

#14



Niclas Berggren

Verktyg att välja

En budgetpolitisk beslutsmodell

© Författaren och Reforminstitutet 2002
Omslag: Ulrica Croneborg
Illustration: Ulrica Croneborg
Sättning: Ateljé Typsnittet L&R AB, Stockholm
Tryck: Larserics Digital Print AB, Bromma, 2002
ISBN 91-89613-13-9, ISSN 1650-4712
Reforminstitutet, tel 08-587 865 20
info@reforminstitutet.nu www.reforminstitutet.nu

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	5
Punktvis sammanfattning	7
1 Inledning	11
2 Välfärdsmatrisen	15
3 Budgetstrategi: tillämpning av välfärdsmatrisen	31
4 Klassificering av offentliga utgifter och inkomster	47
5 Politik, strategi och institutionella reformer	67
6 Slutsatser	79
Referenser	83

FÖRORD

Den svenska finans- och budgetdebatten präglas i hög grad av frågan om de offentliga utgifternas storlek och omfattning. I den debatten blir det lätt så att alla utgifter bedöms enbart utifrån de olika politiska prioriteringar som kan göras, och inte utifrån det faktum att olika utgifter tenderar att ha skilda konsekvenser för den långsiktiga utgiftsutvecklingen och tillväxten.

Allra tydligast ser vi detta när ökade utgifter för statlig konsumtion eller transfereringar vägs mot investeringar i enskilda infrastrukturprojekt. Men vi ser det också i form av att offentliga utgifter, till exempel i form av satsningar på forskning och högre utbildning som bidrar till ökad tillväxt, vägs mot utgifter som kan motverka tillväxt, till exempel mycket höga ersättningsnivåer i försäkringssystemen.

På motsvarande sätt varierar de offentliga inkomsterna. Vissa skatter är mer skadliga för den ekonomiska tillväxten än andra. Samtidigt kan vissa skatteinkomster vara mer samhällsekonomiskt lönsamma och mer gynnsamma för den ekonomiska tillväxten än andra. Och framför allt kan vissa offentliga utgifter vara av en sådan betydelse för tillväxten, att de mer än väl motiverar den effekt skatteuttaget har på den ekonomiska tillväxten.

Självfallet är synen på olika utgifter och inkomster beroende av politis-

ka värderingar och prioriteringar. Det finns inte en enda sanning för vad som är goda och dåliga utgifter i vare sig en ekonomisk eller politisk bemärkelse. Däremot bör det vara möjligt att utgå från en budgetanalys, som i grunden motsvarar den kostnads- och intäktsanalys som görs på andra områden.

Fil doktor Niclas Berggren har på Reforminstitutets uppdrag genomfört ett utredningsarbete som syftar till att skapa en modell för en analys av offentliga utgifter och inkomster utifrån dessa utgångspunkter. Syftet är att den skall bidra till en budgetpolitisk diskussion som utgår från att olika typer av utgifter och inkomster inte kan jämföras med varandra. Det är till fördel för den politiska debatten om det finns en möjlighet att skilja olika utgifters betydelse för den ekonomiska och budgetmässiga utvecklingen från varandra. Det kan leda till att utgifter för investeringar inte omedelbart ställs mot utgifter för transfereringar, att utgifter för forskning inte första hand ställs mot utgifter för presstöd, för att ta några exempel.

En bra budgetpolitisk diskussion måste utgå ifrån hur olika utgifter och inkomster påverkar samhällsekonomin, de offentliga finanserna samt nyttan för medborgarna. Ytterst kommer detta alltid att avgöras av politiska värderingar. Syftet med den nu föreliggande rapporten är att bidra till en budgetanalys där skillnader i värderingar görs tydligare och synen på olika utgifters betydelse så långt som möjligt kan diskuteras i gemensamma termer.

De åsikter och slutsatser som förs fram i denna utredning är författarens egna, men resultatet grundar sig på Reforminstitutets utredningsuppdrag. Vi är glada att få presentera hans utredning och hoppas att den kommer att bidra till en debatt som både ger bättre kontroll över offentliga utgifter och bättre valuta för pengarna åt medborgarna.

Gunnar Hökmark
VD Reforminstitutet

PUNKTVIS SAMMANFATTNING

1. Denna studie tar upp frågan: Kan ekonomisk politik bedrivas bättre?
2. Välfärdsmatrisen är ett analysverktyg för att besvara denna fråga. Den tydliggör att den ekonomiska politiken bör sträva efter högre välfärd för medborgarna - det vill säga det långsiktiga allmänintresset – och att den därför bör försöka uppnå två mål i så hög grad som möjligt: välbefinnande och rättvisa. Välfärdsmatrisen kan förstås statiskt och dynamiskt. Att en dynamisk välfärdsutveckling uppnås är det viktigaste.
3. Poängen med välfärdsmatrisen är att ekonomisk-politiska förslag kan och bör utvärderas systematiskt på basis av samtliga konsekvenser av relevans för de grundläggande målen om välbefinnande och rättvisa. De målkonflikter som ofta uppkommer måste lösas med goda kunskaper och en genom kvalificerad diskussion.
4. Skälen till att den ekonomiska politiken inte alltid fungerar optimalt är att politiskt beslutsfattande präglas av ett motivationsproblem- och ett kunskapsproblem. Beslutsfattare *vill* inte alltid gynna det långsiktiga allmänintresset (på grund av särintresseinflytande och hänsyn till vissa väljargrupper), och de *förmår* inte heller alltid att göra det på grund av

begränsade kunskaper.

5. På budgetpolitikens område finns tre problem: budgetunderskott, en sammansättning av budgeten som inte bidrar till välbefinnande och rättvisa i så hög grad som vore möjligt och för stora offentliga utgifter och inkomster.
6. Välfärdsmatrisen kan användas för att illustrera budgeteffekterna av olika förslag på offentliga åtgärder och bidrar till att mer ändamålsenliga beslut fattas.
7. En viktig sak när åtgärder skall utvärderas är vilka effekter de ger upphov till på andra offentliga utgifter och inkomster (här kallade ”interaktionseffekter”). Om en åtgärd till exempel är självfinansierad är det, allt annat lika, vettigare att genomföra den. Men dessa effekter är inte de enda som bör beaktas när en åtgärd utvärderas.
8. Välfärdsmatrisen preciserar att en offentlig åtgärd, till exempel i form av en inkomst- eller utgiftsförändring, är god om den, allt beaktat, gynnar både välbefinnande och rättvisa; att den är dålig om ingendera av dessa båda storheter gynnas; och att övriga fall, där ett mål gynnas och det andra missgynnas, ger upphov till målkonflikter och måste kategoriseras som goda eller dåliga beroende på andra aspekter.
9. Här kan välfärdsekonomiska metoder bistå analysen: Pareto-kriteriet, Hicks-Kaldor-kriteriet, sociala välfärdsfunktioner och *cost-benefit analysis* kan i hög grad användas som komplement till välfärdsmatrisen.
10. Ekonomiska reformer som gynnar det långsiktiga allmänintresset är ofta svåra att genomföra (se punkt 4). Förslag på en politisk strategi för att få igenom dylika reformer genom att kontra särintresseinflytande och kunskapsproblem presenteras.

11. Institutionella reformer krävs för att beslutsfattare skall ges incitament att använda kunskapsunderlag, förslagsvis framtagna inom ramen för en välfärdsmatrisanalys, och för att de skall kunna genomföra en välfärdshöjande ekonomisk politik. De gäller både budgetprocessen och det politiska systemet mer generellt.

12. I allt detta utvärderande av konkreta förslag får de viktigaste frågorna inte glömmas bort: Hur uppnås en allmän och stark välståndsutveckling av rättvist slag? Vad bör staten göra? Kan inte marknader och det civila samhället utföra olika uppgifter bättre?

INLEDNING

Den ekonomiska politikens utmaning är att undvika kortsiktighet och inflytande för särintressen och de problem dessa ting orsakar: inte minst gäller detta på budgetpolitikens område. Under efterkrigstiden har återkommande budgetunderskott gisslat de flesta demokratier, vilket har haft ett flertal negativa konsekvenser, däribland en sämre välståndsutveckling.

Syftet med denna studie är att försöka utveckla en enkel och tillämpbar analysmodell för ekonomisk-politiskt beslutsfattande som i högre grad än idag främjar det långsiktiga allmänintresset. För att åstadkomma detta behöver man dels utveckla ett mer fullständigt sätt att tänka kring offentliga beslut, i den meningen att en åtgärds (och, inte minst, alternativa åtgärders) *samtliga* effekter skall försöka beaktas innan beslut fattas, och dels utveckla en institutionell struktur som hjälper beslutsfattare att verkligen nyttja detta sätt att tänka.

Den analysmodell som presenteras baseras i hög grad på den så kallade välfärdsmatrisen, som är ett klassifikationsschema som illustrerar att ekonomisk-politiska beslut kan utvärderas utifrån deras bedömda effekter på välstånd samt rättvisa.¹ Åtgärder som bidrar till att båda dessa mål upp-

¹ Begreppet "välfärdsmatrisen" har Nils Karlson som upphovsman.

nås är otvetydigt bra; åtgärder som motverkar båda dessa mål är otvetydigt dåliga; och åtgärder som bidrar till att ett mål uppnås samtidigt som det andra målet motverkas är oklara. Det är i synnerhet de oklara fallen som är intressanta: där krävs en mer kvalificerad diskussion för att avgöra om en viss sak skall genomföras eller ej.

Poängen med välfärdsmatrisen och dess möjlighet att klassificera olika förslag och åtgärder är att underlätta en mer välunderbyggd bedömning av vad som är önskvärt att göra – och att därigenom bringa större enighet. Detta eftersom åsikter om vad som är önskvärt att göra skiljer sig åt mellan individer och partier. Inte minst en koalitions- eller minoritetsregering torde kunna dra särskild nytta av att samtliga inblandade använder sig av det tänkande som matrisen illustrerar, eftersom behovet av att överbygga motsättningar där torde vara större.²

Välfärdsmatrisen hjälper, som nämnts, beslutsfattarna att beakta ett förslags samtliga effekter samt att väga handlingsalternativ mot varandra. Med ”samtliga” effekter menas här särskilt att dynamiska effekter och interaktionseffekter belyses. Med ”dynamiska effekter” avses effekter över tiden; med ”interaktionseffekter” avses effekter på andra variabler (till exempel när en utgift orsakar att någon annan utgift blir lägre). Utöver detta fokuseras på den konflikt som kan uppkomma mellan de ekonomiska målen och mål baserade i andra värden.

Det som sagts hittills är generellt tillämpbart på politiskt beslutsfattande men gäller kanske särskilt finanspolitik.

I synnerhet kommer fokus i denna studie att ligga på att tillämpa ovan nämnda analysmodell för att kunna bistå budgetpolitikens aktörer att fatta goda beslut. Mer exakt kommer ett förslag till kategorisering av offentliga utgifter och inkomster med avseende på om de är *goda* eller

2 Därmed inte sagt att en gemensam analysmodell av den typ välfärdsmatrisen representerar på något automatiskt sätt trolar bort motsättningar. Olika tolkningar av begreppen välbefinnande och rättvisa kommer alltid att finnas. Emellertid torde en gemensam analysmodell kunna strukturera diskussionen och tänkandet så att det blir tydligare på vilka grunder eventuell oenighet råder, vilket förhoppningsvis kan bidra till att reducera densamma.

dåliga att presenteras, med bas i välfärdsmatrisen och välfärdsekonomisk teori.

Men institutionella aspekter kommer också att beröras, till exempel hur den nuvarande budgetprocessen kan förbättras samt hur övriga institutionella reformer, som stödjer ett bättre kunskapsinhämtande, kan se ut. Även om ny kunskap tas fram blir utmaningen att få den att användas, och för detta krävs en väl fungerande institutionellt grundad process, som ger korrekta incitament.

Målet med analysen är alltså att kunna utvärdera om ett visst förslag som rör offentliga utgifter och/eller inkomster, oavsett om det gäller ökning eller minskningar därav, är önskvärt eller ej; samt att öka sannolikheten för att analysens insikter *de facto* tillämpas i det praktiska beslutsfattandet, genom att föreslå stödjande institutionella reformer.

Det är viktigt att påminna sig om att alla konkreta förslag måste jämföras med möjliga alternativ. Det räcker inte med att konstatera att välfärden ökar om en åtgärd vidtas, utan frågan är om andra åtgärder eller *ingen åtgärd alls* inte ger en ännu större välfärdsökning. Detta är en varning för interventionism, och välfärdsmatrisen kan, liksom andra metoder för att utvärdera ekonomisk-politiska förslag, missbrukas för överdriven social ingenjörskonst.

Upplägget är det följande. Först presenteras välfärdsmatrisen mer ingående, och dess beståndsdelar och användningsområde specificeras. Därefter tillämpas matrisen på det budgetpolitiska området, där den också fördjupas genom koppling till välfärdsekonomisk teori i en kategorisering av utgifter och inkomster som goda och dåliga. Sedan analyseras politikens funktionssätt och hur strategier och institutioner är nödvändiga för att kunna genomföra reformer som gynnar allmänintresset. En sammanfattning, med huvudresultaten samt en utblick, avslutar studien.

VÄLFÄRDSMATRISEN

Vilka är målen för den ekonomiska politiken? Hur förhåller de sig till varandra? Hur kan den ekonomiska politiken förbättras? *Välfärdsmatrisen* är ett analytiskt ramverktyg som introduceras i detta kapitel och som hjälper till att ta fram svar på dessa frågor.

Allmänintresset och målen för ekonomisk politik

Allmänintresset

Ekonomisk politik bör (idealiskt sett enbart) gynna det långsiktiga allmänintresset. Begreppet allmänintresse är dock inte helt enkelt att definiera.³ Med att ”det långsiktiga allmänintresset” gynnas avses i denna studie att de allra flesta medborgares långsiktiga preferenser tillgodoses inom ramen för specificerade individuella rättigheter.⁴ Med ”långsiktiga”

3 Jämför Riker (1982: 291), Öberg (1994: kap. 1) och Pereira (2000: 74).

4 Detta är en tentativ syn eftersom det sannolikt inte finns några definitioner av allmänintresse som i alla avseenden är tilltalande; denna tycks dock vara den minst problematiska formuleringen. Ett problem rör fallet då en minoritet har starka preferenser och en majoritet svaga: Skall då inte de förra kunna väga tyngre än de senare utan att det implicerar att ett allmänintresse inte tillgodoses? Möjligen kan ett rättighetskydd lösa de flesta dylika problem. Jämför Hare (1981: 142, 154–155). Ett annat problem rör den godtycklighet som följer av användandet av ”långsiktiga” preferenser. Eftersom dessa faktiskt inte existerar handlar det om i viss mån subjektiva bedömningar av hur de skulle kunna tänkas se ut och hur de skiljer sig mellan olika (grupper av) individer.

preferenser avses inte faktiska preferenser utan snarare preferenser i en situation där individerna har god kunskap om konsekvenserna av handlingar, både i nutid och i framtiden.⁵ Med ”inom ramen för specificerade individuella rättigheter” avses att det finns vissa i lag stadfästa rättigheter som utgör absoluta restriktioner på agerandet, oavsett konsekvenserna såsom de bedöms av de flestas långsiktiga preferenser.⁶ Detta rör sig om sådant som skydd för mänskliga fri- och rättigheter.

En bedömning av om den ekonomiska politik som förs eller föreslås är bra måste, mot denna bakgrund, alltså utgå från i vilken mån det långsiktiga allmänintresset gynnas (vilket är den ekonomiska politikens yttersta mål).⁷

I denna studie används termerna välfärd och det långsiktiga allmänintresset synonymt med varandra. Att öka välfärden är följaktligen, per definition, att öka den grad i vilken det långsiktiga allmänintresset tillgodoses. Detta mål kan operationaliseras, för att göra det mer användbart i praktisk analys. Därför fokuseras här på de två grundläggande variabler som det långsiktiga allmänintresset, eller välfärden, är en positiv funktion av: *välstånd och rättvisa*.⁸ Detta uttrycks mer kompakt i Figur 1:

5 Man kan diskutera om man i definitionen skall inkludera något om att individerna inte skall känna till sin egen position (eller åtminstone inte med säkerhet). Jämför Rawls (1971), Hare (1981: 105) och Brennan och Buchanan (1985: 30).

6 Sådana rättigheter, ett slags ”trumfkort”, med Dworkins (1977: xv) ord, som inte kan åsidosättas, kan motiveras på basis av ett stort antal moralfilosofiska utgångspunkter, mellan vilka här inte tas uttrycklig ställning. Se till exempel Rawls (1971: 130–136), Nozick (1974), Buchanan (1975), Hare (1981: kap. 9), Sen (1987) och Almond (1993).

7 I relation till möjliga alternativa sätt att utforma politiken. Även om en viss politik uppfyller ett visst mål bra kan politiken ändå ses som misslyckad om det finns en alternativ politik som skulle uppnå målet ännu bättre.

8 Man kan tänka sig andra mål men just dessa två verkar mer eller mindre alla vara överens om, varför de förefaller mest rimliga att ta med. Starkast ”runner-up” kanske något miljömål är.

Figur 1. Definition av allmänintresse

Det långsiktiga allmänintresset \equiv välfärd = f (välstånd, rättvisa)

Båda dessa variabler, i denna studie kallade grundläggande mål för den ekonomiska politiken, behöver beskrivas ytterligare, eftersom de utgör en central del i den analysmodell som senare formuleras.⁹

Välstånd

Med välstånd avses i denna studie BNP per capita, som mäter värdet av de varor och tjänster som produceras i ett land under ett visst år, dividerat med antalet invånare.¹⁰ Detta är ett ungefärligt mått på ett lands rikedom. Ju högre välståndet är, desto större möjlighet har medborgarna att konsumera det de önskar, oavsett om det rör sig om varor eller tjänster eller om privat eller offentlig konsumtion (även om medborgarnas inflytande över den offentliga konsumtionen är mer begränsat och indirekt).¹¹ Notera att välstånd alltså inte bara innefattar materiella ägodelar utan i hög grad också tjänster, såsom sjukvård, åldringsvård och barnomsorg.

Relaterade termer är ekonomisk effektivitet och tillväxt. Med ”effektivitet” avses i allmänhet att givna resurser används på så sätt att man får ut så mycket output av dem som är möjligt. En ekonomi som består av allmänt effektiva produktionsverksamheter kan förväntas ha ett högt välstånd (givet att det finns resurser att tillgå). ”Tillväxt” avser i regel inget

⁹ Jämför Hansson (2001).

¹⁰ Detta mått har sina väl kända brister. Bland annat mäter det inte ekonomisk aktivitet i den svarta sektorn; det mäter inte värdet på hemarbete; det värderar inte allt till marknadspriser (såsom mycket av aktiviteter i den offentliga sektorn); det beaktar inte på något direkt sätt miljöeffekter (och för den delen inte rättvisoeffekter); och mätosäkerhet föreligger. Dessa brister till trots är det ett allmänt accepterat välståndsmått utan allvarliga konkurrenser.

¹¹ Det medborgarna direkt förfogar över är sina disponibla inkomster, som är relaterade till BNP: de samlade disponibla inkomsterna = BNP – avskrivningar – kvarhållna vinster i företag + transfereringar – skatter.

annat än procentuell förändring i BNP (eller BNP per capita) och är alltså ett mått på välståndsutvecklingen.

