FÖRHANDLINGAR Nationalekonomiska Föreningen 1993-10-26

Sammanfattade och redigerade av PIRJO FURTENBACH

Ordförande: professor **Eskil Wadensjö**
Inledare: professor **Lars Jonung**, docent **Olof Petersson**, fil dr **Stefan Svallfors**.
Övriga debattdeltagare: **Roger Pyddoke, Per-Martin Meyerson, Ulf Olsson, Hans Rödén, Erik Dahmén** och **Lars Kalderén.**

Den ekonomiska politiken, institutionella förändringar och deras förankring i folkopinionen

Eskil Wadensjö:

Jag vill hälsa alla välkomna till förhandlingar vid Nationalekonomiska Föreningens möte, men först har vi några föreningsangelägenheter. Den första är förslag till inval av nya medlemmar enligt den utdelade listan, ca 40 personer. Vi har nu haft ett byte på sekreterarposten, Lena Schröder efterträds av Anders Paalzow. Under Lenas två år som sekreterare har antalet medlemmar ökat från 757 till 1061, dvs med 40 procent. Det är väl en prestation så god som någon, en utmaning för den nya sekreteraren!

Kvällens förhandlingar har ett tema som täcker över flera discipliner och vi är därför glada att ha företrädare från tre olika discipliner. Var och en kommer att presentera den här frågan från sin vetenskaps synpunkt. För den politiska, statsvetenskapliga sfären svarar Olof Petersson, för den ekonomiska Lars Jonung och för den individuella, sociologiska Stefan Svallfors.

Olof Petersson:

Förhållandet mellan ekonomi och politik kan illustreras med en tankefigur som har tre led: integration, divergens och konvergens. Om våra ämnen statskunskap och nationalekonomi blickar tillbaka på de idéhistoriska rötterna, finner vi i mångt och mycket samma filosofer, exempelvis Adam Smith, Quesnay, Mill och Schumpeter. Det följer sedan en tid av divergens när våra vägar skiljs åt. När jag började läsa statsvetenskap för ett kvarts sekel sedan var det klara förhållningsorder från den första inledningsföreläsningen: vi sysslar inte med ekonomi, näringsliv eller företag utan enbart den politiska sfären. Nationalekonomerna skall kanske tala för sig, men var inte en tanke med den renodlade neoklassiska teorin att världen består av oberoende, rationellt agerande individer som handlar under konkurrens i ett system som är institutionsfritt och historielöst.

Men nu är vi inne i en tid av konvergens då våra vägar återigen möts. Inom statskunskapen finns det viktiga forskningsim-

pulser som strävar efter att integrera analysen av politiken med förståelse av de ekonomiska aktörerna. Inom nationalekonomin, som jag har förstått det, finns det ett stort och fortfarande växande intresse för institutionernas roll i det ekonomiska livet och också i andra delar av samhällslivet. Tankefiguren kan alltså appliceras på det vetenskapshistoriska området.

Samma modell kan tillämpas även på samhällslivet i stort. Förhållandet mellan samhällets olika delsystem, dess olika sfärer, har varierat över tiden. Under en viss historisk fas skiljs ekonomi och politik. Denna divergenta fas kan man lokalisera till de trettio glansfulla åren, för att citera Fourastié. Ekonomin är tillväxtmaskinen som ständigt genererar ett ökande överskott, som omhändertas av ett annat åtskilt delsystem, det politiska, som blir ett fördelningssystem. Staten är egentligen reducerad till en bankomat. Individerna och grupperna går fram till denna apparat, man slår in rätt kod och så kommer det fram olika nyttigheter som är fördelade på olika sätt. Vad som händer bakom väggen har vi egentligen aldrig brytt oss om, utom först på senare tid när oron verkar stiga bakom fasaden.

Denna tudelning mellan ekonomi och politik har också en motsvarighet i den svenska modellens samhällssystem. Ett viktigt resultat från den analys av den svenska makteliten som gjordes inom Maktutredningen var att den svenska maktstrukturen inte är en enda härskande elit, men det är inte heller ett pluralistiskt system med många konkurrerande grupper, utan det är två stycken maktgrupper: näringslivet och politiken; Rotary och rörelsen som det gestaltas på lokal nivå.

När Ekonomikommissionen fick i uppgift att analysera dagens ekonomiska problem mot bakgrund av de gångna tjugo åren, var en av våra viktiga teser att det finns ett nära samband mellan ekonomi och politik. Det är bara att erkänna att denna gamla tudelning, som möjligtvis kunde vara befogad under ett mycket speciellt skede av Sveriges historia, inte längre är tillämpbar. En av den ekonomiska krisens många orsaker ligger inom det politiska systemet. Man kan inte förstå och man kan inte heller lösa den ekonomiska krisen utan att beakta egenheterna hos den politiska beslutsprocessen och det politiska systemet. För att exemplifiera kan man ta fyra egenheter i det politiska systemet, som har bidragit till att orsaka och förvärra krisen.

Den första är instabiliteten. Man bör inte enbart hänföra denna till den nya författning som infördes i början av 1970-talet. Det finns också andra faktorer; bland annat har vi fått en allmän tendens till ökad rörlighet i väljarkåren. Även i andra västeuropeiska politiska system, som inte haft motsvarande författningsförändringar, har man erfarit detta slag av ökad instabilitet. Enkammarsystemet, valresultatens direkta genomslag och fragmenteringen av partisystemet har lett till en mycket mer instabil parlamentarism där regeringen har en allt svagare politisk bas.

Den andra är budgetprocessen och dess inbyggda skevhet. Det är lättare att besluta om utgifter än om inkomster. Vad som kan ha varit någorlunda acceptabelt under andra ekonomiska villkor har på senare år har visat sig vara en viktig förklaring till det skenande underskottet i statens finanser. Svagheten ligger i själva beslutsprocessen.

Den tredje egenheten med det svenska politiska systemet är förkärleken för centraliserade standardlösningar. Ett fördelningspolitiskt intresse med betoning på universalism, att alla delar av landet och alla medborgargrupper skall behandlas lika, har lett till en speciell socialteknisk lösning i Sverige. Den långt drivna inriktningen på centraliserade standardlösningar visar sig nu ha en betydande rigiditet och svårighet att anpassa sig till förändrade förhållanden.

Den fjärde egenheten i systemet gäller intresseorganisationernas roll. Det är dels

förhandlingssystemet inför lönebildningsprocessen, dels de olika slagen av korporativt inflytande, dvs symbiosen mellan stat och organisationer. Detta system kan under en viss epok ha varit till ömsesidig nytta, ett slags bytesförhållande mellan organisationer och staten, men det har också lett till ineffektivitet i systemet.

Ekonomikommissionens uppgift var inte bara som i konventionell forskning att göra en analys och att förklara vad som har legat bakom den nu aktuella krisen, utan vår uppgift var också att lägga fram förslag. För en nationalekonom är detta en vanlig uppgift, men för en statsvetare var det litet ovant. Uppgiften vi accepterat var att lägga fram förslag till politiska åtgärder i ett medelsiktsperspektiv, dvs fem–tio år framåt i tiden, och som också måste vara hållbara på ännu längre sikt. Vi lade upp vårt arbete så att vi preciserade några huvudprinciper för det samhälle som vi såg som önskvärt. Dessa principer ordnade vi under tre rubriker.

Den första principen är *aktivt medborgarskap*: det är ett värde i sig att medborgarna i ett samhälle tar personligt ansvar för beslut som rör deras enskilda liv. Maktutredningens medborgarundersökning visar, och den allmänna tendensen stämmer med undersökningar som har gjorts i andra länder, att till följd av stigande utbildningsnivå, kvinnornas ökade självständighet och den ökade informationstillgången har dagens medborgare blivit alltmer självständiga. Utvecklingen innebär att vi kommer närmare den klassiska demokratins ideal när det gäller medborgarskap, dvs kunniga och självständiga medborgare som förmår att ta ansvar för sina egna beslut. Det politiska systemet måste förändras så att det kan acceptera dessa krav på ökat personligt inflytande.

Den andra principen är *pluralism*, att det är ett värde i sig att det finns mångfald. Det är maktdelningsprincipen tillämpad inte bara på staten i snäv mening, utan på hela samhallet i stort. Det är ett värde att det finns organisationer och institutioner baserade på många olika organisationsprinciper. Demokratin förverkligas inte endast via representativ demokrati och statlig förvaltning, utan också via självständiga organisationer, exempelvis fackföreningar, andra typer av intresseorganisationer, frivilliga sammanslutningar på olika nivåer, kyrkor, massmedier, näringsliv och andra typer av kollektiva och privata institutioner.

Den tredje principen är *tydlig ansvarsfördelning*. Häri ligger en kritik mot vissa viktiga delar av det svenska systemet för att det har funnits oklara ansvarsförhållanden, grå zoner, förhandlingslösningar som har lett till att det är oklart vem som egentligen bär ansvar för besluten inom olika sektorer. En förändring i riktning mot tydligare ansvarsfördelning är önskvärd.

Vi skisserade sedan konturerna till ett nytt samhällskontrakt. Ett samhälle styrs inte bara av en författning i snäv mening, utan har öppet erkända eller underförstådda regler för samlevnad. Ett samhälle måste bygga på en vilja att leva tillsammans och då kan man precisera några sådana grundregler för samvaron i samhället.

Syftet med våra förslag till ändringar av det politiska systemet är att förstärka och förnya folkstyrelsen och de demokratiska beslutsprocesserna. Den representativa demokratin är en tvåstegsprocess. Medborgarna väljer politiker, som åstadkommer de förändringar som medborgarna önskar. Det räcker inte bara att ha representativ församling, utan denna församling måste också ha beslutskraft. Vad är det för förändringar man kan åstadkomma eller vilka svagheter, som finns i systemet, kan man rätta till? Vi sammanfattar våra förslag under tre huvudrubriker: staten, kommunerna och medborgarsamhället.

Den politiska styrelsemodell som Sverige valt är parlamentarism. Det skulle givetvis vara möjligt att gå över till presi-

dentstyre eller någon annan variant, men vi utgår ifrån att vi har och bör ha ett parlamentariskt system. Grundprinciperna bakom ett parlamentariskt system, och som uttrycks i regeringsformens första kapitel, anger att det är *regeringen*, inte riksdagen, som styr riket. Riksdagen är folkets främsta företrädare och regeringen är ansvarig inför riksdagen. Denna delegationsprincip menar vi har undergrävts genom regeringarnas försvagade ställning. Vill man ha handlingskraftiga regeringar kan man lära av andra europeiska länder som har haft motsvarande problem. Vi föreslår tre förbättringar av det parlamentariska systemet. En hämtar vi från Tyskland, där man i Bonn-författningen 1949 skrev in principen om konstruktivt misstroendevotum. Detta innebär att parlamentet skall kunna rösta bort regeringen, men om det gör så måste det också sätta in en ny regering i stället. Det som hände här 1990, när en koalition av vänsterpartiet och de borgerliga partierna röstade ner den socialdemokratiska minoritetsregeringen utan att kunna samla sig till ett nytt regeringsalternativ, borde inte kunna vara möjligt. Om en riksdag röstar bort en regering får den också se till att välja en ny.

