

# Lindbeckkommissionen och framtiden

*Ekonomikommisionen, i media döpt till Lindbeckkommissionen, presenterade sitt betänkande i mars 1993 efter tre månaders arbete. Ett slags rekommendationer bestod av förslag om specifika ekonomisk-politiska åtgärder. Ett annan slags rekommendationer gällde förändrade regelsystem för offentlig administration och politiskt beslutsfattande. Det var inte minst genom den senare gruppens förslag som kommissionen skilde sig från andra förslagsställare.*

Ekonomikommisionen (SOU 1993:16), i media döpt till Lindbeckkommissionen, tillsattes i december 1992 i en tillspetsad ekonomisk situation. I stort sett alla huvudsektorer i svensk ekonomi rasade – export, privata investeringar, privat konsumtion och offentlig konsumtion. Det hela började, i ingången till 1990-talet, som en rekyl till en överhettad ekonomi med prisbubblor på ett antal tillgångar (främst fastigheter och aktier) och en övervärderad valuta. Situationen utvecklades till en valutakris, fastighetskris, bankkris, galopperande statsskuld och den djupaste lågkonjunkturen i Sverige efter andra världskriget.<sup>1</sup> Mönstret var i stort sett detsamma som vid den ekonomiska kris som senare, i slutet av 2000-talets första decennium, uppstod i flera andra länder i Europa.

När Carl Bildt tillträdde som statsminister i oktober 1991 fullföljde den nya regeringen, tillsammans med Riksbanken, den föregående regeringens försvar av växelkursen. Men hösten 1992 visade det sig att inte ens 500 procents ränta för affärsbankernas upplåning i Riksbanken kunde bryta spekulatjonen mot kronan. Regering och opposition förhandlade visserligen fram ett räddningspaket under hösten. Men valutaspekulationen tog bara en kort paus. Efter en tid, närmare bestämt den 19 november 1992, gav regering och Riksbank upp och lät kronan flyta, eller rättare sagt sjunka.

Det var i detta läge som kommissionen tillsattes med ett mycket brett mandat, nämligen ”att mot bakgrund av problemen i svensk ekonomi analysera och föreslå riktlinjer för den ekonomiska politikens utformning i ett medelfristigt perspektiv.” Inom ramen för ett tre månader långt uppdrag – vi överlämnade vår rapport till finansminister Anne Wibble den 9 mars 1993 – fanns det naturligtvis inte något utrymme för nya forskningsinsatser från vår sida. Vi fick i huvudsak lita på ackumulerade insikter bland

<sup>1</sup> Det uppstod en ackumulerad minskning av BNP på 5 procent under en treårsperiod (1991–93), en total arbetslöshet (inklusive individer i AMS-verksamhet) på 13 procent och ett budgetunderskott på 13 procent av BNP. Mellan 1990 och 1993 ökade statsskulden från 43 till 72 procent av BNP.

## **ASSAR LINDBECK**

är professor vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet och seniorforskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han arbetar för närvarande med interaktionen mellan ekonomiska incitament och sociala normer i anslutning till inkomstförsäkringar, alternativ utformning av bonusprogram för kapitalförvaltare och metodfrågor i nationalekonomisk analys. [assar.lindbeck@iies.su.se](mailto:assar.lindbeck@iies.su.se)

Jag är tacksam för kommentarer till ett utkast till denna artikel från Niels-Jakob Harbo Hansen, Hannes Malmberg, Georg Marthin, Mats Persson, Birgitta Swedenborg och Solveig Wikström.

kommissionens medlemmar, vilket betydde att rapporten var ett utpräglat lagarbete.

Kommissionen utgick från en distinktion mellan tre centrala ekonomisk-politiska mål: *makroekonomisk stabilitet*, inklusive vad vi kallade ”hög och jämn sysselsättning”, *effektiv hushållning* med resurser och *ekonomisk tillväxt*. Däremot var krisen, enligt vår mening, inte direkt kopplad till fördelningspolitiska och miljöpolitiska tillkortakommanden. I rapporten valde vi därför att inte lägga fokus på dessa i och för sig viktiga frågor. Vi tog bara upp dem i anslutning till vår diskussion av de tre centrala ekonomisk-politiska målen makroekonomisk stabilitet, effektivitet och tillväxt.

Många observatörer såg i huvudsak 1990-talskrisen i Sverige som ett resultat av en kombination av internationella konjunkturstörningar och specifika misstag i den inhemska konjunkturpolitiken. Det var viktiga aspekter. Men vi menade att detta var ett alltför ytligt betraktelsesätt. I kommissionens rapport uttryckte vi saken så här: ”Den svenska ekonomins kris är . . . också politikens och institutionernas kris. Det är inte endast, eller ens i huvudsak, fråga om specifika misstag i den ekonomiska politiken, utan om svagheter i det politiska systemets allmänna funktionssätt” (SOU 1993:16, s 15). Kommissionen menade att dessa svagheter låg bakom inte bara den akuta krisen utan också ett par decennier med hög inflation, återkommande kostnadskriser, växande statsskuld, gradvis ökad arbetslöshet och relativt låg BNP-tillväxt i förhållande till andra rika OECD-länder sedan omkring 1970. Det var mot denna politiska bakgrund som vi var angelägna att ha med en statsvetare i kommissionen.

