger oppover.

Det er kanskje ikke så mye i denne boken som Assar Lindbeck ikke har sagt før i ulike sammenhenger. Likevel gir boken som helhet en fin oversikt over et komplisert saksforhold og er en glimrende innføring for den som vil sette seg inn i hva den svenske krisen egentlig handler om. På veien gir han også en lang rekke nyttige referanser både til internasjonal teoretisk litteratur og til empiriske studier av svensk økonomi. For dem som i første rekke kjenner forfatteren som en mann med sterke meninger om det meste, er boken kanskje overraskende forsiktig når det gjelder å formulere klare standpunkter til kontroversielle spørsmål. Det skyldes i første rekke at bokens formål er å analysere årsakssammenhenger snarere enn å formulere reformforslag. For min del liker jeg den forsiktige holdningen, men jeg hadde også gjerne sett at reformperspektivet hadde kommet noe tydeligere frem. Det kunne ha vært gjort i form av en sammenlignende analyse av ulike reformstrategier uten å ta klare standpunkter i favør av det ene eller andre alternati-

Bokanmælinger

vet. Men når det ikke er gjort, er det åpenbart resultatet av et bevisst valg. Og den nøytrale og analyserende tonen som dominerer boken, hindrer ikke Assar Lindbeck i å gi et nytt eksempel på sin evne til å skrive poengtert og engasjerende.

*Professor Agnar Sandmo
Institutt for samfunnsøkonomi
Norges Handelshøyskole, Bergen*