Vi har också hämtat några tekniker ur den franska författningen. Sedan vi skrev vår rapport har det lagts fram en rapport från en brett förankrad fransk författningsutredning där man har granskat bestämmelsen och snarast understryker vikten att ha den kvar. Regeringen skall kunna ställa förtroendefråga på viktiga delar av sin politik och riksdagen har då antingen att acceptera eller att tvinga fram regeringens avgång och välja en ny regering. Riksdagen skall inte enbart kunna utöva den negativa funktionen genom att skjuta regeringsförslagen i sank, utan måste också se till att det blir en alternativ, handlingskraftig regering.

Regeringens politiska handlingskraft kan också stärkas genom reformer av regeringskansliet. Vi har lagt fram några förslag om hur regeringskansliets styrande kapacitet skall kunna öka. I stället för den av historien givna betoningen på handläggning av enskilda ärenden eller rester från 1960-talets planeringsoptimism skulle man kunna få ett modernt fungerande regeringskansli. Det finns stora brister om man tittar bakom kulisserna. Det gäller också departementens ledningsorganisation och behovet av nya former för samordning av regeringskansliet, som kommer att bli än mera akut om Sverige kommer med i EU.

När det gäller riksdagens roll menar vi att man bör ta fram det som verkligen är riksdagens unika uppgift, nämligen att vara allmänintressets försvarare och regeringens kontrollmakt. Det finns inget annat organ i samhället som tar till vara de uppgifterna. Riksdagen är folkets främsta företrädare och skall se till att bevaka detta allmänintresse, det som är gemensamt för oss alla som medborgare i Sverige, och också se till de långsiktiga konsekvenserna av besluten. Jag tror att det finns en missuppfattning om vad representantuppdraget är. Man kan sällan få fram allmänintresset som en enkel aggregering av enskilda valkretsintressen, utan det krävs en självständig, kvalificerad debatt. Det finns inga andra som kan ersätta riksdagens roll att formulera vad som är Sveriges och alla svenska medborgares intressen. Vi menar att riksdagen idag lider av en stor klyfta mellan verkligheten, riksdagens vardag, och detta mål. Riksdagsarbetet är oerhört fragmenterat, man sysslar med detaljer, småsaker; många frågor hör inte hemma i riksdagen. Efter det vi hade lagt fram våra propåer har riksdagen själv presenterat en utredning som talar ovanligt klart. Bland annat har talmannen sagt att av de motioner som riksdagsledamöterna lägger fram är det kanske uppåt 40 procent som rör saker som riksdagen inte beslutar om.

Jag menar att man också kan genomföra en del förändringar för att stärka att riksdagsledamöterna tar ansvar för större

delar, för längre perspektiv, än bara det snäva, kortsiktiga, mediala intresset. Ett förslag innebär färre ledamöter, så att det ungefär blir en halvering av riksdagen. Detta är baserat på en jämförelse med länder av motsvarande storlek i Europa. Längre mandatperioder skulle också bidra till att vidga perspektiven för den enskilde riksdagsledamoten.

Utskotten är baserade på en sektorsprincip. Vi menar att detta har nackdelar, därför att områdena är alltför snäva. Det innebär problem att exempelvis ha lärare i utbildningsutskottet och jordbrukare i jordbruksutskottet. Dessa bildar effektiva ambassader för olika sektors- och särintressen. Vi menar att det vore både praktiskt och principiellt olämpligt att förbjuda företrädare för vissa yrkesgrupper att sitta i utskotten utan det viktiga är att man ändrar ansvarsområdena så att utskotten får bredare kompetens.

Den svenska motionsrätten är unik genom att man har rätt att motionera i allt, även ökade statsutgifter. Man kan diskutera om inte Sverige borde anpassa sig i europeisk riktning här också. Riksdagens roll bör inte minska utan öka, men inom de områden som den är ensam om, nämligen att vara allmänintressets försvarare och regeringens kontrollant. Vi lägger fram förslag hur man kan förstärka och bygga ut granskning- och uppföljningsfunktionerna. Riksdagen är också inne på detta i Riksdagsutredningen, men man kan diskutera den metod den väljer, nämligen att enbart bygga ut kansliet för riksdagens revisorer. Det finns även andra tekniker.

Budgetprocessen kräver också stora förändringar. Riksdagens historiska roll har förändrats. Riksdagen kom ju en gång till som ett organ som motvilligt kallades samman av konungen för att få folket att gå med på uttaxeringar för den ökade statsbyråkratin och de allt dyrare krigstågen. Riksdagens traditionella roll var att sätta sig emot sådana uttaxeringar. Numera är riksdagen tvärtom en av de viktigaste pådrivarna för ökade utgifter inom olika områden. Arbetsfördelningen i det politiska systemet har förändrats. Riksdagens roll borde vara att se till att statens finanser, åtminstone på sikt, går jämnt upp och att det blir balans i statens fögderi. Sverige har en av de minst strama beslutsordningarna när det gäller budgeten. Man kan ändra genom att förändra budgetframläggningen både i regeringskansliet när det gäller budgetdokumentets utformning och behandling i riksdagen. Riksdagsutredningen har gått en bit på väg i den här riktningen och föreslår en ändring av det anmärkningsvärda förhållandet att riksdagen nu inte fattar något samlat beslut om statens utgifter, utan budgeten framkommer endast som en Finansutskottets sammanställning av besluten om enskilda anslagspunkter.

Riksbankens ställning bör, enligt kommissionens uppfattning, förändras i enlighet med Riksbanksutredningens förslag.

Kommunerna är egentligen den tunga delen av den offentliga sektorn, både ekonomiskt och om man ser dem som medborgarnas möte med de offentliga myndigheterna. Hur skall man se på principen om självständiga kommuner? De är ju väldigt dyra. Vi menar dock att idén om lokal självstyrelse är fundamental. Den är ett uttryck för principerna om aktivt medborgarskap och om tydlig ansvarsfördelning. Däremot ifrågasätter vi om det verkligen är nödvändigt med landstingen. Kommunernas beskattningsrätt är en konsekvens av principen om lokal självstyrelse. Om man vill ha någon spärr för skenande kommunala utgifter, i stället för att staten beslutar om skattetak, så borde denna ytterst läggas hos väljarna i den egna kommunen. Den mest demokratiska spärren blir obligatoriska folkomröstningar om utgiftsökningar.

Kommissionen föreslår också ändringar när det gäller medborgarsamhället, de frivilliga organisationerna och massmedierna. De stora bristerna med det svenska systemet har varit sammanflät-

ningen och de oklara ansvarsförhållandena mellan å ena sidan organisationer och å andra sidan stat och myndigheter. Vi pläderar för organisationernas skiljande från staten och statens skiljande från organisationerna. Detta får bl a konsekvenser när det gäller organisationernas representation i offentliga organ, som har givit vissa privilegierade organisationer inflytande över offentliga beslut.

Det offentliga samtalet är en grundförutsättning för ett fungerande demokratiskt system. Vi lägger fram några förslag som har till syfte att stärka mediernas oberoende och att värna offentlighetsprincipen, inte minst inom forhandlingarna med EU. Förslag 113 väcker alltid journalisternas intresse. Det finns idag stora problem inom massmedierna som har att göra med bristande kompetens bland journalisterna. Det finns förvisso även många andra brister inom medierna, men kommissionen står här inför samma principiella problem som när det gäller partiernas och organisationernas inre liv, nämligen att det är egentligen ingenting som bör göras till föremål för statlig reglering. Det mesta bör lämnas till självreglering för de olika sfärerna i samhället. Men när det gäller medierna har staten åtagit sig en viss del av journalistutbildningen. Då menar vi att åtminstone på detta område skulle staten kunna göra en insats för att förstärka kvaliteten i medierna och därmed förstärka debatten och kanske också öka förståelsen för de förändringar som vi anser vara nödvändiga.

Eskil Wadensjö:

Vi går nu över till den ekonomiska analysen av liknande frågor.

Lars Jonung:

Olof Petersson började med en historisk exposé där ämnet nationalekonomi beskrevs som huvudsakligen varande historielöst och institutionslöst. Jag tror att det är riktigt att det finns en sådan huvudfåra men det finns också en institutionell fåra i den svenska nationalekonomin sedan långt tillbaka i tiden. Knut Wicksell kan ses som en portalfigur när det gäller diskussionen om beslutsformer i offentlig sektor och om principerna för beskattning. Erik Lindahl är ett annat namn. Jag vill också nämna Johan Åkerman som försökte slå en bro mellan statskunskap och nationalekonomi i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet, när han explicit studerade samband mellan valutslag och ekonomiska förlopp.

Problemet var att varken nationalekonomerna eller statsvetarna ville ha med Johan Åkerman att göra. När han efterträddes av en mer ahistorisk och institutionslös professor, Guy Arvidsson, blev en av hans första uppgifter att överföra alla böcker av Johan Åkerman på Nationalekonomiska institutionens bibliotek till Ekonomisk-historiska institutionens. Nu är det kanske dags att hämta tillbaka böckerna och det görs ju också. Kanske lindras ekonomernas eventuella samvetsnöd genom utnämningen av årets nobelpristagare i ekonomi?

Synen på hur den ekonomiska politiken bör utformas har ändrats markant under de senaste 10-20 åren. Jag kommer att här koncentrera mig på stabiliseringspolitik. Tidigare var den dominerande uppfattningen bland ekonomer att konjunkturen kan och bör stabiliseras genom en lämplig insats av penning- och finanspolitiska doser. Stabiliseringspolitiken betraktades som en källa till just stabilitet. Detta synsätt kan i korthet beskrivas som det keynesianska. Ekonomerna tog spelreglerna för det politiska systemet och institutionerna som givna. Dessa skulle inte ifrågasättas för det var "odemokratiskt".

Idag är tongångarna annorlunda. Nu utpekas de politiska institutionerna och spelreglerna på den politiska arenan som viktiga orsaker till landets ekonomiska problem. Denna tolkning utvecklades först av SNS Konjunkturråd i olika rap-

porter i slutet av 1980-talet och fick sitt massmediala genombrott med Lindbeckkommissionens rapport "Nya villkor för ekonomi och politik".

