

Konjunkturrådets rapport 1992

Hans Tson Söderström (red)

Tillväxt utan gränser

Magnus Henrekson

Ulf Jakobsson

Mats Persson

Hans Tson Söderström

The logo for SNS Förlag, featuring the letters 'SNS' in a stylized, bold, black font. Below the letters, the word 'FÖRLAG' is written in a smaller, black, sans-serif font.

Konjunkturrådets rapport 1992

Hans Tson Söderström (red)

Tillväxt utan gränser

Magnus Henrekson

Ulf Jakobsson

Mats Persson

Hans Tson Söderström

Under medverkan av Stefan Sandström

SNS FÖRLAG
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
(SNS – Center for Business and Policy Studies)
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvodet och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 45 lokalgrupper (varav 10 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Hans Tson Söderström (red)
Konjunkturrådets rapport 1992
Tillväxt utan gränser
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1992 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Ingvar Bylund
Kristianstads Boktryckeri AB, 1992
ISBN 91-7150-434-6

Innehåll

Förord	5
1 Tillväxt utan gränser – sammanfattning och slutsatser	6
2 Det ekonomiska läget	24
3 Hur allvarligt är kostnadsläget?	38
4 Är bytesbalansen ett problem?	54
5 Skattesystemet i ett integrerat Europa	65
6 EG och socialförsäkringarna	79
7 Visst släpar Sverige efter!	90
8 Varför släpar Sverige efter?	102
9 Humankapital och tillväxt	112
Författarna	128

Förord

SNS Konjunkturråd framlägger härmed sin rapport för 1992 – den 18:e i ordningen. Liksom tidigare år består rådet av fristående akademiska ekonomer, vilka presenteras på annan plats.

Rapporten syftar till att på grundval av modern ekonomisk forskning ge underlag för en kvalificerad principiell och långsiktigt inriktad debatt kring svensk ekonomisk politik. Den är även avsedd att ge en orientering i aktuella ekonomisk-politiska problem för ekonomistuderande vid universitet och högskolor. Det aktuella ekonomiska läget utgör alltid utgångspunkt för analysen, men inslaget av traditionell konjunkturbedömning är begränsat.

Forskningsunderlag till årets rapport har tagits fram med finansiellt stöd från Tore Browaldhs forskningsstiftelse. Fil kand *Stefan Sandström*, SNS, har tjänstgjort som rådets sekreterare. Ekonomistuderanden *Ebba Nilsson* har samlat och sammanställt det statistiska underlaget för kapitel 3. Många ekonomkolleger har lämnat värdefulla synpunkter på olika utkast. För de bedömningar och förslag som lämnas i rapporten svarar dock Konjunkturrådet ensamt.

Stockholm i januari 1992

Hans Tson Söderström

1 Tillväxt utan gränser – sammanfattning och slutsatser

Djup ekonomisk nedgång

Stabilisering tidigast 1993

Hemmagjord nedgång

Tillfällig internationell dämpning

Desinflationsprocessen inledd

Alltför stor offentlig sektor

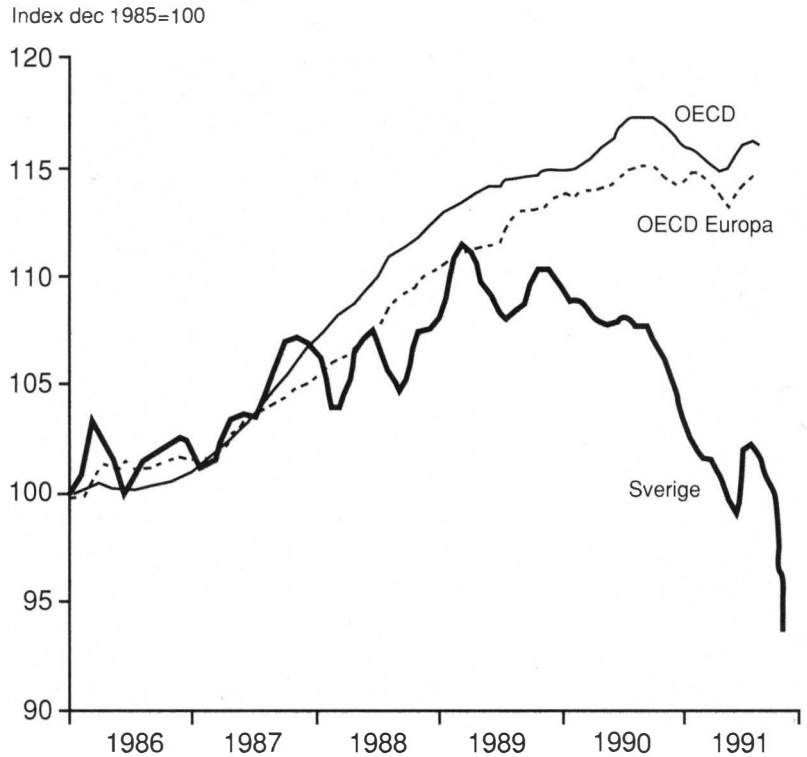
Sverige befinner sig nu i den mest djupgående ekonomiska nedgången under efterkrigstiden. Konjunkturrådets bedömning av den närmaste tidens ekonomiska utveckling är avsevärt dystrare än de officiella prognoserna. För de två åren 1991–92 räknar vi med en sammanlagd nedgång i BNP på 3,5 procent, och vi förutser att arbetslösheten under samma tid kommer att stiga till omkring 5 procent. Tidigast 1993 kan vi skönja en stabilisering av det ekonomiska läget.

Det är viktigt att slå fast att denna ekonomiska nedgång i allt väsentligt är hemmagjord. Det internationella konjunkturscenariot är visserligen svagare än för ett halvår sedan. Men det handlar här ändå endast om en tillfällig uppbromsning i den exempellösa tillväxtperiod som världsekonomin upplevt alltsedan 1982. Dämpningen av den tidigare mycket höga tillväxttakten i Japan och Tyskland, samt fördröjningen av den väntade uppgången i USA, kan på intet sätt utgöra huvudförklaringar till det krisartade läget i den svenska ekonomin (se figur 1.1).

Den helt dominerande förklaringen till den mycket djupa svenska nedgången är istället att Sverige nu inlett den *desinflationsprocess* som många andra industriländer genomgick under 1980-talets början. Processen startade i den konkurrensutsatta sektorn, där vinsterna pressades mellan inflationistiska kostnadsökningar och en fast växelkurs. När kostnadskrisen inte som tidigare löstes genom en ackommoderande kostnadsanpassning fortsatte desinflationsprocessen att sprida sig till andra sektorer av ekonomin. Karaktäristiska inslag är höga realräntor och fallande tillgångsvärden med därav följande kraftiga nedgångar i byggnadsverksamheten och i finanssektorn.

I Sveriges fall tillkommer dessutom det faktum att vi gått in i desinflationsprocessen med en alltför stor offentlig sektor. För att göra ekonomin konkurrenskraftig och lägga grunden för ny tillväxt är det nödvändigt att minska transfereringar och subventioner samt att överföra en del offentlig verksamhet i privat regi. Därigenom skapas också långsiktiga förutsättningar för en ytterligare reduktion av de skatteklar som

Figur 1.1
**Industriproduktion i
 Sverige, OECD och
 OECD Europa
 1986–1991, index
 december 1985=100,
 3 månaders glidande
 medeltal.**



Källa: Handelsbanken.

snedvrider resursanvändningen i ekonomin. De nödvändiga nedskärningarna i de offentliga utgifterna kunde ha genomförts långt tidigare, men de kommer nu att sammanfalla med nedgångar i snart sagt alla andra sektorer i den svenska ekonomin.

Konjunkturrådet har i detta prekära läge inget förslag om någon "quick fix", som snabbt skulle kunna skapa lättnad i den ekonomiska situationen. Tvärtom vill vi understryka behovet av att ha blicken stadigast fäst på politikens långsiktiga mål utan att absorberas av alla de problem som möter på vägen. Givetvis får de ekonomisk-politiska saneringsåtgärderna inte doseras så att ekonomin går in i en självförstärkande deflationsspiral. Men signaler om en kortsiktigt sysselsättningsstödande politik kan å andra sidan leda till reaktioner från hushåll, företag och organisationer som förlänger den plågsamma anpassningsperioden. Inriktningen mot inflationsbekämpning, effektivitet och

Ha blicken på de långsiktiga målen!

Inflationsbekämpning, effektivitet och konkurrenskraft!

konkurrenskraft måste med andra ord dominera det ekonomisk-politiska budskapet, både i ord och handling.

"Tillväxt utan gränser"

Det kan förefalla svårbegripligt att i detta läge ge årets rapport från Konjunkturrådet titeln "Tillväxt utan gränser". Titeln kan tyckas anspe-
la på en tillväxteufori som saknar förankring i den samtida ekonomiska
verkligheten. Det torde klart ha framgått av ovanstående att Konjunkturrådet inte bekänner sig till någon sådan i det kortare perspektivet. Det är istället två genomgående teman i denna rapport som utgör underlaget för titeln.

Inte tillväxteufori

Det krävs tillväxt för att lösa problemen!

Det *första* temat är att våra nuvarande ekonomiska svårigheter endast kan lösas på ett varaktigt sätt genom *tillväxt* i ekonomins samlade produktionsförmåga. Det är i grund och botten en allför långsam tillväxt som skapat våra ekonomiska obalanser och som lett till den kostnadsinflation som undergrävt vår konkurrenskraft. En överbrygningspolitik å la 1974–76 eller kostnadsanpassningar å la 1976–77 och 1981–82 kan även i bästa fall endast ge tillfällig lindring, och bäggedera riskerar samtidigt att ytterligare uppskjuta den strukturanpassning som är nödvändig för att återge ekonomin dess tillväxtkraft. Politiken måste istället inriktas på att söka lösa huvudproblemet med den dåliga tillväxten.

EG-harmonisering kräver konkurrenskraftiga villkor!

Rapportens *andra* huvudtema är att det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet i Sverige blivit avsevärt snävare genom ansökan om fullt medlemskap i EG. Det beror inte enbart på den Europeiska Gemenskapens harmoniseringskrav. När gränsskydd och gränskontroller fallit *tvångs* Sverige till en harmonisering i många avseenden, även där inga formella krav ställs. Inom det nya Europa kommer arbetskraft och kapital att gravitera till de regioner som erbjuder de konkurrenskraftigaste villkoren. Mindre attraktiva regioner kommer med tiden att se sig avtappade på kapital och kvalificerad arbetskraft. Därmed kommer de också att släpa efter i ekonomiskt och kulturellt avseende.

Ledmotivet för årets rapport från Konjunkturrådet är alltså hur det skall gå till att skapa tillväxt i en ekonomi utan gränser. I detta inledande kapitel sammanfattas huvuddelen av analysen och presenteras de viktigaste slutsatserna.

Regeringens ekonomisk-politiska strategi

Förra regeringsperiodens beslut . . .

Under den förra regeringsperioden fattades en mängd ekonomisk-politiska beslut, som bidragit till att lägga grunden för en ny period av till-

*... har lagt grund till
tillväxten framöver*

växt i den svenska ekonomin. Skattereformen, avvecklingen av valuta-regleringens "hårda kärna", uppgörelsen om kärnkraften, ansökan om fullt medlemskap i EG, avvecklingen av jordbruksregleringen och ECU-anknytningen av den svenska kronan är några av de viktigare besluten. Effekterna av dessa beslut på hushållens, företagens och organisationernas agerande kommer att ge positiva bidrag till den ekonomiska utvecklingen under många år framöver.

Under sitt sista år vid makten började också den förra regeringen att tala klarspråk om inflationsbekämpningens realiteter. Den politiska bördan av inflationsbekämpningens kostnader får emellertid bäras av den regering som tillträdde efter valet i september 1991. Likaså har det fallit på den nya regeringens lott att på allvar ta itu med strukturproblemen i den offentliga sektorn.

*Målinriktning och hand-
lingskraft, ...*

Den nya regeringen har skridit till verket med en uppenbar ambition att visa målinriktning och handlingskraft. Det trovärdighetsproblem som denna regering möter är emellertid i vilken mån det i längden blir möjligt att få hela regeringen att ställa sig bakom en strukturellt inriktad långsiktig politik, och i vilken mån det i så fall blir möjligt att lotsa förslag om minskade förmåner och privilegier för olika väljargrupper igenom riksdagen.

*... men trovärdighets-
problem*

Budgetunderskottet ...

Det är mot denna bakgrund man skall se det förnyade intresset för det statliga budgetunderskottet. Enligt finansplanen växer detta från 34,5 miljarder kronor budgetåret 1990/91 till 70,8 miljarder budgetåret 1992/93. Problemet med denna snabba ökning är i dagens närmast deflationistiska läge knappast dess inflationsdrivande eller räntehöjande effekter. Istället kan ökningen av underskottet ses som en indikator på regeringens (brist på) förmåga att föra en sammanhållen, stram politik.

*... en indikator på
regeringens förmåga*

Man kan i detta sammanhang notera att de ekonomisk-politiska åtgärder som genomfördes under hösten 1991 utgjorde en kombination av skattesänkningar och utgiftsökningar, främst AMS-åtgärder, som sammantagna innebar en diskretionär försvagning av statsfinanserna med ca 15 miljarder kronor. Mot bakgrund av den analys av harmoniseringskraven som genomförs i denna rapport kan man vidare notera att regeringens "sparmål" på 10-15 miljarder per år förefaller tilltaget i underkant om europeiskt konkurrenskraftiga skattesatser skall kunna uppnås inom rimlig tid. Slutligen måste man besinna att den "konjunkturella" försvagning av budgetsaldot som inträffat under det senaste året snarast är att betrakta som strukturell i ett medellångt perspektiv

Sparmålet för lågt

*Strukturell budgetför-
svagning*

med tanke på att inflationsbekämpningen kommer att förutsätta ett lägre totalt kapacitetsutnyttjande i ekonomin än tidigare.

Finansmarknadernas intresse för det beräknade budgetutfallet i budgetförslaget för 1992/93 måste som sagt ses mot denna bakgrund. För troendet finns där för *viljan* till skattesänkningar och strukturella reformer. Vad som saknas är övertygelsen om att regeringen är mäktig att presentera de erforderliga utgiftsnedskämningarna och att därefter framgångsrikt lotsa dessa förslag genom riksdagen.

Finansplanen innebär en nedrevidering av de ekonomiska utsikterna från regeringens oktoberprognos. Trots detta kan det komma att visa sig, att bedömningen fortfarande är för optimistisk. Den bild av snabbt uppsving i USA som är grunden för finansplanens internationella prognos förefaller som framgång av kapitel 2 överspelad. Vidare är kraften i den svenska nedgången mycket stor, vilket understryks av Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer för december 1991. Man kan därför räkna med att påfrestningarna på den svenska ekonomin och på regeringens ekonomiska politik under det närmaste året kommer att bli större än vad som framgår av finansplanens kalkyler.

I ett traditionellt svenskt stabiliseringspolitiskt perspektiv måste den framlagda budgeten betraktas som mycket stram. Trots en mycket djup nedgång i ekonomin ges inte någon generell efterfrågestimulans. Eftersom nedgången är en del av desinflationsprocessen, är en sådan stramhet nödvändig.

Kravet på budgetpolitiken är att den skall skapa trovärdighet för den ekonomiska politikens uthållighet i nedväxlingen av inflationstakten. I detta perspektiv ter sig budgetpolitiken mera oklar. Mellan helåren 1991 och 1992 försvagas budgeten enligt finansplanen med 18 miljarder. Detta beror bl a på ökade AMS-utgifter i storleksordningen 7 miljarder. I och med att dagens arbetslöshet knappast kommer att underskridas på flera år, måste denna utgiftsökning betraktas som lika permanent som många av de besparingar som föreslås.

Regeringen vidtar i finansplanen en mängd strukturella åtgärder, som enligt Konjunkturrådet i huvudsak kommer att ge positiva effekter på ekonomin. Också i det långa perspektivet finns emellertid ett gap mellan retorik och praktik, som skapar osäkerhet om den framtida utvecklingen. En huvudväg i den långsiktiga strategin är att minska de offentliga utgifterna för att skapa utrymme för ett sänkt skattetryck. Enligt nationalbudgetens redovisning ökar även de offentliga utgifterna som andel av BNP under prognosperioden. 1990 utgjorde de 61,7 procent av

*Påfrestningar
underskattas*

Stram budget . . .

. . . men oklar

Utgiftstrycket höjs

*Hur skall regeringen
spara 10–15 miljarder
per år?*

BNP, medan de 1993 kommer att uppgå till 64,2 procent.

Till osäkerheten bidrar också att den långsiktiga utgiftsstrategin att årligen reducera de offentliga utgifterna med 10–15 miljarder kronor inte understöds ens av en principredovisning av hur detta skall gå till. Ett uppenbart område för neddragning av de offentliga utgifterna är exempelvis bostadssubventionerna. Här hade riksdagen tidigare beslutat ersätta räntesubventionerna till denna sektor – en utgiftspost på idag 28 miljarder – med räntelån. Detta beslut upphävdes emellertid av den nya regeringen. Den långsiktiga trovärdigheten i regeringens politik kräver, att den snabbt måste redovisa en alternativ besparing på detta område.

*Marknadens förväntade
växelkurs*

Förväntningar om devalvering

Under 1991 har flera dramatiska händelser inträffat på valutamarknaden. Liksom i 1991 års Konjunkturrådsrapport har vi gjort löpande beräkningar av vilken växelkurs som marknaden förväntar sig skall gälla om tre, sex och tolv månader. Resultatet av dessa beräkningar, som baseras på räntedifferensen mellan svenska och utländska värdepapper med olika löptid, visas i figur 1.2.

*Kurva ovan bandet kan
innehålla devalverings-
förväntan*

En trovärdig växelkurs innebär att såväl tre- som sex- och tolv månaderskurvorna ligger inom växelkursbandet i figuren; så snart en kurva ligger ovanför, kan detta tolkas som att marknaden förväntar en devalvering. Om en kurva ligger exempelvis 3 procent ovanför den kritiska gränsen skall dock inte detta tolkas som att alla aktörer på marknaden förväntar sig en 3-procentig devalvering. En rimligare tolkning är att den genomsnittlige placeraren bedömer att en 10-procentig devalvering kommer att inträffa med 30 procents sannolikhet.

*ECU-anknytningen öka-
de trovärdigheten*

Vi ser att 1991 inleddes med ganska starka devalveringsförväntningar. Marknaden betraktade den fasta växelkursen som trovärdig på tre månaders sikt, men inte på sex eller tolv. Finansplanen, som offentliggjordes den 10 januari, ledde dock till en ökad trovärdighet, och såväl tre- som sexmånaderskurvan föll under den kritiska gränsen.

Under våren kröp dock devalveringsförväntningarna sakta uppåt, och denna utveckling fortsatte fram till det att ECU-anknytningen annonserades den 17 maj. Den innebar en kraftigt ökad trovärdighet för kronan, men strax därefter började kurvorna ändå sakta men säkert krypa uppåt igen. Denna utveckling accentuerades efter den finska devalveringen i november och nådde sin kulmen under valutakrisen den för-

Figur 1.2
Valutaindex och förväntad växelkurs om 3, 6 och 12 månader, vecka 1 1990–vecka 1 1992.



Anm: Under tiden fram till 17 maj 1991 visas korgindex (vänstra axeln), med undantag för januari/februari 1990 då bankkonflikten gjorde att inga räntor noterades. Efter 17 maj 1991 visas kurs gentemot ECU (högra axeln).

Källa: Sveriges riksbank.

Valutakris i december, ...

... men snar dämpning

Utan bestående trovärdighet ...

... blir realräntorna höga ...

sta veckan i december. Då hamnade t o m tremånaderskurvan ovanför den kritiska gränsen, dvs under några dramatiska decemberdagar bedömde många placerare risken för devalvering inom tre månader som överhängande. Dessa förväntningar dämpades emellertid snabbt, och vid årsskiftet låg bara tolv månaderskurvan kvar ovanför gränsen.

Varken den ensidiga ECU-anknytningen eller den nya regeringens aviserade åtstramningsåtgärder har alltså skapat en bestående trovärdighet för den svenska växelkurspolitiken. Detta är allvarligt av två skäl. För det första leder det till mycket höga realräntor; om marknaden bedömer sannolikheten för en devalvering som relativt hög, kommer nominalräntan att ligga högt över inflationstakten under lång tid. För det andra finns det ingen anledning att tro att de devalveringsförväntningar som således yttrar sig i en hög räntedifferens gentemot utlandet är begränsade till finansmarknaderna. Om dessa devalveringsförvänt-

... och löneanpassning-
en svårare

ningar också finns på arbetsmarknaden är det risk för att den löneanpassning som krävs för att arbetslösheten skall kunna bringas ner inte kommer till stånd förrän efter tämligen lång tid.

Konkurrenskraften

För högt kostnadsläge

Det är uppenbart att god konkurrenskraft i den öppna ekonomin förutsätter ett relativt lönekostnadsläge som fullt ut balanseras av internationella skillnader i produktivitet. Trots den rådande statistiska förvirringen på denna punkt anser vi det belagt att Sveriges nuvarande kostnadsläge är för högt för att medge god konkurrenskraft. Lönsamhetssituationen i näringslivet, förlusterna av marknadsandelar och företagsledarnas subjektiva bedömningar, vilka redovisas i kapitel 3, pekar alla i samma riktning.

Icke-ackommodation!

Ändå menar vi att ekonomisk-politiska åtgärder i syfte att åstadkomma en omedelbar förbättring av det relativa kostnadsläget inte nu bör stå på den politiska agendan. Regeringen gör därför enligt vår uppfattning rätt i att inte ta fasta på näringslivets önskemål om en radikal sänkning av arbetsgivaravgifterna. För sin ståndpunkt har regeringen anfört de traditionella skälen om avsaknad av "statsfinansiellt utrymme" och risk för förlorad trovärdighet i kampen mot kostnadsinflationen. Flera andra faktorer pekar enligt vår mening i samma riktning.

Drivkrafter och
omvandlingstryck krävs

För det första förefaller möjligheterna till stora produktivetsökningar i näringslivet vara goda, om bara drivkrafterna skapas och omvandlingstrycket hålls uppe (för att använda produktivetsdelegationens språk). Muntliga vittnesbörder från näringslivet tyder på att produktivetspotentialen på många håll är mycket stor när väl nödvändigheten av snabba förändringar blivit uppenbar för alla. För det andra innebär öppningen av ekonomin mot EG att nya exportmöjligheter skapas för sektorer som tidigare huvudsakligen varit hänvisade till hemmamarknaden, t ex livsmedel, transporttjänster och finansiella tjänster. Det finns anledning att misstänka att Sverige har en internationellt konkurrenskraftig produktion på flera av dessa områden.

Tjänsteexport möjlig

Intern konkurrenskraft
avgörande faktor

För det tredje pekar vår analys i kapitel 3 på att den interna konkurrenskraften, dvs förmågan att framgångsrikt konkurrera om arbetskraft och kapital inom landet, är avgörande för den utlandskonkurrerande sektorns expansionsförmåga. Av detta skäl skulle en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna riskera att alldeles förfela sitt syfte, eftersom

den skulle stärka många andra sektorer (inklusive kommunal verksamhet och byggverksamhet) lika mycket som den konkurrensutsatta sektorn. Detsamma gäller lönesänkningar som är begränsade till den senare sektorn.

*Krävande reformer
kräver starkt tryck*

För det fjärde tyder tidigare erfarenhet på att det svenska politiska systemet är oförmöget att leverera erforderliga reformer annat än under starkt ekonomiskt tryck. Efter 1976–77 års devalveringar uteblev strukturella ekonomiska reformförslag fram till 1981. Mönstret upprepades efter 1981–82 års devalveringar fram till 1980-talets slut då reformerna började komma med en påtaglig ketchup-effekt. Risken är stor – menar vi – att en radikal sänkning av arbetsgivaravgifterna idag kraftigt skulle sänka såväl det *ekonomiska* som det *politiska* omvandlingstrycket, med en väsentligt sämre produktivitetsutveckling och lägre reformtakt som följd.

Bytesbalansen

De kroniska underskotten i den svenska bytesbalansen tolkas ofta som ett tecken på att Sverige saknar tillräcklig internationell konkurrenskraft. Enligt andra tolkningar utgör underskotten ett symptom på en alltför expansiv ekonomisk politik. Bägge tolkningarna är i bästa fall ofullständiga och åtminstone delvis missledande.

*Bytesbalansjämvikt
handlingsregeln under
Bretton Woods*

Det stabiliseringspolitiska kravet på jämvikt i bytesbalansen är ett arv från Bretton Woods-epoken, då underskottsländer tvingades söka finansiering hos Internationella Valutafonden när valutareserven inte räckte till. På dagens avreglerade internationella finansmarknader kan mångåriga underskott täckas på marknadsmässiga villkor utan politisk inblandning, precis som fallet var fram till första världskrigets utbrott.

Goda underskott

Många länder gör bruk av denna möjlighet, och det är viktigt att inse att långvariga över- eller underskott inte nödvändigtvis är ett osunt fenomen. Ländernas förutsättningar varierar med avseende på sparbetende (ofta demografiskt betingat) och investeringsmöjligheter. Den ”frihandel i sparande” som den nya situationen möjliggör kan vara till stor fördel för såväl överskottsländer (som får bättre avkastning på sitt sparande än vad de annars skulle ha fått) och underskottsländer (som inte behöver se sina investeringar begränsas av brist på inhemskt sparande).

Det är samtidigt viktigt att inse att alla underskott inte är till fördel för ett land: det finns ”goda” underskott och ”dåliga” underskott. Exempel

Dåliga underskott

på det senare är underskott som skapats av underbalanserade offentliga finanser eller av skatteklilar som givit upphov till stora skillnader mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet på sparande och investeringar. Slutsatsen är att "dåliga" underskott kan undvikas om statsfinanserna befinner sig i någorlunda balans och den inhemska kapitalbeskattningen är rimligt harmoniserad med omvärldens.

*Nuvarande underskott
inget väsentligt problem*

Vad är då att säga om de svenska underskotten i bytesbalansen, som under senare år legat mellan 1,5 och 2,5 procent av BNP. Vårt svar är att dessa underskott i sig inte för närvarande utgör något väsentligt problem för den ekonomiska politiken. Det är dock intressant att notera att vi nu kan vara på väg från en typ av "dåligt" underskott till en annan: I slutet av 1980-talet var underskotten i bytesbalansen i huvudsak att hänföra till ett snedvridande skattesystem, som höll tillbaka sparandet och stimulerade investeringarna. Med ett bättre skattesystem kan vi nu vara på väg mot stora underskott av "amerikansk" typ – underskott till följd av sparandebrist i den offentliga sektorn, som inte kompenseras av privat sparande.

Nya handlingsregler

Den disciplinerande tvångströja som Bretton Woods-epokens krav på årlig jämvikt i bytesbalansen lade på den ekonomiska politiken måste i framtiden ersättas av andra ekonomisk-politiska handlingsregler för att samhällsekonomiska obalanser inte skall kunna växa oss över huvudet utan att varningsklockorna ringer. Detta är skälet till de sk "konvergenskrav" på den ekonomiska politiken som nu diskuteras inom EG. Dessa krav avser den offentliga sektorns budgetsaldo, statsskulden, inflationen och de långa räntorna.

