FÖRHANDLINGAR Nationalekonomiska Föreningen 1993-03-11

Sammanfattade och redigerade av PIRJO FURTENBACH

Ordforande: professor **Eskil Wadensjö**
Inledare: professor **Assar Lindbeck**, professor **Torsten Persson**, professor **Karl-Gustaf Löfgren** och professor **Ingemar Ståhl**.
Övriga debattdeltagare: **Danne Nordling** och **Sven-Olof Lodin**.

Ekonomikommissionens betänkande

Eskil Wadensjö:

Jag hälsar alla valkomna till kvällens sammanträde. Huvudpunkten är Ekonomikommissionens betänkande men vi börjar med några föreningsangelägenheter. For det första: Wicksell-föreläsningarna hålls den 31 mars och 1 april med professor Edward P Lazear från Stanford University som förelasare. För det andra: 97 personer föreslås till inval som medlemmar i föreningen enligt skriftligt forslag. Det är mycket glädjande med denna medlemsutveckling. 1992 var ökningen av medlemmar 17–18 procent, det verkar som om ökningen kan bli större innevarande år. Om tillvaxten i den svenska ekonomin hade varit lika stor, hade Sverige inte haft en kommission. Nu finns en ekonomikommission som har behandlat de svenska ekonomiska problemen och vi är glada att två av ledamöterna i kommissionen, Assar Lindbeck och Torsten Persson, kan närvara i kväll och presentera betänkandet. Vi har två kommentatorer, Karl-Gustaf Löfgren och Ingemar Ståhl. Ordet går först till kommissionens ledamöter och Torsten Persson börjar.

Torsten Persson:

Sverige befinner sig i en djup kris. Men det räcker inte att säga att den svenska krisen är djup, eller att den är en konjunkturkris, eller arbetslöshetskris, eller finans- och fastighetskris. Vad Sverige har är ett antal kriser som går i varandra. Enligt vår mening går det därför inte att hitta några snabba losningar. Lösningarna måste vara genomgripande, antagligen plågsamma och i många fall säkert systemförändrande. Vi har en formulering i kommissionens betänkande: "Det är en illusion att tro att det skulle finnas någon mirakelmedicin som någon inte hade tänkt på som skulle kunna läggas fram". Vi får leta på varenda hylla i apoteket, inte bara i vårt eget husapotek utan även i de apotek som tillhör våra grannländer och annorstädes i världen också.

Utgångspunkter

Men en del saker är kanske litet annorlunda i den här rapporten jämfört med andra liknande rapporter och eventuellt jämfört med de förväntningar som kan ha ställts på rapporten. Några viktiga utgångspunkter för vårt arbete definierar

också vår ansats. Den första punkten är att vi inte har velat ägna oss åt så mycket av marginalistisk analys. Vi har inte accepterat status quo som en naturlig utgångspunkt för marginella förslag i den ena eller andra riktningen. När vi har analyserat ett område, har vi i stället frågat oss vilka långsiktiga mål som vi skulle vilja uppnå. Efter att ha diskuterat igenom dem, har vi sedan sagt oss: När Sverige ändå är i denna krissituation, hur skall landet ta sig därifrån till den långsiktiga, mera önskvärda situationen? Det angreppssättet finns representerat i många av bokens avsnitt och kapitel.

Den andra utgångspunkten är att vi inte vill avsluta med att föreslå ett antal åtgärder. Den traditionella nationalekonomiska rollen som policyrådgivare är att peka på en spak och tala om att om man drar i spaken så blir det bättre. Vi menar att det inte racker med ett antal enskilda åtgärder i den här situationen. Det är ett systemproblem i den meningen att institutioner och spelregler inom olika delar av samhällslivet – inte minst politiska delar av samhällslivet – har tillhandahållit felaktiga incitament för dem som har fattat besluten. Det är alltså nödvändigt att titta också på de institutionella förutsättningarna att fatta kloka beslut och inte bara rekommendera vissa åtgärder.

Den tredje utgångspunkten är att vi tar ett ganska brett grepp. En del kanske tycker att det är ett löjeväckande brett grepp att kasta sig på saker från grundlagsfrågor till antalet timmar i skolan. Vi har drygt hundra förslag, som är numrerade, totalt faktiskt 113 om man räknar alla de specifika förslagen. Vi menar att det inte är en slump att vi har kommit fram till just de här förslagen. Tvärtom vill vi hävda att vi har försökt härleda de förslag vi till slut har kommit fram till ifrån ett antal ganska enkla, och som vi hoppas, goda principer. Dessa principer har vi tillämpat på i stort sätt alla de problem vi har tagit oss för att analysera.

Vi nämner särskilt frågan om klart ansvar eller tydlig ansvarsfördelning. Kopplingen mellan makt att utföra olika beslut och att ta konsekvenserna av dessa beslut har blivit sammanblandade på ett olyckligt sätt i det svenska samhällslivet. Det gäller många olika relationer, t ex mellan regering och riksdag, mellan stat och kommuner, mellan stat och organisationer, mellan det offentliga och medborgarna. Enligt vår mening har just ansvarsfördelningen i samhället blivit för utsuddad och otydlig. En bärande idé är att göra den tydligare.

Den andra principen är principen om pluralism/större mångfald både i det politiska och i det ekonomiska livet.

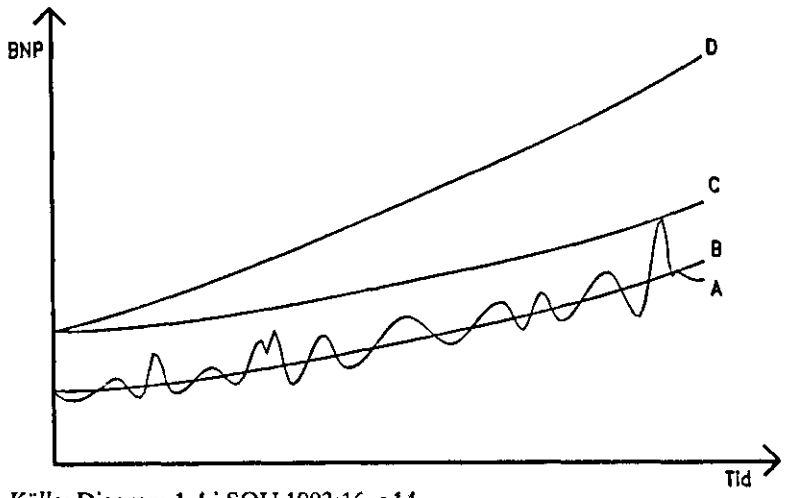
Den tredje principen är behovet av aktiva medborgare, dvs individer i olika roller i samhället som är villiga att ta det klara ansvar som erbjuds dem och gora det bästa möjliga av det. Utan aktiva medborgare fungerar varken politisk demokrati eller marknadsekonomi.

Figur 1 illustrerar vår disposition. För nationalekonomer är denna ingen sensationell bild, men vi var tvungna att dela upp de problem som vi analyserar och vi har gjort uppdelningen på ett ganska traditionellt sätt. I diagrammet visar kurvan A en stiliserad bild av BNP-utvecklingen över tiden i ekonomin och kurvan B den utjämnade trendlinje man kan dra på ett konventionellt sätt.

Vi har disponerat diskussionerna om det ekonomiska problemet enligt följande. Vi talar först om åtgärder som kan bidra till ökad stabilitet, dvs att fluktuationerna kring trenden inte behöver bli större än nödvändigt.

Vi diskuterar sedan åtgärder som syftar till ökad effektivitet, dvs till att inte slösa bort resurser i onödan, så att det vid given tidpunkt för givna resurser går att få så hög inkomst som möjligt. Vid bättre resursutnyttjande skulle svensk ekonomi inte vara vid kurvan B utan vid kurvan C i stället. Slutligen är det fråga om ekonomisk tillväxt. Om Sverige kunde följa kurvan D snarare än kurvan C, kunde lev-

Figur 1 **Effektivitet, stabilitet och tillväxt, en principskiss.**



Källa: Diagram 1.4 i SOU 1993:16, s 14.

nadsstandarden i framtiden bli högre.

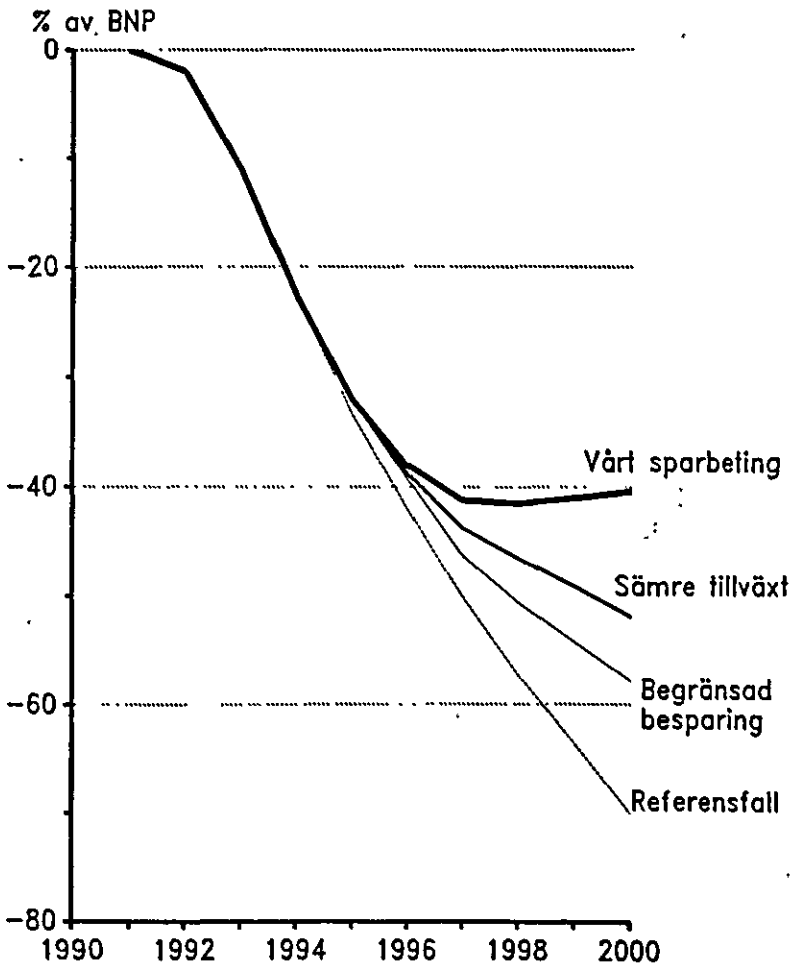
Institutionerna har varit en väsentlig del i våra diskussioner, inte minst institutionerna i det politiska livet. Detta kommer igen rakt igenom hela analysen. Men för att detta inte skall tappas bort vill vi på något ställe samla ihop det vi har att säga om det politiska systemets funktionssätt och det gör vi i ett fjärde sakkapitel som vi i analogi med stabilitet, effektivitet och tillväxt kallar för demokrati.

Stabilitet

Stabilitetsavsnittet i rapporten börjar med ganska långa rundmålande försök till analys av den makroekonomiska utvecklingen under 1970- och 80-talet. Vi försöker fråga oss vad det var som gick fel under dessa två decennier och vad det var som gjorde att Sverige fick de välkända inflationsproblemen och återkommande kostnadskriserna och devalveringarna. Nyckeln till många av de här problemen går att finna i att ett antal institutioner inte klarade av de nya utmaningar som de ställdes inför under dessa två decennier. För att vara litet mera konkret, menar vi att ett antal saker hände – konstigt nog alla i början på 1970-talet – Bretton-Woods-systemet försvinner, den internationella kapitalrörligheten blir plötsligt drastiskt högre, oljeprishöjning, den globala nedgången i produktivitetsutvecklingen drabbar även Sverige. Alltså, ett antal internationella förhållanden som radikalt ändrar förutsättningarna för stabiliseringspolitiken. Samtidigt har det skett en förändring i de politiska förutsättningarna på hemmaplan då en tidigare väldigt stabil politisk situation byts till en situation med minoritetsregeringar, koalitionsregeringar, allmän politisk instabilitet, efter en författningsreform som gör att förutsättningarna för att fatta politiska beslut ändras en hel del.

De institutioner som visade sig vara lyckosamma under 1950- och 60-talen ter sig mycket mindre lyckosamma under 80-talet. Det gäller budgetprocessen i vid mening i regeringen, regeringskansliet och riksdagen. Det blev alltför ofta tendenser till budgetunderskott, eller tendenser till expansiv finanspolitik vid fel tidpunkt som bidrog till överhettning och inflationstendenser i ekonomin. Det gäller Riksbanken som inte hade det förtroende som behövdes för att eliminera förväntningar om att växelkursen skulle kunna förändras om läget blev kärvare. Och det gäller inte minst lönebildningen,

Figur 2 **Den offentliga sektorns skuldsättning.**



Källa: Diagram 2:6 i SOU 1993:16,s 57.

som hade klarat av löneökningar i tre nivåer på ungefär 9 procent under 50- och 60-talen, när produktivitetsökningen var 5 procent per år. Men när produktivitetsökningstakten gick ned till 2 procent, blev loneökningen 9 procent i stort sett genom hela 80-talet också.

Slutsatsen av detta borde vara att man, for att komma till rätta med de långsiktiga stabilitetsproblemen och uppnå möjlighet till en låg och jämn inflation i framtiden i tillägg till en hög och jämn sysselsättning, måste försöka göra något åt de svaga institutionerna. Vi diskuterar i rapporten en hel del hur det skall gå till och vi har en ingående analys om en reform av budgetprocessen. Vi slår ett slag för en riksbanksreform och diskuterar reformering av lönebildningen, även om inte staten direkt kan göra så mycket just där.

Vi vill förstås så fort som möjligt komma in också på de mera kortsiktiga makrofrågorna, vilka är dominerade av tre problem: budgetunderskottet, arbetslösheten och finanskrisen. *Figur 2* visar konsekvenserna över tiden för den totala konsoliderade offentliga sektorns skuldsättning av den nuvarande budgetunder-

skottsutvecklingen. Den finansiella situationen försämras snabbt i takt med budgetunderskottet som är ungefär 12 procent av BNP innevarande år. Den kurva som kallas "Referensfall" visar utvecklingen under ett antal – som många skulle kalla ganska optimistiska – antaganden av makroekonomiska storheter, som BNP-utveckling, arbetslöshet, realränta och inflationstakt. Här skriver vi fram offentliga utgifter, utan räntor, av olika slag från dagens nivå i en takt som motsvarar den historiska utvecklingen under 1980-talet och vi antar att de offentliga inkomsterna är proportionella mot BNP. Som ni ser är denna kurva en skidbacke utan slut: vid sekelskiftet är den offentliga nettoskulden ca 70 procent av BNP, medan statsskulden är ca 100 procent. Och den växer fortfarande snabbt.