Låt mig citera följande direkt ur denna rapport: "*Den svenska ekonomins kris är av dessa skäl också politikens och institutionernas kris*. (Kommissionens understrykning.) Det är inte endast, eller ens i huvudsak, fråga om specifika misstag i den ekonomiska politiken, utan om svagheter i det politiska systemets funktionssätt." Kapitel 5 i Ekonomikommissionens rapport utvecklar tankegången närmare. Här lyder inledningen: "Den ekonomiska krisen kan inte förklaras om man inte förstår bristerna i det politiska systemet. De svaga institutionerna i penning- och finanspolitiken förklarar inflationstendenserna under 1970- och 1980-talen, utvecklingen mot kostnadskriserna och dagens stora arbetslöshet."

Enligt detta institutionella synsätt har den ekonomiska politiken i Sverige varit för kortsiktig under 1970- och 1980-talet. Den har utmärkts av långtgående ackommodation i form av ett antal devalveringar och växande offentliga utgifter och offentlig sysselsättning. Vår inflation har blivit högre och vår ekonomiska tillväxt lägre i förhållande till omvärlden.

Medlet för att nå ett bättre fungerande ekonomiskt och politiskt system går följaktligen genom ändringar i den institutionella ramen, dvs i beslutsregler och arbetsformer för riksdagen, regeringskansliet, Riksbanken, kommunerna och organisationerna. Dessa ändringar i den politiska incitamentstrukturen syftar till att begränsa det kortsiktiga handlingsutrymmet för politiker, dvs ekonomerna. har idag kommit fram till en ståndpunkt som skiljer sig markant från den keynesianska som härskade för 20 år sedan. Vi har kommit fram till motpolen.

Det finns emellertid en fundamental svaghet i Lindbeckkommissionens rapport. Resonemanget bortser ifrån att de institutioner och de spelregler som utvecklats i Sverige under efterkrigstiden i stor utsträckning är ett utslag av den ideologi, som bestämt och styrt svensk ekonomisk politik under det senaste halvseklet. Ideologin är i stort sett den socialdemokratiska. Den har varit mycket framgångsrik som en "metaideologi" – en överideologi som varit förankrad inom stora delar av väljarkåren, långt inne i det borgerliga blocket.

Om nu målet är att ändra på politikens innehåll genom att ändra i institutionerna, måste vi också ta upp ideologiska aspekter och politiska preferenser till debatt – ett område som också brukar vara tabubelagt för ekonomer. Jag kommer nu till vad jag uppfattar som den centrala frågan för kvällens debatt: Hur skall institutionella reformer förankras i folkopionen? Jag vill starkt understryka att det måste finnas ett brett stöd hos politiker och hos allmänheten för att genomföra ändringar i institutioner och spelregler. Övergången blir annars inte trovärdig. Därmed blir de önskade effekterna av de institutionella ändringarna svaga eller i värsta fall förvärrar de den ekonomiska situationen. För att uttrycka det drastiskt: vi kan inte ha en situation där olika aktörer spelar efter olika spelregler.

Svårigheten att genomföra en övergång från en uppsättning institutioner till en annan kan illustreras med begreppet *stabiliseringspolitisk regim*. En sådan regim är ett system som beskriver de grundläggande ekonomisk-politiska spelreglerna. Dessa bestämmer förväntningarna och beteendet hos såväl allmänheten som regeringen, de två huvudaktörerna i det ekonomisk-politiska spelet. Den stabiliseringspolitiska regimen omfattar hela den institutionella ramen för den ekonomiska politiken, dvs lagstiftningen, författningen, reglerna för arbets- och kapitalmarknaden, för arbetsformerna i riksdagen samt inte minst för Riksbanken. Det är denna institutionella ram som har ett avgörande inflytande på det långsiktiga makroekonomiska förloppet enligt

dagens ekonomiska forskning.

Det finns i princip två huvudtyper av regimer, nämligen normbaserade och diskretionära (keynesianska) regimer. De normbaserade begränsar det kortsiktiga handlingsutrymmet för politiker medan de keynesianska ger stort handlingsutrymme på kort sikt för regeringen och riksdagen. Nu förespråkas ett byte av regim med hjälp av institutionella förändringar bort från den keynesianska regimen i riktning mot den normbaserade modellen. Denna övergång – detta regimskifte – riktar ljuset mot det som i inbjudan till kvällens diskussion betecknas som "folkopinionen".

Viktiga väljargrupper och starka särintressen omfattar nämligen en keynesiansk modell för närvarande. Det är denna modell som har styrt och fortfarande styr såväl politikers som väljares beteende i vårt land. Ekonomerna är ju själva som kår skyldiga till detta tillstånd. De har ju försökt uppfostra allmänhet och studenter under hela efterkrigstiden med ett keynesianskt budskap – och varit framgångsrika. Läroböckerna från högstadiet, gymnasieskolan och universiteten är präglade av detta synsätt, inte av dagens nya variant av institutionalism.

Som stöd för mitt påstående att svenska väljare uppvisar ett keynesianskt reaktionsmönster vill jag peka på väljarnas beteende som det kan följas dels i valutslagen, dels i olika opinionsmätningar. *Figur 1* beskriver industrikonjunkturen och valutfallet under enkammarriksdagen 1970-1991. Figuren visar att den sittande regeringen får behålla makten vid högkonjunkturer – så blev fallet 1970, 1973, 1979, 1985 och 1988 – och förlorar den vid lågkonjunkturer som 1976, 1982 och 1991. Vi har åtta observationer och sambandet förefaller så stabilt man rimligtvis kan begära i samhällsvetenskapliga studier. Detta mönster vill jag tolka som att väljarna, i alla fall marginalväljarna, är keynesianska i sin bedömning på valdagen: de belönar regeringen för goda tider och straffar den vid dåliga, eftersom väljarna föreställer sig att regeringen på kort sikt kan styra konjunkturen. Partierna bidrar själva till denna bild i valkampen.

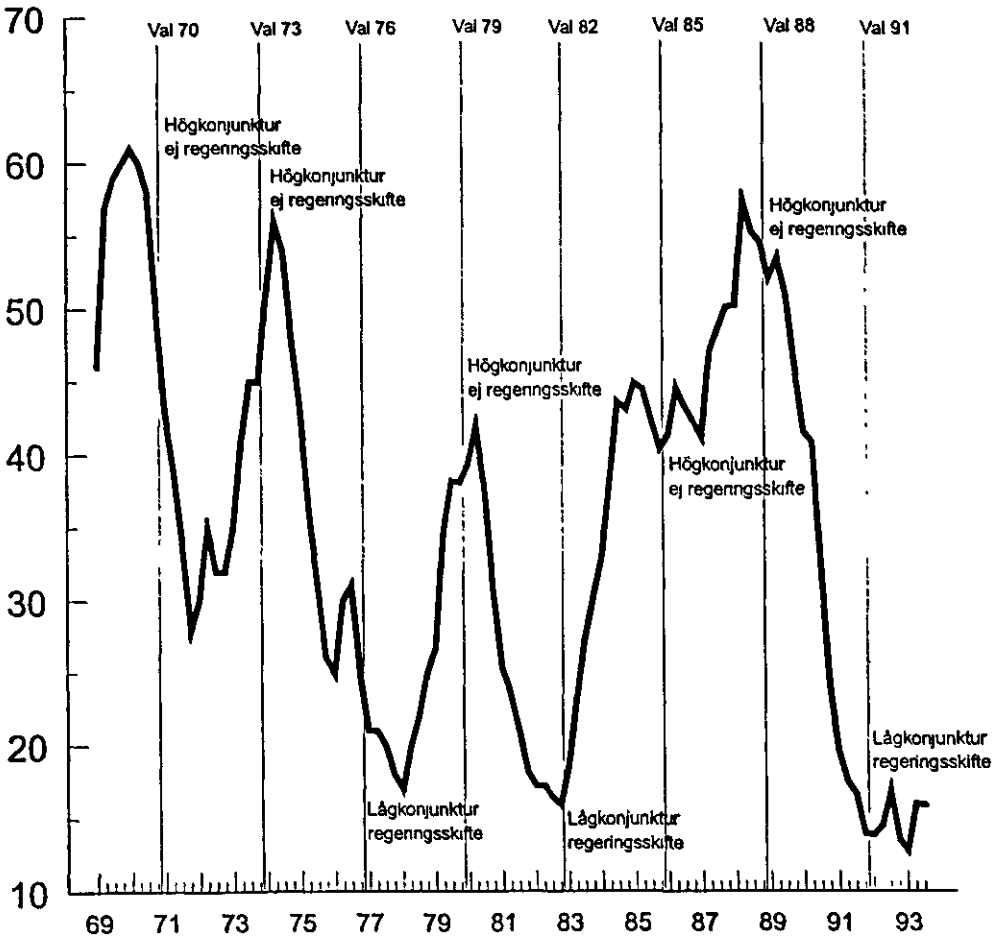
En annan slående illustration av hur starkt väljarnas uppskattning av regeringen är kopplad till stabiliseringspolitiken är det socialdemokratiska partiets popularitetsras under 1989. I januari 1989 hade socialdemokraterna enligt SIFO 44,3 procent av väljarna bakom sig. Ett år senare var siffran 34,0 procent, ett unikt fall i partiets historia. Fallet är direkt kopplat till tre tidpunkter då ekonomiska åtstramningar var på tapeten.

Om nu väljarna väntar sig att politiker skall bete sig diskretionärt (dvs keynesianskt), tvingas också politiker av den politiska konkurrensen att göra det. Det är den fundamentala regeln för politisk överlevnad. Dessa förväntningar och beteenden blir självförstärkande och därmed konsistenta med den rådande regimen.

Jag kan illustrera resonemanget med ett uttalande av Milton Friedman. Han hävdade i samband med att Nixon införde priskontroller att om det amerikanska folket trodde på häxkonst, så var presidenten tvingad att utöva häxkonst.

För att förslagen om institutionella reformer à la Lindbeckkommissionen skall bli framgångsrika krävs att politiker samt allmänheten-väljarna verkligen övertygas om värdet att byta "modell", (att den nya regimen är trovärdig) och därmed är villiga att relativt snabbt lära sig de nya spelreglerna. Kruxet är att ekonomerna, liksom statsvetarna och sociologerna, inte har någon uttalad strategi för att genomföra den nödvändiga förändringen i opinionen hos allmänheten och hos politiker. Den som läser tex Lindbeckrapporten finner att detta problem knappast har berörts. (Till en början har ekonomerna svårt att bli ense *inom* professionen om den lämpliga politiken. Detta problem bortser jag ifrån genom att helt sonika utgå ifrån att ekonomkåren sluter upp

Figur 1 **Industrikonjunkturen och valen till enkammarriksdagen.**



mangrant bakom olika förslag till institutionella reformer.)