Att kommissionen fick stort genomslag både i politisk debatt och i faktiskt bedriven ekonomisk politik berodde inte bara på att vår rapport kom ut i ett tillspetsat ekonomiskt läge, vilket bidrog till att skapa krismedvetande både bland allmänhet och bland politiker. En annan förklaring är troligen att vi anlade ett övergripande perspektiv på den svenska ekonomins problem och att vi sammanfattade våra rekommendationer i 113 distinkta punkter som var enkla att kommunicera och kommentera i media.

Kommissionen siktade på att i största möjliga utsträckning föreslå en ”evidensbaserad behandling” av den svenska ekonomins problem – för att låna en term från det medicinska området. Men det var ofrånkomligt att inslagen av forskningsbaserad kunskap varierade mellan olika frågor som vi tog upp. Det kunde vi inte göra mycket åt, även om vi beställde 27 expertrapporter, framför allt från akademiskt verksamma ekonomer. Det var därför oundvikligt att vi i flera fall tvingades basera våra förslag på en kombination av etablerad ekonomisk teori, fragmenterad empirisk forskning, livserfarenhet och (förhoppningsvis) sunt förnuft. I stor utsträckning fångade kommissionen i själva verket upp idéer som redan cirkulerade i internationell och inhemsk diskussion. Kommissionen fungerade därmed i viss mån som en katalysator för sådana idéer.

## 1. Kommissionens förslag<sup>2</sup>

Schematiskt kan man dela in våra rekommendationer i två huvudgrupper. Den ena gruppen bestod av förslag om *specifika ekonomisk-politiska åtgärder*. Den andra gruppen gällde *förändrade regelsystem* för offentlig administration och politiskt beslutsfattande. Det var inte minst genom den senare gruppen av rekommendationer som vi skilde oss från andra förslagsställare, inklusive tidigare utredningar, om ekonomisk politik.

### *Specifika åtgärder*

Bland våra förslag till specifika åtgärder var de som syftade till att övervinna bankkrisen de mest akuta. Enligt vår mening kunde krisen hanteras med en kombination av tre metoder: statsgarantier av bankernas inlåning, nya kapitaltillskott för bankerna (eventuellt med statliga garantier eller tillfälligt statlig ägande) och en avstyckning av krislån i vissa banker till särskilda enheter. Liknande förslag att lösa bankkrisen låg redan i luften i Sverige och kom också att genomföras. I kontrast till vad som hände i många europeiska länder i samband med den internationella bankkrisen i slutet av 2000-talets första decennium menade vi att bankernas ägare, och inte skattebetalarna, i första hand skulle ta bankernas förluster.

Men den ökade arbetslösheten, inklusive risken för omfattande långtidsarbetslöshet, var enligt kommissionen det socialt allvarligaste problemet för Sverige. Vi menade att det var viktigt att i största möjliga utsträckning ”betala medborgarna för att arbeta i stället för att betala dem för att inte arbeta” (s 187) – en tydlig markering av vad som senare kom att kallas en ”arbetslinje”. Därför föreslog vi ett antal (i huvudsak konventionella) arbetsmarknadspolitiska insatser. Kommissionen förordade också beredskap för en eventuell tillfällig sänkning av mervärdesskatten om efterfrågan på svenskproducerade varor och tjänster skulle falla ytterligare.

Men vi utformade också förslag till omedelbara konkreta åtgärder för att *i framtiden* successivt sanera statsfinanserna – utan att vidta omedelbara drakoniska neddragningar av offentliga utgifter. Kommissionen skisserade en bana för den framtida offentliga sektorns skuldsättning. Förslaget baserades på budgetförstärkningar, i huvudsak minskade utgifter, med ca 100 miljarder kr på fem år, dvs ca 70 miljarder mer än vad som dittills annonserats av regeringen. Vi räknade med att på så sätt successivt få ned den offentliga sektorns samlade bruttoskuld från drygt 70 procent av BNP till 40–45 procent. Sverige nådde faktiskt den föreslagna nivån redan år 2007, vilket var något snabbare än kommissionen tänkte sig. Kommissionen förordade också att kronan skulle få flyta så länge Sverige inte ingår i en valutaunion. Tanken var att ökad nettoexport skulle kompensera för minskad inhemsk efterfrågan i samband med saneringen av statsfinanserna under kommande år. När ett antal euroländer drabbades av en liknande kris i slutet av 2000-talets första decennium stod naturligtvis denna möjlighet inte till buds för dem.

<sup>2</sup> Jag diskuterar Ekonomikommisionens rapport, och dess mottagande, ingående i Lindbeck (2012, kap 16).

Kommissionen underströk också behovet av ökade investeringar i humankapital, bl a genom ökad kompetens hos lärare och skärpta kunskapskrav i skolan, särskilt i språk och matematik. Vi betonade också vikten av gynnsammare villkor för forskning och högre utbildning på internationell nivå. Likaså förordade vi en uppmjukning av trygghetslagstiftningen för att underlätta inträde på arbetsmarknaden för grupper som då stod utanför – och fortfarande gör det. Vad gäller investeringar i offentlig infrastruktur betonade vi vikten av att inte bara utföra noggranna nytto-kostnadskalkyler, utan att också basera de faktiska investeringsbesluten på dessa kalkyler. Det senare kan tyckas som en överflödig rekommendation, men i praktiken var överensstämmelsen mellan resultaten av sådana kalkyler och faktiska investeringsbeslut mycket svag på den tiden – och är troligen så också i dag.