Den heldragna kurvan, som kallas "Begränsad besparing", visar vad som händer om de besparingsplaner som finns i de två krispaketen och i regeringens aviserade åtgärder i budgeten under 1993 genomförs. Som ni ser fortsätter "backen" neråt även i det här fallet. Nu är man ungefär vid 60 procent offentlig skuldsättning vid sekelskiftet, men den offentliga skulden växer fortfarande med 4–5 procent av BNP per år.

Den tjocka kurvan, vårt sparbeting, visar ett alternativ dar man kan få stopp på detta. Det är ett ganska drakoniskt sparpaket som stabiliserar skuldkvoten på strax över 40 procent av BNP. 40 procent är ungefär en normal europeisk nivå, strax över det nuvarande genomsnittet men strax under det förväntade genomsnittet längre fram på 1990-talet. För att komma dit har vi fasat in besparingar som i slutändan blir ungefär 100 miljarder i förhållande till vårt referensalternativ och 60–70 miljarder i förhållande till besparingar som ligger i de nuvarande planerna och i krispaketen. Vi har lagt in dem så att vi inte tar något extra under 1993 med hänsyn till konjunkturläget, 10 miljarder under 1994, 30 miljarder var under åren 1995, 1996 och 1997. Det är ett fyraårsprogram för sanering av statsskulden. Detta måste naturligtvis fyllas med innehåll, och det är viktigt att fatta besluten nu aven om åtgärderna skall genomföras sedan. I rapporten har vi ett antal konkreta alternativ. Vi tar naturligtvis inte ställning till vilket man skall välja, men vi vill visa på vad det är för typ av åtgärder man behöver for att få ihop till dessa 100 miljarder. Dessa alternativ diskuterar vi utifrån principiella synpunkter på den offentliga sektorn snarare än utifrån stabiliseringspolitiska hänsyn.

Det är viktigt att göra saneringen för att man på lång sikt skall kunna få en stabil situation. Men vi menar att det är en ytterligare poäng att göra den här typen av skuldsanering liksom det är en ytterligare poäng att göra de institutionella reformer som jag antydde tidigare. De är också till för att förbättra utvecklingen på lång sikt. Allt detta: att få ordning på statsfinanserna och att skapa garantier för att Sverige kan ha en lagre inflationsutveckling på sikt ger trovärdighet på lång sikt. Om man har trovärdighet på lång sikt, får man också mycket mera handlingskraft på kort sikt. Mycket av det kortsiktiga stabiliseringspolitiska dilemmat ligger i att det är så låg trovärdighet för den nuvarande finans- och penningpolitiken. Risken att inflationen lurar bakom hörnet gör att politiken idag blir handlingsförlamad. Vi menar att om man kan genomföra den här typen av åtgärder som stärker det långsiktiga förtroendet, får man mycket mera kraft i dagsläget.

Arbetslösheten bedömer vi vara det största enskilda problemet i den svenska ekonomin i dagsläget. Det är en hemsk tanke att 12–13 procent av arbetskraften är arbetslös och prognoserna framöver ser sannerligen inte bättre ut. Vad kan man göra åt det? Både finanspolitiken och penningspolitiken är begränsade av det rådande läget och finanspolitiken är begränsad av budgetsituationen framförallt. I stället för att försöka med en total

budgetexpansion i det här läget är vårt viktigaste recept att försöka få bättre utväxling på de stora arbetslöshetsrelaterade utgifterna i budgeten. Den bärande tanken är att få ut mera sysselsättning for varje krona. Hur kan man göra det? Vi föreslår tre modeller. Den första modellen är att skifta tyngdpunkten från sysselsättningsskapande program som är väldigt dyra, t ex vissa typer av beredskapsarbeten, vissa typer av arbetsmarknadsutbildning, till billigare program. De billigaste programmen är gymnasieskola och Komvux. Genom att skifta från dyra till billigare verksamheter kan flera personer komma ur öppen arbetslöshet in i mera meningsfulla aktiviteter.

Det andra modellen är att ersättningsnivåerna i många av dessa program är väldigt höga, i vissa fall 100 procent av tidigare lön som i många fall har varit hög. Vi säger att det svider, men ett sätt att få mera utväxling för pengarna är att sänka ersättningsnivåerna i programmen. Många tycker förstås att det är bedrövligt att de arbetslösa skall bära kostnaden för kampen mot arbetslösheten och det argumentet har vi en viss förståelse för. Det är rimligt att andra grupper i samhället också skall bidra till kampen mot arbetslösheten. Men vi vill inte, till skillnad från en del debattörer, höja skatterna utan vi tycker i stället man skall använda andra metoder. En är att hjälpa till att täcka underskottet i arbetslöshetsförsäkringen, som ni ju vet är gigantiskt. Vi föreslår av detta skäl – och även av andra mera principiella skäl – en ökning av egenavgifter både för sysselsatta och företag.

Den tredje modellen att få bättre utväxling på pengarna är att mobilisera privata pengar i kampen mot arbetslöshet. Vi menar att det är bättre om staten betalar ett begränsat bidrag för att få en person sysselsatt i ett reguljärt arbete i privat sektor än att betala dubbelt eller mångdubbelt mer för att sysselsätta vederbörande i den offentliga sektorn – eller betala mångdubbelt mer för att personen inte skall arbeta alls. Vi diskuterar skatteavdrag både för privatpersoner och företag för speciellt arbetskraftsintensiva investeringsaktiviteter, vilket i realiteten handlar om ombyggnader och reparationer av privatbostäder och industribyggnader. Tanken att göra saker arbetskraftsintensivare måste för övrigt vara den riktiga strategin när det gäller att bekämpa arbetslösheten. Vi tycker att det är väldigt underligt att man använder kapitalintensiva infrastrukturinvesteringar till att köra enskift när man skulle kunna använda tvåskift eller till och med treskift för att få ut mera jobb för pengarna.

En omdiskuterad fråga har varit vad man kan göra penningpolitiskt i dagsläget. Frågan har varit hur snabbt man bör gå fram med räntesänkningarna: om man bör följa Riksbankens nuvarande strategi eller om man bör slå in på någon slags engelsk väg med drastiska räntesänkningar för att få fart på ekonomin. Vår analys stöder Riksbankens nuvarande linje. Vi tror att risken för ett ytterligare kronfall vore akut med en strategi med drastiska räntesänkningar, speciellt om man inte dessförinnan hade gjort några av de trovärdighetsskapande långsiktiga reformerna. Ett ytterligare kronfall vore fatalt ur flera synvinklar. Det skulle ge en ytterligare inflationsimpuls och det skulle vara fatalt för sysselsättningsläget. Det stora problemet i Sverige idag är inte den utlandskonkurrerande delen av ekonomin utan hemmamarknaden. En ytterligare depreciering av kronan skulle gröpa ur konsumenternas köpkraft ännu mer via högre priser och därmed skärpa konsumtionsfallet och göra situationen på hemmamarknaden ännu värre. Vi tycker att det argumentet har undervärderats i debatten. Vi anser att man skall fortsätta, som Riksbanken har gjort, med en successiv räntesänkningsstrategi och vi har gott hopp att man kan komma ganska långt den vägen.

Vi vill också framhålla att penningmarknadsräntorna egentligen är mycket

Tabell 1 **Resultat och kapitalbas i bankerna.**

	1991	*1992*	*1993*	*1994*
Resultat före uteblivna kreditförluster	32	33	30	30
Uteblivna räntor	–5	–14	–20	–15
Resultat före kreditförluster	27	19	10	15
Kreditförluster	–36	–60	–50	–40
Rörelseresultat	–9	–41	–40	–25
Kapitalbas vid årets slut	117	87	14	–

mindre problematiska än bankräntorna. De nuvarande räntemarginalerna i de svenska bankerna – marginalen mellan inlåningsräntor och utlåningsräntor – är oerhört höga både i svensk historisk belysning och i internationell belysning. Att skapa förutsättningar för att få ner dessa marginaler är viktigt och kanske viktigare än att diskutera de penningpolitiska detaljerna.

Beträffande finans- och bankkrisen (se *Tabell 1*) har vi en diskussion om vad man kan göra. Ur makroekonomisk synvinkel är risken att de höga räntemarginalerna om de får ligga kvar för länge i systemet, framförallt stryper en kommande uppgång. Den risken uppfattar vi som något väldigt allvarligt och därför vill vi lösa bankkrisen så snabbt som möjligt. Vi vill också försöka lösa den med sådana metoder som gör att bankerna inte tvingas ligga kvar för länge och ta in den här typen av stora räntemarginaler. Vi kan se endast två sätt att göra detta på. Det ena är att ge bankerna möjlighet att klara sig utan så extrema ränteskillnader och det möjliggörs bäst om bankerna får nytt kapital snarare än att man skall tjäna in pengar till sina sargade balansräkningar själva. Därför stöder vi idén att bankerna får nytt kapital via nyemissioner, helst sådana som går direkt till marknaden. Det vore bra om det gick att lösa på det sättet. Men om inte det går, får staten ta över banken tillfälligt, stycka upp den i en god och en dålig del, ta över den dåliga delen och sälja ut den goda till marknaden.

Detta räcker kanske inte, men man kan komma en god bit på vägen. Det är också väldigt viktigt att öka konkurrensen inom banksektorn. Det finns för få banker i Sverige så därför är det möjligt att ha ett kartelliknande beteende och hålla uppe räntemarginalerna. Vi ser gärna att det kommer in nya aktörer på bankmarknaden och att staten bör anstränga sig att sälja ut de banker man redan har i sin ägo till nya grupper, gärna utländska ägare.

Assar Lindbeck:

Effektivitet

Intresset i denna krets är antagligen störst för de makroekonomiska problemen, men eftersom vi i rapporten behandlar effektivitet och tillväxt bör även dessa tas upp här. Sverige skildras ofta som en liten, öppen ekonomi med hård konkurrens. Men tittar man närmare på saken visar det sig att det är en sanning med stor modifikation, så stor så att påståendet är vilseledande. Många marknader är genomreglerade och konkurrensen defekt, inte bara på bostadsmarknaden utan också i byggnadssektorn, jordbruket, livsmedel och även i detaljhandel genom kommunala etableringshinder, osv. Staten har reglerat bort konkurrens i en stor del av den svenska ekonomin. Och det staten inte har lyckats reglera bort, har företagen lyckats med alldeles på egen hand genom karteller och andra avtal.

Vi har sammanställt hur olika typer av

konkurrensbegränsningar förekommer för olika varugrupper (se *Figur 3*). Vi kommer till slutsatsen att det egentligen bara är exportsektorn som är utpräglad konkurrenssektor i Sverige. I stor utsträckning har konkurrensen avskaffats genom stat och kommun men också genom privata insatser. Vi föreslår att Sverige återför 1846 och 1864 års lagstiftning om näringsfrihet, som avvecklats under de sista hundra åren.

Problemen är likartade på andra marknader. Arbetsmarknaden exempelvis är en av de mest reglerade marknaderna. Foreslår man förändringar i arbetsrättslagstiftningen är man enligt Björn Rosengren i TCO anhängare av Pinochet, så i det här sammanhanget representerar jag alltså Pinochet.

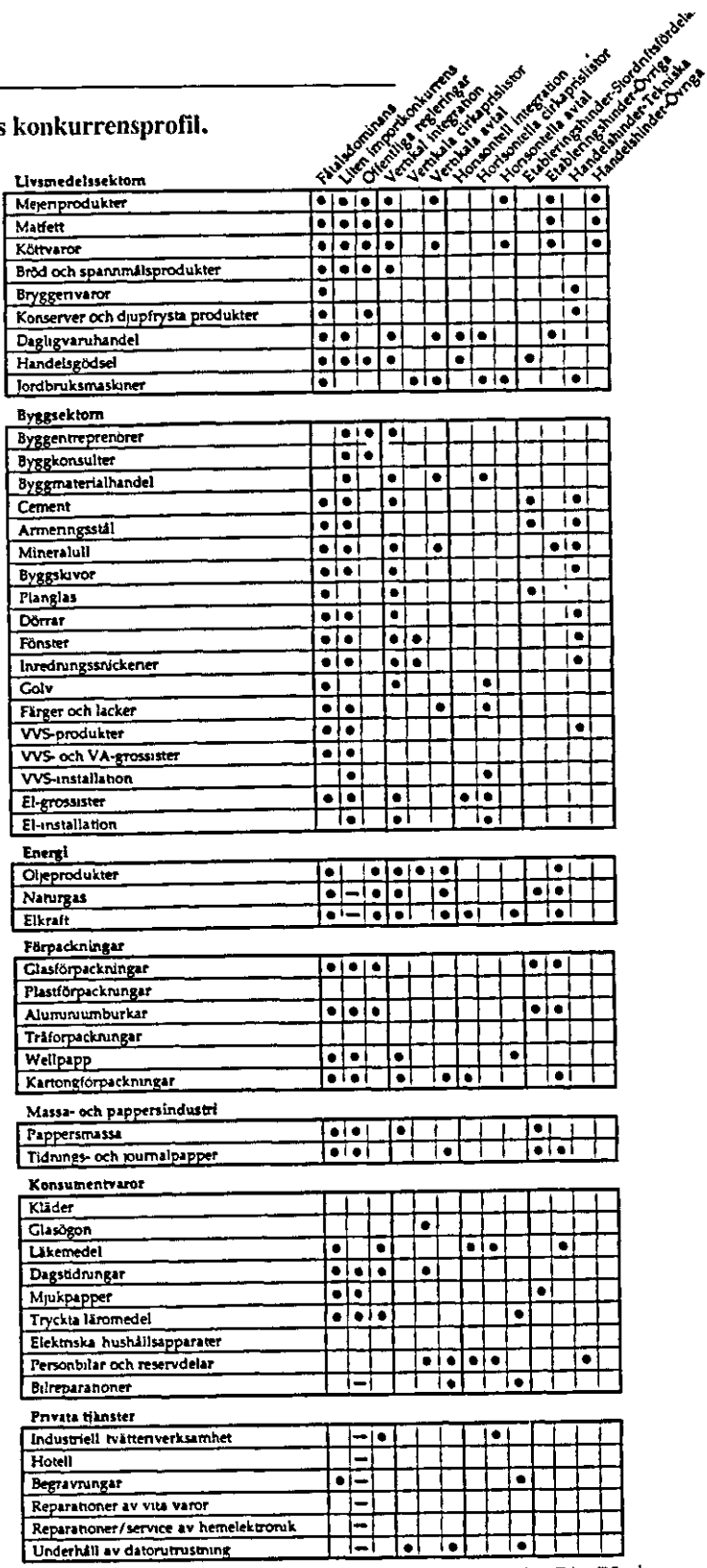
Sverige fick under början av 1980-talet en lagstiftning om arbetsrätt, som så vitt jag förstår grundades på vissa speciella föreställningar om hur landets ekonomi ser ut. For det första att vi lever i en värld med reguljära konjunktursvängningar. Om man då gör det dyrt för företagen att anställa och avskeda arbetskraft, exempelvis gör det svårt med tidsbegransad anställning, så får detta inte några större negativa effekter på ekonomin. Sådana regler stabiliserar sysselsättningen, for det lönar sig inte för företagen att avskeda folk i konjunkturnedgångarna, om kostnaderna att avskeda och anställa arbetskraft är höga. Med andra ord, höga kostnader att avskeda och anställa arbetskraft leder till en stabilisering av sysselsättningen. Det följer av både teoretisk och empirisk analys. Men antag i stället att ekonomin dykt kraftigt i djup lågkonjunktur och det råder stor osäkerhet om och när ekonomin går upp igen. Då fungerar lagstiftningen så att den fordröjer nyanställningar av arbetskraft. Företag blir ovilliga att anställa, särskilt små företag. Då stabiliseras inte en hög sysselsättning utan den höga arbetslösheten. Den situationen råder idag. Den lagstiftning som var harmlös under normala konjunktursvängningar är idag ett hinder för en konjunkturuppgång. Det är därför viktigt att liberalisera denna lagstiftning, så att det blir lättare för exempelvis tidsbegränsad anställning av arbetskraft.