Hur kan folkopinionen vändas till acceptans för nya spelregler? Vi måste till en början konstatera att det inte finns någon generell modell som beskriver processen hur nya ekonomiska idéer får ett genomslag hos väljare och politiker och så småningom påverkar den stabiliseringspolitiska strategin. Läroböckerna i ekonomisk politik (makroekonomi) handlar som regel om olika ekonomisk-politiska skolor men inte om hur övergången från en typ av politik till en annan bör göras. Jag är benägen att dra en parallell med utvecklingen i Östeuropa. Det har inte funnits läroböcker i den fredliga övergången från socialism till kapitalism.

Vi kan söka ett svar i den ekonomiska politikens historia på frågan: under vilka förhållanden ändras den ekonomiska politiken på ett fundamentalt sätt?

Min uppfattning är att ett antal faktorer samverkar när ett framgångsrikt regimbyte kommer till stånd – se *Tabell 1*.

Låt mig använda tabellen som en primitiv checklista för dagens svenska situation.

För det första bör det finnas en ny teori eller en ny ansats som någon grupp ekonomer, helst samtliga ekonomer, anser överlägsen den existerande teorin om den

Tabell 1 **Varför ändras den ekonomiska politiken? Några drivkrafter.**

1.	Nya idéer, teorier och tolkningar om den ekonomiska politiken vinner acceptans.
2.	De gamla idéerna och teorierna (den gamla modellen) framstår som missvisande eller misslyckade (*unsustainable*).
3.	Exceptionella omständigheter (som regel kriser och krig) tvingar fram en ny ekonomisk politik.
4.	Ideologins och särintressenas roll.
5.	Exceptionella politiker genomför en omläggning av den ekonomiska politiken.

ekonomiska politiken. Här kan vi i dagsläget peka på tankegångar och förslag som bl a Ekonomikommissionen har fört fram. Dessa är emellertid inte lika tydligt sammanhängande som den enkla keynesianska modellen.

För det andra måste den gamla politiken och därmed också den teori och de institutioner som var förknippade med denna betraktas som misslyckade i förhållande till det nya alternativet. Det är oklart i vilken utsträckning som väljarna anser dagens ekonomiska svårigheter orsakade av den gamla modellen. I debatten finns företrädare för uppfattningen att dessa beror på den nya modell som politiker försökt införa över huvudet på folket.

Inhemsk politikomläggning har vid ett antal tillfällen drivits fram genom en internationell demonstrationseffekt. Det internationella inflytandet på svensk stabiliserings- och strukturpolitik har varit betydande, i synnerhet under de senaste åren. Vi har onekligen haft ett sådant inflytande från utbudsekonomin och avregleringspolitiken i Reagans USA och Thatchers England.

För det tredje underlättas ett regimbyte av exceptionella omständigheter av typen en djup kris som bidrar till ett omtänkande ungefär som 1930-talets depression banade väg för keynesianismen. Det makroekonomiska förloppet under de senaste 2 – 3 åren måste beskrivas som en allvarlig kris. Väljarna kan emellertid undra vad som orsakat krisen. Den leder till ett omtänkande bara om den betraktas som ett resultat av de gamla spelreglerna. För det fjärde påverkas processen av den politiska ideologin och maktställningen hos olika särintressen. Den socialdemokratiska ideologin är i stort sett kallsinnig till de institutionella reformer som ekonomerna föreslår. En priviligierad ställning har nämligen givits åt olika särintressen med nära koppling till socialdemokratin. Dessa särintressen blir idag energiska motståndare till institutionella reformer som hotar deras position.

För det femte kan processen drivas fram av exceptionella politiker som är redo att genomföra förnyelsen på grund av en stark ideologisk övertygelse om vikten av förändring. Ideologin kan med andra ord såväl motverka som befrämja en politikomläggning. I litteraturen brukar man peka på just Margaret Thatcher och Ronald Reagan som exceptionella politiker som av ideologisk övertygelse drivit fram förändringar.

Andra drivkrafter kan läggas till listan. Jag vill betona att vi skall knappast vänta oss någon allmängiltig förklaring till politikomläggning.

Vi kan lära oss en del från olika episoder med politikomläggning i den ekonomiska historien. När Sverige lämnade guldmyntfoten i september 1931 infördes prisstabilisering som mål för riksbankspolitiken, ett mål som även förespeglat Lindbeckkommissionen. Det fanns en acceptans för detta genom ekonomernas hårda propaganda under 1920-talet, vilken gjorde det svenska folket *price-level minded* enligt en utländsk bedömare. Samtidigt betraktades guldmyntfoten med stor skepsis efter 1920-talets svårigheter, stora arbetslöshet och tvära kast i den ekonomiska utvecklingen. Vidare var omständigheterna exceptionella genom krisläget. Det fanns politiker och beslutsfattare som grep tillfället genom att till-

kännage, när guldstandarden föll, att prisstabilitet skulle bli det nya målet.

Lärdomar kan också fås från keynesianismens gradvisa genombrott under efterkrigstiden. Här var ekonomkåren mycket aktiv som förespråkare av den nya modellen. Den gamla ansågs förlegad efter 1930-talets depression. Politiker som var kritiska mot marknadsekonomin fann att keynesianismen gav goda argument för ingripanden som de av ideologiska skäl ändå önskade genomföra. Tillväxten och ökningen i sysselsättningen under 1950- och 1960-talet tolkades sedan som ett stöd för den keynesianska uppfattningen.

En viktig lärdom av historien är att en politikomläggning ofta blir en lång och utdragen process. Den kräver ett byte eller åtminstone en ändring eller förskjutning i existerande ideologier och tankemönster, vilket är svårt att få till stånd på kort sikt.

Hittills har jag diskuterat förutsättningarna för att genomföra institutionella reformer i syfte att åstadkomma en bättre ekonomisk utveckling. Min slutsats blir att denna väg troligen tar lång tid att vandra innan vi når något mål. Man kan fråga sig om det finns en genväg. Går det att påskynda processen? Det finns ett antal länder där en ekonomisk kris blivit så akut och så allvarlig att detta omedelbart tvingat fram åtgärder och reformer. Om den svenska krisen skulle uppvisa ett sådant mönster, kan åtgärderna för att motverka den komma till stånd genast utan att vi tar vägen via institutionella reformer. Framtiden får visa vilket vårt vägval blir.

Eskil Wadensjö:

Vi har nu fått två uppsättningar radikala reformförslag och jag lämnar ordet till sociologen Stefan Svallfors.

Stefan Svallfors:

"De allra flesta – Bengt Westerberg och några till undantagna – har idag accepterat tanken på att välfärdsstaten, som vi nu känner den, är omöjlig och inte heller önskvärd." Ja, så utbrister trosvisst stockholmsordföranden i Moderata ungdomsförbundet i en debattartikel i *Svenska Dagbladet* härförleden.

Det framgår av artikeln inte helt klart vem författaren avser med "de allra flesta", men bilden som frammanas är väl närmast av ett folkligt missnöje med välfärdspolitiken som den hittills förts. Höga skatter, offentligt organiserad vård och service, vittäckande socialförsäkringar, litet inslag av avgiftsfinansiering – de saker som sägs utmärka svensk socialpolitik, har måhända förlorat sitt folkliga stöd. 1991 års valresultat skulle i det perspektivet kunna begripas som att stora delar av befolkningen sagt farväl till den svenska välfärdspolitiken som vi hittills känt den.

Det intressanta med den utsagan är att den tycks delas av mer seriösa analytiker. I valanalyserna efter 1991 års val hävdar till exempel statsvetarna Mikael Gilljam och Sören Holmberg att "(s)ocialdemokraternas stora valnederlag och framgången för moderaterna och ny demokrati har ett klart samband med en ideologisk förskjutning bland väljarna – från vänsteråsikter till högeråsikter, från socialism till marknadsekonomi".

Andra mer teoretiskt sinnade samhällsforskare fyller på med förklaringar till varför välfärdspolitikens legitimitet enligt dem sviktar. Den västtyske sociologen Claus Offe hävdar att den representativa demokratin i själva verket undergräver stödet för välfärdspolitiken. Enligt Offe har den normativa grunden för välfärdsstaten ryckts undan av en samhällsutveckling där sociala gemenskaper och nätverk, i vilka fördelningsnormer och solidaritet formas, bryts sönder. Dessutom har nya klyvnadsdimensioner i befolkningen kommit att komplettera klasskillnaderna, på ett sätt som fragmentariserar och pluraliserar intressemotsättningarna. Offe sammanfattar dessa utvecklingstendenser som "destrukturering av kollektiv", en

Tabell 2 **Attityder till frågan "Skatterna går till olika ändamål. Anser Du att den mängd skattepengar som går till de ändamål som nämns nedan bör ökas, hållas oförändrade, eller minskas?"**

Andel som vill öka utgifterna samt balansmått (andel som vill öka minus andel som vill minska utgifterna)

	1986	1992
Sjuk- och hälsovård	47,3 (+44)	52,7 (+48)
Stöd till äldre (pensioner, äldreomsorg m m)	37,0 (+34)	60,3 (+50,8)
Stöd till barnfamiljer (barnbidrag, barnomsorg m m)	42,6 (+34)	31,8 (+17)
Bostadsbidrag	13,0 (– 23)	13,1 (– 25)
Socialbidrag	16,7 (– 5)	13,2 (– 13)
Forskning och högre utbildning	45,4 (+40)	37,6 (+30)
Den vanliga skolan (grundskolan och gymnasieskolan	32,2 (+31)	50,1 (+49)
Sysselsättningspolitiska insatser	56,0 (+46)	61,7 (+55)
Statlig och kommunal administration	1,9 (– 53)	2,5 (–68)
(n)	(ca 980)	(ca 1 500)

samtidsdiagnos som delas av andra teoretiker som Jürgen Habermas och Ulrich Beck. Där tidigare homogena och solidariska klasser lade grunden för välfärdspolitiken har vi nu fått en fragmentariserad intressekonflikt där stödet för välfärdspolitiken undergrävs.

Hur ser då detta ut i 1990-talets Sverige? Finns det verkligen tecken på att den svenska välfärdspolitiken som den hittills förts börjat förlora sitt folkliga stöd? Försvinner verkligen klasskillnaderna och ersätts med nya konfliktdimensioner? Det är bland annat för att söka svar på frågor som dessa som vi i forskningsprojektet "Den svenska välfärdsopinionen" analyserar opinionsdata från Sverige och andra länder under 1980- och 1990-talen. Det jag tänkte göra här är att presentera några data om hur attityder på olika välfärdspolitiska områden förändrats under åren 1986–1992, en period då den kritiska debatten om välfärdsstaten blommat ut på allvar. De fyra konkreta områden som behandlas är för det första vilka välfärdspolitiska områden svenskarna anser att det skall satsas mer eller mindre skattepengar på, för det andra vem man anser vara bäst lämpad att sköta olika former av service: stat och kommun eller någon annan, för det tredje hur man anser att olika välfärdspolitiska tjänster och försäkringar bör betalas och avslutningsvis om man tror att välfärdspolitiska tjänster och bidrag missbrukas.