EG:s konvergenskrav

Om dessa konvergenskrav uppfylls vid en rimlig grad av skattemässig harmonisering finns det knappast någon anledning till självständig oro för ens mycket stora underskott i bytesbalansen. Dessa är ju då resultatet av en marknadsmässig prövning av sparmöjligheter och investeringsalternativ. För dagen bör därför det stabiliseringspolitiska intresset riktas direkt mot de växande obalanserna i de offentliga finanserna och bristen på privata sparincitament snarare än mot de underskott i bytesbalansen som kan bli följden av dessa problem.

*Obalans i offentliga
finanser och brist på
sparincitament*

EG och den offentliga sektorn

*EG och kraven på
offentlig sektor*

Det svenska skattetrycket hör till de högsta i världen. Sverige har också valt att i betydligt högre grad än andra EG-länder ge den offentliga sek-

tom monopol på produktionen av privata tjänster (särskilt inom vården) och individuella trygghetsförsäkringar (t ex sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och pensionsförsäkring). En viktig fråga för Sverige under 1990-talet är vilka omvandlingskrav som EG-medlemskapet kommer att ställa på den offentliga sektorn.

En enskild stat kommer att förhålla sig till ett framtida integrerat Europa ungefär som en svensk kommun idag förhåller sig till Sverige. Formellt finns relativt stora möjligheter till självbestämmande, men i praktiken blir det inte möjligt att avvika särskilt mycket från de andra länderna. Rörligheten över gränserna sätter bestämda gränser för de skatter som kan tas ut och de förmåner som kan erbjudas.

Vissa krav på inhemsk politik kommer EG att ställa genom beslut i ministerrådet och bindande direktiv. Där kommer det främst att handla om *minimivåer* på vissa skatter (för att undvika s k skattekonkurrens mellan länderna). Men därutöver kommer marknadskrafterna att ställa betydligt större krav på harmonisering. Vi koncentrerar oss i vår analys på dessa senare anpassningskrav, och då särskilt dem som är förknippade med kapitalets, arbetskraftens och företagandets rörlighet efter gränskontrollernas avskaffande.

Trycket i riktning mot harmonisering beror på skattebasernas (arbetskraft och kapital) och förmånstagarnas rörlighet över gränserna. Det är inte självklart att den fria rörlighet som uppkommer i samband med etablerandet av EG:s inre marknad tvingar fram en marknadsmässig harmonisering. I princip väljer hushållen, när de bestämmer sig för i vilket land de vill bo, ett "paket" bestående av bl a ett skattesystem och en uppsättning sociala förmåner. Ett högt skattetryck i ett land leder därför inte nödvändigtvis till utflyttning - förutsatt att hushållen uppskattar de förmåner som är förknippade med skattetrycket.

Förhållandet kompliceras emellertid av att vissa skattebaser är lättflyktiga utan att hushållen behöver vara det. Man kan exempelvis ha sitt kapital placerat i ett annat land än det man är bosatt i. Dessutom kännetecknas socialförsäkringssystemen av olika grad av "öppenhet": vissa förmåner måste intjänas (t ex pensioner), medan andra får utnyttjas av dem som bor i landet oavsett hur mycket de har betalat in till systemet (t ex sjukvård). Sådana faktorer gör att kopplingen mellan skatter och förmåner i "paketet" tenderar att lösas upp.

Resultatet av detta blir starka krafter i riktning mot harmonisering. Vad gäller den personliga beskattningen av arbete betraktar vi denna harmonisering som i allt väsentligt genomförd. Vad beträffar momsens

Bindande minimivåer, . . .

. . . men marknaden ställer större krav

Paket av skatter och förmåner

Systemets öppenhet

Personliga inkomstskatten av arbete anpassad

Moms måste sänkas!

50 miljarder i skattebortfall

Bolagsskatten inget problem, . . .

. . . men personliga inkomstskatten av kapital måste sänkas

Höjd skatt på livsmedel och fastigheter?

EG-integrationen upphäver grunden för socialförsäkringarna

Marknad för sociala skyddsnät

EG-omfattande bas-system troligt

och punktskatterna bedömer vi möjligheterna som mycket begränsade att behålla några väsentliga avvikelser från EG-genomsnittet när gränskontrollerna avskaffas. Danmark kommer att utsättas för ett mycket starkt tryck att sänka momsen till Tysklands nivå, och då dras också Sverige med. Vi räknar därför med att momsen måste sänkas till högst 20 procent och att punktskatterna likaså måste Europa-anpassas. Skattebortfallet av dessa åtgärder beräknar vi till nära 50 miljarder kronor. (Om åtgärderna *inte* genomförs kan skattebortfallet ändå bli lika stort, eftersom skattebasen till stor del då kommer att försvinna ur landet.)

Vad kapitalbeskattningen beträffar förefaller den svenska bolagsskatten inte särskilt hög i ett internationellt perspektiv. För beskattningen av personliga kapitalinkomster uppkommer däremot stora kontrollproblem när det blir fritt att placera sina tillgångar i utländska finansiella institutioner. Detta blir en stark drivkraft i riktning mot harmonisering vid en låg skattesats.

Till de minst flyktiga skattebaserna hör färskvaror/livsmedel och fastigheter. Om Sverige sålunda vill behålla en högre nivå på de offentliga utgifterna än resten av Europa förefaller det oundvikligt att skattesatserna på just dessa skattebaser höjs väsentligt.

Huvudpoängen i vår analys av socialförsäkringssystemen är att integrationsprocessen upphäver argumenten för de stora nationella trygghetssystemen. Dessa har etablerats därför att det av olika skäl ansetts omöjligt att tillgodose medborgarnas trygghetsbehov med marknadslösningar. Med fri rörlighet över gränserna ändras förutsättningarna dock i grunden. Det enskilda hushållet kan då fritt besluta om bosättningsort över livscykeln: man kan välja att studera i ett land, arbeta och betala skatt i ett annat, placera sitt kapital i ett tredje och så småningom leva som pensionär i ett fjärde.

På grund av denna valfrihet förlorar de nationella socialförsäkringssystemen sin karaktär av obligatorium, och de nationella systemen i ett enat Europa kan ses som en marknad för sociala skyddsnät. Det enskilda EG-hushållet kan på denna marknad upphandla den bästa kombinationen efter att nog ha vägt kostnader mot förmåner.

Denna situation upphäver de traditionella argumenten för obligatorium på nationell nivå och för offentlig produktion inom socialförsäkringsområdet. Argumenten för obligatorium på europeisk nivå kvarstår emellertid. Vad vi därför har att se fram emot är troligen ett EG-omfattande obligatoriskt och skattefinansierat basystem (sannolikt hanterat

av varje enskild stat) och ett stort antal frivilliga privata påbyggnadsalternativ.

Sveriges låga tillväxt

De stora makroekonomiska obalanser som Sverige plågats av under snart ett par decennier kan alla sägas ha sin upprinnelse i en långsam ekonomisk tillväxt, som medfört att anspråken ständigt överstigit de tillgängliga resurserna. I grunden handlar därför vår analys om möjligheterna att utnyttja våra produktiva resurser på ett sätt som ger ett växande välstånd för alla. Ur detta perspektiv är det en viktig fråga huruvida Sverige släpat efter i den ekonomiska utvecklingen under senare tid.

Har Sverige släpat efter?

Vi har under det gångna året haft en förhoppningsvis klagörande debatt om huruvida en svensk eftersläpning faktiskt föreligger. Debatten har i hög grad handlat om vad som är rimliga tillväxtmått, jämförelseperioder och jämförelseländer. Efter en förnyad grundlig genomgång av datamaterial och analysmetoder står vår slutsats fast att Sverige – efter en rekordartad tillväxt 1870–1970 – blivit en eftersläntrare efter 1970. Under perioden 1987–92 blir eftersläpningen särskilt markant.

Ja, från 1970

Uruguay och Storbritannien utgör exempel på att det krävs en mycket lång nedgångsperiod för att radera ut en väl ingrodd nationell föreställning om ekonomisk överlägsenhet. Få svenskar torde i själva verket vara medvetna om att Sverige idag befinner sig på en välståndsnivå som ligger *under* genomsnittet för industriländerna. Efter att 1970 ha legat 10 procent över OECD-genomsnittet för köpkraftskorrigerad BNP per capita låg vi 1990 2 procent *under* detta genomsnitt.

Sverige numera under OECD-genomsnittet

Om vi hade vuxit lika snabbt som OECD-länderna sedan 1970 hade det svenska produktionsresultatet 1990 varit 330 miljarder kronor större (i 1991 års penningvärde). Detta motsvarar 78 000 kronor per hushåll. Det är mot tal i den storleksordningen man skall ställa de hundra- och tusenlappar hushållen sägs ”förlora” på skattereformen och andra åtgärder som syftar till att öka den ekonomiska tillväxten.

78 000 mer per hushåll med OECD-tillväxt

Den tillväxt vi faktiskt haft under de senaste två decennierna har i hög grad varit resultatet av ökade insatser av arbetskraft och kapital. Under 1980-talet har tillväxten i påfallande hög grad burits upp av att befolkningen ökat sin förvärvsintensitet. Ökat arbete har rent av i viss utsträckning fått ersätta kapital – en naturlig följd av att devalveringarna sänkte priset på inhemsk arbetskraft i förhållande till kapital.

Ökad förvärvsintensitet, . . .

*... men låg effektivitets-
förbättring*

*Låga tillväxten följer
inte av vår rikedom*

*Istället är för stor andel
fastighetsinve-
stingar, ...*

*... förfallen infrastru-
ktur och snedvridna
marknader ...*

*... viktiga förklar-
ingar, ...*

Men effektiviteten i utnyttjandet av våra produktionsfaktorer har varit låg. I en jämförelse med 13 andra OECD-länder 1970–85 kom Sverige på sista plats vad beträffar ”rena” effektivitetsförbättringar (sedan effekten av ökade faktorinsatser på tillväxten räknats bort). Det är naturligtvis på detta plan som de egentliga välfärdsförlusterna finns, och det är därför av särskilt stort intresse att undersöka vad denna eftersläpning beror på.

Våra vedersakare har hävdats att den långsamma tillväxten är en naturlig följd av att Sverige är ett rikt land. Vi tillbakavisar mycket bestämt denna ståndpunkt. För det första är som vi sett Sverige inte längre ett särskilt rikt land. För det andra finns inget stöd för en sådan ståndpunkt i modern tillväxtteori. En viktig slutsats av denna är tvärtom att tillväxt skapar tillväxt. För det tredje går det inte heller att finna statistiska belägg för samband av detta slag mellan tillväxttakten i världens länder. (Klyftan mellan rika och fattiga länder fortsätter som bekant att vidgas.)

Det är alltså på andra områden vi måste söka förklaringarna till vår eftersläpning. En delförklaring är att en alltför stor andel av investeringarna har utgjorts av fastigheter – både för bostadsändamål och för kommersiellt bruk. En annan delförklaring är att den svenska infrastrukturen fått förfalla. En tredje delförklaring är att resursanvändningen snedvridits genom illa fungerande marknader på grund av stora skatteklivar, omfattande regleringar och brist på konkurrens.

Vi granskar och värderar dessa delförklaringar. Med stor sannolikhet har de alla spelat en viktig roll för vår låga ekonomiska tillväxt. Men vi menar också att åtgärder har vidtagits eller kommer att vidtas för att förbättra situationen på dessa områden. Som ett resultat kommer den ekonomiska tillväxten att bli bättre än vad den annars skulle ha blivit när den plågsamma övergångsperioden till ett låginflationssamhälle väl är genomliden.

Det är dock tveksamt om dessa åtgärder är tillräckliga för att återföra Sverige till en tillfredsställande tillväxtbana. I rapportens sista kapitel tar vi upp en faktor, humankapitalet, som vi menar kan ha avgörande betydelse för tillväxten, men som hittills varit en i stort sett förbisedd faktor i den svenska tillväxtdebatten.

Humankapital och tillväxt

Det har inte saktats en diskussion i Sverige om behovet av ökade satsningar på utbildning på alla nivåer. Likaså pågår en omfattande reformering av arbetslivet i riktning mot "det utvecklande arbetet". Vad som saknats i denna debatt är insikten om att bägge processerna i grunden behandlar samma fråga: den avgörande roll som humankapitalet spelar i den ekonomiska tillväxten. Utbildningsdebatten behandlar uppbyggnaden av humankapital, arbetslivsdebatten hur kapitalet skall kunna utnyttjas på bästa sätt.

*... men humankapitalet
kanske avgörande*

Tillgängliga studier tyder på att humankapitalet är en viktig förklaringsfaktor till den ekonomiska tillväxten vid sidan av den fysiska kapitalbildningen. Forskningen börjar därmed blottlägga vad som länge varit känt för arbetsgivare på olika nivåer: att arbetskraftens insats i produktionen på svensk utvecklingsnivå i mycket liten utsträckning är en fråga om vad som något brutalt brukar kallas "raw labor". Lönen är främst en ersättning för utnyttjandet av den kompetens, som den anställde tillför arbetsplatsen.

*Lönen främst ersättning
för kompetens*

*Tillgången på utbildad
arbetskraft ...*

Vad beträffar *tillgången* på formellt utbildad arbetskraft konstaterar vi att Sverige även här släpar efter de stora industriländerna i flera avseenden. En del brister i detta avseende kan säkert avhjälpas genom utbyggnad av och kvalitetshöjning i skolan och högskolan. Vår analys i dessa frågor skiljer sig emellertid från den gängse genom att konsekvent anlägga ett *incitamentsperspektiv*. Hur ser drivfjädrarna ut för att bygga upp ett produktivt humankapital? Hur skapar man intresse för att utnyttja humankapitalet på ett produktivt sätt på arbetsplatsen?

... och incitamenten

*Extremt låg avkastning
på utbildning*

Tillgängliga data visar att avkastningen på investeringar i utbildning blivit extremt låg i Sverige, både i historiskt och internationellt perspektiv. Ideologin har i detta avseende varit att utbildning på förmånliga villkor skall erbjudas envar, och att den högre formella kompetensen därför endast i ringa omfattning behöver avspegla sig i lönen. Vad man emellertid då bortser ifrån är hur individen skall kunna stimuleras att skaffa sig en produktiv *utbildning*. Redovisning och maskinteknik är för många inte lika personligt stimulerande ämnen som konsthistoria och klassisk fornkunskap, men torde vara av större betydelse för den ekonomiska tillväxten.

*Utbildning till stor del
konsumtion*

En rimlig arbetshypotes synes därför vara att det svenska utbildningssystemet under lång tid fått allt större inslag av konsumtion och allt mindre karaktär av investering för framtiden. Denna process, som påbör-

*Viktigt snabbt återupp-
rätta incitamenten*

*Integration kräver
attraktiva villkor*

*Utbildningspremie
räcker inte*

*Stigande löneprofil ock-
så viktigt. . . .*

*. . . både för arbets-
givare och arbetstagare*

jades under 1960-talet, får då sina huvudsakliga effekter på tillväxten under 1980- och 1990-talen. På grund av de långa investeringsperioderna och den stora tidsförskjutningen i sambandet mellan utbildning och produktivitet är det enligt Konjunkturrådets mening viktigt att agera snabbt då det gäller att återupprätta incitamenten till produktiva utbildningsinvesteringar i form av högre utbildningspremier i lönesättningen.

Det finns ytterligare ett argument för att snabbt söka höja utbildningspremien i lönebildningen. Det är internationaliseringen av arbetsmarknaden för välutbildade, som kommer att förstärkas av integrationsprocessen i Europa. På en internationaliserad arbetsmarknad blir det särskilt viktigt att skapa villkor som attraherar den välutbildade arbetskraften alldeles oavsett i vilket land den fått sin utbildning. Med en restaurerad skola och högskola, ett fortsatt generöst studiestödssystem, men alltför låga utbildningspremier i lönesättningen riskerar vi att investera skattemedel i humankapital som i hög grad får sin användning i andra länder.

En god utbildningspremie är emellertid inte ett tillräckligt villkor för att det uppbyggda humankapitalet skall komma till produktiv användning på arbetsplatsen. Frågan är hur individen skall få incitament att på bästa sätt utnyttja och vidareutveckla sitt humankapital inom ramen för sin anställning. Arbetets organisation kan säkert spela en viktig men knappast en avgörande roll i detta avseende. Den faktor Konjunkturrådet vill rikta blickarna mot är löneprofilens utseende.

Det finns empiriska belägg för att lönens åldersprofil blivit avsevärt flackare i Sverige under de senaste två decennierna. Inte minst den kraftiga höjningen av ungdomslönerna har inneburit att arbetslivserfarenhetens effekt på lönen avtagit. Mycket talar emellertid för att en stigande löneprofil är viktig för att motivera den anställde till produktivitetshöjande insatser och vidareutbildning. Argumentet är att arbetstagaren under sina tidiga anställningsår (med låg lön) bygger upp en "fordran" på företaget, som återgäldas under senare anställningsår då lönen överstiger produktiviteten. Därigenom får den anställde ett egenintresse av att företaget klarar sig bra i konkurrensen, så att dess lönebetalningsförmåga mot slutet av anställningstiden är hög.

Det finns enligt Konjunkturrådets mening mycket som talar för att anställningskontrakt med betydligt brantare löneprofil än idag kan vara till ömsesidig fördel för arbetsgivare och arbetstagare. Den anställde stimuleras till vidareutbildning och produktiva, framtidsinriktade insatser. Arbetsgivaren stimuleras att erbjuda allmänt kompetenshöjande

utbildning, eftersom sannolikheten att den anställde stannar i företaget ökar. Resultatet skulle i så fall bli att den brantare löneprofilen ger en bättre produktivitet utveckling och en högre sammanlagd livslön än vad som annars hade varit möjligt.

Bra med hög rörlighet?

Traditionellt har svenska ekonomer betraktat hög rörlighet på arbetsmarknaden som en fördel ur produktivitetssynvinkel. Man har varnat för en "japanisering" av arbetsmarknaden som produktivitetshämmande. Med ovanstående argument kan det finnas anledning att ompröva denna sanning på tröskeln till kunskapssamhället. Empirisk forskning pekar nämligen på ett samband mellan den snabba produktivitet utvecklingen i Japan och de branta löneprofilerna där, med åtföljande låg personalomsättning.

En nyckel till bättre framtida tillväxt i Sverige ligger alltså enligt vår uppfattning i att det svenska humankapitalet utvecklas och utnyttjas bättre. Högre utbildningspremier i lönesättningen och brantare löneprofiler kan skapa incitament till detta och likaså hjälpa oss att attrahera kvalificerad arbetskraft på en internationaliserad arbetsmarknad.

Tillväxt utan gränser

Strategi för förnyad tillväxt i ett gränslöst Sverige

Sammantaget formar sig vår analys till en strategi för förnyad tillväxt i ett gränslöst Sverige. Det finns enligt vår mening en uppenbar risk att de akuta krissymptomen, som kommer att växa under 1992, kommer att fånga all uppmärksamhet i den ekonomisk-politiska debatten. Det vore olyckligt om den nya regeringen därigenom blev situationens fånge. Med djupet på den ekonomiska nedgång vi har framför oss blir det nämligen en övermäktig uppgift att möta varje uppkommande problem i ekonomin med kortsiktiga åtgärder för att mildra de omedelbara effekterna.

Kombinera stabil stabiliseringspolitik . . .

Nyckeln till en framgångsrik krisbekämpning ligger istället i kombinationen av en stabil stabiliseringspolitik och en aktiv reformverksamhet på det strukturella området. Vi har i denna rapport velat understryka att problemen med kostnadsläget och bytesbalansen inte föranleder några stabiliseringspolitiska ingripanden. Istället bör stabiliseringspolitiken koncentreras på en fortsatt inflationsbekämpning med en stram inhemsk efterfrågepolitik i syfte att minska påfrestningarna på växelkurspolitiken. Ett ökat intresse måste också framdeles ägnas de europeiska konvergenskraven vad avser budgetsaldo, statsskuld, inflation och långa räntor.

... med strukturella reformer!

På det strukturella området har regeringen att verka för tre parallella långsiktiga omfördelningar av resursanvändningen i landet: från offentlig till privat sektor, från skyddad till konkurrensutsatt verksamhet, från konsumtion till investeringar. Med undantag för utgiftsminskningarna i den offentliga sektorn är det här inte fråga om någon administrativ styrning av resurserna från en sektor till en annan. Istället gäller det att skapa marknadsmässiga förutsättningar för tillväxt i den privata konkurrensutsatta sektorn samt för växande sparande och investeringar.

Förvandla Sverige till en tillväxtpol!

Med ökad internationell rörlighet hos kapital och arbetskraft är det nödvändigt att förvandla Sverige till en "tillväxtpol" som innebär att riskvilligt kapital och kvalificerad arbetskraft dras till vår geografiska region i konkurrens med andra delar av den Europeiska Gemenskapen. Det är i detta perspektiv vår analys i denna rapport skall ses. En god lönsamhet i näringslivet, ett konkurrenskraftigt skattesystem, ett "lagom attraktivt" socialförsäkringssystem, en väl fungerande infrastruktur och god avkastning på utbildningsinvesteringar och annan yrkesmässig kompetens är viktiga inslag i en miljö som kan göra ett gränslöst Sverige till en stark framtida tillväxtregion i Europa.

2 Det ekonomiska läget

Sverige inne i deflationsprocess

Sverige befinner sig för närvarande i den djupaste ekonomiska nedgången under efterkrigstiden. Nedgången kan endast till mycket liten del förklaras av en internationell konjunkturavmattning. Som helhet har den internationella konjunkturutvecklingen hittills varit relativt gynnsam genom att den anglosachsiska nedgången har balanserats av en relativt expansiv utveckling i Japan och på den europeiska kontinenten. Orsakerna till den svenska nedgången är därför inhemska. Den främsta orsaken är den anpassning till en lägre pris- och kostnadsökning som den fasta växelkurspolitiken och anknypningen till ECU:n tvingar fram. Svensk ekonomi genomgår därför en desinflationsprocess av den typ som de flesta andra industriländer genomgick i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Denna process innefattar kraftigt stigande arbetslöshet, fallande fastighetspriser, höga konkurstal och stora kreditförluster i det finansiella systemet. En huvudfråga är om politiken i detta läge skall inriktas på att försöka lösa de akuta problemen eller om det går att hålla fast vid en inriktning som i huvudsak siktar till att få ned inflationstakten och att lösa de långsiktiga strukturproblemen i den svenska ekonomin.

I detta kapitel skall vi ge en bakgrund till denna frågeställning genom att ge en översikt över konjunktursituationen i de stora industriländerna och i Sverige.

Splittrad internationell bild

Stora politiska förändringar internationellt

De senaste åren har varit en period av mycket stora politiska förändringar. Slutet på 1980-talet blev den definitiva slutpunkten för efterkrigstiden och dess strukturer. Det blev slutpunkten för de kommunistiska diktaturerna i Östeuropa, liksom för Sovjetstaten, och det ser ut att bli startpunkten för en mycket långtgående ekonomisk och politisk integration i Europa. Dessa processer kommer att ha djupgående konsekvenser för världsekonomins utveckling. De långsiktiga konsekvenserna av den europeiska integrationen är också ett huvudtema i denna

Det korta tidsperspektivet

rapport. I detta kapitel är tidsperspektivet kortare. I detta korta perspektiv blir betydelsen av speciellt den östeuropeiska utvecklingen begränsad; i varje fall så länge man bortser från risken av mycket stora väpnade konflikter i området. Med undantag av den tyska återföreningsprocessen, är det traditionella faktorer, som penningpolitik och inflationsförväntningar i OECD-länderna, som är avgörande för konjunkturutvecklingen.

Dämpning i internationella konjunkturen

Samtidigt som den svenska konjunkturbedgången är mycket djup kan man när det gäller den internationella konjunkturen som helhet hittills tala om en dämpning. BNP-tillväxten i OECD-området låg 1990 på ett genomsnitt av 2,5 procent. 1991 sjönk tillväxten, men stannade ändå kring 1 procent (tabell 2.1).

Saxad konjunkturbild väntades

Bakom dessa genomsnittstal döljer sig en mycket blandad konjunkturbild där bland de stora industriländerna USA och England har haft en nedgång medan utvecklingen i Japan och på den europeiska kontinenten tills helt nyligen har varit mycket expansiv.

Denna saxade konjunkturbild har varit positiv för den internationella konjunkturbilden som helhet. Samtidiga uppgångar och nedgångar i alla industriländer tenderar att förstärka svängningarna i konjunkturen i de enskilda länderna medan en splittrad konjunkturbild mellan länderna bidrar till att moderera utvecklingen i de enskilda länderna.

Bland internationella bedömare har det till helt nyligen funnits en enighet om att denna saxning av konjunkturen i de stora länderna kommer att fortsätta, nu genom att den amerikanska konjunkturen vänder uppåt samtidigt som den ekonomiska tillväxten dämpas i Japan och Västeuropa. Därmed skulle bottenpunkten för den internationella konjunkturen ha inträffat 1991 vid en positiv tillväxt medan den samlade tillväxten i år skulle komma att ligga över 2 procent. Det är denna relativt positiva internationella bild som återfinns i OECD:s Economic Outlook och som i sin tur ligger till grund för den internationella bilden i finansplanen.

Det finns emellertid enligt vår mening viktiga faktorer som talar för att vi i år kommer att få en svagare tillväxt i den internationella ekonomin.

USA försenas ytterligare. . . .

– Försenad uppgång i USA. Den amerikanska konjunkturutvecklingen efter Kuwaitkrigets slut har varit en besvikelse. Man har i och för sig länge kunnat se ett antal faktorer som skulle verka återhållande på en amerikansk konjunkturuppgång.

Tabell 2.1
Industriländernas ekonomi 1991–1993.

	BNP-tillväxt			Inflationstakt		
	(procentuell förändring)			(procent)		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
USA	-0,5	1,5	3,0	3,8	3,0	2,7
Japan	4,5	2,0	3,0	2,2	2,0	1,6
Tyskland	3,2	1,5	2,5	4,4	4,0	3,5
OECD Europa	1,2	1,5	2,7	5,8	4,5	4,0
OECD	1,1	1,8	3,0	4,2	3,5	3,0

Källa: Egen bedömning.

... ty höga inflationsför-
våntningar ...

Inflationsförväntningarna är fortfarande relativt höga i USA, vilket avspeglas i höga långräntor, som verkar återhållande på investeringarna i näringslivet och i bostadssektorn.

Stora delar av fastighetsmarknaden i USA befinner sig sedan ett par år tillbaka i kris med pressade priser och höga vakanstal. Detta verkar naturligt nog återhållande på fastighetsinvesteringarna.