### *Nya regelsystem*

Under 1980- och 1990-talen hade det växt fram ett delvis nytt synsätt bland akademiska ekonomer på *stabiliseringspolitikens* möjligheter och begränsningar. Man pekade framför allt på svårigheterna att uppnå trovärdighet för en utannonserad penning- och finanspolitik – på grund av kortsiktiga frestelser för centralbank och regering att avvika från en tidigare annonserad politisk strategi (Kydländ och Prescott 1977). Därför förordade vi en politik som följer vissa i förväg bestämda principer, en så kallad ”regelstyrd” politik. När idén så småningom slog igenom i det politiska livet i ett antal länder tog den sig uttryck *dels* i striktare beslutsregler, *dels* i nya restriktioner för den ekonomiska politikens innehåll.

Vår rapport präglades i viss utsträckning av detta nya synsätt. När det gäller penningpolitiken föreslog vi ett explicit inflationsmål och en operativt självständig, professionellt styrd Riksbank som också skulle eftersträva högt kapacitetsutnyttjande i den mån detta är förenligt med det uppställda inflationsmålet. Men som en förutsättning för denna operativa självständighet betonade vi att Riksbanken skulle utkrävas ansvar i efterhand för sitt fögderi av riksdagen. Ett förslag efter dessa riktlinjer förväntades också ifrån den sittande Riksbanksutredningen, där Torsten Persson var expert. Reformen av detta slag hade redan genomförts i Nya Zeeland och Kanada. Vad gäller finanspolitiken föreslog vi att regering och riksdag, innan enskilda utgiftsposter bestäms, låser fast ett utgiftstak för statsbudgeten som helhet. Just en sådan konstruktion hade kommissionens sekreterare Per Molander redan i december utarbetat i en rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (Molander 1992). Sverige fick egentligen inte ordning på penning- och finanspolitiken förrän efter övergången till en mer regelstyrd politik i samband med 1990-talskrisen.

Också när det gäller frågor om *samhällsekonomisk effektivitet* och *långsiktig ekonomisk tillväxt* betonade vi betydelsen av goda och stabila regelsystem. Den mest lovande näringspolitiken bestod, enligt kommissionens mening, av ”förbättringar i företagens och hushållens allmänna ekonomiska, sociala och politiska miljö, snarare än ingripanden i förhållanden i enskilda bran-

scher eller företag” (s 144). För att uppnå en effektivare hushållning med arbetskraft och kapital betonade vi åtgärder för att öka konkurrensen på marknader för varor och tjänster. Det gällde också den offentliga tjänstesektorn, där konkurrens sällan tilläts på den tiden eftersom många kommuner favoriserade egenproduktion. Med bättre fungerande marknader på olika områden räknade vi med att omställningskostnaderna i samband med en sanering av statsfinanserna skulle bli mindre än eljest. Kommissionen ville också slå vakt om 1990/91 års stora skattereform med högst 50 procents skatt på arbetsinkomster – en rekommendation som inte följts eftersom de högsta marginalskatterna i själva verket höjts till 57 procent.

Enligt kommissionens mening borde dessutom statliga regleringar utvärderas och omprövas regelbundet. I rapporten förordade vi också för- enklad bygglagstiftning och en successiv avveckling av hyresregleringen för att öka bostadsproduktionen och utnyttja bostadsbeståndet mer effektivt.

Dessutom förordade vi att de obligatoriska socialförsäkringarna bör bestå av ett ambitiöst basskydd i form av en *kombination* av ”ett fixerat belopp, lika för alla, och ett inkomstberoende basskydd” upp till ett visst tak (våra förslag nr 45 och 46 och diagram 3.7). Vi menade att den inkomstberoende delen av systemet borde vara aktuarisk när det gäller pensioner och sjukersättning. På dessa båda områden föreslog vi alltså ”raka rör” mellan vad individen betalar in till systemen och vad han/hon senare får ut i form av pension och sjukersättning – för inkomster mellan ett tak och ett golv. Kommissionen menade också att ersättningsnivåerna i det obligatoriska systemet lämpligen skulle kunna ligga i intervallet 70–80 procent av tidigare inkomst (s 97). För att åstadkomma långsiktigt robusta socialförsäkringssystem menade vi också att förmånerna med automatik bör anpassas till variationer i befolkningsutveckling och BNP-tillväxt. Men även om det pensionssystem som infördes under loppet av 1990-talet är administrativt stabilt är det osäkert om det också är *politiskt* stabilt. Min osäkerhet på den punkten sammanhänger med att hela anpassningen till förändringar i demografi och samhällsekonomisk utveckling faller på pensionärerna. I det nya pensionssystemet kommer nämligen långsammare reallöneutveckling, fallande kapacitetsutnyttjande och andra negativa förändringar i samhälls- ekonomin att utlösa sänkta pensioner, eventuellt genom pensionssystemets s k ”broms”.