Mer eller mindre utgifter?

I *Tabell 2* visas hur attityderna till välfärdspolitiska utgifter på olika områden ändrats från 1986 till 1992. Det övergripande intrycket från tabellen är stabilitet. Det är i stort sett samma områden som anses vara mest i behov av utökade utgifter vid det senare undersökningstillfället som det förra, och förändringarna i procenttal är ofta marginella. Det finns inga tecken på en opinionssvängning i anti-välfärdsstatlig riktning. De förändringar som kan spåras går ofta åt andra hållet, i riktning mot ett förordande av högre utgifter.

Jämför vi enskilda punkter i tabellen framgår att det framförallt är ifråga om stöd till de äldre samt för grund- och gymnasiekola som fler vill ha högre utgifter 1992 jämfört med 1986. Det enda välfärdspolitiska område där en klar opinionsförändring i riktning mot minskade utgifter skett är stöd till barnfamiljer, där färre vill öka utgifterna 1992 än 1986. Den motsägelse som framträdde ur opinionsbilden 1986, där många ville ha ökade välfärdspolitiska utgifter, men få tycktes beredda att acceptera utgifter för de

Tabell 3 **Attityder till frågan "Vem anser Du i allmänhet är bäst lämpad att sköta följande service?"**

Andel som svarar "stat och kommun" samt kategorin med näst störst andel

	1986	1992
Utbildning	84,8–7,6 (1)	81,5–11,2 (1)
Sjukvård	83,3–8,8 (1)	77,5–14,2 (1)
Barnomsorg	48,6–29,4 (2)	48,4–20,4 (1)
Äldreomsorg	75,5–10,6 (2)	75,9–9,9 (1)
Socialvård	87,8–3,6 (3)	85,5–4,4 (1)
(n)	(ca 960)	(ca 1 420)

1=Privata företag
2=Familj och anhöriga
3=Kombination stat/kommun+annan

Tabell 4 **Attityder till frågan "Hur anser Du att nedanstående verksamheter bör finansieras?" 1986 och 1992.**

Andel som svarar "bör i större utsträckning betalas genom särskilda avgifter från dem som använder tjänsterna"

	1986	1992
Utbildning	21,6	25,4
Sjukvård	10,1	9,7
Barnomsorg	36,7	36,6
Äldreomsorg	–	8,1
(n)	(ca 970	(ca 1 490)

tjänstemän som skall administrera välfärdspolitiken, har ytterligare skärpts 1992. En övervägande del av befolkningen vill nu ha en nedskärning av utgifterna för kommunal och statlig administration.

Utgifter för riktade bidrag som socialbidrag och bostadsbidrag har vid bägge tillfällena ett klart lägre opinionsstöd än mer generella program. Det kan förklaras både av att bidragen går till en mindre del av befolkningen, av att prövningsförfarandena som är nödvändiga i dessa program kan väcka kritik om onödig byråkrati och av att misstankar om missbruk kan uppstå ifråga om bidrag där mottagarna måste bevisa sitt behov av stöd. Det låga opinionsstödet för dessa program behöver därför inte nödvändigtvis tyda på en låg generositet mot social- och bostadsbidragens mottagare.

Vem skall sköta välfärdspolitiska tjänster?

Om inställningen till olika välfärdspolitiska utgifter inte tyder på något sviktande stöd för den hittillsvarande välfärdspolitiken, vad är då fallet vad gäller välfärdspolitikens organisering? Här hittar vi i *Tabell 3* en del intressanta förändringar, men inte riktigt av det slag vi kanske kunde förvänta oss. Här redovisas den andel som svarar "stat och kommun" på frågan om vem som är bäst lämpad att sköta offentlig service, samt den kategori av svar som fått den näst största andelen.

Som framgår väljs privata företag oftare som bäst lämpade att sköta service 1992 jämfört med sex år tidigare. Detta har dock inte inneburit en motsvarande nedgång för kategorin stat och kommun. Det är bara när det gäller sjukvården det finns någon sådan tendens. I stället är den stora förändringen att familjens ställning ifråga om barnomsorg och äldreomsorg försvagats. I 1992 års undersökning är det bara 11,2 procent som ser familjen som bäst lämpad att sköta barnomsorg, och 4,6 procent som säger detsamma för äldreomsorgen.

Den fråga som ställdes fångar kanske inte till fullo stödet för en pluralism av olika serviceleverantörer, eftersom frågan avser vem man anser *bäst lämpad* att sköta olika tjänster. Det är möjligt att en del av de svarande föredrar en ordning med flera olika serviceleverantörer av samma tjänster.

Hur skall välfärdspolitiken betalas?

När det gäller välfärdspolitikens finansiering är intrycket av stabilitet än mer påtagligt. Som framgår av *Tabell 4*, är det

Tabell 5 **Attityder till socialförsäkringarnas finansiering.**

Andel som svarar "Bör i större utsträckning betalas av den enskilde genom egna försäkringspremier, samtidigt som skatter och arbetsgivaravgifter sänks"

	1992
Sjukförsäkringen	21,6
Arbetslöshetsförsäkringen	29,1
Pensionerna	22,6

bara på utbildningens område som något fler vill ha en ökad avgiftsfinansiering av välfärdspolitiska tjänster. Det är 1992 precis som 1986 endast beträffande barnomsorg som ökad avgiftsfinansiering har någon opinionsförankring att tala om. På det nya område som inkluderades i 1992 års undersökning, äldreomsorg, är stödet för ökad avgiftsfinansiering svagast.

Utöver ökad avgiftsfinansiering kunde man också tänka sig att olika socialförsäkringar i större utsträckning betalas av den enskilde genom egna försäkringspremier, samtidigt som man sänker skatter och arbetsgivaravgifter. I *Tabell 5* redovisas hur stor andel av svenskarna som anser att detta är önskvärt för att finansiera socialförsäkringarna.

Som framgår är opinionsstödet för detta lika litet som för ökad avgiftsfinansiering av tjänster, trots att frågan explicit knyter ökad egenfinansiering till sänkta skatter och arbetsgivaravgifter. Till tabellen kan läggas att klasskillnaderna är mycket tydliga i svaren. Men mellan 10 och 15 procent av arbetarna anser att ökad egenfinansiering är önskvärd, anser t ex mellan 40 och 55 procnent av företagarna detsamma.

Förekommer fusk och missbruk?

Till sist kan vi studera förekomsten av välfärdspolitisk misstänksamhet, det vill säga föreställningar om att bidrag och tjänster går till människor som inte har

Tabell 6 **Attityder till frågan "Hur vanligt tror Du det är att sociala bidrag och tjänster utnyttjas av sådana som egentligen inte behöver dem?" 1986 och 1992.**

Andel som svarar "instämmer helt" eller "instämmer delvis" på olika påståenden.

	1986	1992
Många av dem som utnyttjar sjukvården är inte alls särskilt sjuka	54,9	59,5
Många av dem som får arbetslöshetsersättning skulle kunna få ett arbete om de bara ville	81,8	70,2
Många av dem som får socialbidrag är egentligen inte fattiga	72,4	70,1
Många av dem som får bostadsbidrag borde flytta till mindre och billigare bostäder	58,5	64,6
Många av dem som sjukskriver sig är egentligen inte sjuka	68,3	70,5
(n)	(ca 980)	(ca 1 500)

rättmätigt behov av dem eller som till och med fuskar till sig bidrag. I *Tabell 6* redovisas ett antal påståenden om detta.

Intrycket är även här en påtaglig stabilitet. Den minskade misstänksamheten om att arbetslöshetsersättningen går till sådana som inte vill arbeta kan säkert helt förklaras av den högre arbetslösheten 1992. Som framgår har misstänksamheten stor utbredning i befolkningen. Det bör dock påpekas att det bara är den sista frågan, om sjukskrivning, som handlar om direkt fusk. De andra frågorna handlar snarare om känslor av en allmän släpphänthet mot dem som anses som mindre behövande.

Opinionsmönster och klyvnadsdimensioner

Om stabilitet är det genomgående intrycket i de aggregerade svaren, gäller detsamma om vi tittar på svarsmönster eller åsiktsskillnader mellan olika samhällsgrupper. Det är precis samma frågor som 1992 har ett starkt samband som 1986. Opinionsmönstret är tämligen splittrat och mångdimensionellt. Det är alltså inte så att den som vill öka utgifterna på olika välfärdspolitiska områden automatiskt vill ha en statlig eller kommunal administration av tjänster eller automatiskt är mot ökad avgiftsfinansiering. Framförallt har attityderna till välfärdspolitiskt missbruk *(Tabell 6)* ett mycket svagt samband med andra välfärdspolitiska åsikter. Den utbredda misstänksamheten om fusk och annat missbruk av bidrag och tjänster har alltså ett mycket svagt samband med vad människor anser i andra välfärdspolitiska frågor.

När man jämför vad olika grupper anser om välfärdspolitikens olika aspekter, finner man igen samma stabilitet. Det har ju, som jag framhöll, ofta hävdats att medan konflikter runt välfärdspolitiken traditionellt stått mellan olika klasser, är det numer en multidimensionell konfliktbild, där andra klyvnadsdimensioner än klass kommit till eller till och med kommit att dominera. Konflikter mellan män och kvinnor, mellan privat och offentligt anställda, mellan bostadsägare och hyresgäster, mellan olika generationer, mellan skattebetalare och bidragsförsörjda eller mellan olika "konsumtionsgrupper" har ofta antagits vara nya centrala skiljelinjer i välfärdspolitiken.

Det slående är emellertid hur lite empiriskt stöd som egentligen genererats för teserna att klassmotsättningarna runt välfärdspolitiken lämnat plats för andra klyvnadsdimensioner. I de attitydmaterial jag diskuterat här finns än så länge inga indikationer på att de skulle stämma. 1986 var det klass och "klass-relaterade" faktorer som utbildning och inkomst som var klart dominerande i att strukturera attityderna till svensk välfärdspolitik. Sex år senare fanns inga tecken på att detta skulle ha förändrats. Vilka slutsatser våra fortsatta analyser av 1992 års material kommer att ge, är för tidigt att uttala sig om. Än så länge ser det dock ut som om spelet om den svenska välfärdspolitiken fortfarande framförallt är en fråga om olika klassers behov och intresse av välfärdspolitiska arrangemang.

Slutsats

Som framgått finns det lite som talar för att svenska folket sagt farväl till välfärdsstaten. Som opinionsbilden såg ut 1986, ser den i stort sett ut 1992. De smärre förändringar som kan spåras går lika ofta i riktning mot ett förordande av större välfärdspolitiska utgifter som tvärtom. Stödet för någon genomgripande förändring av välfärdspolitikens finansiering är lika litet 1992 som 1986. Det grundläggande opinionsstödet för socialpolitiken kombineras 1992 precis som 1986 med kritik av byråkrati och misstänksamhet mot välfärdspolitikens klienter. Det är fortfarande klass som är den dominerande konfliktaxeln.