Hur uppkommer välstånd? Givetvis genom att människor transformerar (fysiska eller icke-fysiska) arbetsresurser till varor och tjänster som andra människor värderar. Men frågan är vad som ger människor incitament och möjlighet att göra detta på ett framgångsrikt sätt. Modern empirisk forskning, med grund i institutionell teori, visar entydigt att ekonomisk frihet, i form av institutioner som ger stabila spelregler för produktiv verksamhet och i form av en liberal ekonomisk politik, är både nödvändig och tillräcklig för att en god välståndsutveckling skall äga rum.¹²

Varför är välstånd ett centralt mål? Det är egentligen inte viktigt i sig utan som ett medel för att individer, enskilt och kollektivt, skall kunna få sina preferenser tillfredsställda i så hög grad som möjligt. (Här kan det vara på sin plats att påminna om definitionen av långsiktigt allmänintresse ovan!) Eftersom många preferenser innefattar önskemål om ting som kräver betalning, krävs i sin tur resurser för att kunna förvärva det som önskas. Nästa fråga är om preferenstillfredsställelse – att människor är nöjda, lyckliga, belåtna och tillfredsställda – är önskvärt i sig. Många anser det, utifrån sina moraliska intuitioner (inklusive författaren).¹³

Rättvisa

Rättvisa är ett mer kontroversiellt och svårdefinierbart begrepp. Filosofen Ronald Dworkin har uttryckt det som att ”det är svårt att hitta ett yttrande om begreppet [rättvisa] som samtidigt är tillräckligt abstrakt för att inte vara kontroversiellt och tillräckligt konkret för att vara användbart”.¹⁴

12 Se till exempel De Long och Schleifer (1993), Spindler och de Vanssay (1994, 1996), Knack och Keefer (1995), Barro (1997, 2000), Goldsmith (1997), Dawson (1998), de Haan och Siermann (1998), Gwartney med flera (1999), de Haan och Sturm (2000, 2001) och Olson med flera (2000).

13 Om det svåra eller omöjliga att ge rationella skäl för grundläggande värderingar, se Ayer (1967). För ett försvar av preferensutilitarism, se Hare (1981); jämför Smart och Williams (1973).

14 Dworkin (1986: 74) [egen övers.].

Icke desto mindre anser de flesta att det finns viktiga mål som inte rör storleken på välståndet utan som rör sättet på vilket välståndet uppkommer eller hur det är fördelat, eller som rör sättet på vilket lagar och regler uppkommer och appliceras. Att inte beakta denna typ av uppfattningar innebär att ignorera en central faktor för de flesta människor, som tycks djupt rotad, och skulle medföra en snedvridning i utvärderingen av ekonomisk politik.¹⁵

Frågan är hur begreppet skall förstås. Som citatet av Dworkin antyder kan man definiera begreppet väldigt abstrakt och allmänt, och då håller de flesta med om det. En sådan formulering är att ”lika skall behandlas lika”.¹⁶ Denna sats anser de flesta är rätt och rimlig; men så fort den skall tillämpas och fyllas med konkret innehåll – det vill säga när frågan om vilka fall som är lika skall avgöras – då uppkommer oundvikligen konflikter människor emellan. Problemet kan illustreras på inkomstbeskattningssområdet. Är progressiv, proportionell eller klumpsummebeskattning mest rättvis? I fallet med progressiv beskattning betalar alla som har lika inkomst samma skattesats; i fallet med proportionell beskattning betalar alla oavsett inkomst samma skattesats; och i fallet med klumpsummebeskattning betalar alla samma skatt i kronor oavsett inkomst. Vilket system som är mest rättvist kan inte avgöras med rationell argumentation, utan individer anser det system mest rättvist som bäst harmonierar med deras intuitioner om vad ”lika fall” innebär.

För att komma vidare med en mer konkret förståelse av rättvisa måste man gå vidare och kontrastera olika rättvisesyner. Här kan man skilja på två huvudansatser:

15 Ett framväxande empiriskt forskningsfält visar att uppfattningar om rättvisa är mycket grundläggande och starka hos människor och att människor är beredda att offra materiella tillgångar för att se rättvisa uppnådd. Se till exempel Thaler (1992: 6-0), Katz (2000), Fehr och Gächter (2002) och Sigmund med flera (2002).

16 Se Hart (1994: 158–160).

- distributiv rättvisa, det vill säga graden av rättvisa anses vara en funktion av fördelningen av resurser mellan människor (och är därmed ett *utfalls-kriterium*)¹⁷
- proceduriell rättvisa, det vill säga graden av rättvisa anses vara en funktion av i vilken mån handlingar utförts i linje med regler och procedurer, som i sig kan anses vara rättvisa.^{18,19}

Ett exempel på en distributiv rättvisesyn är uppfattningen att det är orättvist om de 20 procent av befolkningen som har högst disponibla inkomster har en sammanlagd disponibel inkomst som är större än 10 gånger så hög som den sammanlagda disponibla inkomsten för de 20 procent av befolkningen som har lägst disponibla inkomster. Ett exempel på en proceduriell rättvisesyn är att *vadhelst* någon tjänar eller äger är rättvist om det har förvärvats inom ramen för lagar och regler som förbjuder bedrägeri, utpressning och kontraktsbrott och som gör detta på ett generellt, likabehandlande sätt.²⁰ Den senare synen lägger ingen vikt vid hur människors relativa inkomst- eller förmögenssituation ser ut.

Givetvis blir också båda dessa ansatser kontroversiella så fort de konkretiseras. När det gäller distributiv rättvisa kan man till exempel tänka sig en rad olika synsätt och mätmetoder (skall man använda Lorenzkurvor, Gini-koefficienter, kvintiljämförelser eller något annat mått?; skall man mäta brutto- eller nettoinkomster?; vilka värden skall man anse utgöra gräns för vad som är rättvist?). När det gäller proceduriell rättvisa är

¹⁷ För en kritisk diskussion om själva termen, se Nozick (1974: 149–150).

¹⁸ Rawls (1971: 86) anför att proceduriell rättvisa ”råder när det inte finns något oberoende kriterium för ett rätt resultat: istället finns en korrekt eller rättvis procedur sådan att utfallet likaså är korrekt eller rättvist, hurhelst det ser ut, givet att proceduren har följts ordentligt” [egen övers.].

¹⁹ Nozick (1999) gör en distinktion mellan tre typer av rättvisepprinciper: historiska principer, som beaktar den process som givit upphov till en viss fördelning; sluttillståndsprinciper, som utvärderar själva fördelningen; och mönsterprinciper, som specificerar en önskvärd fördelning av någon viss variabel som varierar i befolkningen.

²⁰ Se Hayek (1960, 1973) för utvecklade argument om den proceduriella rättvisan i ”the rule of law” och för en kritik av idén om distributiv rättvisa; om det senare, se också Hayek (1978).

frågan exakt vilka lagar, regler och procedurer som skall anses gälla och vars efterlevnad utgör ett kriterium för rättvisa; likaså är det oklart vilka som är ”lika”, det vill säga vilka som skall anses få agera inom systemets ram (skall barn exkluderas och, i så fall, upp till vilken ålder?; skall utländska medborgare exkluderas?; skall personer med mentala problem exkluderas?).

Den vanligaste synen i Sverige är tveklöst inriktad mot distributiv rättvisa. Nyhetsrubriker som ”klyftorna ökar!” indikerar att fördelningen av inkomster och förmögenheter anses mycket viktig. Givet definitionen av långsiktigt allmänintresse ovan, som tycks bygga på människors preferenser, är frågan om man därmed i en utvärdering av alternativa politiska åtgärder och institutioner bör ta denna distributiva rättvisesyn för given: ”den är vad människor har preferens för, därför är den rätt och rimlig”. Detta är dock en förhastad slutsats, eftersom definitionen utgår från *långsiktiga* preferenser, alltså preferenser som har grund i mycket goda kunskaper om fakta och kausalsamband. Är det rimligt att tro att distributiv rättvisa skulle förespråkas, i ljuset av långsiktiga preferenser? I viss mån, kanske, i synnerhet om man i begreppet lägger in en osäkerhet om den egna positionen, men mycket talar ändå för att proceduriell rättvisa, kanske med bas i generalitetsprincipen, uttolkad på något visst sätt, skulle få en betydligt större plats.²¹

Skälen för detta är flera, bland annat

- att distributiv rättvisa är ett statiskt fenomen som alltid tittar på fördelningen av någon variabel vid en viss tidpunkt och som därför missar dynamiska aspekter som hur lätt eller svårt det är i ett visst regelsystem för en person att förbättra sin situation (absolut och relativt) genom förkovran och hårt arbete;²²

21 Se Buchanan och Congleton (1998) för mer om generalitetsprincipen.

22 Om ”current time-slice”-teorier om rättvisa, se Nozick (1974: 159–164). Se Bergström och Gidehag (2001) om hur en långt driven omfördelningspolitik, som gör det svårt för människor att förbättra sin situation genom arbete, i viktiga avseenden är kontraproduktiv.

- att distributiv rättvisa kan förväntas bygga på avundsjuka i hög grad, och frågan är i vilken mån detta bör anses vara en legitim grund för omfördelning;
- att det inte allmänt går att fastställa vilken fördelning som är rättvis;
- att distributiv rättvisa i praktiken öppnar upp för allsköns särintressen, att tillskansa sig förmåner på andras bekostnad: det förefaller lätt att konstatera att lika behandlas olika i sådana system;
- att en hårt genomdriven distributiv rättvisa har negativa effekter på välståndsutvecklingen (se nästa sektion); samt
- att proceduriell rättvisa undviker dessa problem genom att ange att det som frivilliga marknadsinteraktioner ger upphov till, att människor är beredda att betala sina medmänniskor för saker de värderar inom ramen för rättsstatens principer, är rättvist.

Detta är också ett argument, särskilt för personer med icke-socialistiska övertygelser, att mer frimodigt driva en mer proceduriellt orienterad rättvisesyn i Sverige. Helt utan distributiva inslag bör och kan den inte vara, men tonvikten kan ändras. Nyckelord i en sådan syn skulle kunna vara generalitet i lagar, regler och politiska beslut (helst konkretiserad genom förrespråkande av proportionell skatt och ett mer generellt och mindre omfattande bidragssystem); möjlighet för alla att förbättra sin situation genom förkovran och hårt arbete i ett system som uppmuntrar mobilitet; och ett försvar av statistiska inkomstskillnader om de ekonomisk-politiska institutionerna är rättvist utformade, så att dynamiska inkomstskillnader är små.

Det förtjänar slutligen att påpekas att för att kunna använda välfärdsmatrisen som ett analytiskt instrument är det inte nödvändigt att anse en *viss, specifik* rättvisesyn (till exempel den som har argumenterats för här) riktig; det räcker med att anse *någon* rättvisesyn riktig.

Målkonflikter

Filosofen John Rawls har anfört följande:

*Rättvisa är sociala institutioners första dygd, liksom sanning är i ett tanke-system. En teori, oavsett hur elegant och sparsamt formulerad den är, måste förkastas eller revideras om den är osann; likaså måste lagar och institutioner, oavsett hur effektiva eller välordnade de är, reformeras eller avskaffas om de är orättvisa.*²³

Det kan alltså föreligga en konflikt mellan rättvisa och välstånd, de två grundläggande målen för ekonomisk politik, men det behöver inte göra det och om det gör det behöver man inte dela Rawls syn, att rättvisa alltid skall prioriteras högst. Det föreligger alltså ingen logisk motsägelse mellan begreppen, utan om en konflikt uppkommer beror det på hur de har definierats och tillämpats.²⁴

Man kan allmänt tänka sig följande taxonomi, bestående av fyra fall, som illustrerar hur relationen mellan välstånd och rättvisa kan se ut:

1. Rättvisa gynnas, välstånd gynnas
2. Rättvisa gynnas, välstånd missgynnas
3. Rättvisa missgynnas, välstånd gynnas
4. Rättvisa missgynnas, välstånd missgynnas

Har man till exempel med en distributiv rättvisesyn är risken för konflikter mellan rättvisa och välstånd betydligt högre än om man har en proceduriell rättvisesyn. Detta följer av att ju högre grad av omfördelning, desto högre skatter och bidrag, vilka reducerar arbetsutbud, entreprenöriell verksamhet (och därmed nya sätt att producera nya varor och tjänster, vilka är nödvändiga för en stark välståndsutveckling) och incitamenten till

²³ Rawls (1971: 3) [egen övers.].

²⁴ Se Hansson (2001: 53).

utbildning och förkovran. Har man däremot en proceduriell rättvisesyn, som till exempel implicerar en mer begränsad stat, är de inkomster som följer av marknadsaktiviteter i ett system med skyddade privata äganderätter, per definition rättvisa och, dessutom, del i ett framgångsrikt välståndsskapande (då detta just främst befrämjas av en effektiv rättsstat med privata äganderätter).²⁵ Den tidigare refererade forskningen ger starkt empiriskt stöd för att ett sådant system är mer välståndsskapande.

Välfärdsmatrisen

Välstånd och rättvisa utgör alltså den ekonomiska politikens grundläggande mål, och hur denna insikt skall kunna tillämpas i praktiken, för att politiska beslut i högre grad skall kunna befrämja det långsiktiga allmänintresset, tydliggörs i *välfärdsmatrisen*, i Figur 2.

Figur 2. Välfärdsmatrisen

		Välstånd	
		+	-
Rättvisa	+	Entydigt bra (1)	Oklart (2)
	-	Oklart (3)	Entydigt dåligt (4)

Här kan vi knyta an till taxonomin i föregående sektion. Om ett förslag bidrar både till välstånd och rättvisa är det entydigt bra och bör genomföras; se ruta (1). Om det däremot anses motverka båda dessa mål är det entydigt dåligt och bör inte genomföras; se ruta (4). De riktigt intressanta fallen uppkommer i de två resterande rutorna, (2) och (3): när ett för-

²⁵ Se Hayek (1978).

slag anses bidra till ett mål men motverka det andra. I sådana fall är det oklart om – men inte uteslutet att – förslaget skall genomföras. En kvalificerad diskussion är i sådana fall av särskild vikt för att komma fram till ett bra politiskt beslut. I nästa kapitel illustreras hur detta kan gå till på budgetpolitikens område, bland annat genom några praktiska exempel.

Syftet med välfärdsmatrisen är att tydliggöra målen för den ekonomiska politiken, hur dessa ibland kommer i konflikt med varandra och att sakliga diskussioner och kunskapsbaserade analyser krävs för att fatta goda beslut. Inte minst detta med målkonflikter tydliggörs, men mer att de existerar och måste lösas än att tala om exakt hur de skall lösas. En del förslag till lösningar presenteras i kapitel 4.

Med andra ord är tanken att matrisen skall kunna bidra till en mer rationell politisk beslutsprocess, som tillvaratar allmänintresset i högre grad, genom att beslut mer genomarbetat skall kunna bidra till målfyllelse.²⁶ Matrisen och dess användande är härvidlag del av en bredare diskussion, inte minst inom forskningsfältet konstitutionell ekonomi, där frågan är hur regler och metoder i det politiska beslutsfattandet skall utformas för att diverse uppställda, inte minst ekonomiska, mål skall uppnås så effektivt som möjligt.²⁷

Dynamik

I den enkla version som hittills presenterats kan välfärdsmatrisen te sig statisk. Med statisk avses här att endast omedelbara, kamerala effekter analyseras, vilket är en väldigt begränsad och näst intill ointressant analys. Icke desto mindre är det den typen av analys som ofta dominerar människors tänkande och, inte minst, den massmediala debatten, efter-

26 Med *rationalitet* avses att beslut fattas så att specificerade mål uppfylls på bästa möjliga sätt. Se Buchanan (2000), som förklarar hur man med institutionella medel kan åstadkomma ekonomiskt effektiva beslut.

27 Se Myrman (1996: 51) och Berggren och Kurrild-Klitgaard (2000). Den senare studien presenterar en teoretisk introduktion och en empirisk översikt av sambandet mellan politiska institutioner och ekonomiska utfall.

som den är relativt enkel och greppbar. Matrisen kan (och bör) dock användas i en *dynamisk* form, där de samlade, också långsiktiga, effekterna av en viss åtgärd på välstånd och rättvisa beaktas (bland annat därför att människors beteende ändras och får effekter på olika områden).

Tag, som exempel, en investering i fysiskt kapital. Tittar man bara på den utgift man har för investeringen går man miste om det högre inkomstflöde som genom investeringen uppkommer längre fram i tiden. Dessutom minskar sannolikt arbetskraftskostnaderna genom investeringen, i takt med att det fysiska kapitalet kommer i bruk (detta kallas här för interaktionseffekt). Det är först när nuvärdena av samtliga dessa effekter jämförs – omfattande hela den relevanta tidsperioden – som det går att säga om investeringen är lönsam eller ej. Samhällsekonomiska analyser är mer komplicerade än företagsekonomiska, som detta exempel var en illustration av, men poängen, att ett helhetsgrepp måste tas i en utvärdering, är densamma.

Matrisen kan också uppfattas som isolerad eller partiell, eftersom ett beslut eller ett förslag i taget utvärderas med hjälp av den. Också detta är dock en chimär, då det är att rekommendera, att alltid jämföra olika alternativ, *var för sig utvärderade med hjälp av matrisen*. Det är det förslag, inför ett visst beslut, som mer än andra bidrar till att uppfylla målen om välstånd och rättvisa som bör väljas.

Man kan också formulera den metod som välfärdsmatrisens användande utgör i form av en beslutsstruktur (där ordet förslag till exempel kan röra en åtgärd, lagändring, utgiftsförändring eller inkomstförändring), vilket åskådliggörs i Figur 3.

Figur 3. Välfärdsmatrisen som beslutsstruktur

1. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en statisk analys)?	
Ja	Nej
2. Leder förslaget också till ökat välstånd (enligt dynamisk analys)?	
Ja	Nej
3. Leder förslaget till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)?	
Ja	Nej
4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)?	
Ja	Nej
Om både 2 och 4 besvaras med Ja → 5; annars → 6	
5. Uppfylls målen om ökat dynamiskt välstånd och rättvisa bättre av detta förslag än av andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan?	
Ja	Nej
Om 5 besvaras med Ja → genomför förslaget; annars → genomför det bästa förslaget.	
6. Besvaras både 2 och 4 med Nej?	
Ja	Nej
Om 6 besvaras med Ja → genomför inte förslaget; annars → förslaget behöver diskuteras och jämföras med andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan. Det bästa av dem kanske skall genomföras, men det måste till syvende og sist en kvalificerad bedömning avgöra, där för- och nackdelarna med att inte göra något alls också måste beaktas.	

Välfärdsmatrisen kan alltså bistå beslutsfattare att fatta goda beslut om utgifter och inkomster (ruta 1), att undvika dåliga beslut om utgifter och inkomster (ruta 4) och att hjälpa till med hanterandet av målkonflikter mellan olika goda mål (ruta 2 och 3).

Problem med politiskt beslutsfattande

Poängen med en studie av det här slaget måste vara en uppfattning om att målen för den ekonomiska politiken – ovan allmänt uttryckta som välförstånd och rättvisa – inte uppfylls lika bra som det vore möjligt att uppfylla dem. Med andra ord existerar några problem med det politiska beslutsfattandet. Vilka är dessa, rent allmänt, och hur kan de lösas? Syftet i denna sektion är att ge en kort, övergripande analys av denna fråga, för att sedan återkomma i nästa kapitel med en mer konkret tillämpning på budgetpolitikens område.