För att öka långsiktigheten i den ekonomiska politiken föreslog kommissionen dessutom ett antal reformer av de politiska beslutsreglerna. Ett exempel är våra förslag om en övergång från tre- till fyraårig, helst femårig, mandatperiod. Vi ville också minska antalet riksdagsledamöter och antalet utskott i riksdagen så att varje riksdagsledamot skulle tvingas att bevaka fler politikområden än tidigare och därmed bli mindre frestad att begränsa sitt riksdagsarbete till att bevaka egna intressefrågor – ett förslag som inte föll i god jord bland våra politiker. Rapporten argumenterade också mot att intresserepresentanter sitter som beslutsfattare i offentliga organ, såsom domstolar – ett annat förslag som tycks ha fallit på hälleberget. Syftet

var att begränsa ett oproportionerligt inflytande för starka intressegrupper över myndighetsutövning. Vi ville också renodla parlamentarismens princip genom att stärka regeringens ställning i förhållande till riksdagen i vissa avseenden, bl a genom s k konstruktivt misstroendevotum: en regering ska kunna sitta kvar så länge som en ny inte kan bildas. Därmed skulle oppositionspartier förhindras att stöta en regering om de inte förmår att själva bilda en ny regering – ett av våra förslag till politiska reformer som faktiskt har genomförts. I en senare skrift – en SNS-rapport (Lindbeck m fl 2000) – utvecklade kommissionens svenska ledamöter våra konstitutionella synpunkter, särskilt när det gäller möjligheterna att utkräva ansvar för politiker.

Hur ska man då i dag se på behovet av fortsatta reformer? Det gäller inte bara områden där reformverksamheten visserligen kommit igång men varit ofullständig. Det är också en fråga hur man ska hantera nya problem.

## 2. Ofullbordade reformer

Grovt uttryckt har något mer än hälften av våra förslag genomförts, mer eller mindre. Men mycket återstår att göra, enligt min mening. Det gäller i viss utsträckning finanspolitiken och penningpolitiken, men framför allt regelsystemen på arbetsmarknad och bostadsmarknad.

Ett exempel på fortsatta problem inom *finanspolitiken* är dagens krav på ett budgetöverskott på en procent av BNP över konjunkturcykeln. Det var ett naturligt krav så länge finanspolitiken siktade till att minska statskulden. Men sedan statskulden har kommit ned till rimliga (säkra) nivåer är ett överskottsmål inte längre självklart. Enligt min mening vore det i dag mer logiskt att först ställa upp ett långsiktigt mål för statskuldens andel av BNP och att från detta mål härleda ett krav för budgetsaldots lämpliga utveckling. Om man exempelvis ställer upp som mål att statens nettoskuld på lång sikt ska vara noll procent av BNP klarar man detta mål om staten upprätthåller en balanserad budget i genomsnitt över konjunkturcykeln (i stället för att sätta upp ett överskottsmål); det gäller oavsett BNP:s tillväxttakt, så länge den är positiv. Också när det gäller *penningpolitiken* finns problem kvar. Som vi vet har Riksbanken ansett sig förhindrad att bedriva en räntepolitik som fullt ut realiserar det uppställda inflationsmålet, 2 procent per år, under de senaste femton åren. Avvikelsen nedåt från detta mål – drygt en halv procent per år lägre inflation än det uppsatta målet – kan tyckas liten. Men kapacitetsutnyttjandet skulle ha varit högre vid en mer expansiv penningpolitik. Jag återkommer till bakgrunden till att Riksbanken underskridit sitt eget inflationsmål under mer än ett decennium.

Medan stora framsteg, trots allt, har gjorts på penning- och finanspolitikens område har två viktiga områden lämnats nära nog helt oreformerade. Jag syftar på arbetsmarknaden och i ännu högre grad bostadsmarknaden. Den beskedliga reformtakten på *arbetsmarknaden* innebär att man får räkna med att *outsiders* – arbetslösa och nytillträdande på arbetsmarknaden – fin-

ner det svårt att få jobb, dvs att småningom själva bli *insiders*. För att minska detta problem fodras ett batteri av åtgärder. När det gäller åtgärder som ökar *outsiders* utsikter på arbetsmarknaden är viktiga exempel lärlingssystem, omskolning av *outsiders* och sänkta ingångslöner för lågutbildade och oerfarna.

Trygghetslagstiftningen, med bl a regeln sist-in-först-ut, är en mer komplicerad fråga eftersom den, som en spegelbild till diskrimineringen av unga, skyddar äldre som hotas av att förlora sina jobb. Vid små och regelbundna konjunkturfluktuationer nära full sysselsättning bidrar dessutom lagstiftning som ökar kostnaderna för att avskeda och anställa arbetskraft till att stabilisera sysselsättningen på hög nivå. Men vid djupa och långvariga konjunktursvackor kommer sådan lagstiftning i stället att stabilisera hög arbetslöshet. Min egen bedömning är därför att gällande lagstiftning passar bättre i ekonomier med små och regelbundna konjunkturfluktuationer än vid senare års djupa och långvariga lågkonjunkturer, med stor osäkerhet om en framtida uppgång i efterfrågan på varor och tjänster. Eftersom det under de fyra senaste decennierna har uppkommit flera perioder med hög och långvarig arbetslöshet menar jag att det finns goda skäl att reformera lagstiftningen med sikte på att stärka *outsiders* ställning på arbetsmarknaden i förhållande till *insiders*.