Det finns andra typer av regleringar på arbetsmarknaden också, t ex turordningsregler. Tanken bakom dem är på sätt och vis att arbetskraften är en grå, homogen massa där folk bara skiljer sig åt i antalet år de har varit anställda, och då bör de som har varit anställda länge få stanna kvar medan de som har varit kort tid får gå för att de har lättare att få nya jobb eftersom de i regel är unga och flexibla. Men vi lever inte i en värld där arbetskraften är utbytbar. Folk blir mer och mer olika i sin utbildning och inriktning, produktionsprocessen blir mer differentierad. I en situation där det uppstår ständiga förändringar i utbud och efterfrågan, och i konkurrensförhållandena, kan det vara fråga om överlevnad för företag att kunna behålla unga, dynamiska människor med en ny utbildning. Det försvåras, men förhindras inte, med den nuvarande lagstiftningen, eftersom turordningsreglerna gäller och bara kan upphävas genom kollektivavtal som kräver förhandlingar, ofta med ett centralt inblandat fack. Det är särskilt svårt i de små företag där det inte ens finns kollektivavtal.

Fackets veto-rätt mot entreprenadarbete bygger enligt kommissionens mening också på en föråldrad syn på företaget som någon slags avgränsad enhet. Dagens företag är integrerade med marknaden på ett helt annat sätt än tidigare. Marknaden går in i företaget och företaget ut i marknaden. Företaget vill skifta mellan entreprenad och egenarbete, eftersom förhållandena ändras över tiden. Därför fordras det en helt annan flexibilitet för företagen idag. Vi menar därför att den här typen av lagstiftning är byggd på en alltför stel syn på samhällsekonomi; man underskattar behovet av flexibilitet.

Det är samma problematik på finansmarknaden, med ett starkt kartelliserat

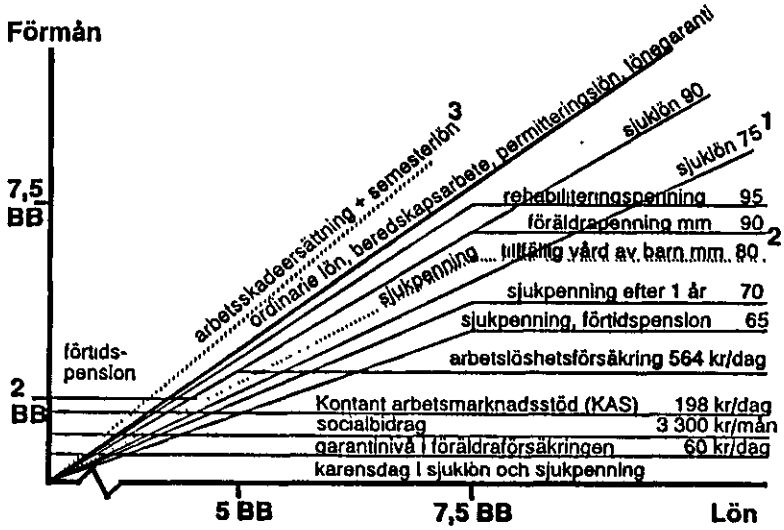
Figur 3 **Branschernas konkurrensprofil.**



— = ej relevant

Källa: Diagram, 3.3 i SOU 1993:16, s 74–75.

Figur 4 **Socialförsäkringssystemet enligt regler som förutses gälla per den 1 juli 1993.**



Källa: Diagram 3.6 i SOU 1993:16, s 99.

banksystem, med få aktörer. Det är viktigt att lösa bankkrisen på ett sådant sätt att nya aktörer med nya friska pengar kommer in. Liksom Torsten Persson sade, så klarar inte den svenska ekonomin att rekapitalisera bankerna under, säg, en tioårsprocess av höga räntemarginaler. Det måste in nytt kapital och nya aktörer, kanske från utlandet.

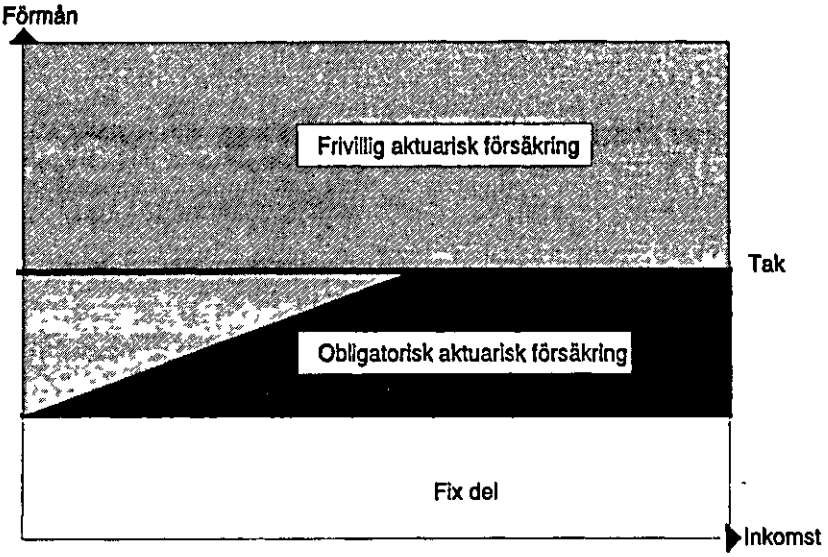
Obligationsmarknaden är också väldigt koncentrerad; AP-fonden svarar för ca 35 procent av marknaden. Vi föreslår att AP-fonden skall delas upp i flera självständiga enheter. Man kan föra ut resonemanget till valutamarknaden där det finns alldeles för få valutahandlare, osv. Vi följer vår princip om pluralism även på arbetsmarknaden och finansmarknaden.

Vi lägger ner ganska stort arbete på frågor om socialförsäkringssystemen (se *Figur 4*), som är ett allvarligt problem. Dessa system är ett exempel på hur politikerna under en period med snabb ekonomisk tillväxt byggde upp institutioner som förutsatte snabb tillväxt, men som inte fungerar så bra, om tillväxten blir låg, eller rent av uteblir. Löften att klara reformerna blir då krävande för de förvärvsarbetande, som får höga avgifter.

Vi ställer två krav på ett fungerande socialförsäkringssystem. Det ena är att det inte får skada samhällsekonomin. Med det menar vi för det första att det inte är lämpligt att socialförsäkringssystemen finansieras med skatter; de får inte bli breda skattekilar. Vi vill därför ha mer aktuariska, dvs försäkringsmässiga system, så att man slipper skattekilar i största möjliga utsträckning. För det andra får nivåerna inte ligga så högt som tidigare, dvs på 90- eller 100 procentsnivån. Ett exempel är när förmånerna i arbetsskadeförsäkringen höjdes till 100 procent, medan det var 90 procent i sjukförsäkringen. Det innebar att folk som tidigare funnit att de fick ont i ryggen av att sitta och titta på TV nu upptäckte att det egentligen var en arbetsskada, för då fick de 100 procent i ersättning. Detta visar att folk svarar på incitament. Alla försäkringssystem måste ha ett inslag av självrisk; varför vi föreslår att man skall fortsätta att sänka nivån till 70–80 procent i de obligatoriska systemen. Folk har naturligtvis rätt att skaffa sig frivilliga försäkringar – gruppförsäkringar, avtalsförsäkringar, eller individuella försäkringar.

Huvudargumentet för obligatoriska system är att undvika *free rider*-problemet. Vissa människor bryr sig inte om att ta

Figur 5 **De tre delarna i ett nytt socialförsäkringssystem.**



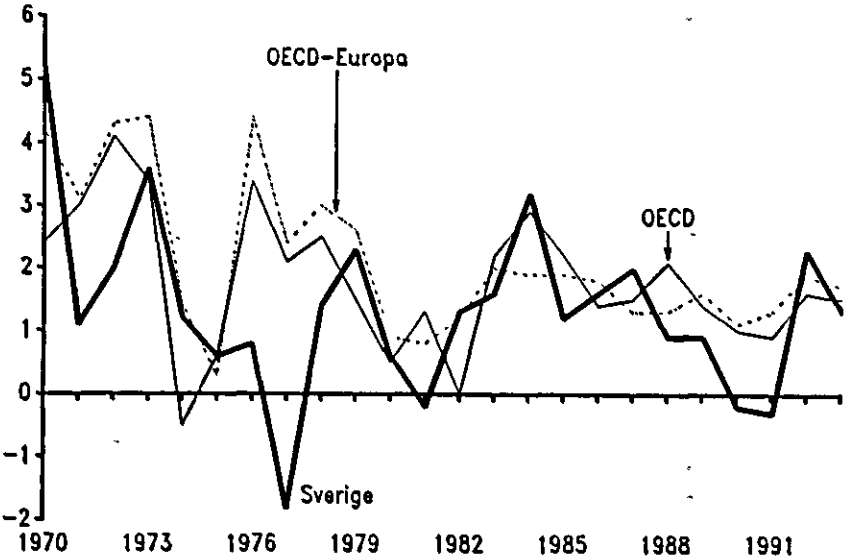
Källa: Diagram 3.7 i SOU 1993:16, s 100.

försäkringar därför att de tror att om de kommer i svårigheter, så kommer skattebetalarna att hjälpa dem på ett eller annat sätt i alla fall. Det är ett argument för ett *basskydd* som inte behöver ligga särskilt högt. Därför menar vi att staten bör stå för basskyddet, som ett obligatorium. Individen får sedan ta ett eget ansvar. Detta är ytterligare en tillämpning av vår princip att skapa ett samhälle där folk får ta större ansvar för vad de gör själva. Det har vältrats ett för stort ansvar på staten för individens trygghet och hans livsplanering. Om det visar sig att staten inte har råd att klara sina åtaganden, står människan där naken vid 65 års ålder. Han finner att han får mycket mindre pension än han räknat med och mindre ersättning, när han blir sjuk. När man är 65 år är det svårt att leva på nytt.

Systemen bör också vara mera robusta mot politiska ingrepp. Det sker hela tiden politiska ingrepp i systemen av stabiliseringspolitiska skäl eller om nya fördelningspolitiska vindar uppstår. Det är en olycklig situation, eftersom socialförsäkringar är långsiktiga kontrakt mellan stat och individ. Man bygger upp sitt liv på vissa förväntningar om dessa system; om förutsättningarna ändras plötsligt slås planeringen i spillror. En metod att försöka klara detta är att flytta bort socialförsäkringssystemet från staten, så långt bort från budgetprocessen som möjligt, helst också utanför den offentliga sektorn. Vi förordrar också att systemen görs försäkringsmässiga och att medborgarna fritt får välja vilken huvudman de vill ha för sina försäkringar.

Systemen som de ser ut idag representeras av den s k kvasten. Det är en skiss av det svenska socialförsäkringssystemet idag. Vi vill gärna rationalisera detta system i princip enligt följande (se *Figur 5*). I botten skall det vara ett system som är lika för alla i kronor. Flera debattörer nöjer sig med det. Men vi är också öppna för tanken att ha en obligatorisk del som stiger till en viss nivå. Detta system bör då vara aktuariskt, vilket det inte är idag. Det förväntade värdet av framtida förmåner skall, med andra ord, vara lika med det förväntade värdet av inbetalda avgifter. Vi vill inte lägga taket för högt utan vill skapa utrymme för privata, frivilliga försäkringar ovanför taket. De kommer

Figur 6 **Förändring i produktivitet – BNP per sysselsatt – i OECD-området och i Sverige (årlig procentuell förändring).**



Källa: Diagram 1.3 i SOU 1993:16, s 12.

att i stor utsträckning bestå av premiereservsystem och man får därför under en övergångstid större sparande i samhället. Vi har uppdragit åt Riksförsäkringsverket att göra en skiss på systemen och en sammanfattning finns bland våra 27 expertbilagor.