Det som gör att måluppfyllelse i politiken understundom är svår att uppnå kan förklaras med två huvudproblem som präglar politiskt beslutsfattande. Det ena utgår från politikens motivations- eller incitamentsproblem – det vill säga politiker kan ibland *vilja* införa åtgärder som inte gynnar det långsiktiga allmänintresset – och det andra från politikens informations- eller kunskapsproblem – det vill säga politiker kan ibland ha *dåliga kunskaper* om hur en ekonomi fungerar, vilka effekterna

28 Se Bergström (1998: 3–7).

29 För en översikt av forskningen om detta problem (ofta kallad *public choice*), se Berggren (2000a). Se också Rowley med flera (1988), Stigler (1988), Mueller (1989, 1997) och Moberg (1994).

30 Se Peltzman (1976).

av alternativa åtgärder är etc., vilket kan leda till att åtgärder som inte gynnar det långsiktiga allmänintresset genomförs.²⁸ Dessa båda problem ger upphov både till kortsiktighet och särintresseinflytande. Båda dessa ting är oförenliga med det långsiktiga allmänintresset.

Låt oss börja med politikens *motivationsproblem*.²⁹ En tydlig analys av detta ges av Sam Peltzman. Han utgår från att det politiska spelet består av tre grupper av aktörer: en röstmaximerande politiker (som beslutar om regleringar), producenter (som vill ha en prishöjande reglering) och konsumenter (som inte vill ha en sådan reglering).³⁰ Politikern väljer att reglera priset på den vara som produceras så att det gynnar producenten, men inte fullt ut (motsvarande ett monopolpris), eftersom väljarna då straffar politikern alltför mycket med färre röster. Priset bestäms politiskt så att det största möjliga antalet röster erhålls. Då kostnaderna för producentgruppen att agera politiskt är liten jämfört med för konsumenterna, och då producenternas potentiella vinst är mycket större per aktör jämfört med kostnaden per aktör i konsumentgruppen, kommer producenterna i hög grad att lyckas nyttja det politiska systemet för sina egna intressen.

Detta problem handlar om en medveten ambition hos politikerna att agera för att uppnå syften såsom röstmaximering, som inte nödvändigtvis harmonierar med det långsiktiga allmänintresset.

Låt oss sedan gå över till politikens *informationsproblem*. Här föreligger inte nödvändigtvis en medveten ambition att genomföra åtgärder som inte bidrar till långsiktig tillfredsställelse av allmänintresset, utan detta blir ofta istället något av en indirekt och oavsedd bieffekt när andra åtgärder vidtas. Bristande information, eller kunskap, kan till exempel röra vad olika ekonomisk-politiska åtgärder ger upphov till för samlade effekter och hur en marknadsekonomi i grunden fungerar.

Detta problem kan illustreras från regleringsområdet. Om en politisk

31 Se Johansson (2001: kap. 5-8). Detta synsätt ser ekonomin som experimentellt organiserad, och den dynamiska, experimentella process som ekonomin utgör hämmas lätt av regleringar av olika slag.

beslutsfattare till exempel inte har förstått att konkurrens utgör en selektion av de producenter som mest effektivt möter kundernas efterfrågan, utan tror att konkurrens missgynnar konsumenterna genom att innebära resursslöseri, då är det begripligt varför han inför en prisreglering. Att han har missuppfattat konkurrensens konsekvenser och inte förmått förutse att en prisreglering leder till en mängd negativa bieffekter (som utbudsunderskott, dålig kvalitet, manipulationer av kvalitet och kvantitet, svarta marknader) kan alltså förklara åtgärden. Ett informations- och inte ett motivationsproblem, alltså.

Om en politisk beslutsfattare vidare till exempel inte känner till att en viktig grund för industriell dynamik och ekonomisk tillväxt är fritt inträde av nya företag och utträde av gamla företag som inte längre förmår gå med vinst, och om han därför (kanske oavsiktligt) försvårar för nya företag att starta och för gamla att gå i konkurs, bidrar han till en försämrad konkurrensprocess och en sämre ekonomisk utveckling.³¹ Återigen ett informationsproblem: det är inte av illvilja han inför regleringarna utan för att han på felaktig grund tror dem vara gynnsamma.

Man kan se vissa delar av informationsproblemet, såsom det här har exemplifierats, som ett *kompetensproblem*, det vill säga även när en beslutsfattare är välinformerad har han inte förmåga att korrekt behandla och utnyttja den information, eller kunskap, han eller hon besitter.

Det är sannolikt att både motivations- och informationsproblemet i olika grad är närvarande i mycket av politiskt beslutsfattande. Oavsett vilken grund som dominerar, bidrar de båda ofta till uppkomsten av problem med att uppfylla politikens legitima, långsiktiga mål. Detta har implikationer för hur budgetpolitik bör utformas, bestämmas och inramas, så att kortsiktighet och särintresseinflytande kan undvikas och så att mål som rättvisa och välförhållanden bättre kan uppnås.

BUDGETSTRATEGI: TILLÄMPNING AV VÄLFÄRDSMATRISEN

Hittills har diskussionen rört mål för och problem med ekonomisk-politiskt beslutsfattande i allmänhet. Nu är det dags att tillämpa analysen på budgetpolitik, inte minst med utgångspunkt i välfärdsmatrisen, och att försöka utveckla ett klassifikationsschema för offentliga utgifter och inkomster som är tänkt att underlätta beslutsfattandet. Frågan om osäkerhet tas också upp.

Budgetpolitikens mål

Frågan om den ekonomiska politikens mål kan analyseras genom att målen delas in i två kategorier: grundläggande mål samt intermediära mål. Med ”grundläggande mål” avses det man ytterst vill uppnå med politisk verksamhet, och med ”intermediära mål” avses delmål som genom sitt uppfyllande partiellt bidrar till att uppfylla de grundläggande målen. I föregående kapitel konstaterades att det finns två grundläggande mål för ekonomisk politik, rättvisa och välstånd, och att den mån i vilken dessa är uppnådda bör avgöras av ett beaktande av ”alla” effekter av olika åtgärder. I detta kapitel fokuseras dessutom på tre intermediära mål för just budgetpolitiken. Dessa rör:

1. Budgetsaldot
2. Budgetens sammansättning
3. Nivån på inkomster och utgifter

Med ”budgetsaldot” avses skillnaden mellan offentliga inkomster och utgifter; med ”budgetens sammansättning” avses vilka de offentliga inkomsterna och utgifterna är; och med ”nivån på utgifter och inkomster” avses helt enkelt hur höga de offentliga inkomsterna och utgifterna är. Hur målen för dessa tre variabelgrupper ser ut varierar, beroende på vilka värderingar och kunskaper man har. En rationell beslutsfattare på budgetområdet bör välja mål på detta område som bidrar till att uppnå de grundläggande målen om rättvisa och välstånd.

När det gäller *budgetsaldot* råder stor enighet om att statsfinanser i balans utgör ett viktigt mål för den ekonomiska politiken. Det finns olika tänkbara sätt att uttrycka detta mål, men som ett minimum bör saldot vara noll över konjunkturcykeln.³² Det innebär att det långsiktigt inte skall ackumuleras en statsskuld. Detta mål bidrar både till uppnåendet av rättvisa och välstånd. Genom att en viss generations utgifter, i alla fall till den del de rör sig om konsumtion, inte vältras över på kommande generationer i form av en statsskuld, uppnås ett mer rättvist tillstånd. Likaså är en stram budgetpolitik något som i allmänhet kan förväntas bidra till en gynnsam välståndsutveckling, genom att budgetunderskott tenderar att leda till

- sänkt nationellt sparande (eftersom det offentliga sparandet sjunker mer än det privata ökar)
- minskade investeringar (på grund av ökad ränta: det lägre sparandet gör tillgängligheten på lån mindre, vilket ökar priset på lån, räntan)

³² Om problem med denna keynesianska budgetansats, grundade i den politiska processens karaktär, se Buchanan och Wagner (1977).

- minskad nettoexport (det vill säga försämrad handelsbalans) och, därigenom, ökat tillgångsflöde utomlands (på grund av ökad ränta: detta leder till ökad efterfrågan på inhemska tillgångar, vilket ökar efterfrågan på den inhemska valutan, som apprecieras och orsakar lägre nettoexport)
- en dämpande effekt på välståndutvecklingen, genom att investeringarna blir lägre och en större del av nationalinkomsten går utomlands.³³

Därutöver bidrar räntebetalningar på statskuld till att tränga undan angelägna utgifter eller inkomstreduktioner, som i sig antingen skulle kunna bidra till högre rättvisa eller välstånd.³⁴

När det gäller *budgetens sammansättning* är (de intermediära) målen mer disparata än i fallet med målet om budgetbalans, eftersom detta handlar om vad man tycker att givna offentliga inkomster skall användas till. Precis som alla mål beror dessa på värderingar och kunskaper: värderingar avgör vad som skall uppnås och kunskaper anger hur det som skall uppnås skall uppnås. Särskilt på kunskapssidan är det rimligt att tro, att det kan finnas brister hos många beslutsfattare. Det kan till exempel röra sig om att man underlåter att beakta vissa goda eller dåliga konsekvenser (i termer av effekter på rättvisa och välstånd), som ställer en viss åtgärd i annan dager (antingen mer eller också mindre önskvärd). *Detta kunskapsproblem lyfts särskilt fram nedan i detta kapitel*, genom en diskussion om hur offentliga utgifter och inkomster kan kategoriseras utifrån deras effekter.

När det slutligen gäller *nivån på inkomster och utgifter* (relativt ekonomins storlek) är den, likt budgetens sammansättning, kontroversiell. Återigen är det olika värderingar och kunskapsnivåer som påverkar ställningstagandena om hur omfattande den offentliga sektorns åtaganden

33 Se vidare Ball och Mankiw (1995). Jämför Taylor (1993).

34 År 2001 utgjorde till exempel räntebetalningar på statskulden knappt 13 procent av de samlade svenska statsutgifterna.

och hur högt skattetrycket skall vara. Tror man till exempel att de negativa effekterna av höga skatter, i termer av påverkan på arbetsutbud och andra effektivitetsförluster är negligerbara, är det följdriktigt att vara mer positiv till höga skatter än eljest. Likaså kan en viss (bristande) förståelse för hur en marknadsekonomi fungerar leda till att man anser att vissa verksamheter bör bedrivas i offentlig regi.

Budgetpolitikens problem

Budgetpolitiken har problem när dess mål (i sin tur relaterade till de grundläggande målen rättvisa och välfärd) inte uppnås lika bra som vore möjligt. Endast om problem kan konstateras – och om möjliga lösningar på dem kan skisseras – finns det anledning att utföra en studie som denna. Som klarlagts ovan kan måluppfyllelseproblem ha grund både i politikens motivations- och informationsproblem – vilket får till följd att särintresseinflytande och kortsiktiga bedömningar uppkommer, liksom rent okunniga beslut. Det förra problemet görs mindre i huvudsak genom den institutionella utformningen av det politiska systemet och av budgetprocessen; mer om det i kapitel 4. Det senare problemet görs mindre både genom institutionella reformer – som ger incitament att beakta kunskap – och genom att försöka utveckla analysmetoder som nyttjar ett bättre kunskapsunderlag. Det senare står i fokus i detta kapitel.

Vad gäller budgetpolitikens första mål, budgetbalans, har många länder i världen under lång tid haft stora problem att uppnå det. Det gäller också Sverige, som till exempel år 2000 hade en statsskuld på nästan 1 300 miljarder kronor. På senare år, från 1998 och framåt, har budgetöverskott kunnat konstateras, inte minst som resultat av den stramare budgetprocessen, vilket bidrar till att minska statsskulden årligen. Även om en del av detta rör sig om engångseffekter, är det otvetydigt så, att finanspolitiken är betydligt stramare nu än tidigare, vilket gör detta mål relativt väl uppfyllt för tillfället.

Vad gäller budgetpolitikens andra mål, som rör budgetens sammansättning, beror en utvärdering av måluppfyllelsen på vilka mål man utgår

från. I den mån långsiktig ekonomisk tillväxt (det vill säga en god välfärdsutveckling) är ett mål är det uppenbart att Sverige har valt en sammansättning av offentliga inkomster och utgifter som inte realiserar landets fulla tillväxtpotential.³⁵ Detta är rimligen att betrakta som ett av de allvarligaste ekonomiska problemen i Sverige. Även i den mån man värdesätter rättvisa kan dagens budgetsammansättning ifrågasättas, återigen beroende på vad man lägger in i begreppet.

Vad gäller det tredje målet, som rör budgetens storlek, är också det relaterat till välfärdsutvecklingen. Flera studier dokumenterar ett negativt samband mellan mycket omfattande offentliga åtaganden och ekonomisk tillväxt.³⁶ Vad gäller rättvisa är det också här så att dess förhållande till de offentliga åtagandena beror på vilka värderingar man har.

Sammanfattningsvis finns det tillräckligt med budgetpolitiska problem för att motivera både en kunskapsmässig och institutionell analys om vad som kan förbättras i det svenska budgetpolitiska beslutsfattandet.

Välfärdsmatrisen och budgetstrategi

För att utröna hur det går att utveckla kunskaperna för att uppnå bättre budgetmässiga beslut, låt oss först relatera till välfärdsmatrisen. Den illustrerar, som utvecklats ovan, att det finns två grundläggande mål för den ekonomiska politiken, som kan men som inte behöver komma i konflikt. De konsekvenser som utvärderas med hjälp av matrisen har dessutom både statiska och dynamiska effekter, och de senare är av särskild vikt att beakta. Matrisen säger alltså, med andra ord, att samtliga effekter, i nutid och framöver, skall tas med i en bedömning av hur en viss åtgärd uppfyller de två grundläggande målen; dessutom måste alternativ och deras effekter härvidlag jämföras med den föreslagna åtgärden. Detta är en

³⁵ Detta illustreras av att Sverige har fallit i välfärdsindex från runt 1970, från en topposition i termer av BNP per capita till en situation där vi befinner oss under genomsnittet i OECD.

³⁶ Om den offentliga sektorns storlek och ekonomisk tillväxt, se till exempel Hansson och Henrekson (1994), Fölster och Henrekson (1998, 1999), Gwartney, Holcombe och Lawson (1998) och Hansson (2000).

särskild utmaning när målen står i konflikt med varandra. Följer man beslutsstrukturen (i sex punkter) ovan, med bas i matrisen, torde den ekonomisk-politiska beslutsprocessen bli mer rationell: det som bör läggas vikt vid hamnar därmed i processens centrum.

Sex illustrationer av hur välfärdsmatrisen kan tillämpas

Låt oss ta sex korta budgetrelaterade exempel, för att ge en fingervisning av analysmetoden, som illustrerar hur den på välfärdsmatrisen baserade beslutsstrukturen kan hjälpa till. Samtliga exempel antas genomföras under antagande om att inga andra åtgärder vidtas, att de offentliga åtagandena är omfattande och att budgetsaldot är noll innan åtgärderna vidtas. Man kan tänka sig att en åtgärd påverkar välstånd och rättvisa på två huvudsakliga sätt: dels genom effekter på budgeten och dels i sig själv. Den senare typen av effekt inträder först i det dynamiska perspektivet, där anpassningar sker på olika sätt. Det skall betonas att här, som i övrigt i denna studie, syftar välstånd just på det aggregerade välståndet och dess utveckling och inte på välståndet för enskilda personer eller grupper som kan beröras av specifika förslag.

1) En måttlig ökning av tidigare måttliga rehabiliteringsutgifter för sjuka.³⁷

1. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en statisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Försämrat budgetsaldo genom ökade utgifter, vilket är negativt för välståndet.
 - b) Effekt i sig? Ingen.
 - c) Svar på fråga 1: Nej.

³⁷ "Måttlig(a)" anges här för att utgiftshöjningens positiva effekter är avtagande i utgiftens storlek och att dessa effekter efter någon viss punkt har en negativ påverkan på välfärden.

2. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en dynamisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Troligen en positiv effekt, genom att andra utgifter, särskilt för sjukfrånvaro, kan förväntas sjunka, vilket torde påverka välståndsutvecklingen positivt.
 - b) Effekt i sig? Genom att icke arbetande kommer i arbete igen uppkommer betydande välståndsvinster efter hand.³⁸
 - c) Svar på fråga 2: Ja.

3. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)?
Förslaget berör inkomstfördelningen marginellt, varför det är svårt att utvärdera det med bas i distributiv rättvisa. Det är hur som helst inte försämrande med den synen, även om en negativ effekt kan sägas vara att budgetsaldot försämras, vilket, om det består, åsamlar kommande generationer bördor. I ett proceduriellt rättviseperspektiv beror en utvärdering på hur regelverket ser ut, inklusive skatternas utformning. En positiv sak är att bättre hälsa åstadkoms, vilket ökar välmåendet direkt och indirekt, genom att människors produktiva förmåga att försörja sig inom ramen för en rättsstatligt skyddad marknadsekonomi ökar.

4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en dynamisk analys)?
Sannolikt, nästan oavsett rättvisesyn: i och med att de negativa budgeteffekterna motverkas av sänkta utgifter för sjukfrånvaro, blir konsekvenserna troligen positiva, eftersom de positiva statistiska effekterna kvarstår och förstärks medan en negativ effekt försvinner.

5. Uppfylls målen om ökad dynamisk effektivitet och rättvisa bättre av detta förslag än av andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan? I detta exempel antar vi att det inte finns några alternativa

38 En studie av Fall (2002) visar på stora nettovinster för staten om arbetslösa och sjukskrivna kan övergå till produktion.

förslag, men sådana bör givetvis i allmänhet granskas innan beslut fattas. Till exempel kan den exakta utformningen diskuteras: om systemet nu skall skötas i offentlig regi, vem skall vara huvudman, vem skall sköta det praktiska etc.? Vidare är frågan om den offentliga sektorn överhuvudtaget bör blanda sig i området eller om målet bättre kan uppnås på frivillig och privat väg.

Som klargjordes ovan: om fråga 5 besvaras med ett ja bör förslaget genomföras; annars bör det bästa alternativa förslaget implementeras.

I välfärdsmatrisen är detta exempel en åtgärd som hamnar i ruta (1).

Slutsats: Åtgärden bör genomföras då den i dynamisk mening bidrar till både välstånd och rättvisa.

2) Ökat handikappstöd, från en inte alltför omfattande nivå.

1. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en statisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Försämrat budgetsaldo genom ökade utgifter, vilket är negativt för välståndet.
 - b) Effekt i sig? Ingen.
 - c) Svar på fråga 1: Nej.

2. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en dynamisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? En fortsatt negativ effekt.
 - b) Effekt i sig? Svagt positiv, genom att stödet kan hjälpa vissa handikappade att fungera bättre i produktiv verksamhet.
 - c) Svar på fråga 2: Nej.

3. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)? Ja (även om budgetsaldot försämras): detta eftersom de flesta anser det moraliskt riktigt att överföra medel till personer som inte för-
mår arbeta för sitt eget uppehälle på grund av orsaker som uppkommit utan egen förskyllan.

4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en dynamisk analys)?
Ja, än mer, då den negativa budgeteffekten mildras över tiden, eftersom det möjliggör för handikappade att delvis verka i produktionen och betala skatt.