*Hysesregleringen* har också gjort marknaden för hyreslägenheter till en *insider/outsider*-marknad, där *insiders* är de som har förstahandskontrakt på hyresreglerade lägenheter. De sociala konsekvenserna är allvarliga. Jag syftar inte bara på köer, mångåriga väntetider, svarta marknader och eftersatt underhåll av hyresfastigheter. Jag syftar också, och framför allt, på att privata investerare har jagats bort från marknaden för hyresfastigheter, som därmed har kollapsat sedan kommunerna inte längre har resurser att kompensera för bortfallet av privata investeringar i hyresfastigheter. Rörligheten på arbetsmarknaden minskar dessutom i takt med minskad rörlighet på bostadsmarknaden. Givetvis behövs också andra åtgärder än en avveckling av hyreskontrollen, framför allt en omstöpning av byggnadsregler och tillståndskrav som försenar och komplicerar bostadsbyggandet. Men det är viktigt att ha klart för sig att det inte går att ”bygga bort” bostadsbristen så länge som hyresregleringen finns kvar. Genom stora statliga subventioner av nyproduktionen av kommunala hyresfastigheter skulle man rent teoretiskt kunna få balans mellan utbud och efterfrågan på *nybyggda* hyreslägenheter. Men efterfrågeöverskottet, dvs bristen, skulle finnas kvar på det tidigare producerade beståndet av hyreslägenheter så länge som hyresregleringen är kvar; se exempelvis Bentzel m fl (1963). De som saknar förstahandskontrakt på bostäder får inte vara med om att konkurrera om lägenheter i det tidigare producerade hyresreglerade beståndet. Dessutom skulle de statsfiansiella kostnaderna av stora subventioner till kommunal produktion av hyreslägenheter bli stora.

Genom att hyresregleringen har jagat bort privat kapital från marknaden för hyreslägenheter har privatpersoner med förmögenhet placerat sitt

kapital i finansiella tillgångar i stället för att, som före andra världskriget, låta bygga hyresfastigheter. Via placeringar i finansiella institutioner, som i sin tur i många fall har köpt utländska finansiella fordringar, har inhemskt finansiellt sparande transformerats till ökade finansiella fordringar på utlandet, dvs kapitalexport, som definitionsmässigt är lika med skillnaden mellan inhemskt sparande och inhemska investeringar. Det har bidragit till att Sverige sedan ungefär femton år har bedrivit kapitalexport på inte mindre än ungefär 7 procent av BNP per år i stället för att använda inhemskt sparande, exempelvis till realinvesteringar i bostäder och kommunal infrastruktur inom landet. Stor permanent kapitalexport har aldrig varit något uttalat mål för den ekonomiska politiken. Det har bara ”blivit så” – oavsiktligt. Denna utveckling är ytterligare en illustration till icke avsedda konsekvenser av hyresregleringen.

### 3. Nya problem

#### *Finansiell stabilitet*

När kommissionen föreslog ett nytt regelverk för penningpolitiken försummade vi, liksom andra, frågan om stabilitet på finansiella marknader (”finansiell stabilitet”). I dag förstår vi att den frågan är minst lika viktig som en låg och jämn inflation, enligt min mening ännu viktigare.

Men vem, eller vilka, ska ta ansvaret för finansiell stabilitet? Min personliga bedömning är att det övergripande ansvaret (”finansiell makrotillsyn”) bör ligga hos centralbanken. Huvudargumentet är att finansiella kriser ofta uppkommer när prisbubblor på tillgångsmarknader spricker och att dessa bubblor regelbundet har föregåtts av snabb kreditexpansion. Centralbanken kan därför inte avsvära sig ansvaret för finansiella kriser. Men oavsett vem, eller vilka, som har huvudansvaret för finansiell stabilitet är det viktigt att fler instrument än Riksbankens diskonto används för detta ändamål. Jag syftar exempelvis på medel som kapitaltäckningskrav, bestämmelser om hur mycket individer och företag får låna vid köp av fastighet och aktier (*margin requirements*), utlåningskvot för banker (maximal utlåning i förhållande till bankernas eget kapital), kanske också kassakrav och obligatorisk omvandling av bankobligationer till aktier när banker hotar att bli insolventa; den sistnämnda åtgärden skulle kunna återställa en del privat kapital i bankerna. Det är också viktigt att dessa instrument, som jag alltså helst skulle se att Riksbanken får hantera, kan varieras över tiden. Däremot kan mycket väl en särskild myndighet, dvs en finansinspektion, få hand om kontrollen av att enskilda finansiella institutioner *både* följer uppställda regler (”finansiell mikro-tillsyn”) *och* ser till att de inte tar farligt stora risker. Eventuellt kan finansinspektionen göras till en avdelning i Riksbanken. Det är också troligt att specifika finanspolitiska medel kan bidra till finansiell stabilitet. Tänkbara exempel är variationer över tiden av stämpelavgifter eller skatter på nyinvesteringar i fastigheter – med sikte på



att undvika överhettning på fastighetsmarknaden. Om Riksbanken, eller någon annan myndighet, hade haft tillgång till effektiva metoder att motarbeta finansiella bubblor skulle det ha varit enklare att övertyga Riksbankens majoritet om att hålla ett lägre diskonto.