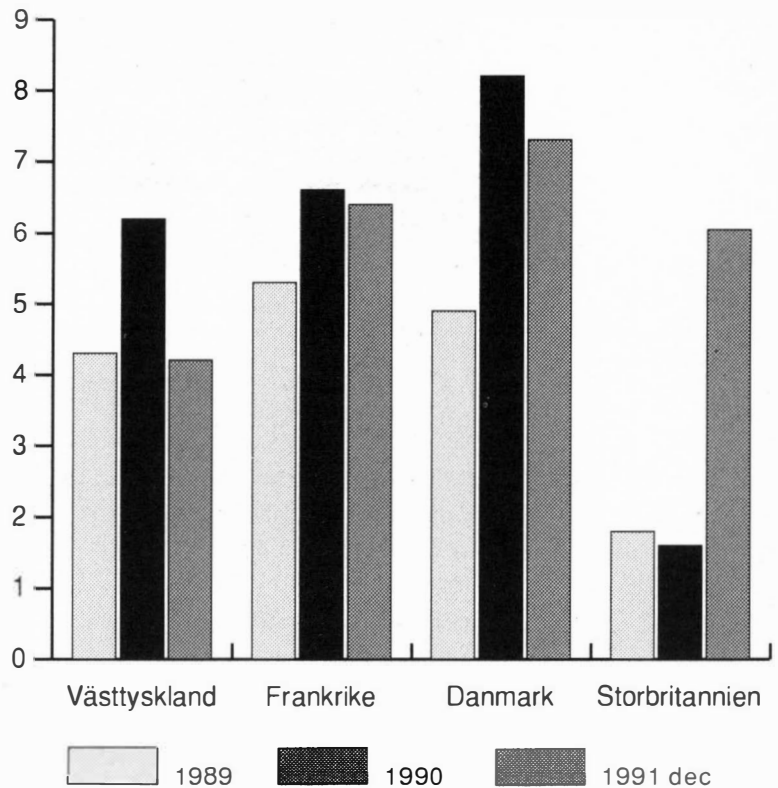
Den stora kreditexpansionen under 1980-talet har lett till överbeläning och finansiella bakslag inom alla sektorer inom den amerikanska ekonomin. Detta har skapat en situation där både låntagare och långgivare blivit mycket försiktiga, vilket i sin tur har lett till vad som närmast kan karaktäriseras som en kreditkontraktion. Denna "credit crunch" har i sin tur en åtstramande effekt på såväl näringslivets investeringar som hushållens konsumtion.

Det har under andra halvåret 1991 visat sig att dessa återhållande krafter varit starkare än man tidigare trott, vilket lett till att den ekonomiska återhämtningen i USA hittills blivit svagare än väntat. Detta understryker risken för att tillväxten också under 1992 kommer att bli relativt svag.

Höga räntor i Tysk-
land ...

– Höga realräntor i Europa. Den tyska återföreningsprocessen har bidragit till ett högre ränteläge i Europa. Detta beror dels på att de stora investeringsbehov som återföreningsprocessen skapar ändrar balansen mellan sparande och investeringar i Europa på ett sådant sätt att räntan drivs upp. Denna effekt har varit tydligast när det gäller de långa räntorna. De korta räntorna har å andra sidan drivits upp av den tyska centralbanken för att hålla tillbaka de inflationstendenser som återföreningen skapar. Såväl de korta som de långa räntehöjningarna är naturliga

Figur 2.1
**Långa realräntor i fyra
länder 1989–1991,
procent.**



Källa: Handelsbanken.

*... stramar åt ordentligt
inom EG*

i ett inhemskt tyskt perspektiv. Genom de fasta växelkurserna i ERM-systemet slår den tyska penningpolitiken igenom i alla ERM-länderna. I dessa länder finns inte den starka expansiva effekten av återföreningsprocessen, vilket innebär att penningpolitiken får en mycket kontraktiv karaktär utanför Tyskland. Detta understryks av figur 2.1, som anger realränteutvecklingen i några europeiska länder. Där framgår dels den allmänna ränteuppgången under de senaste åren och dels att flera europeiska länder har en högre realränta än Tyskland, vilket hänger samman med att dessa länder har lägre inflationstakt än Tyskland. Slutsatsen är att den tyska penningpolitiken ger en djupare konjunkturedgång i övriga europeiska länder än man tidigare hade väntat sig.

Förklaringar till svensk nedgång

Konjunktmedgången i Sverige har varit väsentligt djupare än genomsnittet av OECD-länderna. Under de senaste båda åren har BNP-förändringen i Sverige legat ca 2 procentenheter under OECD-genomsnittet och man kan förvänta sig ett liknande utfall också i år. Skillnaden i industriproduktionens utveckling har också varit dramatisk (se figur 1.1). Nedgången i den svenska ekonomin kan sålunda inte förklaras av en allmän konjunktmedgång i OECD-länderna. För att förklara nedgången måste vi istället söka efter förklaringsfaktorer som är specifikt svenska.

*Sveriges nedgång
hemmagjord*

En sådan förklaring kan tyckas vara de långsiktiga tillväxt- och produktivetsproblem som varit tydliga i den svenska ekonomin under de senaste två decennierna. Dessa ges en utförlig behandling kapitel 7 av denna rapport. Där framgår att den svenska produktivitetstillväxten under de senaste decennierna varit klart lägre än i omvärlden. Detta förhållande är en viktig bakgrundsfaktor till dagens kris, men det är inte den direkta förklaringen. Den svaga produktivitetstillväxten har inneburit en låg tillväxt i produktionskapaciteten. Dagens nedgång karaktäriseras emellertid av att den kapacitet som faktiskt finns inte utnyttjas. Vi ser sålunda en nedgång i kapacitetsutnyttjandet och en utslagning av kapacitet. Det är dessa företeelser som skall förklaras.

*Låg produktivitetstill-
växt . . .*

*. . . och nedgång i kapa-
citetutnyttjandet, . . .*

Huvudförklaringen till nedgången är enligt vår mening nära relaterad till ett annat strukturproblem i den svenska ekonomin, nämligen den höga inflationsbenägenheten. Denna har under de senaste decennierna givit oss en inflationstakt och en kostnadsökning som genomgående har legat i intervallet 7–10 procent per år. Denna utveckling står i konflikt med den fasta växelkurspolitiken och med den förutvarande och den nuvarande regeringens ambition att integrera den svenska ekonomin med EG, där riktmärket för inflationen ligger kring 2–3 procent. Denna konflikt började manifesteras sig genom kostnadsproblem i industrin redan 1989. Fullföljandet av den fasta växelkurspolitiken har inneburit att kostnadskrisen har fördjupats, samtidigt som det står klart att den måste lösas genom en inhemsk anpassning.

*. . . men höga inflations-
benägenheten huvudför-
klaringen*

Behovet av anpassning begränsar sig emellertid inte till industrin. Den fasta växelkursen tvingar fram en neddragning av inflationsförväntningar och prisökningar i hela ekonomin. Det är denna svenska desinflationsprocess som är huvudförklaringen till den mycket djupa nedgången. I det följande skall vi närmare beskriva dynamiken i denna

process och vilka effekter den har på den svenska konjunkturbilden under de närmaste två åren.

Inflationskonvergens inom ERM

Under de första decennierna av efterkrigstiden låg den normala inflationstakten i industriländerna kring nivån 3–4 procent. Under slutet av 1960-talet började inflationstalen krypa upp mot högre nivåer. Under 1970-talet kulminerade inflationen med tvåsiffriga inflationstal som en relativt normal företeelse. Mot slutet av 1970-talet blev inflationsbekämpningen det centrala ekonomisk-politiska målet i de stora industriländerna. Genom en hård och konsekvent penningpolitik drevs inflationstakterna ned till de nivåer som var vanliga under 1950- och 1960-talen. Priset var att industriländerna fick genomgå en mycket djup recession vid ingången till 1980-talet och att arbetslösheten, särskilt i Europa, gick upp kraftigt.

Den stora inflationsepisoden under 1970-talet var ett stort bakslag för keynesianismen och den aktiva finanspolitiken som hade varit efterkrigstidens helt dominerande stabiliseringspolitiska doktrin. Det var därför naturligt att penningpolitiken kom att bli medlet för att få ned inflationstakten. I de stora industriländerna fick politiken formen av styrning av penningmängdens tillväxt inom mycket snävt satta ramar. I de mindre länderna fick den strama penningpolitiken istället formen av en fast växelkurspolitik.

För EG-länderna är det växelkurssamarbetet inom EMS som har varit hävstången för att få ned inflationstakten. Även om ERM-samarbetet tekniskt sett arbetar med bilaterala pariteter mellan alla de ingående valutorna är det ur analytisk synpunkt mera naturligt att se ERM som ett system där D-marken är ankaret och där de övriga valutorna är knutna till D-marken.

ERM sjösattes 1979. Under dess tidiga historia ändrades pariteterna mellan valutorna relativt ofta. Dessa "realignments" innebar i praktiken att vissa av systemets valutor skrevs ned emot D-marken. Allteftersom tiden gått har justeringarna blivit allt färre. Systemet har sålunda alltmera blivit ett system med helt fixerade växelkurser. Detta markeras givetvis ytterligare genom beslutet i Maastricht i december 1991 att före utgången av detta sekel införa en gemensam valuta inom EG.

Som man kan förvänta sig så har ERM-samarbetet inneburit att

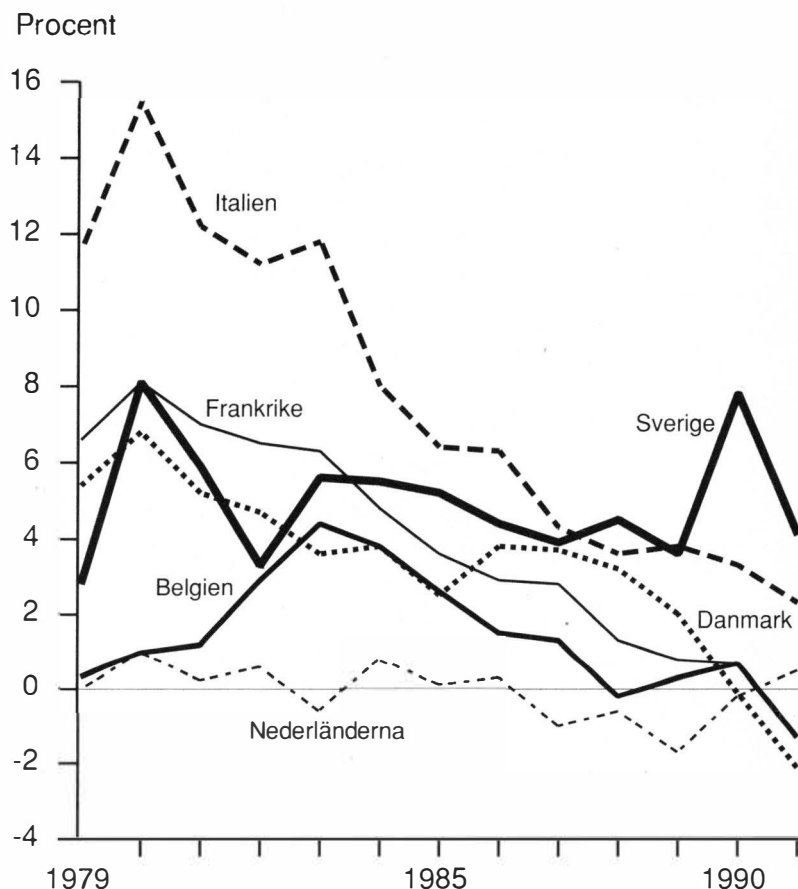
*Inflationstakten ned,
arbetslösheten upp*

*Penningpolitiken i
centrum*

D-marken ankare i ERM

Skapa gemensam valuta

Figur 2.2
**Inflation i sex länder
 1979–1991, skillnad
 mot Tyskland i pro-
 cent.**



Källa: OECD Main Economic Indicator.

*Mot den tyska inflations-
 takten*

Sverige vid sidan av

inflationstakterna i de anknutna länderna har konvergerat emot den tyska inflationen. Detta belyses av figur 2.2 som visar avvikelserna, för några länder, i inflationstakt i förhållande till Västtyskland. För ERM-länderna är konvergensen mycket påtaglig. Frankrike, Danmark, Belgien och Nederländerna har nu samma inflationstakt som Tyskland. För det notoriska höginflationslandet Italien återstår fortfarande ett gap till Tyskland, men nedväxlingen av inflationstakten har varit dramatisk.

Figuren belyser också att Sverige har ställt sig vid sidan av den internationella nedväxlingen av inflationen. Vi hade 1991 fortfarande kvar den inflationsdifferens till Tyskland som vi hade när ERM-systemet

startade. Detta har varit möjligt genom den mycket aggressiva devalveringspolitik som Sverige fört. Sedan 1979 har den sammanlagda nedskrivningen av kronan gentemot D-marken uppgått till c:a 36 procent. Huvuddelen av denna nedskrivning kom i samband med de stora devalveringarna 1981 och 1982. Den höga vikt som USA-dollarerna hade i den gamla svenska valutakorgen i kombination med dollarrens relativa svaghet under senare delen av 1980-talet har emellertid inneburit att nedskrivningen av kronan gentemot D-marken fortsatt även efter de stora devalveringarna. Sedan 1983 då man fick betala 3 kronor för en D-mark har nedskrivningen gentemot D-marken genom kronans knytning till korgen varit ungefär 20 procent.

Dags för svensk desinflation

Denna kraftiga automatiska devalvering gentemot D-marken har emellertid inte varit tillräcklig för att ackommodera de höga lönekostnadsökningarna och den svaga produktivitetsutvecklingen i Sverige. Under slutet av 1980-talet åts de stora kostnadsfördelar som devalveringen skapade definitivt upp. Under 1990 stod det klart att svensk industri återigen var inne i en kostnadskris. Enligt det gamla svenska mönstret skulle det då vara dags för en ny devalvering gentemot korgen. Förväntningarna på att en sådan skulle komma var tidvis också mycket starka. Detta framgår av figur 1.2 som ger en bild av devalveringsförväntningarna som de speglats i de svenska penningmarknadsräntorna. Deklarationen om svenskt medlemskap i EG efter krisen hösten 1990 stärkte emellertid på ett påtagligt sätt förtroendet för den fasta växelkurspolitiken. Denna deklamation följdes så småningom upp genom ECU-anknytningen. I och med dessa åtgärder stod det klart att ytterligare devalveringar var uteslutna och att Sverige sent omsider stod inför nödvändigheten av en egen anpassning av pris- och kostnadsutveckling.

Detta krav på anpassning är en chock för den svenska ekonomin. Hårdheten i anpassningskravet understryks av att den fasta växelkursen mot ECU:n de facto innebär en dubbel skärpning av kraven i förhållande till tidigare mönster. Dessa har varit en fortgående devalveringspolitik emot den gamla korgen. Den gamla korgen har som vi sett genomgått en avsevärd nedskrivning gentemot D-marken. Sverige, som inte klarat av att föra en inhemsk politik som är förenlig med en fast växelkurs gentemot den gamla korgen, står alltså nu inför uppgiften att föra en politik som är konsistent med en fast växelkurs gentemot D-marken.

*EG-deklaration och
ECU-anknytning . . .*

*. . . innebär slutet för
devalveringspolitiken*

*Dubbel skärpning av
växelkurspolitiken*

Teoretiskt sett är uppgiften enkel eftersom ett fasthållande vid växelkurspolitiken förr eller senare driver fram en intern anpassning av pris- och kostnadsutveckling. För att växelkurspolitiken skall vara hållbar på sikt krävs emellertid att övrig politik får en sådan inriktning att de låga pris- och kostnadsökningarna går hand i hand med en vital och växande ekonomi.

Nedväxlingen från inflation till prisstabilitet . . .

Det har emellertid visat sig att själva nedväxlingen från inflation till prisstabilitet svårigen kan ske utan stagnation och nedgång i ekonomin. I en inflationsekonomi präglas snart sagt alla marknader av förställningen att inflationen skall fortsätta att vara hög. Dessa förväntningar är i sig inflationsdrivande och måste knäckas för att inflations-takten skall kunna komma ned varaktigt. Med den strategi för att bekämpa inflationen som Sverige nu valt knäcks dessa genom att det beteende som förväntningarna skapat kommer i konflikt med de förutsättningar som den fasta växelkurspolitiken skapar på olika marknader. Den reala effekten av dessa konflikter blir ofta en neddragning av aktivitetsnivån i ekonomin. Två typiska exempel på inflationistiska beteenden som straffas av en stram penningpolitik är höga löneökningar och högbelånade fastighetsinvesteringar. När lönehöjningarna inte kan växlas ut mot höjda priser eller löses ut av nya devalveringar blir resultatet istället utslagningar och ökad arbetslöshet. Och när inflationen inte längre automatiskt höjer hyror och fastighetsvärden skapar investeringarna inte längre vinster utan istället förluster och konkurser, vilket i sin tur leder till neddragna investeringar.

. . . ger stagnation och nedgång

Nedväxlingens anatomi

Kopplingarna från den fasta växelkursen till den lägre inflationstakten är flera. Den mest uppenbara går via lönebildningen i industrin, där den fasta växelkursen tvingar fram en anpassning genom sjunkande vinster och utslagning inom industrin. I ett tidigare höginflationsland finns det också ett behov att försvara den fasta växelkurspolitiken med höga räntor, vilket ger en åtstramande effekt också på den hemmamarknadsorienterade delen av ekonomin. En växande trovärdighet för växelkursen bidrar också till att sänka inflationsförväntningarna, vilket bidrar till att dämpa den faktiska inflationen. De sjunkande inflationsförväntningarna avspeglas inte i motsvarande mån i ränteläget vilket innebär att desinflationsperioden är en period av höga realräntor.

Sjunkande vinster, . . .

. . . höga räntor och sänkta inflationsförväntningar

Höga realräntor

Den direkta kopplingen mellan relativt kostnadsläge och växelkurspolitik gör att det är naturligt att diskussionen kring pris- och kostnadsanpassningen koncentreras till industrin och dess problem. Anpassningen har emellertid mycket genomgripande effekter också på andra delar av ekonomin.

Prisfall på fastighetsmarknaden . . .

En marknad där inflationsförväntningarna spelat en mycket stor roll, är fastighetsmarknaden. Desinflationsprocessen innebär att priserna faller i och med att direktavkastningen måste anpassa sig till att inflationen inte automatiskt höjer värden och hyror i fastigheterna. Prisfallet på fastighetsmarknaden har i sin tur kopplingar till byggmarknaden och kreditmarknaden. När priserna faller på fastigheter kommer man snart till en punkt där kostnaderna för nyinvesteringar är högre än kostnaderna för att förvärva en befintlig fastighet. Därmed är det bäddat för ett kraftigt fall i byggnadsinvesteringarna.

. . . ger kreditåtstramning

Prisfallen på fastigheter skapar också konkurser och fallissemang, vilket i sin tur ger upphov till kreditförluster. Kreditförlusterna bäddar i sin tur för en försiktigare hållning både från låntagare och långivare, vilket i sin tur innebär att vi får en spontan kreditåtstramning, som ytterligare bidrar till den totala åtstramningen i ekonomin.

Alltför stor offentlig sektor

För Sveriges del kan vi också konstatera att vi har gått in i desinflationsprocessen med en alltför stor offentlig sektor. En viss nedskärning av den offentliga sektorn är därför en nödvändig del av den strukturella anpassning som skall skapa bättre förutsättningar för tillväxt under senare delen av 1990-talet. Därför måste man räkna med att också offentlig sysselsättning kommer att dras ned under de närmaste åren.

Stigande arbetslöshet

En konsekvent satsning på att få ned inflation och kostnadsökningar genom att stadigt hålla en fast växelkurspolitik ger sålunda efter en tid en åtstramning och nedgång i alla sektorer av ekonomin. Därmed faller också sysselsättningen i alla sektorer i ekonomin. Det är därför mycket svårt att komma ifrån att desinflationsprocessen leder till en relativt kraftig uppgång i arbetslösheten.

Aktuella tendenser

Det är sålunda desinflationen som har präglat den svenska konjunkturbilden under det senaste året. Alla internationella erfarenheter talar för att processen kommer att dra ut över ytterligare ett par år. Det finns dock en viss tidsföljd i den åtstramningsautomatik som skissades ovan.

*Återhämtning av industri-
produktionen*

*Fortsatt fall i de inhem-
ska investeringarna*

Stigande sparkvot

BNP faller 1992

Effekterna av den fasta växelkurspolitiken gör sig först känd i den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Inom industrin har vi också haft en nedgång i produktionen sedan början av 1989. Det innebär att en del av industrins anpassning till den nya situationen är gjord. Om tillväxten i omvärlden ökar under loppet av 1992 kan man därför räkna med att en återhämtning av industriproduktionen inleds under andra halvåret 1992. Däremot har nedgången på fastig-hets- och byggsidan endast påbörjats under 1991. Det kommer därför att ske en slags stafettväxling i utförsbacken, där det nu framförallt blir de inhemska investeringarna och byggsektorn som står för nedgången i ekonomin. Också inom den finansiella sektorn kan man räkna med att problemen kommer att kvarstå och till och med förvärras under ett bra tag framöver. Detta kommer i sin tur att bidra till att kreditutvecklingen kommer att vara kontraktiv under i varje fall 1992.

En mycket svårbedömd faktor är den privata konsumtionen. Genom skatteomläggningen har hushållens disponibla inkomster stigit påtagligt under 1991. Också under 1992 kan man förvänta sig en uppgång på 2–3 procent bl a till följd av momssänkningen i början av året. Samtidigt pressas hushållen av hög belåning, höga räntor och fallande värden på fastighetssidan. Därtill kommer den ökade osäkerhet om framtiden som den stigande arbetslösheten för med sig. Detta talar för en stigande sparkvot, vilket också varit fallet 1991, då den privata konsumtionen stagnerat (tabell 2.2). För 1992 bör man trots den inkomstförstärkning som finanspolitiken ger, räkna med en liknande utveckling. Till detta bidrar den sänkning av kapitalbeskattningen med åtföljande minskat värde för ränteavdragen som träder i kraft 1993.

Sammantaget kan man, trots den förväntade återhämtningen i industrin förvänta sig att BNP, genom den svaga utvecklingen på hemmamarknaden, faller också 1992. Detta innebär att sysselsättningen kommer att sjunka också under 1992. Trots ett visst fortsatt återtag från arbetsmarknaden kommer detta att leda till en uppgång i arbetslösheten under hela 1992.

Den ekonomiska politiken

Den kraftiga nedgången i ekonomin skapar ett tryck på att vidta ekonomisk-politiska åtgärder som "tar Sverige ur krisen". För att se vilka möjligheterna är att finna sådana åtgärder kan det vara lämpligt att gå

tillbaka till den diskussion om nedgångens orsaker som vi förde inledningsvis.

Vi konstaterade då att de långsiktiga tillväxtproblemen inte var den direkta förklaringen till den kraftiga nedgången i den svenska ekonomin. Om det skall vara möjligt att på sikt förena en fast växelkurspolitik gentemot D-marken med en expansiv ekonomisk utveckling och med god sysselsättning måste dock de långsiktiga tillväxtproblemen lösas. Denna fråga har behandlats i flera tidigare Konjunkturrådsrapporter och är också en huvudfråga i årets rapport. De långsiktiga tillväxtproblemen står också i centrum för regeringens ekonomiska politik. Även stora delar av den socialdemokratiska regeringens ekonomiska politik hade denna inriktning.

De åtgärder som uthålligt kan höja tillväxten i ekonomin är till sin natur strukturella och långsiktiga. Det tar tid innan åtgärderna ger effekt och effekten är varje enskilt år relativt måttlig. Det skulle sålunda vara ett stort framsteg om regeringens strategi skulle leda till en uthållig höjning av tillväxten med 0,5–1 procent per år. I ett långsiktigt perspektiv skulle en sådan höjning vara mycket betydelsefull. I det korta perspektivet är den knappt märkbar. En effekt kan dock vara att en tydlig kursangivelse när det gäller den ekonomiska politikens inriktning påverkar förväntningarna positivt, vilket i sin tur kan leda till att investeringsutvecklingen förbättras även i ett mera kortsiktigt perspektiv.

De långsiktiga tillväxtproblemen i centrum

Tabell 2.2
**Svensk ekonomi
1991–1993, procentuella förändringar.**

	1991	1992	1993
Privat konsumtion	0,5	0,5	1,0
Offentlig konsumtion	0,7	0,5	0,8
Bruttoinvesteringar	-9,0	-7,0	3,0
Export	-4,0	2,0	5,0
Import	-6,0	1,0	6,0
BNP	-2,0	-1,5	1,5
Handelsbalans, mdr kr	28	35	30
Inflation (dec-dec), procent	8,5	2,0	3,5
Arbetslöshet (vid årets slut), procent	3,5	5,0	4,5

Källa: Egen bedömning.

Vi konstaterade att huvudförklaringen till den stora nedgången ligger på efterfrågesidan. Vad gäller de faktorer vi pekade på där säger det sig självt att den internationella branschutvecklingen inte låter sig påverkas av svenska ekonomisk-politiska åtgärder.

*Desinflationsprocessen
en följd av vägvalet*

Den mest betydelsefulla faktorn bakom nedgången är desinflationsprocessen. Denna är i själva verket en direkt följd av ett ekonomiskt-politiskt vägval. När detta vägval väl är gjort är utrymmet för att påverka processen med kortsiktiga åtgärder utomordentligt liten. En grundbult i hela processen är förtroendet för växelkurspolitiken, som i sin tur hänger samman med inflationsförväntningarna. Med den historia Sverige har är det nödvändigt att politiken understryker växelkursens orubb- lighet. Om inslagen av stimulanspolitik och sysselsättningsstöd blir för starka i den ekonomiska politiken, demonstrerar detta att det är de gamla prioriteringarna, som ledde fram till ständigt nya devalveringar, som fortfarande gäller. Därmed blir bristande konsekvens i inflationbe- kämpningen en signal till marknaderna att nya devalveringar inte kan uteslutas. Detta leder i sin tur till att kravet på höga räntor ökar. En kortsiktig stimulanspolitik tenderar därmed att ge rakt motsatt effekt mot den avsedda.

*Kortsiktig politik mot-
verkar sig själv*

En viktig fråga är givetvis om politiken redan gått för långt i detta avseende. Den mycket snabba tillväxten i budgetunderskottet skulle kunna vara ett tecken på detta. Inom loppet av två år har budgeten för- svagats med ca 100 miljarder. En del av försämringen är av teknisk natur och har att göra med transaktionerna mellan staten och den kom- munala sektorn. Av den återstående delen kan huvuddelen förklaras av nedgången i ekonomin, vilket minskat skatteunderlaget och skapat automatiska utgiftsökningar med anledning av det försämrade läget på arbetsmarknaden. Men en betydande del av ökningen kan hänföras till beslutade åtgärder.

Budgetförsvagning

Under 1992 kan man inte förvänta sig att underskottet i sig skapar finansieringsproblem. Däremot kan den expansion av finanspolitiken som ligger bakom underskottsökningen bidra till att bördan på penning- politiken växer när det gäller att åstadkomma den nödvändiga neddrag- ningen av inflationstakten.