Eftersom fråga 2 besvaras med ett nej och fråga 4 med ett ja behöver förslaget diskuteras och jämföras med andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan. Det bästa av dem kanske skall genomföras, men det måste till syvende och sist en kvalificerad bedömning avgöra. Eftersom den rättviseuppfattningen väger tyngre hos många än den ekonomiska aspekten, torde beslutet kunna bli att införa ett relativt högt sådant stöd, vilket ytterligare stärks av att utgiften totalt sett inte blir särskilt hög.

I välfärdsmatrisen är detta exempel en åtgärd som hamnar i ruta (2).

Slutsats: Åtgärden bör eventuellt genomföras då den i dynamisk mening bidrar till rättvisa men (sannolikt) inte välstånd. Ytterligare bedömningar krävs; för de flesta torde dock rättviseaspekterna väga tyngre, varför åtgärden bör genomföras.

3) Avskaffad statlig inkomstskatt.

1. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en statisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Inkomstbortfall, som resulterar i försämrat budgetsaldo, med negativ effekt på välståndet.
 - b) Effekt i sig? Ingen.
 - c) Svar på fråga 1: Nej.

2. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en dynamisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Om man ser på den effekt som vanligen uppmärksammas i detta sammanhang, effekten på arbetsutbudet, finns det teoretiska argument som talar för och emot ett ökat sådant vid sänkt inkomstskatt. Men det förefaller rimligt att tro att om inkomstskatten (och margineffekterna i skattesystemet) sänks från

en hög nivå till en lägre kommer skattebasen att öka. Om även detta inte ökar skatteinkomsterna, så blir åtminstone minskningen av dem mindre.³⁹

- b) Egen effekt? Därutöver finns andra argument för att välståndet mer direkt ökar som ett resultat av sänkta skatter, särskilt sådana som uppmärksammar entreprenörens centrala roll för att skapa nya arbeten och sätt att utföra arbeten. Till skillnad från argumentet om arbetsutbud, som utgår från givna arbeten, handlar detta om att skapa nya arbeten och nya sätt att utföra dem. Detta torde stimuleras av att man får behålla mer av sin inkomst och det kan förväntas ha stora positiva välståndseffekter på sikt.⁴⁰
- c) Svar på fråga 2: Ja.

3. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)? Det beror helt på vilken rättvisesyn man har, och just när det gäller åtgärder med effekt på inkomstfördelningen finns det stora skillnader i synsätt. Statiskt kan en skattesänkning av detta slag te sig som ett gynnande av medel- och höginkomsttagare som får sänkt skatt, vilket vissa, med grund i en distributiv rättvisesyn, uppfattar som orättvist. Det går dock, med grund i proceduriell rättvisa, att argumentera för att en proportionell skatt är rättvis – eftersom en sådan behandlar alla medborgare lika⁴¹ – samt att detta, genom lägre marginaleffekter, ökar möjligheten att med arbete förbättra sin ekonomiska situation.

4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en dynamisk analys)? Om man svarar ja på fråga 3 lär man svara ja med emfas på denna

³⁹ Detta brukar i nationalekonomisk teori sägas följa av att substitutionseffekten dominerar inkomsteffekten.

⁴⁰ Se Johansson (2002) för en presentation av denna inriktning inom nationalekonomin.

⁴¹ Se Buchanan och Congleton (1998) för en presentation och argumentation för generalitetsprincipen, vilken kräver att alla politiska beslut behandlar alla medborgare lika *qua* medborgare.

fråga; detsamma om man svarar nej på fråga 3 – då lär man svara nej med emfas på denna.

Om man anser att fråga 2 och 4 skall besvaras jakande blir återigen frågan om målet om ökat dynamiskt välstånd och rättvisa uppfylls bättre av detta förslag än av andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan. Det kräver en granskning av sådana alternativ.⁴² Om man däremot anser att fråga 2 skall besvaras jakande och fråga 4 nekande, behöver förslaget diskuteras och jämföras med andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan. Det bästa av dem kanske skall genomföras, men det måste till syvende och sist en kvalificerad bedömning avgöra.

I välfärdsmatrisen är detta exempel en åtgärd som hamnar i ruta (1) eller (2), beroende på värderingar och, i viss mån, kunskapsbedömningar.

Slutsats: Åtgärden bör eventuellt genomföras då den i dynamisk mening bidrar till välstånd och, möjligen, rättvisa. Från ett borgerligt perspektiv ter sig förslaget rättvist, och därför bör det genomföras.

4) En ökad satsning på rättsstaten (domstolsväsende och polismakt).

1. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en statisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Negativ, och därmed negativt för välståndet.
 - b) Effekt i sig? Ingen.
 - c) Svar på fråga 1: Nej.

2. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en dynamisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Troligen ingen eller positiv effekt, genom att andra utgifter, såsom för sjukfrånvaro, kan förväntas sjunka.

⁴² Av vikt att notera är att detta, liksom övriga, exempel utgår från ett *ceteris paribus*-antagande. En mer fullständig analys skulle sannolikt beakta en skattesänkning i kombination med andra åtgärder, såsom en höjning av andra skatter eller utgiftsreduktioner.

- b) Effekt i sig? Positiv: ökade utgifter på ett av de flesta högprioriterat område samt ökade inkomster eftersom ett starkt rättsväsende tydligt bidrar till ekonomisk, välståndsgenererande verksamhet.
 - c) Svar på fråga 2: Ja.
- 3. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)?
Enligt ett distributivt rättvisesynsätt påverkas inte inkomstfördelningen i så hög grad, förutom den möjliga effekten för kommande generationer i form av ett budgetunderskott. Oavsett rättvisesyn ökar dock upprätthållandet av rättsstatens regler och politikens beslut, och det bidrar starkt till att rättvisa upprätthålls. Svaret på frågan är ja.
 - 4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en dynamisk analys)?
Ja, enligt samma resonemang som under fråga 3.
 - 5. Uppfylls målen om ökad dynamisk effektivitet och rättvisa bättre av detta förslag än av andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan? Sannolikt, eftersom just rättsstaten är ett av de områden som så gott som alla är eniga om staten kan och måste ägna sig åt.

Som klargjordes ovan: om fråga 5 besvaras med ett ja bör förslaget genomföras.

I välfärdsmatrisen är detta exempel en åtgärd som hamnar i ruta (1).

Slutsats: Åtgärden bör genomföras då den i dynamisk mening bidrar till både välstånd och rättvisa.

5) Ökade resurser till skolan för att minska storleken på klasserna.

- 1. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en statisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Negativ, genom försämrat budgetsaldo.
 - b) Effekt i sig? Ingen.
 - c) Svar på fråga 1: Nej.

2. Leder förslaget till ökat välstånd (enligt en dynamisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Troligen ingen eller positiv effekt, genom att framtida skattebaser kan förväntas öka genom ett förbättrat human kapital.
 - b) Effekt i sig? Genom bättre lärande och en mer kvalificerad arbetskraft torde konkurrenskraft och ekonomisk utveckling gynnas.⁴³
 - c) Svar på fråga 2: Ja.

3. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)?
Enligt ett distributivt synsätt är svaret sannolikt ja, eftersom studier indikerar att det särskilt är svagpresterande elever som gynnas av en satsning på mindre klasser.

4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en dynamisk analys)?
Ja, av samma skäl som under fråga 3, och i högre grad.

5. Uppfylls målen om ökad dynamisk effektivitet och rättvisa bättre av detta förslag än av andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan? I detta exempel antar vi att det inte finns några alternativa förslag, men sådana bör givetvis i allmänhet granskas innan beslut fattas. Det kanske till exempel skapas effektivare undervisningsmetoder i privat skolsektor, vilka kan hantera stora klasser.

Som klargjordes ovan: om fråga 5 besvaras med ett ja bör förslaget genomföras; annars bör det bästa alternativa förslaget implementeras.

I välfärdsmatrisen är detta exempel en åtgärd som hamnar i ruta (1).

Slutsats: Åtgärden bör genomföras då den i dynamisk mening bidrar till både välstånd och rättvisa.

⁴³ Belägg ges av Kreuger och Lindahl (2002).

6) Slopät företagsstöd.

1. Leder förslaget till ökat välbefinnande (enligt en statisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Budgetsaldo förstärks genom att en utgift försvinner.
 - b) Effekt i sig? Ingen.
 - c) Svar på fråga 1: Oklart (det beror på vad som görs med budgetöverskottet).

2. Leder förslaget till ökat välbefinnande (enligt en dynamisk analys)?
 - a) Budgeteffekt? Positiv effekt, dels direkt, genom att utgiften försvinner, men också indirekt, genom att skattebaserna växer snabbare.
 - b) Effekt i sig? Näringslivets dynamiska omställningsprocess hindras inte, vilket ger en dynamisk tillväxtkraft.⁴⁴
 - c) Svar på fråga 2: Ja.

3. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en statisk analys)? Ja, eftersom ett stöd som tenderar att behandla lika olika tas bort (vilket också skapar utrymme för till exempel generella skattesänkningar). Effekten på distributiv rättvisa, mätt i statistiska inkomstfördelningstermer, är oklar, eftersom det är långtifrån självklart att stöden kommer låginkomsttagare till del. Proceduriellt är det rättvist att företag får klara sig på marknadens villkor.
4. Leder förslaget också till ökad rättvisa (enligt en dynamisk analys)? Ja, enligt resonemang under fråga 3.
5. Uppfylls målen om ökad dynamisk effektivitet och rättvisa bättre av detta förslag än av andra tänkbara förslag, också granskade i stegen ovan? Troligen.

⁴⁴ Till exempel visar Bergström (1998) att vissa företagsstöd har en *negativ* effekt på stödföretagens produktivitet och sysselsättning på medellång sikt.

Som klargjordes ovan: om fråga 5 besvaras med ett ja bör förslaget genomföras.

I välfärdsmatrisen är detta exempel en åtgärd som hamnar i ruta (1).

Slutsats: Åtgärden bör genomföras då den i dynamisk mening bidrar till både välstånd och rättvisa.

För att sammanfatta de sex exemplen kan vi placera in dem, utifrån deras statistiska effekter, i en välfärdsmatris; se Figur 4.

Figur 4. Förslag utvärderade i en statisk välfärdsmatris

		Välstånd	
		+	-
Rättvisa	+	Entydigt bra Slopat företagsstöd	Oklart: rehabiliteringsutgifter handikappstöd skattesänkning rättsstatsatsning skolsatsning
	-	Oklart:	Entydigt dåligt:

Exemplen kan också placeras in utifrån sina bedömda dynamiska effekter; se Figur 5.

Figur 5. Förslag utvärderade i en dynamisk välfärdsmatris

		Välstånd	
		+	-
Rättvisa	+	Entydigt bra: rehabiliteringsutgifter Skattesänkning Rättsstatsatsning skolsatsning slopat företagsstöd	Oklart: handikappstöd
	-	Oklart:	Entydigt dåligt:

Jämför man de två figurerna är det tydligt att de flesta förslagen utvärderas annorlunda när dynamiska aspekter tas med, vilket understryker vikten av just dynamisk analys.⁴⁵

Dessa sex exempel är inte tänkta att på något fullständigt sätt redogöra för de resonemang som kan och bör föras runt olika ekonomisk-politiska förslag. De är tänkta att illustrera hur en systematisk och praktisk politikutvärdering kan gå till och värdet med att använda välfärdsmatrisen. Det är svårt att ta hänsyn till alla relevanta aspekter i utvärderingar, och matrisen hjälper till att klargöra vad man bör tänka på och vilken ytterligare kunskap som behöver införskaffas. Matrisen belyser vad som menas med goda och dåliga offentliga utgifter och inkomster, en fråga som nästa kapitel tar upp mer i detalj.

⁴⁵ Ruta 3 och 4 lyser tomma, men om man ändrar i exemplen så att höjningar blir sänkningar och vice versa kommer de att fyllas. Det känns dock mer upplyftande att tala om reformförslag med positiv potential.

KLASSIFICERING AV OFFENTLIGA UTGIFTER OCH INKOMSTER

En av de viktigaste utgångspunkterna för välfärdsmatrisen är att den skall vara enkel och tillämpbar i utvärderingen av ekonomisk-politiska förslag som påverkar offentliga utgifter och inkomster. I detta kapitel skall vi titta närmare på hur offentliga utgifts- och inkomstförändringar kan kategoriseras som *goda* eller *dåliga*.

Särskilt granskas idén om att enbart interaktionseffekter – det vill säga effekter av en inkomst- eller utgiftsförändring på andra utgifter och inkomster – är centrala att lägga vikt vid. Insikter från välfärdsmatrisen och välfärdsekonomisk teori breddar analysen. Det finns alltså, utöver välfärdsmatrisen, en diskurs i nationalekonomin, med bas i filosofi och av relevans för politik, där begrepp av den här typen finns behandlade, och den kan, trots att den är teoretisk och svår att tillämpa i praktiken, tillföra väsentliga aspekter på problemställningen.

Fullständighet

Vad exemplen i föregående sektion pekar på är en ambition och möjlighet att med välfärdsmatrisens hjälp analysera offentliga utgifter och inkomster på ett så fullständigt sätt som möjligt. Med fullständighet avses här att samtliga relevanta aspekter skall beaktas, närmare bestämt

- att dynamiska effekter (det vill säga konsekvenser över tiden) beaktas;
- att interaktionseffekter (det vill säga konsekvenser i rummet) beaktas;
och
- att samma analys av konsekvenserna av möjliga alternativ genomförs.

Den första aspekten har belysts ovan genom diskussion om dynamiska effekter. En viss åtgärd kan ge upphov till radikalt annorlunda konsekvenser, både i art och storlek, då den fått verka ett tag och lett till beteendjusteringar hos de människor som berörs av den. Den andra aspekten har berörts ovan genom termen interaktionseffekter och avser hur en åtgärd påverkar andra variabler än den/dem som explicit ändras.^{46,47} Den tredje aspekten avser behovet av att beakta om alternativa åtgärder är möjliga att genomföra som sammanvägt ger upphov till bättre konsekvenser än de som följer av den åtgärd som föreslagits.⁴⁸ En viktig aspekt på detta är frågan om något överhuvudtaget skall göras.

Dessa ting är svåra att beakta i praktiken. En av media präglad offentlig debatt förmår ofta inte göra mer än att kräva politisk handling så fort ett samhällsproblem av något slag har kunnat identifieras. Att ta ett steg tillbaka och ta hänsyn till alla konsekvenser av att agera, och att våga tänka tanken att det bästa kan vara att inte agera alls, är en del av en ansvarsfull politisk gärning, som kan få stöd i välfärdsmatrisanalysen (som alltså hjälper till att dämpa främst politikens kunskapsproblem men också, i viss mån, dess motivationsproblem).

46 Det finns en viss likhet mellan denna aspekt och det nationalekonomiska begreppet externalitet, det vill säga effekter av någons handlande på någon annans välfärd som den som handlar inte tar hänsyn till. Genom att beakta det som här kallas interaktionseffekter kan man säga att det politiska beslutsfattandet *internaliserar*, det vill säga tar hänsyn till, sådant som är relevant men som ofta försummas.

47 Dessa båda aspekter kan i praktiken vara svåra att separera; redogörelsen här är främst att betrakta som konceptuell.

48 Denna aspekt knyter an till den nationalekonomiska termen alternativkostnad, som avser den kostnad ett handlingsalternativ medför genom att andra handlingsalternativ som ett resultat därav inte genomförs.

Enbart interaktionseffekter

Idén har framförts, att en offentlig utgifts- eller inkomstförändring kan definieras som god eller dålig enbart beroende på hur den påverkar andra utgifter och inkomster. Det är alltså ett synsätt som tar fasta på det som ovan har kallats interaktionseffekter. Man skulle härvidlag kunna tänka sig följande definitioner i en situation där budgetbalans råder initialt, åskådliggjorda i Figur 6.

Figur 6. Definitioner av goda och dåliga utgifts- och inkomstförändringar

Begrepp	Interaktionseffekt
God utgiftsförändring	Ger upphov till effekter på andra utgifter och/ eller inkomster som gör nettoeffekten på budgetsaldot oförändrad.
God inkomstförändring	Ger upphov till effekter på andra utgifter och/ eller inkomster som gör nettoeffekten på budgetsaldot oförändrad.
Dålig utgiftsförändring	Ger upphov till effekter på andra utgifter och/ eller inkomster som gör nettoeffekten på budgetsaldot positiv eller negativ.
Dålig inkomstförändring	Ger upphov till effekter på andra utgifter och/ eller inkomster som gör nettoeffekten på budgetsaldot positiv eller negativ.

Tanken här är att när ett förslag läggs fram skall man beräkna, mer fullständigt än om enbart förslaget direkta utgifter eller inkomster belyses, vilka andra effekter som uppkommer som ett resultat därav – och, som ett korollarium, att förslag med goda utgifter eller goda inkomster skall ge-

nomföras och att förslag med dåliga utgifter eller dåliga inkomster skall förpassas till papperskorgen.

Vad gäller de föreslagna definitionerna i tabellen ovan är de inte självklara. Utgångspunkten var att budgetbalans råder initialt och att detta är ett eftersträvansvärt tillstånd att bibehålla. Med det synsättet är det dåligt att genomföra förslag som ger budgetunderskott – men också att genomföra förslag som ger budgetöverskott (eftersom det implicerar för hög beskattning av medborgarna).

Även om det givetvis är bra att ta hänsyn till interaktionseffekter, enligt det som anförts ovan om det önskvärda i att utvärdera förslags konsekvenser så fullständigt som möjligt, utgör de definitioner som anges i tabellen dock en tveksam grund för att uttala sig om huruvida ett visst förslag är bra eller dåligt. Skälen till detta är flera:

1. Definitionerna utgår från att ekonomisk-politiska åtgärder inte skall påverka budgetsaldot. Detta är en värdering, som man kan ha olika uppfattningar om och som gör begreppen subjektiva och icke-definitiva. Inte minst beror ens ställningstagande på vilken utgångspunkt som föreligger i form av faktisk och prognostiserad statsskuld. Är denna stor kan det vara rimligt att definiera en god utgift som en utgift som ger upphov till andra utgifter och/eller inkomster som gör nettoeffekten på budgetsaldot positiv och en god inkomst som en inkomst som ger upphov till andra inkomster och/eller utgifter som gör nettoeffekten på budgetsaldot positiv. Är det tvärtom så, att de ackumulerade budgetsaldona är och förväntas bli positiva och höga är det tvärtom rimligt med en motsatt hållning: att det är bra om nya förslag som berör utgifter och inkomster (till exempel skattesänkningar) bidrar till att reducera de samlade budgetöverskotten.
2. Det kriterium som används säger i princip att det är bra att ha budgetbalans, men för detta krävs inte att varje enskild post ger upphov till balanserande effekter utan att budgeten som helhet är i balans. Kriteriet är alltså alltför strikt i detta avseende.

