

Ekonomisk politik och politisk ekonomi – ett personligt perspektiv

ASSAR LINDBECK

är professor vid Institutet för internationell ekonomi och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning. Han har forskat över ett brett område i nationalekonomi, särskilt när det gäller mekanismer som har stor betydelse för ekonomisk politik. assar.lindbeck@iies.su.se

Syftet med artikeln är att peka på ett antal problemområden där analys av ekonomisk politik kan fördjupas genom att behandla politiken som endogen, dvs genom att studera interaktionen mellan det politiska och det ekonomiska systemet. Jag begränsar mig till tre politikområden, som jag själv har kommit i kontakt med under årens lopp: stabiliseringspolitik, offentlig utgiftspolitik och fördelningspolitik.

Det är numera vanligt att göra en distinktion mellan forskningsområdena *ekonomisk politik* och *politisk ekonomi* ("political economics"), även om de båda områdena flyter in i varandra. Inom det första området analyserar man de samhällsekonomiska konsekvenserna av givna, eller alternativa, ekonomisk-politiska åtgärder. Inom det andra området, dvs politisk ekonomi, försöker man dessutom *förklara* varför den faktiskt bedrivna politiken ser ut som den gör. Det betyder att man i detta fall studerar den ömsesidiga interaktionen mellan det politiska och det ekonomiska systemet. I denna mening betraktar man den ekonomiska politiken som "endogen" i analysen.

Så sent som på 1970-talet var det ovanligt att nationalekonomer behandlade den ekonomiska politiken som endogen. Men det fanns några undantag. Det viktigaste var den så kallade *public-choice*-skolan, med James Buchanan och Gordon Tullock (1962) som ledande namn. Liksom statsvetaren Anthony Downs (1957) försökte de förklara politiska beslut med utgångspunkt från politikernas egenintresse, framför allt deras önskan att utöva makt. Ett annat exempel är den så kallade *rational-choice*-skolan i statskunskap, med William Riker (1962) som pionjär. Men i inget av dessa olika fall fäste man särskilt stor vikt vid den ömsesidiga interaktionen mellan det politiska och det ekonomiska systemet.

Mitt syfte med uppsatsen är att peka på ett antal problemområden där analys av ekonomisk politik kan fördjupas just genom att behandla politiken som endogen, dvs att studera interaktionen mellan det politiska och det ekonomiska systemet och därmed överskrida gränsen till området politisk ekonomi. Avsikten är då inte i första hand att förklara hur en enskild regering eller en enskild centralbank har betett sig i en viss situation. På samma sätt som i ekonomisk analys av hushåll och företag är syftet framför allt att fånga allmänna mönster, dvs att förklara hur en typisk aktör inom en viss grupp normalt beter sig under olika omständigheter.

I princip kan man, som på andra forskningsområden, tänka sig två huvudmetoder för att lägga upp en sådan analys. Den ena är att deducera

Jag är tacksam för synpunkter på ett utkast till denna artikel från Magnus Henrekson, Niklas Kaunitz, Lars E O Svensson och Jörgen W Weibull.

beteendemönster för politiska beslutsfattare från grundläggande antaganden om deras preferenser och restriktioner, inklusive samhällsekonomiska resursrestriktioner. På i princip samma sätt som vid analys av privata aktörer kan man då härleda ”reaktionsfunktioner” för politiska beslutsfattare, exempelvis på basis av antaganden om att dessa maximerar något slags målfunktion (preferensfunktion). Den andra metoden, induktion, innebär att vi, utan att luta oss mot någon specificerad teori, försöker generalisera empiriska iakttagelser av hur ekonomisk-politiska beslutsfattare faktiskt har tenderat att bete sig i olika situationer – ett slags generaliserande historisk metod. Jag kommer att ge exempel på båda dessa metoder. I praktiken kombineras dessa metoder ofta – med ett slags ”hypotessökning” som resultat.

Jag begränsar mig till tre politikområden, som jag själv har kommit i kontakt med under årens lopp – en självupptagenhet som jag hoppas att läsaren förlåter vid ett tillfälle som detta: stabiliseringspolitik, offentliga utgifter och fördelningspolitik. Den som är intresserad av en systematisk och formaliserad översikt och analys av forskningsområdet politisk ekonomi hänvisas till Torsten Perssons och Guido Tabellinis inflytelserika monografi *Political Economics* (2000).

1. Stabiliseringspolitik

Jag tar framför allt upp två aspekter på endogen stabiliseringspolitik. Den ena gäller möjligheterna att dämpa konjunktursvängningarna. Den andra aspekten handlar om interaktionen mellan å ena sidan regering eller centralbank och å andra sidan stora privata aktörer, såsom starka fackliga organisationer – en interaktion som kan ha stor betydelse för möjligheterna att kombinera låg inflation och låg arbetslöshet. Jag pekar också på behovet av att se politiken som endogen vid prognosverksamhet och ekonomisk-politisk rådgivning.

Politiska konjunkturcykler

Jag inledde min yrkesverksamhet som amanuens på Finansdepartement i början av 1950-talet, där jag också skrev min lic-avhandling om statsbudgetens effekter på konjunkturutvecklingen. Under mina år i kanslihuset förstod jag att både finansministern, till att börja med Per Edwin Sköld och senare Gunnar Sträng, och andra statsråd var särskilt intresserade av en mycket speciell fråga, nämligen vad som är den mest sannolika konjunkturutvecklingen tiden strax före nästa allmänna val. Som medlem i en internationell expertgrupp som tillsattes av OECD i mitten av 1960-talet för att studera finanspolitikens möjligheter och problem i utvecklade länder tyckte jag mig se ett liknande mönster i flera andra länder (OECD 1968).