I de politiska efterdyningarna till den stora finanskrisen har det lanserats ett antal förslag om institutionella förändringar på finansiella marknader. Det mest uppmärksammade förslaget är kanske att splittra bankerna i två kategorier – affärsbanker med begränsat risktagande och investeringsbanker som skulle kunna ägna sig åt större risktagande – eventuellt båda inom samma koncern. Jag har en hel del sympati för sådana förslag. Ekonomikommissionen var i själva verket inne på en liknande tanke när vi pekade på möjligheten att från existerande affärsbanker avknoppa ”smala” banker, med lågriskverksamhet och statliga insättargarantier. Men så här i efterhand tycker jag att de banker som vi föreslog var onödigt smala, eftersom vi tänkte oss att de framför allt skulle ta hand om betalningssystemet.

### *Fördelningsproblem*

Sverige har i dag en jämnare fördelning av både inkomster och konsumtion av välfärdstjänster än nästan alla andra länder. Men som vi vet har ojämnheten i den övergripande inkomstfördelningen ökat sedan mitten av 1980-talet – liksom i flertalet andra utvecklade länder. Vad gäller fördelningen av arbetsinkomster ligger flera faktorer bakom utvecklingen: ökad konkurrens på världsmarknaden för varor och tjänster från låglöneländer med stor tillgång på lågutbildad arbetskraft, ökad invandring av lågutbildade och en teknologisk utveckling som har gynnat högutbildade i förhållande till lågutbildade (*skill-biased technical change*) – kanske också ökad konkurrens på världsmarknaden av högutbildade. Beträffande fördelningen av kapitalinkomster ligger förklaringen inte bara i en ökad vinstandel av nationalinkomsten, vilket gäller många länder, utan också i politiska beslut i Sverige om att avskaffa eller minska beskattningen av kapital. Det gäller inte minst beskattningen av den imputerade avkastningen (”naturaförmånen”) av att bo i en bostad som man själv äger – en skattesänkning som knappast kan motiveras med effektivitetsargument.

Nu kan man ha olika mening om i vilka avseenden som den ökade ojämnheten i inkomstfördelningen är ett problem. Enligt allmänt accepterade värderingar är fortsatta fickor av fattigdom det ur etisk synpunkt viktigaste fördelningsproblemet. Det gäller inte bara absolut fattigdom utan också, om än något mindre angeläget, relativ fattigdom. Den på lång sikt mest effektiva metoden för att bekämpa fattigdom är troligen att satsa på bättre förskola och utbildning, inklusive ren yrkesutbildning, just för grupper som i annat fall skulle förbli lågutbildade. En sådan politik skulle slå två flugor i en smäll: den skulle tillgodose viktiga fördelningspolitiska ambitioner samtidigt som den skulle öka produktiviteten i samhällsekonomin. Men det är viktigt att ha klart för sig att de som lever i fattigdom är en mycket heterogen grupp av individer. Det slag av offentliga insatser som kan bidra till ett

bättre liv för en viss person bland låginkomsttagare skiljer sig ofta kraftigt från insatser som passar andra. För de som trots utbildningsinsatser inte lyckas få jobb kan subventionerad sysselsättning hjälpa dem att få jobb. Men för personer med särskilt nedsatt arbetsförmåga återstår kanske bara socialunderstöd – något som ett civiliserat samhälle naturligtvis har skyldighet att erbjuda.

Om inte kapitalets internationella rörlighet lägger hinder i vägen finns det också fördelningspolitiska argument för åtgärder som minskar ojämnheten av kapitalinkomsterna i landet. Däremot har jag svårt för att bli indignerad över den ökade ojämnheten i arbetsinkomster inom ett brett spektrum av medelinkomsttagare. Just den utvecklingen återspeglar i stor utsträckning ökade incitament till utbildning och yrkesskicklighet – just vad många debattörer, och Lindbeckkommissionen, efterlyste för ett par decennier sedan.

*Den ökade invandringen.* Hur ska man då se på den stora invandringen av lågutbildade i Sverige under senare år – långt mer omfattande i förhållande till den inhemska befolkningen än i andra utvecklade länder? När det gäller flykt från förföljelse och våld är de humanitära skälen att ge fristad i vårt land överväldigande. Det finns humanitära argument, om än svagare sådana, också för att acceptera andra immigranter från fattiga länder, eftersom de därmed i många fall får en mångdubbling av sin konsumtionsstandard. Invandring kan också ha potentiella fördelar för den inhemska befolkningen. Det är exempelvis uppenbart att invandrare har vitaliserat svenskt samhällsliv, inklusive kultur och småföretagsamhet. Dessutom är andelen invandrare i förvärvsarbete större än motsvarande andel i den inhemska befolkningen. Det betyder att invandring gör befolkningspyramiden mer gynnsam för samhällsekonomi och offentliga finanser i Sverige. Men det förutsätter en någorlunda hög sysselsättning bland invandrare. Som vi vet är den i verkligheten låg bland lågutbildade invandrare, särskilt för invandrare som fått asyl och för anhöriga. På grund av bristande integration av sådana invandrare lever många i denna grupp på ersättningar från olika sociala system.<sup>3</sup> Potentiella ekonomiska vinster för den inhemska befolkningen kan på så sätt visa sig bli mycket begränsade, eller rent av förbytas i samhällsekonomiska och statsfinansiella förluster.