Tillväxt

Låt oss övergå till den offentliga tjänsteproduktion, som idag är 28 procent av BNP. Vi går inte igenom varje sektor och tar inte särskilt upp sjukvård, barnomsorg, eller äldrevård, lika litet som att vi går igenom varje sektor inom marknadssystemet. Men vi markerar vår principiella ståndpunkt att all kommunal och offentlig tjänsteproduktion bör utsättas för konkurrens, utom myndighetsutövning och dömande funktioner. Dessutom skall det vara konkurrens på lika villkor. Kommunen skall inte ha rätt att diskriminera mot privata och kooperativa huvudmän; dessa skall ha samma chans. Den enklaste metoden, när staten vill stödja någon speciell typ av konsumtion, är att betala subventionen till individen, t ex servicecheckar, i stället för till de kommunala producentorganisationerna. Vi menar också att konkurrensbegränsningar i kommuner skall falla under Konkurrensverket. Man skall kunna klaga, och Konkurrensverket skall undersöka, och Marknadsdomstolen döma på samma sätt som vid konkurrensbegränsning i privata sektorn. 1846 och 1864 års lagstiftning om näringsfrihet bör gälla i den kommunala tjänsteproduktionen.

Förutsättningarna för både effektivitet och ekonomisk tillväxt är desamma, nämligen att det finns en god ekonomisk miljö för företag och hushåll, att incitamenten fungerar, att skattekilarna är små, att regleringssystemen är någorlunda modesta, att regelsystemen inte hela tiden ändras, att det finns en viss långsiktig stabilitet i regelsystemen, osv.

Att vi betonar detta beror på att den ekonomiska tillväxten i Sverige inte har varit särskilt imponerande (se *Figur 6*).

Tabell 2 **BNP per invånare som procent av OECD-genomsnittet; hänsyn är tagen till faktisk prisnivå (köpkraftsparitet).**

1970		*1991*	
Rangordning	*Index*	*Rangordning*	*Index*
1 Schweiz	145	1 USA	125
2 USA	141	2 Schweiz	122
3 Luxemburg	108	3 Luxemburg	120
3 Sverige	*108*	4 Tyskland	110
4 Tyskland	105	5 Kanada	108
5 Kanada	102	5 Japan	108
6 Nederländerna	101	6 Frankrike	103
7 Danmark	100	7 Danmark	99
7 Frankrike	100	8 Belgien	98
8 Australien	99	9 Österrike	97
9 Nya Zeeland	98	9 Island	97
10 Storbritannien	93	10 Italien	95
11 Belgien	90	11 Norge	95
12 Österrike	86	*12 Sverige*	*94*
13 Italien	85	13 Nederländerna	93
14 Finland	82	14 Australien	91
15 Japan	80	15 Finland	90
16 Norge	77	16 Storbritannien	88
17 Island	75	17 Nya Zeeland	78
18 Spanien	64	18 Spanien	72
19 Irland	50	19 Irland	65
20 Portugal	42	20 Portugal	52
21 Grekland	41	21 Grekland	44
22 Turkiet	17	22 Turkiet	20

Kalla: OECD National Accounts; Tabell 1.1. i SoU 1993:16, s 13.

Produktivitetstillväxten i Sverige har varit ganska svag sedan 1970-talets början. Kurvan visar hur Sverige gång på gång hamnat under OECDs genomsnitt. 1976–85 höll Sverige OECD-snittet när vi devalverade fem gånger. Det var därför, inte tack vare kapacitetstillväxt, som BNP ökade någorlunda. Genom devalveringarna ökade kapacitetsutnyttjandet successivt till ohållbara nivåer, en politik som inte kunde fortsätta.

Detta har naturligtvis lett till att Sverige har fallit i ranglistan över BNP per capita (se *Tabell 2*). OECD använder kalkyler av BNP i köpkraftspariteter för att jämföra länder; man försöker alltså ta hänsyn till skillnader i prisnivåer. Man använder, med andra ord, inte officiell växelkurs.

Den svaga tillväxten är naturligtvis ett problem oavsett om Sverige släpar efter andra eller inte. Institutionerna i Sverige har byggts upp under antagande om

snabb tillväxt. Det gäller socialförsäkringarna. Den politiska processen byggde på stor tillväxt, nämligen på antaganden att det varje år ramlar ner 4 procent extra manna från himlen, som politikerna sedan kan skyffla runt till olika befolkningsgrupper. Löntagarorganisationerna och arbetsgivarföreningarna utgick ifrån att man kunde fördela ett snabbt stigande välstånd och att man, som Torsten Persson sade, kunde ägna sig åt lyxen att förhandla på två eller tre nivåer. Vi förordar att man nöjer sig med förhandlingar på *en enda* nivå, vilket för storföretag säkert betyder förhandlingar inom företaget.

Det finns också effektivitetsargument. När arbetskraften blir mer heterogen, lämnar företagen de tayloristiska kommandometoderna att sköta företag. Det förutsätter att individerna själva tar initiativ. Man tvingas då att använda incitamentmetoder i företaget i stället för kommandometoder. Sådana incitamentmetoder inom varje företag kan inte bestämmas centralt utan de måste bestämmas inom varje företag där man har information om produktionsprocesser och arbetskraft. Därför menar vi att på sikt får man räkna med decentraliserad lönesättning.

Om vi tittar på själva tillväxtprocessen, är det vanligt för ekonomer att klassificera de direkta faktorerna bakom tillväxt i realkapital, humankapital och teknologi. Beträffande realkapitalbildningen är det uppenbart att avkastningen på investeringar måste vara lika stor i Sverige som i omvärlden. Det behövde den inte vara på 1950- och 60-talen då Sverige hade valutareglering. Vi stängde in det inhemska kapitalet i landet. När regleringen släppts gick det inte längre. Idag måste realkapitalavkastningen vara minst lika stor i Sverige som utomlands, men det har den i regel inte varit. Bara under de s k övervinståren hade vi samma realkapitalavkastning här som i omvarlden.

Vissa investeringar görs utan vinstmotiv; det gäller infrastruktur. Vi går igenom detta område och konstaterar att infrastrukturinvesteringarna blev väldigt små under 1970- och 80-talen, men att de idag höjts kraftigt. De har tredubblats jämfört med 80-talets nivå. Idag kan vi inte se några skäl att de ytterligare skulle höjas. När man går igenom olika områden, är det väldigt svårt att hitta flaskhalsar inom infrastrukturen i Sverige och säga att svensk produktion och produktivitet hålls nere av stockningar i trafiken på våra motorvägar, att järnvägarna inte fungerar, att det inte går att komma fram på telelinjerna. Det är på Europas kontinent som stockningar finns i trafiklederna. Man kommer ut på några minuter från Värtahamnen till E4 eller vart man nu skall. De starka kraven för att höja infrastrukturinvesteringarna ytterligare tror vi hänger samman med intressegruppers krav. Cementtillverkare och asfaltproducenter vill ha avsättning för sina produkter i stor utsträckning. Detta är ytterligare ett av de många exempel vi ger i utredningen på särintressenas starka makt i den politiska processen i Sverige.

Man gör idag intressanta samhällsekonomiska kalkyler över infrastrukturinvesteringar, särskilt på vägsidan. Men det visar sig att när beslut fattas, så har dessa ingenting att göra med de samhällsekonomiska kalkylerna. Projekt som får hög avkastning görs inte i större utsträckning än projekt som visat sig ha låg avkastning. Det tycks ske något slags kvotering; "ni fick en bro i fjol, då skall vi ha en i år". Här måste det ske en ändring. Landet har inte råd att slösa bort resurserna på det sätt som sker idag.

Däremot verkar det finnas en ny typ av infrastruktur, särskilt i informationsteknologin, som missgynnas. Man kan sprida information över landet i nya typer av kablar, och med hjälp av mjukvarusystem som behövs i anslutning till detta. Mycket tyder på att det finns en stor avkastning på sådana investeringar. Sådana system bygger man i Japan och USA, och vi har ett exempel på ett tänkbart sådant system i Sverige. Hela systemet skulle kosta 20 km motor-

väg. Men trots detta propagerar få för detta; det behövs inte mycket cement eller asfalt. Inga etablerade särintressen utnyttjar sin dominans över statsapparaten.

Detta är eljest typiskt för Sverige att särintressena har ätit sig in i den politiska processen och i den offentliga förvaltningen. Allmänintresset måste få en chans mot alla särintressen som nu dominerar.

Internationella studier tyder på att humankapitalinvesteringar är viktiga för ekonomisk tillväxt. Man får större förklaringsvärde för humankapitalvariabeln än för realkapitalvariabeln när man jämför tillväxttakt i olika länder. Hur skall man göra då? Hur skall man få folk att investera i humankapital? Jo, genom högre avkastning. Det gäller särskilt arbetares barn, som inte är hjärntvättade av sina föräldrar och studerar oavsett om det blir någon avkastning eller inte. Arbetarnas barn fordrar avkastning, och försvinner från utbildningsväsendet om det inte blir hygglig avkastning av utbildning. Detta hände under 1970- och 80-talen. Vi måste därför acceptera större lönedifferenser i den mån dessa beror på produktiva humankapitalinvesteringar. Det betyder inte att alla som läst på universitet skall ha högre lön, men det betyder att där det uppkommer ökad produktivitet genom investeringar i humankapital måste vi acceptera högre lön. 1991 års skattereform har klarat en del av detta problem.

Det fordras också institutionella reformer. Skolans uppgift måste i huvudsak vara att ge folk baskunskaper – i det svenska språket, utländska språk och matematik, och vi föreslår betydligt större satsningar på detta. För att inte detta skall leda till färre timmar i ämnen såsom estetisk fostran och humaniora, föreslår vi fler timmar per år i skolan och vi föreslår också, och det är ännu värre, fler timmar i läxläsning. Detta är den konkreta innebörden i investering i humankapital. Om man studerar internationella studier av skolprestationer bland barn, finner man två faktorer som ger klart utslag: den ena är just antalet timmar per år i skolan och den andra läxläsningstid. Just på dessa två områden råkar Sverige ligga speciellt lågt; vi har unikt få timmar i skolan och unikt få timmar i läxläsning.

När det gäller yrkesutbildning är vi kritiska mot att man sedan tjugo år i Sverige föreställt sig att yrkesutbildningen bör ske i skola snarare än i företag. Det innebär att man ofta hamnar i en artificiell miljö. Man arbetar med gamla maskiner, kommer sedan till ett företag och känner inte igen sig. Det vore bättre med inbyggda verkstadsskolor, ungefär som man har i Västtyskland, dvs ett lärlingssystem, där man kanske är tre dagar i skolan och två på en arbetsplats, och därmed lär sig ett yrke varvat med teoretisk utbildning, i stället för att tro att skolan kan klara allting.

När det gäller teknologi eller grundforskning menar vi att staten har en viktig uppgift att svara för grundforskningen, medan företagen bör svara för tillämpat utvecklingsarbete. Men det finns en typ av teknologisk utveckling som hotar att hamna mellan två stolar: basteknologier. Utvecklingsarbete kring vissa teknologier ger inte några akademiska meriter. Basteknologier är också svåra att approbera av företag och få patent på. Det är fråga om kunskap som kan användas inom många olika företag. Vi anser att det finns utrymme för statliga insatser att finansiera grupper som utvecklar nya basteknologier och sprider dem. Eventuellt kan man bygga upp institut med anställda, kanske i fem år vardera, från olika delar av näringsliv och universitet. Dessa anställda går sedan efter kanske fem år tillbaka till sina ordinarie arbetsplatser. Sådana experiment förekommer idag i Japan och USA.

Slutligen kommer vi till "arvet". Det är inte rimligt att framtida generationer, som saknar rösträtt idag skall ta över en massa skulder som den här generationen samlar på sig. De tre skulder vi talar om är statsskulden, pensionsskulden och miljöskulden. När man gör empiriska kalkyler av

dessa, finner man att pensionsskulden är långt större än statsskulden, kanske tio gånger så stor. Vi vet alla att ATP-systemet är ett kedjebrevssystem. Generation 1 räknar med att få sin pension betald av generation 2 , som är villig att betala för att den tror att generation 3 skall betala när den själv blir pensionärer, osv. Risken är, som i alla kedjebrevssystem, att det kan brytas. Vi vet bl a att den första generation som röstade igenom ATP-systemet fick ut sex gånger så mycket som de hade betalat in. De som är födda mellan 1943 och 1970 beräknas få ut 80 procent av det inbetalda, och de kan eventuellt bli gramse på de äldre och rent av vägra att föra kedjebrevet vidare. Vi föreslår lösning på detta problem: mer aktuariska system.

Torsten Persson:

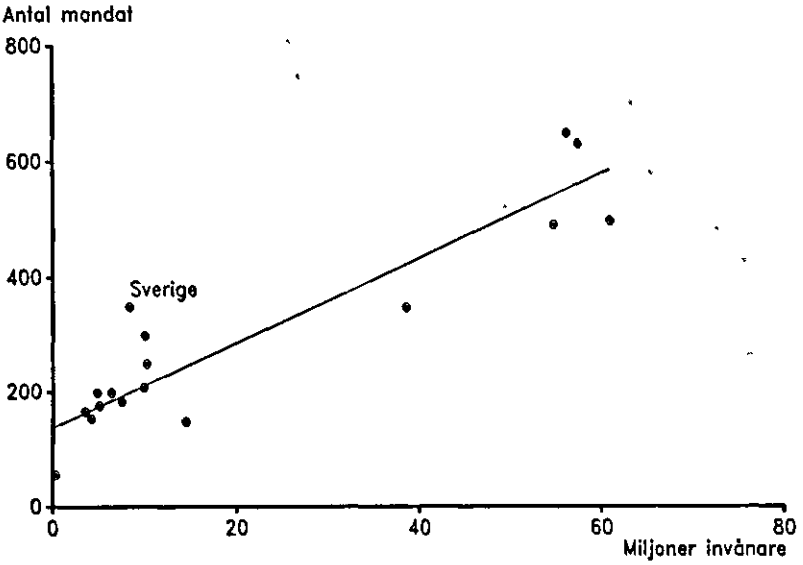
Demokrati

I kapitlet "Demokrati" samlar vi ihop en del av det som nämnts redan innan samt en del nya frågor kring hur det svenska politiska systemet fungerar. Vi menar att det politiska systemet fungerar dåligt på många olika sätt. Insikten om vilka beslut som borde ha fattats har funnits vid olika tidpunkter, problemet har ofta varit de institutionella förutsättningarna att fatta de riktiga besluten. Tillämpning av idén om tydliga ansvarsförhållanden tycker vi går igenom. Den första tillämpningen är i relationen mellan regeringen och riksdagen. Den bärande tesen är att parlamentarismens princip – att regeringen styr landet så länge den tolereras av riksdagen och att riksdagens roll är att hålla regeringen ansvarig för dess arbete – inte fungerar speciellt väl i Sverige. Vi vill försöka stärka regeringens möjligheter att regera. Bland de förslag som vi lägger i den riktningen är förslaget som brukar kallas för "konstruktivt misstroendevotum". Enligt tysk modell kan inte en regering fällas med mindre än att det finns ett gångbart alternativ. Man kan då undvika sådana olika situationer som hände för ett par år sedan när regeringen Carlsson avgick och det inte fanns någon som kunde ta över. Ett annat förslag som också ökar regeringens handlingskraft är att införa en regel, som finns i den franska författningen att en regering har möjlighet att förhindra att riksdagen tar ställning till ett övergripande förslag i små bitar och styckar sönder det, så att helheten blir mycket sämre än vad den ursprungligen var. Regeringen skulle i stället ha möjlighet att tillställa riksdagen ett helt paket av förslag som man antingen skulle ta eller förkasta i sin helhet. Den typen av omröstningar skulle få speciell tillämpning på just budgeten.

