

Dela finansdepartementet?

”Det är bara i de mindre utvecklade länderna, som produktionstillväxten fortfarande är en viktig målsättning; i de mest utvecklade länderna är det istället en bättre fördelning man behöver eftersträva i den ekonomiska planeringen”. Detta skrev John Stuart Mill år 1847 (fri översättning från *Principles of Political Economy*, Bok 4, kap 6, sekt 2).

Om man antar att Mill här med produktionstillväxt avsåg tillväxten av marknadsförda varor, dvs av ekonomins ”säljsektor” och betraktade offentlig fördelning av skattefinansierade tjänster som en del av fördelningspolitiken, kan citatet sägas ange ett tema, som spelat en alltmer dominerande roll i ekonomisk debatt och politik under de senaste decennierna.

Tanken att man inte politiskt behöver bekymra sig om kakans, dvs säljsektorns, tillväxt utan helt kan inrikta sig på dess fördelning var 1847 ett naturligt om också överdrivet utslag av en utvecklingsoptimism grundad på tilltro till teknikens och den fria företagsamhetens obegränsade möjligheter. I 1976 års blandekonomier tycks bakgrunden tvärtom ofta vara en misstänksamhet mot resultaten av fri företagsamhet och en känsla av övermättnad inför det varuflöde den tekniska utvecklingen möjliggjort.

Påståendet är givetvis i bokstavlig tolkning felaktigt. Om man forcerar inkomsttjänning och offentlig konsumtionsökning på ett sådant sätt att förutsättningarna för en fortsatt produktionstillväxt inom ”säljsektorn” — dess tillgång till arbetskraft och kapital, dess lönsamhet m m — väsentligt försämrats, måste resultatet på sikt bli, att förväntningarna sviks i alla avseenden. Fördelningsmotsättningarna ökar, när kakan inte räcker till för att tillgodose alla ”skäliga” krav på privata standardförbättringar och den kollektiva konsumtionens innehåll urholkas genom svårigheterna att mobilisera nödiga produktionsresurser inom landet eller att betala omvärlden för den. Om offentlig expansion medför privat stagnation, kan priset därför bli högt i form av inflation och arbetslöshet.

Att allmänt konstatera detta är egentligen varken kontroversiellt eller speciellt intressant. Kontroversiellt blir det, när man går vidare och försöker bestämma vad som i denna mening är en ”för” snabb omfördelning och offentlig konsumtionsökning. Intressant blir det också, när man försöker använda dessa samband för att ”förklara” ekonomiska utvecklingsproblem i enskilda länder.

Som jag berättade i en tidigare ledare har de två oxfordekonomerna Bacon och Eltis nyligen i en uppmärksammat artikelserie velat beskriva och förklara den engelska ekonomins krisartade utveckling under det senaste decenniet i dessa termer. Med hänsyn till frågeställningarnas aktualitet för svensk ekonomisk politik — bl a i perspektivet av det material

långtidsutredningen redovisat — har Ekonomisk Debatt funnit det befogat att återge Bacon — Eltis' inledande artikel och att inbjuda ett antal intresserade svenska ekonomer att kommentera.

Vi frågade ekonomerna, om de fann förklaringen trovärdig, varför de engelska problemen inte också drabbat oss — och om detsamma kunde hända här i framtiden. Svaren ges i form av korta diskussionsinlägg plus en artikel, som belyser den svenska utvecklingen från utgångspunkter, som är nära besläktade med oxfordekonomernas.

Man tycks allmänt betvivla, att de engelska problemen kan förklaras — och botas — så enkelt som oxfordekonomerna gör gällande. Meningarna går som väntat betydligt mera isär, när det gäller att bedöma i vilken mån och på vad sätt förklaringsmodellen kan vara eller kan bli tillämplig på svensk ekonomi.

Det generella problemet skulle kunna omformuleras på följande sätt. Det finns i alla blandekonomier en risk för att strävandena efter effektiv resursallokering och balanserad tillväxt av både säljsektor och skatte-sektor kolliderar med försöken att åstadkomma en snabb omfördelning och att samtidigt säkerställa full sysselsättning och en stabiliserad prisutveckling. Detta beror bl a på, att de avgörande besluten fattas på många olika nivåer inom privat och offentlig sektor och därför inte alltid kan samordnas i tillräcklig utsträckning. Företagen handlar inte alltid som långtidsutredningarna tänkt sig och löntagare och aktieägare rättar inte automatiskt mun efter regeringens matsäck. Det beror också på att fördelningspolitiska och stabiliseringspolitiska åtgärder ofta grundas på kortsiktiga överväganden, som inte innefattar hänsyn till långsiktiga effekter på resursanvändningen. När man förhandlar om skattepolitiken i Haga slottssalonger eller plockar samman beredskapsåtgärder i AMS-paket hinner man inte fundera värst mycket över eventuella långsiktiga verkningar på näringsstruktur och arbetskraftsomflyttning. I olyckliga fall kan därför även strukturella drag i den samhällsekonomiska utvecklingen — t ex fördelningen mellan privat och offentlig konsumtion eller urvalet av prioriterade industribranscher — framkomma som ofrivilliga följd av kortsiktiga beredskapsåtgärder i stället för att bestämmas utifrån medvetna långsiktiga avvägningar.