En viktig bakgrund till svårigheterna att integrera lågutbildade invandrare i svenskt samhällsliv är att institutioner och regelsystem i Sverige inte är avpassade för stora volymer av lågutbildade invandrare. Jag syftar framför allt på den svenska arbetsmarknadens och bostadsmarknadens utpräglade *insider/outsider*-karaktär, vilken gör det svårt för lågutbildade invandare att

<sup>3</sup> Som en grov illustration kan nämnas att 43 procent av de långtidsarbetslösa i Sverige (dvs arbetslösa under mer än ett halvt år) är invandrare (utrikes födda), att invandrare har sex gånger så stor sannolikhet som infödda svenskar att leva på socialbidrag och att ungefär 60 procent av socialbidragen går till invandrare. Ju längre tid som invandrare har varit i Sverige, desto större andel av dem har, som väntat, fått jobb, men i många fall bara tillfälliga sådana. Invandrare utgör ungefär 15 procent av befolkningen, 20 procent om man inkluderar invandrades barn (SCB 2012; Socialstyrelsen 2012).

få stadigvarande arbete och bostad. Det är uppenbart att många svenska kommuner redan nu är på väg mot en sådan situation.

Men också om dessa marknader skulle reformeras radikalt skulle *fri invandring* bli minst sagt problematisk i dagens värld, som ett resultat av snabb internationell spridning av information och låga kostnader för internationell rörlighet av människor. I en värld där flera miljarder människor lever i svår fattigdom kan ett rikt land med 9 miljoner invånare, och väl utvecklade sociala system, knappast rådats att tillåta fri invandring. Det är exempelvis ofrånkomligt att fri invandring av lågutbildade skulle försämra utsikterna på arbetsmarknaden både för lågutbildade svenskfödda och för tidigare invandrare med låg utbildning. Dessutom skulle de sociala systemen belastas kraftigt, trots att flertalet invandrare troligen i regel kommer till rika länder med sikte på att arbeta snarare än för att dra nytta av välfärdsystemen.

De konsekvenser som skulle uppkomma vid fri invandring av lågutbildade är naturligtvis en viktig bakgrund till att rika länder med omfattande välfärdssystem i praktiken valt att reglera invandringen. Gunnar Myrdal (1960, s 159) underströk redan för över ett halvt sekel sedan att välfärdsstaten i rika länder är vad han kallade ett "nationellt projekt". Det är bakgrunden till att det är nödvändigt att göra en *avvägning* mellan etiska önskemål om en humanitär asylpolitik, reformer av arbetsmarknad och bostadsmarknad med sikte på att minska trösklarna för inträde till dessa marknader, upprustning av invandrartäta bostadsområden, bättre individuellt anpassade åtgärder för att hjälpa invandrare att integreras i svenskt samhälle och reglering av det totala antalet årliga invandrare. Och har man bestämt sig för att reglera invandringen är det naturligtvis nödvändigt att avvisa de som fått avslag på sina ansökningar att stanna i Sverige. I annat fall blir talet om reglerad invandring ett slag i luften.

Det finns naturligtvis exempel på rasism i Sverige liksom i andra länder – något som är viktigt att bekämpa i ett civiliserat samhälle. Men det finns knappast skäl att moralisera över att invandring av lågutbildade anpassas efter rådande inhemska förutsättningar. Det behöver inte vara ett uttryck för rasism när många, också jag, hävdar att svenska institutioner har svårt att klara nettoinvandring över en viss storlek på ett acceptabelt sätt. Frågan är värd en mer sansad diskussion än den som vi har haft under senare år.

### *Sverige i EU*

Genom att Sverige blev medlem i EU 1995 har förutsättningarna för inhemsk ekonomisk politik förändrats sedan Ekonomikommisionen lade fram sin rapport. En viktig konsekvens är att svensk ekonomi har internationaliserats ytterligare. Eftersom detta tar sig uttryck i ökad konkurrens om kapital och högt kvalificerad arbetskraft, begränsas ytterligare möjligheterna att bedriva inkomstutjämning på nationell nivå genom hög beskattning av kapital, progressiva skatter på arbetsinkomster och sammanpressning av lönestrukturen genom s k solidarisk lönepolitik.

Men det tycks också finnas en inneboende dynamik i EU-samarbetet i riktning mot ständigt ökad centralism också när det inte är fråga om gränsöverskridande verksamheter. Det återspeglas bl a i EU:s sk Lissabonstrategi från år 2000, som räknar upp nya omfattande uppgifter för EU-länderna för att klara av det pompösa målet att göra Europa till ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi”. Också i EU:s praktiska verksamhet finns det gott om exempel på åtgärder som har inneburit ökad centralisering utan att det egentligen varit fråga om gränsöverskridande verksamhet. Det handlar om både stort och smått som regionstöd, storleken på elproduktionen, subventioner av trälare och linodling, föräldraledighet, arbetstider för läkare, barnfetma, mobbning på arbetsplatser osv.