Dessa är några av de förslag vi vill propagera för i syfte att förstärka regeringens handlingskraft. Vi menar också att särintressen har nästlat sig in i statsapparaten. Organisationen av regeringskansliet är idag ganska otidsenlig. Det stora antalet departement speglar sektoriseringen av svensk ekonomi och i kapitel 3 av rapporten tar vi upp en diskussion hur man får genomreglerade sektorer som har stora regleringsbyråkratier och styrs av ett eget departement på toppen. En väg ut ur en sådan situation där man får krav på utgifter för var och en av dessa sektorer är att minska antalet departement och göra dem bredare. Varje departement får ta ansvar för ett större område och därmed ställs naturligen olika intressen mot varandra och måste prioriteras genom departementets interna arbete.

Beträffande riksdagen menar vi att dess främsta roll skall vara att granska regeringen. Vi vill också att riksdagens roll skall vara att stärka allmänintresset, även det långsiktiga. Vi menar att riksdagens sanna roll bör vara att vara det långsiktiga allmänintressets försvarare – vem skall annars göra det i samhället om inte riksdagen gör det? Idag har riksdagen blivit för mycket av en kanal för särintressen. Vi föreslår ett antal reformer som är ämnade åt att förändra riksdagens roll mot

Figur 7 **Parlamentens storlek i Europa.**



Källa: Diagram 5.1 i SOU 1993:16, s 159

att bli det långsiktiga allmänintressets försvarare. Vårt förslag för att oka långsiktigheten är att förlänga beslutshorisonterna. Valperioderna bör vara längre, kanske fyra år. För att gora varje riksdagsledamot mera intresserad av att representera en större grupp medborgare är det naturligt att sanka antalet riksdagsledamöter. Vi föreslår att antalet sänks till hälften, 175 i stället för 349. *Figur 7* visar antalet parlamentsledamöter i olika länder i Europa jämfört med invånarantalet. Sverige har en ganska stor riksdag i förhållande till sitt invånarantal. Om man minskar antalet riksdagsledamoter, blir det pengar över. Vi föreslår att man med fördel kan använda dessa resurser for att ge riksdagen egna resurser för att granska regeringens arbete. Vi vill att man ökar riksdagens egna revisionsmöjligheter drastiskt så att man verkligen kan genomföra revision av vad regeringen håller på med, vad förvaltningsmyndigheterna håller på med. Vi foreslår alltså en egen utredningsapparat för riksdagen – kanske i stil med Amerikas CBO.

Ytterligare en svag punkt i det svenska politiska systemet är budgetprocessen. Budgetprocessen i vid mening från budgetberedning i regeringskansliet, genom budgetbehandling i riksdagen och till själva verkställandet i förvaltningsmyndigheterna. Det finns en del intressanta, färska internationella forskningsresultat som har jämfört budgetinstitutioner i ett antal länder, främst europeiska länder, med det faktiska utfallet. Det visar sig att det finns en väldigt stark överensstämmelse med hur stram budgetprocessen är och hur lätt länderna hamnar i underskottsproblem och i en situation med skenande statsbudget. De svagaste budgetprocesserna i Europa finns i Grekland, Italien – och Sverige. En av de viktigaste poängerna är att i både budgetberedningen i regeringskansliet och i budgetbehandlingen i riksdagen borde man starta uppifrån och gå neråt i stället för att göra tvärtom. Man borde starta med en omröstning om totalramen och ramen för varje enskilt ansvarsområde och sedan fördela den på små poster, i stället för att, som nu,

bli förvånad när man adderar alla de enskilda posterna och får ett stort tal i slutet, både när man formulerar budgeten inom regeringskansliet och voterar i riksdagen. Vi vill ge de organ i regeringskansliet och i riksdagen som är naturliga samordnare med avseende på den totala budgetrestriktionen, nämligen Finansdepartementet och Finansutskottet, en starkare ställning.

Beträffande kommunerna har vi ett par kanske något radikalare förslag. Vi anser att man bör avskaffa landstingen och det baserar vi på i huvudsak två övervaganden. Det första är att Sverige är ett så litet land att det är svårt att försvara tre nivåer i den representativa demokratin. Det viktigaste, principiella argumentet är att det är absurt att en egen sektor i ekonomin skall ha beskattningsrätt. Universiteten har ingen egen beskattningsrätt även om vi gärna skulle vilja ha den. Sjukvårdsorgan bör alltså inte heller få egen beskattningsrätt. (I samma veva avskaffar vi också kyrkans beskattningsrätt.)

Vi vill alltså ha två nivåer i den representativa demokratin: primärkommunerna och staten. Vi tycker att man skall värna principen om kommunal självstyrelse, staten skall lägga sig så litet som möjligt i vad kommunerna gör. Detta är tydlig ansvarsfördelning. Kommunerna skall bestämma vad de vill göra men de skall också kunna ställas till ansvar för vad de gör. När man fått ordning på de offentliga finanserna, bör man ta bort det kommunala skattestoppet så snart som möjligt. Å andra sidan borde medborgarna i kommunen tydligare kunna se och utvärdera vad kommunerna har för sig. Vi vill då stärka den kommunala revisionen. Vi vill också införa folkomröstning vid skattehöjningar.

Organisationerna är en ytterligare exponent för sammanblandningen med olika organ i samhällslivet. Vi vill gärna ha starka, frivilliga organisationer såsom t ex arbetsmarknadsorganisationer. Men de bör inte som nu ha rena myndighetsuppgifter. Frivilliga organisationer har beslutande uppgifter inom den offentliga forvaltningen, till och med dömande uppgifter. Denna princip innebär att en rad organ, som Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och liknande, snarast bör avskaffas och i stället ersättas med vanligt domstolsförfarande. Organisationerna bör i större utsträckning finansiera sin egen verksamhet.

Assar Lindbeck:

Ljuspunkter

Sverige befinner sig i en fruktansvärd situation. Svenskarna tvingas till något slags återbetalning på tjugo års lättsinne och tjugo års felstyrda institutioner. Men det finns vissa ljuspunkter: vi tror att det finns ett större krismedvetande idag än det fanns förut. Ett sådant uppkom också i slutet av 1970-talet när den s k Bjurelkommissionen kom med sin rapport för vilken jag i hög grad var ansvarig. Men det krismedvetandet dränktes av 1981–82 års devalveringar och 80-talets inflationsekonomi. Nu har människor fått tillbaka ett krismedvetande.

För det andra är vissa reformer på gång. På socialförsäkringssidan håller man på att sänka nivåer från 100 och 90 procent till 80 procent; karensdagar införs och försök görs t o m att ta bort den subventionerade delpensionen, även om det just nu misslyckades. Det är egentligen fantastiskt att en socialminister (Bengt Westerberg) gör starka nedskärningar, och samtidigt lyckas framställa sig som garanten för det gamla systemet!

Vi ser begynnande reformer inom tjänsteproduktionen i kommunerna, men de tillkommer inte alltid av principiella skäl, utan som en nödvändighet. Efter att politikerna länge förhindrat, förbjudit och diskriminerat privata och kooperativa alternativ riskerar vi att nedskärningarna leder till stora, svara hål. Det tar tid innan den privata och kooperativa sektorn hinner plocka upp, och under tiden försvin-

ner tjänsterna i vissa fall. Samma sak gäller socialförsäkringssystemet: om staten monopoliserar socialförsäkringar och kommunerna sina tjanster och sedan inte orkar med dem och måste skära ner, uppstår problem om den privata sektorn inte tar över. Det kan ta flera år innan den privata och kooperativa sektorn hinner koppla på.

Ytterligare en ljuspunkt ar naturligtvis att kostnadskrisen är över genom depreciering. Vi har i stallet fått en dual ekonomi. Om kronan faller med ytterligare 10 procent blir det ytterligare fall i den inhemska efterfrågan, eftersom de disponibla inkomsterna eroderas. Dessutom är inflationen nu låg, vilket naturligtvis är bra. Men nedgången av inflationen från 10 till 2 procent skedde så snabbt, att alla som hade byggt sina tidigare avtal på felaktiga forväntningar, råkade illa ut.

Först eldade man kraftigt på berghällen och när den blivit het slog man på kallvatten och blev förvånad att den sprack. Precis detta har hänt den svenska ekonomin, inte minst på de finansiella marknaderna, på fastighetsmarknaden och på finansmarknaden. Det visar sig att det inte bara är inflationens nivå som är ett problem; starka variationer i inflationstakten är också ett problem.

Det som främst återstår är att genomföra alla de reformer som Torsten Persson har talat om, inte minst förändrade institutioner. Där har i stort ingenting gjorts. Om det är som vi tror, att det är de politiska institutionernas felkonstruktion som är orsaken till våra problem, har vi alltså mycket lång väg att gå. Desutom återstår att klara de tre akuta problemen: arbetslösheten, finanskrisen och budgetunderskottet.

Det finns ytterligare en *potentiell* ljuspunkt: i den mån det går att lära av tidigare misstag, har Sverige en ljus framtid.

Eskil Wadensjö:

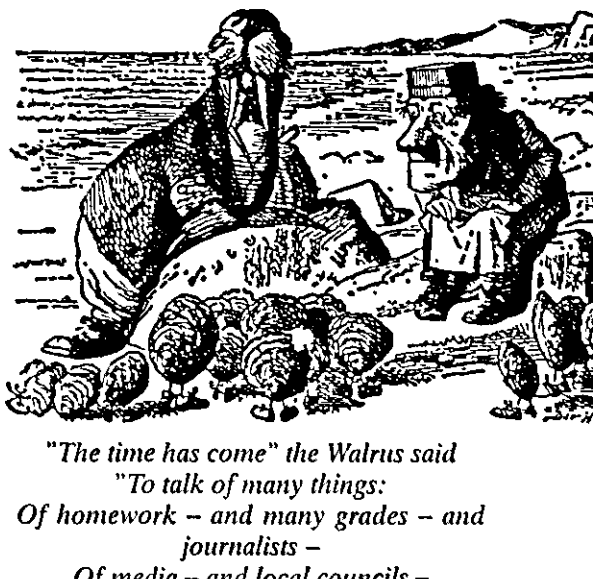
Ordet går till de båda kommentatorerna.

Karl-Gustaf Löfgren:

Allmänna synpunkter

Låt mig börja med att säga att jag är mycket imponerad av hur mycket kommissionen har hunnit med på tre månader. Utredningen är otroligt innehållsrik. Jag kan tillägga att jag också i huvudsak delar de bedömningar som görs av kommissionen, men jag är inte hitbjuden för att vörda den, utan för att genomföra en kritisk granskning.

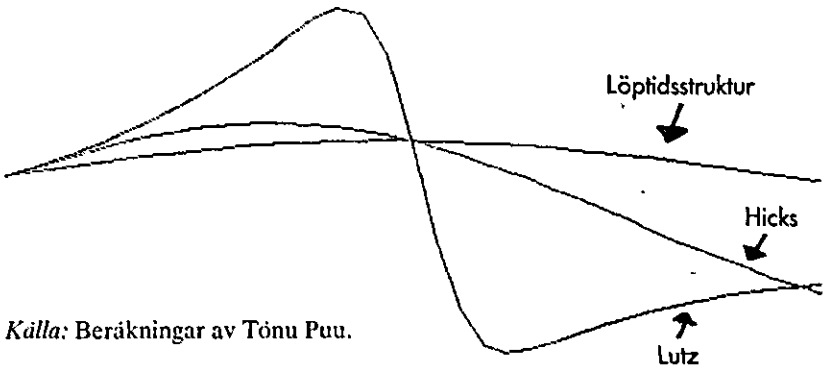
Det är mycket tilltalande att kommissionen tar ett helhetsgrepp, men det är mitt intryck att den gått lite för långt när det gäller konkreta förslag på områden som normalt inte behärskas av nationalekonomer och statsvetare. Penningpolitik, effektivitetsfrågor och tillväxtproblem kan nationalekonomer, men varför ge sig in på läxläsning och kvalitén på journalistutbildningen. Kanske har kommissionen inspirerats av foljande parafras ur *Alice i underlandet*.



"The time has come" the Walrus said
"To talk of many things:
Of homework – and many grades – and journalists –
Of media – and local councils –
And how members of parliament vote
And whether the Crown will float."

Alice in Wonderland
Through The Looking Glass

Figur 8 **Effektiva räntan for långa obligationer plottad mot löptiden, och implicita förväntningar för korta räntan enligt Hicks och Lutz marginalränteformler.**



Källa: Beräkningar av Tönu Puu.

Min intuition (eller förutfattade mening) säger mig emellertid att kommissionen på många punkter, även på områden där de inte har vetenskaplig kompetens, har träffat rätt. En av slutsatserna är att regeringsmakten behöver stärkas, och på detta ar denna utredning med 113 konkreta förslag på snart sagt alla områden ett levande bevis. En stark regering klarar att lägga och genomföra förslag på egen hand. Men det säger sig självt att om man som kommissionen arbetar fram 113 förslag på 196 sidor så är inte alla forslag lika väl uppbackade av argument och fakta, och det talar för att det hade varit bättre att strikt hålla sig till sin läst. Det blir på så satt lättare att få trovärdighet för de frågor man själv kan och tycker är viktigast.

