

Bokanmälningar

Bo Södersten (red):

Den offentliga sektorn

I somras läste jag en nyöversatt utgåva av några av Ronald Coase viktigaste artiklar (Coase [1992]). I det inledande kapitlet formulerar Coase ett viktigt motto för sina kolleger:

”Ekonomisk politik innebär ett val mellan alternativa samhällsinstitutioner som har kommit till genom lagstiftningen eller är beroende av den. De flesta ekonomer ser inte problemet så. De målar upp en bild av det ideala ekonomiska systemet och sedan jämför de bilden med vad de ser (eller tror sig se) och rekommenderar åtgärder som är nödvändiga för att uppnå detta ideala tillstånd utan att tanka så mycket på hur det skulle kunna göras. Analysen genomförs med stor fyndighet men svavar i luften. Det är vad jag kallar ’svarta tavlans ekonomi’”.

I antologin *Den offentliga sektorn* (SNS, 339 s) är det – vad jag kan se – ingen av nationalekonomerna (bara ekonom-historikern Christer Gunnarsson) som har Coase med bland sina referenser. Sakligt sett är det lite märkligt, med tanke på hur redaktören Bo Södersten betonar institutionernas betydelse för det offentliga samspelet med den övriga ekonomin. Coase nyansering av begreppet externa effekter (och vad som är meningsfullt att göra åt dem) är tex i hög grad relevant för diskussionen om bevekelsegrunderna för offentliga ingrepp.

Men framför allt tror jag både helheten och de flesta av delarna hade mått bra av att författarna reflekterat över Coase kritik. I större eller mindre utsträckning träf-

far den de flesta av bokens uppsatser. Utgångspunkten är en genomgång av ett antal teorier inom området, som förankras i något eller ett par exempel. Ibland mynnar framställningen ut i en plädering för att det ena eller andra systemet bör närma sig någon ideal modell, men hur och med vilka problem på vägen är det sällan läsaren får någon uppfattning om.

Det lysande undantaget är Jonas Agells uppsats ”Det svenska skattesystemet”. Om hans pedagogik hade fått stå modell för hela bokens uppläggning, så hade denna kommit betydligt närmare det ”lämpliga läromedel för akademisk och annan undervisning”, som utlovas i förordet.

Agell utgår konsekvent från konkreta exempel på olika slags skatter, och låter dessa illustrera olika principer och resonemang. Så småningom går han över i en genomgång av hela det svenska skattesystemet, så som det ser ut efter skattereformen, och försöker bedöma hur det påverkar ekonomins funktionssätt i olika avseenden. På så sätt får läsaren på en gång en föreställning om vad teorin har att säga om beskattning överhuvudtaget och en översikt över vad den empiriska forskningen kan bidra med när det gäller det rådande (och förutvarande) skattesystemets effekter.

Just detta föreställer jag mig att många frågar efter. Hur ser dagens offentliga system ut, men också: hur fungerar de i samspel med den övriga ekonomin? vilka alternativa utformningar vore tänkbara, om teorin finge säga sitt?

Det är bara fläckvis och delvis som bokens övriga kapitel motsvarar denna för-

hoppning. Magnus Henrekson skriver en avklarad version av sin avhandling, en pedagogisk genomgång av drivkrafter bakom de offentliga utgifternas tillväxt, men ganska lite om vad det offentliga betytt för *hela* ekonomins utveckling. Lars Söderströms genomgång av socialförsäkringarna närmar sig Agells vad den grundliga inledningen beträffar, men genomgången av de faktiskt existerande systemen är mycket summarisk. Det utförligaste avsnittet – om pensionerna – dubblar i väsentliga stycken den mer pamphlettartade essä i just detta ämne, som redaktören själv publicerar på sidorna dessförinnan.

När Lars Hultkrantz skriver om offentliga nyttigheter sorterar han teorier snarare än verkligheter. Det är viktigt och bra gjort men inte tillräckligt. Om någon student lyckas memorera de olika teoretiska redskapen kanske han kan ha någon nytta av dem i ett avlägset yrkesliv, men som pedagogik tror jag inte den sortens övningar är särskilt effektiva.

Ett knepigt begrepp

Den vilsenhet man kan känna kanske har att göra med att det är oklart, *vilken* helhet författarna egentligen försökt avgränsa och skildra. Den "offentliga sektorn" är faktiskt ett ganska knepigt begrepp att göra bok av.

- Om den bara skulle behandla den offentliga *sektorn* i snävaste mening (den offentliga konsumtionen och investeringarna), så är det märkligt att kommuner, landsting och affärsverk inte får samma pedagogiska behandling som skatterna.
- Om de offentliga utgifternas *finansiering* är en huvudfråga, så borde väl avgifter, realkapitalhantering, upplåning etc (och *avvägningen* mellan dem och skatterna) ha varit värda lite mer uppmärksamhet? Då hade också frågan om

budgetunderskottets roll och hållbarhet kunnat få den uppmärksamhet det förtjänar även i detta sammanhang.

