

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning

HANS TSON SÖDERSTRÖM

Tillväxt och offentlig sektor – slutreplik till Agell, Lindh och Ohlsson samt till Klevmarken

SNS Konjunkturråds rapport 1994 *Välfärdsland i ofärdstid* (Söderström, HT, red [1994]) ägnas i sin helhet åt de förändringar i den svenska välfärdsstaten som kan komma att behövas för att efter den djupgående ekonomiska krisen återställa samhällsekonomisk balans, full sysselsättning och hög tillväxt i Sverige. Våra slutsatser och rekommendationer är på många områden dramatiska och provocativa. Syftet med rapporten är ju (enligt förordet) "att ge underlag för en kvalificerad principiell och långsiktigt inriktad debatt kring svensk ekonomisk politik". I det avseendet fullföljer rapporten en nu 20-årig tradition, som inneburit förslag om tex upp- och nedskrivningar av den svenska kronan, inrättande av "samarbetsfonder", avskaffad kapitalbeskattning, bevarad kärnkraft, anslutning till EG och mycket annat som väckt förargelse och bestörtning.

Vår granskning omfattar det mesta av

de offentliga åtagandena i Sverige (stat, landsting och primärkommuner; offentlig produktion och transfereringar) från nattväktarstaten via socialstaten till intressegruppsstöd och skuldräntor. Vi diskuterar genom vilka mekanismer utgifter, skatter och regleringar påverkar möjligheterna att uppnå ovan angivna mål och vilka reformer på enskilda områden som enligt vår mening skulle möjliggöra en bättre måluppfyllelse.

Därutöver ställer vi också en mer övergripande fråga: Kan det vara så att blotta omfattningen på de offentliga utgifterna försvårar uppnående av tillväxtmålet? Vi diskuterar en stor mängd mekanismer som på mikronivå kan tänkas påverka tillväxten i både positiv och negativ riktning. Offentliga infrastruktur-satsningar kan ju ofta antas ha positiva tillväxteffekter, och även rena inkomstöverföringar kan – som vi nämner – gynna humankapitalbildning och därmed tillväxt. A priori kan det därför förefalla svårt att formulera en hypotes om sambandet mellan den aggregerade offentliga utgiftsandelens och den långsiktiga tillväxten.

Ett envelopp-resonemang kan emellertid leda fram till en misstanke om ett negativt samband i det högre intervallet:

Professor HANS TSON SÖDERSTRÖM är VD för SNS och ordförande i dess Konjunkturråd.

inom ramen för en *given* utgiftskvot kan naturligtvis utgifterna omdisponeras till de mest tillväxtbefrämjande ändamålen. Likaså kan skattesystemet omformas i tillväxtbefrämjande syfte. Men när väl denna potential är utnyttjad borde ökning av utgiftskvoten innebära att avtagande marginella tillväxtfrämjande effekter ställs mot tilltagande negativa effekter av ökade skatteklar. Om en helt centralplanerad ekonomi tror vi oss veta att den har sämre tillväxtgenskaper än marknadsekonomin (även om detta givetvis aldrig empiriskt "bevisats" på ett invändningsfritt sätt). Frågan är då hur stor andel av BNP den offentliga sektorn kan göra anspråk på innan de negativa effekterna av en ökad utgiftskvot börjar dominera.

Vi konstaterar sålunda i vår rapport att frågan om ett samband mellan de totala offentliga utgifterna och den långsiktiga tillväxten endast kan besvaras empiriskt. Efter en del enkla egna data-sammanställningar går vi därför igenom resultaten av ett antal studier kring detta samband som vi funnit i den internationella litteraturen. Vi diskuterar en del problem som sådana studier kan vara behäftade med (kausalitet, mätfel, m m), men menar ändå att resultaten är så pass entydiga "att man kan dra relativt starka slutsatser om de offentliga utgifternas effekter på tillväxten vid de utgiftsnivåer som är typiska för industriländerna".

Debatten

Dessa slutsatser är en viktig grund för vårt ställningstagande att den ekonomiska politiken bör inriktas på att på sikt minska den offentliga utgiftskvoten till högst 50 procent. Vi delar inte Agell, Lindh och Ohlssons [1994a, s 373] bedömning i *Ekonomisk Debatt* nr 4 1994 att detta skulle innebära "...grundläggande förändringar av det svenska samhällsbygget"; det handlar om en anpassning till EU-nivån och en återgång till den svenska nivå som

rådde i mitten på 1970-talet.

