

# Bokanmälningar

## Carl Johan Åberg: Ett svårskött pastorat

SNS Förlag, Stockholm 1997, 142 sid.

Carl Johan Åberg (CJÅ) sammanfattar sina erfarenheter av svensk ekonomisk politik från slutet av sextioalet fram till vår tid och föreslår reformer i boken *Ett svårskött pastorat – Hur förnya svensk politik?* Hans grundläggande slutsats formuleras med ett brittiskt understatement redan på sidan 13: ”Den bild jag har fått av hur det svenska politiska systemet fungerar är inte odelat positiv.”

CJÅ har under större delen av sitt yrkesliv levt i centrum av det system, där svensk ekonomisk politik formas. Sexton år i regeringskansliet, tre år vid det socialdemokratiska utredningskansliet, sex år som chef för AP-fonderna och medverkan i drygt ett tjugotal statliga utredningar, varav flera långtidsutredningar, har givit honom en gedigen inblick i varför svensk ekonomisk politik har blivit som den har blivit sedan sextioalets slut.

Inblick ger visserligen inte alltid överblick, men CJÅ har även detta med hjälp av sin forskarutbildning i statistik och nationalekonomi, en bred allmänbildning och ett starkt samhällsengagemang.

Vi får tyvärr inte veta om författaren har haft denna överblick och förståelse under hela sin karriär eller om den mönat fram efteråt. Boken är visserligen inte någon *Apologia pro vita sua* i kardinal Newmans efterföljd, men den är ju ändå

en genomgång av varför den förda politiken har varit kortsiktig i stället för långsiktig till skada för nationens välfärd. Om författaren såg dessa problem under sin karriär, borde han väl ha gått ut hårdare i offentliga och interna debatter i syfte att ändra politikens inriktning än jag kan minnas att han gjorde. Det hade ju varit bättre, om han hade sagt ifrån tidigare, medan tid var. Författarens djupa insikter, intellektuella bredd och förmåga till generalisering ger läsaren skäl att tro att förståelsen har funnits där mycket länge. CJÅ konstaterar: ”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.”

I likhet med Bo Södersten, Odd Engström och Mona Sahlin gav CJÅ inte något kraftfullt offentligt uttryck för en sådan förståelse under sin karriär i det socialdemokratiska etablissemanget. Sannolikt finner vi skälet i den pessimistiska fundering som görs på sidan 17: ”Jag kan inte frigöra mig från misstanken att det politiska systemet drivs av egna krafter, där vaktsländet om det egna partiet och den egna karriären spelar en viktig roll för förklaring av det faktiska handlandet.”

Analysen i boken är emellertid sådan

att den frikänner inte bara författaren utan också alla andra, som utan att protestera har medverkat i den sorgliga utveckling av svensk ekonomi som här beskrivs. CJÅs analys av utvecklingen sedan sextioalet utgår ju från en public choiceteoretisk ansats, där alla antas optimera utifrån egna intressen och där det politiska regelsystemet därmed får skulden för systematiskt dåliga beslut.

Analysen i boken består av följande fyra steg:

- det har gått dåligt för svensk ekonomi sedan 1970 jämfört med andra jämförbara länder
- detta beror på att svensk ekonomisk politik i vid mening har varit sämre (kortsiktigare)
- svensk ekonomisk politik har varit sämre på grund av en ofördelaktig politisk kultur, en allt mera otidsenlig partistruktur och en dålig författning
- därför bör dessa politiska förutsättningar ändras såsom CJÅ föreslår, så att vi får ett lättskött pastorat i fortsättningen

Är nu detta en välanalyserad och hållbar kedja?

## Har Sverige verkligen sackat efter så mycket?

Låt oss först se på svensk ekonomisk utveckling sedan 1970. Med hjälp av framför allt OECD-statistik av välkänt märke visar CJÅ hur Sveriges BNP har vuxit långsammare än andra OECD-länders och hur svenska löntagares köpkraftskorrigerade nettolöner efter skatt har hamnat nära botten i samma grupp.

Därtill kommer att den offentliga sektorns andel av ekonomin mätt som totala offentliga utgifter är den högsta i OECD-området, vilket CJÅ intressant nog betraktar som ett separat missförhållande, skilt från misslyckandet med tillväxten. Att en stor offentlig sektor skulle vara uttryck för ett politiskt misslyckande, beror på att CJÅ inte tror att väljarna skulle ha

stött den politik som har lett därefter, om de hade fått möjlighet att ta ställning till detta slutresultat i stället för till en lång serie små beslut som i efterhand visar sig ha fått denna stora offentliga sektor till följd.