3. Definitionerna i tabellen utgår ifrån att det är egalt hur budgetbalans vidhålls men säger inget om vare sig budgetens nivå eller dess sammansättning (med andra ord adresserar den endast ett av tre budgetpolitiska mål, presenterade ovan). Dels måste det alltså beaktas vilken nivå man anser önskvärd, vilket givetvis påverkar utvärderingen av nya förslag med budgetrelevans. Dels måste vidare sammansättningen utvärderas. Det är till exempel få som anser att en inkomstökning och en utgiftsminskning alltid är lika bra, eller för den delen två utgiftsminskningar, enbart därför att de ger upphov till samma effekt på budgetsaldo. Allt detta har givetvis ytterst med värderingar att göra, vilket ytterligare antyder att tabellansatsens försök att lösa budgetpolitiska konflikter genom att definiera fyra begrepp inte lyckas.
4. Definitionerna utgår från att förslag om ökade utgifter och inkomster kan utvärderas om och endast om de ger upphov till något slags interaktionseffekter. En åtgärd kan emellertid vara bra eller dålig även om den inte ger upphov till några sådana effekter alls men kan då inte klassificeras i schemat ovan.⁴⁹
5. Även om stora negativa interaktionseffekter uppkommer av en viss åtgärd, kan den ändå vara bra. Det som kallas för en dålig utgift och en dålig inkomst i tabellen kan alltså i själva verket vara bra – därför att andra effekter än just interaktionseffekter kan vara viktigare.
6. Även om stora positiva interaktionseffekter uppkommer av en viss åtgärd, kan den ändå vara dålig. Det som kallas för en god utgift och en god inkomst i tabellen kan alltså i själva verket vara dålig – därför att andra effekter än just interaktionseffekter kan vara viktigare (till exempel icke-ekonomiska) och därför att ett alternativkostnadsperspektiv kan ge vid handen att andra åtgärder är bättre.
7. Definitionerna specificerar ingen tidsperiod över vilken interaktionseffekterna skall bedömas. Det är, återigen, inte självklart vilken denna

49 Så gott som alla åtgärder som påverkar statsbudgeten har interaktionseffekter – dock oftast inte i den riktningen och så stora, att budgetsaldot lämnas opåverkat.

bör vara. Kan till exempel en åtgärd som de första tre budgetåren ger upphov till en ackumulerad, negativ interaktionseffekt vara god, om den beräknas ge upphov till en ackumulerad, positiv interaktionseffekt under en tioårsperiod? Här kommer också frågan om diskontering in: Hur skall framtida effekter vägas mot dagens, rent kalkylmässigt? Denna punkt är, till skillnad från de övriga, ingen kritik enbart av ansatsen i tabellen, utan pekar på svårigheter med alla försök att utvärdera politiska åtgärder. Icke desto mindre utgör den en utmaning också för tabellansatsen.

Vad denna kritik säger är alltså att kriterier som *enbart* baseras på interaktionseffekter inte är tillräckligt fullständiga för att kunna fungera som ultimata vägledare för ekonomisk-politiskt beslutsfattande. Enskilda åtgärder, projekt och förslag kan helt enkelt inte definitivt utvärderas utifrån vilka interaktionseffekter de ger upphov till. Däremot är sådana effekter viktiga att väga in som en av flera typer konsekvenser av olika förslag.

Som en illustration, hur skulle slutligen, de sex exemplen från kapitlet före utvärderas enligt detta kriterium? Förslaget om ökade rehabiliteringsutgifter skulle kunna kategoriseras som en god utgiftsförändring, eftersom det i ett dynamiskt perspektiv lär ge upphov till en balanserande minskning av sjukvårdsutgifterna. Förslaget om ökat handikappstöd skulle kunna kategoriseras som en dålig utgiftsförändring, eftersom det leder till ett försämrat budgetsaldo, både i ett statiskt och i ett dynamiskt perspektiv. Förslaget om sänkt inkomstskatt skulle kunna kategoriseras som en dålig inkomstförändring, då det sannolikt leder till lägre inkomster, särskilt i ett statiskt perspektiv. Förslaget om ökade utgifter för domstolar och polis skulle kunna kategoriseras som en god utgiftsförändring i ett dynamiskt perspektiv, i den mån den bidrar till att stimulera beskattad produktiv verksamhet. Förslaget om ökade medel till skolan skulle kunna kategoriseras som en god utgiftsförändring, då den betalar tillbaka sig över tiden genom att befolkningen blir bättre utbildad. Förslag om slopat företagsstöd skulle kunna kategoriseras som en god inkomstföränd-

ring, eftersom det bidrar till en mer dynamisk konkurrensprocess som på sikt genererar också högre skatteintäkter.

Mot bakgrund av den fullödigare analysen av dessa förslag ovan, som förvisso också beaktar interaktionseffekter men också annat, framstår ansatsen i denna sektion som otillräcklig. I än högre grad är så fallet när förslag som hamnar i den dynamiska välfärdsmatrisens ruta 2 och 3, där mållkonflikter föreligger, skall analyseras. I dylika fall blir andra aspekter än interaktionseffekter särskilt viktiga.

Välfärdsmatrisen och välfärdsekonomisk analys

Välfärdsmatrisen

Kan man då tänka sig andra definitioner och ansatser som innefattar interaktionseffekter som en bland flera komponenter och som skulle kunna fungera bättre? Ja, välfärdsmatrisen i kombination med metoder från välfärdsekonomin (även om dessa ansatser i allmänhet är ganska teoretiska till sin karaktär och inte alltid enkla att tillämpa i praktiken).

Först och främst är det centralt att påminna sig om poängen med välfärdsmatrisen i föregående kapitel: en analys av vad som är önskvärt att genomföra bör utgå från explicit formulerade och fullständiga mål. Ett centralt problem med målet om att en åtgärd skall ge upphov till ett visst slags interaktionseffekt, som i föregående sektion, är att det målet inte är fullständigt, i den meningen att det inte beaktar andra viktiga effekter av beslutsfattandet.

Välfärdsmatrisen anger två grundläggande mål: rättvisa och välfärd. En analys bör utgå från dessa (men kan också, som illustrerats ovan, utföras genom att beakta intermediära mål, som entydigt bidrar till uppfyllandet av de grundläggande målen). Exempelen och diskussionen ovan har dock varit lite för partiella till sin karaktär så långt. Det är förvisso rätt och riktigt att utvärdera enskilda förslag, men man bör först höja sig över detta och ställa sig en del mer grundläggande frågor. En rimlig ordning skulle kunna vara att besvara dessa frågor i turordning:

1. Vad bör staten göra?
2. Vilka är målen för det staten bör göra?
3. Hur skall staten på bästa sätt uppnå dessa mål?

Den första frågan berör gränserna för offentlig verksamhet och har en tydlig grund både i värderingar och kunskaper.⁵⁰ Det är bortom denna studie att föra utförligare resonemang om hur frågan kan och bör besvaras; det må räcka att påpeka att så kan och måste ske och att ge vissa antydningar om hur man kan resonera. Två huvudalternativ vad gäller utgångspunkt är rättighetsetik (eller en deontologisk moralsyn) och konsekvensetik (eller en teleologisk moralsyn). Den förra utgår från vissa principer som, oaktat vilka konsekvenser de ger upphov till, anger vad som är rätt för staten att göra och inte göra. En ledande företrädare är Robert Nozick, som utvecklar en argumentation för vad han kallar den minimala staten (vilket motsvarar nattväktarstaten, som enbart sysslar med försvar och rättsväsende för att upprätthålla privata äganderätter och avtal).⁵¹ Den senare innebär att åtgärder bör utvärderas om de ger upphov till önskvärda konsekvenser, och graden av godhet avgörs av i vilken mån åtgärderna bidrar till uppnåendet av ett visst mål. En vanlig form av konsekvensetik är utilitarismen, och ett möjligt mål blir med detta synsätt maximerad aggregerad preferenstillfredsställelse.⁵² Staten bör med detta synsätt göra det som bidrar till att medborgarna blir mest nöjda, beaktat olika icke-statliga alternativ i form av marknadslösningar och lösningar i det civila samhället.⁵³ Också en konsekvensetiker kan anse att staten en-

50 I Sverige används en högre andel av de totala resurserna i det politiska beslutsfattandet än i de flesta andra länder; år 1999 var de offentliga utgifternas andel av BNP 55,1 procent (OECD, 2001).

51 Se Nozick (1974).

52 Se t ex Hare (1981). Jämför Berggren (1999).

53 Notera att en gren av utilitarismen, kallad regelutilitarismen, påminner om rättighetsetik, i det att vissa regler eller principer anges för vad staten skall göra, men med grund i en bedömning av att högre preferenstillfredsställelse nås härigenom än genom återkommande enskilda bedömningar av vad som bör göras. F. A. Hayek kan sägas vara en regelutilitarist; se Hayek (1960: 158–159).

dast skall syssla med försvar och rättsväsende,⁵⁴ men det är också tänkbart att komma fram till att olika sociala åtgärder är påkallade.

När det gäller att bedöma om ett visst fält överhuvudtaget hör hemma i den offentliga sektorn, kan man tänka sekventiellt enligt följande komparativa ansats.⁵⁵ Man börjar med att fråga sig om det föreligger något visst problem (vilket är ett annat sätt att fråga sig om det värdemässigt grundade mål man ytterst företräder, till exempel enligt någon av moralteorierna som just diskuterats, skulle kunna uppfyllas på ett bättre sätt på ett visst område). Om så är fallet, blir nästa fråga: Orsakas problemet av redan existerande statliga ingrepp eller av marknadens funktions sätt? (Notera att det är en kunskaps- och inte en värderingsfråga.) I det förra fallet blir uppgiften att minska statens verksamhetsområde; i det senare fallet blir frågan: Givet politikens kunskaps- och motivationsproblem, finns det skäl att tro att statliga åtgärder skulle dämpa problemets omfattning? Vad man kommer fram till är ytterst en fråga om en kvalificerad bedömning, men en viktig poäng är att bara för att ett problem kan konstateras implicerar inte det att staten skall försöka lösa detsamma.⁵⁶

Givet att man har en syn som anger vilka områden, *i stort*, som staten bör syssla med, följer fråga 2, hur de här områdena skall skötas. Här kommer välfärdsmatrisen in i bilden. De grundläggande mål som den innehåller härleds alltid från någon moralteori av nyss nämnt slag, som alltså egentligen är mer grundläggande än målen om rättvisa och välfärd. Denna fångas i denna studie i definitionen av långsiktigt allmänintresse eller

54 Dessa brukar betecknas som kollektiva varor, det vill säga varor som kännetecknas av icke-rivalitet (en viss persons konsumtionsmöjlighet påverkas inte av någon annans konsumtion) och icke-exkluderbarhet (ingen kan exkluderas från att konsumera). För ett kritiskt perspektiv på hur detta argument används för att motivera statliga åtgärder, se Cowen (1992).

55 Utvecklad av Bergström (1998: 4).

56 Här bör också ett dynamiskt perspektiv anläggas, där interventionismens logik beaktas. Goda avsikter kan, vid dåligt kunskapsunderlag, leda till åtgärder som egentligen inte hade behövts – och dessa kan efter hand få ett eget liv, leda till ytterligare åtgärder som skall rätta till något problem med de första, och i förlängningen leda till en allomfattande stat. Om denna destruktiva dynamik, se Hayek (1944) och Karlson (1993).

välfärd. Men eftersom moralteorier av detta slag aldrig ytterst kan bevisas utan enbart mer eller mindre postuleras, och eftersom personer ofta kan vara oeniga om dem, är det enligt författarens uppfattning inte lika fruktbart att explicit utgå ifrån dem när man diskuterar om olika offentliga åtgärder skall genomföras, som de mål som välfärdsmatrisen anger. Om dem kan många vara eniga, oavsett moralfilosofisk grund, vilket är en viktig poäng.

Den tredje frågan är till skillnad från de två föregående en ren kunskapsfråga. Den pekar på behovet av att utröna vilka åtgärder som bäst bidrar till rättvisa och välfärd, givet att dessa två mål definierats (se diskussionen härom ovan). Som klargjorts tidigare fungerar välfärdsmatrisen här snarast som en struktur för tänkandet, vad gäller vilken kunskap som behöver samlas in och hur den sedan skall användas för att väga samman värderingar och utvärdera förslag.

Med hjälp av välfärdsmatrisen kan man, som tidigare angivits, kategorisera offentliga åtgärder, eller utgifter och inkomster, som goda eller dåliga. Utgifts- och inkomstförändringar som hamnar i den dynamiska matrisens ruta 1 är entydigt goda; sådana som hamnar i ruta 4 är entydligt dåliga; medan övriga är oklara och kräver mer kvalificerad diskussion.

Välfärdsekonomisk teori

Det finns också normativa kriterier i den gren av nationalekonomin som kallas välfärdsekonomi. De kan nyttjas parallellt med välfärdsmatrisen i en utvärdering av alternativa handlingsalternativ (återigen givet att man kommit fram till vad staten i stora drag bör syssla med), då de rymmer kompletterande insikter, inte minst om hur målkonflikter kan hanteras (och där välfärdsmatrisen är minst distinkt). Här presenteras kortfattat tre kriterier:⁵⁷

⁵⁷ De utgör en relativt fullständig lista på användbara kriterier från välfärdsekonomin.

1. Pareto-kriteriet
2. Hicks-Kaldor-kriteriet
3. Sociala välfärdsfunktioner

Pareto-kriteriet säger att åtgärder som gör att någon kan få det bättre utan att någon annan får det sämre bör genomföras. Med ”få det bättre (sämre)” avses i allmänhet ökad (minskad) egen, subjektiv nytta.⁵⁸ Detta kriterium är att betrakta som ”tvärsäkert”: nästan ingen lär tillstå, att en åtgärd som uppfyller kriteriet inte skall genomföras. Kopplar man det till välfärdsmatrisens mål om rättvisa och välstånd säger det att om en åtgärd som ökar någons upplevda rättvisa och/eller välstånd utan att någon annans upplevda rättvisa och/eller välstånd minskar, då bör den genomföras. Kopplar man det till interaktionseffekter är det så att sannolikheten för att en åtgärd uppfyller kriteriet ökar, i den mån det ger upphov till en dynamisk process som till exempel gör att den statsfinansiella belastningen netto blir noll. Men detta är ingen garanti för att kriteriet uppfylls: till exempel kan rättviseseffekter uppkomma och välståndseffekter påverkas på ett sätt som påverkar någon negativt.

Det finns emellertid en del problem med Pareto-kriteriet, bland vilka kan nämnas:

1. Det är ett strikt kriterium, eftersom nästan alla åtgärder påverkar någon medborgares situation negativt. Det innebär att väldigt få åtgärder kan vidtas, vilket kan ses som att kriteriet i någon mening ger *status quo* ett väldigt starkt läge. Det blockerar till exempel även förslag som kan förväntas öka både välstånd och rättvisa enormt för så gott som alla, om så blott en enda individ missgynnas lite grann därav. Detta ter sig för många inte tilltalande.

⁵⁸ Begreppet nytta (*utility* på engelska) är ett begrepp som härrör från utilitarismen och som anger välbefinnande, lycka eller tillfredsställelse.

2. Detta kriterium kan i sig inte användas för att skilja mellan olika åtgärder som uppfyller Pareto-kriteriet. För detta krävs ytterligare värdeomdömen.
3. Kriteriet bygger på effekter på individers nytta, men denna storhet är ytterligt svår – enligt vissa omöjlig – att observera och mäta.⁵⁹ Förvisso kan man tänka sig approximationer, till exempel ekonomiska effekter i form av *money-metric utility*, men vilken som väljs är kontroversiellt.
4. Ett relaterat problem rör människors förmåga att bedöma effekterna på sin nytta av olika åtgärder. Detta kräver i regel avancerade kunskaper som många är i avsaknad av. Återigen kan man tänka sig att modifiera kriteriet, så att effekterna *bedöms* av experter, men också det är problematiskt, inte minst eftersom experters kunskaper och motiv också är bristfälliga i olika avseenden.

Hicks-Kaldor-kriteriet är ett annat välfärdsekonomiskt kriterium som säger att åtgärder som gör att de som får det bättre skulle kunna kompensera dem som får det sämre så att deras situation är oförändrad, och ändå få det bättre, bör genomföras. Precis som i fallet med Pareto-kriteriet syftar termerna ”bättre” och ”sämre” här på förändring i egen, subjektivt bedömd nytta. Kopplar man det till välfärdsmatrisens mål om rättvisa och välstånd säger det att om en åtgärd som ökar vissas upplevda rättvisa och/eller välstånd så mycket att de skulle kunna kompensera dem vars upplevda rättvisa och/eller välstånd minskar och ändå uppleva en förbättring, då bör den genomföras. En fördel jämfört med Pareto-kriteriet är att detta är mindre strikt: också åtgärder som vissa förlorar på bör genomföras, så länge vinsterna är tillräckligt stora. Detta torde harmoniera relativt väl med många moraliska intuitioner – även om just det faktum att det är mindre strikt riskerar att leda till alltför många politiska åtgärder och interventionism. Desto större skäl att inte använda kriteriet

⁵⁹ Nationalekonomen Bruno Frey hävdar dock att lycka är mätbar och att den kan relateras till ekonomisk-politiska utfall och institutioner: se Frey och Stutzer (2001).

isolerat utan i en sammanhållen analys som också innefattar välfärdsmatrisen och andra, mer grundläggande överväganden om vilka statens uppgifter är. Kopplar man kriteriet till interaktionseffekter är det också här så att sannolikheten för att en åtgärd uppfyller kriteriet ökar, i den mån det ger upphov till en dynamisk process som till exempel gör att den statsfinansiella belastningen netto blir noll. Detta gör att de som upplever sig ha fått det sämre (rättvis- eller välståndsmässigt) till följd av åtgärden kan förväntas uppleva försämringen som mindre, vilket i sin tur gör det mer sannolikt (men inte säkert) att vinsterna (i vid mening) för dem som fått det bättre överstiger förlusterna för de andra.

Föga förvånande har också detta kriterium en del problem. Förutom att det delar Pareto-kriteriets problem 3 och 4, har det också kritiserats för att endast innefatta *hypotetisk* kompensation av dem som får det sämre. Det vill säga det krävs inte att de som får det bättre faktiskt betalar dem som får det sämre, endast att de *skulle kunna* göra det och ändå få det bättre.⁶⁰

Sociala välfärdsfunktioner, slutligen, är en mer ambitiös typ av konstruktion än de två kriterierna. En sådan funktion är tänkt att uttrycka ett samhälles totala välfärd som en funktion av de n medborgarnas nytta: $W=f(u_1, u_2, \dots, u_n)$. Denna bör maximeras (under relevanta bivillkor), vilket implicerar att endast de åtgärder som bidrar till att göra W så högt som möjligt bör genomföras. Detta är, vilket kanske inte behöver påpekas, en utilitaristisk ansats som överför idén om individuell nytto-maximering till samhällelig nivå. För att relatera till Pareto-kriteriet är sociala välfärdsfunktioner mer användbara (i teorin åtminstone) genom att de möjliggör val mellan olika åtgärder som alla uppfyller Pareto-kriteriet. Funktionen pekar alltså ut optimala åtgärder, inte bara åtgärder som klarar ett visst kriterium. Jämfört med välfärdsmatrisen är välfärdsfunktionen mer generell, i det att den inte uttalar sig om vad det är som påverkar männi-

60 Här kan påpekas ett problem med politiskt beslutsfattade: att många åtgärder ger upphov till koncentrerade intäkter (som kommer intressegrupper till del) och utspridda kostnader (som drabbar de många medborgarna). De senare uppmärksammas ofta inte på grund av sin litenhet *per capita*, varför beslut tenderar att fattas som underskattar den kraftigt sänkta *aggregerade* nytta som olika åtgärder ger upphov till.

skors välfärd (medan matrisen, som bekant, identifierar rättvisa och välstånd som de centrala faktorerna härvidlag). Funktionen kan också i högre grad än matrisen preciseras, på så sätt att en exakt metod för att aggregera de individuella nyttorna kan anges. Det handlar dels om de summeras eller multipliceras och dels om med vilka vikter de vägs samman. Detta gör alltså inte matrisen explicit, även om den givetvis pekar på de relevanta målen och att dessa i någon (sannolikt heuristisk) form måste vägas mot varandra i en bedömning av konkreta åtgärders välfärds-effekter.