*Bördan på penning-
politiken kan växa*

*Långsiktig trovärdig-
het . . .*

Det stora problemet ligger emellertid i politikens långsiktiga trovär- dighet. En av förutsättningarna för att Sverige långsiktigt skall kunna svänga in på en ny bana när det gäller inflation och tillväxt är att vi i Sverige förmår föra en ekonomisk politik som hänger ihop. Regering- ens långsiktiga ambition är att sänka skatterna i takt med neddragning-

*. . . kräver konsistent
politik*

ar av de offentliga utgifterna. De strukturella åtgärder regeringen presenterat har också denna inriktning. Regeringen visar i finansplanen en klar medvetenhet om vikten av att budgetpolitiken hänger ihop. Kalkylerna visar också att den ekonomiska politiken inte ger något ytterligare bidrag till budgetunderskottet 1992.

Man kan se två risker för att dessa ambitioner inte förverkligas. Den första är att nedgången i ekonomin skapar så kraftiga krav på finanspolitisk expansion att regeringen inte kan stå emot dessa. Den andra risken är att regeringen inte får igenom sin politik i riksdagen. Båda dessa utvecklingsvägar drar med sig högre räntor, vilket i sin tur gör att nedgången blir kraftigare än den annars skulle ha blivit. Med gamla svenska mönster för den ekonomiska politiken leder detta i sin tur till nya krav på arbetsmarknadspolitiska åtgärder och nya infrastruktursatsningar för att hålla uppe sysselsättningen. Detta kan antingen leda fram emot en ny devalveringssituation eller medföra att infasningsperioden mot en låg inflationstakt blir mera lång och plågsam än vad man nu föreställer sig.

Misslyckande kan ge ny devalvering eller plågsammare anpassning

3 Hur allvarligt är kostnadsläget?

Den "vändpunktsdebatt" som förekom under valrörelsen handlade i hög grad om i vilken mån ett internationellt konjunkturuppsving skulle dra Sverige med sig, och i vilken mån våra problem var "made in Sweden" bl a som ett resultat av en alltför hög lönekostnad per producerad enhet. Konjunkturrådets rapport 1991 drev i detta avseende tesen att den rent konjunkturrella delen i nedgången är begränsad. Orsaken till nedgången angavs istället vara att en alltför snabb löneutveckling underminerat Sveriges internationella konkurrenskraft. Rapportens första mening löd: "Sverige är nu på väg in i en akut kostnadskris."

Akut kostnadskris

Det kvantitativa underlaget för vår bedömning den gången utgjordes främst av den indexserie för relativ lönekostnad per producerad enhet (Relative Unit Labor Cost = RULC) i industrin som baseras på nationalräkenskapernas produktivitetssiffror. Detta var då den enda officiellt vedertagna indikatorn på Sveriges relativa kostnadsläge. Enligt tillgängliga data och Handelsbankens löneprognos för 1990–91 skulle Sverige under dessa två senare år hamna på en relativ kostnadsnivå som låg 7–10 procent över det läge som rådde omedelbart före 1981–82 års devalveringar. Det kostnadsförsprång som devalveringarna givit skulle alltså ha mer än förbrukats (se figur 3.1).

RULC från nationalräkenskaperna

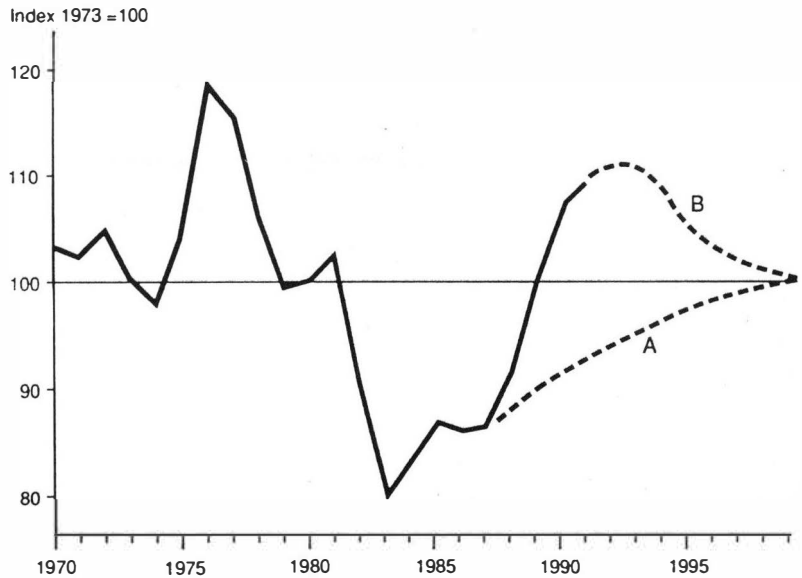
Om figur 3.1 ger en rättvisande bild av läget står Sverige nu inför den svårbemästrade uppgiften att för första gången under efterkrigstiden väsentligt sänka det relativa kostnadsläget utan att tillgripa ackommodationsåtgärder som yttre eller inre devalvering. 1991 års rapport handlade till stor del om hur den ekonomiska politiken skall hantera den nedgång i produktion och sysselsättning som är en nödvändig följd av att inflationsbekämpningen påbörjas först i ett läge där kostnadskrisen redan är ett faktum.

Sänka kostnadsläget utan ackommodation

Efter det att 1991 års Konjunkturrådsrapport publicerats framkom emellertid data, baserade på industristatistiken, som indikerade att produktivetsutvecklingen i industrin underskattats i nationalräkenskaperna, och att de senare därför gav en överdrivet dyster bild av vårt relativa kostnadsläge. Enligt de nya siffrorna återstod 1990 alltså c:a 10 procentenheter av den kostnadsförbättring som uppnåtts genom

Industristatistiken ger nya RULC-data, . . .

Figur 3.1
Relativ lönekostnad per producerad enhet i industrin 1970–1999, faktisk utveckling och två tänkta utvecklingsvägar, Sverige jämfört med 14 industriländer, svenska kronor, index 1973=100.



Anm: Prognos för 1990 och 1991.

Källa: Handelsbanken.

... som är mera positiva

Hur är läget idag, ...

... och vad betyder det för ekonomiska politiken?

1981–82 års devalveringar. Därmed borde den konkurrensutsatta sektorn kunna uppvisa en hygglig expansionskraft när väl den internationella konjunkturen förbättrades. Sverige skulle rentav ha en viss marginal kvar för ytterligare relativa kostnadshöjningar innan kostnadskrisen var ett faktum.

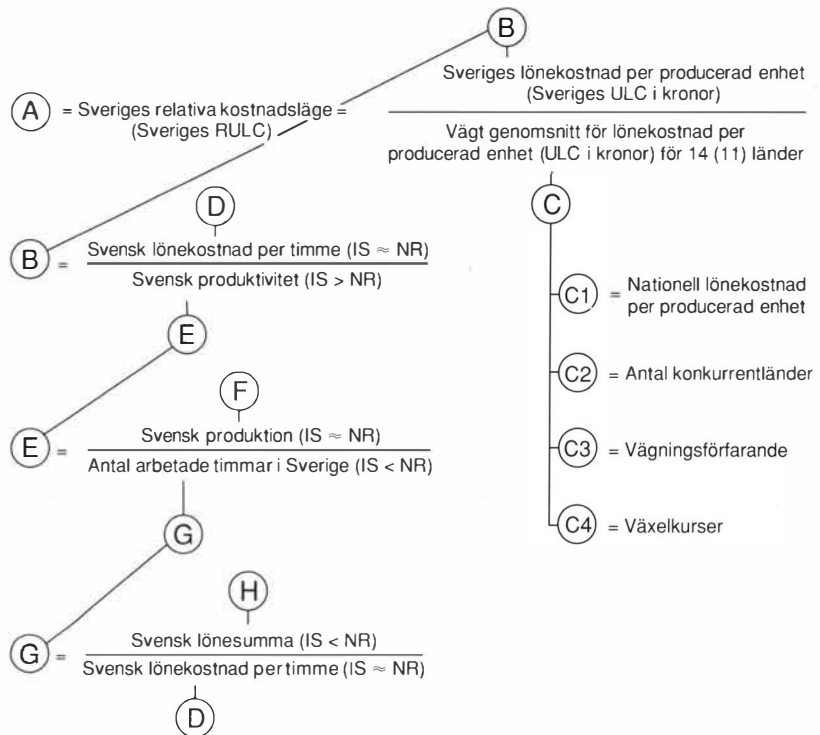
Mot denna bakgrund är det uppenbarligen av intresse att söka klarlägga hur det faktiskt förhåller sig med Sveriges internationella konkurrenskraft idag, och vad detta har för implikationer för den ekonomiska politiken. Detta är också syftet med föreliggande kapitel.

Vad säger statistiken om kostnadsläget?

De data om industrins relativa kostnadsläge som Konjunkturrådet stödde sig på i 1991 års rapport (liksom i rapporterna dessförinnan) härrörde från de svenska nationalräkenskaperna (NR). Debatten om kostnadsläget under 1991 hade sin grund i att nya data om den svenska produk-

Hur mäta RULC?

Figur 3.2
Sättet att beräkna Sveriges relativa kostnadsläge.



tivitetsutvecklingen framkom från industristatistiken (IS). Enligt IS hade den svenska industrin haft en snabbare produktivtetsutveckling under slutet av 1980-talet än vad nationalräkenskaperna visade, och därmed hade löneutvecklingen (som beräknades på samma sätt i de två källorna) haft ett lägre genomsnitt på kostnaden per producerad enhet.

Principskissen i figur 3.2 visar vilka tänkbara felkällor som existerar när man söker skapa ett mått på den relativa lönekostnaden per producerad enhet (RULC). Som framgår av skissen har nationalräkenskaperna och industristatistiken ungefär samma definition på lönekostnaden per timme och total produktion i sektorn. Däremot har nationalräkenskaperna en högre siffra på antalet arbetade timmar, vilket i sin tur beror på en högre uppmätt lönesumma. Ett problem som uppges vara upphov till diskrepansen är ”avknoppningarna” i industrin. Industrins avknoppade tjänsteföretag lär i större utsträckning ingå i lönesumman enligt nationalräkenskaperna än enligt industristatistiken.

NR har högre lönesumma

SCB utreder

Inom SCB pågår f n en utredning som har till syfte att fullständigt klarlägga orsakerna till diskrepanserna mellan nationalräkenskaper och industristatistik i detta avseende, och att föreslå ett enhetligt redovisningssystem. Utredningen avses bli klar till hösten 1992, och den förväntas få till resultat ett RULC-mått som ligger ungefär mitt emellan de två hittills använda. Fram till dess finns det anledning att göra två påpekanden. För det första att nationalräkenskaperna innehåller ett konsistenstest som innebär att de data som redovisas för produktion och produktivitet är förenliga med data för inkomster och förbrukning (efterfrågan). Det är naturligtvis viktigt att sådan förenlighet föreligger. För det andra att det här handlar om internationella jämförelser, varför det är viktigt att data konstrueras på samma sätt som i andra länder. Ett "mer korrekt" mått för Sverige som inte har sin motsvarighet i andra länder kan leda till sämre jämförelsetal än tidigare.

Konsistens viktigt

Internationellt jämförbara data nödvändigt

Som framgår av principskissen i figur 3.2 finns det emellertid fler tänkbara felkällor i försöken att mäta RULC för Sverige. Dessa felkällor ligger i "nämnaren", dvs i försöken att mäta den genomsnittliga lönekostnaden per producerad enhet i våra konkurrentländer (C1 t o m C4). De nationella måtten på lönekostnad per producerad enhet brukar hämtas ur en enhetlig källa (U.S. Bureau of Labor Statistics) och växelkursfrågan brukar inte heller vålla något problem (genomsnittet för året brukar användas). Däremot varierar praxis vad beträffar antalet konkurrentländer (11 resp 14 används) och vägningsförfarande (SCB och Konjunkturinstitutet har olika viktsystem).

Antal länder och vägning skiljer

Med hänsyn till alla dessa metodproblem finns det självklart inget entydigt "rätt" mått på det svenska kostnadsläget. Konjunkturrådet har istället valt att i figur 3.3 redovisa två extrema beräkningar. Den nedre kurvan har konstruerats så att det ger den för Sverige *mest gynnsamma* kostnadsutvecklingen, nämligen med IS produktivitetssiffror, 14 jämförelseländer och KI:s viktsystem. Den övre kurvan har konstruerats så att det ger den för Sverige *minst gynnsamma* kostnadsutvecklingen, nämligen med NR:s produktivitetssiffror, 11 jämförelseländer och SCB:s viktsystem. Med gemensam utgångspunkt 1980 blir som synes skillnaden mellan de två index-serierna 1989 nära 15 procentenheter. Detta får bli vårt mått på den osäkerhet som vidlåter beräkningarna. Vi har inte ens underlag för att hävda att "sanningen" skulle ligga någonstans mittemellan.

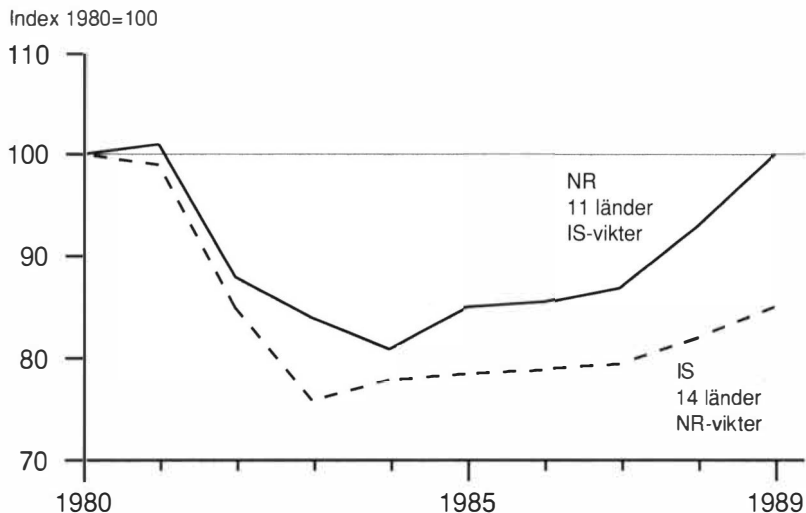
Skillnad mellan bästa och sämsta RULC . . .

. . . nästan 15 procentenheter

Med tanke på den stora osäkerhet som vidlåter beräkningar av Sveriges relativa lönekostnad per producerad enhet finns det god anledning

Figur 3.3

**Sveriges relativa
arbetskraftskostnad
per producerad enhet
1980–1989, bästa resp
sämsta möjliga utfall
av beräkningar, index
1980=100.**



Källa: Egna beräkningar

*Timkostnaden också hög
relativt andra länder*

att söka bilda sig en uppfattning om vår konkurrenskraft genom ett antal mer direkta mått. Tabell 3.1 visar arbetskraftskostnaden per timme för industriarbetare i några olika länder 1980 resp 1990 i procent av motsvarande kostnad i Sverige. Som framgår av tabellen har Tyskland och Japan knaprat in på vårt "försprång" under 1980-talet, men man kan fråga sig om arbetsproduktiviteten i vår industri idag är jämförbar med Tysklands, över 40 procent högre än i USA, 60 procent högre än i Japan och 70 procent högre än i Storbritannien. Om inte är våra löne-kostnader för höga.

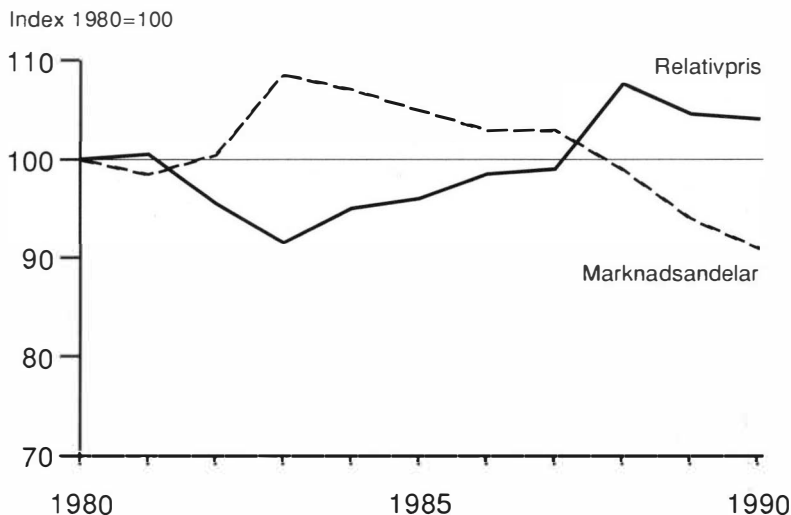
Tabell 3.1

**Arbetskraftskostnad
per timme för industri-
arbetare i några kon-
kurrentländer 1980 och
1990, procent av
arbetskraftskostnaden
per timme i Sverige.**

	1980	1990
Sverige	100	100
Tyskland	99	102
USA	79	71
Storbritannien	60	59
Japan	45	62

Källa: U.S. Bureau of Labor Statistics.

Figur 3.4
**Sveriges relativpris
 och marknadsandelar i
 volym för bearbetade
 varor 1980–1990, index
 1980=100.**



Källa: Konjunkturinstitutet.

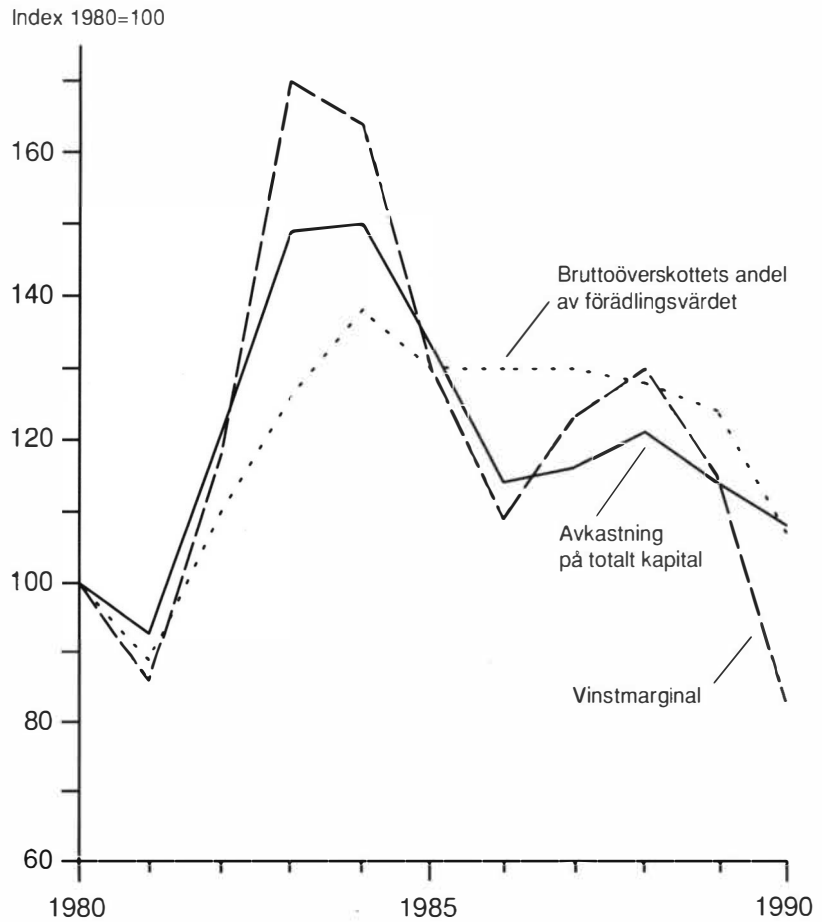
Relativpriserna stigit

Figur 3.4 visar svenska relativpriser och marknadsandelar i förhållande till 14 OECD-länder. De varierar naturligt nog omvänt med varandra: när priset på svenska produkter stiger i förhållande till konkurrenternas faller våra marknadsandelar och vice versa. Relativpriserna hade stigit kraftigt i samband med kostnadskrisen i mitten på 1970-talet och därefter sänkts genom 1976–77 års devalveringar. I förhållande till devalveringens storlek sänktes relativpriserna betydligt mindre 1981–83: en större del av devalveringseffekten användes uppenbarligen denna gång för att höja vinstmarginalerna. Med undantag för 1990 har relativpriserna stigit kontinuerligt efter 1983.

Marknadsandelarna fallit

Relativprisökningar behöver inte nödvändigtvis vara något negativt; givetvis är det en fördel för vårt land att den konkurrensutsatta sektorn omorienterar sig mot nya produkter som gör det möjligt att ta ut högre priser. Men, som framgår av figuren, förefaller det inte vara detta som har inträffat: snarare ser det ut som företagen tvingats vältra över kostnadsökningar på existerande produkter och som ett resultat härav förlorat marknadsandelar på världsmarknaden. Om man bortser från devalveringseffekterna 1976–78 och 1981–83 har Sverige i själva verket haft kontinuerligt fallande marknadsandelar på världsmarknaden. Utan devalveringar förefaller svensk export växa ungefär 2 procentenheter långsammare än världshandeln varje år.

Figur 3.5
Avkastning på totalt kapital, vinstmarginal och bruttoöverskottets andel av förädlingsvärdet i industrin 1980–1990, index 1980=100.



Anm: För 1990 används SCB:s skattade värden från den sk identiskredovisningen vad gäller avkastning på totalt kapital och vinstmarginal. 1990 års vinstmarginal gäller enbart företag med mer än 50 anställda. Beräkningen av bruttoöverskottsandel är exklusive petroleumraffinaderier och varv.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Figur 3.5 visar det kanske mest omedelbara måttet på svensk konkurrenskraft. Här anges tre olika mått på lönsamheten i den svenska industrin. Alla tre kurvorna ger en klar indikation på att den lönsamhetsförbättring som 1981–82 års devalveringar skapade hade förbrukats

Lönsamheten åter på nivå innan devalveringarna 1981–82

Kostnadskrisen jämförbar med 1970-talets

Företagsledarnas subjektiva syn

23 svar

1990. Indexserien över vinstmarginalen ger det mest alarmerande utslaget: enligt dessa data skulle vi redan 1990 ha varit tillbaka på den ursula lönsamhetsnivå som rådde på djupet av kostnadskrisen 1977–78. Bruttoöverskottsandelen och kapitalavkastningen ger dock en ljusare bild: den antyder att läget före 1980-talets devalveringar var ungefärligen återställt 1990.

En sammanvägning av alla dessa statistiska observationer ger knappast underlag för optimism: det finns inte mycket som tyder på att några devalveringsfördelar skulle finnas kvar. Tvärtom finns det starka indikationer på att Sverige 1991–92 går igenom en kostnadskris som är helt jämförbar med 1970-talets. Den stora skillnaden är att industrin denna gång är bättre rustad. Vid ingången av 1990-talets kostnadskris var industristrukturen bättre och soliditeten högre än inför 1970-talets. Å andra sidan finns det denna gång större frågetecken kring kostnadskrisens varaktighet, eftersom devalveringsvapnet inte längre finns till hands.

Vad anser företagsledarna om konkurrenskraften?

För att komplettera den statistiska bilden har Konjunkturrådet genomfört en mini-enkät (i brevform) till cheferna för ett antal företag i SNS-kretsen med omfattande utlandskonkurrens. Avsikten var att inhämta en subjektiv bedömning av kostnadsläge/konkurrenskraft i den svenska produktionen idag i förhållande till 1980. Vi passade samtidigt på att efterhöra företagsledarnas synpunkter beträffande åtgärder för att förbättra konkurrenskraften.

Enkäten utsändes i mitten på oktober till VD för 34 storföretag. Den skulle besvaras av VD eller medhjälpare, varvid dock VD skulle under-teckna svarsblanketten. I mitten på november var svarssituationen följande:

	Totalt	Verkstad	Skog	Övrigt
Svar	23	9	5	9
Ej svar	11	5	1	5

Enkäten avsåg uttryckligen enbart storkoncernernas svenska produktion. Svaren skulle avse enbart de produkter/produktgrupper som producerades under utlandskonkurrens och som medgav viss jämförbarhet bakåt i tiden.

Enkätens huvudfråga löd: "Hur bedömer Du kostnadsläget gentemot utlandskonkurrenterna idag jämfört med 1980 för dessa produkter/produktgrupper?" Svaren fördelade sig enligt följande:

*Sämre kostnadsläge
idag än 1980*

	Totalt	Verkstad	Skog	Övrigt
Väsentligt bättre	0	0	0	0
Något bättre	1	0	0	1
Ungefär lika	6	2	2	2
Något sämre	7	2	1	4
Väsentligt sämre	8	5	2	1

Konjunkturrådets kommentar: Den statistiska bilden av ett kostnads- läge i paritet med situationen före 1981–82 års devalveringar kan möjli- gen finna sin motsvarighet i de subjektiva bedömningarna i övrigindu- strin, men inte i skogsindustrin och definitivt inte i verkstadsindustrin, där situationen uppfattas som alarmerande. Man kan tänka sig tre för- klaringar till den stora skillnaden mellan statistik och bedömningar. *För det första* det begränsade urvalet med stark inriktning mot storföretag. *För det andra* att bedömningarna avser läget under hösten 1991, medan statistiken blott sträcker sig till 1990. *För det tredje* att det i enkätsvar av föreliggande slag kan föreligga en systematisk tendens att överdriva kostnadslägets allvar. Man bör dock inte utesluta förklaringen att kost- nadsläget faktiskt försämrats mer än vad som framgår av den statistiska redovisningen.

Företagsledarna ombads också rangordna de faktorer som låg bakom förändringen i kostnadsläget. Fem alternativ gavs. Här föll svaren ut sålunda:

*Låg produktivitet och
hög timlön viktigaste
förklaringarna*

	Rang				
	1	2	3	4	5
Utveckling av					
Timlön	8	8	5	0	0
Andra kostnader	3	8	8	0	0
Produktivitet	10	3	5	0	0
Växelkurs	1	2	3	7	1
Annat	1	0	0	1	0

Konjunkturrådets kommentar: Timlön och produktivitet är helt uppenbart de två viktigaste förklaringsfaktorerna bakom försämringen av kostnadsläget. Växelkursutvecklingen anses vara av underordnad betydelse. Företagsledarna ombads specificera orsaken till sämre produktivitetsutveckling. I de fall en orsak anges förekommer så gott som genomgående ”hög frånvaro” bland svaren.

För att få en viss siffermässig precision ombads företagsledarna svara på frågan: ”Hur mycket anser Du att de svenska lönekostnaderna (i ifrågavarande produktion) skulle behöva sänkas för att uppnå kostnadsparitet med de viktigaste konkurrentländerna?” Inga fasta svarsalternativ gavs. Svaren fördelade sig enligt följande:

*Paritet kräver 10–15
procent lägre kostnader*

	Totalt	Verkstad	Skog	Övrigt
Mindre än 10 procent	2	1	0	1
10–15 procent	14	5	4	5
Mer än 15 procent	4	3	0	1

Konjunkturrådets kommentar: Svaren visar en förvånansvärt hög grad av överensstämmelse till intervallet 10–15 procent. I några tunga verkstadsföretag anses läget vara betydligt värre. Uppgifter på 20–25 procent förekommer här.