Min tolkning av dessa observationer var att finans- och penningpolitiken i praktiken används inte bara till att stabilisera den ekonomiska konjunkturen utan också till att stabilisera regeringens väljarunderlag. Det

betyder att valtidpunkten fungerar som ett slags diskontinuitet i konjunkturpolitiken. På så sätt återspeglar konjunkturfluktuationerna en interaktion mellan marknadsmekanismer och politiska mekanismer. Det var mot den bakgrunden jag myntade uttrycket ”endogena politiker”.¹ Nu var det på den tiden kontroversiellt att tala om ”endogena politiker”. Jag minns reaktionen hos både svenska och utländska kollegor. Flera ställde den retoriska frågan: varför går Du inte ett steg längre och behandlar Dig själv som endogen variabel både när Du ägnar Dig åt ekonomisk analys och när Du uppträder som ekonomisk-politisk rådgivare?

I min första publicerade artikel om politiska konjunkturcykler (Lindbeck 1975) drev jag tesen att det finns en tendens hos regeringar att försöka blåsa upp konjunkturen inför allmänna val och att vänta tills efter valet med konjunkturdämpande åtgärder, för att då bekämpa de inflationstendenser som grundlagts under högkonjunkturen, delvis som ett resultat av just den expansiva politiken före valet. Jag exemplifierade med svenska data. Ungefär samtidigt publicerade den amerikanske ekonomen William Nordhaus (1975) en mycket mer genomarbetad och mer formaliserad modell som baserades på i stort sett samma tanke – vad som senare kom att kallas ”opportunistisk” konjunkturpolitik.

Året därpå presenterade jag i mina Richard Ely Lectures i USA en mer nyanserad, och enligt min mening mer realistisk, version av endogen konjunkturpolitik (Lindbeck 1976). Nu antog jag att regeringen strax före allmänna val tenderar att bekämpa vad väljarna just då betraktar som ”allmänhetens fiende nummer ett” på det samhällsekonomiska området, vilket ibland är inflation, vid andra tillfällen arbetslöshet eller en svag utveckling av hushållens reala disponibla inkomster. Denna version av teorin om endogen konjunkturpolitik postulerar ett ganska annorlunda ekonomisk-politiskt beteende än den första grova hypotesen – beroende på vad väljarna strax för ett allmänt val bedömer som det mest akuta samhällsekonomiska problemet. Om det är arbetslöshet eller stagnerande inkomster postulerar analysen att regeringar tenderar att vidta expansiva ekonomisk-politiska åtgärder före allmänna val. Men om allmänheten framför allt anser att hög inflation eller galopperande statsskuld är de mest allvarliga problemen kan man snarast vänta sig restriktiva och andra inflationsdämpande åtgärder före ett allmänt val.

Ett grundläggande antagande bakom dessa tidiga modeller av endogen konjunkturpolitik var att väljare belönar eller bestraffar regeringen på basis av den makroekonomiska politik som förts under en viss period före allmänna val. Detta antagande har ibland kritiserats för att förutsätta ”irrationellt beteende”. Men då använder man rationalitetsbegreppet på ett snävt, och enligt min mening godtyckligt sätt. Tillvaron är full av situationer då individer känner tillfredsställelse av att belöna eller bestraffa andra på basis

¹ Mitt första arbete på området var ett s k Working Paper: ”Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy”, Institutet för internationell ekonomi, Seminar Paper 35, 1973. Denna uppsats låg till grund för flera av mina senare publicerade artiklar på området, även för denna uppsats.

av de senares tidigare beteende. Forskning inom området experimentell ekonomi ger starkt stöd åt antagandet om att folk ägnar sig åt detta.²

Att väljare bedömer politiker med utgångspunkt från vad de gjort tidigare behöver inte nödvändigtvis tolkas som att de *enbart* är tillbakablickande. Väljarna kan eventuellt tolka den nyligen bedrivna ekonomiska politiken som en signal om regeringens *preferenser*. Väljarna kan exempelvis uppfatta politiska åtgärder som minskat arbetslösheten som ett tecken på att regeringen ”bryr sig” om sysselsättningsnivån i landet, vilket är viktigt när väljare skapar sig förväntningar om regeringens framtida ekonomiska politik. På liknande sätt har senare utvecklade modeller om politiska konjunkturcykler byggt på antagandet att väljarna uppfattar en expansiv konjunkturpolitik före allmänna val som en signal om hög ekonomisk-politisk kompetens hos beslutsfattarna (Rogoff och Sibert 1988; Rogoff 1990; Persson och Tabellini 1990, sektion 5.2) – information som är viktig för framåtblickande väljare. Med ”kompetens” avser man då stor förmåga att stimulera sysselsättningen utan att senare ställa till med kraftigt ökad inflation.

Det är, enligt min mening, troligt att väljare i verkligheten är både framåtblickande och tillbakablickande. Bristen på explicit behandling av väljarna som framåtblickande var därför en svaghet i den första generationens modeller av politiska konjunkturcykler. Däremot är jag inte övertygad om det *sätt* på vilket väljarna antogs vara framåtblickande i den andra generationens modeller. Det är inte uppenbart att sittande regering känner sin egen kompetens och inte heller att mindre kompetenta regeringar avstår från expansiva åtgärder före allmänna val. Det är därför knappast övertygande att anta att väljarna uppfattar expansiva ekonomisk-politiska åtgärder före allmänna val som en signal om stor kompetens hos en regering.

De politiska konjunkturcykler som jag hittills har diskuterat fäster ingen vikt vid regeringars ideologiska partifärg. Den amerikanske samhällsvetaren Douglas Hibbs (1977) har valt en annan ansats, där regeringens partifärg spelar en avgörande roll för konjunkturpolitiken. Tanken är att konjunkturerna påverkas av politikomläggningar efter allmänna val i samband med växlingar vid makten mellan vänsterregeringar, som antas bedriva en relativt expansiv ekonomisk politik, och högerregeringar som antas bedriva en mer restriktiv ekonomisk politik. Hibbs postulerade därmed ett slags *partiskiljande konjunkturcykel* (”a partisan political business cycle”). Även denna teori om politiska konjunkturcykler har modifierats av senare forskare som antagit framåtblickande aktörer med rationella förväntningar; se exempelvis Alesina (1987).

Det finns ett visst empiriskt stöd för båda typerna av politiska konjunkturcykler – knutna till åtgärder före respektive efter valtillfället (Persson och Tabellini 2000, del 5).³ Men när det gäller konjunkturcykler som sam-

² Se exempelvis laboratorieexperiment rapporterade av Falk m fl (2005).