I huvudsak tycker jag att rapporten är elegant strukturerad och den påminner mig om uppläggningen av Musgraves klassiska lärobok i *Public Finance* som i varje fall Assar Lindbeck och jag har läst. Trots vad jag nyss sa om att hålla sig till sin läst avser jag att lämna specifika kommentarer på alla avsnitt i rapporten, dvs frågor som rör stabilitet, effektivitet, tillväxt och demokrati i nämnd ordning.

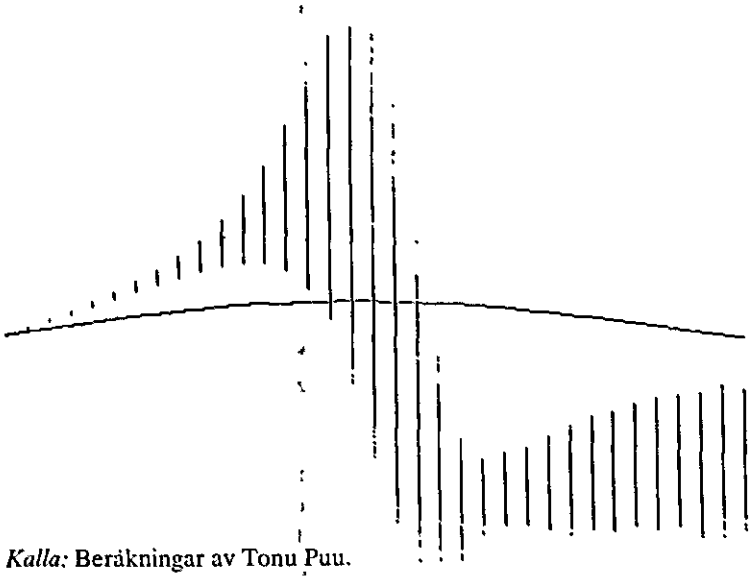
Stabilitet

Här sägs mycket som jag tycker är bra och förslagen är i allmänhet väl underbyggda av ekonomisk teori och empiri. Några av förslagen och analyserna vill jag sätta frågetecken för. Kommissionen följer den s k Riksbanksutredningen när den vill ge Riksbanken ett större oberoende och uppgifter att bevaka ett långsiktigt prisstabiliseringsmål, men samtidigt ett större ansvar inför riksdagen. Jag är för det första inte riktigt klar över hur man kan vara oberoende och samtidigt ha större ansvar inför sin uppdragsgivare riksdagen. Men detta är inte mitt huvudproblem med förslaget. Jag tycker också att det känns lite endimensionellt att inrikta Riksbankens dagliga verksamhet på att försvara penningvärdet, men oaktat detta är jag inte riktigt säker på hur det praktiskt skall gå till.

Kommissionen argumenterar, om jag förstått rätt, för att man kan mäta skillnader i inflationsförväntningar givet antaganden om en realränta – med utgångspunkt ifrån de implicita förväntningarna om framtida korta räntor som finns begravda i obligationsmarknadens löptidsstruktur. Jag trodde att min lärare Tönu Puu, i sin doktorsavhandling från 1964, en gång för alla avfärdat idén att med en given löptidsstruktur få ett entydigt samband mellan löptidsstruktur och framtida korta räntor.

I *Figur 8* som Tönu Puu haft vänligheten att ta fram visas en given löptidsstruktur och två specialfall av implicita förvänt-

Figur 9 **Löptidsstruktur och förväntningsintervall vid föränderliga nominalräntor.**



Kalla: Beräkningar av Tonu Puu.

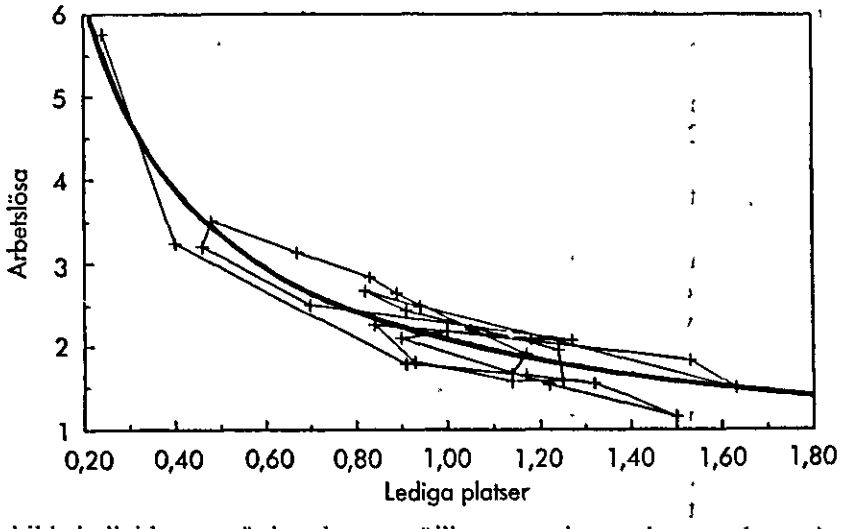
ningar om framtida korta räntor som kan härledas ur den. Den det står Hicks på är Hicks formel för sk nollkupongare från 1939 och Lutz-kurvan är motsvarande formel hos Lutz (1940) som bygger på att alla obligationer står i pari (den effektiva räntan = den nominella räntan). Som ni ser får man mycket olika resultat.

I *Figur 9*, som jag också lånat av Tönu Puu, simuleras löptidsstruktur och förväntningsintervall för framtida korträntor i det generella fallet när nominalräntan och den effektiva räntan varierar slumpmässigt med löptiden hos obligationen. Som vi ser är precisionen så dålig att den inte kan vara underlag för det sätt på vilket Riksbanken skall välja marginalräntan. Om Puus analyser fortfarande är giltiga är således det teoretiska underlaget för Riksbankens möjligheter att styra penningpolitiken på det föreslagna sättet utomordentligt bräckligt.

Det är inte meningen att vi här skall hamna i en teknisk diskussion av enskildheter, men jag har valt att ta upp just detta tekniska problem därför att jag menar att det har relevans för diskussionen av den dagsaktuella räntepolitiken – ska den korta räntan sänkas ordentligt eller med ett steg i taget? – och naturligtvis så är problemet relevant på ett principiellt plan. När det gäller Riksbankens penningpolitik skulle jag också vilja veta vad kommissionen anser om Riksbankens målsättning på 2 procent inflation +/– 1 procent år 1995. Är det någon som tror på detta? Inte ens Tyskland har i sina bästa stunder klarat ett mål på den ambitionsnivån. Sverige klarar det inte idag i en djup lågkonjunktur. Hur skall det då gå att klara det 1995 när ekonomin skall växa med 3 procent på årsbasis?

Jag tycker kommissionen har en viktig poäng när den påpekar att det inte är marknadsräntan på obligationsmarknaden som är det tunga dagsaktuella penningpolitiska problemet, utan räntegapet och den höga utlåningsräntan i banksystemet. På den här punkten är läget akut, och jag är inte helt säker på att kommissionens förslag till hur bankkrisen skall lösas – ett förslag som jag för övrigt sympatiserar med – ger effekt tillräckligt snabbt för att undvika en katastrofal investeringsutveckling. Det är kanske mest problematiskt för små företag och en-

Figur 10 **Beveridgekurvan i Sverige 1963–89, med observationer t o m 1992.**



skilda individer som är bundna av möjligheterna att låna i svenska banker.

Låt mig också säga att jag på åtskilliga ställen skrivit *Bra!* i marginalen på avsnittet om finanspolitiken och skuldsaneringen, även om jag hade önskat ett något klarare ställningstagande i frågan om och när den inhemska efterfrågan behöver stimuleras via en momssänkning finansierad med höjda arbetsgivaravgifter; en inre devalvering under flytande växelkurs.

Jag är inte heller säker på att lagreglerna på arbetsmarknaden är i behov av en akut reformering, som dessutom skall vara tillfällig, för att påskynda nedgången i arbetslösheten när konjunkturen vänder. Lagreglerna fanns väl också 1983, och den gången gick återhämtningen mycket fort, och som framgår av *Figur 10* har inte Beveridge-kurvan ändrats på senare år. Vi kan fortfarande med hjälp av ett historiskt samband mellan vakanser och arbetslöshet förutsäga dagens öppna arbetslöshet.

Effektivitet

En liberalisering av regleringarna av arbetsmarknaden gör kommissionen också ett stort nummer av under avsnittet effektivitet. Jag är inte övertygad om – även om jag tycker att kommissionen argumenterar väl för de flesta av sina förslag – att fördelarna av en uppluckring av arbetslagstiftningen överväger nackdelarna. För mig är ett avskaffande av "rätten att blockera företag med oorganiserad arbetskraft som inte är inblandade i någon facklig konflikt, såvida inte de anställda begär en sådan åtgärd" ingen stor samhällsekonomisk fråga. Jag visste inte ens att en sådan rätt finns.

Däremot tyder diskussionen under avsnittet konkurrenshämmande regleringar på att Sverige kan tjäna 18 000 kr/hushåll och år eller totalt cirka 54 miljarder/år på att avskaffa regleringarna av jordbruket. Varför föreslår kommissionen då inte att jordbruksregleringen avskaffas! Hade den kunnat visa att ett upphävande av trygghetslagarna på arbetsmarknaden ger samhällsekonomiska intäkter av denna storleksordning hade jag, trots mina politiska värderingar, haft mycket svårt att inte stödja ett sådant förslag.

Man skulle kanske kunna säga att det faktum att kommissionen avstår från att föreslå ett avskaffande av jordbruksregleringen bara visar att den har rätt i ett annat avseende: vissa intresseorganisationer har fått ett för stort inflytande i det svenska samhället.

Jag har satt många utropstecken i marginalen på avsnitten kring fortsatta skattereformer. T ex så anser jag, liksom kommissionen, det helt nödvändigt att göra kapitalvinstbeskattningen real. Särskilt som jag inte tror på 2 procents inflation 1995.

Diskussionen kring reformeringen av socialförsäkringssystemet är också tankeväckande, men här saknar jag en grundläggande diskussion av lönsamheten av olika pensionssystem; huvudalternativen är ett helt fonderat system och ett kedjebrevssystem, typ ATP. Teoretiskt är kedjebrevssystemet bättre än det fonderade systemet om tillväxten i den yrkesverksamma befolkningen är högre än realräntan: ett villkor som endast kan uppfyllas i Sverige om invandringspolitiken ytterligare liberaliseras. Av kommissionens rapport är det inte helt klart, vilken lösning man långsiktigt förordar i detta avseende. Skall den obligatoriska aktuariska försäkringen långsiktigt bygga på en fonderad lösning eller inte och hur är det med den fixa delen? Och hur snabbt och i vilken takt skall övergången ske?

Jag har redan antytt att jag tycker att kommissionen ibland "silar mygg och svaljer kameler". Den diskuterar lärartätheten i hemspråksundervisningen, men hoppar över effektivitetsproblemen i sjukvården som resursmässigt svarar för 9 procent av BNP. Förmodligen beror det på att den saknar bra hälsoekonomiskt underlag, men då är det hög tid att vi skaffar oss det; alltså, förslag 114: Utred effektiviteten i sjukvårdssektorn.

Tillväxt

Tillväxtavsnittet innehåller också många tankeväckande saker, men jag tycker inte att kommissionen överallt träffar helt rätt i sina förslag. Kommissionen betonar insikterna från modern tillväxtteori – s k endogen tillväxtteori – att kunskapsuppbyggnad har viktiga positiva externa effekter i samhället och betonar att kunskap också har ett drag av kollektiv vara. Det senare betyder att kunskapsuppbyggnaden måste ske i statlig regi. Därutöver påpekas att lönedifferenser är ett viktigt incitament till privata investeringar i humankapital. Ja, det är sant, men finns det anledning att tro att löneskillnaderna i marknadsekonomin idag är fundamentalt snedvridna i förhållande till olika kategoriers marginalproduktiviteter? Jag tror inte det, men lönerna kan aldrig fånga värdet av utbildningens externa effekter som är centrala i den endogena tillväxtteorin. För att korrigera för detta måste så vitt jag kan förstå individens investeringsbeslut subventioneras. Detta sker idag i viss utsträckning, men är avvägningen riktig? Det hade enligt min mening varit intressantare att diskutera denna frågeställning än att försöka avgora om låxläsningen har rätt omfattning. I varje fall är en ekonom bättre skickad att lösa det forra problemet.

Tillväxtkapitalet innehåller också en kort diskussion om "miljöskulden", vad detta nu kan vara. Kommissionen förordar också att miljöskulden rutinmässigt beräknas. Jag hör till dem som på senare år har funderat kring gröna räkenskaper utifrån ett ekonomisk-teoretiskt perspektiv, och jag har sett precisa definitioner av uthållig utveckling och miljökorrigerad BNP, men jag har aldrig hört talas om miljöskulden. Här tycker jag att utredningen borde ha haft goda förutsättningar att bilda sig, särskilt som den enligt bilagorna haft tillgång till en av de ledande forskarna på området, nämligen Karl-Göran Mäler. Han leder bl a det arbete som pågår vid Konjunkturinstitutet med att utveckla gröna räkenskaper baserade på ekonomisk teori.

Demokrati

Även detta kapitel innehåller bra saker, t ex synpunkterna på budgetprocessen, men det innehåller också en del konstigheter. Rent allmänt tycker jag att argu-

mentationen för förslagen är lite ensidig och lös i köttet. Man får t ex veta att "det är en utbredd uppfattning att riksdagen med sina 349 ledamöter är för stor". Resonemanget "underbyggs" också av ett diagram där kommissionen visar att Sverige ligger ovanför en regressionslinje, där antalet ledamöter i parlamentet plottats mot antalet invånare. Är det bara antalet invånare som är relevant för antalet ledamöter i riksdagen? I varje fall blir interceptet lite konstigt. Varifrån kommer de 125 ledamöterna när antalet invånare är noll? Kommissionen vill också ta bort landstingen och kanske av goda skäl. Kommer då inte en del uppgifter att överföras på riksdagen som den tidigare inte hanterat? I så fall kanske man kan ha nytta av ytterligare ledamöter.