Vilka implikationer har då de här resultaten? Framförallt pekar de på svårigheterna att drastiskt förändra den svenska välfärdspolitikens nuvarande inriktning. "Bengt Westerberg och några till" visar sig nämligen vara ganska många. Det är förhållandevis lätt att vinna uppslutning för svepande paroller om skattesänkningar och systemskiften. Men när generella program skall inlösas i praktiken, när betalningen för välfärdspolitiska tjänster skall förändras, när huvudmannaskap skall överflyttas, när socialförsäkringarnas finansiering skall göras mer individuell – då uppstår problem.

Med en mer positiv formulering kan man säga att de värden som den svenska välfärdspolitiken förkroppsligat – en mo-

dest omfördelning, kollektiv finansiering, ett omfattande statligt och kommunalt serviceutbud, höga välfärdspolitiska utgifter – fortfarande i allt väsentligt har en stark uppbackning i den svenska befolkningen. För engagerade socialreformister torde den svenska välfärdsopinionen utgöra en betydligt gynnsammare jordmån än för den som efter nyliberalismens anglosaxiska sammanbrott vill fortsätta experimentet på svensk mark.

Eskil Wadensjö:

Vi har nu hört två radikala reformförslag och vi har även hört om en folkopionion som i stort stöder den svenska välfärdspolitiken. Vi fortsätter debatten. Ordet är fritt.

Roger Pyddoke:

Jag vill fråga Stefan Svallfors: När ni har frågat om dessa utgifter för olika välfärdspolitiska insatser, har ni konfronterat dem som skall svara med någon form av budgetrestriktion, så att man har varit tvungen att öka skatter eller minska på någon annan utgift om man vill ha mera av en sak?

Stefan Svallfors:

Frågan formuleras så att det finns en knytning till skatterna i själva frågan. Däremot finns det ingen budgetrestriktion av det slaget att vi har 100 procent eller 10 miljoner eller något annat som skall fördelas. Det finns naturligtvis ett problem i det för att det finns en viss tendens att man vill ha både sänkta skatter och ökade utgifter om man kan få det. Men det korrigeras i viss mån av att det explicit hänvisas till skattefrågorna.

Detta är en fråga som vi har "ärvt" från en kollega till Olof Petersson, Axel Hadenius, där det finns data också för 1981 och den pekar på i stort sett samma mönster som vi har sett här.

Per-Martin Meyerson:

Jag undrar om inte frågeställningen i grunden gäller till vilket pris det svenska folket är berett att behålla välfärdsstaten. Om priset är noll vill nog majoriteten fortsätta att satsa på den generella välfärden. Om priset är mycket högt i termer av ekonomisk tillväxt, så att vi kommer efter i utvecklingen jämfört med de mer avancerade industriländerna i Europa, är man kanske beredd att diskutera en annan välfärdsmodell. Problemet är emellertid att vi egentligen inte säkert vet hur mycket av den generella välfärden som måste offras för att säkerställa tillväxten. Det finns inte tillräckligt med trovärdighet för ekonomernas uppfattning om det negativa sambandet mellan den offentliga sektorns storlek och ekonomins funktionsduglighet hos människorna. Vad den nu refererade utredningen egentligen visar är att men vill behålla välfärdsstaten men inte till vilket pris som helst.

Jag vill också passa på att ställa en fråga till vår prominente statsvetare. Om hela det svenska etablissemanget arbetar för ett svenskt medlemskap i EG men vid folkomröstning det visar sig att 60% röstat nej, är då svensk demokrati att betrakta som särskilt livaktig och väl fungerande eller är den i kris?

Stefan Svallfors:

Den första frågan man ställer sig är om verklighetsbilden är korrekt, om det är så som det uttrycks i titeln på en känd bok *Halkar Sverige efter?*. Om det är så kan det härledas till den struktur och omfattning som den svenska välfärdspolitiken har haft?

Olof Petersson:

Lars Jonungs framställning är, för att hårdra, en eminent bortförklaring i två akter. För det första är det socialdemokraternas fel och för det andra att det är opinionens fel att man inte kan göra något

nu. Det första påståendet reser en empirisk fråga. Är det socialdemokratin som bär skulden till dagens ekonomiska kris? Lindbeckkommissionens historiska förklaring till den ekonomiska krisen går ungefär två årtionden tillbaka. Efter 1970 regerade socialdemokraterna i sex år, sedan följde sex borgerliga år, därefter kom nio socialdemokratiska år och till sist tog de borgerliga över igen. Det blir några, men inte särskilt många, fler år med socialdemokratiskt styre. Men kanske vill de borgerliga frisvära sig från ansvar genom att bortförklara 1976–82 med att de var offer för den stora stygga socialdemokratin och dess ideologiska makt?

Beträffande opinionen vill jag göra en kommentar. Ekonomikommissionen avstod från att vara taktisk. Vi diskuterade visserligen en del övergångsproblem (om man skall gå från det nuvarande systemet till ett starkt modifierat system, är det viktigt att man beaktar de problem som kan uppstå vid övergången, inte minst för de stora socialförsäkringssystemen), men vi tog inte upp de politiskt taktiska frågorna. Vår uppgift som forskare var att säga sanningen. Om man lägger samman våra olika förslag så kan man se konturerna till en ny svensk modell. Om inte titeln redan var upptagen skulle vi ha kunnat kalla rapporten "Window of Opportunity". Det finns fortfarande möjligheter att handla och det är inte totalt mörkt. Vi pekar på ett antal ljuspunkter. Det finns också en möjlig politisk bas. Detta slag av konstitutionella reformer kräver för att bli trovärdiga en bred politisk enighet. Det framställs nu som om opinionen ligger fast som en järnhård restriktion på det politiska handlandet. Men det stämmer inte riktigt med de statsvetenskapliga studier som finns av svensk opinionsbildning. Det är möjligt att det inte finns någon studie av just dessa s k systemförändringar i ekonomisk politik, men en av de klassiska studierna om den svenska folkopinionen är undersökningen av omsättningsskattens införande 1959. Den visar att det var en stor folkopinion emot, men att skickliga politiker, inte minst Gunnar Sträng, genom politisk pedagogik lyckades ändra opinionen. Man skall inte underskatta det offentliga samtalets betydelse och övertygade politikers möjlighet att via goda argument vända opinionen. Frågan är då: vad har hänt nu efter Lindbeckkommissionens förslag? Är de politiskt möjliga att genomföra?

Det ser ut att inte bli någonting. Man kanske tar en och annan detalj, men det stora greppet att få till stånd ett samlat paket av institutionella reformer som väcker förtroende både inom och utanför landets gränser, den möjligheten har politikerna inte tagit. Om jag skulle behöva tvingas fördela den skuldbördan, menar jag att den faller tyngre på regeringen än på oppositionen, eftersom det ändå är regeringen som har ansvaret för att skapa samlade lösningar om man har den politiska viljan.

Redan på kvällen när Lindbeckkommissionens rapport lades fram, sänkte Carl Bildt förslaget genom att så starkt gå ut och hävda att det var ett stöd för regeringens politik, för den enda vägens politik, och därmed helt naturligt tvingade oppositionens ledare att fördöma förslaget som ett angrepp på arbetsrätten. Sedan var det politiskt omöjligt att få stöd för det.

När det gäller EU-frågan vet vi inte vad som kommer att hända. Om det blir denna skillnad mellan folkopinionen och den stora majoriteten bland de valda politikerna, måste det bli ett stort problem för demokratin. Systemet står inte och faller med det. Om det skulle bli nej i omröstningen, kommer det politiska systemet uppenbarligen att acceptera det och man hamnar i en helt ny situation och man kommer säkert att försöka lösa det. Livet går ju vidare. Men det måste framför allt bli stora legitimitetsproblem inom de politiska partierna. Det närmaste exemplet är vad som hände efter EG-omröstningen 1972 i Norge, som ju ledde till parti-

sprängningar inom Venstre och till år av utdragen kris för Arbeiderpartiet.

Lars Jonung:

Jag skulle direkt vilja kommentera vad Olof Petersson sade om att jag hade två bortförklaringar. Jag anser att han har en missvisande tolkning. När man ser på den socialdemokratiska politikens effekter på den ekonomiska tillväxten, går det inte att börja 1970, som Petersson gör, utan vi måste granska hela perioden från 1930-talet och fram till idag. Då måste vi uppmärksamma den typ av icke-marknadskonforma politik som har varit socialdemokratins kännetecken. Det finns väl formulerat i titeln på en bok *Politics against Markets*, dvs politik riktad mot marknaden. Socialdemokratin införde, framförallt under 40-talet, ett antal tillväxthämmande regleringar. Valutaregleringen kom 1940 och togs bort först 1989. Vi fick också hyres- och bostadsregleringarna, kredit- och kapitalmarknadsregleringarna i början på 50-talet samt ATP-systemet som socialiserade investerings- och sparverksamheten.

Systematiskt infördes den s k svenska modellen. Denna var i centrala avseenden inte en marknadsorienterad modell. De problem vi kan se i Sverige från 70-talets början och fram till idag i form av en försämrad makroekonomisk utveckling i förhållande till OECD kan knytas till den socialdemokratiska politiken och ideologin.

Hela den kraftiga expansionen i den politiska sektorn på marknadsekonomins bekostnad anser jag vara socialdemokratins unika bidrag till svensk ekonomisk utveckling. Lindbeckkommissionens rapport läser jag som en genomgående kritik mot detta modellbygge. Dess 113 punkter är ett program som i grunden bygger på liberala värderingar, inte på socialistiska eller socialdemokratiska.

Jag kommer nu över till den andra frågan att det vore opinionens fel om Lindbeck-programmet inte går att genomföra. Skall man genomföra det, måste det också finnas en acceptans hos folkopinionen för färdriktningen. Denna kan vara svår att åstadkomma. Vi ser ju hur socialdemokratin idag har svårt att hantera avvägningen mellan å ena sidan fundamentalismen och å andra sidan förnyelsen. Lindbeckkommissionens rekommendationer är oförenliga med den socialdemokratiska fundamentalismen, dvs den fundamentalism som gav oss en stor del av dagens ekonomiska problem.