³ Persson och Tabellini sammanfattar resultaten av empiriska studier så här: ”Empirical evidence for the democratic OECD countries during the postwar period suggests systematic pre-electoral expansionary policies ... as well as a postelection partisan cycle in real variables and inflation...”, *op cit.* s 419.

manhänger med politiska åtgärder före val har, så vitt jag vet, enbart den enkla varianten med *expansiva* åtgärder före val testats, däremot inte den mer nyanserade varianten enligt vilken åtgärdernas karaktär antas bero på väljarnas bedömning av den aktuella konjunktursituationen. I princip skulle denna variant kunna testas genom att utnyttja information från intervjustudier om hur väljarna rangordnar olika samhällsekonomiska problem strax före valtillfällena.

Det är troligt att båda typerna av politiska konjunkturcykler – dvs både de som sammanhänger med opportunistiska åtgärder före allmänna val och de som sammanhänger med skillnader i ekonomisk politik efter allmänna val – fångar relevanta aspekter av verkligheten. Det är därför naturligt att andra forskare har kombinerat dessa båda modeller. Ett exempel är Frey och Schneider (1978) som har presenterat en modell där ett regeringsparti driver en politik i överensstämmelse med sin ideologi så länge regeringen har goda utsikter att få sitta kvar vid makten, men som går över till en opportunistisk (röstinriktad) strategi om opinionsstödet fallit kraftigt under valperioden; författarna finner ett visst stöd för sin modell för perioden 1953-57 i USA.⁴

Interaktion stat-organisationer

En annan situation då det kan vara klagörande att behandla politiker som endogena variabler vid konjunkturanalys är när det finns flera autonoma politiska beslutsenheter, exempelvis en nationell och några regionala beslutsfattare. För att göra en realistisk analys av exempelvis effekterna av nationella ekonomisk-politiska åtgärder är det ofta viktigt att klargöra hur den nationella beslutsfattaren förväntar sig att regionala beslutsfattare reagerar på besluten. Ett banalt exempel är när en nationell beslutsfattare genom statsbidrag försöker förmå kommuner att förändra sina utgifter på visst sätt. Särskilt när det är fråga om få regionala aktörer, exempelvis ett litet antal delstatsregeringar, är det naturligt att se interaktionen i ett spelteoretiskt perspektiv.

Frågeställningen är likartad när en stor och mäktig organisation i den privata sektorn interagerar med en ekonomisk-politisk beslutsfattare. Ett uppenbart exempel är när regering eller centralbank i sina ekonomisk-politiska beslut tar hänsyn till hur fackföreningen kan väntas reagera på besluten. Det finns exempel från verkligheten på att regeringar genom att erbjuda skattesänkning för löntagare förmått fackliga organisationer att moderera sina lönekrav. Men det finns också exempel på att interaktion mellan regering och fackliga organisationer bidragit till kostnadsspiraler ("tax-shift wage inflation") som komplicerat stabiliseringspolitiken. Under 1980-talet byggde flera ekonomer vid Institutet för internationell ekonomi modeller för att analysera sådana problem – exempelvis Lars Calmfors och Henrik Horn (1986), Henrik Horn och Torsten Persson (1988) och Torvaldur Gyl-

⁴ Andra försök att kombinera dessa två modelltyper är Haynes och Stone (1990) och Nordhaus (1989).

fason tillsammans med mig (1986). Det visade sig att sådan interaktion lätt leder till en kombination av inflation och arbetslöshet (stagflation) och/eller till devalveringscykler i länder med en egen valuta. Som man kanske kan vänta sig beror konsekvenserna av sådan interaktion inte bara på aktörernas preferenser och förhandlingsstyrka utan också på respektive aktörers verklighetsuppfattning, speciellt när det gäller bedömningar av sysselsättnings effekter av finanspolitiska stimulanser och löneökningar (Gylfason och Lindbeck 1986).

Prognoser

Också när utomstående observatörer, exempelvis prognosinstitut eller bankekonomer, gör konjunkturprognoser är det oundvikligt att betrakta konjunkturpolitiken som endogen – såvida man inte nöjer sig med betingade prognoser under antagandet om *given* ekonomisk politik (Lindbeck 1973). I praktiken skiljer sig konjunkturprognoser mellan olika prognosmakare i stor utsträckning just genom att de vilar på olika antaganden om den framtida penning- och finanspolitiken, inklusive hur denna kan förväntas reagera på den framtida utvecklingen i den privata sektorn. Som vi vet gör Riksbanken i Sverige i dag t o m offentliga prognoser för sin egen framtida räntepolitik ("räntebana") med hänsyn till vad banken tror om utvecklingen i den privata sektorn, vilken i sin tur beror på deras förväntningar om Riksbankens framtida penningpolitik. Anledningen till detta förfarande är naturligtvis att Riksbanken eftersträvar största möjliga konsistens mellan olika antaganden i sina prognoser. Ett problem med denna strategi kan möjligen vara att det kan gå prestige i Riksbankens prognostiserade räntebana, eller att allmänheten kan förlora förtroende för Riksbanken "när denna inte ens lyckas prognostisera sig själv". Men man kan nog säga att ingen av dessa farhågor hittills besannats i Sverige.

Ekonomisk-politisk rådgivning

Men också när ekonomer ägnar sig åt ekonomisk-politisk rådgivning är det oundvikligt att de, medvetet eller omedvetet, ger sig in på området politisk ekonomi. Antag exempelvis att en rådgivare har kommit till slutsatsen att en viss åtgärd, eller en viss kombination av åtgärder, skulle realisera de mål som vederbörande regering önskar uppnå – förutsatt att den föreslagna politiken genomförs på ett skickligt sätt. Men vågar rådgivaren rekommendera just en sådan politik om han är övertygad om att de föreslagna åtgärderna *i praktiken* troligen skulle komma att utformas och administreras så illa att de önskade effekterna inte uppnås, eller rent av att den situation man velat förbättra i själva verket kommer att förvärras?