Jag är inte heller övertygad om att det är lämpligt att införa obligatorisk folkomröstning när kommunen vill höja skatten. I så fall, varför behövs det ingen folkomrostning när skatten skall sänkas? I USA har man ett liknande system och det har så vitt jag kan förstå lett till segregering. Pensionärer är normalt inte villiga att betala för barnomsorg, därför väljer de att bo for sig själva.

Jag tycker – med tonvikt på tycker – att det låter vettigt att förlänga valperioden och jag har viss sympati för ett införande av konstruktivt misstroendevotum, men jag hade önskat att för- och nackdelar med forslagen diskuterats mer ingående. Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Bostadsdomstolen föreslås försvinna utan någon som helst diskussion om för- och nackdelen med nuvarande system. Varför? Jo, parterna sitter i dessa domstolar och detta är per definition fel!

Avslutande kommentarer

Jag tror inte att jag någon gång tidigare deltagit i Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar när ämnet kants så brännande angelaget och underlaget varit så intressant. Min kritik har rört både teknikaliteter och bedömningar, men det har trots allt rört sig om marginella meningsskiljaktigheter. Kritiken kan därför inte undanskymma det faktum att kommissionen löst sin uppgift på ett mycket tillfredsställande sätt, alldeles oberoende i vad mån jag har rätt eller fel. Det finns därför all anledning att tacka Assar Lindbeck, Torsten Persson och kommissionen för ett bra jobb.

Ingemar Ståhl:

Kommisionen har på kort tid presterat ett imponerande betänkande: det rör sig om ett reformförslag per arbetsdag. Med tre månader och 113 forslag kan man dock förvänta en viss avtagande marginalproduktivitet. Man skulle kanske kunna säga som en elak fakultetsopponent uttryckte: allt som är bra är inte nytt och allt som är nytt är inte bra. Men detta blir lätt en orättvis betraktelse. En annan möjlig läsart är att se förslagen inte direkt som omedelbara rekommendationer utan som en checklista på viktiga punkter som tidigare har tagits upp i debatten.

Detta leder också fram till frågan om vilken roll ekonomen har i den politiska debatten. En av de första böckerna som jag skrev i nationelekonomi var en bok om hyresreglering och bostadsbrist. Denna bok – *Bostadsbristen – en studie i prisbildningen på bostadsmarknaden* – skrevs tillsammans med Assar Lindbeck och Ragnar Bentzel och utkom 1963. Skriften innehöll en rekommendation om hyresregleringens avskaffande. I kommissionens punkt 23 återfinns nu förslaget om hyresregleringens avskaffande. Varför har så litet skett under trettio år trots att ekonomerna gång på gång visat att, för såväl bostadspolitiken som jordbrukspolitiken, vinnarna på regleringarna i princip skulle kunna kompenseras av förlorarna? Ekonomens roll är kanske inte så mycket att ge fornuftiga och rationella råd som att långsiktigt verka som en *eye-opener* som för opionen visar vilka som är vinnare och

förlorare på regleringar, vilka intressegrupper som ligger bakom och hur en kompensation skulle kunna utformas.

Ett huvudproblem kommer egentligen inte riktigt fram i kommissionens analys. Den offentliga sektorn körs nu med en effekt som svarar mot drygt 70 procent av BNP och kylvattnet – skatterna – till denna reaktor svarar bara mot 51 procent. Risken för en hardsmälta förefaller inte helt negligerbar när det fattas 250 miljarder kronor i systemet. Det är i denna situation man tillkallat ingenjör Lindbeck, som med 113 kontrollpunkter skall kunna se om experimentet med välfärdsreaktorn kan fortgå litet till. Observera också att inget annat marknadsekonomiskt och demokratiskt land har gjort experimentet tidigare – både när det gäller själva nivån på utgifterna som underskottets storlek.

Hur har Sverige hamnat i denna situation? Jag skulle här vilja formulera något som man kan kalla den offentliga sektorns moment 22:

På grund av de höga skatterna får folk inte råd att med egna pengar köpa böcker, gå på operan, skicka sina barn till privata universitet, ta tabletter mot magsår, etc utan kräver i den politiska processen att denna fullt individuella konsumtion skall skattefinansieras och helst utan ersättning tillhandahållas av staten. Olika intressegrupper och förvaltningar som ser den statliga apparaten som en bekväm försörjningsinrättning stodjer intensivt dessa krav. Resultatet blir att den offentliga sektorn expanderar och skatterna stiger och folk får andå mindre råd att etc, etc, etc.

Jag skulle vilja hävda att flertalet av de problem som Lindbeckkommissionen tar upp har med den offentliga sektorns expansion att göra. Därför skulle det varit en fordel om analysen av den offentliga sektorn och nedskarningsmöjligheter genomförts mer konsekvent. Det räcker inte med att föreslå att landstingen skall avskaffas. Hur skall sjukvården i så fall finansieras och drivas? Vem skall sköta trafiken i Stockholmsområdet? Utredningen får latt ett s k 08-perspektiv, där man tror att Rosenbad och Helgeandsholmen är mittpunkten.

Men i själva verket är det så att staten har en ganska begränsad del av den offentliga konsumtionen med drygt 125 miljarder. Det är framst nattväktarstatens uppgifter med försvar och rättsväsen samt förvaltning. Det ar forskning och högre utbildning. Det är affärsverken – som dock i stort sett går ihop och håller på att privatiseras. Det är vägvasendet. Det är också fråga om några mycket generösa biståndsprogram till flyktingar och u-länder. Den mest expansiva delen är flyktingbidragen som ökat från fem miljarder till närmare 15 miljarder på ett år. I övrigt är det fråga om stagnerande utgiftsprogram, bortsett från den forskning och högre utbildning, som fått en extra miljard.

De stora delarna av den offentliga konsumtionen finns i landsting och kommuner med kommunal barnförvaring (närmare 35 miljarder), skola (100 miljarder), sjukvård (110 – 120 miljarder) samt några tiotal miljarder till forvaring av de äldre. Totalt sett kan man räkna med att kommuner och landsting förbrukar nästan 300 miljarder på s k offentlig konsumtion, dvs skattefinansierad privat konsumtion. Man skall också ha i minnet att från och med detta år finns en oerhort betydande konstitutionell reform med innebörden att staten inte längre ger specialdestinerade bidrag, utan överlämnar skatteutjämningsbidrag som en penningpåse för fri disposition till varje kommun.

Det pågår för närvarande ett mycket betydande reformarbete ute i landsting och kommuner. Landstingen experimenterar med olika interna beställarsystem, kommunerna får ett ökande antal friskolor i konkurrens med de vanliga skolorna och man kommer att upptäcka att frågan om läxläsning är en mycket lokal angelägenhet för elever, föräldrar och skola och

knappast en riksangelägenhet för regering och riksdag. Det är troligt att det blir en formlig massaker inom den kommunala barnförvaringen när kommunpolitikerna genom budgetomläggningen ser att varje plats kostar 85 000 kronor per barn och år.

För att göra nedskärningar inom försvar, rättsväsen, skola eller sjukvård fordras intensiva analyser baserade på mycket specialiserade kunskaper. Man skall också ha i minnet att förvaltningar fungerar som effektiva intressegrupper på dessa områden.

De verkligt stora utgiftsposterna i övrigt handhas av staten som socialförsäkringar i vid mening (inklusive arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslöshetsersättning). Det är främst pensionerna, sjukpenningförsäkring och arbetsskadeförsäkring samt arbetslöshetsåtgärderna. Tillsammans med föräldraförsäkring, barnbidrag och bostadssubventioner är det fråga om utgifter kring 400 miljarder.

Till detta kommer ytterligare drygt 100 miljarder i statsskuldräntor – en snabbt växande post med dagens underskott.

Det är viktigt att ha en någorlunda korrekt uppfattning om vad som är stort och smått i den offentliga sektorn och inte minst vad det är som rikspolitiken kan hantera. Såvitt jag kan se är det främst socialförsäkringarna och arbetslöshetspolitiken. Sjukvård och skola liksom äldrevården är angelägenheter utanför rikspolitikens domäner. Statens mer traditionella områden – försvar och rättsväsen – är knappast områden där nedskärningar kan lösa några budgetunderskottsproblem.

Familjepolitiken berörs förhållandevis flyktigt i rapporten. Likväl är detta ett område som är av stort intresse såväl principiellt som finansiellt. Barnbidragen uppgår till drygt 15 miljarder kronor. De kommunala utgifterna för barnpassningen är 33 miljarder. Till detta kommer föräldraförsäkringen på drygt 20 miljarder. Tillsammans innebär detta en inkomstöverföring på omkring 5 procent av BNP. Det är stora pengar och man måste ställa frågan med vilken rätt barnfamiljerna kan stoppa ner fingrarna i andra medborgares plånböcker. Att skaffa sig barn är i allt väsentligt en privat konsumtion eller investering och ett uttryck för en viss livsstil. Varför skall detta subventioneras med skattemedel?

Det finns naturligtvis många alternativ som borde diskuteras: en möjlighet är att införa ett lånesystem för föräldrar med temporära likviditetsproblem motsvarande studiemedelssystemet. Andra möjligheter är att införa barnavdrag i beskattningen. Ytterligare en möjlighet är att fortsätta subventioneringen men med lika belopp för alla; dvs någon form av vårdnadsbidrag. Önskar man en väsentlig neddragning av de offentliga engagemangen i medborgarnas privatliv, är familjepolitiken en utomordentlig startpunkt. Det är också fråga om ett bra test när det gäller en kollektivistisk eller individualistisk syn. Men när det gäller just familjepolitiken, kan man konstatera att kommissionen varit måttfull och inte önskat ställa frågan om välfärdsstaten på sin spets. Den har sökt efter det politiskt någorlunda korrekta.

Detta gäller också behandlingen av arbetsrätten. Den centrala frågan om kollektivets rätt gentemot individens blir aldrig ställd utan kommissionen skrapar litet på ytan genom att föreslå en uppmjukning av turordningen inom ramen för Lagen om anställningsskydd och en begränsning av kollektiva löneförhandlingar till en nivå. Men i allt väsentligt accepterar kommissionen den korporativistiska strukturen, där fackföreningar som kartellorganisation får en gynnad position med i stort sett förhandlingsmonopol. Varför fullföljde inte kommissionen analysen av vikten av ökad konkurrens på varumarknaderna till analysen av arbetsmarknaderna?

Förslaget om ändring av turordningsreglerna är inte heller okomplicerat. An-

ställda har nu anpassat sitt beteende till dessa regler. Det går inte att helt plötsligt ändra dessa regler även om man inser att de innebär vissa privilegier. I en rättsstat får man inte ändra förmånsrättsregler hur som helst. Hur skulle det se ut om bankakuten av effektivitetsskäl eller av hänsyn till den statliga budgeten började kräva en bättre förmånsrätt än vad som finns i redan ingångna avtal?

När det gäller kommissionens analys av den svenska demokratin, efterlyser jag en mer principiell och mindre teknisk analys av hur många riksdagsmän som skall finnas och hur lång valperioden skall vara. Med utgångspunkt från James Buchanan kan man diskutera mer fundamentala, konstitutionella problem: skall medborgarna skyddas när det gäller vissa rättigheter, skall större utrymme i allmänhet ges för folkomröstningar, skall en tvåkammarriksdag återinföras eller är det möjligt med kvalificerad majoritet i viktigare skatte- och budgetfrågor? Det är också möjligt att vi genom de senaste författningsreformerna gjort det allt för enkelt att genomdriva en offentlig expansion med enkla majoriteter. Är det kanske här vi har en förklaring till den offentliga krisen?

Oavsett mina kritiska synpunkter vill jag än en gång framhålla den stora vikt som ligger i den checklista på frågor som kommissionen tagit fram. Även om jag är pessimistisk nog att tro att det inte blir så många av förslagen som genomföres, så spelar dock förslagen en annan viktig roll. Olika intressegrupper kommer att höra av sig och genom att se hur de tar ställning till förslagen får vi faktiskt en bättre bild av intressegruppernas inflytande.

Assar Lindbeck:

Karl-Gustaf Löfgren menar att vi har gått för långt utanför ekonomernas kompetensområde. Det håller jag inte alls med om. Låt mig ta ett exempel. När vi talar om investeringar i humankapital är det nödvändigt att konkretisera vad vi menar. Det är i hög grad en fråga om läxläsning och antal dagar i skolan. Vi har inte bara hittat på detta, utan vi bygger på de vetenskapliga studier som gjorts. De enda signifikanta förklaringar som finns till elevernas kunskapsuppbyggnad är just antalet timmar per år i skolan och antalet timmar läxläsning. Lärartäthet däremot tycks inte ha någon betydelse – inom de variationer som finns i statistiken. Slutsatsen är att om man vill förbättra kunskapsnivån i Sverige, då gäller det mer läxläsning och fler timmar och inte antalet lärare per elev.

Det är inte konstigare att diskutera antalet studietimmar än att diskutera timmar i produktionsprocessen. Läxläsning är inte konstigare att diskutera än investeringar i ett företag genom yrkesutbildning. Löfgren ar bara ovan med de kategorier som vi talar om på grund av en snäv syn på samhällsekonomiska problem. Det är den tid det tar att lära sig saker och ting som är investering i humankapital. Vem är expert på skolläsning: är det eleverna vi skall fråga om läxläsning eller är det lärarna? Vi har använt de bästa experter vi har funnit på internationell nivå.

Läxläsning är en funktion av vilka krav som ställs i skolan på kunskaper. Eftersom staten fastställer kursplanen, fastställer den också hur mycket man skall kunna, och därmed hur mycket läxläsning som fordras.

Vad gäller jordbruksregleringen var jag ganska tidigt ute och skrev om fördelen att ta bort den. Vad som hämmar oss en smula är EG-frågan. Det är inte så lätt att avveckla jordbruksregleringen två, tre år innan vi tror att Sverige är med i EG och tvingas acceptera deras jordbruksregleringar. Det enda vi kan göra är att föreslå avreglering åtminstone på den inhemska marknaden för jordbruksprodukter. Börja inte nu med exportsubventioner igen; och tidigarelägg inte EGs tossigheter i jordbruksregleringar.

Ingemar Ståhl tyckte att kommissionen

har gått någon slags svensk medelväg. Det är inte det intrycket man får när man lyssnar på "Blomman" och Björn Rosengren som ju i det närmaste betraktar oss som marodörer. Vi har inte eftersträvat någon mellanväg utan vi har uppställt några principer och undersökt konsekvenserna. Antag att vi vill ha ett samhälle präglat av klart ansvar, och att vi vill ha aktiva medborgare. Från de uppställda principerna härleder vi de 113 förslagen.