Ulf Olsson:

Vi har hört intressanta jämförelser med 1930-talet. Det är riktigt att jämföra vad som nu sker med vad som hände under mellankrigstiden, även om de sociologiska mätningarna har svårt att fånga det. Men det är en stor skillnad mellan att gå från marknad till stat och att gå från stat till marknad. På mellankrigstiden började socialdemokraterna föra en politik som innebar att man på politisk väg fick en fördelning som gynnade de egna väljarna, samtidigt som tillväxten fortsatte. Så länge det gick att förena fördelningseffekterna och tillväxteffekterna fungerade den svenska modellen ganska bra. Många av de reformer under 1940- och 50-talen som Lars Jonung räknade upp hade den egenskapen att de var tacksamma från båda synpunkterna.

Nu skall man gå från stat till marknad, eftersom statens, dvs politikens, inflytande har blivit så stort att tillväxten hämmas. Det är svårare rent politiskt att driva en politik som skall minska politikens roll. Att skatten är för hög kan man få stöd för, men det är svårare att visa att det lönar sig att avskaffa förmåner som man själv har glädje av.

Det finns en viktig tidsaspekt också. Institutionella förändringar sker inte snabbt, eftersom det också handlar om människors föreställningsvärld. På mellankrigstiden hade vi två kriser innan

marknadsmisslyckandet stod klart och man lade om politiken. Går vi till den senaste omsvängningen, så tror jag att förändringen nu är på väg. Vi hade en kris på 1970-talet, men då försökte man lösa den med traditionella sätt. Nu har vi kris nummer två, och då börjar man tänka om på allvar.

Hans Rödén:

Jag skulle vilja ställa en fråga rörande den svenska ekonomiska politiken till Lars Jonung. Jag tror att alla ekonomer, inte bara ekonomiska historiker, kan konstatera att både penning- och finanspolitiken var helt otillräckligt åtstramande efter de stora devalveringarna i början på 1980-talet. Den absolut livsnödvändiga "devalveringseftervården" sköttes ju inte alls! Därigenom bereddes inte något samhällsekonomiskt utrymme för Sveriges mycket stora utlandskonkurrerande sektor, både inom varu- och tjänsteproduktionen, att expandera och därigenom realekonomiskt utnyttja de stora devalveringarna på ett positivt sätt! I stället blev denna helt obefintliga "eftervård" (tillsammans med den mycket starka internationella högkonjunkturen och de i och för sig helt nödvändiga avregleringarna av de svenska kredit- och valutamarknaderna samt den lika nödvändiga skattereformen!) den enligt min mening viktigaste orsaken till den fantastiska fastighetspekulationsbubblan mot slutet av 1980-talet och allt det elände som den oundvikliga kollapsen av denna lämnade efter sig! Den "normpolitik" med en fast växelkurs som främsta "vapen" som fördes i stället för en riktig "devalveringseftervård" var naturligtvis klart otillräcklig för att bereda det nödvändiga realekonomiska utrymmet och förhindra 1980-talets spekulationsbubbla! Nu har dessutom normpolitiken "kört i diket" ordentligt och kronan flyter som bekant från den 19 november förra året.

Min konkreta fråga till Lars Jonung är: Vad förespråkar du för slags politik nu, skall vi fortsätta med någon form av modifierad "normpolitik" under en flytande växelkurs, exempelvis med en klart uttalad norm för penningmängdens tillväxt, och hur skall vi denna gång hantera "devalveringseftervården", särskilt med en betydligt större effektiv devalvering nu, efter att kronan "släpptes fri", än i början av 1980-talet? (Även om den mycket låga aktivitetsnivån i den svenska ekonomin för närvarande snarare nödvändiggör ytterligare expansiva åtgärder!)

Lars Jonung:

Normpolitiken har på ett olyckligt sätt blivit förknippad med en fast växelkurs. Den fasta kursen var ett medel att nå prisstabilitet, dvs låg inflation. Sedan bedrevs en penning- och finanspolitik, som var inkonsistent med en fast växelkurs och prisstabilitet.

Först såg vi en expansionspolitik fram till 1989–90. Efter denna acceleration försökte den ekonomiska politiken tvärbromsa. Ekonomin kastades från överhettning in i iskall avkylning. Resultatet blev att växelkursen inte kunde hållas fast längre. Då är det viktigt att komma ihåg att det ursprungliga målet för normpolitiken var att hålla en låg långsiktig inflationstakt utan tvära kast i politiken. Det är i korthet min rekommendation för den ekonomiska politiken ännu idag.

Hans Rödén:

Det kan aldrig framföras starkt nog att om man bedriver en långsiktigt riktig strukturpolitik vad gäller den offentliga sektorn, får man desto större reala möjligheter att bedriva en framgångsrik kortsiktig konjunkturpolitik, särskilt i dagens värld med de allt viktigare rationella förväntningarna på de allt mer upplysta och sofistikerade och att mer internationellt integrerade marknaderna för varor, tjänster och kapital!

Lars Jonung:

Om den långsiktiga politiken är tillräckligt trovärdig, finns ett utrymme för kortsiktiga avvägningar. Det är dock svårt att nu etablera en trovärdighet som tillåter den typen av avvägningar. Vi har hamnat i ett läge efter deprecieringen 1992 där trovärdigheten för det svenska politiska systemets möjligheter att hantera budgetunderskottet inte är hög.

Erik Dahmén:

Ambitionerna, antydda av rubriken på kvällens debatt, att ge nationalekonomin mer samhällsvetenskaplig bredd, här i Sverige t ex i Ekonomikommissionens rapporter i våras, är glädjande och lovvärda. Men de skulle ha varit mer lovande, om det verkligt grundläggande problemet i de västliga industriländernas s k blandekonomiska system klargjorts. Nu ägnas intresset, i och för sig oftast på goda grunder, överlag dels ekonomisk politik i vanlig mening dels ett stort antal institutionella förhållanden, i vid mening, som är ineffektiva och ibland skapar svårigheter för denna politik. Men detta rör inte det viktigaste utan i många fall bara följder av de sammanhang som skapat det grundläggande problemet. Att det måste vara fråga om ett sådant framgår, tycker jag, tydligt nog av en återblick på vad som hänt i Sverige och har många motsvarigheter på andra håll.

Vi kunde i slutet av 1930-talet se tillbaka på drygt ett halvt sekel med snabb levnadsstandardhöjning, underbyggd av en omfattande kapitalbildning, som inte resulterat i någon kvarstående nettoskuld till utlandet. Stora arbetslöshetsproblem hade varit konjunkturella. Penningvärdet, dvs "kronans köpkraft i konsumentens hand", var inte lägre än vid 1800-talets slut, om man tar hänsyn till alla de nya nyttigheter som tillkommit sedan dess.

Idag kan vi notera att sedan 1960-talets slut har standardhöjningen, särskilt om de många miljöskadorna beaktas, varit ganska långsam och kapitalbildningen har inte varit lika omfattande men ändå har vi dragit på oss en mycket stor nettoskuld till utlandet. En stor arbetslöshet ser inte ut att vara bara konjunkturell och låter sig inte lika bra bekämpas med samma medel som förr. Och, slutligen, penningvärdet har oavbrutet försämrats och är idag en bråkdel av vad det var för femtio år sedan.

Denna samhällsekonomiska scenförändring, med vissa tankeväckande gradskillnader gemensam för de blandekonomiska västliga industriländerna, kan inte gärna ha berott bara på tafatthet och otur i den ekonomiska, bl a konjunkturpåverkande, politiken, t ex på frånvaron av fasta normer för penning- och valutapolitiken. Inte heller på ett antal irrationella institutionella förhållanden. Förklaringen måste sökas på ett annat plan. Låt oss ta följande välkända ekonomisk-politiska kalkyl till utgångspunkt för sökandet:

De långtgående politiska ambitionerna att påverka resursanvändningen och inkomstfördelningen som varit utmärkande för de blandekonomier jag här tänker på har betytt mycket stora offentliga utgifter och motsvarande tillskott till efterfrågan på varor och tjänster. För att undvika alltför stor sammanlagd sådan efterfrågan måste man ha höga, köpkraftsindragande skatter. Denna kalkyl har varit klar nog på papperet men i verkligheten har två av dess grundförutsättningar visat sig vara verklighetsfrämmande, nämligen, för det första, att nya utgiftsbeslut inte fattas bara därför att det flyter in mer skattepengar. Och, för det andra, att inte skattebetalarna lyckas skaffa sig inkomsthöjningar för att underlätta skattebetalningen. Eftersom dessa förutsättningar inte uppfyllts, har det blivit ständig inflation och denna har, både som sådan och som följd av en del av de ekonomisk-politiska medel som tillgripits för att bekämpa den, på många sätt skadat samhällsekonomin.

Det fundamentala problemet har alltså varit en inbyggd motsättning mellan, å ena sidan, i demokratisk ordning och ofta i betydande enighet fattade politiska beslut och, å andra sidan, de reaktioner, den "obstruktion" mot deras följder, som av till självklarhet gränsande skäl utlösts i en i huvudsak fri och mot utlandet öppen marknadsekonomi med starka intresseorganisationer. Tydligt nog går det alltså helt enkelt inte att utan vådliga konsekvenser ha så långtgående politiska ambitioner som man haft i så många länder, och i Sverige mest av alla. Man må alltefter politiska värderingar beklaga eller gilla det men sådan är verkligheten.

Den utmaning för en samhällsvetenskapligt breddad nationalekonomi som detta utgör kan formuleras på följande sätt: Vilka politiska ambitionsnivåer är förenliga med vilka institutionella förhållanden? Vägledning för svar kan man få bara med hjälp av historisk, samhällsvetenskapligt bred analys. Om man i ekonomisk-politiska rekommendationer inte säger någonting klart om vilka institutionella förhållanden man antar vara påverkbara respektive opåverkbara på den ena eller andra sikten, är risken minst sagt stor att rekommendationerna innebär lösa eller hårda slag i luften. Alldeles som så många av dem gjort sedan vid det här lagt ganska länge.

Lars Kalderén:

Ett av våra problem är att paradigmskiftet är så färskt, vi har inte hunnit vänja oss av med de gamla incitamentssystemen och anamma de nya. Sverige har ju avregle-rats från en mild form av kommandoekonomi, som bestod framemot mitten av 1980-talet, till att bli en ganska städad form av marknadsekonomi för 1990-talet. Det finns ju vissa paralleller mellan denna utveckling och vad som hänt och händer i Östeuropa, även om förändringarna där åtminstone på sina håll framstår som snabbare och mera radikala. Vi läser ofta om hur svårt många har att ställa om sig till en ny syn på samhället och ekonomins funktionssätt i dessa länder. Tillvänjningsperioden blir lång. Till osäkerheten hos de ekonomiska aktörerna bidrar oenigheten hos ekonomer och andra experter hur incitamenten skall se ut för att öka tillväxten och återställa balansen i den svenska ekonomin. Mycket av institutionsbyggandet ligger alltjämt i stöpsleven: bostadspolitiken, uppföljningen av den stora skattereformen, pensionssystemet, osv. Inte undra på att ekonomerna saknar fast grund för sitt modellbyggande och gemene man riktlinjer för sitt handlande!