Hur ska en rådgivare hantera överväganden av detta slag? En strategi, som vi kanske kan kalla "den robusta strategin", innebär att rådgivaren bara föreslår åtgärder som med stor sannolikhet får gynnsamma effekter (med utgångspunkt från politikernas målsättningar) även om politiken genomförs med ganska begränsad skicklighet. Enligt min erfarenhet följer många

rådgivare, medvetet eller omedvetet, en sådan strategi. Men nu finns det också exempel på en mer tvivelaktig strategi bland rådgivare, nämligen när rådgivaren säger till politikern vad han tror att politikern helst vill höra. Här kan man faktiskt tala om ”endogena rådgivare”. Den legendariska LO-ekonomen Gösta Rehn hade en mer målande beteckning på denna typ av rådgivare. Han talade ofta om ”kanslihusets skyggslappsbärare”, bland vilka han identifierade ett flertal under sin tid som ekonomisk-politisk rådgivare.

Ökad regelstyrning?

Mot bakgrund av tendenser till kortsiktighet i den ekonomiska politiken, delvis återspeglad i politiska konjunkturcykler och tendenser till stagflation, växte det fram en delvis ny syn på den ekonomiska politiken från slutet av 1970-talet. Jag syftar på förslag att delvis ersätta diskretionära åtgärder med *fasta regelsystem* för den ekonomiska politiken. En extrem variant av regelstyrning, företrädd framför allt av ett antal akademiska ekonomer, var att politiskt ansvariga myndigheter i förväg ska ange vilka åtgärder som de, beroende på den samhällsekonomiska utvecklingen, kommer att vidta i framtiden – vad som ibland betecknas som en *åtgärdsregel* (”instrument rule”).

Bland flera invändningar mot en sådan åtgärdsregel vill jag betona två. Den ena är att det i praktiken inte är möjligt att specificera mer än ett begränsat antal möjliga framtidsscenarier för samhällsekonomin. Sannolikheten är därför stor att något inträffar i framtiden som inte täcks av den utannonserade åtgärdsregeln; i detta fall är fältet öppet för diskretionära åtgärder. Den andra invändningen är att det i många situationer kan vara frestande för den ekonomisk-politiska myndigheten att avvika från den utannonserade åtgärdsregeln; regeln är med andra ord inte alltid ”tidskonsistent”. Redan vetskapen om detta bland ekonomiska aktörer gör det svårt för politiska beslutsfattare att på ett trovärdigt sätt binda upp sig för en viss åtgärdsregel. Det är troligen överväganden av detta slag som förklarar varför regeringar och centralbanker i praktiken avstått från att binda upp sig med åtgärdsregler. Lars E O Svensson (2003, 2010) har gjort en klagörande formell analys av svårigheter av dessa slag med att bedriva penningpolitik på basis av en åtgärdsregel.

I stället för att binda sig för en viss åtgärdsregel har politiska beslutsfattare i vissa fall genomfört institutionella reformer med sikte på att disciplinera ekonomisk-politiskt beslutsfattande. Jag syftar främst på tre slags reformer. Man har (i) preciserat och offentliggjort den ekonomiska politikens mål, vilket är bakgrunden till talet om ”målregler” (*target rules*) i motsats till åtgärdsregler; (ii) stramat upp de ekonomisk-politiska beslutsprocesserna; och (iii) stärkt övervaknings- och kontrollsystemen, i vissa länder också genom att inrätta självständiga, professionella ekonomisk-politiska råd.

Men nu har de nya regelverken utformats mycket olika för penningpolitik och finanspolitik. När det gäller penningpolitiken har man ofta kvanti-

fierat ett inflationsmål och delegerat det operationella ansvaret för detta till en politiskt oberoende centralbank, med konkretiserade mekanismer för att utkräva politiskt ansvar i efterhand. När det gäller finanspolitiken har regelverket, i varierande grad i olika länder, stärkts genom bestämmelser om maximalt tillåtet budgetunderskott och maximal offentlig skuldsättning och eventuellt också ett förutbestämt utgiftstak.

Sammanfattningsvis kan man säga att det nya regelverket fungerat väl när det gäller penningpolitiken, i den meningen att inflationen har kunnat hållas i schack. Däremot har, som vi kan konstatera i dag, frågan om finansiell stabilitet i stor utsträckning försumrats. För vissa länder, däribland Sverige, har även det regelverk som byggdes upp för finanspolitiken på 1990-talet fungerat – i den meningen att statsfinansiella kriser har undvikits. Som vi vet föll däremot det gemensamma finanspolitiska regelverket för EMU samman när ett antal länder, till att börja med Tyskland och Frankrike, bröt mot det överenskomna regelverket. Kanske skulle reglerna ha fungerat bättre om bestraffningar av regelbrott hade utformats som en skatt som står i proportion till varje lands avvikelse från den uppställda regeln, i stället för ett bestämt bötesbelopp som utgår oavsett avvikelens storlek, vilket gör bestraffningen speciellt drakonisk vid modesta avvikelser från den uppställda normen.⁵ Men en övergång till ett sådant system är knappast möjlig förrän budgetunderskotten kommit ned till rimliga nivåer i länder med höga underskott.

2. Offentliga utgifter och fördelningspolitik

Utgiftsexpansionen

Den nationalekonomiska litteraturen om offentliga utgifter har länge dominerats av normativa aspekter vid analys av behovet av kollektiva nyttigheter, human tjänster (såsom utbildning och sjukvård), socialförsäkringar och omfördelning av inkomster mellan individer och befolkningsgrupper. Men det finns sedan länge också en omfattande deskriptiv ("positiv") samhällsvetenskaplig litteratur där man försöker *förklara* de offentliga utgifternas storlek och sammansättning – inte minst den snabba expansionen av sådana utgifter under 1900-talet, särskilt efter andra världskriget. Enligt denna litteratur sammanhänger den ökade efterfrågan på offentliga utgifter med långsiktiga strukturella samhällsförändringar, såsom industrialisering, urbanisering, ökad betydelse av humankapital i produktionsprocessen – och under de senaste decennierna också ökad förvärvsverksamhet bland kvinnor och demografiska förändringar (en åldrande befolkning). Delvis sammanfaller den normativa och den deskriptiva ("positiva") litteraturen – nämligen när den politiska processen antas helt fånga upp medborgarnas intressen och önskemål. Det är också uppenbart att enskilda "politiska

⁵ Ett förslag att ersätta nuvarande regler i EMUs stabilitetspakt med en sådan "pigouviansk" skatt lanserades i Lindbeck och Niepelt (2006).

entreprenörer” påskyndat utvecklingen – antingen som opinionsbildare, som i fallet makarna Myrdal, eller som handlingskraftiga statsråd, såsom Gustaf Möller, för att nämna speciellt inflytelserika personer i dessa avseenden i Sverige.