- Om det i stället är de offentliga *utgifterna* som står i fokus, så är det mer begripligt att socialförsäkringarna får den stora uppmärksamhet de röner. Men det mest intressanta med socialförsäkringarna är väl egentligen deras incitamentseffekter – och då är det egendomligt dels att just dessa är så pass knapphändigt behandlade, dels att boken lämnar de flesta andra regelverk med incitamentseffekter därhän.
- Jag har svårt att se att en meningsfull lärobok kan nöja sig med ett mindre perspektiv än de offentliga *ingripandenas* roll i ekonomin – och kanske är det först då som den skulle kunna leva upp till förordets lovvärda ambitioner.

Hur spännande en sådan bok skulle kunna bli kan man ana sig till, om man läser Mancur Olsons Crafoordforelasning från 1986 (Olson [1990]). Han benar upp Sverige från två barnsligt enkla frågor:

- Varför fungerar inte den svenska ekonomin bättre än den gör?
- Varför fungerar inte den svenska ekonomin sämre än den gör?

Möjligen är det så att frågor som Olsons andra hör till dem som utlänningar måste ställa till oss. Brookingsrapporten (Bosworth & Rivlin [1987]) bjöd mig på en liknande aha-upplevelse, när den frågade varför svenskarna jobbar så mycket *trots* skattetrycket. De återupplivade Knut Wicksell utan namns nämnan, när de pekade på särbeskattningen, barnomsorgen och föräldraförsäkringen som viktiga faktorer som uppmuntrade svenskarna att delta i arbetskraften och deklarerat sina inkomster.

Ett vidare perspektiv

Olson öppnar ett vidare perspektiv än så. Han noterar den offentliga sektorns och skattekvotens storlek, och den ineffektivitet detta sannolikt leder till, om man underförstått: allt annat lika – jämför med en mindre sektor och en lägre skattekvot.

Men det som gör Olsons uppsats angelägen för diskussionen om det offentliga samspelet med den övriga ekonomin överhuvudtaget, är att han i nästa steg pekar på sprickorna i sitt *ceteris paribus*. Han prickar in 121 länder efter deras tillväxttakt och utgiftskvot under åren 1960–85, och ser punkterna sprida sig praktiskt taget helt utan styrsel mellan de båda axlarna.

Den hypotes Olson själv kastar fram är att den som inskränker analysen av de offentliga ingripandena till skatter och utgifter, han ser för snävt för att se klart. Olson menar att det finns en skillnad mellan öppna och dolda omfördelningssystem. Sveriges omfördelning över statsbudgeten är en förhållandevis "öppen" form för omfördelning, vars transparens i kombination med breda – allomfattande – intresseorganisationer gjort den förhållandevis harmlös, därför att den varit tillgänglig för så många.

I andra länder, däremot, spelar offentliga regelverk av olika slag – handelshinder, regleringar, avdrags- och avskrivningsregler etc – en mycket större roll. Deras verkningar kan vara väl så skadliga, och förklara varför dessa länders resursallokering kanske inte alls fungerat särskilt mycket bättre än den svenska, trots deras väsentligt lägre skatte- och utgiftskvot.

Invändningarna mot Olsons resonemang är delvis uppenbara. Hans period – 1960–85 – sträcker sig på ömse sidor om det årtal – 1970 – som vi (bl a av Bo Södersten) lärt oss att betrakta som vattendelaren i Sveriges moderna ekonomiska utveckling. Han avslutar den dessutom strax före den tidpunkt då devalveringen

öppningar eftertryckligt schabblats bort av finanspolitikens och avregleringens politiska begränsningar. Med facit i hand tempereras nog också Olsons entusiasm för LO och SAF, även om hans uppskattning är en nyttig påminnelse om att andra kan ha det värre än vi.

Det hindrar inte att jag tror att Olsons bredare perspektiv är nödvändigt, om man ska kunna skriva begripligt och uttömmande om de offentliga ingreppens roll i svensk ekonomi. Det är först när man ser *hela* ekonomin, när man ser *alla* de instrument som det offentliga förfogar över, när man med hjälp av teorin kan förstå deras *utbytbarhet*, som man börjar ana vilka valsituationer olika slags beslutsfattare ställs inför, vare sig de ska utforma incitamenten eller reagera på dem. Och då är det också naturligt att diskutera hur *ändamålsenliga* medlen varit (och framförallt är) för att uppnå de mål, som ursprungligen motiverat ingreppen. (Att sex herrar lyckas genomföra en praktiskt taget helt "avkönad" bok, när historien om det offentliga i modern tid i mycket handlat om dess växelverkan med kvinnornas ökade marknadsarbete, det är i sig en märklig prestation.)

Men i väntan på denna lärobok hör säkert *Den offentliga sektorn* till de fem-sex böcker som den intresserade kan ha behållning av att läsa, för att pussla samman bilden på egen hand.

GUNNAR WETTERBERG
Departementsråd
i Finansdepartementet

Referenser

- Bosworth, B & Rivlin, A (red), [1987], *The Swedish Economy*. Brookings, Washington.
Coase, R, [1982], *Företaget, marknaden och lagarna*. Översättning Pernilla och Solveig Ståhl, fackgranskning Ingemar Ståhl. Ratio, Stockholm.
Olson, M, [1990], *How bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden*. Lund University Press, Lund.