Olof Petersson:

Det sista är nog oerhört viktigt och vi försöker bara antyda övergångsproblemen. Erfarenheterna från 1980-talet är att förändringarna genomfördes utan att man hade tillräckligt beaktat de olika reformernas inbördes samband och inbördes tidsschema. (När det gäller skattereformerna pågår ändå ganska stora utvärderingar.)

Jag vill ge ytterligare en förklaring till den nuvarande krisen. Det är obestridligt att detta land haft socialdemokratiska statsministrar och regeringar under en lång tid. Det finns en avhandling av Emil Uddhammar som studerar ett antal stora politiska beslut under dessa år. Han undersöker de politiska partiernas principiella uppfattning om staten. Slutresultatet är att det egentligen råder en konsensus. Det är inte socialdemokratin som har klubbat igenom en viss syn på staten mot en enad borgerlighet, utan det viktiga är att det råder samstämmighet.

Folkomröstningsinstitutet förverkligar folkviljan och är ett speciellt demokratiskt institut. Skulle folkomröstningsinstitutet kunna hjälpa oss i den politik som vi diskuterar nu? Absolut inte när vi kommer till Erik Dahméns problem. Just detta institut skulle förvärra det dilemma

som vi har. Beträffande det fundamentala problemet i blandekonomin tror jag att det finns flera lika grundläggande problem och till och med att detta kanske är normalfallet av problem i denna typ av samhälle som baseras på delvis olika samhällsorganisatoriska principer. Man rör sig med dilemman, avvägningar. Den viktigaste empiriska observationen är att detta dilemma ser litet olika ut i olika system. Ett exempel är den obalans som kan uppstå mellan statens inkomster och utgifter. På goda empiriska grunder kan man dessutom hävda att variationerna står i samband med de politiska institutionerna. Just budgetprocessens utformning spelar en roll för i vilken mån man löser detta dilemma. Man kan inte fatta beslut om budgeten via folkomröstningar, för då kan det bli som i den senaste omröstningen man genomförde i Schweiz om ytterligare en semesterdag, till Wilhelm Tells minne. Alla förslag om goda utgifter har naturligtvis lätt att gå igenom, men för skattehöjningar är det däremot desto svårare. Det måste finnas en annan beslutsform, en stram budgetprocess.

Däremot skulle jag vilja rekommendera folkomröstning inom ett annat område, som i många länder tillhör obligatoriska folkomröstningar, och det är grundlagsändringar. Tanken är att grunderna i styrelseformen bör folket självt få uttala sig om. Om vi menar att övergången till ett delvis nytt system, med ett annat perspektiv på statens roll i samhället, är en så stor och viktig förändring att det är att jämföra med grundlagsändring, skulle en motsvarande procedur kunna tillämpas. Ett sådant nytt samhällskontrakt skulle kunna framförhandlas genom statsmannaskap och kraftfullt politiskt ledarskap. Resultatet skulle sedan kunna framläggas för folket i en folkomröstning. På så sätt skulle politiskt ledarskap kunna förenas med folklig legitimitet.

Per-Martin Meyerson:

Jag undrar om inte Lars Jonung är lite för pessimistisk när det gäller våra möjligheter att åstadkomma institutionella förändringar genom att påverka opinionsbildningen. Vi lyckades ju i alla fall att få svenska folket eller åtminstone dess representanter att förstå nödvändigheten av svenska företags utländska direktinvesteringar. Vi lyckades förklara varför löntagarfonder var såväl politiskt som ekonomiskt omöjliga, varför vi behövde en ny jordbrukspolitik och vi lyckades nästan förklara att vi behöver en ny bostadspolitik. Jag tycker dessa exempel inger viss optimism när det gäller den politiska debattens möjligheter att åstadkomma institutionella förändringar i rätt riktning.

Lars Jonung:

Det finns en svensk politisk idyll men det finns också en svensk politisk strid, där socialdemokratin har varit den drivande kraften. Jag tänker i första hand på ATP-frågan. Det svenska folket valde mellan två olika vägar för kapitalbildningen och därmed för kontrollen över sparandet och investeringsvolymen. Vidare är löntagarfonderna ett exempel på en strid med en klar ideologisk profil. Samma gäller för de kreditmarknadsregleringar som infördes 1951–52 av ett parti som var klart mot marknadsmekanismen. Det socialdemokratiska regeringsinnehavet användes för att i detalj styra och reglera på ett sätt som vi bör förklara med socialdemokratins ideologi. Jag vill alltså fortsätta att försvara min tolkning av de mekanismer som har bidragit till Sveriges relativa stagnation sedan början på 1970-talet.

Jag vill också snabbt beröra de intervjuundersökningar som presenterades här. Det finns fundamentala svagheter med alla studier om vad folk tycker om välfärdsstaten. I stort sett frågar man så här: Hur mycket anser du att andra skall betala för välfärdsstaten? Det är då mycket

lätt att svara att de skall betala si och så mycket och att vi skall ha så och så stora program. Den intressanta frågan skulle i stället vara denna: Hur mycket anser du att du vill betala av din inkomst för detta program?

Det är meningslöst att fråga vad du vill ha när det inte sätts i relation till dina kostnader. Det måste alltså finnas en budgetrestriktion med i bilden, i synnerhet idag med ett växande budgetunderskott.

Stefan Svallfors:

Frågan skall inte ställas som Lars Jonung gjorde, om det är andra som skall betala eller om du personligen skall betala utan frågan är om du tillsammans med andra är villig att finansiera. Att koppla den här typen av utgiftsfinansieringsfrågor till den andra biten av skatter den frågan är helt klart viktigt. Även om du gör den typen av koppling, att koppla finansiering till sänkta skatter och arbetsgivaravgifter, händer det inte så förfärligt mycket i dessa procenttal

Jag vill också kommentera frågan om konflikten att ställa upp i princip på ett visst sätt i välfärdspolitiska problem och sedan i praktiken att gå hem och göra något fullständigt annorlunda. För det första måste man efterlysa vilka konkreta empiriska indikationer som finns att det faktiskt är på det här viset. För det andra undrar jag också litet vad den praktiska politiken, rekommendationen, är?

Hans Rödén:

Med anledning av den allt mer djupgående konflikten mellan den öppna och aktiva demokratiska politiska processen vad gäller den mycket stora svenska offentliga sektorns omfattning, struktur och inriktning, å ena sidan, och det allt större behovet i ett mycket avancerat samhälle som det svenska av en stark och effektiv kontracyklisk ekonomisk politik, å andra sidan, undrar jag om man inte kunde skapa någon form av fristående "konjunkturfonder" som helt automatiskt får stora fördelnings- och allokeringsneutrala inbetalningar under en högkonjunktur och lika automatiskt gör stora fördelnings- och allokeringsneutrala utbetalningar under en lågkonjunktur, allt baserat på ett antal representativa och statistiskt snabbt och lätt fastställda konjunkturindikatorer?

Om man i skarpast möjliga kontrast mot dagens i det närmaste katastrofala situation på detta oerhört viktiga område gjorde en mycket kraftig åtskillnad mellan den stora svenska offentliga sektorns omfattning, struktur och inriktning, å ena sidan, och en korrekt kontracyklisk ekonomisk politik, å andra sidan, skulle ju den kortsiktiga konjunkturpolitiken inte alls paralyseras på samma dramatiska sätt som nu är fallet på grund av den totala sammanblandning av dessa maximalt åtskilda offentliga verksamhetsområden som gäller idag!

Eftersom samhällets institutioner i begreppets vidaste bemärkelse blir allt mer väsentliga för den postindustriella ekonomins funktionssätt och effektivitet och därmed för dess livsviktiga välståndsskapande förmåga, finns här ett utomordentligt stort utrymme för intelligenta och väl genomarbetade institutionella innovationer, exempelvis i linje med ovannämnda förslag!

Eskil Wadensjö:

Slutordet går nu till de tre inledarna.

Olof Petersson:

Jag tycker att det har varit en intressant debatt. Den visar att vi är inne i en omställningsprocedur som kanske är mer fundamental än man tror när man står mitt i den. Man bör alltid vara skeptisk mot alla tolkningar som går ut på att det är just nu som de stora förändringarna äger rum. Det har väl alla generationer

upplevt. Allt fler tecken tyder dock på att vi är inne i en förändring som är att jämföra med jordbrukssamhällets övergång till industrisamhället. Den stora omställningsprocess som vi har att göra med nu är hur ett industrisamhälle skall kunna förändra sina institutioner. Gamla etablissemang utmanas av internationalisering och individualisering.

Vi har ju bara diskuterat inrikesproblem och det som ligger inom de konkreta politiska institutionerna, men jag tror att det är viktigt att man har den här historiska bakgrunden. Den omställningsprocess som vi nu har diskuterat har egentligen att göra med hur vi skall betala skulden från 1970- och 1980-talen. Man borde snabbt lösa dessa kortsiktiga och medelfristiga problem för att verkligen kunna diskutera vilken samhällsorganisation som vi vill leva i om några decennier.

Lars Jonung:

Jag ansluter mig till Olof Peterssons slutord. Ekonomer diskuterar som regel Sveriges konkurrenskraft i termer av priset för svenska exportprodukter på världsmarknaden. Vi kanske bör bredda konkurrenskraftsmåttet. Vi måste nu konkurrera även med våra institutioner och våra beslutsformer. Det innebär att när vi öppnar vår ekonomi gentemot Europa så måste vi ha en arbetsmarknad och kapitalmarknad som fungerar åtminstone lika effektivt som i omvärlden.

Detta tror jag är en allvarlig utmaning för den svenska modellen. Med valutaregleringen försvann plötsligt den centrala förutsättningen för den socialdemokratiska politiken.

Denna omställningsprocess har börjat. Det finns en låglönechock som väntar oss nu när vi utsätts för konkurrens från ett antal före detta kommunistiska länder. Troligen måste vi med kraft ändra spelreglerna på arbetsmarknaden. Vårt pensionssystem bör göras om så att det blir mer individuellt för att passa den nya situationen.

Under de närmaste åren gäller det att finna en ny svensk modell för att ersätta den modell som bidrog till dagens ekonomiska och politiska svårigheter.

Stefan Svallfors:

Jag tycker att den här debatten har visat väldigt tydligt på att den sociala ingenjörskonsten är vid gott liv och mod. Lars Jonung efterlyser en strategi för att förändra folkopinionen. Olof Petersson presenterar med en befriande rättframhet Lindbeckkommissionens arbete. Denna debatt kommer sannerligen att fortsätta där de ideologiska föreställningar och föreställningar om det rättvisa samhället, osv kommer att spela en väldigt stor roll.

Eskil Wadensjö:

Jag vill tacka alla medverkande och förklarar mötet avslutat.