Nu har denna litteratur i regel inte fokuserat på *den ömsesidiga interaktionen* mellan det politiska och det ekonomiska systemet. För att fånga sådan interaktion är det nödvändigt att analysera både de offentliga utgifternas konsekvenser för samhällsekonomin och återkopplingar av dessa konsekvenser till politiska beslut om offentliga utgifter. Den traditionella, och enligt min mening rimliga, bedömningen av konsekvenserna för samhällsekonomin är att dessa är positiva (närmare bestämt effektivitetsbefrämjande) upp till en viss utgiftsnivå, men att effekterna av utgifter utöver denna nivå tenderar att bli negativa (på marginalen) på grund av negativa effekter på incitament för arbete, utbildning och sparande. Själv har jag därför intresserat mig för möjligheten till vad man kanske kan kalla en *överexpansion* ("overshooting") av välfärdsstatens utgifter, dvs en punkt ovanför vilken fördelarna av ytterligare förmåner inte längre dominerar över de ökade kostnaderna (marginalkostnaderna).

Med termen "överexpansion" syftar jag på en situation då politiker, och/eller en majoritet av väljarna, i efterhand skulle ha föredragit lägre utgifter, om de i förväg helt hade känt till utgifternas samlade långsiktiga konsekvenser, inklusive negativa effekter på samhällsekonomin (Lindbeck 1985). Det kommer troligen aldrig att bli möjligt att enas om var gränsen till överexpansion går, men det är ofrånkomligt att ta ställning till just den frågan. (Ett alternativt sätt att definiera en "överexpansion" av offentliga utgifter är att staten inte längre kan finansiera sina utgifter vara sig med lån eller skatter – en situation som stater då och då upplevt, även i Europa.)

Det finns flera tänkbara mekanismer bakom en sådan överexpansion av offentliga utgifter. En mekanism skulle kunna vara att fördelarna med ökade offentliga utgifter är omedelbart uppenbara medan en del av de samhällsekonomiska kostnaderna släpar efter, eller är svåra att snabbt identifiera; man kan kanske tala om ett slags informationsasymmetri beträffande fördelar och kostnader. En annan tänkbar mekanism är att sociala normer, ärvda från tiden före den moderna välfärdsstatens tillkomst, stigmatiserar bidragsberoende och att detta bromsar ökningen i antalet individer som lever på ersättningsnivåer från socialförsäkringarna. Men det är troligt att styrkan i de sociala normerna småningom undergrävs när antalet individer som utnyttjar förmånerna gradvis ökar (Lindbeck 1995; Lindbeck m fl 1999). Man kan också tänka sig att djupa lågkonjunkturer, som leder till en kraftig ökning av antalet individer som lever på olika slag av ersättningar, påskyndar undermineringen av tidigare existerande sociala normer mot att leva på sådana ersättningar. Det finns i dag en empirisk litteratur som stödjer hypotesen om att endogena sociala normer, med viss eftersläpning, kan bidra till att allt fler börjar utnyttja generösa förmåner i socialförsäkringsystemen (Heinemann 2008; Lindbeck m fl 2008; Halla m fl 2010). När

en stor andel av väljarkåren lever på ersättningar från socialförsäkringarna finns det en möjlighet att väljarstödet för generösa ersättningsnivåer också blir stort. Därmed kan en ekonomisk-politisk interaktion uppstå med allt större offentliga sociala utgifter och växande väljarstöd för sådana utgifter (Lindbeck m fl 1999) under viss tid.

Om man tar hypotesen om överutnyttjande av offentliga utgifter på allvar uppkommer också frågan om de politiska möjligheterna att rulla tillbaka utgiftsexpansionen. En tänkbar hypotes är att det är politiskt svårt eftersom det skulle fordras *kraftigt* minskade förmåner för att få ned antalet individer som lever på sociala ersättningssystem i en sådan situation. Men som påpekats i en uppsats av John Hassler m fl (2003) kan det också finnas mekanismer som verkar i motsatt riktning om väljare börjar tvivla på att välfärdsstatens utlovade förmåner verkligen kommer att stå till förfogande fullt ut i framtiden. I så fall kan man tänka sig att enskilda väljare bestämmer sig för att ta privata inkomstförsäkringar och på egen hand investera i humankapital för att förbättra sin och sin familjs framtidsutsikter. Därmed skulle man bli mindre beroende av välfärdsstaten i framtiden och man kan då bli mer intresserad av sänkta skatter och mindre generösa välfärdssystem. Sådana grupper av väljare kan därför tänkas stödja förslag att ”rulla tillbaka” välfärdsutgifterna.

Inkomstomfördelningar via budgetpolitik

Ambitioner bland väljare och politiker att via statsbudgeten fördela om livsinkomster mellan medborgarna är naturligtvis en annan viktig mekanism bakom de kraftigt ökade offentliga utgifterna (exempelvis i proportion av BNP). Den så kallade ”medianväljarteorin” har sedan länge varit den mest populära hypotesen bland ekonomer för att förklara sådana omfördelningar. Enligt denna hypotes har omfördelningen av inkomster via skatter och transfereringar under 1990-talets lopp drivits fram av låginkomsttagarnas allt större politiska inflytande i samband med rösträttens gradvisa utvidgning. Det ligger sannolikt en hel del i denna teori, som i vissa formuleringar tar hänsyn till interaktionen mellan politiska och ekonomiska mekanismer genom att väljarna antas ta hänsyn till samhällsekonomiska effektivitetsförluster av ökade marginalskatter.⁶ Men teorin har sina begränsningar. En är att medan den allmänna rösträtten i regel infördes i utvecklade länder redan under de två första decennierna under 1900-talet så kom den stora expansionen av offentliga skattefinansierade transfereringar inte till stånd förrän efter andra världskriget. Det är förstaeligt att det tog tid att mobilisera väljare som tidigare var utestängda från politiskt inflytande, men 30–50 år är en överraskande lång tidseftersläpning som också behöver förklaras.