Sociala välfärdsfunktioner har kritiserats, bland annat på följande grunder:

1. De är möjligen vackra teoretiska konstruktioner men kan inte användas i praktiken, eftersom nyttor inte är observerbara (jämför kritiken mot kriterierna ovan).
2. Det blir godtyckligt hur nyttorna räknas och vägs samman.
3. Det utilitaristiska målet tilltalar långtifrån alla, ens om det gick att utföra kalkyler med hjälp av funktionerna.

Det tilltalande med dessa funktioner, om man till exempel jämför med den ansats för att utvärdera offentliga åtgärder som angavs i tabellen ovan med bas i interaktionseffekter, är deras fullständighet. Som påtalats är det inte tillräckligt att konstatera att en åtgärd är självfinansierande i ett dynamiskt perspektiv för att säga att den är god – och inte heller är en åtgärd god endast om den är självfinansierande (eller hur man nu definierar en god åtgärd i termer av interaktionseffekter). En social välfärdsfunktion tar med alla aspekter av en åtgärd: interaktionseffekter (förvisso), icke-ekonomiska effekter (av moralisk eller rättvisekaraktär), alternativkostnadsaspekter och, i bästa fall, dynamiska effekter. Dessutom hanterar den i sig själv konflikter mellan intermediära mål – den transformerar, så att säga, en negativ rättviseeffekt och en positiv välståndseffekt till en samlad effekt på en numerär, W , den sociala välfärden.

Cost-benefit analysis⁶¹

Om föregående sektion tedde sig aningen teoretisk, är tanken med den föreliggande att kortfattat presentera en etablerad och praktiskt applicerbar metod i nationalekonomin för att utvärdera offentliga åtgärder och projekt: *cost-benefit analysis, CBA*.⁶²

När en företagsekonomisk investering skall bedömas är utgångspunkten att den skall genomföras om det diskonterade värdet av samtliga kostnader och intäkter är positivt.⁶³ Detta beslutskriterium är emellertid bristfälligt på det samhällsekonomiska området, av åtminstone tre skäl:

1. Med kostnader och intäkter avses finansiella flöden, det vill säga kostnader och intäkter måste motsvaras av utbetalningar och inbetalningar.
2. Analysen omfattar enbart materiella åtgärder och effekter.
3. Endast direkta effekter på beslutsfattaren beaktas, däremot inte effekter på det omkringliggande samhället (till exempel i form av externa effekter).

CBA är en mer generell metod som försöker beakta kostnader och intäkter i en vidare, också icke-finansiell, icke-materiell och fullständig, mening. Metoden är tillämplig på alla möjliga sorters åtgärder, även om den företrädesvis används för att utvärdera mer avgränsade projekt, inte minst inom områden som regionalpolitik, offentliga investeringsprojekt samt miljöinsatser.

CBA anger att en åtgärd bör genomföras om den diskonterade summan av alla positiva och negativa effekter, värderade enligt en gemensam enhet

61 Denna engelska term används eftersom den svenska översättningen, kostnads-intäktsanalys, syftar på en något annorlunda, företagsekonomisk metod.

62 Då presentationen här är kortfattad hänvisas till Bohm (1996) eller Boardman med flera (2001), som tjänar som utgångspunkt för resonemangen här, för en mer djupgående presentation, vilken också inkluderar praktiska exempel.

63 Med "diskonterade" avses att framtida kostnader och intäkter nuvärdesberäknas, så att alla siffror blir jämförbara. Att erhålla intäkten x idag är t ex mer värt än att erhålla intäkten x imorgon.

(förslagsvis kronor), över samtliga relevanta tidsperioder är större än noll. Metoden kan också nyttjas som en del i användandet av välfärdsmatrisen. Matrisen tjänar som bekant som en struktur för hur en analys bör gå till; men den säger i sig inget om hur kunskap om effekterna på välstånd, till exempel, skall inhämtas. En CBA kan bidra med värdefulla kunskaper i detta avseende.

Bedömningen i en CBA kan för övrigt modifieras om man tar hänsyn till en del restriktioner, som budgetrestriktioner, rättviseaspekter, alternativkostnadshänsyn (där, utifall en åtgärd kan utformas på olika sätt, den utformning skall väljas som maximerar nuvärdet) etc.

Också med denna metod finns en del problem, bland annat:

1. Det är inte självklart vilka kostnader och intäkter som skall tas med, även om det i allmänhet anses att externa effekter och att åtgärder som tar reala resurser i anspråk skall beaktas; däremot inte normala marknadseffekter.
2. Det är oklart vilka restriktioner, varav några exempel nämndes ovan, som skall läggas på analysen av åtgärden.
3. Det kan vara svårt att värdera effekterna i en gemensam storhet, som kronor.
4. Det är också i hög grad oklart vilken diskonteringsränta som skall användas.

I praktiken utgår varje CBA från olika utgångspunkter i samtliga dessa avseenden, och det viktiga torde vara att dessa specificeras och helst också utsätts för en känslighetsanalys, så att det framstår klart om en åtgärds samhällsekonomiska lönsamhet är robust för olika antaganden.

Klassificering av utgifter och inkomster: en syntes

Ingen av de metoder för att utvärdera offentliga åtgärder, eller utgifts- och inkomstförändringar, som finns beskrivna och diskuterade i denna studie är utan sina begränsningar. Att det dessutom finns olika metoder pekar på

ett behov av att vara försiktig i användandet av dem alla, även om de i hög grad utgör komplement till varandra snarare än substitut. Detta understryks av att alla bygger på en viss grad av subjektivitet och att osäkerhet präglar alla analyser (särskilt effekter av alla de slag, i synnerhet dynamiska sådana). Det är också så att analyser som ser eleganta ut teoretiskt kan visa sig svåra att applicera i flera avseenden på verkligheten.

Med detta sagt finns det ändå en hel del att säga om vad som bör känneteckna ett ekonomisk-politiskt beslutsfattande. Bland det viktigaste är att analyser behövs som börjar med att klargöra vilka mål man strävar efter och att kunskap skall inhämtas som så fullständigt som möjligt belyser hur dessa uppnås på bästa möjliga sätt. Välfärdsmatrisen är ett försök att göra detta – eller, snarare, att hjälpa till att påpeka att detta bör göras. Ansatsen att blott titta på interaktionseffekter är i sig otillräcklig, men givetvis bör interaktionseffekter utgöra ett viktigt element i varje analys av effekterna av olika åtgärder. De tre välfärdsekonomiska begreppen hjälper också till att ge vägledning för om förslag bör genomföras eller ej, och där förefaller inte minst Hicks-Kaldor-kriteriet användbart (även om det beror på ens moraliska intuitioner), till exempel i kombination med välfärdsmatrisen (när det till exempel gäller att bedöma de svåra rutorna 2 och 3) och som ett sätt att tolka och förstå CBA. CBA är för övrigt en metod som, trots sina brister, kan bidra till utvärderingen av åtgärder, också i kombination med matrisen, och då som ett sätt att försöka avgöra välståndseffekter av åtgärder.

Till sist kan vi nu återknyta till termerna goda och dåliga inkomster och utgifter, som introducerades i samband med idén att inkomster och utgifter kan klassificeras utifrån sina interaktionseffekter. I nedanstående, sammanfattande Figur 7 visas på olika, var för sig legitima (om än inte oproblematiska) sätt att tolka begreppet ”god utgiftsförändring”, preciserade ovan i detta kapitel.⁶⁴

64 Motsvarande definitioner kan göras för begreppen dålig utgiftsförändring, god inkomstförändring och dålig inkomstförändring.

Figur 7. Definitioner av en god utgiftsförändring

Ansats	Definition av god utgiftsförändring
Enbart interaktionseffekter	Utgift som ger upphov till effekter på andra utgifter och/eller inkomster som gör nettoeffekten på budgetsaldot oförändrad.
Välfärdsmatrisen	Utgift som bidrar till ökad rättvisa och ökat välbefinnande bättre än möjliga alternativ och mer än om staten inte gör något alls.
Pareto-kriteriet	Utgift som gör att någon får det bättre utan att någon annan får det sämre.
Hicks-Kaldor-kriteriet	Utgift som gör att de som får det bättre skulle kunna kompensera dem som får det sämre så att deras situation är oförändrad, och ändå få det bättre.
Social välfärdsfunktion	Utgift som bidrar till en maximering av den sociala välfärden (givet bivillkor).
Cost-benefit analys	Utgift som leder till att den diskonterade summan av alla positiva och negativa effekter, värderade enligt en gemensam enhet (förslagsvis kronor), över samtliga relevanta tidsperioder är större än noll.

Not: Som framgår i texten är dessa ansatser och kriterier inte alla ömsesidigt uteslutande.

Som ett exempel på det möjliga samspelet mellan dessa olika ansatser kan Hicks-Kaldor-kriteriet användas i kombination med välfärdsmatrisen, *inte minst när målkonflikter föreligger*. Antag ett förslag (utan möjliga alternativ) till utgiftsökning som hamnar i matrisens ruta 3, som alltså

ökar välståndet men på ett (distributivt) orättvist sätt, genom att vissa får det bättre och andra det absolut sämre. Är det en god utgiftsförändring? Inte entydigt (enligt Rawls-citatet ovan aldrig!), men för att komma vidare kan Hicks-Kaldor-kriteriet nyttjas för att se om välståndsökningen är så pass stor att den skulle räcka för att kompensera förlorarna och ändå placera vinnarna i en bättre materiell situation än utan förslaget. I så fall skulle vi trots allt kunna kategorisera utgiftsförändringen som god.

Ytterst avgörs beslut om vad som bör göras inte genom definitioner av denna typ av begrepp, utan av kvalificerad kunskapsinhämtning och kvalificerade diskussioner beslutsfattarna emellan, där de bästa argumenten om effekter och mål bryts mot varandra. Att begrepp och systematiska analysverktyg kan bistå på ett signifikant sätt härvidlag är dock ovedersägligt.

Att långsiktigt önskvärda beslut fattas kan emellertid visa sig svårt att uppnå. I kommande kapitel diskuteras vilka institutioner som kan främja en sådan ordning. Det är tämligen meningslöst med god kunskapsinhämtning om den inte sedan har avgörande betydelse för de beslut som fattas.

POLITIK, STRATEGI OCH INSTITUTIONELLA REFORMER

Kunniga och allmänintresset hängivna politiker finns givetvis, och de skulle kunna genomföra analyser i enlighet med välfärdsmatrisen och sedan också fatta beslut som är välfärdshöjande och gynnsamma för det långsiktiga allmänintresset. Erfarenheterna visar dock att det av olika skäl kan vara svårt även för dessa att genomdriva beslut av denna typ. En politisk reformstrategi och ekonomisk-politiska institutioner behövs för att göra verklighet av en konsekvent välfärdshöjande ekonomisk politik.

Ett flertal reformer av institutionell karaktär under de senare åren har transformerat den ekonomiska politikens funktionssätt. Bland de mer framträdande kan nämnas att Riksbanken gjorts mer oberoende och att den statliga budgetprocessen har stramats upp i flera avseenden. Varför har så skett och vad har blivit resultatet?

Reformerna bygger på erfarenheter och ett visst slags förståelse av hur politiken fungerar. Denna förståelse har utvecklats i kapitel 2 och framhåller att politiskt beslutsfattande i icke ringa grad kännetecknas av ett kunskapsproblem- och ett motivationsproblem, vilket leder till felaktigheter, kortsiktighet och särintresseflytande. Tar man det penningpolitiska området finns till exempel incitament för politiker att inflatera för att reducera statsskuldens reala värde och för att öka skatteinkomsterna (i ett

icke-indexreglerat progressivt inkomstskattesystem).⁶⁵ På det finanspolitiska området har stramare budgetprocesser införts mot bakgrund av de budgetproblem som har präglat många länder främst under senare delen av 1900-talet och som resulterat i stora statsskulder. Genom institutionella reformer som har format beslutsfattandet på annat sätt än tidigare har både inflations- och budgetunderskottsproblem kunnat reduceras på ett distinkt sätt.

Detta indikerar att minst lika viktigt som att ta fram ett funktionellt tänkande och nya kunskapsunderlag på budgetpolitikens område, vilket delvis har varit ambitionen i denna studie hittills, är att det institutionella ramverk inom vilket ekonomisk-politiska beslut fattas är utformat på så sätt att beslutsfattarna ges incitament att beakta detta tänkande och kunskapsunderlag i en strävan efter att uppnå politikens grundläggande mål.⁶⁶

Detta kapitel tar upp sådana aspekter – bland annat relateras till den nuvarande budgetprocessen och hur den skulle kunna förbättras; likaså diskuteras hur välfärdsmatrisens tankemodell skall kunna ges större utrymme – men börjar med att diskutera frågan om en politisk strategi för att kunna genomföra budgetpolitiska reformer med inriktning mot goda utgifts- och inkomstförändringar.

Politisk strategi

Politiska partier har sina egna strategier för hur de skall kunna få sina politiska program genomförda. De handlar bland annat om hur partierna skall förmera sina röstandelar (vilket alla inte kan lyckas med samtidigt);

65 Se vidare Apel och Viotti (1998) om varför en centralbank bör ha ett högt grad av oberoende.

66 Denna distinktion mellan *val av regler* och *handlande inom ramen för givna regler* är en av Nobelpristagaren James Buchanans stora bidrag till ekonomisk teori och analys: se till exempel Brennan och Buchanan (1985). Det är tämligen meningslöst att enbart fokusera på det senare, är en av hans poänger, utan båda aspekterna måste inkluderas i analysen, om målet är att påverka faktiskt beslutsfattande. Hultkrantz (2002) belägger att beslutsfattare i hög grad ignorerar *cost-benefit analyses* när det gäller infrastrukturinvesteringar, vilket återigen pekar på att goda metoder och kunskaper ofta inte är tillräckliga för att goda beslut skall fattas.

om hur den exekutiva makten skall kunna erövrats (vilket i allmänhet inkluderar en strategi för explicit eller implicit koalitionsbyggande); samt om hur ett maktinnehav skall kunna användas effektivt. Dessa strategier är i många avseenden partikularistiska till sin karaktär: de är specifikt utformade efter varje partis tankar och behov. Men det finns vissa drag hos framgångsrika strategier som är av mer generell karaktär, det vill säga giltiga för de flesta partier i de flesta sammanhang. Syftet med denna sektion är att något utveckla hur ett maktinnehav skall kunna användas för att genomföra välfärdshöjande och bestående reformer. Utgångspunkterna är att makten redan erövrats, att innehållet i reformförslagen redan är fastslaget (törhända framtaget med hjälp av kvalificerad analys grundad i välfärdsmatrisen) och att institutionerna är exogena; uppgiften blir att göra reformförslagens genomförande mer sannolikt, givet dessa utgångspunkter.

Varför behöver ens frågan om reformstrategi tas upp? Därför att det ofta finns hinder på vägen mot reformers genomförande.⁶⁷ Grunden för dessa hinder är bekanta vid det här laget: okunskap, kortsiktighet och särintressen.

Okunskap kan känneteckna samtliga aktörer i politiken, både politiska beslutsfattare, väljare, offentliga tjänstemän och intressegrupper. Problemet gäller kanske särskilt för väljare. Det kan tyckas som det är rättframt att råda bot på detta: att ta fram och sprida kunskap om de reformer man vill genomföra och varför de är välfärdshöjande. Problemet är att det ofta handlar om rationell okunskap, som har sin grund i att människor har begränsad kognitiv förmåga, där de upplevda fördelarna med att ägna tid och kraft åt kunskapsinhämtning anses små i förhållande till kostnader-

67 För att undvika missförstånd: givetvis finns det också *bra* hinder i en demokrati. Det är till och med omöjligt, och i högsta grad icke önskvärt, att tänka sig en demokrati (eller någon styrelseform, för den delen) utan någon form av hinder. Bra demokratiska hinder är till exempel regeln att politiska förslag måste godtas av minst en representativ församling, att en konstitution fungerar som *lex superior* och sätter gränser för den aktuella politiska makten, att en lagprövande konstitutionell domstol kan ogiltigklara politiska beslut som strider mot konstitutionen och att politiska ämbeten emanerar från allmänna val. Se vidare Berggren med flera (2001). Det som diskuteras här är emellertid något annat, nämligen hinder som, *givet* en god demokratisk process med nyss beskrivna inslag, försvarar genomförandet av välfärdshöjande reformer.

na. Incitamenten till kunskapsinhämtning för väljarna blir små av att även en kunnig väljares inflytande över en valutgång är oändligt litet. Dessutom föreligger ett stort brus i dagens mediesamhälle, där det är svårt att skilja kunskap från ideologiskt färgad propaganda, vilket gör det än svårare att nå ut och att sålla. I den mån okunskap är en realitet, föreligger svårigheter att få viktiga aktörer varför en viss reform bör genomföras, vilket är ett hinder.

Det leder in på problemet med *kortsiktighet*. I välfärdsmatrisanalysen i denna studie har betonats vikten av att alla konsekvenser av olika förslag beaktas, inte minst dynamiska effekter. Sådana är oftast utspridda över tiden, och viktiga delar av dem uppkommer en bra bit in i framtiden. Reformen som är välfärdshöjande i dynamisk mening kan få svårt att få stöd om väljarna enbart värderar kortsiktiga effekter.⁶⁸ I linje med detta finns det tendenser i det politiska systemet att föreslå och genomföra kortsiktiga reformer för att vinna röster, och långsiktiga alternativ, med fördelar som uppkommer om kanske fem år, bortom nästkommande mandatperiod, kan komma att läggas i byråådan.⁶⁹

Det kanske allvarligaste hindret för att dynamiskt välfärdshöjande reformer skall införas är *särintresseinflytande*. Särintressenas roll i den politiska processen har belysts grundligt i litteraturen.⁷⁰ Det som här är särskilt relevant är deras tendens att påverka kanske särskilt den ekonomiska politiken i riktning mot åtgärder som inte ligger i allmänintresset. Det kan röra sig om sådant som högre offentliga utgifter på grund av sär-

68 Att väljare (och andra) värderar en given förmån högre idag än imorgon är rationellt; här handlar det dock om att värdera en ström av förmåner, där enbart de näraliggande värderas, vilket är irrationellt.

69 Se vidare Berggren med flera (2001: 25–26). För en översikt av forskningen om så kallade politiska konjunkturcykler, det vill säga tanken att den ekonomiska politiken utformas med syfte att vinna röster i (nästkommande) val, se Paldam (1997). Om fenomenet fiskal illusion, det vill säga en okunskap hos väljarna om den "sanna" skattebördan på grund av att denna kan göras mer eller mindre synlig, som kan leda till att en alltför hög och ökande nivå på offentliga utgifter och inkomster etableras, se Mattson (1998: 48) och Berggren (2000b). Risken härför skapar behov av transparens: att det är tydligt vilka beslut som tas och vilka effekter de får.