*Kortsiktiga ekonomisk-
politiska ingrepp behövs*

Enkäten avslutades med ett antal frågor om företagsledarnas önskemål beträffande den ekonomiska politiken. Först frågades: ”Anser Du från Ditt företags horisont att åtgärder för att åstadkomma en *omedelbar* förbättring av den svenska konkurrenskraften är påkallade idag?” Här avsågs alltså uttryckligen kortsiktiga ekonomisk-politiska ingrepp i syfte att omedelbart sänka det svenska kostnadsläget. Svaret blev ett rungande ”Ja”; endast en enda företagsledare svarade nej. Företagsledare har alltså svarat ja på frågan även om de bedömt sin egen konkurrenskraft som hygglig.

Svaren följdes upp med en fråga om *vilka* åtgärder företagsledarna ansåg vara ändamålsenliga för att åstadkomma en omedelbar förbättring av konkurrenskraften. Fem fasta alternativ gavs, och svaren fördelade sig enligt följande:

*Sänk arbetsgivaravgif-
terna!*

	Ja	Nej
Devalvering av kronan	1	22
Sänkning av timlönen	11	11
Sänkning av arbetsgivaravgifterna	20	3
Sänkning av andra skatter på produktionen	16	
Annan åtgärd	9	

*Konjunkturrådet:
Icke-ackommodation!*

Konjunkturrådets kommentar: Budskapet om fast växelkurs har uppenbarligen gått hem. Högst på företagsledarnas önskelista står helt uppenbart sänkta arbetsgivaravgifter. Endast tre har nappat på Konjunkturrådets, produktivitsdelegationens och regeringens budskap om icke-ackommodation. Som tvåa på önskelistan kommer sänkta energiskatter: samtliga ja-svar på frågan om "andra skatter på produktionen" innehåller detta önskemål. Men här finns också önskemål om sänkta skogsvårdsavgifter, miljöavgifter, fastighetsskatter och kilometerskatter. Endast hälften av företagsledarna anser att en sänkning av timlönen är ändamålsenlig, trots att de flesta alltså anser att lönerna generellt ligger 10–15 procent för högt.

Avslutningsvis ombads företagsledarna svara på frågan: "Vilka åtgärder anser Du vara mest ändamålsenliga för att åstadkomma en långsiktig förbättring av den svenska konkurrenskraften?" Inga fasta svarsalternativ gavs, och det samlade resultatet blev en mycket lång önskelista över hela det ekonomisk-politiska fältet. Ett försök att gruppera svaren gav följande resultat:

*Många förslag på lång-
siktiga åtgärder*

	Antal företagsledare som angivit
Minskad/effektivare offentlig sektor, lägre skattetryck	11
Dämpad löneutveckling, lägre inflation, ändrad lönebildning	8
Minskad frånvaro, karensdagar, ökade självrisker i socialförsäkringarna	7
Ökad flexibilitet och ökat inflytande för arbetsgivaren över övertid, skiftgång, varselordning m m	6
EG-anpassning, EG-medlemskap	5
Satsningar på utbildning och FoU	5
Avreglering, stabilare spelregler	4
Förbättrad infrastruktur	2

Konjunkturrådet: Hårt omvandlingstryck!

Konjunkturrådets kommentar: Detta är företagsledarnas önskelista och den bör ej bli styrande för politiken. Mot företagsledarnas önskemål står Konjunkturrådets och produktivitsdelegationens synpunkt att produktivitsarbetet inom företagen gynnas bäst av ett hårt omvandlingstryck. Utöver de traditionella kraven på lägre kostnader, lägre skatter och mindre reglering finns dock många önskemål som kan vara väl värda att ta fasta på. Frånvaron är helt uppenbart ett mycket stort problem, liksom den upplevda bristen på inflytande över arbetsorganisationen (övertid, skiftgång etc) och vem som skall varslas. Företagsledarna har också önskemål om offensiva statliga satsningar vad gäller utbildning, utveckling och infrastruktur. Vi återkommer till dessa frågor i senare kapitel.

Kostnadsanpassning och strukturomvandling

Sammantaget förefaller alltså det mesta peka på att den svenska ekonomin går in i 1992 med ett relativt kostnadsläge som är alltför högt för att klara den samhällsekonomiska balansen. Som Brookingsrapporten underströk innebär den ensidiga tilltron till växelkurspolitiken i inflationsbekämpningen att den konkurrensutsatta sektorn får bära hela anpassningsbördan. Priset för den uppbromsning av inflationen som vi nu kan iakta är alltså förlorad utvecklingskraft i våra utlandskonkurrerande företag, och vi riskerar att gå in i låginflationssamhället med en underdimensionerad industrisektor.

Ändå menar vi att regeringen i dagens läge gör rätt i att inte ta fasta på den unisona maningen från näringslivet att söka lösa problemen med förlorad konkurrenskraft och vikande sysselsättning genom en radikal sänkning av arbetsgivaravgifterna. För sin ståndpunkt har regeringen anfört de traditionella skälen om avsaknad av "statsfinansiellt utrymme" och risk för förlorad trovärdighet i kampen mot kostnadsinflationen. Ett viktigare skäl mot en sådan ackommodationsåtgärd är sannolikt att den skulle eliminera det politiska och ekonomiska "omvandlingstryck" som nu håller takten uppe i reformarbete och produktivitsförbättringar.

Vi vill dock avslutningsvis i detta kapitel lägga till det ytterligare argumentet mot en isolerad kostnadsanpassning att den knappast kan anses tjäna syftet att förbättra den konkurrensutsatta sektorns expansionsmöjligheter. Erfarenheterna pekar nämligen på att tidigare kost-

Sänkt arbetsgivaravgift minskar omvandlingstrycket

Kostnadsanpassningar har inte avsedd strukturlösning

nadsanpassningar inte haft den strukturpåverkande effekt som varit avsikten.

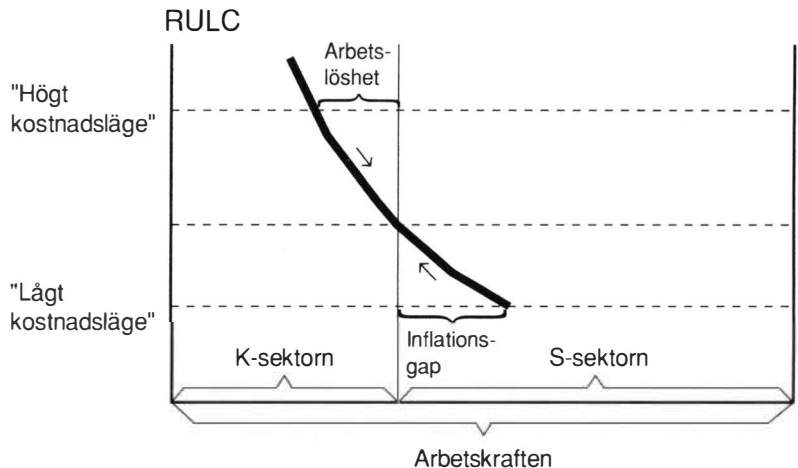
Resonemanget tar sin utgångspunkt i principskissen i figur 3.6 som visar hur den totala sysselsättningen i ekonomin fördelar sig mellan den konkurrensutsatta sektorn ("K-sektorn", dvs exportindustri och importkonkurrerande industri), som mäts från vänster till höger, och den skyddade sektorn ("S-sektorn", dvs offentlig sysselsättning – OS-sektorn – och privat verksamhet utan utlandskonkurrens - PS-sektorn), som mäts från höger till vänster. Längs den vertikala axeln mäts våra relativa lönekostnader per producerad enhet (RULC), och den lutande kurvan i figuren visar hur sysselsättningen i K-sektorn varierar omvänt med kostnadsläget: ju högre lönekostnader i Sverige desto lägre sysselsättning i den konkurrensutsatta sektorn. Sysselsättningen i den skyddade sektorn är däremot oberoende av kostnadsläget - den beror på efterfrågan från konsumtion, investeringar och offentlig sektor.

Vad är rimligt kostnadsläge?

Principskissen ger en uppfattning om svårigheten att definiera vad som *ur sysselsättningssynpunkt* är att betrakta som ett "rimligt" kostnadsläge: Full sysselsättning kan råda vid vilket kostnadsläge som helst, om bara sysselsättningen inom S-sektorn anpassas genom exempelvis variationer i den offentliga sysselsättningen eller i det inhemska efterfrågetrycket – dessa senare faktorer kan i allt väsentligt anses oberoende av kostnadsläget.

Situationen i Sverige vid 1970-talets början kan illustreras genom kostnadsindex 100 i figur 3.1. Den konkurrensutsatta sektorn svarade

Figur 3.6
Kostnadsläge och sysselsättning – en principskiss.



1970: full sysselsättning

då för ungefär en tredjedel av den totala sysselsättningen, och den offentliga sektorn samt privat S-sektor sysselsatte tillsammans resten av arbetskraften – vi hade alltså i princip full sysselsättning.

*Mitten på 1970-talet:
utslagning på gång i
K-sektorn, . . .*

Kostnadskrisen i mitten på 1970-talet innebar att våra lönekostnader per producerad enhet ökade med c:a 15 procent i förhållande till våra viktigaste konkurrentländer. Vi ser i principskissen hur detta tenderade att skapa en kraftig utslagning av sysselsättning i K-sektorn. Den resulterande ökningen i arbetslöshet kunde ha mötts genom en expansion av inhemsk efterfrågan och ökad offentlig sysselsättning – i någon mån blev detta också fallet. Men vårt relativa kostnadsläge återställdes mycket snart genom devalvering av den svenska kronan, och balansen på arbetsmarknaden återupprättades därigenom 1979–80 vid ungefär samma sektorstruktur som tidigare.

. . . men devalveringar . . .

*. . . gav kraftig impuls
till K-sektorn, . . .*

Genom 1981–82 års devalveringar sänktes vårt relativa kostnadsläge med c:a 20 procent, vilket markeras med index 80 i figur 3.1. Det framgår av figur 3.6 vilken kraftig expansionsimpuls som det nya kostnadsläget gav åt den konkurrensutsatta sektorn. Men tyvärr visade det sig att detta inte var en tillräcklig förutsättning för att åstadkomma en relativ utbyggnad av K-sektorn. Som framgår av figur 3.7 ökade visserligen dess andel av förädlingsvärdet med en dryg procentenhet åren 1983–84 men den hade 1988 återigen fallit tillbaka till 1982 års nivå.

*. . . men då full syssel-
sättning nås är det stopp*

Så snart svensk ekonomi närmade sig full sysselsättning vände alltså utvecklingen: för att K-sektorn skulle kunna expandera måste arbetskraft frigöras från OS-sektorn eller PS-sektorn. Den offentliga sektorns andel av förädlingsvärdet minskade visserligen med dryga 3 procentenheter efter devalveringarna. Men fr o m 1985 motverkades detta av en kraftig tillväxt i den privata skyddade sektorn.

*Nödvärdigt att K-sek-
tors relativpriser
stiger, . . .*

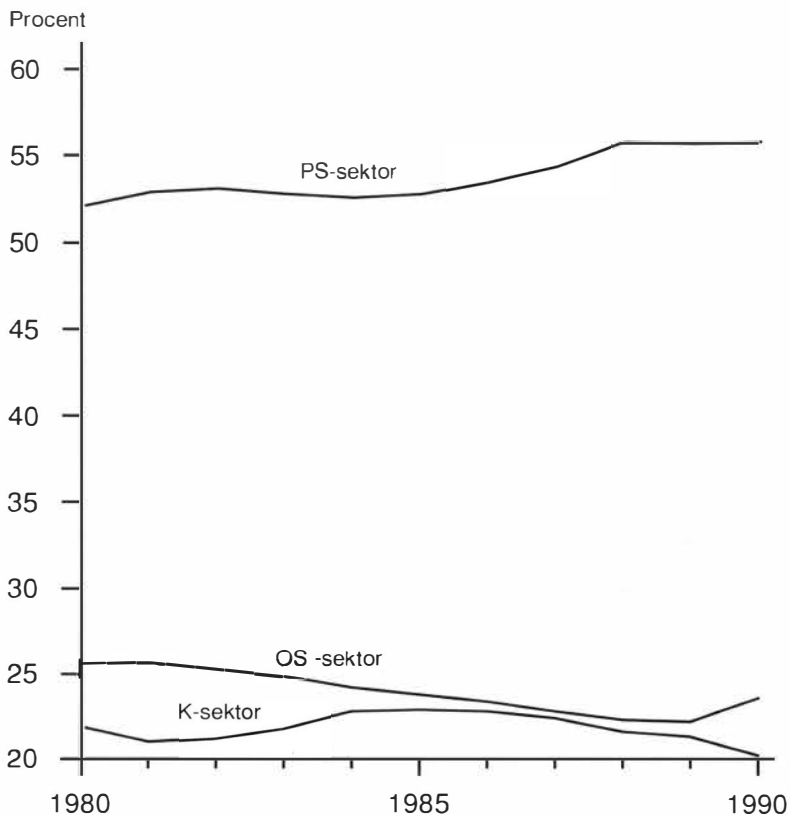
Vad gäller sysselsättningen skedde inte ens en tillfällig överföring av resurser till K-sektorn. Dess andel av antalet arbetade timmar låg i stort sett stilla på 21–22 procent efter 1981–82 års devalveringar, åtminstone fram till 1988. Därefter har dess andel av sysselsättningen fallit tillbaka.

*. . . men detta kom inte
till stånd*

För att få till stånd en relativ utbyggnad av K-sektorn hade det varit nödvändigt att priset på K-sektorns produktion stigit i *förhållande till* produktionen i S-sektorn. En sådan relativprisförskjutning hade möjliggjort en ökning av både det relativa löne- och vinstläget i K-sektorn och därmed hade den önskade resursöverföringen kunnat genomföras. Som vi ser i figur 3.8 kom någon sådan relativprisförskjutning aldrig till stånd; K-sektorns relativpris gentemot PS-sektorn kom aldrig att överstiga 1980 års nivå och efter 1984 var dess relativprisutveckling

Figur 3.7

Andel av förädlingsvärdet för konkurrensutsatt sektor (K-sektor), privat skyddad sektor (PS-sektor) och offentlig skyddad sektor (OS-sektor) 1980–1990, procent.



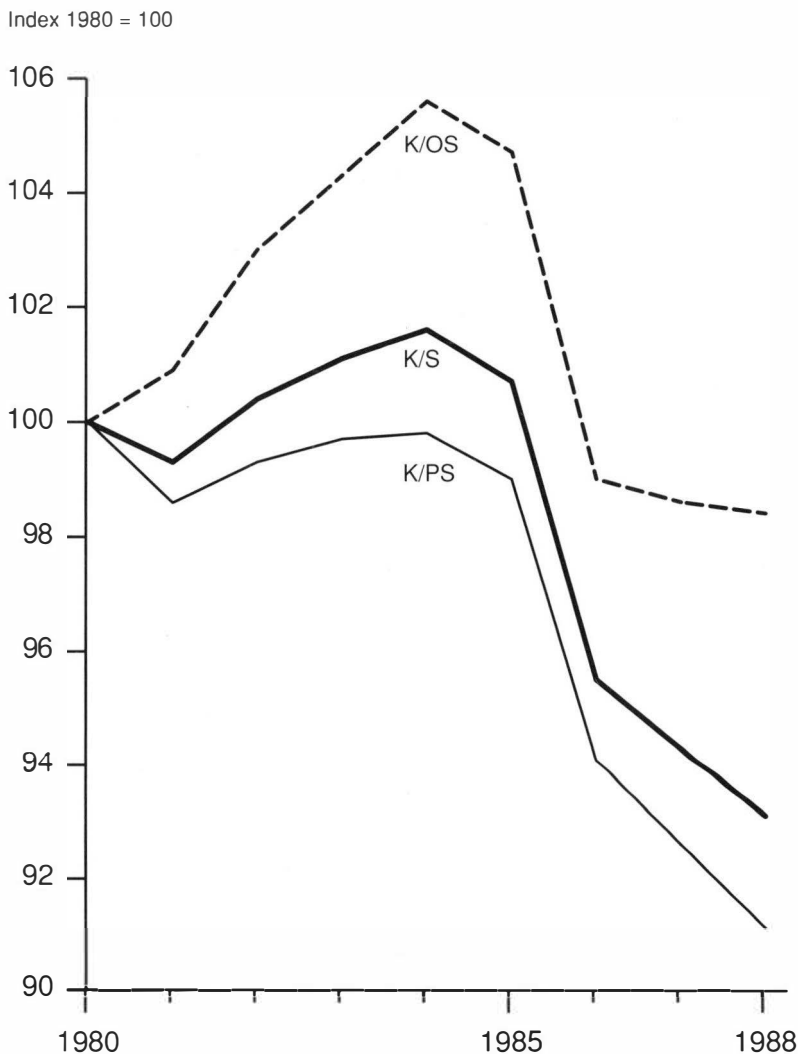
Anm: För 1989 och 1990 har tillverkningsindustrins och offentliga myndigheters förändring använts som proxy för K- resp OS-sektorn.

Källa: Statistiska centralbyrån.

mycket ogynnsam i förhållande till både PS- och OS-sektorn. Därmed blev det heller inte möjligt för K-sektorn att dra till sig resurser från resten av ekonomin, trots en internationellt sett mycket god konkurrenskraft.

Vid sidan av den externa konkurrenskraften är det alltså den *interna* konkurrenskraften, eller K-sektorns lönsamhet i relation till S-sektorns, som är avgörande för K-sektorns tillväxtkraft. En kraftig generell sänkning av arbetsgivaravgiften idag skulle gynna många sektorer i ekono-

Figur 3.8
K-sektorns relativpris-
utveckling gentemot
PS- och OS-sektorn
1980–1988, index
1980=100.



Anm: Relativpriset har beräknats som kvoten av respektive sektors implicita prisindex för förädlingsvärdet.

Källa: Statistiska centralbyrån.

min vid sidan av den konkurrensutsatta sektorn: kommunal verksamhet och bostadsbyggandet skulle också höra till vinnarna. Därför är risken stor att en sådan åtgärd skulle leda till en återupprepning av 1980-talets erfarenheter, om än vid ett lägre kapacitetsutnyttjande.

4 Är bytesbalansen ett problem?

Bytesbalansunderskott nästan varje år

Under de senaste två decennierna har bytesbalansunderskottet setts som ett av de mest tydliga balansproblemen i den svenska ekonomin. Visserligen har mätproblemen tidvis varit betydande, men efter alla statistikrevideringar som gjorts kvarstår bilden att den svenska bytesbalansen under denna period visat ett underskott i stort sett varje år.

En viss förbättring av bytesbalanssituationen ägde rum vid 1980-talets mitt, delvis som resultat av devalveringarna 1981 och 1982. Sedan 1986 har underskotten återigen vuxit. 1991 och 1992 minskar de dock på nytt. Denna minskning kan emellertid i huvudsak föras tillbaka på den kraftiga konjunkturedgången och det stora fallet i inhemsk efterfrågan som denna dragit med sig.

Samtidigt har avregleringen på de internationella kapitalmarknaderna skapat en ny situation där det nu blivit möjligt att utan större svårighet direkt på marknaden finansiera även stora och långvariga underskott i bytesbalansen. Därmed är risken i stort sett borta för att bytesbalansunderskottet skall kunna skapa ett omedelbart likviditetsproblem för ett land som Sverige. Mot denna bakgrund söker vi i detta kapitel utvärdera frågan om underskottet i bytesbalansen fortfarande kan betraktas som ett problem.

Underskott ett problem?

Bytesbalansen i en avreglerad värld

Under Bretton Woods-epoken . . .

Under efterkrigstiden fram till och med 1970-talet var de internationella betalningsströmmarna hårt reglerade inom ramen för Bretton Woods-systemet. Under denna tid kunde även relativt måttliga underskott i bytesbalansen leda till direkta finansieringssvårigheter. Ett lands valuta-reserv spelade då en viktig roll som buffert för att klara små och tillfälliga underskott i bytesbalansen.

Bestående underskott och snabbt krympande valuta-reserv var under denna period ett omisskännligt tecken på kris. När valuta-reserven inte räckte till fick underskotten täckas med internationella lån som vanligen fordrade medverkan av Internationella Valutafonden (IMF). Fon-

... ledde kris till IMF-program

den kunde förväntas ställa krav på den ekonomiska politiken i underskottslandet som ett villkor för långivningen. Att också utvecklade industriländer kunde hamna i finansieringskriser vad gäller bytesbalansunderskottet exemplifieras av Italien och Storbritannien. Båda dessa länder hamnade så sent som under 1970-talet i en situation där IMF:s medverkan till finansieringen av underskotten kopplades till av valutafonden sanktionerade saneringsprogram för den inhemska ekonomin.

Få ned underskott prioriterades

Under sådana omständigheter var det både naturligt och rationellt att bytesbalanssaldot fick en hög prioritet i den ekonomiska politiken. De ekonomiska och politiska kostnaderna för en valutakris kunde bli betydande. Därmed kom också i många länder jämvikt i bytesbalansen att fungera som en allmänt accepterad norm för den ekonomiska politiken. En försvagad bytesbalansposition var en signal att den ekonomiska politiken hade fått en alltför expansiv inriktning och det var dags för en åtstramning.

Ekonomisk-politisk norm

Avreglering ...

Den avreglering av de internationella finansmarknaderna som ägt rum under de senaste femton åren har gradvis förändrat bilden vad gäller underskottens finansiering. När nu avregleringen i de västliga industriländerna är i det närmaste total är också situationen beträffande bytesbalansunderskottens finansiering radikalt annorlunda än den var under regleringarnas och Bretton Woods-systemets glansdagar. Även relativt stora och långvariga underskott låter sig finansieras utan större problem. Exempelen på detta är många. Det mest näraliggande exemplet är naturligtvis de svenska bytesbalansunderskotten. Även när dessa låg kring 4 procent av BNP vid början av 1980-talet utgjorde själva finansieringen inte något problem. Finansieringen skedde då genom statlig upplåning på de finansiella marknaderna. Också dagens underskott har hittills finansierats utan svårigheter. Finansieringen sker nu genom upplåning av den privata sektorn.

... underlättade underskottens finansiering

Utöver Sverige har under 1980-talet en rad industriländer haft betydande underskott, som genomgående kunnat finansieras på de internationella finansmarknaderna. En debattfråga under 1980-talet har varit om det stora amerikanska underskottet verkat destabiliserande på världsekonomin. Helt klart är dock att några finansieringskriser liknande dem som Italien och Storbritannien råkade ut för under 1970-talet inte har uppstått, trots att underskotten under 1980-talet ofta varit större än de då aktuella.

Bytesbalansunderskottet och EG-integrationen

En grundförutsättning för att bytesbalansen som begrepp skall ha ett intresse är att det kan förknippas med en avgränsad nationell ekonomi. Inom denna ram har bytesbalansen ett stabiliseringspolitiskt intresse genom kopplingen till den nationella valutan och landets penningpolitik.

Marknad utan gränskontroller

På båda dessa punkter innebär EG-integrationen stora förändringar. Den inre marknaden syftar till att skapa en gemensam marknad utan gränskontroller. Det innebär att man kan förvänta sig en fortsatt företagsintegration i Europa, där företagens nationalitet alltmera blir en definitionsfråga. Också enskilda individers ekonomiska verksamhet kan förväntas bli alltmera mångnationell. Genom EG-integrationen går vi därmed mot en situation där ett lands ekonomi kommer att ha samma förhållande till EG-området som en enskild kommun eller landsdel idag har till landets ekonomi.

Sverige som en kommun i Europa

I denna nya situation kommer bytesbalansen att tappa alltmer av sin innebörd. Därtill kommer svårigheterna att mäta saldots storlek att öka. Ingen frågar idag efter bytesbalanssaldot för Stockholms kommun eller för Svealand. Det görs heller inte några försök till mätningar av kommuners eller landsdelars bytesbalanssaldon.

Så länge ett land har en egen valuta är parallellen med landsdelen eller kommunen inte fullständig. Bytesbalansen har en koppling till valutaflödena och därmed till landets penningpolitik. När Sverige blir alltmera integrerat i det europeiska valutasamarbetet förlorar emellertid också denna koppling i intresse.

”Goda underskott”

Många ekonomer har pekat på att avregleringen av de internationella kapitalmarknaderna liksom alla avregleringar är välfärdshöjande. Regleringarna lade på länderna den konstlade restriktionen att sparande och investeringar i landet skulle vara lika stora i varje tidpunkt. Det kan emellertid av många skäl vara naturligt att sparandet i ett land överstiger investeringarna och vice versa. Om man exempelvis tänker sig två länder med helt olikartad åldersstruktur kan det vara till gagn för båda länderna om det ena landet under en längre tid kan vara ett underskottsland medan det andra landet kan vara ett överskottsland.

I själva verket är det just detta argument företrädare för Japan brukar

En sparar och en annan investerar

*Sparare:
Exemplet Japan*

peka på när de vill förklara det stora japanska bytesbalansöverskottet. Den snabba framtida ökningen av äldre i den japanska befolkningen nödvändiggör ett högt sparande, vars avkastning kan användas under nästa sekel för att bidra till försörjningen av Japans åldrande befolkning. Andra länder med mindre extrem åldersstruktur kan då dra fördel av det japanska sparatet och använda detta för att finansiera en del av sina investeringar. Dessa länder blir då underskottsländer. Det är lätt att visa att såväl överskotts- som underskottsländer i princip drar fördel av situationen.

*Investerare:
Exemplet Spanien*

Ett annat fall som på en fri marknad genererar en överskotts- och underskottssituation är om kapitalavkastningen av något skäl är särskilt hög i ett enskilt land. I detta fall är det naturligt att investeringarna i landet överstiger det inhemska sparatet. Landet i fråga blir då ett underskottsland, medan det skapar en överskottstendens i andra länder. Ett ofta anfört exempel av samma typ är de stora svenska bytesbalansunderskotten kring sekelskiftet. Ett mer aktuellt exempel är Spanien, där den avreglering av ekonomin som följde på Francoregimens avveckling skapade förutsättningar för en dynamisk ekonomisk utveckling med en hög potentiell avkastning på investeringar. Detta ledde till en investeringsboom i Spanien, där utländska direktinvesteringar har spelat en viktig roll. Eftersom sparatet i Spanien inte gått upp i samma mån har Spanien fått betydande underskott i bytesbalansen.

”Goda underskott” kan naturligtvis också uppkomma i olika landsdelar inom en nation. Ett typiskt mönster i regionala problemområden är att sparatet i bank är större än låneefterfrågan. I mera expansiva områden är situationen den omvända. Detta tyder på att en bytesbalanskalkyl för tillbakagående områden i exempelvis Sverige skulle visa på överskott medan de expansiva områdena med stor investeringsaktivitet skulle visa på underskott.

Underskott som tecken på obalans

Att underskott i bytesbalansen också kan vara problematiska demonstreras av den djupgående skuld kris som många länder befinner sig i sedan flera år tillbaka, och som de har mycket svårt att ta sig ur.

*Lönsamma investeringar
nödvändigt*

Ett centralt villkor för att en underskottsepisod skall vara lyckosam är att investeringarna i underskottslandet ger en avkastning som är högre än räntan på de lån som tas upp för att finansiera underskotten.