En annan begränsning hos medianväljarteorin är att den enbart passar in vid analys av endimensionella politiska åtgärder, exempelvis omfördelningar av inkomster mellan individer med olika inkomstnivå. Därmed

⁶ Se exempelvis Meltzer och Richard (1981). I samband med att allmän rösträtt gradvis infördes blev allt lägre inkomsttagare medianväljaren, dvs den utslagsgivande väljaren enligt medianväljarteorin.

passar den inte för att förklara varför också många medelinkomsttagare och höginkomsttagare i verkligheten fått inkomstillskott genom politiskt bestämda omfördelningar. Inte heller tar medianväljarteorin hänsyn till att väljare kan ha synpunkter på andra delar av ett partis program än sådana omfördelningsambitioner och att politiska partier kan var intresserade av andra saker än antalet röster i allmänna val.

Ur den synpunkten kan det vara värt att också titta på andra teorier. Jag tänker främst på teorin för s k *sannolikhetsröstning* ("probabilistic voting"), enligt vilken konkurrerande partier försöker vinna val genom att erbjuda olika väljargrupper förmåner oberoende av deras plats i den vertikala inkomstfördelningen, samtidigt som det råder osäkerhet om individuella väljares värdering av de politiska partierna i andra avseenden. Ett viktigt resultat av denna teori är att konkurrerande politiska partier har incitament att gynna väljargrupper som är lätttröliga. Om de politiska partierna enbart är intresserade av att vinna allmänna val tenderar partiernas omfördelningsprogram enligt denna teori att konvergera till samma program (som återspeglar ett utilitaristiskt optimum); se Lindbeck och Weibull (1987). Om partierna däremot också har egna mål beträffande inkomstfördelningen i samhället kommer de att erbjuda *olika* fördelningspolitiska alternativ. Det fördelningspolitiska utfallet kommer då att ligga närmast den fördelningspolitik som företräds av det parti som har det mest populära programmet i andra avseenden, exempelvis när det gäller ideologi, kompetens och ledarnas personlighet (Lindbeck och Weibull 1993).

Ett annat uppmärksammat försök att förklara de offentliga utgifternas snabba expansion är att hänvisa till att de förmåner som politiker erbjuder ofta är grupp-specifika, medan finansieringen i regel sker med generella skatter, dvs skatter som slås ut på väljarkollektivet som helhet. Det betyder att den skattehöjning som krävs, per skattebetalare, för att finansiera en ytterligare förmån till en viss (liten) väljargrupp ofta är mycket liten jämfört med den förmån som varje enskild förmånstagare får ta del av. De individer som i en viss situation erbjuder ökade förmåner har därför starka incitament att stödja och propagera för dessa förmåner, medan incitamenten för en enskild skattebetalare att bekämpa den föreslagna utgiften är mer begränsade – en hypotes som utvecklats bl a av James Buchanan och Gordon Tullock (1962) och av Mancur Olsson (1965). Som ett resultat kan politiker vid en given tidpunkt i många fall vinna fler röster bland förmånstagarna än de förlorar bland skattebetalarna, trots att den senare gruppen är långt större. Denna hypotes, som kan sägas bygga på antagande om "asymmetriska engagemang" hos olika väljargrupper, är troligen särskilt realistisk när det gäller att förklara förmåner till väl definierade samhällsgrupper vars röstning är känslig för erbjudanden från politiker, vilket framför allt bör gälla förmånsgruppen med svaga ideologiska preferenser.⁷

⁷ De svenska Socialdemokraternas löfte i 1998 års valrörelse i Sverige om maxtaxa i barnomsorgen, som gynnade medelklassfamiljer i städer, är ett sådant exempel (Elinder m fl 2008). Ett annat exempel är Kristdemokraternas förslag i 2006 års valrörelse om att avskaffa (eller åtminstone kraftigt sänka) fastighetsskatten.

Alla modeller av väljarbeteende som jag diskuterat här är statiska i den meningen att de analyserar politiskt bestämda omfördelningar av inkomster som engångsbeslut snarare än som en sekventiell process. I verklighetens värld får man räkna med att politiska beslut ofta är just sekventiella, i den meningen att ett beslut följs av andra beslut, delvis som ett resultat av föregående beslut. En sannolik förklaring, som genom åren ofta betonats av statsvetare, är att politiska och administrativa processer i regel förutsätter kompromisser mellan grupper med olika intressen och att de bakomliggande förhandlingarna ofta är tidskrävande. En annan tänkbar förklaring är att det ofta råder stor osäkerhet om effekterna på samhällsekonomin av ökade utgifter och höjda skatter. Politiska beslut växer därför ofta fram genom ett slags "trial-and-error-process". Politiker väntar kanske in resultaten av tidigare beslut innan man tar nya.

Jag har i olika skrifter drivit tesen att en sekventiell ("rekursiv") politisk process av detta slag också kan bidra just till en överexpansion av offentliga utgifter – jämfört med vad som skulle hända vid en hypotetisk beslutsprocess där alla utgifts- och skattebeslut tas i ett sammanhang (Lindbeck 1985). Bildligt uttryckt: i januari erbjuder politiker väjargrupp A stora *per capita* förmåner finansierade med små kostnader för den genomsnittliga skattebetalaren; i februari får grupp B ett motsvarande erbjudande; i mars blir grupp C aktuell, osv. Ett tänkbart resultat är att den politiska processen tenderat att driva fram större offentliga utgifter än om alla politiska beslut hade tagits samtidigt och därmed koordinerats.