Denna välkända bild har mött invändningar i debatten, varav författaren behandlar några. En sådan invändning är att vi rimligtvis får del av en offentlig konsumtion som per person är större än i flera andra länder, vilket kan hävas kompensera för lägre nettolöner efter skatt. CJÅ konstaterar dock att Sveriges BNP nu är så pass mycket lägre än många andra länders att den offentliga konsumtionen per person ändå i många fall blir lägre i Sverige än i dessa länder, trots att andelen offentlig konsumtion av BNP är högre här.

En annan invändning mot jämförelserna med andra länder är att vi i Sverige har ett större inslag av beskattade transferringar än i alla andra OECD-länder. Detta leder till att offentliga utgifter som andel av BNP överdrivs och blir missvisande vid jämförelser. En tredje är att anglosaxiska länder har privata, fonderade pensionssystem och att sjukersättningar i flera andra länder betalas av arbetsgivaren i stället för av offentliga sektorn. Hur sådana skillnader skall tolkas i detta sammanhang reds knappast ut, men det görs ändå klart att deras existens reser frågor om på vilket sätt den offentliga sektorns storlek påverkar ekonomins funktionssätt och därmed BNP och levnadsstandard.

Det är också naturligt för en statistiker som CJÅ att peka på det s k indexnummerproblemet i samband med köpkraftsjämförelserna mellan OECD-länder, dvs möjligheten att de hushållsbudgetar som används inte tar hänsyn till den anpassning som hushållen gör till olika relativpriser. Rimligt nog antar CJÅ att denna invändning visserligen bygger på en korrekt teckenanalys, men torde vara en andra ordningens storhet i sammanhanget.

Hur man än vrider och vänder på siff-

rona, får man nog ändå godkänna författarens slutsats att den svenska BNP-tillväxten har varit lägre, att den svenska relativa levnadsstandarden har sjunkit och att den offentliga sektorn är väsentligt större än i resten av OECD-området, även om uppgifter tagna direkt ur nationalräkenskaperna i olika avseenden överdriver skillnaderna.

## **Beror vårt relativa misslyckande sedan 1970 på vår ekonomiska politik?**

Det är en annan fråga hurvida sämre resultat i dessa olika avseenden beror på att Sverige har fört en sämre ekonomisk politik eller har helt andra förklaringar, som frikänner politiken. Den vanligaste invändningen är hänvisning till den s k upphinnandeeffekten. Det kan hävdas att Sverige av olika historiska skäl låg före övriga OECD-länder (utom USA och Schweiz) i utvecklingen och att det är självklart att de övriga så småningom måste komma i kapp, även om den ekonomiska politiken är lika bra från tillväxtfrämjande synpunkt i Sverige som i de upphinnande länderna. CJÅ avvisar, helt rimligt enligt anmälares mening, tanken att detta skulle räcka som förklaring till skillnaden. USA och Schweiz har ju inte blivit omsprungna och flera länder som har passerat Sverige fortsätter ju att ha högre tillväxt.

En besläktad förklaring som också tas upp, är att Sverige hade den högsta förvärvsfrekvensen år 1970 och därför måste bli upphunnet, när denna nått samma nivåer i övriga OECD-länder. Även om vi lägger denna poäng till den förra ter det sig ganska självklart att det inte räcker som förklaring. Sverige har ju, som sagt, inte bara blivit upphunnet utan också omsprunget med besked.

Det finns dock tre andra tänkbara förklaringar till Sveriges jämförelsevis svaga utveckling som inte behandlas, nämligen att Sverige har haft

- en långsammare ökning av den arbetsföra befolkningen under perioden
- en mera ofördelaktig terms-of-trade-förändring
- ett dramatiskt BNP-fall på 5 procent så sent som 1991-1993, vilket ännu inte hunnit återtas

När nu åtskilliga europeiska OECD-länder med Tyskland i spetsen går in i en sådan mera ofördelaktig demografisk utveckling som Sverige redan haft, kan vår relativa position komma att förbättras.

Den sämre terms-of-trade-utvecklingen berörs bara indirekt, när CJÅ skall förklara hur Schweiz har kunnat behålla sin position som Europas rikaste land, trots att det har haft den allra lägsta BNP-tillväxten av alla västeuropeiska länder sedan 1970, t o m lägre än Sverige. CJÅ uttrycker det något dunkelt som att Schweiz inte har devalverat, men rimligen är förklaringen att terms-of-trade har förbättrats successivt för landet. Sverige har i sin exportstruktur ett ganska stort inlag av skogsprodukter, stål och andra mogna industriprodukter, vilkas relativpriser faller successivt och har därför förlorat i inkomst per person även på den vägen.