Många av dessa strävanden inom EU kommer i konflikt med den sk *subsidiaritetsprincip* som under många år var en grundbult i EU-projektet, dvs tanken att decentraliserat beslutsfattande bör ges företräde framför centralisering ovanför nationalstatens nivå. Men denna viktiga princip har under senare år trängts åt sidan just av ambitioner att harmonisera, koordinera och centralisera beslut på EU-nivå. Man kan fråga sig vart subsidiaritetsprincipen egentligen har tagit vägen i EU-debatten.

Enligt min personliga mening är denna utveckling problematisk. Mångfald, dvs variationsrikedom och decentraliserade experiment, är ett stort kulturellt och demokratiskt värde i Europa. Det är därför en viktig uppgift för anhängare av dessa värden att kritiskt granska förslag om centralisering till EU-nivå – inte minst när likformighet tycks vara ett mål i sig. Sverige bör, enligt min mening, ha en dubbel strategi i vårt arbete inom EU: att *dels* vara pådrivande när det gäller EU:s roll att påverka gränsöverskridande verksamhet, *dels* verka återhållande när det är fråga om centralisering av politiska beslut till EU-nivå i andra syften. Det gäller inte minst budgetpolitik, som är ett centralt inslag i den demokratiska processen i nationalstater.

## 4. Avslutning

Kommissionens rapport ledde till en ovanligt stor – jag tror man kan säga unik – uppmärksamhet när den kom ut i mars 1993. TV-Aktuellt talade om ”en fredlig statskupp”, och flera landsortstidningar talade om ”en bomb i det svenska samhället”. Medierna redovisade noggrant våra 113 förslag och kommentarerna flödade rikligt under åtminstone ett halvt års tid – positiva och kritiska kommentarer om vart annat. Rubrikerna på löpsedlar återspeglade upphetsningen i polemiken. Vänliga rubriker talade om *Beska men nödvändiga piller*, medan en mindre vänlig rubrik löd *Nu skall piskan vina över det svenska folket*.

De inslag i vår rapport som väckte särskild uppmärksamhet, i många fall ilska, var våra förslag att reformera offentliga administrativa och politiska institutioner och regelsystem. En del debattörer tyckte t o m att det var odemokratiskt att föreslå sådana reformer. En framträdande facklig ledare

liknade våra förslag med den politik som bedrivits av general Pinochet i Chile. En ledarskribent menade att våra förslag påminde om förhållandena vid arbetsläger i Tyskland under nazisttiden. En radiopräst menade att våra förslag återspeglade ”förakt för svaghet” och ”misstro för demokratins väsen”.

Så här i efterhand är det svårt att förstå ilskan över vår rapport från en del håll. Många av kommissionens förslag, inte minst de som redan har genomförts, ter sig numera som ganska oskyldiga. En ny Ekonomikommission i dag skulle, enligt min mening, delvis behöva upprepa och vidareutveckla en del förslag som vi lade fram 1993. Jag syftar bl a på en gradvis avveckling av hyresregleringen och regelförändringar på byggmarknaden, en reformerad arbetslagstiftning som minskar klyftan mellan *insiders* och *outsiders*, en ökad satsning på kvalitet snarare än i huvudsak kvantitet i utbildningen på alla nivåer, fortsatt bevakning av att socialförsäkringarna förblir långsiktigt hållbara, minskning av återstående fickor av fattigdom och en bättre boskillnad mellan offentliga myndigheter (inte minst domstolar) och intresseorganisationer. Men dessutom har nya problem hamnat på den politiska dagsedeln, delvis som ett resultat av att de blivit mer synliga än tidigare. Jag syftar exempelvis på problem som finansiell stabilitet och långvariga övergångsproblem i anslutning till ökad invandring av lågutbildade. Både ofullständigt lösta problem och nya problem är svåra att klara av utan blocköverskridande politiska beslut.

Bentzel, R, A Lindbeck och I Ståhl (1963), *Bostadsbristen*, IUI, Stockholm.

Kydland, F och E Prescott (1977), ”Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, vol 84, s 473–492.

Lindbeck, A (2012), *Ekonomi är att välja*, Bonniers, Stockholm.

Lindbeck, A, P Molander, T Persson, O Petersson och B Swedenborg (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*, Ekonomirådets rapport 2000, SNS Förlag, Stockholm.

Molander, P (1992), *Statsskulden och budgetprocessen*, Ds 1992:126, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Myrdal, G (1960), *Beyond the Welfare State*, Yale University Press, New Haven, CT.

SCB (2012), AKU, tabell 36, SCB, Stockholm, [http://www.scb.se/Statistik/AM/AM0401/2012A01G/AKU2012\\_1574n.xls](http://www.scb.se/Statistik/AM/AM0401/2012A01G/AKU2012_1574n.xls) (2013-03-01).

Socialstyrelsen (2012), ”Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011”, Socialstyrelsen, Stockholm, <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18784/2012-6-58.pdf> (2013-03-01).

SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, betänkande från Ekonomikommissionen, Allmänna förlaget, Stockholm.

## REFERENSER