Dessa olika modeller över politiskt beslutsfattande säger knappast något om varför välfärdsutgifterna ökat i helt olika takt i olika länder efter andra världskriget. Tänkbara hypoteser är att etnisk heterogenitet eller bristande tillit till statsmakten begränsar storleken på välfärdsutgifterna i vissa länder. Senare års empiriska forskning om faktorer som påverkar offentliga utgifter har också pekat på att utgifternas storlek och sammansättning påverkas av skillnader i den politiska konstitutionen, exempelvis när det gäller valsysteem (t ex proportionella val eller majoritetsval) och maktfördelning mellan statschef och parlament (Persson och Tabellini 2000).

Prisregleringar

Som vi vet har staten under årens lopp också bedrivit fördelningspolitik med andra medel än offentliga utgifter och skatter, framför allt prisregleringar. Också för att förstå politiken på detta område är det fruktbart att behandla den förda politiken som endogen. Jag begränsar mig till de exempel på prisregleringar som jag själv studerat, nämligen hyresreglering och jordbruksprisreglering.

I Sverige tillkom *hyresregleringen* ursprungligen som ett inslag i den allmänna priskontrollen under andra världskriget (1942) för att förhindra en omfördelning av inkomster till fastighetsägare i samband med minskat bostadsbyggande under kriget. Men regleringen blev kvar under kommande decennier, om än med ny beteckning. De ekonomiska och sociala

nackdelarna är väl belagda i ett antal studier: bostadsbrist (efterfrågeöverskott på hyreslägenheter), låg privat produktion av hyresfastigheter, dåligt underhåll av befintliga bostäder, socialt tvivelaktig fördelning av bostadsbeståndet, osv. Just detta är troligen bakgrunden till att ledande politiker i både regering och opposition vid mitten av 1960-talet kom till slutsatsen att regleringen gjorde mer skada än nytta. Trots detta blev regleringen kvar genom att ingen politisk konstellation var beredd att ta politiskt ansvar för de fördelningspolitiska konsekvenserna av en avveckling, eller för skattepolitiska åtgärder (indragning av en del av fastighetsägarnas ökade vinster) för att motverka icke önskade fördelningseffekter. Regeringen, framför allt finansminister Sträng, vägrade att komplettera avvecklingen av hyresregleringen med en särskild skatt på den inkomstökning som skulle tillfalla fastighetsägarna. Hans argument var att det då skulle bli svårare för regeringen att skylla hyreshöjningar på fastighetsägarna. Regeringen lade därför fram ett förslag om en avveckling av hyresregleringen utan kompletterande beskattning av fastighetsägarnas vinster. Oppositionens ledande företrädare på den tiden, Bertil Ohlin, som under årens lopp varit en utpräglad kritiker av hyresregleringen, anklagade därför regeringen för fördelningspolitisk oansvarighet när den inte föreslog en sådan skattemässig indragning. Summan av kardemumman blev att regeringen tog tillbaka sin egen proposition om en avveckling av hyresregleringen – som sedan blivit kvar om än i något olika utformning.

Det politiska spelet kring hyresregleringen är ett intressant exempel på svårigheterna att avveckla en reglering som kraftigt påverkat inkomst- och förmögenhetsfördelning (genom att hålla nere hyror och priser för hyresfastigheter) – därtill till förmån för en väljargrupp (hyresmarknadens ”insiders”) som under långa perioder omfattat ungefär halva väljarkåren. Exemplet illustrerar hur en spelsituation mellan två partier – liksom i det klassiska spelet om ”fångarnas dilemma” – kan leda till ett resultat som gör båda spelarna till förlorare.

Jordbruksprisregleringens politiska ekonomi är än mer komplicerad. Är det realistiskt att förklara tillkomsten av jordbruksregleringen som ett uttryck för altruism bland konsumenter och politiker, dvs som ett sätt för stadsbefolkningen att visa sin solidaritet med landsbygdsbefolkningen, som i genomsnitt hade lägre inkomstnivå än stadsbefolkningen? Eller är det mer realistiskt att se tillkomsten av jordbruksregleringen som ett sätt för politiker att slåss om röster bland jordbruksbefolkningen, som på den tiden var en mycket stor väljargrupp, och som dessutom var känd för att inte vara särskilt väl positionerad i den ideologiska höger/vänster-dimensionen – en tillämpning av teorin för sannolikhetsomröstning. Eller bör man kanske mer betona att Socialdemokraterna i mitten av 1930-talet behövde ett stödparti, i detta fall Bondeförbundet, för att kunna bilda regering – och att de två partierna därför var villiga att ge upp vissa av sina mål för att kunna få igenom frågor som betydde särskilt mycket för respektive parti? Med andra ord, bör man i stället se jordbruksregleringens tillkomst som ett uttryck för

politisk byteshandel, s k ”logrolling”? Som vi vet betecknades uppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet i den allmänna politiska debatten som ”kohandel”.

Och hur ska man förklara att jordbruksregleringen levtt kvar så länge, också sedan jordbruksbefolkningen fallit till ca tre procent av väljarkåren? Liksom när det gäller hyresregleringen försvårades möjligheterna till en avveckling av att prisstrukturen i samhället påverkats av regleringen. Eftersom värdet på jordbruksfastigheter drivits upp av prisstödet skulle en avreglering resultera i stora kapitalförluster för etablerade jordbrukare, vilket kan ha ansetts vara politiskt kostsammare än att nytillträdande jordbrukare skulle få lägre inköpspriser. Men det är svårt att förklara varför inte politiker frestats att erbjuda den stora konsumentgruppen utanför jordbrukssektorn lägre livsmedelspriser på bekostnad av den allt mindre jordbruksbefolkningen. Bör man, för att förklara detta, falla tillbaka på en helt annan förklaringsmodell än den som använts för att förklara regleringens uppkomst – exempelvis den tidigare nämnda hypotesen att små homogena grupper tenderar att gynnas i fördelningskampen eftersom *per capita* vinsterna för de fåtaliga jordbrukarna var stora i förhållande till *per capita* kostnaderna för konsumenterna? Eller ska man spekulera om att en stor del av stadsbefolkningen fortfarande har släktrelationer till jordbrukare och att detta skapat sympatier för jordbruksbefolkningen? Resonemang av dessa slag illustrerar risken att samhällsvetare hamnar i *ad hoc* förklaringar som verkar passa specifika situationer.