70 Se Mueller (1989: kap. 13), Tullock (1993), Potters och Sloof (1996) och Tollison (1997) för översikter samt Berggren och Bergström (1999) för analyser i svensk kontext. Jämför Olson (1982).

skilda stödåtgärder åt företag och regioner eller fördyrande regleringar som hämmar konkurrens, där inte minst det förra också kan förväntas ha negativa effekter på välståndsutvecklingen. Särintressen, på grund av de koncentrerade inkomster de kan tillskansa sig via den politiska beslutsapparaten och på grund av de utspridda kostnader som medborgarna drabbas av, har starka incitament till kunskapsinhämtning och att påverka politiska beslutsfattare, vilket tenderar att ge dem ett oproportionerligt inflytande på väljarkårens bekostnad. Det finns ofta inget skäl att tro, att det som gynnar vissa särintressen också är allmänt välfärdshöjande, snarare tvärtom.

Utmaningen för dem som vill genomföra dynamiskt välfärdshöjande reformer är att övervinna dessa problem. I hög grad kan dessa hinder göras mindre genom institutionella reformer (i sig dynamiskt välfärdshöjande!) – men det är temat för nästa sektion. Här utgår vi, som angivits ovan, från givna institutioner. Med den utgångspunkten finns ändå en del att säga om hur hindren skulle kunna övervinnas:⁷¹

1. *Frivilligt allmänintresse.* En villighet hos aktörerna att själva ge upp eller bortse från snäva egenintressen bidrar väsentligt till ett reformutrymme. Omvärldsförändringar och yttre tryck kan här hjälpa till.
2. *Snabba förändringar.* Ett högt tempo i beslutsprocessen kan vara en fördel. Det gör det svårare för etablerade intressen att mobilisera motstånd och underlättar den fokusering och den kraftsamling som krävs. Det är alltså viktigt att ha konkreta och genomförbara förslag redo, när tillfälle att genomföra dem ges.
3. *Förändringens omfattning.* Att göra reformerna större och mer omfattande gör det svårare för inblandade aktörer att identifiera vem som blir vinnare och vem som blir förlorare.⁷²

71 Framställningen följer i hög grad Berggren med flera (2001: 228–229). Notera att ”råden” också är tillämpbara på institutionella reformer.

72 Ett intressant exempel är här även det tänkande som föregick den skattereform som Kjell-Olof Feldt och Erik Åsbrink genomförde i slutet på 1980-talet. Se Feldt (1991: 379–387).

4. *Förändringens karaktär.* Ju mer generella och allmänna reformer som föreslås, desto lättare är det även före själva beslutet att åstadkomma enighet och undvika intressemessiga låsningar. Detsamma gäller om det förutsätts att det nya systemet skall gälla under lång tid framöver.⁷³
5. *Förändringens tidshorizont.* Om reformen införs fem till tio år fram i tiden, efter det formella beslutet – långt bortom tillfälliga opinionssiffror, nästa val, nästa lågkonjunktur och så vidare – tvingas aktörerna tänka mer principiellt och långsiktigt.⁷⁴
6. *Upplysta aktörer.* Om inblandade beslutsfattare har en korrekt uppfattning om kausalsamband och fakta, liksom om existerande utländska förebilder och exempel, kan onödiga konflikter och missuppfattningar undvikas. Spridning av kunskap, också till medborgarna i allmänhet, bidrar till större stöd.
7. *Oberoende aktörer.* Likaså är det befrämjande för ett gott resultat att förutom de närmast berörda parlamentarikerna involvera fler och från den direkta dagspolitiken oberoende instanser i diskussionen, kunskapsutbygganden och förslagsställandet inför beslutet.

Stödjande institutioner

Föregående sektion tog upp frågan om vad som skulle kunna känneteckna en strategi för att få välfärdshöjande reformer genomförda under exogent fastställda institutioner. Här släpps antagandet om exogenitet, och frågan är vilka institutionella reformer som skulle kunna bidra till att det perspektiv på ekonomisk-politiskt beslutsfattande, särskilt på budgetområdet, som har presenterats i denna studie också tillämpas i praktiken. Det gäller att skapa incitament till användande av den bästa kunskapen

73 Se Brennan och Buchanan (1985: 28 ff., kap. 9) och Vanberg och Buchanan (1989: 54). De senare betonar också att det bakom reformer finns två element: teorier och intressen. Teorier handlar om fakta – primärt vilka effekter man bedömer att olika reformer har. Genom ett rationellt offentligt samtal menar författarna att relativt stor enighet kan uppnås just härom.

74 Idén lades fram av professor Jon Elster på ett seminarium på Stockholms universitet hösten 2000 och syftade främst på konstitutionella reformer; men idén torde vara tillämpbar också på andra reformer.

och de bästa analysmetoderna. Först kommenteras den nuvarande budgetprocessen i detta avseende, och därefter presenteras en del andra idéer om hur det ekonomisk-politiska regelverket skulle kunna förbättras.

Reformering av budgetprocessen

Mot bakgrund av de budgetproblem som präglade många länder främst under senare delen av 1900-talet och som har resulterat i stora statsskulder, har de flesta länder i Europa, liksom länder på andra håll, valt att införa stramare budgetprocesser.⁷⁵ Även EU har infört krav för medlemskap i valutaunionen, bland annat i form av de så kallade konvergenskriterierna, av vilka sunda statsfinanser utgör en del. Kraven här är att budgetunderskottet inte får överstiga 3 procent och att statsskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Dessa krav, liksom de stramare budgetprocesserna, återspeglar dels att budgetbalans anses vara ett viktigt mål och dels en uppfattning, att de institutioner inom vilka finanspolitik bedrivs är av stor betydelse för budgetmässiga utfall.⁷⁶

Också i Sverige infördes, stegvis från slutet av 1980-talet, särskilt från 1992 fram till 1997, en stramare budgetprocess.⁷⁷ De huvudsakliga nya inslagen är ett utgiftstak och en rambeslutsmodell. Utgiftstaket omfattar samtliga utgifter i statsbudgeten utom statsskuldräntor samt ålderspensionssystemet och fastställs i nominella termer för en treårsperiod i taget (med justering av det tredje året årligen). En viss budgeteringsmarginal

75 Till exempel kan nämnas att bruttoskuldssättningen i EU-länderna (EU-15) ökade från 38 till 70 procent av BNP mellan 1980 och 1996; år 2000 var den nere på 63 procent.

76 Det senare är belagt i litteraturen: se till exempel von Hagen (1991, 1992), Alt och Lowry (1994), Poterba (1994, 1996), Stansel (1994), Lopez-de-Silanes med flera (1995), Krol (1997), Alesina med flera (1999), Hagen och Poterba (1999), Blom-Hansen (2001) och Kirchgässner (2001). Om just de svenska erfarenheterna, se Molander (2000) samt Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet (2000). För en argumentation om att strikta budgetregler är förenliga med demokratiska ideal, se Molander (2001).

77 För en detaljerad presentation, se Mattson (1998) och Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet (2000: kap. 3). För en historisk genomgång, se Gustavsson (1995).

finns, men utgångspunkten är att de statliga utgifterna inte skall överstiga taket. Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen först fastställer ett utgiftstak för det sista året i treårsperioden och sedan godkänner en preliminär fördelning av utgifterna på de 27 utgiftsområdena för hela treårsperioden. Detta beslutas under våren och styr regeringens utformande av budgetpropositionen till hösten. För varje utgiftsområde fungerar den fastställda utgiftsnivån som en ram som inte får överskridas i det fortsatta budgetarbetet. Samtliga utgiftsramar och skattebeslut behandlas som ett paket, och alternativen ställs mot varandra just som paket.

På det hela taget har den stramare budgetprocessen visat sig vara en framgång.⁷⁸ Den har bidragit till större långsiktighet, transparens och kontroll och har bidragit till att hålla finanspolitiken stram. Viktiga inslag i detta avseende är att finansutskottet har fått ett sammanhållande ansvar för budgetarbetet i riksdagen, att utgiftstaken försvårar utgiftsökningar (särskilt av partitaktiska, kortsiktiga skäl), att rambeslutsmodellen skapar ett helhetstänkande kring budgeten – det är inte ett stort antal äskanden som resulterar i en budget, utan en budgetram utifrån vilken äskanden får anpassas och vägas mot andra.⁷⁹ När departementen inkommer med förslag på reformer till finansdepartementet, måste de föreslå hur de ökade utgifterna skall täckas, till exempel genom minskade utgifter på andra områden; och riksdagen fastställer utgiftsnivå, fördelning av utgifter på utgiftsområden, förändring av skatter och avgifter i ett enda beslut, där allt vägs samman; på samma sätt fattas beslut om anslagens nivå och fördelning inom ett utgiftsområde i ett enda beslut.

Även om den nuvarande budgetprocessen i relativt hög grad bidrar till att målet om budgetbalans uppfylls, finns det utrymme för ytterligare för-

78 Se Borg (1997), Molander (2000) och Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet (2000).

79 Jämför Buchanan (2000), som förklarar hur strama finanspolitiska institutioner kan leda till rationalitet i beslutsfattandet genom att "tvinga" fram ett beaktande av "alla" konsekvenser av beslut; detta kan leda till utfall som approximerar maximeringen av en social välfärdsfunktion, utan att någon sådan faktiskt existerar eller kan observeras.

bättringar. Det ligger inte inom ramen för denna studie att göra någon systematisk eller detaljerad genomgång, men det går att peka på några områden för eventuella reformer.

- Finansministerns och finansdepartementets ställning behöver sannolikt stärkas, till exempel genom att finansministern får en starkare ställning gentemot fackministrar, genom att finansdepartementet självständigt får fatta beslut om hur stor upplåningen skall vara, genom särskilda befogenheter vid överdrag under budgetperioden, etc.⁸⁰
- Kvalificerade majoriteter bör övervägas för vissa typer av beslut, bland annat för höjning av utgiftstaket utöver en tidigare beslutad nivå (eftersom utgiftstaket är fastställt som ett så kallat riktlinjebeslut, som kan ändras genom ett nytt riksdagsbeslut och som inte är rättsligt bindande) och för skattehöjningar.⁸¹
- Utgiftstak och ramar för utgiftsområdena bör inte vara frivilliga utan obligatoriska.
- Eftersom budgeteringsmarginalen i systemet inte har fungerat väl, då den har tagits i anspråk redan före ingången av aktuellt budgetår, kvarstår en för liten marginal för att hantera oförutsedda händelser. Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet (2000) föreslår införandet av ett utgiftsmål, som är lägre än utgiftstaket och som utgör ett riktmärke för regering och riksdag, för att öka marginalen avsedd för osäkerheter. Det bör också övervägas om det inte skall vara förknippat med någon tydligare sanktion att överskrida utgiftstaket (och kanske också utgiftsmålet, om så sker genom diskretionära beslut). Kommittén om stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svensk medlemskap i valutaunionen (2002) föreslår införandet av en

80 Den svenske finansministern är relativt svagt i ett EU-perspektiv, enligt en detaljerad översikt i Hal-lerberg med flera (2001: 66). Om vikten av en stark finansminister och ett starkt finansdepartement, se Helland (2000).

81 Se Knight och Levinson (2000). Buchanan och Tullock (1962) visar att den enkla majoritetsregeln inte har något normativt företräde i demokratiskt beslutsfattande framför kvalificerade beslutsregler.

planeringsmarginal, vid sidan av budgeteringsmarginalen, där den förra skall utgöra ett utrymme för diskretionära och den senare ett utrymme för cykliska utgiftsförändringar. Ett möjligt alternativ är att avskaffa alla marginaler.

- En mer konsekvent användning av bruttoredovisning (det vill säga att inkomster som redovisas mot inkomsttitel används till att täcka utgifter som redovisas mot anslag), för att ytterligare öka transparensen.⁸²
- Tidshorizonten i budgetarbetet bör öka, så att fokus i mindre grad läggs på det nästkommande året. Det skulle till exempel kunna uppnås genom att koncentrera budgetarbetet tidsmässigt (från regeringens sida) samt genom att tydligare inkludera flerperiodeffekter av förslag i budgetarbetet.

Tanken med dessa förslag (andra kan givetvis också tänkas) är att ytterligare stärka budgetprocessen för att de tre intermediära budgetmålen – om budgetbalans, budgetens nivå och budgetens sammansättning – i högre grad skall kunna uppnås (tolkade i ett allmänintresseperspektiv). I synnerhet är detta viktigt med tanke på de svenska statsfinansernas fortsatta konjunkturkänslighet. I sin tur bidrar en stramare och mer ansvarsfull budgetprocess – givet politikens motivations- och kunskapsproblem – till en situation där både rättvisa och välståndsskapande mekanismer kan ges större plats.

Andra institutionella reformer

Man kan också tänka sig att den ekonomiska politikens måluppfyllelse skulle kunna förbättras om en del andra institutioner infördes eller behölls (utifall de har kritiserats och velat avskaffas).⁸³ Bland sådana kan nämnas:

⁸² Se ESV (2000: 25–26).

- Införandet av ett relativt oberoende finanspolitiskt expertråd, liknande dem som finns i Danmark och Tyskland och motsvarande det ”expertstyre” som visat sig framgångsrikt på det penningpolitiska området.⁸⁴ Den exakta utformningen kan diskuteras, men poängen är att stärka allmänintresseperspektivet och kunskapsuppbyggnaden (möjligen med grund i överväganden av det slag välfärdsmatrisen innefattar).
- Stärkt analysverksamhet kan behöva, i enlighet med välfärdsmatrisens struktur för att förbättra kunskapsunderlaget inför beslut.⁸⁵ Kanske en relativt oberoende enhet som utvärderar förslag till offentliga projekt och åtgärder i enlighet med CBA?
- Långa mandatperioder har visat sig bidra till mer långsiktiga politiska beslut, vilket är gynnsamt inte minst på budgetpolitikens område.⁸⁶ De nuvarande längre fyraåriga mandatperioderna bör därför bibehållas.
- Reformen av valsystemet bör övervägas, för att skapa starkare regeringar, som i sin tur är positivt relaterade till budgetutfall; en rörelse i riktning mot majoritetsval är det mest naturliga att tänka sig.⁸⁷ Inte minst koalitionsregeringar har empiriskt visat sig sämre på handhavande av statsfinanser än enpartiregeringar, varför valsystem som minskar beho-

83 Utgångspunkten är att olika politiska institutioner påverkar särintressenas möjlighet att få genomslag i det politiska beslutsfattandet olika; se Buchanan (1993). Ett tydligt analytiskt exempel på att så är fallet ges av Erik Moberg, som visar hur valsystem, sätt att tillsätta exekutivmakten, folkomröstningar, personval och rättighetsdeklarationer influerar den politiska processen i termer av hur allmänintresserad den blir; se Moberg (2001). Också Ekonomikommisionen resonerar med samma utgångspunkt att de politiska institutionerna på ett viktigt och förutsägbart sätt kan släppa fram särintressen i mer eller mindre hög grad; se Ekonomikommisionen (1993: kap. 5).

84 Nyligen föreslaget av Kommittén om stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svenskt medlemskap i valutaunionen (2002).

85 Förvisso förekommer redan kvalificerad kunskapsproduktion, till exempel genom offentliga utredningar, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Konjunkturinstitutet, finansdepartementet med mera. Dessvärre har Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) nyligen lagts ned. Möjligen behövs ett mer samlat grepp över denna apparat samt en individuell utvärdering av kvaliteten hos de olika aktörerna och om synergieffekter kan uppnås genom omorganisering.

86 Se Franzese (2000) och Crain (2002).

87 Se Berggren med flera (2001: 119–130).

vet av sådana har ett klart företräde därigenom.⁸⁸ Det beror bland annat på att partierna har band till olika intressegrupper som alla vill ha sina favoriter samtidigt: något av ett fångarnas dilemma uppkommer härigenom, när koalitionsförhandlingar kontinuerligt genomförs och där, trots att budgetbalans i allmänhet föredras, budgetförsvagningar accepteras för att det egna partiets föredragna utgiftsområden inte skall drabbas. Det är också så att det finns fler vetoaktörer i en koalitionsregering, vilket gör handfast handling svårare. Dessutom har partiledarna en starkare plats på finansministerns bekostnad, vilket gör styrkan i den som är satt att värna budgetdisciplinen svagare.⁸⁹

- Införandet av en generalitetsprincip i konstitutionen samt lagprövning skulle göra det möjligt att stävja en stor del av särintresseinflytandet.⁹⁰
- Öka kostnaderna för att koalitionsregeringar bryter samman – eller, med andra ord, för givet valsystem öka möjligheten att bilda stabila och långvariga koalitionsregeringar.⁹¹

Också dessa förslag till institutionella reformer syftar till att göra det mer sannolikt att kvalificerad kunskap och systematisk analys utifrån långsiktiga välfärds mål ligger till grund för ekonomisk-politiskt beslutsfattande.

88 Koalitionsregeringar, och partier som ingår eller kan förväntas ingå i sådana, borde i varje givet valsystem *mer än andra* välkomna en strikt budgetprocess, som kan assistera dem i att upprätthålla budgetdisciplin.

89 Belägg för koalitionsregeringars relativt sämre budgethantering och för sämre budgetutfall i proportionella valsystem ges bland annat i Alesina (1988), Roubini och Sachs (1989), Grilli med flera (1991), Kotin (1997), de Haan med flera (1999), Ashworth och Heyndels (2001), Austen-Smith (2000) och Volkerink och de Haan (2001).

90 Se Buchanan och Congleton (1998).

91 Se Franzese (2000).

SLUTSATSER

Ekonomisk politik är viktig därför att den påverkar människors välfärd, direkt och i framtiden. Därför är det viktigt att då och då höja sig över vardagens rutiner och ställa sig frågan: Kan ekonomisk politik bedrivas på ett bättre sätt än idag?

För att besvara den frågan måste man börja med att definiera vad som menas med ”bättre”. I den här studien identifieras två grundläggande mål för ekonomisk politik: välstånd och rättvisa, där båda anses bidra till det långsiktiga allmänintresset eller välfärd. Med ”välstånd” avses medborgarnas materiella situation, och med ”rättvisa” – ett infernaliskt svårt och kontroversiellt begrepp – menas icke-ekonomiska mål av olika slag, till exempel rörande hur resurser tillkommer olika personer. Om en viss politik bidrar till båda målen uppnående bättre än möjliga alternativ bör den tveklöst genomföras; om den motverkar båda målen bör den inte genomföras; och om den bidrar till ett men motverkar det andra måste en kvalificerad diskussion avgöra huruvida den skall genomföras eller ej. Dessa enkla men centrala resonemang formaliseras i denna studie i den så kallade *välfärdsmatrisen*. En bättre ekonomisk politik är helt enkelt en politik som i högre grad bidrar till ett långsiktigt uppnående av de två grundläggande målen – till medborgares välfärd.

Denna studie handlar alltså om den ekonomiska politikens mål och

medel. Alltför ofta fallerar politiken – i betydelsen att de medel som nyttjas inte lika bra som vore möjligt uppfyller målen. Detta beror bland annat på två problem som präglar politiskt beslutsfattande: ett motivationsproblem- och ett kunskapsproblem. Det förra handlar om att beslutsfattare inte alltid *önskar* agera till gagn för det långsiktiga allmänintresset; istället kan relationer med intressegrupper och kortsiktiga väljarutspel ta överhanden. Det senare handlar om att beslutsfattare inte alltid *förmår* agera till gagn för det långsiktiga allmänintresset på grund av för dåliga kunskaper om tillvaron, särskilt en ekonomis sätt att fungera och konsekvenserna av alternativa politikval. Utmaningen är att hitta metoder och institutioner för att dämpa dessa problem.