För det tredje är det naturligtvis möjligt att den stora nedgång i resursutnyttjandet som svensk ekonomi drabbades av i början av nittiotalet i samband med inflationsneddragningen och skattereformen kommer att övervinnas genom en kompenserande högre tillväxt än andra västeuropeiska länder under de närmaste åren, så att Sverige klättrar tillbaka upp på skalan igen. Finland, som drabbades av ett ännu större bakslag vid samma tidpunkt är ett av de få länder som inte har sprungit förbi Sverige utan bara (nästan) har hunnit upp. Ett antal andra länder i Västeuropa har drabbats av liknande bakslag men då väsentligt tidigare och har sannolikt övervunnit de kortsiktiga konsekvenserna vid det här laget.

Slutsatsen är emellertid nog trots allt, att det föreligger en skillnad i tillväxt som

inte kan förklaras med strukturella skillnader eller av periodvalet och som därför kan tänkas bero på skillnader i den förda ekonomiska politiken.

CJÅ kritiserar ju dessutom faktiskt inte bara vårt politiska system för att medföra sämre tillväxt utan menar också att det har lett till en väsentligt större kanalisering av resurser via den offentliga sektorn än medborgarna egentligen vill.

### **Är det svenska politiska systemet sämre än andra OECD-länders?**

CJÅ gör en lättläst och elegant sammanfattning av det tänkande kring politikens drivkrafter som vuxit fram inom nationalekonomin sedan slutet av femtiotalet. Namn som Anthony Downs, Gordon Tullock, James Buchanan, William Niskanen, Kenneth Arrow, Ronald Coase, Douglass North, William Nordhaus, Assar Lindbeck, Torsten Persson och många andra passerar revy och deras bidrag till frågor om det politiska systemets rationalitet, politiska konjunkturcykler, medianväljarteoremet, tidskonsistens och mycket annat beskrivs och värderas. Dessa avsnitt, kapitel 3 och 4 är säkert av stort värde som introduktion för den som vill få en överblick över dessa forskningsområden alldeles frånsett CJÅs eget sätt att använda resultatet.

Frågan är dock hur långt denna forskning kring public choice, constitutional economics o s v stöder CJÅs slutsatser om vad vi bör göra i Sverige för att komma tillbaka som en ekonomiskt ledande nation. Utan att här gå in på alla de olika, ibland motstridiga, resultat som denna forskning genererat, kan man konstatera att vi har fått intressanta sätt att förklara varför den offentliga sektorn tenderar att växa i demokratier, varför vi får tendenser till utjämning av inkomster via skatter och bidrag och varför den ekonomiska politiken tenderar att bli kortsiktig, skjuta över bördor på kommande generationer

och generera politiska konjunkturcykler.

Problemet är att det är svårt att med hjälp av dessa teoribildningar visa varför det har gått sämre i Sverige än i andra OECD-länder. Dessa teorier har ju utvecklats för att förklara utvecklingen i så politiskt väsensskilda länder som USA, Italien, Storbritannien och Sverige. De visar inte på något uppenbart sätt, varför Sverige har haft sämre tillväxt och fått en större offentlig sektor än flertalet andra OECD-länder.

CJÅs förslag till reformer ligger i linje med de internationella forskningsresultaten, men man blir ändå skeptisk till om det är där skon klämmer när det gäller Sverige. På vilket sätt är Sverige unikt? CJÅ menar att Sverige är unikt genom en speciell kombination av politisk kultur, partistruktur och författning. Först och främst pekar han på möjligheten att ändra den politiska kulturen utan att ändra författningen. Antalet politiskt tillsatta tjänstemän i regeringskansliet bör begränsas och en återgång till opolitiska statssekreterare bör ske. Utnämningmakten utanför regeringskansliet bör beskäras kraftigt inom både statlig och kommunal förvaltning. Breda lösningar mellan partierna för att dela på de kortsiktiga politiska kostnaderna bör eftersträvas. Kanske det, men världens rikaste land, Förenta staterna, har faktiskt drivit systemet med politiskt tillsatta tjänster längre än de flesta andra demokratier!

För det andra konstaterar och beklagar CJÅ att de svenska "politiska partierna har blivit stora, monolitiska maktsstrukturer som långtifrån enbart sysslat med politik i snäv mening utan haft långtgående förgreningar ut i samhället i övrigt – inte bara i media, vilket är långtifrån ovanligt i andra länder, utan i organisationer och företag som ibland legat långt ifrån den egentliga politiska verksamheten." Här är det både svårt att förstå vad som menas och vad han vill göra åt saken. Alla partier utom två är små. Monolitiska må så vara, men verksamheter långt från egentlig

politisk verksamhet, vad är det? Möjligen kan beskrivningen stämma på socialdemokraterna, men då är det väl bättre att säga det rent ut nu när bladet ändå tas från munnen. I alla händelser är det svårt att se några statliga handlingsparametrar på detta område. Vem skall göra vad?