3. Avslutande kommentarer

Jag har gett några stickprov på ekonomisk-politiska frågeställningar där det kan vara instruktivt att betona den ömsesidiga interaktionen mellan det ekonomiska och det politiska systemet. Min framställning har varit idiosynkratisk, i den meningen att jag har begränsat mig till områden som jag själv studerat under årens lopp. Jag har försökt visa att det i många fall är viktigt att modellera politiker som endogena variabler i samband med stabiliseringspolitik, både för att förstå och för att prognostisera konjunkturfuktuationer, men också för att göra rättvisa åt svårigheterna att kombinera låg inflation och låg arbetslöshet. Men det finns också mycket att vinna på att analysera den ömsesidiga interaktionen mellan det politiska och det ekonomiska systemet när man analyserar den offentliga sektorns expansion och fördelningspolitikens problem – både via statsbudgeten och via prisregleringar. Även ekonomisk-politiska rådgivare betraktar ibland politiker som endogena genom att fråga sig hur politiker och administratörer i praktiken kan förväntas reagera på ekonomisk-politiska råd.

Min diskussion tyder också på att det är rimligt att betona *olika* motiv och mekanismer av politisk-ekonomisk interaktion beroende på politikområde och problemställning. Men oavsett val av analysmetod kommer vi knappast att någonsin nå lika långt i våra försök att förklara ”typiskt”

ekonomisk-politiskt beteende som när det gäller ”typiskt” beteende bland hushåll och företag på marknader för varor och tjänster. Vi kan knappast hoppas på *en* allmän teori om politiskt beslutsfattande som kan tillämpas på alla områden av ekonomiska politik.

REFERENSER

- Alesina, A (1987), ”Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 102, s 651-678.
- Buchanan, J M och G Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Calmfors, L och H Horn (1986), ”Employment Policies and Centralized Wage-setting”, *Economica*, vol 53, s 281-302.
- Downs, A (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York.
- Elinder M, H Jordahl och P Poutvaara (2008), ”Selfish and Prospective: Theory and Evidence of Pocketbook Voting”, Working Paper 3763, IZA, Bonn.
- Falk A, E Fehr och U Fischbacher (2005), ”Driving Forces behind Informal Sanctions”, *Econometrica*, vol 73, s 2017-2030.
- Frey, B och F Schneider (1978), ”An Empirical Study of Politico-economic Interaction in the United States”, *Review of Economics and Statistics*, vol 6, s 174-183.
- Gylfason, T och A Lindbeck (1986), ”Endogenous Unions and Governments: A Game-Theoretic Approach”, *European Economic Review*, vol 30, s 5-26.
- Halla, M, M Lackner och F Schneider (2010), ”An Empirical Analysis of the Dynamics of the Welfare State: The Case of Benefit Morale”, *Kyklos*, vol 63, s 55-74.
- Haynes, S och J Stone (1990), ”Political Models of the Business Cycle Should Be Revived”, *Economic Inquiry*, vol 28, s 442-465.
- Hassler, J, K Storesletten, J Rodriguez Mora och F Zilibotti (2003), ”The Survival of the Welfare State”, *American Economic Review*, vol 93, s 87-112.
- Heinemann, F (2008), ”Is the Welfare State Self-destructive? A Study of Government Benefit Morale”, *Kyklos*, vol 61, s 237-257.
- Hibbs, D (1977), ”Political Parties and Macroeconomic Policy”, *American Political Science Review*, vol 71, s 1467-1487.
- Horn, H och T Persson (1988), ”Exchange Rate Policy, Wage Formation and Credibility”, *European Economic Review*, vol 32, s 1621-1636.
- Lindbeck, A (1973), ”Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy”, IIES Seminar Paper 35, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Lindbeck, A (1975), ”Business Cycles, Politics and International Economic Dependence”, *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, vol 2, s 53-68.
- Lindbeck, A (1976), ”Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians”, *American Economic Review*, vol 66, s 1-19.
- Lindbeck, A (1985), ”Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector”, *Journal of Public Economics*, vol 28, s 309-328.
- Lindbeck, A (1995), ”Hazardous Welfare-state Dynamics”, *American Economic Review*, vol 85, s 9-15.
- Lindbeck, A och D Niepelt (2006), ”The Stability Pact – Rationales, Problems, Alternatives”, *Kyklos*, vol 59, s 579-600.
- Lindbeck, A, S Nyberg och J W Weibull (1999), ”Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 114, s 1-35.
- Lindbeck, A, M Palme och M Persson (2008), ”Social Interaction and Sickness Absence”, CESifo Working Paper 2215, Munchen.
- Lindbeck, A och J W Weibull (1987), ”Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Equilibrium”, *Public Choice*, vol 52, s 273-297.
- Lindbeck, A och J W Weibull (1993), ”A Model of Political Equilibrium in Representative Democracy”, *Journal of Public Economics*, vol 2, s 195-209.
- Meltzer, A och S Richard (1981), ”A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, vol 89, s 914-927.
- Nordhaus, W (1975), ”The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, vol 42, s 169-190.
- Nordhaus, W (1989), ”Alternative Approaches to the Political Business Cycle”, *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 2, s 1-49.
- OECD (1968), *Fiscal Policy for a Balanced Economy*, OECD, Paris.

Olsson, M (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge.

Persson, T och G Tabellini (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, London.

Persson, T och G Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge MA.

Riker, W (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.

Rogoff, K (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, vol 80, s 21-36.

Rogoff, K och A Sibert (1988), "Elections and Economic Policy Cycles", manuskript, University of Wisconsin.

Svensson, L E O (2003), "What is Wrong with Taylor Rules? Using Judgment in Monetary Policy through Targeting Rules", *Journal of Economic Literature*, vol 41, s 426-477.

Svensson, L E O (2010), "Inflation Targeting", i Friedman, B och M Woodford (red), *Handbook of Monetary Economics*, under utgivning, North Holland, Amsterdam.