Rapporten har till denna del lyckats i sitt uppsåt såtillvida att den skapat debatt i en viktig fråga. Agell, Lindh och Ohlsson (A-L-O) tog i den nämnda artikeln i *Ekonomisk Debatt* upp frågan till grundlig teoretisk och empirisk genomgång. De anförde där ett antal av Konjunkturrådet icke citerade empiriska studier i ämnet, som inte påvisade något "starkt negativt statistiskt samband mellan ekonomisk tillväxt och offentliga utgifter eller skattestryck". De redovisade också några egna enkla statistiska skattningar, som visade att sambandet mellan offentlig sektor och tillväxt varierar, beroende på om andra förklaringsfaktorer (upphinnarfaktor, demografisk struktur) inkluderas eller ej.

En illvillig läsare av A-L-Os artikel skulle kunna få intrycket att Konjunkturrådet medvetet och systematiskt förtigit de empiriska studier som inte antydde ett negativt samband mellan tillväxt och offentlig sektor. I en kommentar till A-L-O (Henrekson m fl [1994]) redovisade SNS Konjunkturråd därför vilka kriterier vi tillämpat vid urvalet av de studier vi baserade våra slutsatser på. Exempelvis hade vi uteslutit studier baserade på data från u-länder, därför att vi bedömde dessa som irrelevanta för vår frågeställning. Samtidigt konstaterade vi att vårt urvalskriterium inte var invändningsfritt och att A-L-O därtill satt fingret på en ny studie som vi utelämnat, trots att den uppfyllde detta kriterium (Easterly & Rebelo [1993]). Helt klart har alltså A-L-O på denna punkt berikat diskussionen.

Av skäl, som redovisades i vårt förra svar, ställde vi oss mer kallsinniga till A-L-Os egna skattningar. I detta sammanhang gjorde vi det självklara påpekandet att varje slutsats blir beroende av vilken nollhypotes man utgår ifrån. Vi har inte gjort någon hemlighet av vår egen utgångspunkt att ett negativt samband kan förväntas föreligga i det utgiftsintervall där Sverige fn befinner sig. Och även efter A-L-Os klarläggande påpekanden me-

nar vi att den relevanta empiriska litteraturen inte kan anses tillbakavisa denna uppfattning.

Tillbaka vid utgångspunkten

Därmed kan man tycka att debatten kunde ha avslutats. Men i *Ekonomisk Debatt* nr 5 1994 återkommer A-L-O på nytt i samma ämne (Agell, Lindh & Ohlsson [1994b]). De anför där bl a ytterligare en studie (Dowrick [1993]), som de nu menar borde funnits med i vår sammanställning. Varför vi anser att denna studie är av tvivelaktigt värde har dock redan angivits i vår förra kommentar. De hävdar vidare att de studier vi stöder oss på har metodmässiga brister, och att metodmässigt mer avancerade studier inte lika entydigt pekar i samma riktning. Slutligen konstaterar de – med rätta – att alla de studier vi stött oss på har som nollhypotes att något samband mellan offentlig sektor och tillväxt *inte* föreligger.

På denna sista punkt har även ekonomikern Anders Klevmarken [1994] givit sig in i debatten. Han finner ingen nödvändig motsättning i att Konjunkturrådet och A-L-O kommit till olika slutsatser i tolkningen av det föreliggande empiriska materialet. Med olika nollhypoteser är det inte så konstigt att ingendera parten kan förkasta sin egen nollhypotes. Själv förordar han emellertid slutsatsen att "...analysen inte tillfört någon kunskap om effekterna av den offentliga sektorns storlek på den ekonomiska tillväxten".

Såväl Klevmarken som A-L-O avslutar sina inlägg med att förorda studier på "en mer disaggregerad analysnivå". A-L-O föreslår en utvärdering av "...de ekonomiska effekterna av *olika delar* av den offentliga sektorn". Klevmarken föreslår "...detaljerade analyser av hur den offentliga sektorns olika 'program' påverkar tillväxtens komponenter...".

Då är vi emellertid tillbaka vid utgångspunkten. Effekterna av enskilda skatter och transfereringar, liksom av olika slag

av konsumtion och investeringar i den offentliga sektorn, finns behandlade på många andra håll i årets Konjunkturrådsrapport, och i nästan alla tidigare rapporter. Vad frågan i just detta kapitel gällde var om man *därutöver* kan säga något om de samlade offentliga utgifternas effekt på den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Detta är en svår men för den ekonomiska politikens inriktning viktig frågeställning i ett land som kännetecknas av låg tillväxt och stor offentlig sektor.