CJÅs rekommendationer tycks gå i riktning mot samlingsregering av schweizisk modell. Blockpolitiken fördöms och samarbete mellan moderaterna och socialdemokraterna rekommenderas. Detta får läsaren att undra varför inte just Schweiz som politisk förebild behandlas i boken. Det verkar nämligen egentligen som det är Schweiz som kommer närmast författarens ideal och från många synpunkter är det naturligt att jämföra svensk och schweizisk utveckling på det sätt som Axel Odelberg gjort i boken *De fattiga & de rika – Om Sverige och Schweiz*, Timbro, Stockholm, 1998.

För det tredje anger CJÅ riktlinjer för en författningsreform. Här föreslås en rörelse från proportionell representation i riktning mot anglosaxiska majoritetsval (och därmed tvåpartisystem), krav på kvalificerad majoritet för åtskilliga politiska beslut framför allt om skattehöjningar och införande av ett mera multipolärt politiskt system med flera politiska beslutsföra som väljs på olika sätt och vid olika tidpunkter, t ex införande av en senat.

Den konstitutionella debatten är viktig och CJÅ är verkligen inte ensam om att dra slutsatsen att det krävs författningsreformer. Anmälaren håller med om detta, om det nu kan vara av intresse. Men ändå! Det är en starkt teknokratisk prägel över CJÅs bok. Han vet, och räknar med att hans läsare vet, hur slipstenen skall dras. Nu gäller det att få ihop ett system som leder till att slipstenen dras på just det sättet. Det folk som enligt demokratiens grundsyn skall styra är ganska frånvarande.

Ett viktigt begrepp som presenteras men inte används i fortsättningen i boken är Douglass Norths ”instrumentell ratio-

nalitet”. Att sådan inte föreligger eller är bristfällig innebär att de politiska aktörerna inte särskilt väl förstår hur ekonomin fungerar och därför medverkar till orimliga beslut. Min gissning är att en stor del av problemet ligger här och att det är svårigheterna att få till stånd en ärlig och konstruktiv debatt som hindrar medborgarna från att stödja en konsistent och långsiktig ekonomisk politik. En sådan debatt kräver dock kanske att de tjänstemän som sitter centralt i maktapparaten har kurage eller alternativa jobb att gå till, så att de talar ut då, inte när de har gått i pension.

Det krävs också en ärlig och konstruktiv debatt för att ändra den politiska kulturen och de monolitiska partierna. Det är government through discussion som måste eftersträvas. Medborgarna måste bli övertygade snarare än försatta i tvångssituationer. CJÅs bok är ett bidrag till en sådan debatt och det gör han bra så långt han går. Anmälarens slutsats är dock att CJÅ borde ha blivit tveksam när han konstaterar att de konstitutionella skillnaderna inte så lätt tycks kunna förklara skillnaderna i ekonomisk tillväxt under det senaste kvartsseklet. Länder med författningar och partipolitiska strukturer som liknar Sveriges (Danmark, Finland, Nederländerna) tycks ha lyckats hyggligt i alla fall, Nya Zeeland har gått från majoritetsval till proportionellt valsysteem och Storbritannien överväger att göra likadant. Tänk om det som skiljer Sverige från andra länder och har givit en sämre ekonomisk politik är något annat.

Det finns åtminstone två andra möjligheter. För det första måste man ställa frågan om månne en majoritet av svenska folket i själva verket har velat skapa ett samhälle där 80 procent kan känna sig rätt trygga i sin anställning och där inkomstfördelningen mellan de grupper man jämför sig med är ganska jämn, trots att priset är en lägre och möjligen fortsatt sjunkande relativ levnadsstandard och en utestängning av 20 procent av de arbets-

föra från den reguljära arbetsmarknaden. I så fall hade ett annorlunda politiskt system inte gjort någon skillnad under de senaste 25 åren. Det är dock troligt att de negativa konsekvenserna har blivit oförutsett starka och att internationalisering och institutionell konkurrens mellan länder, har lett till ändrade politiska attityder, så att CJÅ nu ändå får gehör för sina förslag om hur politiken bör föras.

För det andra kan man ställa frågan om det som skiljer Sverige politiskt från i övrigt jämförbara länder egentligen är att det socialdemokratiska partiet är så pass stort och dominerande i svensk politik tack vare de många offentliganställdas röster och LOs finansiella stöd. Detta skulle kunna tänkas ge en ekonomisk politik som skiljer sig från jämförbara länders i de avseenden som CJÅ antar förklarar Sveriges sämre ekonomiska utveckling och stora offentliga sektor. En sådan hypotes borde nog CJÅ ha tittat på, när han kom till slutet av boken och fann att det var svårt att på ett övertygande sätt lägga skulden på den svenska författningen och lösa problemet med författningsreformer.

*Fil dr NILS LUNDGREN  
Nordbanken*