Vad gäller flera av skuldskrisländerna kan man peka på att detta villkor inte har varit uppfyllt. I många fall har underskotten använts för konsumtion eller för att finansiera projekt som inte givit någon lönsamhet. Investeringarna har då inte genom sin avkastning kunnat bidra till att betala räntor och amorteringar på lånen. Därmed har de inte kunnat hindra en försämring av skuldsituationen. Mexico utgör ett exempel på detta.

*Offentliga underskott
riskabla*

Att offentliga investeringar inte alltid är förknippade med lönsamhetskrav innebär att riskerna är större med underskottssituationer som kan föras tillbaka på ett underskott i den offentliga budgeten. Detta synsätt har haft stor betydelse i debatten om de amerikanska underskotten i budget och bytesbalans, de så kallade "twin deficits".

Privata underskott bra?

Storbritanniens förre finansminister Nigel Lawson har energiskt drivit ståndpunkten, att om den statliga budgeten bara är i balans så finns det ingen anledning att bekymra sig över ett underskott i bytesbalansen. Då innebär ju ett underskott i bytesbalansen att investeringarna är större än sparandet i den privata sektorn. Eftersom denna själv står för upplåningen till underskottet borde man kunna förvänta sig att avkastningen på de gjorda investeringarna överstiger räntan. Ett underskott skulle då i enlighet med Lawsons ståndpunkt snarast vara ett tecken på att möjligheterna att få avkastning på investeringar i landet är goda.

Underskott och skatteklir

*Skatter och subventioner
snedvrider*

Det finns emellertid viktiga fall då denna slutsats inte kan dras. Om skattelagstiftning eller subventioner snedvrider relationen mellan upplåningskostnader och avkastning, så kan det ur individens eller företagets synpunkt vara lönsamt att genomföra investeringar som har en lägre avkastning än låneräntan.

I själva verket finns sådana snedvridningar i större eller mindre grad i alla industriländer. Detta framgår av ett par kartläggningar, som gjorts inom OECD, av "skatteklirarna" vad gäller kapitalkostnaderna för investeringar i olika industriländer. Resultaten av den undersökning som publicerades 1987 har tidigare redovisats i Konjunkturrådets rapport 1990. Där framgick att skillnaderna vad gäller skattekliren mellan länderna var betydande. Sverige hade en extrem position med en skatteklir som innebär att skattesystemet i kombination med den höga inflationen sänkte

Negativ finansieringskostnad

kapitalkostnaden för lånefinansierade investeringar med drygt 7 procentenheter. Om exempelvis den reala bruttofinansieringskostnaden var 5 procent så hamnade den reala nettofinansieringskostnaden på –2 procent. Det skulle betyda att en lånefinansierad nyinvestering var lönsam även om bruttoavkastningen på själva investeringen var noll.

Minskade skattekilrar

I en senare undersökning avseende 1990 och 1991 kvarstår bilden av betydande skillnader mellan länderna. För svensk del är det av intresse att konstatera att skattereformen väsentligt minskat skattekilarna. Efter skatteomläggningen har därför Sverige en position som i detta avseende ligger nära genomsnittet i OECD. I tabell 4.1 redovisas skattekilarna för lånefinansierade investeringar i OECD-länderna.

Tabell 4.1
Skattekilrar i olika länder för lånefinansierade investeringar vid 5 procents realränta och 1990 års inflationstakt, procentenheter.

USA	0,9
Japan	–0,8
Tyskland	0,7
Frankrike	–0,1
Storbritannien	2,4
Italien	–2,8
Canada	3,3
Australien	3,0
Belgien	–1,4
Nederländerna	2,9
Spanien	3,9
Sverige	0,6
OECD	0,1
OECD exkl Turkiet	0,8

Källa: Taxing Profits in a Global Economy, OECD, Paris 1991.

Avreglering och stora skattekilrar: . . .

Avregleringen av de internationella kapitalmarknaderna har inneburit att de snedvridande effekterna av skatte- och bidragsregler vad gäller investeringar och sparande förstärkts. I en ekonomi med avskärmad kapitalmarknad kommer en hög kapitalbeskattning i kombination med en gynnsam bolagsbeskattning att skapa en tendens till lågt sparande och höga investeringar. När efterfrågan på kapital ökar och utbudet minskar stiger räntan före skatt. Därmed motverkas den snedvridning i den reala ekonomin som skattesystemet ger upphov till. När avskärmingen av kapitalmarknaden försvinner genom en internationell avreg-

*... låna i hemlandet,
investera i utlandet, ...*

*... vilket således ökar
underskottet*

*Finanspolitisk åtstram-
ning fel*

Ändra skattereglerna!

*Bytesbalansen tidigare
en norm*

Nu krävs andra normer:

lering får emellertid de snedvridande effekterna av skattesystemet fullt genomslag, eftersom upplåningen nu kan ske till internationellt bestämda räntor. I exemplet ovan kan vi alltså vänta oss en lånefinansierad investeringsexpansion, där en hel del av investeringsökningen sker utomlands.

Den resulterande ökningen i bytesbalansunderskottet speglar i detta exempel en grundläggande obalans i ekonomin. Också budgetunderskottet kan förväntas växa, eftersom såväl upplåning som investeringar har en skattesubvention. Den traditionella stabiliseringspolitiska reaktionen på ett sådant läge är någon form av finanspolitisk åtstramning. I det angivna exemplet är emellertid inte en sådan politik adekvat. Den grundläggande snedvridningen kvarstår även efter momshöjning eller en neddragning av de offentliga utgifterna, varför underskotten mycket väl kan bli opåverkade av åtgärden. Den åtgärd som krävs för att skapa balans är istället förändringar i de skatteregler som skapat den grundläggande obalansen.

Normer för politiken i en avreglerad värld

På Bretton Woods-systemets tid var ett växande bytesbalansunderskott en självklar signal till en finanspolitisk åtstramning, eftersom ett växande underskott snabbt kunde skapa en likviditetskris. Det tvingande samband mellan bytesbalans och ekonomisk politik som då rådde har lett till att jämvikt i bytesbalansen under lång tid har kommit att betraktas som ett kritstreck för den ekonomiska politiken.

Som vi har sett av ovanstående diskussion är detta synsätt inte längre hållbart. Att möta ett växande bytesbalansunderskott med en finanspolitisk åtstramning kan i många fall vara en direkt felaktig politik. Detta innebär emellertid inte att den avreglering och internationaliseringsprocess som vi genomgår generellt sett ökar rörelsefriheten i den ekonomiska politiken. Mot bakgrund av den tidigare diskussionen måste man ställa upp ett antal *andra* normer eller krav på den ekonomiska politiken i ett enskilt land i en finansiellt avreglerad värld med fasta växelkurser:

– Budgetunderskottet. Flera av de stora betalningskriserna under de senaste decennierna har drivits fram av en alltför stor offentlig upplåning, som kanaliserats till investeringsprojekt med en väsentligt lägre

– *Maximalt budgetunderskott . . .*

. . . 3 procent av BNP inom EG

– *Miniminivåer på kapitalbeskattningen*

Om sådana normer utgör underskott inget problem . . .

. . . men fortsatt växelkursrisk

Upplåningsnormen försvinner

avkastning än upplåningsräntan. En sådan situation undviks om landet sätter upp en norm som anger den största tillåtna storleken på det statliga budgetunderskottet.

Allteftersom ambitionsnivån i det europeiska valutasamarbetet höjs så ökar kravet på budgetdisciplin i de enskilda länderna. Eftersom länderna genom den fasta växelkurspolitiken är bundna till varandra vad gäller penningpolitiken uppstår ett krav på konvergens mellan länderna också när det gäller finanspolitiken. En mycket expansiv finanspolitik i ett eller ett par enskilda länder kan annars skapa ett krav på penningpolitisk åtstramning i hela området, vilket i praktiken innebär att de mera expansiva länderna exporterar arbetslöshet till de mindre expansiva länderna. Därför finns nu planer på att som ett krav inom EMS-samarbetet införa ett tak för budgetunderskottet i de enskilda länderna motsvarande 3 procent av BNP.

– Harmonisering av skatter och subventioner på framförallt kapital sidan. Bakgrunden till detta krav har redan belysts. Här finns en stor sannolikhet för skattekonkurrens mellan länderna i den meningen att länderna tävlar om att ha den lägsta kapitalbeskattningen för att därigenom kunna locka till sig kapital från hela EG-området. Detta kommer troligen att leda till att miniminivåer för kapitalbeskattningen införs.

Om de ovan angivna normerna efterlevs bör det i princip inte finnas anledning att oroa sig för ett underskott i bytesbalansen, eftersom detta måste hänföra sig till en upplåning till investeringar i den privata sektorn, där man i huvudsak kan anta att upplåningsräntan har ställts mot den förväntade avkastningen i investeringsprojekten.

Detta hindrar inte att en kraftigt ökad upplåning i ett enskilt land kan komma att innebära att växelkursförväntningarna påverkas negativt. Växelkursrisken bör i så fall också få slå igenom på den privata sektorns upplåningskostnader. Detta säkerställs genom att staten inte träder in och tar växelkursrisken, utan begränsar sin egen upplåning till det egna landets valuta. Upplåningsnormen bygger på föreställningen att staten eller riksbanken genom sina aktioner kan påverka ränteläget till någon del. Även här kommer en fortgående EG-integration att förändra bilden. Ju fastare det europeiska valutasamarbetet kommer att bli, desto mindre kommer växelkursrisken att vara för de enskilda länderna. Därmed kommer också betydelsen av upplåningsnormen gradvis att minska.

Den svenska bytesbalanssituationen

*Kapitalavkastningen
stod för försämringen*

*Låg direktavkastning,
men marknadsräntor*

*Vinstnivå krävde
svenska skatteklilar,
vilket gjorde att utlandet
inte investerade här,
men väl vi i utlandet*

*Skatteomläggningen
ändrat förutsättningarna*

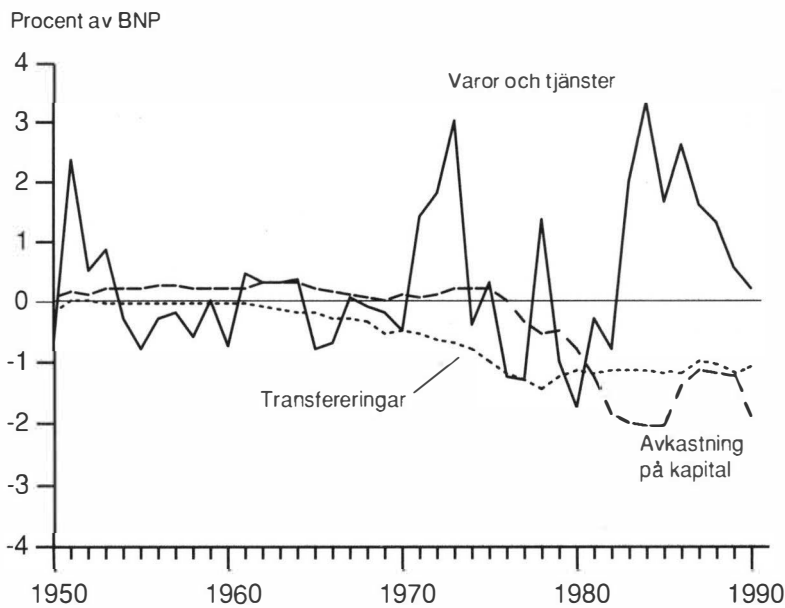
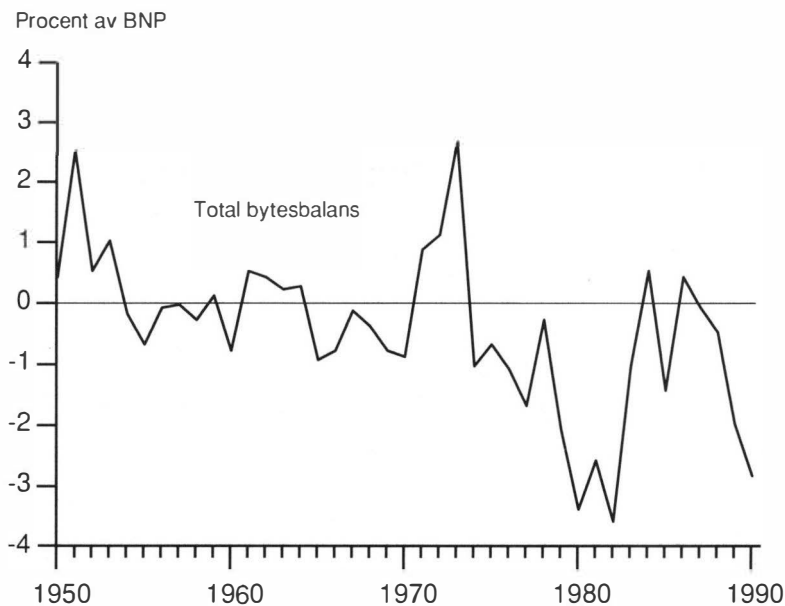
Av figur 4.1 framgår att den försämring som skett i den svenska bytesbalansen under 1980-talet i huvudsak hänför sig till en försämring i kapitalavkastningsnettot. Bakgrunden till detta har i sin tur varit en mycket kraftig förändring i den svenska direktinvesteringsbalansen. Investeringarna har gjorts i tillgångar med låg direktavkastning medan den motsvarande upplåningen har fått betalas till löpande marknadsräntor. På så sätt har underskottet i kapitalavkastningsnettot uppstått. Direktinvesteringsbalansen har alltså försämrats, samtidigt som den inhemska investeringsnivån ända fram till slutet av 1980-talet förblev hög. En viktig förklaring till denna utveckling är sannolikt de extrema skatteklilar Sverige hade i kapitalbeskattningen före skattereformen. När kredit- och kapitalmarknaderna avreglerades kring mitten av 1980-talet kom den svenska situationen att likna det stiliserade exempel på effekten av skattemässiga snedvridningar som gavs ovan.

När avregleringarna skedde var det alltså bäddat för en mycket kraftig lånefinansierad investeringsexpansion. Till den del den ägde rum i Sverige kom den att bidra till en sänkning av räntabiliteten före skatt. Därmed fick Sverige en vinstnivå som krävde svenska skatteklilar för att det skulle vara intressant att investera. Någon utländsk investeringsupp gång ägde därför inte rum i Sverige. Däremot skedde en dramatisk ökning av de svenska direktinvesteringarna i utlandet – en ökning som drevs fram av kombinationen av hög internationell kapitalavkastning och låga svenska förräntningskrav. Tydligast kom detta fram på fastighetssidan där svenska investerare med mycket hög belåning lyckades få till stånd en väsentlig reduktion av direktavkastningen på fastigheter i flera av de största europeiska städerna.

Sannolikt har de stora skatteomläggningarna 1990 och 1991 i huvudsak undanröjt denna grund för den svenska obalansen på direktinvesteringssidan. Den refererade OECD-undersökningen stöder denna uppfattning. Detta har i kombination med bakslagen på fastighetsmarknaden medverkat till att direktinvesteringsbalansen svängt om dramatiskt, så att utländska investeringar i Sverige och svenska i utlandet nu ungefärligen balanserar varandra. Därtill har de inhemska investeringarna fallit mycket kraftigt, vilket också bidragit till att förstärka bytesbalansen.

I ett mera långsiktigt perspektiv kan man förvänta sig att ett högt investeringsläge, vid ett neutralt skattesystem, måste grundas på ett gott

Figur 4.1
**Sveriges bytesbalans
 1950–1990, totalt och
 uppdelat på kompo-
 nenter, procent av
 BNP.**



Källa: Sveriges riksbank.

Utlandets intresse ökar

*Bytesbalansunderskottet
på väg rättas till . . .*

*. . . men istället oroar
budgetunderskottet*

vinstläge. Därmed kommer höga investeringar inte i samma grad som tidigare att ge en negativ effekt på bytesbalansen. Ytterligare en faktor som talar för en förbättring av bytesbalansen är att de värdefall vi nu ser på svenska tillgångar på sikt kommer att leda till att direktinvesteringsbalansen svänger genom att utländska investerare i ökad utsträckning kommer att förvärva tillgångar i Sverige.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska bytesbalansunderskottet har sin grund i inhemska obalanser, som delvis är på väg att rättas till. Harmoniseringskravet på skattesidan förefaller vara på väg att uppfyllas. Däremot är vi inne i en situation med snabbt växande budgetunderskott. En del av denna underskottsökning är konjunkturberingad, men en betydande del har uppkommit genom direkta åtgärder från regeringens sida. Därtill kan man förvänta sig att arbetslösheten inte på lång tid kommer under dagens nivå. Därför kan den del av underskottet som hänför sig till arbetslösheten betraktas som strukturell. Det betyder att det långsiktigt finns krav på nedskärningar av offentliga utgifter för att minska budgetunderskottet.

5 Skattesystemet i ett integrerat Europa

Omställningar i skattesystemet

EG-integrationen kommer att tvinga fram en rad omställningar i den svenska ekonomin. Några av de mest dramatiska förändringarna kommer att äga rum inom skattesystemet, eller snarare inom den offentliga sektorn i vid mening. I detta och följande kapitel tar vi upp några av de anpassningskrav som kommer att ställas på Sverige inom den närmaste femårsperioden.

Sverige – en kommun i Europa

En kommun i Europa

Det skattemässiga manöverutrymme Sverige kommer att ha i ett integrerat Europa illustreras av situationen för en kommun i ett land. Det finns naturligtvis många skillnader av konstitutionell och annan art, men de rent ekonomiska likheterna är ändå stora.

Kommunal skattekonkurrens

En kommun har rätt att beskatta sina invånare, men möter den begränsning som ligger i att hög kommunalskatt leder till utflyttning över kommungränsen och svårigheter att dra till sig nya skattebetalare. Kommunerna hade tidigare också rätt att ta ut bolagsskatt, men där var begränsningen tydligare; företag är ännu mer lättflyktiga än fysiska personer. Bägge dessa exempel på problemet med "skattekonkurrens" mellan kommunerna kan direkt översättas till förhållandet mellan staterna i det integrerade Europa.

Exemplet New York

En välkänd illustration till de krafter som är i rörelse utgörs av politiken i New York City på 1960- och 1970-talen. Där strävade man efter att skapa ett modernt välfärdssamhälle genom att höja olika bidrag till svaga grupper, vilket resulterade i en ökad inflyttning av människor som tillhörde dessa grupper. De ökade kommunala utgifterna skulle finansieras med höjda skatter, vilket resulterade i att såväl välsituerade personer som företag flyttade till närbelägna delstater som New Jersey och Connecticut. Härigenom inträffade det att utgifterna ökade mer än beräknat samtidigt som skatteunderlaget vek. Detta medverkade till den

Komplicerade samband . . .

. . . mellan utgifter och inkomster

Skatt på arbete och kapital

kommunalekonomiska kris som anfrätte kommunalpolitiken i New York under slutet av 1970-talet.

Exemplet illustrerar den typ av problem som kommer att möta den enskilda staten i ett integrerat Europa. Man bör observera att sambanden är ganska komplicerade; det är inte så att skatter som är högre än i omvärlden alltid leder till en krympande skattebas, och det är inte heller så att utgifter som är mer generösa än i omvärlden alltid leder till en massiv inflyttning av bidragstagare. Totaleffekterna beror på ett komplicerat samspel mellan kommunens/statens inkomster och utgifter. För enkelhets skull kommer vi dock att diskutera inkomsterna och utgifterna var för sig. Resten av detta kapitel kommer således att ägnas åt en mer detaljerad diskussion av harmoniseringskraven på skattesidan, medan kapitel 6 ägnas åt harmoniseringskraven vad gäller utgifterna.

Olika typer av skatter

Det svenska skattetrycket hör till de allra högsta i världen. Detta faktum, och de problem detta medför vad gäller incitamenten till arbete och sparande, diskuterades relativt utförligt i 1991 års rapport från Konjunkturrådet. För att få en bild av de speciella problem som uppstår i en internationaliserad värld är det lämpligt att ta upp de olika typerna av skatter var för sig. Det visar sig nämligen att Sverige inte har högre skatter än omvärlden på alla områden; och det visar sig att alla typer av skatter inte behöver harmoniseras.

Det kan vara instruktivt att dela upp inkomstskatten i två kategorier på det sätt som gjorts i tabell 5.1.

Tabellen bör läsas med en viss försiktighet. Arbetsgivaravgifterna framstår i vissa fall som låga enbart därför att dessa lagstadgade sociala avgifter till en del inte betalas in av arbetsgivarna, utan av de anställda; när man ska avgöra huruvida det är fråga om en skatt eller en försäkringspremie måste man dessutom ta hänsyn till vilken koppling det finns på det individuella planet mellan inbetalade avgifter och utfallande förmåner. Vad gäller moms anges i tabellen endast den s k standardsatsen. I de flesta länder tillämpas lägre skattesatser för vissa varor, t ex livsmedel.

Vad gäller bolagsskatten säger en officiell procentsats som den i tabellen så gott som ingenting om den effektiva beskattningen; exempelvis kan förmånliga nedskrivnings- och värderingsregler innebära att

Tabell 5.1

Marginalskattesatser i några europeiska länder.

	Skatt på arbete			Skatt på kapital		
	Personlig inkomstskatt	Arbetsgivaravgift	Moms	Personlig inkomstskatt	Förmögenhetsskatt	Bolags-skatt
Sverige	30–50	38	25	30	1,5–3	30
Danmark	45–68	0	25	45–68	1	40
Tyskland	19–53	19	14	19–53	0,5	56
Frankrike	Max 57	40	19	Max 57	0,5	39
England	25–40	11	15	25–40	0	35

Källor: OECD, SAF och Skattebetalarnas förening.

den verkliga skatten, trots en hög officiell skattesats, i praktiken är lika med noll. Till detta kommer att eventuell dubbelbeskattning skapar ett intrikat samspel mellan bolagsskatten och den personliga inkomstskatten. Ovanpå allt detta spelar även myndigheternas kontrollmöjligheter in. Exempelvis är Sverige ett av de få länder där bankerna har rapporteringsskyldighet för kapitalinkomster (ett förhållande som kan komma att uppfattas som en konkurrensnackdel för det svenska banksystemet i framtidens Europa). Rent allmänt kan man nog säga att den personliga inkomstskatten på kapital är högre i Sverige än i omvärlden – inte därför att skattesatserna är högre, utan därför att basen är bredare.

Vi låter tabell 5.1 tjäna som utgångspunkt för en diskussion av de harmoniseringskrav som i framtiden kommer att ställas på det svenska skattesystemet. Det finns i detta sammanhang ingen anledning att gå in på en detaljerad diskussion om vad de verkliga, effektiva skattesatserna är i det enskilda fallet. Vi nöjer oss här med att konstatera, att det svenska skattetrycket, totalt sett, är högre än i omvärlden. Detta är en nödvändig följd av att den offentliga sektorns utgifter, räknade som andel av BNP, är högre än i något annat EG-land.

*Svenska skattetrycket
högre*

Personlig inkomstskatt på arbete

Personlig inkomstskatt . . .

Ett svenskt medlemskap i EG innebär att hela Europas arbetsmarknad öppnas för oss; vilken svensk som helst kan fritt söka arbete inom alla EG-länder, och vilken "EG-medborgare" som helst kan fritt söka arbete här. Trots de barriärer som skapas av språk- och kulturskillnader är det troligt att detta med tiden kommer att innebära en ökning av arbetskraftens rörlighet. Hur känslig arbetskraften är för skillnader i skatter är

*. . . och ökad rörlighet
för arbetskraft . . .*

dock en öppen fråga; de försök som gjorts att uppskatta effekterna på migrationen av ett svenskt EG-medlemskap¹ tyder dock på att arbetskraften inte är särskilt lätttrölig.

... tenderar utjämna skattesatser, ...

... men svensk skattesänkning inte akut

Resultatet blir i alla händelser en viss press i riktning mot en utjämning av marginalskattesatserna inom EG – åtminstone för höginkomsttagare. Som framgår av tabell 5.1 är emellertid de svenska marginalskattesatserna efter skattereformen inte uppenbart högre än omvärldens, och detta gäller även för höginkomsttagarna. Slutsatsen av detta skulle då bli att det inte finns någon uppenbar risk att så många svenska höginkomsttagare skulle söka arbete utomlands, att en ytterligare sänkning av marginalskatten på arbete skulle vara omedelbart nödvändig. Å andra sidan förefaller inte den svenska inkomstskatten så attraktiv att den skulle utgöra ett självständigt skäl för EG-arbetskraften att söka sig till Sverige.

Arbetsgivaravgiften

Arbetsgivaravgiften ...

... på 37,47 procent ...

... är egentligen många olika avgifter, ...

... som kan kallas skatter

Hur påverkas denna slutsats om vi även tar hänsyn till arbetsgivaravgiften? För att besvara denna fråga bör vi först notera att det vi i dagligt tal kallar arbetsgivaravgiften består av ett antal olika avgifter som finansierar olika slags socialförsäkringar. Den totala arbetsgivaravgiften på 37,47 procent i Sverige fördelar sig på sjukförsäkringsavgift (10,10%), folkpensionsavgift (7,45%), ATP-avgift (13,00%), delpensionsavgift (0,50%), barnomsorgsavgift (2,20%), arbetsskadeavgift (0,90%), arbetsmarknadsavgift (2,16%), arbetarskyddsavgift (0,35%), vuxenutbildningsavgift (0,27%), lönegarantiavgift (0,20%) och allmän löneavgift (0,34%)

Socialförsäkringsavgifterna är skatter i den meningen att de är obligatoriska. De är försäkringspremier i den meningen att de är knutna till förmåner. Dessa förmåner är emellertid obligatoriska; om man bor i Sverige får man ett ”paket” bestående av en avgiftsskyldighet och en rättighet till vissa förmåner. Dessutom är avgifterna skatter i den speciella meningen att förmånen för den enskilda individen ofta inte är knutna till hur mycket just han eller hon betalat in i form av avgifter.²

”Barnomsorgsavgiften” kan här utgöra ett illustrativt exempel. Alla har rätt till barnomsorg, oavsett om man som höginkomsttagare har betalat in stora belopp i barnomsorgsavgift eller om man som nolltaxerare inte har betalat in någonting alls. Alla är dessutom skyldiga att

betala in 2,20 procent av lönen i form av barnomsorgsavgift, oavsett om man har barn eller inte. En rimligare beteckning på alla dessa "avgifter" är därför "löneskatt".

Svaga samband mellan betalning och förmån påverkar arbetsviljan, . . .

Om det bara finns ett obetydligt samband mellan inbetalningar och förmåner (som i exemplet barnomsorgsavgiften, och även i så gott som alla andra socialförsäkringar inklusive ATP) dämpas hushållens incitament att *arbeta*. Däremot behöver inte nödvändigtvis incitamenten att flytta från landet påverkas. Vi kan t ex tänka oss en barnfamilj som verkligen uppskattar "paketet" med en hög barnomsorgsavgift och en väl utbyggd barnomsorg – och som därför väljer att stanna kvar i landet, trots att den svaga kopplingen mellan inbetalade avgifter och utfallande förmåner inverkar menligt på arbetsviljan. För en familj utan barn blir beslutet kanske annorlunda; en sådan familj kanske inte uppskattar det "paket" som erbjuds, och barnomsorgsavgiften påverkar då incitamenten att flytta ut.