Traditionella sysselsättningspolitiska lösningar — utformade i konjunkturpolitiskt syfte — tar dessutom ofta överhanden även när diskussionen gäller långsiktiga allokerings- och fördelningsproblem. Ett aktuellt exempel utgör de "strukturella" sysselsättningsproblem som växande marginalgrupper på den svenska arbetsmarknaden upplever delvis som en följd av nya och mindre marknadsanpassade lönerelationer och av de anställningsbarriärer som de nya trygghetslagarna medför. På sikt aktualiserar detta stora och spännande frågor om vilka institutionella och politiska förändringar som krävs för att kunna förena en socialt önskvärd inkomstutjämning med en bibehållen decentraliserad arbetskraftsallokering och produktivetsbestämd lönesättning. Ska vi i framtiden förhandla om differentierade lönesubventioner i stället för om löner eller kan vi fullfölja de senaste årens utveckling och låta den reella utjämningen ske via budgeten — eller via inkomstförsäkringar — istället för genom solidarisk lönepolitik? I stället för att angripa dessa grundläggande frågor har debatten hittills kretsat kring pseudoargumentering för långsiktig planering av skilda former av offentliga arbeten.

Det finns inga enkla patentlösningar på de allmänna samordningsproblemen. De torde aldrig kunna helt elimineras utan en drastisk förändring av hela vårt ekonomiska och politiska system. När det gäller det centrala politiska beslutsfattandet borde däremot vissa förbättringar kunna åstadkommas genom en klarare politisk ansvarsfördelning och ansvarsdelegering.

Ett exempel på detta kan gälla den ekonomiska politikens ledningsorgan i Kanslihuset. När man funderar på successionen i finansdepartementet borde man kanske också överväga att göra en klarare boskillnad mellan stabiliseringspolitiskt ansvar och ansvaret för långsiktig resursallokering och fördelningsspolitik. Målet skulle vara att göra det lättare att ta ställning till långsiktiga frågor gällande resursanvändning och välfärdsfördelning utan att helt domineras av stabiliseringspolitikens dagsläge. Konkret skulle detta kunna innebära t ex följande. Nuvarande finansdepartementet delas mellan en ekonomiminister och en finansminister. I samband med uppdelningen genomföres en budgetreform med den inriktning som budgetutredningen för några år sedan föreslog.

Ekonomiministern framlägger årligen för riksdagen en femårig långtidsbudget, som — mot bakgrund av en total makroekonomisk analys av typ långtidsutredningen — visar alternativa utvecklingslinjer för olika offentliga verksamhetssektorer och för skatte- och transfereringssystemet och deras beräknade konsekvenser bl a ur fördelningssynpunkt. Han föreslår samtidigt dels vilka statliga inkomst- och utgiftsbeslut, som bör kunna tas redan nu i form av dels en "minimibudget" av definitiva åtaganden dels principbeslut, vars genomförande i tid och rum görs beroende av stabiliseringspolitiska överväganden.

Finansministern, som har det yttersta ansvaret för stabiliseringspolitiken, föreslår sedan successivt när och hur olika beslutade åtgärder, t ex investeringar och skatte- och transfereringsförändringar, bör genomföras med hänsyn till konjunkturutveckling och sysselsättningsläge. Han har s a s möjlighet att leka dragspel inom de ramar riksdagens budgetbeslut ger. Det förutsätts också, att han via successiva riksdagsbeslut eller finansfullmakter har fått utvidgade möjligheter att löpande förändra bl a uttag av indirekta skatter och preliminär uppbörd av direkta.

Organisationsförändringar av detta slag löser givetvis inte samordningsproblemen. Men de kan göra att faktiska målkonflikter snabbare aktualiseras och klarare redovisas, vilket redan det vore en stor vinning. Hellre ett klivet finansdepartement än en kliven finansminister.