Klevmarken anser att denna fråga har mycket litet att göra med "vetenskaplig empirisk forskning". Som Konjunkturrådet och den därpå följande debatten med A-L-O visat finns det emellertid en omfattande vetenskaplig empirisk litteratur, som behandlar just denna fråga. Syftet med kapitel 3 i Konjunkturrådets senaste rapport var just att kasta sökarljuset på denna litteratur i den svenska debatten om den offentliga sektorns storlek. Förhoppningsvis har rapporten, tillsammans med den efterföljande debatt den skapat, givit den intresserade läsaren ett nyanserat underlag för att dra sina egna slutsatser på denna punkt.

Tonläget

Jag kan dock inte avsluta denna slutkommentar utan att göra en personlig reflexion om det magistrala tonläget i A-L-Os debattinlägg. Det når sin klimax i det senaste, där de "skärper tonen", åberopar "professorernas hederskodex" och anklagar Konjunkturrådet för att inte bara "blanda bort korten", utan även "underminera den akademiska ekonomkårens trovärdighet". Ett sådant språkbruk rimmar illa med deras anspråk på att värna om en saklig ekonomisk debatt.

A-L-O kan inte mena allvar när de påstår att Konjunkturrådets rapporter skulle utgöra något annat än inlägg i den ekonomisk-politiska debatten. Hur skulle alla de förslag som rådet lagt genom åren (se ovan) kunna härledas ur enbart veten-

skapligt belagd kunskap?

Däremot är det naturligtvis riktigt att rådet i de bakomliggande resonemangen har ambitionen att återge viktiga forskningsresultat på ett rättvisande (och samtidigt lättillgängligt) sätt. Diskussionerna inom rådet kretsar i hög grad kring detta. Vi inbjuder också regelmässigt utomstående ekonomer till seminarier kring de olika kapitelunderlagen, för att stämma av våra bedömningar. Så skedde även i detta fall.

Ändå kan det givetvis hända att väsentligheter missas och formuleringar blir olyckliga när rådet under tidspress utarbetar sin rapport. Den marknad där Konjunkturrådets rapporter konkurrerar om uppmärksamheten präglas av en uppsjö av motstridiga budskap från politiska partier, intresseorganisationer, ledarskribenter och fria tyckare. Konjunkturrådets syfte är att i detta informationsbrus försöka bereda väg för fakta och analyser som en grupp akademiskt verksamma ekonomer bedömer som viktiga i det aktuella läget. Det ställer krav på en klarhet och pregnans i budskapet, som måste balanseras mot de traditionella akademiska reservationerna.

Om andra ekonomer gör väsentligt avvikande bedömningar är givetvis ett klargörande meningutbyte välkommet. Rådet gör ju inte anspråk på att med monopolställning företräda de akademiskt verksamma ekonomerna i den ekonomisk-politiska debatten. En saklig diskussion förs dock knappast framåt genom magistrala tillrättavisningar och misstänkliggöranden. Det vore trist om en debattteknik som A-L-Os skulle medverka till uppkomsten av en slätkamrad ekonomkår som ängsligt hukar i den ekonomisk-politiska debatten.

Referenser

- Agell, J, Lindh, T & Ohlsson, H, [1994a], "Tillväxt och offentlig sektor". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 4, s 373–385.
- Agell, J, Lindh, T & Ohlsson, H, [1994b], "Tillväxt och offentlig sektor – svar till SNS Konjunkturråd". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 5, s 546–554.
- Dowrick, S, [1993], "Government Consumption: Its Effects on Productivity, Growth and Investment". I Gemmel, N (red), *Public Sector Growth: Theories and International Evidence*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Easterly, W & Rebelo, S, [1993], "Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics*, vol 32, s 417–458.
- Henrekson, M m fl, [1994], "Tillväxt och offentlig sektor – svar till Agell, Lindh och Ohlsson". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 4, s 419–426.
- Klevmarken, A, [1994], "Den offentliga sektorns storlek och ekonomisk tillväxt". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 5, s 555–556.
- Söderström, H T (red), [1994], *Valfärdsland i ofärdstid. Konjunkturrådets rapport 1994*. SNS Förlag, Stockholm.