. . . men att flytta?

Detta resonemang kan tillämpas på alla de avgifter som ingår i arbetsgivaravgiften, och på alla övriga skatter också. Om det finns ett positivt samband mellan storleken på de offentliga utgifterna och den nytta det enskilda hushållet har av dem, så motverkar utgiftssidan de incitament att flytta som möjligen skapats på skattesidan.

Stanna kvar, men arbeta mycket eller litet?

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att hushållet har att besluta om eventuell flyttning från Sverige. Om valet blir att stanna kvar, aktualiseras ett annat beslut: att arbeta mycket eller arbeta litet. Besluten påverkas av hur socialförsäkringsavgiften utformas. Antingen finns det ingen koppling mellan vad hushållet betalar in och vad det får ut i förmåner; folkpensionsavgiften och barnomsorgsavgiften är exempel på detta. Eller också blir det en stark koppling på det individuella planet; ett reformerat ATP-system med aktuariella intjänanderegler – av det slag som föreslogs i 1991 års rapport från Konjunkturrådet – kännetecknas av en sådan stark koppling.

Stark eller svag koppling?

Slutligen påverkas valet av om hushållet, oavsett om kopplingen mellan inbetalningar och förmåner är stark eller svag, har en hög eller en låg värdering av den offentliga verksamheten. Barnomsorgsavgiften för en barnlös familj är ett exempel på svag koppling och låg värdering. Om exempelvis ATP-systemet vore aktuariellt och obligatoriskt, men hushållet inte alls vill avstå från konsumtion idag för att få en högre pension i framtiden, skulle vi ha ett exempel på ett system med stark individuell koppling men en låg värdering av verksamheten.

Hög eller låg värdering?

Tabell 5.2
Effekter av skatter och utgifter på hushållens beslut.

		Koppling	
		Stark	Svag
Värdering	Hög	Stanna kvar, arbeta mycket	Stanna kvar, arbeta litet
	Låg	Flytta	Flytta

De kombinationer som finns kan sammanfattas i de fyra fälten i tabell 5.2.

Höga skatter och hög värdering ger ingen störning

Vi ser här att höga skatter inte nödvändigtvis leder till att folk flyttar ut ur landet. Höga skatter med en stark individuell koppling mellan skatter och förmåner (vilket i princip innebär att skatten har karaktär av en avgift för en tjänst eller en försäkringspremie), där dessutom hushållet uppskattar förmånen, leder knappast till någon störning alls; hushållet stannar kvar i landet och arbetar som förut. Höga skatter med en svag individuell koppling (vilket innebär att skatten används för att finansiera kollektiva nyttigheter, t ex militärt försvar) behöver inte heller leda till någon utflyttning; om hushållet uppskattar just den typen av kollektiva varor det är fråga om, föredrar det att stanna kvar i landet. Däremot kommer arbetsincitamenten inom landet att bli mindre, vilket naturligtvis innebär en effektivitetsförlust. Vi ser slutligen att det endast är i det fallet då hushållet har en låg värdering av de tjänster eller transfereringar som skatterna används till som det blir aktuellt att flytta från landet; då hjälper det inte heller om kopplingen mellan inbetalningar och förmåner är stark.

Svag koppling ger dock effektivitetsförlust

Låg värdering aktualiserar flyttningsbeslut

Hög värdering

Flytta under livscykeln?

Man skulle nu kunna hävda att de svenska socialförsäkringsutgifterna i huvudsak värderas högt av hushållet; om samhället betalar ut en krona i bidrag eller pension, betraktar inte mottagaren denna krona som bortkastad; i stort sett värderas den förmodligen till ungefär en krona. Sammantaget betyder detta, att höga arbetsgivaravgifter i ett EG-land inte nödvändigtvis behöver leda till en massutvandring.³ Det finns emellertid en viktig faktor som vi här inte tagit hänsyn till, och det är hushållens möjlighet att bo i olika länder under olika stadier i livscykeln. En europeisk familj skulle mycket väl kunna tänkas bo och arbeta i ett land medan den är ung, bo i ett annat land och utnyttja dess barnomsorg och/eller skolsystem sedan den har fått barn, och kanske bo i ett tredje land under pensionstiden. Dessa möjligheter, vilkas framtida

kvantitativa betydelse är mycket svår att avgöra, diskuteras ytterligare i kapitel 6 nedan.

Slutligen bör konstateras att inkomstskatten plus arbetsgivaravgiften inte utgör hela skatten på arbetskraft. Även momsens hör dit. Vad som spelar roll för hushållet är den totala köpkraft det får i utbyte mot sin arbetsinsats, och när man ska beräkna den köpkraften måste givetvis momsens tas med.

Momsen måste med i analysen

Eftersom momsens är högre i Sverige än i andra EG-länder blir den totala skatten på arbete högre. Det är möjligt att tendenser till utflyttning – eller anpassning över livscykeln – därför kan nödvändiggöra en viss skattesänkning. Momsens har dock alldeles egna problem, med därav följande mycket starka krav på harmonisering, och det är därför befogat att behandla denna skatt i ett eget avsnitt.

Momsens: krav på harmonisering

Vad gäller momsens är det lämpligt att skilja mellan den kommersiella handel som sker över gränserna mellan företag, och den gränshandel som omfattar individer som för varor över gränsen för personligt bruk.

Svensk moms på kommersiell handel

Vad gäller den kommersiella handeln uppstår inga principiella problem. Idag är exporten momsbeFriad, och varorna påförs sedan den momsens som gäller i det land där de ska förbrukas. Svensk exportindustri missgynnas därför inte av den höga momsens, och några harmoniseringskrav finns således inte på detta område.⁴

När det gäller den privata gränshandeln uppstår emellertid problem. Svårigheten att dra en klar gräns mellan kommersiell handel och privat gränshandel kan komma att rulla upp hela momsenspolitiken och tvinga fram en långtgående harmonisering.

Idag köpa privat för högst 2 000 kronor

Redan idag kan turister, när de passerar en nationell gräns, dra nytta av skillnader i nivån på de indirekta skatterna; en svensk som besöker Tyskland kan passa på att köpa en kamera där och dra nytta av att momsens i Tyskland bara är 14 procent. Omfattningen av sådana transaktioner begränsas dock av den regel som säger att man till Sverige skattefritt får föra in personliga bruksföremål till ett värde av högst 2 000 kronor. Icke desto mindre finns redan tendenser till en sådan gränshandel, till exempel mellan Danmark och Tyskland, där på den tyska sidan stora varuhus som specialiserar sig på hushållskapitalvaror för danska kunder vuxit upp.

1993 avskaffas gränskontrollerna

Res till Tyskland!

När EG:s s k "inre marknad" genomförs den 1 januari 1993 skall alla gränskontroller mellan de enskilda EG-länderna avskaffas.⁵ Även här skall således förhållandet mellan de olika staterna bli detsamma som förhållandet mellan olika kommuner inom en stat är idag. Det betyder att en dansk konsument kan resa ner till Tyskland, köpa alla de kapitalvaror han eller hon kan komma att behöva under de närmaste åren, lägga till ytterligare en del varor som inköps för grannarnas och släktens räkning, hyra en lastbil och frakta hem alltsammans.

Transaktionskostnaderna för gränshandel minskar således drastiskt, och när Sverige blir medlem av EG i mitten av 1990-talet kommer vi svenskar att kunna göra på samma sätt. Observera att detta är tillåtet endast när det handlar om varor som inköpts för personligt bruk; om varorna i stället säljs kommersiellt i Sverige tas svensk moms ut vid försäljningen, och då uppstår ingen arbitragevinst. Icke desto mindre innebär naturligtvis beslutet om ett avskaffande av gränskontrollerna att möjligheterna för illegal försäljning inom Sverige ökar.

Maximalt 5 procentenheters högre moms

Hur stora momsskillnader kan då vidmakthållas utan att en alltför omfattande gränshandel uppstår? Erfarenheter från USA, där olika delstater har rätt att ta ut indirekta skatter, tyder på att den maximala differensen ligger kring 5 procentenheter. Några erfarenheter från Europa finns givetvis inte ännu, men om vi skulle våga tillämpa de amerikanska siffrorna på relationen mellan Sverige/Danmark och Tyskland, skulle slutsatsen bli att en momssänkning på åtminstone 5 procentenheter är nödvändig.

Ring till Tyskland!

En vidare utveckling kan bli den, att svenska konsumenter inte behöver resa ner till Tyskland för att köpa de lågbeskattade varorna; i stället räcker det med att beställa dem per telefon, så ombesörjer det tyska företaget transporten till konsumenten. Inom EG har man uppmärksammat denna risk, och man är i färd med att utarbeta regler som ska stoppa momsflykt vid postorderförsäljning – men det är svårt att tänka sig hur man ska kunna förhindra alla liknande försäljningsformer. Erfarenheten är den, att så snart det finns tillräckligt stora vinster att hämta, dvs så snart skattedifferensen är tillräckligt stor, ligger marknadens uppfinningsförmåga flera steg före kontrollmyndigheternas. Marknadskrafterna nödvändiggör sålunda en mycket omfattande utjämning av de indirekta skattesatserna inom EG.

En sänkning av den svenska momsen till 20 procent, och en sänkning av matmomsen till 9 procent (vilken nivå anses svara mot ett högt beräknat EG-genomsnitt) innebär ett skattebortfall på c:a 30 miljarder

Skattebortfall på 50 miljarder!

Skattekonkurrens . . .

. . . skulle tendera till ingen moms alls

Minimimoms!

Finansiera en större offentlig sektor . . .

. . . med högre moms på livsmedel, tjänster och turism?

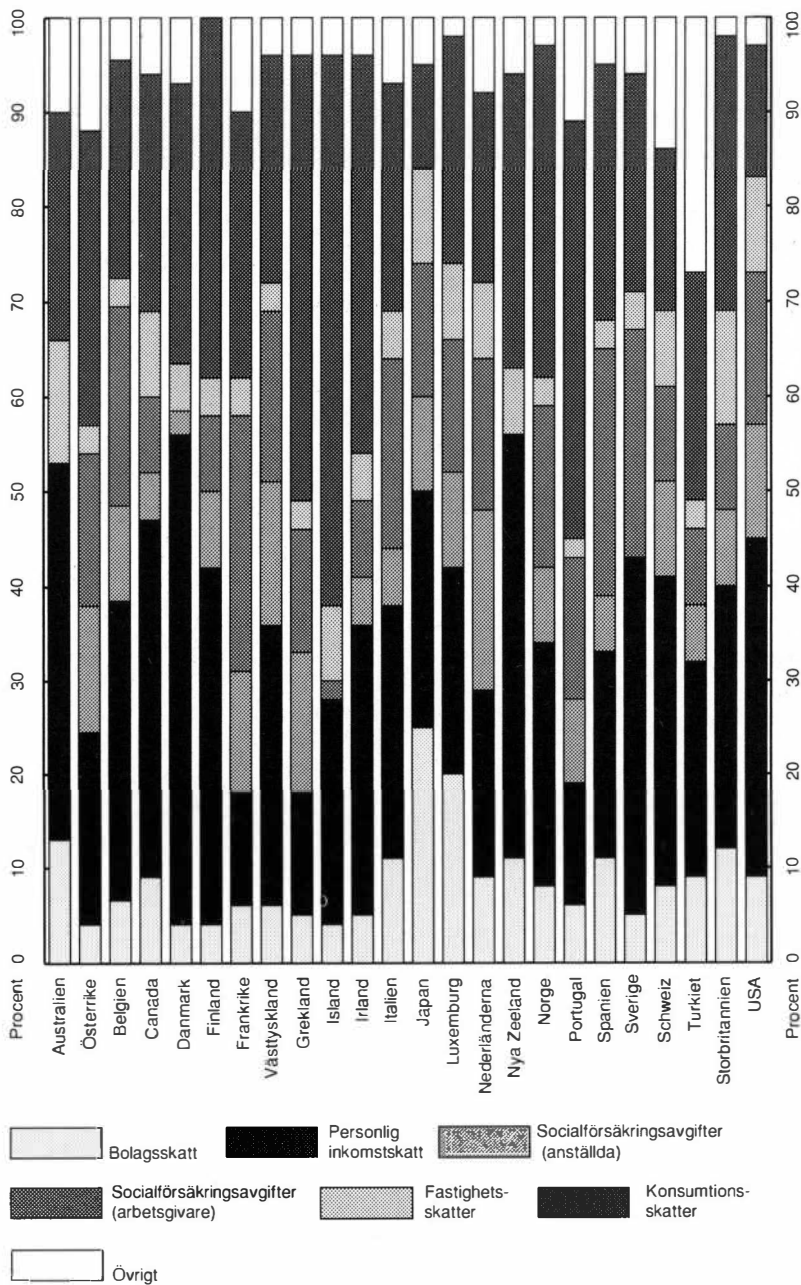
kronor. Om dessutom de punktskatter som fordrar gränskontroller (energiskatt, kilometerskatt, skatt på alkohol och tobak) sänks, blir det totala skattebortfallet nära 50 miljarder kronor.⁶ Möjligen kan en högre moms nivå vidmakthållas på maten, eftersom färskvaror inte lämpar sig lika väl för informell gränshandel som kapitalvaror, men slutresultatet blir ändå ett skattebortfall på några tiotal miljarder kronor.

Till detta kommer risken för skattekonkurrens mellan länderna. Varje land kommer troligen att försöka locka till sig en större del av den totala detaljhandeln inom EG-området – om inte annat, så kommer de handelsanställdas fackliga organisationer att göra regeringarna uppmärksamma på problemen – och detta sker då genom en sänkning av momsen. Den enda stabila jämvikten i en sådan skattekonkurrens är en momssats på noll procent, vilket inte är samhällsekonomiskt önskvärt; i så fall skulle samhället helt förlora en viktig skattebas. För att undvika detta har EG-kommissionen föreslagit minimisatser på 15 procent för den normala momsen och 5 procent för särskilda varor (t ex livsmedel).

Det är knappast troligt att marknaderna fungerar så friktionsfritt att alla länder tvingas lägga sin moms på 15 respektive 5 procent, men manöverutrymmet för ett enskilt land är ändå tämligen begränsat. Detta får stora följdverkningar på de länder som, i likhet med Sverige, försöker finansiera en större offentlig sektor än länderna i omvärlden. I figur 5.1 visas hur olika länder valt att finansiera sina offentliga utgifter. Vi ser att den personliga inkomstskatten (för arbete och kapital) är den viktigaste inkomstkällan i de flesta länderna, följd av moms och andra konsumtionsskatter. Sverige avviker här inte på något slående vis från omvärlden, bortsett från att de offentliga utgifterna här är större, såväl per capita som i procent av BNP.

Om Sverige – kanske av fördelningsskäl, kanske av andra skäl – även i framtiden skall ha en större offentlig sektor än andra länder uppstår frågan hur detta skall finansieras. Om momsen skall kunna utgöra en viktig finansieringskälla även i framtiden, måste de högre momssatserna koncentreras på sådana varor som inte lätt kan handlas över gränserna. Det betyder att livsmedel, tjänster och turism får bära den största finansieringsbördan, medan varaktiga konsumtionsvaror knappast kan ha en momssats som är högre än i omvärlden. För ett land med en stor offentlig sektor uppkommer då den paradoxala situationen att livsmedel måste bli extra hårt beskattade, medan livsmedel i regel är relativt skattegynnade i andra länder.

Figur 5.1
**Olika skatters andel av
 totala skatteintäkter i
 OECD-länderna 1989,
 procent.**



Källa: Taxing Profits in a Global Economy, OECD, Paris 1991.

Personlig inkomstskatt på kapital

Personlig kapitalinkomstskatt inte högre . . .

Av tabell 5.1 ovan framgår, att marginalsikten på kapitalinkomster inte är högre i Sverige än i vår omvärld. Detta faktum förstärks dessutom av regeringens förslag att sänka skattesatsen till 25 procent från och med 1993. Man kan i och för sig hävda, att det inte är den nominella skattesatsen som spelar roll, utan den reala - men eftersom inflationen i Sverige numera inte kan avvika nämnvärt från den i omvärlden är det de nominella skattesatserna som blir avgörande.

. . . men skärps av förmögenhetsskatten

Förmögenhetsskatten skärper emellertid den faktiska beskattningen av kapitalinkomster högst avsevärt. Om räntan är 10 procent innebär en 3-procentig förmögenhetsskatt kombinerad med en 30-procentig skatt på ränteinkomsterna att 60 procent av räntan går bort i skatt. Regeringens förslag om en successiv minskning av förmögenhetsskatten under kommande år, och ett fullständigt avskaffande av den från 1995 års taxering innebär dock att detta problem försvinner; det finns då inget som tyder på att Sverige därefter skulle ha en hårdare kapitalbeskattning än vår omvärld.

Möjlig skattekonkurrens . . .

Det enda problem man skulle kunna urskilja i detta sammanhang är risken för skattekonkurrens. Eftersom kapital är fritt rörligt över gränserna inom EG, på samma sätt som det är fritt rörligt över kommungränserna i Sverige idag, är det inget som hindrar att en svensk sätter in sina pengar på en bank i Luxemburg, där kapitalinkomstskattesatsen är noll. Eftersom den banken inte är skyldig att rapportera varken räntor eller kapitalbelopp till de svenska skattemyndigheterna blir kapitalet i praktiken undandraget från beskattning. Sannolikt söker man finna någon form för kontroll, men i praktiken visar det sig förmodligen att marknadens uppfinningsrikedom - precis som i fallet med postorderförsäljning som diskuterades ovan - är större än kontrollmyndighetens.

Detta skulle innebära en utslagning av banksektorn i flera länder till förmån för bankväsendet i Luxemburg, något som knappast skulle vara acceptabelt. Om EG-reglerna skulle tillåta att ett enskilt land hindrar sina medborgare att föra ut kapital till en utländsk bank med mindre än att denna bank förbinder sig att lämna inkomststoppgifter till hemlandets skattemyndigheter skulle en sådan utveckling kunna undvikas. Med nuvarande tolkning av EG-reglerna förefaller dock detta osannolikt. Då återstår egentligen bara två alternativ: antingen utbryter full skattekonkurrens, vilken inte upphör förrän alla länder sänkt skatten till noll,

*... leder troligen till
minimiskattesats*

eller också inför EG en minimiskattesats. Något förslag i den riktningen har dock ännu inte kommit från kommissionen i Bryssel.

*Fastigheter kan inte
flytta ...*

Fastigheter

Dynamiken inom EG förefaller idag innebära allt lägre inkomstskatter på kapital. Det finns dock ett slags kapital som inte kan flyttas över gränserna och som därför kan utnyttjas som skattebas även i ett integrerat Europa, nämligen fastighetskapitalet. Liknelsen med kommuner i Sverige blir här något haltande, eftersom en kommun inte har laglig rätt att ta ut fastighetsskatt. I USA finns emellertid en bättre parallell; där utgör fastighetsskatter en viktig inkomstkälla för de enskilda delstaterna.

*... och fastighetsskatter
har små snedvridnings-
effekter*

En utveckling i riktning mot ökad betydelse för fastighetsskatter som finansieringskälla för de europeiska staterna skulle förmodligen vara önskvärd från ett rent effektivitetsperspektiv. Fastighetsskatter slår nämligen direkt på fastigheternas marknadsvärde; en höjd skatt sänker fastighetens marknadsvärde med motsvarande belopp och påverkar visserligen lönsamheten på nybyggnad med däremot knappast några boende- och lokaliseringsbeslut. Fastighetsskatter har därför, till skillnad från skatter på annat kapital och på arbete, relativt små snedvridningseffekter på samhällsekonomin. Däremot är varje förändring av skattesituationen för fastigheter svår att genomföra politiskt, beroende på de stora förmögenhetsvärden som står på spel för välartikulerade och välorganiserade väljargrupper.

Bolagsskatten ...

Bolagsskatten

Det ovan beskrivna harmoniseringskravet bygger helt på att det inte finns någon möjlighet för svenska myndigheter att beskatta svenska medborgares kapital i utlandet. Detta innebär att den ena av kapitalbeskattningens två principer, den s k källstatsprincipen, har genomförts. Principen går ut på att kapitalinkomsterna beskattas i det land där de uppstått. Den andra principen, den s k residensstatsprincipen, går ut på att inkomsterna beskattas i det land där kapitalägaren är bosatt.

*... är en skatt på
investeringar*

Man kan säga att den personliga inkomstskatten är en skatt på sparande, medan bolagsskatten är en skatt på investeringar. Om Sverige i ett sådant läge har en högre inkomstskatt än omvärlden påverkas inte

investeringarna (och därmed inte reallönerna) i Sverige av detta. Kapitaltalet skulle flöda hit så länge marginalavkastningen på en investering var högre här än i omvärlden. Däremot skulle inte detta kapital ägas av svenskar; den höga inkomstskatten skulle avskräcka oss från att spara, och näringslivet skulle övergå i utländska händer.

Om däremot Sverige har en högre bolagsskatt än omvärlden kommer detta inte att hindra svenskarna från att fortsätta spara. Vårt sparkapital kommer dock att placeras utomlands; den höga bolagsskatten skulle avskräcka såväl oss som utlänningarna från att företa realinvesteringar i Sverige. Kapitalstocken och därmed reallönerna skulle bli lägre och vi skulle efter hand förvandlas till ett folk av rentierer – kapitalinkomsterna skulle spela allt större roll för hushållens försörjning.

De här diskuterade förhållandena kompliceras emellertid av att skattekontrollen för enskilda hushålls kapitalinkomster blir mycket besvärlig – i synnerhet när dessa inkomster härrör från ett annat land. Dessutom har stora, multinationella företag goda möjligheter att ta fram vinster till beskattning i det land där detta är skattemässigt mest förmånligt, oavsett var verksamheten äger rum och oavsett var företagets ledning och ägare är bosatta.

Vad vi kan konstatera idag är att den svenska bolagsskatten inte är särskilt hög i ett internationellt perspektiv. I tabell 5.1 angavs enbart de formella skattesatserna, men i en nyligen utkommen studie⁷ har man försökt jämföra den effektiva bolagsbeskattningen i olika länder. Det visade sig där att den svenska bolagsskatten hör till de allra lägsta i hela OECD-området. Sådana beräkningar bygger givetvis på en rad diskutabla förutsättningar, men man kan nog ändå lugnt säga, att Sverige ligger under europagenomsnittet vad gäller bolagsbeskattningen. Slutsatsen blir då den, att det inte föreligger något omedelbart behov av att sänka den svenska bolagsskatten inför vårt EG-medlemskap.

Högre bolagsskatt leder till placeringar i utlandet

Besvärlig skattek kontroll

Bolagsbeskattningen inte särskilt hög

Det är avskaffandet av gränskontrollerna som framtvingar harmoniseringen!

Nedskärningar på 50 miljarder?

Internationaliseringen ställer stora krav på det svenska skattesystemet. Detta beror endast till mindre del på EG-medlemskapet i sig; till största delen beror det på den speciella form som integreringen tar i och med att gränskontrollerna avskaffas.

Om Sverige skall kunna finansiera en avsevärt större offentlig sektor än resten av Europa även i fortsättningen, finns det bara några få skatte-

Möjligt finansiera större offentlig sektor?

baser tillgängliga för detta: livsmedel, tjänster och fastigheter. Åtminstone livsmedel och fastigheter brukar traditionellt vara lågbeskattade. Man kan nog lugnt säga, att vårt framtida EG-medlemskap kommer att skapa helt nya inslag i den svenska fördelningspolitiken.

Noter

1. Se Lundborg, P, "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*. Bilaga 2-5 till 1990 års Långtidsutredning. Stockholm 1989.
2. Se diskussionen av ATP-systemet i Konjunkturrådets rapport 1991.
3. Däremot kan de naturligtvis, på grund av den svaga kopplingen mellan avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet, verka hämmande på arbetsviljan.
4. I framtiden avser man inom EG att avskaffa momsbefrielsen för export. I stället ska det importerande företaget få dra av den moms det betalat mot sitt eget lands moms. Detta system beräknas vara genomfört inom EG 1997, och inga harmoniseringskrav uppstår vad gäller momsen på kommersiell handel.
5. EES-avtalet innebär inte att gränskontrollema skall avskaffas. Det är endast mellan EG:s medlemsländer som gränserna skall vara helt öppna.
6. Se *Från Riksdag & Departement* 1991:2.
7. *Taxing Profits in a Global Economy*. OECD, Paris 1991.

6 EG och socialförsäkringarna

Socialförsäkringar är en gemensam beteckning på vissa typer av personförsäkringar som dels är obligatoriska, dels administreras av den offentliga sektorn. För att förstå den press som internationaliseringsprocessen kommer att utsätta de nationella socialförsäkringssystemen för måste man göra klart för sig varför vi har socialförsäkringar, dvs varför privata försäkringsbolag i dag inte tillgodoser alla behov av pensionssparande, försäkring mot sjukdom, arbetsskador, arbetslöshet m m.

Många kanske önskar utnyttja de starka tendenser till skatteharmonisering som diskuterades i föregående kapitel till att montera ned det svenska socialförsäkringssystemet. Det är emellertid viktigt att inse, att det finns ekonomiska argument av icke-ideologisk art *för* socialförsäkringar. Dessa argument, och de utmaningar de ställs inför i samband med ett svenskt EG-medlemskap, behandlas i detta kapitel.

Frågan om varför vi över huvud taget har socialförsäkringar kan delas upp i två delfrågor, nämligen för det första "Varför är försäkringarna obligatoriska?" och för det andra "Om nu systemen måste vara obligatoriska – varför kan de då inte handhas av privata företag?" De två frågorna behandlas här i tur och ordning.

Varför socialförsäkringar?

Varför obligatorium?

Obligatorium

Svaret på frågan om obligatorium brukar ges i den nationalekonomiska litteraturen under rubrikerna "Free riders", "Negativ selektion" och "Asymmetrisk information". Vi kan ta sjukförsäkringen som ett exempel.

Exemplet sjukförsäkring

Om sjukförsäkringen vore frivillig, skulle de flesta säkert teckna en privat försäkring och därmed skydda sig mot den ekonomiska olycka som ett sjukfall kan innebära. Likheten med en brandförsäkring är här påfallande. Det skulle emellertid lika säkert finnas en del människor som på grund av slarv eller obetänksamhet inte skulle försäkra sig alls;

andra skulle underförsäkra sig. När så en viss andel av dessa människor drabbas av svåra sjukdomsfall skulle de stå mer eller mindre oskyddade.

Vad göra med oförsäkrade?

I en sådan situation har samhället svårt att negligera dem; människor som riskerar att dö om de inte får vård, eller blir helt utblottade på grund av sjukdom, kan i praktiken inte avfärdas med att de själva har valt att avstå från ett tillräckligt försäkringsskydd. Men om nu samhället ställer upp i sådana fall, kan detta utnyttjas av kalkylerande individer som inser att de inte behöver lägga ut några pengar på dyra försäkringspremier – eftersom samhället till sist ändå ställer upp. De kan därför åka snålskjuts på solidariteten.