I denna studie presenteras en analytisk struktur, särskilt på budgetpolitikens område, för att bidra till ett mer rationellt ekonomisk-politiskt beslutsfattande. Den representeras huvudsakligen av välfärdsmatrisen, som kan tillämpas så att de centrala aspekterna i en utvärdering av en viss åtgärd beaktas. Men också en del andra ansatser tas upp, som i hög grad kompletterar matrisanalysen.

En ansats utvärderar (förslag till) offentliga åtgärder genom vilka *interaktionseffekter* de ger upphov till. Med "interaktionseffekter" avses när en offentlig utgift eller inkomst påverkar andra offentliga utgifter och inkomster. I en analys baserad på välfärdsmatrisen, särskilt i dess dynamiska form, är det av stor betydelse, att sådana effekter tas med; men att *enbart* utvärdera åtgärder på basis av om de ger upphov till en viss typ av interaktionseffekt är inte att rekommendera.

Vidare finns det välfärdsekonomiska kriterier och metoder för att ta ställning till vad som skall göras. Pareto-kriteriet, Hicks-Kaldor-kriteriet, sociala välfärdsfunktioner och *cost-benefit analysis* (CBA) är de tydligaste exemplen på detta. Inte minst Hicks-Kaldor-kriteriet, som säger att en åtgärd bör vidtas om de som får det bättre kan kompensera dem som får det sämre och ändå ha en bättre situation än åtgärden förutan, är tilltalande och kan användas i kombination med välfärdsmatrisen. Likaså kan CBA ge värdefulla insikter om ett projekt är samhällsekonomiskt lönsamt

eller ej. Det tänkande som dessa ansatser representerar bör få en mer framträdande plats i utformningen av ekonomisk politik.

Men att genomföra reformer som är genuint välfärdshöjande är inte alltid enkelt. I studien presenteras förslag på en politisk strategi för att öka sannolikheten för deras genomförande. Det handlar om att ta fram, nyttja och sprida kunskap – och att utforma förslagen på rätt sätt och att lägga fram dem vid rätt tidpunkt. Inte minst är utmaningen, att kunna reducera särintressens inflytande. Detta är inte omöjligt, visar ett flertal exempel i modern tid, men det kräver medvetenhet och förberedelse.

Till hjälp behövs också en ändamålsenlig institutionell struktur inom vars ram ett rationellt ekonomisk-politiskt beslutsfattande kan äga rum. Det gäller inte minst de budgetpolitiska institutionerna, som idag är relativt bra i Sverige men som skulle kunna förbättras ytterligare för att säkerställa en stram budgetpolitik över konjunkturcykeln. Men det finns också andra institutioner som är viktiga för hur politiken fungerar, inte minst konstitutionella sådana, som valsystem och beslutsregler i parlamentet. Här bör en utveckling mot mer av majoritetsval, liksom ett utökat nyttjande av kvalificerade majoritetsregler samt införandet av en generalitetsprincip och lagprövning, beaktas.

Det finns, avslutningsvis, en risk med en studie av det här slaget, att fokus hamnar på vad Karl Popper har kallat ”piecemeal social engineering” och att de större perspektiven glöms bort när en uppsjö av små (ofta potentiellt utgiftshöjande) reformer skall utvärderas. Givetvis är det inte fel att de utvärderas och, om de håller måttet, också genomförs; men det är lätt att inte hinna eller orka relatera dem till den kanske viktigaste utgångsfrågan: Vad bör staten göra till att börja med? Att ha ansvariga beslutsfattare som förmår anlägga det perspektivet när olika samhällsproblem poppar upp och krav omedelbart ställs på att staten skall agera är troligen mer värdefullt än att ha beslutsfattare som aktivt använder sig av Hicks-Kaldor-kriteriet och CBA! Det kan också gälla i budgetpolitiken. Fokus däri tenderar ibland att bli alltför kameralt: saldot står i fokus snarare än frågor om hur välstånd och rättvisa förmeras. Tesen i denna

studie är att budgetbalans är ett bra mål som bidrar till de mer grundläggande målen, men så mycket mer spelar roll för de senare, och det får inte heller glömmas bort i den politiska vardagens hektiska arbete.⁹²

Det finns anledning att anlägga ett positivt perspektiv dock: många goda reformer har kunnat genomföras i det förflutna; mycket återstår att göra; det finns idéer och metoder för att identifiera vad som bör göras. ”Just do it!” som Nike säger.

⁹² Faktum är att viktiga reformer med stor välståndsskapande potential skulle kunna genomföras utan att det drabbar budgetsaldot negativt ens i statisk mening; se Johansson (2002)!

REFERENSER

- Alesina, A.** (1988). "Macroeconomics and Politics". I Fischer, S. (red.) *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. och Stein, E.** (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". Working Paper Series 394. Inter-American Development Bank. Office of the Chief Economist.
- Almond, B.** (1993). "Rights". I Singer, P. (red.) *A Companion to Ethics*. Oxford: Blackwell.
- Alt, J. E. och Lowry, R. C.** (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States". *American Political Science Review*, 88: 811–827.
- Apel, M. och Viotti, S.** (1998). "Varför är det bra med en självständig Riksbank?" *Penning- och valutapolitik*, 2: 2-32.
- Ashworth, J. och Heyndels, B.** (2001). "Political Fragmentation and the Evolution of National Tax Structures in the OECD". *International Tax and Public Finance*, 8: 377–393.
- Austen-Smith, D.** (2000). "Redistributing Income under Proportional Representation". *Journal of Political Economy*, 108(6): 1235–1269.

Ayer, A. J. (1967). "Ethics for Logical Positivists". I *Language, Truth and Logic*. London: Victor Gollancz.

Ball, L. och Mankiw, N. G. (1995). "What Do Budget Deficits Do?" I *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*. A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 31-September 2, 1995. Kansas City: The Federal Reserve Bank of Kansas City. Se
<<http://www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/1995/pdf/s95manki.pdf>>

Barro, R. J. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA.: The MIT Press.

Barro, R. J. (2000). "Rule of Law, Democracy, and Economic Performance." I O'Driscoll, G. P., Holmes, K. R. och Kirkpatrick, M. (red.) *2000 Index of Economic Freedom*. Washington, D.C. och New York, N.Y.: Heritage Foundation och *Wall Street Journal*.

Berggren, N. (1999). "A Preference-Utilitarian Argument for the Generality Principle". *Constitutional Political Economy*, 10(4): 339–353.

Berggren, N. (2000a). "Public Choice". I Norberg, J. (red.) *Stat, individ & marknad: sex skolor i samtida samhällsfilosofi*. Stockholm: Timbro.

Berggren, N. (2000b). "Fiskal illusion och en konstitutionell princip för transparens". I Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J. (red.) *Demokratis konstitutionella val*. Stockholm: City University Press.

Berggren, N. och Bergström, F. (1999). "A Constitutional Analysis of Selectivity in Economic Policy Making" I Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J. (red.) *Makt utan motvikt: om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press.

Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J. (2001). *Den konstitutionella revolutionen*. Stockholm: City University Press.

Berggren, N. och Kurrild-Klitgaard, P. (2000). "The Economic Effects of Political Institutions, with Special Reference to Constitutions". I Berg-

- gren, N., Karlson, N. och Nergelius, J. (red.) *Why Constitutions Matter*. Stockholm: City University Press.
- Bergström, F.** (1998). *Essays on the Political Economy of Industrial Policy*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet.
- Bergström, F. och Gidehag, R.** (2001). *Den orättvisa 'rättvisepolitiken': en idéskrift om utjämningspolitik*. Stockholm: Timbro/Centrum för Välfärd efter Välfärdsstaten.
- Blom-Hansen, J.** (2001). "Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from Danish Local Government". Opublicerat manuskript. Århus: Statsvetenskapliga institutionen, Århus universitet.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R. och Weimer, D. L.** (2001). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Bohm, P.** (1996). *Samhällsekonomisk effektivitet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Borg, A. E.** (1997). "Budgetunderskott och budgetprocess". *Ekonomisk Debatt*, 25(5): 287–298.
- Brennan, G. och Buchanan, J. M.** (1985). *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M.** (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, IL.: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M.** (1993). "How Can Constitutions Be Designed So That Politicians Who Seek to Serve 'Public Interest' Can Survive?" *Constitutional Political Economy*, 4(1): 1–6.
- Buchanan, J. M.** (2000). "Why Do Constitutions Matter?" I Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J. (red.) *Why Constitutions Matter*. Stockholm: City University Press.

Buchanan, J. M. och Congleton, R. D. (1998). *Politics By Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. och Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MI.: The University of Michigan Press.

Buchanan, J. M. och Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.

Cowen, T. (red.) (1992). *Public Goods and Market Failures: A Critical Examination*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.

Crain, W. M. (2002). "Sources of Inefficiency in Representative Democracy: Evidence on Public Investments across Nations". *Economics of Governance*, 3(2): 171–181.

Dawson, J. W. (1998). "Institutions, Investment, and Growth: New Cross-Country and Panel Data Evidence". *Economic Inquiry*, 36: 603–619.

De Long, J. B. och Shleifer, A. (1993). "Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution". *Journal of Law and Economics*, 36(2): 671–702.

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.

Dworkin, R. (1986). *Law's Empire*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

ESV (2000). *Budgetprognos 2000:3: Analys & Tabeller*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Ekonomikommisionen (1993). *Nya villkor för ekonomi och politik*. SOU 1993:16. Stockholm: Allmänna förlaget.

Fall, J. (2002). "En halv miljon skattebetalare". Rapport. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

- Fehr, E och Gächter, S.** (2002). "Altruistic Punishment in Humans". *Nature*, 415: 137–140.
- Feldt, K.-O.** (1991). *Alla dessa dagar... I regeringen 1982–1990*. Stockholm: Norstedts.
- Franzese, R. J., Jr.** (2000). "Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies, 1956–90". I Strauch, R. R. och Hagen, J. von (red.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Boston, MA.: Kluwer.
- Frey, B. S. och Stutzer, A.** (2001). *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fölster, S. och Henrekson, M.** (1998). "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries". Working Paper nr 503, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Fölster, S. och Henrekson, M.** (1999). "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics". *European Journal of Political Economy*, 15(2): 337–358.
- Goldsmith, A. A.** (1997). "Economic Rights and Government in Developing Countries: Cross-National Evidence on Growth and Development". *Studies in Comparative International Development*, 32(2): 29–44.
- Grilli, V., Masciandaro, D. och Tabellini, G.** (1991). "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries". *Economic Policy*, 13: 341–392.
- Gustavsson, C.-G.** (1995). *En ny struktur för statens budget*. RRV 1995:54. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Gwartney, J. D., Holcombe, R. och Lawson, R.** (1998). *The Size and Functions of Government and Economic Growth*. Washington, D.C.: Joint Economic Committee of the U.S. Congress.

- Gwartney, J. D., Lawson, R. A. och Holcombe, R.** (1999). "Economic Freedom and the Environment for Economic Growth". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 155(4): 1–21.
- Haan, J., de och Siermann, C. L. J.** (1998). "Further Evidence on the Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth". *Public Choice*, 95: 363–380.
- Haan, J., de och Sturm, J.-E.** (2000). "On the Relationship between Economic Freedom and Economic Growth". *European Journal of Political Economy*, 16: 215–241.
- Haan, J., de och Sturm, J.-E.** (2001). "How Robust Is the Relationship between Economic Freedom and Economic Growth?" *Applied Economics*, 33(7): 839–844.
- Haan, J., de, Sturm, J.-E. och Beekhuis, G.** (1999). "The Weak Government Thesis: Some New Evidence". *Public Choice*, 101: 163–176.
- Hagen, J. von** (1991). "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints". *Journal of Public Economics*, 44: 199–210.
- Hagen, J. von** (1992). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities." Economic Papers No. 99. Bryssel: Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Hagen, J. von och Poterba, J. M.** (red.) (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hallerberg, M., Hagen, J. von och Strauch, R. R.** (2001). "The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States". Rapport. Institute of European Integration Studies, University of Bonn.
- Hansson, P. och Henrekson, M.** (1994). "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity". *Public Choice*, 81: 371–401.

- Hansson, S. O.** (2001). *Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys*. Ds 2001:42. Stockholm: Fritzes.
- Hansson, Å.** (2000). *Limits of Tax Policy*. Doktorsavhandling, National-ekonomiska institutionen, Lunds universitet. Lund: Lund Economic Studies.
- Hare, R. M.** (1981). *Moral Thinking: Its Level, Method and Point*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A.** (1994). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hayek, F. A.** (1944). *The Road to Serfdom*. London: Routledge.
- Hayek, F. A.** (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F. A.** (1973). *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge.
- Hayek, F. A.** (1978). ”The Atavism of Social Justice”. I *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. London: Routledge.
- Helland, L.** (2000). ”Fiscal Constitutions, Fiscal Preferences, Information and Deficits: An Evaluation of 13 West-European Countries 1978–95”. I Strauch, R. R. och Hagen, J. von (red.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Boston, MA.: Kluwer.
- Hultkrantz, L.** (2002). ”Ett exempel på Ekonomisk Debatts inflytande från 1989–90”. *Ekonomisk Debatt*, 30(6): 523–527.
- Johansson, D.** (2000). ”Den experimentellt organiserade ekonomin, kompetensblock och ekonomisk tillväxt”. *Ekonomisk Debatt*, 28(7): 655–v668.
- Johansson, D.** (2001). *The Dynamics of Firm and Industry Growth: The Swedish Computing and Communications Industry*. Doktorsavhandling. Stockholm: Institutionen för industriell ekonomi och organisation, Kungliga Tekniska Högskolan.

Johansson, D. (2002). ”Tillväxt som ’gratislunch?’” *Ekonomisk Debatt*, 30(5): 427–437.

Karlson, N. (1993). *The State of State: An Inquiry Concerning the Role of Invisible Hands in Politics and Civil Society*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.

Katz, L. D. (red.) (2000). *Evolutionary Origins of Morality: Cross-Disciplinary Perspectives*. Thorverton: Imprint Academic.

Kirchgässner, G. (2001). ”The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence”. Discussion Paper 2001-15. Department of Economics, University of St. Gallen.

Knack, S. och Keefer, P. (1995). ”Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures”. *Economic and Politics*, 7(3): 207–227.

Knight, B. och Levinson, A. (2000). ”Fiscal Institutions in the U.S. States”. I Strauch, R. R. och Hagen, J. von (red.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Boston, MA.: Kluwer.

Kommittén om stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svenskt medlemskap i valutaunionen (2002). *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*. SOU 2002:16. Stockholm: Fritzes.

Kotin, D. (1997). ”The Causes of Government Budget Deficits: An Empirical Reexamination of Partisan and Institutional Effects”. Opublicerad uppsats. Department of Political Science, University of California at Los Angeles.

Kreuger, A. B. och Lindahl, M. (2002). *The School's Need for Resources: A Report on the Importance of Small Classes*. Ds 2002:12. Stockholm: Fritzes.

Krol, R. (1997). ”A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt”. *Cato Journal*, 16(3): 295–307.

- Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. och Vishny, R. W.** (1995). "Privatization in the United States." Working paper No. 5113. Cambridge, MA.: NBER.
- Mattson, I.** (1998). *Den statliga budgetprocessen: rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Stockholm: SNS Förlag.
- Moberg, E.** (1994). *Offentliga beslut – en introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen.* Heinge: Mobergs Publikationer.
- Moberg, E.** (2001). "Särintressenas genomslag i olika konstitutionella miljöer – betydelsen av valsystem och andra författningsmoment". I Berggren, N., Karlson, N. och Nergelius, J. (red.) **Demokratins konstitutionella val.** Stockholm: City University Press.
- Molander, P.** (2000). "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences". I Strauch, R. R. och Hagen, J. von (red.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy.* Boston, MA.: Kluwer.
- Molander, P.** (2001). "Budgeting Procedures and Democratic Ideals". *Journal of Public Policy*, 21(1): 23–52.
- Mueller, D. C.** (1989). *Public Choice II.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D. C.** (1997). *Perspectives on Public Choice: A Handbook.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Myhrman, J.** (1996). *Hur Sverige blev rikt.* Stockholm: SNS Förlag.
- Nozick, R.** (1974). *Anarchy, State, and Utopia.* New York: Basic Books.
- Nozick, R.** (1999). "Justice and Entitlement". I Perry, J. och Bratman, M. (red.) *Introduction to Philosophy: Classical and Contemporary Readings.* Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2001). *OECD in Figures.* Paris: OECD. Se <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0101081e.pdf>

- Olson, M.** (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Olson, M., Sarna, N. och Swamy, A.V.** (2000). "Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth". *Public Choice*, 102: 342–164.
- Paldam, M.** (1997). "Political Business Cycles". I Mueller, D. C. (red.) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peltzman, S.** (1976). "Towards a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19: 221–240.
- Pereira, P.** (2000). "From Schumpeterian Democracy to Constitutional Democracy". *Constitutional Political Economy*, 11(1): 69–86.
- Poterba, J. M.** (1994). "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". *Journal of Political Economy*, 102: 799–821.
- Poterba, J. M.** (1996). "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States". *American Economic Review*, 86(2): 395–400.
- Potters, J. och Sloof, R.** (1996). "Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess Their Influence". *European Journal of Political Economy*, 12(3): 403–432.
- Rawls, J.** (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Riker, W. H.** (1982). *Liberalism versus Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, CA.: W. H. Freeman.
- Roubini, N. och Sachs, J. D.** (1989). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review*, 33: 903–938.

Rowley, C. K., Tollison, R. D. och Tullock, G. (red.) (1988). *The Political Economy of Rent-Seeking*. Dordrecht: Kluwer.

Sen, A. (1987). *On Ethics and Economics*. Oxford: Blackwell.

Sigmund, K., Fehr, E. och Nowak, M. A. (2002). "The Economics of Fair Play". *Scientific American*, January: 81–85.

Smart, J. C. C. och Williams, B. (1973). *Utilitarianism: For and Against*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spindler, Z. A. och Vanssay, X., de (1994). "Freedom and Growth: Do Constitutions Matter?" *Public Choice*, 78: 359–372.

Spindler, Z. A. och Vanssay, X., de (1996). "Constitutions, Institutions, and Economic Convergence: An International Comparison". *Journal of Studies in Economics and Econometrics*, 20(3): 1–20.

Stansel, D. (1994). *Taming Leviathan: Are Tax and Expenditure Limits the Answer?* Cato Policy Analysis No. 213. Washington, D.C.: The Cato Institute.

Stigler, G. J. (red.) (1988). *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press.

Taylor, J. B. (1993). *Macroeconomic Policy in the World Economy: From Econometric Design to Practical Operation*. New York: W.W. Norton.

Thaler, R. H. (1992). *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Tollison, R. D. (1997). "Rent Seeking". I Mueller, D. C. (red.) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tullock, G. (1993). *Rent Seeking*. Aldershot: Edward Elgar.

Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet (2000). *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*. SOU 2000:61. Stockholm: Fritzes.

Vanberg, V. J. och Buchanan, J. M. (1989). "Interests and Theories in Constitutional Choice". *Journal of Theoretical Politics*, 1(1): 49–62.

Volkerink, B. och Haan, J. de (2000). "Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence". *Public Choice*, 109: 221–242.

Öberg, P.-O. (1994). *Särintresse och allmänintresse: korporatismens ansikten*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.