Låt mig åter ta upp utbildningen. Problemet är att utbildning har både privatekonomisk avkastning och en extern effekt. Den privatekonomiska avkastningen har på grund av solidarisk lönepolitik och skattesystemet varit ganska låg. Om man kapitaliserar framtida livsinkomster för olika samhällsgrupper med 4 procents realränta så försvinner praktiskt taget hela skillnaden i livsinkomster mellan akademiskt utbildade och andra – med undantag för vissa grupper, såsom läkare och ingenjörer. Det är ovanligt låg avkastning i Sverige på investeringar i humankapital. De externa effekterna får man klara med subventioner av utbildning, som vi har i landet. Man bör observera att det är skillnad mellan subventioner av utbildning och en loneprofil som ar avpassad till kunskapsuppbyggnad. Om man subventionerar utbildning, subventionerar man all typ av utbildning, även den som inte är investering, utan snarare konsumtion. Om man däremot har en brantare löneprofil över tiden, ger man incitament att fortsatta att bygga upp kunskaper resten av livet, och alltså inte bara under studietiden. Det finns anledning att använda *båda* metoderna, dvs såväl subventionering av utbildningen som en brantare löneprofil som är avpassad efter kunskapsuppbyggnad.

Beträffande antalet riksdagsledamöter och antalet riksdagsutskott är vår tanke följande. Antag att vi har en massa olika utskott i riksdagen. Ett jordbruksutskott, där det sitter bönder; ett utbildningsutskott med lärare, osv. Det betyder att det blir en ensidigt sammansatt intressegrupp i varje utskott. Därför föreslår vi färre utskott så att intressen för olika särintressen sitter i varje utskott, där de kan slåss. Särintressen kan då inte ta över ett utskott som de har gjort i Sverige.

Vi tror att det är likadant med antalet riksdagsledamöter. Om de är väldigt många i riksdagen, representerar var och en sin region eller sin näring, och det finns stor risk att de specialiserar sig därefter. Om riksdagsmännen är färre, tvingas de att bevaka många fler frågor. Vi tror att sannolikheten då blir mindre att de blir särintressens representanter. Detta resonemang ligger bakom vårt förslag.

Vi har kommit till slutsatsen att Sveriges problem i huvudsak beror på politiska beslut i det förflutna. Eftersom vi tror att politiker är lika kloka som andra, måste vi dra slutsatsen att de är fångade i ett irrationellt system: stela organisationer och olämpliga beslutsmekanismer och tokiga incitament. Om man som ekonom vill göra något åt Sveriges problem kan man inte undvika att säga att vi måste ändra institutioner och beslutsmekanismer. Det behövs ofta någon "outsider" som säger att kejsaren är naken. Kommissionen är det lilla barnet i sagan.

Danne Nordling:

Jag tänkte ta upp kommissionens syn på budgetunderskottet i den offentliga sektorn och strategin för hur detta skall kunna elimineras fram till 1998. Texten i rapporten är ganska knapphändig på den här punkten och det framgår därför inte klart hur en strategi baserad på offentliga utgiftsminskningar utan motsvarande skattesänkningar, skulle kunna eliminera budgetunderskottet om man även beaktar de efterfrågeminskande effekterna av denna strategi.

Läget idag är grovt sett att Sveriges BNP är omkring 11,7 procent mindre än om vi inte råkat ut för den allmänna ekonomiska nedgång som tog sin början år

1990. Denna siffra för minskningen framkommer om man jämför årets BNP med 1989 års BNP-nivå uppräknad med en volymökning på 2 procent per år till och med 1993. Det borde då vara självklart att en nästan 12-procentig minskning av BNP också leder till ett betydande budgetunderskott.

Eftersom de offentliga utgifterna inte omedelbart har sjunkit när BNP minskade, kommer den offentliga sektorn att drabbas av finansieringssvårigheter genom att BNP-minskningen orsakar ett bortfall i skatteintäkterna. Till detta kommer en ökning av utgifterna för transfereringar till arbetslösa och ökad offentlig konsumtion i form av AMS-åtgärder.

En överslagskalkyl ger följande siffror: i absoluta tal ligger BNP i år 187 miljarder under den tidigare nämnda trendframskrivna nivån. Med en skattekvot på 50 procent blir skattebortfallet 94 miljarder. Härtill kommer nettokostnader efter skatt för den sysselsättningsminskning i samma proportion som BNP-minskningen orsakat. Det rör sig om försörjningen av cirka 532 000 personer till en kalkylerad årskostnad på 60 000 kronor per person, vilket blir 32 miljarder totalt. Den förväntade försvagningen av den offentliga sektorns saldo för det finansiella sparandet blir således 126 miljarder eller 67 procent av BNP-minskningen.

Den faktiska försvagningen av den offentliga sektorns budgetsaldo uppgår enligt Konjunkturinstitutets analysunderlag till 191 miljarder mellan 1989 och 1993. Vi har då grovt sett kvar 65 miljarder kronor i saldoförsvagning som inte förklaras av nedgången i BNP. Det betyder att även om BNP snabbt kunde återföras till den trendframskrivna nivån, skulle ett underskott på 65 miljarder kvarstå.

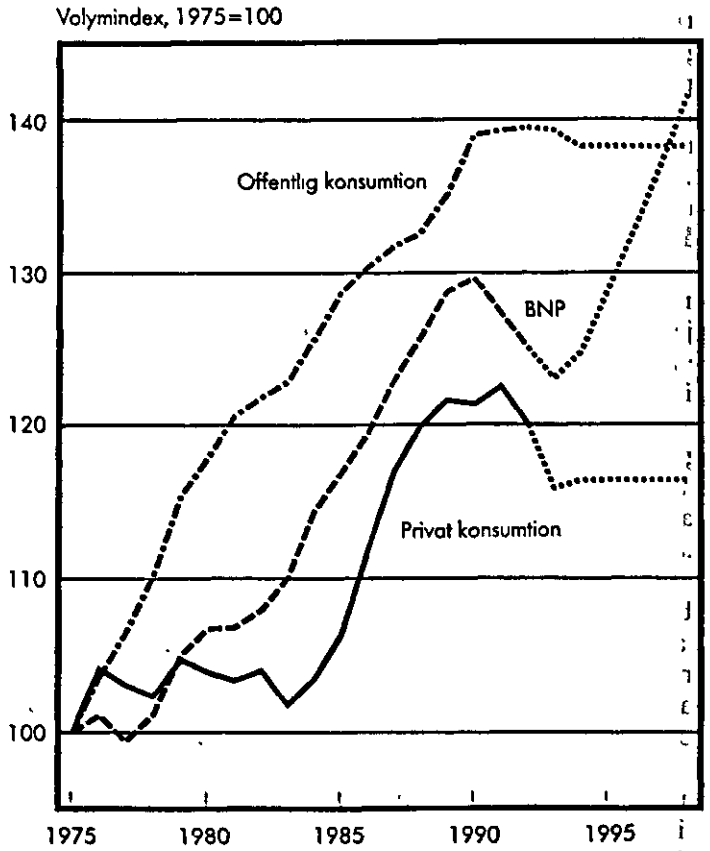
Detta underskott kan emellertid också till mycket stor del förklaras med följderna av den ekonomiska krisen, vilket ställer speciella krav på hur man skall se på eliminerandet av underskottet. Jämfört med 1989 har tre tunga finansiella utgifter ökat med sammanlagt 65 miljarder: det är räntan på statsskulden – ökning med 32 miljarder, investeringsbidragen – dvs bankstödet – som ökat med 17 miljarder och räntebidragen till bostäder som ökat med 16 miljarder.

Gemensamt för dessa utbetalningar är att de går till den finansiella sektorn. Därmed har de inte samma karaktär som barnbidrag, sjukpenning eller pensioner. Dessa leder omedelbart till privat konsumtion och om de blir för stora, medför de överhettning i den inhemska efterfrågan. Något sådant behöver inte bli följden av betalningarna till banksektorn. Denna sektors realekonomiska effekter kontrolleras ju genom penningpolitiken. Vi borde därför kunna få realekonomisk balans utan att höja skatterna eller göra andra budgetförstärkningar för att bli av med detta underskott.

Antag emellertid att vi försöker dra in dessa 65 miljarder genom att minska transfereringarna till hushållen och höja skatterna. Det sänker i första ledet den privata konsumtionen med 65 miljarder. Kommer banksektorn att i nästa led ta i anspråk de lediga resurserna? Är det kanske lånefinansierad konsumtion som skall bli lösningen? Eller är det en extra ökning av investeringarna utöver vad som följer av återgången till ett normalt konjunkturläge som blir följden? Med en mycket begränsad ökning av den privata konsumtionen under resten av 1990-talet är det svårt att se någon sådan investeringsvilja.

Ännu värre blir det om man som regeringen bedömer att skattehöjningar och andra budgetförstärkningar måste uppgå till 90 miljarder fram till 1998. Då blir det enligt socialminister Westerberg inte alls fråga om någon ökning av den privata konsumtionen från dagens nivå. Samtidigt skall även den offentliga konsumtionen vara realt oförändrad fram till 1998, vilket framgår av *Figur 11*. Den totala konsumtionen svarar i år för 83 procent av BNP. Hur kan det då vara möjligt att BNP enligt finansministern skall öka med

Figur 11 **Privat och offentlig konsumtion i relation till BNP, 1975–98.**



Källor: Nationalräkenskaperna, Finansplanen 1993.

3,2 procent om året under perioden 1994–98?

Assar Lindbeck har justerat ner takten i BNP-ökningen till 3 procent. Och han antar budgetförstärkningar på endast 60 miljarder samt realt oförändrad konsumtion vilket ger ytterligare 40 miljarder. Detta sagt som förklaring till att totalsumman anges till 100 miljarder. Men fortfarande är 60 miljarder en stor summa. Kommer verkligen en fortsatt åtstramningspolitik att leda till en så god tillväxt som förutsätts i kalkylerna? Måste inte den privata konsumtionen stimuleras genom skattesänkningar som Assar Lindbeck själv var inne på i januari?

Sven-Olof Lodin:

Lindbeckkommissionen har sex skatteförslag, ändå saknas kanske det viktigaste – att Sverige på sikt måste sänka skattetrycket ordenligt. Den svenska ekonomin är för svag för att fungera väl med världens högsta skattetryck.

Lindbeckkommissionen föreslår att dubbelbeskattningen av bolagsvinsterna skall avskaffas genom att man inför skattefrihet för utdelningar hos aktieägarna. Härmed skulle Sverige som nästan sista land i Europa anpassa sig till vad som i allmänhet gäller i andra länder. Härigenom undanröjs den merbeskattning av bola-

gens eget kapital som håller tillbaka den riskkapitalbildning som särskilt nu på grund av de stora förlusterna under recessionen har blivit ännu angelägnare än någonsin. Utan mer eget kapital kan företagen inte växa och heller inte låna för att öka tillväxttakten. Men reformen måste genomföras på rätt sätt. Men här har kommissionen gjort en miss. Genom att, som kommissionen föreslår, finansiera reformen genom en lika stor ökning av skattebelastningen på bolagen (borttagandet av de s k surven, som höjer skattebelastningen med över 20 procent) tar man inte bort någon merbeskattning eller åstadkommer några positiva effekter. För aktieägarna i mindre företag är den samlade skatten bara omfördelad men fortfarande lika stor och för småföretagen förblir svårigheterna att skaffa riskkapital lika stora som förut. För de större företagen, vars kapitalkostnader främst bestäms av den internationella kapitalmarknadens avkastningskrav, medför den valda finansieringen endast högre kapitalkostnader, dvs tvärtemot vad man vill uppnå. Som förslaget ligger kommer det att minska institutionernas intresse för aktieplaceringar utan att göra dem förmånligare för privatpersoner. Att införa enkelbeskattning av bolagsvinsterna, vilket är önskvärt och samhällsekonomiskt riktigt, får positiva effekter endast om finansieringen sker utanför bolagssektorn. Om inte – är det bättre att behålla det dubbelbeskattningssystem vi har idag.

Kommissionen förordar utan närmare motivering lite vårdslöst ökad användning av miljöavgifter utan att ange under vilka villkor det bör ske. Det borde man gjort med hänsyn till miljöministerns hämningslösa förslagsverksamhet på området och de illa genomtänkta skatter som har genomförts under senare år. För det första bör man inte använda reglering och skatt på samma område, då blir skatten bara en kostnad utan miljöeffekt. För det andra måste krävas att skatten är miljöeffektiv i relation till kostnaden. Skatter bör inte införas om de inte kan få någon nämnvärd miljöeffekt (exempel på båda felen: miljöministerns förslag till kväveoxidskatt). Skatter bör införas på områden där marginalkostnaden är lägst i förhållande till miljöförbättringen och inte tvärtom vilket har skett. Miljöskatter får inte läggas så att de allvarligt försämrar industrins konkurrensförmåga, särskilt inte med hänsyn till att svensk industri i allmänhet är mer miljövänlig än industrin i andra länder.

Kommissionen vill ha effektivare bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Just nu diskuteras i tidningarna den stora momsbrottsligheten genom fingerade exportförsäljningar, som ger momsåterbetalning. Inom EG krävs det från den 1 januari att en exportör, för att få momsåterbäring, uppger mottagarens momsregistreringsnummer i import-EG-landet. Även om vi inte är medlemmar i EG ännu, är det inget som hindrar att vi inför samma krav vid export till EG, dit vår mesta export går. Härmed skulle vi i vart fall avsevärt begränsa området för momsfusk. Med detta tips vill jag bidra till att förverkliga kommissionens önskan att få ner skattefusket.

Eskil Wadensjö:

Eftersom klockan redan har blivit så mycket sätter vi streck i talarlistan. Torsten Persson får slutreplik.

Torsten Persson:

Det finns många punkter att plocka upp här. Man kan konstatera att det här är ett bevis på att särintressena även finns bland ekonomer. Vi borde egentligen för att tillfredsställa alla ha gjort en 1000 sidor lång utredning, men det blev omöjligt under rådande förhållanden. Det blev bara 200 sidor. Kanske var det trots allt bättre för allmänintresset.

Eskil Wadensjö tackade alla medverkande och förklarade mötet avslutat.