Snålskjuts-argumentet

Detta är det s k free rider-argumentet för obligatoriska sjukförsäkringar, och det är tillämpligt på en rad andra försäkringsformer, t ex arbetsskadeförsäkring och pensionsförsäkring.

Bättre informerad-argumentet . . .

Ett annat argument för obligatorium är förekomsten av asymmetrisk information: ofta har den enskilda människan bättre kunskaper än försäkringsbolaget om vilken risk just han eller hon löper; bolaget måste därför sätta premierna med utgångspunkt från ett grovt genomsnitt. "Högriskmänniskor" betalar då en premie som är lägre än den matematiska förväntan av deras framtida sjukkostnader. "Lågriskpersoner" betalar på motsvarande sätt en premie som är högre än den matematiska förväntan av deras kostnader. Den senare gruppen subventionerar därför den förra, vilket ger upphov till s k negativ selektion. Om försäkringens vore frivillig, skulle människorna med låg risk tendera att inte teckna någon försäkring. Då måste försäkringsbolaget höja premierna för att kunna klara av sina åtaganden gentemot människorna med hög risk. Detta leder emellertid till att ytterligare lågriskpersoner avstår från att teckna försäkring osv.

. . . gör att lågriskpersoner inte försäkras sig . . .

. . . vilket höjer premierna

Resultatet blir att privata försäkringsbolag skulle samla på sig ett allt mer snedvridet urval (en negativ selektion) av individer med hög sjukdomsrisk, och till slut skulle försäkringsmarknaden bryta samman. Detta problem är inte unikt för sjukförsäringen, utan finns även inom hemförsäkring, trafikförsäkring m m. Inom dessa områden, där problemen dock är mindre, har man försökt komma tillrätta med problemen genom att i vissa fall bibehålla frivilligheten men låta premierna variera beroende på observerbara karakteristika, exempelvis bostadsort och installation av stölskyddsanordningar. Inom trafikförsäringen har man både infört obligatorium och låtit premierna variera med avseende på individuella egenskaper.

Inom vissa delar av personförsäringen kan dock problemen vara så

stora att en frivillig försäkringsmarknad inte kan existera. Problemet med den negativa selektionen kan då lösas genom att man gör dessa typer av försäkringar obligatoriska.

Varför offentlig produktion?

Offentlig regi?

Ovanstående argument anses motivera varför en viss typ av försäkringar är obligatoriska. Den andra frågan, nämligen varför inte dessa obligatoriska försäkringar kan tillhandahållas och administreras av privata försäkringsbolag, som då får konkurrera med varandra vad gäller service, effektivitet m m, är svårare att besvara. Först kan vi konstatera att en av dem faktiskt sköts av privata bolag, nämligen trafikförsäkringen. Vad är det då hos personförsäkringarna som talar för att just de ska handhas av den offentliga sektorn?

Inkomstomfördelningsargumentet

Det finns två argument för ett offentligt monopol på detta område. Det första går ut på att socialförsäkringarna inte enbart skulle syfta till att erbjuda försäkringsskydd, utan också kunna fungera som ett instrument för inkomstomfördelning. Huruvida detta verkligen är sant, eller bara är en efterhandskonstruktion, är svårt att säga. Under alla omständigheter finns det inga klara tecken som tyder på att systemen idag omfördelar inkomster från starkare till svagare grupper. Detta är i och för sig inte särskilt förvånande, eftersom ett försäkringssystem i alla händelser är ett ganska trubbigt fördelningsinstrument i jämförelse med andra instrument som står till buds. Vad gäller ATP-systemet är det i själva verket tvärtom; det omfördelar inkomster från låginkomsttagare till höginkomsttagare,¹ medan ett privat pensionssystem därvidlag skulle ha varit neutralt.

Brist på legitimitet-argumentet

Det andra argumentet för system i offentlig regi går ut på att konkurrensen mellan bolagen troligen skulle driva fram differentierade försäkringslösningar. Försäkringarna skulle i och för sig vara obligatoriska, men villkoren skulle variera över individerna med avseende på riskbenägenhet m m. De skulle då få en utformning som liknade trafikförsäkringens: helnykterister skulle kunna få lägre premier; vissa åldersgrupper – eller personer med en speciell historia av många upprepade sjukfall – kanske skulle få en självrisk som var utformad på ett annat sätt än andra grupper osv. Sådana individuella skillnader skulle kanske uppfattas som diskriminerande och hela systemet skulle därmed förlora i legitimitet.²

Detta var de grundläggande, ekonomiska motiv som brukar framföras för socialförsäkringssystemen. I resten av kapitlet ska vi diskutera hur dessa motiv påverkas av internationaliseringsprocessen.

Socialförsäkringar utan gränser

Nationella system i en öppen värld

När en nationell ekonomi integreras i ett större sammanhang kommer själva förutsättningarna för socialförsäkringar såsom de beskrivits ovan, dvs obligatoriska system med offentliga monopol, att naggas i kanten eller till och med upphävas. Om problemen med free riders och negativ selektion är betydelsefulla på en nationell marknad, är de i princip lika tillämpliga för att visa att nationella system inte kan fungera i en internationaliserad värld. Ett enskilt lands socialförsäkringssystem kommer att förhålla sig till Europas ekonomi som ett enskilt försäkringsbolag tidigare skulle ha förhållit sig till den nationella ekonomin.

Socialförsäkrad där arbetet sker

EG-reglerna bygger på att en person som är förvärvsaktiv skall vara socialförsäkrad i det land där personen arbetar, oavsett vilket land som är bosättningsland. Dubbelförsäkring är inte tillåten. I övrigt gäller en rad principer av vilka den kanske viktigaste är total likabehandling oavsett medborgarskap. En annan grundprincip är den om förmånernas exportabilitet: en förmån till vilken rätt har förvärvats får inte påverkas av i vilket land förmånstagaren är bosatt.³

Vilket system är bäst för oss?

Om nu de olika ländernas socialförsäkringssystem är olika vad gäller omfattning, självrisk (exempelvis karensdagar), intjänanderegler etc kommer hushåll med olika risk att vilja tillhöra det socialförsäkringssystem som ter sig mest förmånligt för just detta hushåll. Hushåll med hög sjukfallsrisk kommer således att dras till länder med omfattande sjukförsäkringsskydd, medan hushåll med låg risk hellre arbetar i länder med obetydligt skydd. Företag som är verksamma i branscher med hög risk för arbetsskador kommer gärna att lokaliseras till länder med generös arbetsskadeförsäkring och så vidare. Härigenom upphävs i praktiken det inslag av obligatorium och monopol som var själva förutsättningen för socialförsäkringarna, och negativ selektion tenderar att uppkomma.

Obligatorium och monopol upphävs

I verkligheten finns naturligtvis flera faktorer som bromsar en sådan utveckling. Icke desto mindre kommer vi i framtiden att uppleva en tendens till sådan utveckling. Eftersom socialförsäkringssystemen är känsliga konstruktioner som lätt kan komma i gungning av yttre störningar,

Stora påfrestningar

kan man befara att de, om ingen internationell harmonisering kommer till stånd, kommer att utsättas för stora påfrestningar under de närmaste fem-tio åren.

Små länder känsliga

Det räcker med att en relativt liten del av Europas befolkning påverkas i sitt beteende för att systemet i ett enskilt litet land som Sverige skall komma i gungning. De små länderna är därigenom känsligare än de stora och därför utsatta för ett hårdare tryck i riktning mot harmonisering.

Den negativa selektionen behöver inte bara hänföra sig till individuella olikheter i risker, utan kan också gälla rent missbruk. En viss grad av missbruk är ofrånkomlig i varje system, men så länge den inte växer sig alltför stor behöver den inte leda till att systemet kollapsar ekonomiskt eller förlorar sin legitimitet bland medborgarna. I ett Europa med fri rörlighet över nationsgränserna kommer det emellertid att uppstå en tendens till att de individer och hushåll som har en benägenhet att missbruka systemen lockas till just de länder vilkas system lättast låter sig missbrukas. Även om det rör sig om en ytterst liten andel av Europas befolkning, kan det bli ett stort antal personer i förhållande till ett litet lands system. Detta riskerar då att snabbt förlora sin legitimitet hos de egna medborgarna.⁴

Studera där utbildningen är fri!

De problem som här diskuteras kan förstärkas genom hushållens val över livscykel. Med öppna gränser skulle man kunna tänka sig att en person väljer att studera i ett land, där utbildningen är speciellt attraktiv. Därefter väljer han eller hon att ta arbete i ett land där skatter och sociala avgifter är låga. Som medelålders, när barnen skall börja skolan, kan det vara förmånligt att flytta till ett annat land och dra nytta av dess skolsystem. Som nybliven pensionär kan man sedan bosätta sig några år på spanska solkusten och spendera sin pension där. Efter ytterligare något decennium kan det vara dags att slå sig ned i ett land vars sjuk- och åldersvård (till vars finansiering man tidigare bidragit i högst begränsad utsträckning) ter sig förmånlig.

Pensionera dig där det finns sol!

Det har inte varit möjligt att inom ramen för Konjunkturrådets arbete uppskatta hur känsliga de svenska systemen är för denna typ av förändringar. Men vi vill här peka på ett potentiellt problemområde, som bör betraktas med största uppmärksamhet.

Socialförsäkringssystemens känslighet för förändringar, och det harmoniseringstryck de kommer att utsättas för, varierar från system till system. Vad som spelar störst roll för ett system är dess grad av "öppenhet", dvs i vilken grad rätten till förmåner baseras på att man

Öppenhet och intjänanderegler

bara vistas i landet. De flesta system kräver visserligen någon form av intjänande, men reglerna kan vara mer eller mindre liberala. I en sluten ekonomi spelar intjänanderegleringen ingen större roll för systemets kostnader (däremot kan de spela en stor roll för exempelvis incitamenten att arbeta, vilket diskuterades i förra kapitlet). I en internationaliserad värld får de nationella systemens intjänanderegler, eller deras öppenhet, däremot stor betydelse.⁵ Vi skall avslutningsvis beröra detta problem i några särskilda fall.

Pensionerna

Exemplet pension

Med nuvarande regler finns det risk för problem inom pensionssektorn. Folkpensionen kännetecknas av en hög grad av öppenhet. Den är helt icke-aktuariell, dvs det finns ingen koppling mellan vad man har betalat in till systemet och vad man så småningom får ut i form av pension. Här föreligger därför en betydande risk för negativ selektion: när EES-avtalet träder i kraft skulle, med de nuvarande reglerna, alla som bor i något EG-land ha full rätt till svensk folkpension om de någon gång varit bosatta i Sverige. Här pågår emellertid ett utredningsarbete inom socialdepartementet som syftar till strängare intjänanderegler, t ex att man för att vara berättigad till full folkpension måste ha varit bosatt i Sverige minst 40 år mellan 16 och 65 års ålder. För den som inte når denna 40-årsgräns minskas pensionen med 1/40 för varje år som fattas.

Folkpension – ett öppet system, . . .

. . . men reglerna håller på att ändras

ATP – öppet system, . . .

Beträffande ATP finns samma principiella problem även om de rent kvantitativt är mindre än för folkpensionen. Som visades i 1991 års rapport från Konjunkturrådet finns avsevärda möjligheter att bete sig "taktiskt" vid intjänandet av ATP-förmånerna, och dessa möjligheter kan visa sig mycket kostsamma i en internationaliserad värld. Här finns dock en enkel lösning. Om ATP-systemet görs aktuariellt, som föreslogs av Konjunkturrådet i 1991 års rapport, kommer var och en att få ut förmåner som står i en direkt relation till vad han eller hon betalat in till systemet. Möjligheterna till negativ selektion, eller ett taktiskt val av bostadsort under livscykeln, elimineras därmed.

. . . men kan lätt göras aktuariellt

Avtalspensioner är för komplicerade

Arbetsmarknadens sk avtalspensioner är mer komplicerade; de varierar dessutom mellan olika grupper, och det är möjligt att de skulle kunna missbrukas i viss utsträckning. Systemen är emellertid så komplicerade, att ytterst få personer kan göra en beräkning av vilket slags taktiskt beteende som lönar sig.

Snålskjuts-argumentet igen

Om man således skärper reglerna för folkpensionen, om man gör ATP aktuariellt, och om avtalspensionerna är så komplicerade att ingen förstår att utnyttja dem, skulle följaktligen pensionssektorn kunna klara av EG-integrationen. Det finns dock ett kvarvarande problem, nämligen att personer som inte har några tidigare bosättningsår i Sverige, och inga ATP-poäng, kan komma att bosätta sig här ändå. Det skulle exempelvis kunna röra sig om föräldrar till tidigare invandrare. Så länge dessa personer för med sig goda pensionsrättigheter från andra länder uppstår inga problem, men om de kommer från EG-länder med obetydligt pensionsskydd kommer de i Sverige att framstå som mer eller mindre utblottade. Då träder den mekanism in som diskuterades i början av detta kapitel och som går ut på att det svenska samhället inte skulle stå ut med att se någon människa leva här i misär. Men om samhället då går in och ger dem stöd,⁶ blir free rider-argumentet tillämpligt; systemet kan då utnyttjas av rationellt kalkylerande människor. Sådana skulle naturligtvis även kunna vara infödda svenskar, som yrkesarbetat en stor del av sitt liv utomlands, och som kanske även har byggt upp ett omfattande privat pensionssparande där. Om detta pensionssparande skett i sådana former att det inte kan kontrolleras av myndigheterna (t ex i form av konst och antikviteter) eller om det är placerat i utländska försäkringsbolag som saknar rapportskyldighet till svenska myndigheter (jämför fallet med utländska banker som diskuterades i kapitel 5 ovan), kan det hela bli en mycket god affär för dessa människor. Risken att detta i praktiken skall ta så stor omfattning att det skulle hota hela systemet är svår att bedöma, men rent principiellt betyder det att själva grundförut-sättningen för ett obligatoriskt pensionssystem sätts ur spel.

Exemplet sjuk- och arbetsskadeförsäkring

Öppna system som kan ge problem

Sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring

Sjukförsäkring och arbetsskadeförsäkring har karaktären av öppna system, dvs det krävs ingen intjänandetid för att man skall kunna utnyttja dem. Riskerna för negativ selektion blir därigenom större än för pensionssystemen. Personer som har hög sjukfallsrisk, eller företag vilkas verksamhet innebär stor risk för arbetsskador, skulle i princip kunna flytta hit om de svenska systemen bedöms som mer generösa än de på kontinenten. Den kvantitativa omfattningen av detta är dock omöjlig att prognosticera.

Det finns två sätt att motverka de problem en sådan utveckling ska-

Harmoniseringslösningen

par. Antingen kan man välja harmoniseringsvägen; man utformar då systemet så att det liknar omvärldens system. Om man väljer den vägen, och om människor och företag är relativt lätttröliga, innebär det att man måste anpassa sig till det EG-land som har det minst omfattande systemet.

Differentieringslösningen

Den andra vägen är att differentiera det svenska systemet. Det innebär att premierna blir olika för olika observerbara karakteristika, t ex yrken, branscher och kanske bostadsorter. Detta är den väg som ett privat försäkringsbolag skulle välja; den eliminerar inte problemen med negativ selektion, men den minskar dem. Det är förmodligen också den väg som skulle beträdas om sjukförsäkringen inte vore reglerad i lag, utan vore ett resultat av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter (på samma sätt som avtalspensionerna). I så fall skulle knappast vissa fackförbund finna sig i att subventionera andra förbunds olycksrisker, utan försäkringsvillkoren skulle, tillsammans med lönenivåerna, i idealfallet kunna spegla branschvisa olikheter i risker.

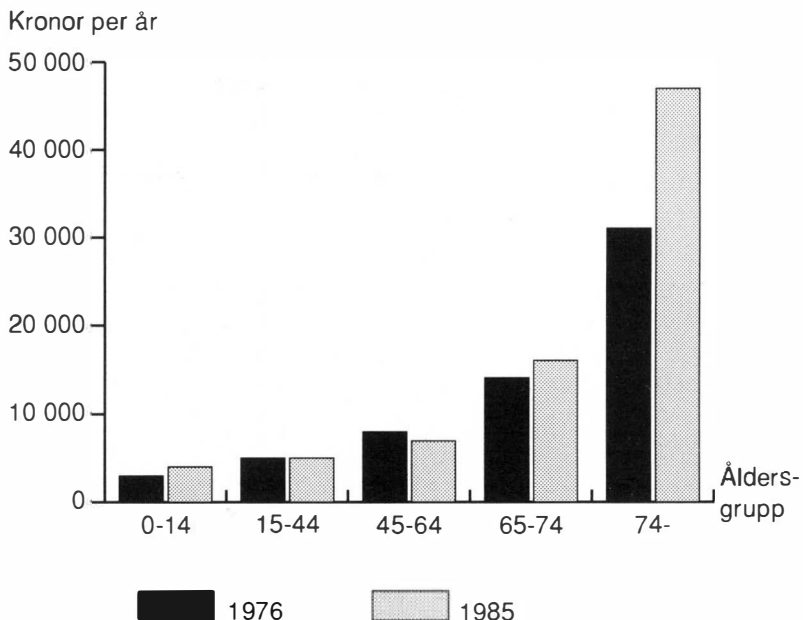
Ytterligare ett problem, som troligen måste lösas via lagstiftning, berör det faktum att sjukförsäkringen har ett markant inslag av pensionsförsäkring. Sjukförsäkringen består av två delar, nämligen sjukfallsförsäkringen, som innebär att vi får sjukpenning som ersättning för förlorad arbetsförtjänst, och sjukvårdsförsäkringen, som ger oss kostnadsfri sjukvård. Under våra yrkesverksamma år betalar vi in till bägge delarna, men sjukvårdsförsäkringen tar vi i anspråk i mycket högre grad när vi blir äldre. Man kan därför säga att sjukvårdsförsäkringen fungerar ungefär som ett pensionssystem enligt fördelningsprincipen: den yrkesverksamma generationen bekostar huvuddelen av pensionärgenerationens sjukvård. När sedan den yrkesverksamma generationen själv blir en pensionärgeneration, träder en ny yrkesverksam generation in och betalar kostnaderna, osv.

Sjukvårdskostnaderna i Sverige uppgår för närvarande till ungefär 12 000 kronor per invånare och år. Fördelningen av kostnaderna på olika ålderskategorier visas i figur 6.1. Vi ser att kostnaderna ökar mycket snabbt med stigande ålder, och det finns anledning att tro att detta mönster ytterligare accentuerats under senare år. Synen på sjukvårdsförsäkringen som ett slags pensionssystem är således ganska realistisk, och av siffrorna att döma är storleksordningen på problemet nästan densamma som för pensionerna.

Problemen med fri rörlighet över gränserna blir då desamma som för pensionerna: äldre invandrare, eller svenskar som bott en stor del av

Sjukvårdsförsäkringen – en pensionsförsäkring . . .

Figur 6.1
Sjukvårdskostnader
per person i olika
åldersgrupper 1976
och 1985, kronor per
år i 1985 års priser.



Källa: Gerdtham, Ulf-G och Jönsson, B., Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn?, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Ds 1990:39.

... som kan ge inflyttning

sina yrkesverksamma liv utomlands och därför inte bidragit till den svenska sjukvårdsförsäkringen, kan flytta hit och ta sjukvårdsresurser i anspråk. Skillnaden är dock att man vad gäller pensionssystemet har vidtagit åtgärder för att skärpa intjänanderegler, medan sjukvårdsförsäkringen är ett helt öppet system. Å andra sidan kan pensionsförmånerna exporteras, dvs en person kan föra med sig sina intjänade förmåner ut ur landet, vilket innebär att risken för ett taktiskt beteende (negativ selektion) är större än för sjukvården, som ju måste utnyttjas i Sverige. Storleksordningen på problemet är därför svår att bedöma. Till saken hör också att den svenska sjukvårdsförsäkringen inte är uppenbart mer omfattande än i vår omvärld,⁷ varför risken att personer skulle lockas hit enbart av den svenska sjukvården inte förefaller överhängande.

Till sist kan man nämna den fråga som diskuterades kortfattat i det

principiella avsnittet ovan, nämligen problemet med fusk ock missbruk. Om den svenska sjukförsäkringen lättare lånar sig till missbruk än motsvarande försäkringar i vår omvärld, uppstår ett allvarligt problem med negativ selektion. Det är svårt att avgöra huruvida så verkligen är fallet – för att säga någonting säkert krävs en mycket omfattande internationell studie – och vi vill därför i detta sammanhang endast peka på problemet.

Socialtjänstlagen

Exemplet socialtjänstlagen

Ett mycket öppet system

Existensminimum, . . .

. . . men ej fri rörlighet för arbetslösa

Vi har således sett att de teoretiska argumenten för nationella socialförsäkringar (dvs för obligatoriska, offentligt kontrollerade försäkringar) till stor del upphävs i ett integrerat Europa. Frågan är vilken praktisk betydelse detta har. Det är två faktorer som blir av stor betydelse när de svenska socialförsäkringssystemen konfronteras med den nya verkligheten: dels systemens grad av öppenhet (dvs huruvida rättigheterna baseras på intjänande eller på vistelse), dels människornas rörlighet över gränserna. I vissa fall är systemen helt öppna; det mest extrema exemplet utgörs av Socialtjänstlagen av år 1982, som säger att den enskilda kommunen har det yttersta ansvaret för de personer som vistas i kommunen. Detta brukar tolkas så, att om en människa som – av vad anledning det vara må – befinner sig i en viss kommun saknar medel till sitt uppehälle och inte fångas upp av något annat system (t ex sjukpenning, pension, arbetslöshetsunderstöd e dyl) så är kommunen skyldig att betala ett belopp motsvarande existensminimum till den personen. Detta existensminimum varierar mellan olika kommuner, men uppgår 1992 till omkring 7 000 kronor netto per månad (+ bostad) för en barnfamilj.

Att ens detta extremt öppna system skulle locka stora skaror av arbetslösa att bege sig till Sverige förefaller osannolikt; dessutom medger inte EG:s regler fri rörlighet för arbetslösa.⁸ En grupp som möjligen kan beröras är de äldre invandrare som flyttar till Sverige med inga eller obetydliga intjänade pensionsförmåner. Denna grupp torde emellertid inte bli särskilt stor. Förmodligen ligger den största pressen på systemen i de nya mönster av flyttning över livscykeln som vi diskuterat ovan.

Noter

1. Se Konjunkturrådets rapport 1991.
2. Vi vill låta vara osagt om så verkligen skulle vara fallet just för personförsäkringarna när det uppenbarligen inte är fallet för exempelvis trafik- eller hemförsäkringarna (man skulle kanske lika väl skulle kunna hävda att ett system med uniforma regler, där personer som valt högriskyrken eller en viss avancerad livsföring subventioneras av andra, skulle förlora i legitimitet) men argumentet har ibland framförts i debatten.
3. Se Utrikesdepartementets sk gröna bok, *Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemskap*, maj 1991, sid 286–288.
4. Man bör observera att detta argument inte på något sätt förutsätter att utlänningar skulle vara mer benägna att fuska än det egna landets befolkning. Det är ett rent statistiskt argument: även om andelen ohederliga personer är densamma i alla länder, kommer via den negativa selektionsmekanismen det absoluta antalet individer som lockas till det svagaste systemet att bli stort. Med fri rörlighet över gränserna vidgas rekryteringsbasen för fuskare - och så är fallet även om utlänningar i genomsnitt är hederligare än det egna landets medborgare.
5. För översikter, se t ex *Sverige, EG och den sociala tryggheten*. Svenska Metallindustriarbetareförbundet 1990 och Polgren, R och Borg, K. *EG, Sverige och försäkringarna*. Svenska Arbetsgivareföreningen 1990.
6. Se avsnittet om Socialtjänstlagen nedan.
7. Se Arvidsson, G och Jönsson, B (red), *Sjukvård i andra länder – Vad kan Sverige lära?* Stockholm: SNS Förlag 1991.
8. Se Lundborg, P, "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*. Bilaga 2–5 till 1990 års Långtidsutredning. Stockholm 1989.

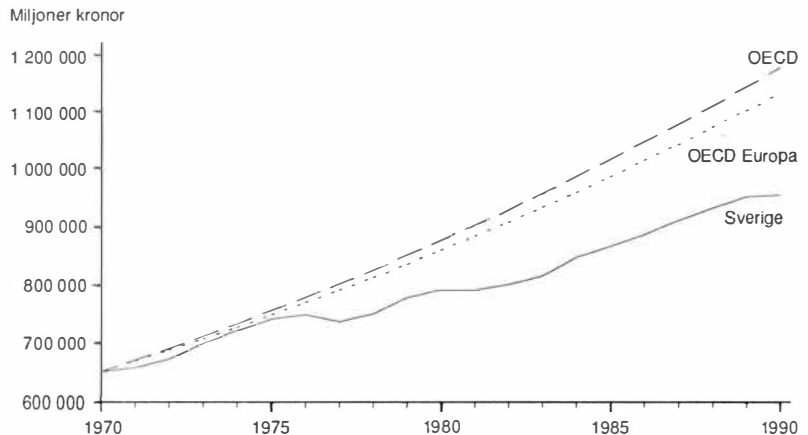
7 Visst släpar Sverige efter!

78 000 mer per hushåll
med OECD:s tillväxt

Skilda tillväxttakter mellan olika länder över längre tidsperioder får mycket stor betydelse för medborgarnas standard. I figur 7.1 illustreras hur Sveriges BNP-nivå skulle utvecklats om vi i genomsnitt haft OECD:s respektive OECD Europas tillväxttakt sedan 1970. Om den svenska tillväxten varit lika hög som OECD:s genomsnitt skulle BNP år 1990 ha varit 224 miljarder kronor (23,4 procent) högre i 1985 års priser. I 1991 års penningvärde motsvarar detta c:a 330 miljarder eller 78 000 kronor per hushåll.

I slutet av 1970-talet hade vi en tillväxtdebatt, vilket bl a ledde till att Boston Consulting Group fick i uppdrag att studera vad som kunde vara fel med den svenska ekonomin. Sedan följde ett antal år då tillväxtdebatten avstannade och det var inte förrän i slutet av 1980-talet som det stod klart att problemen var kvar. Därmed blossade debatten återigen upp. Debattvägorna har legat i fas med tillväxten.

Figur 7.1
Svensk BNP-utveckling jämfört med den genomsnittliga utvecklingen i OECD och OECD Europa 1970–1990, miljoner kronor i 1985 års priser.



Anm: Observera att kurvan för Sverige återger den faktiska reala utvecklingen, medan de båda övriga kurvorna återger den nivå OECD och OECD Europa skulle ha legat på om de startat på samma nivå som Sverige 1970.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Under de senaste två åren har svenska samhällsvetare flitigt debatterat frågan huruvida den ekonomiska utvecklingen i Sverige varit ofördelaktig i jämförelse med andra länder. En viktig slutsats som framkom var att hur Sverige klarar sig vid en sådan jämförelse beror i hög grad på med vilka länder vi väljer att jämföra oss, vilka mått som används, vilket tidsperspektiv som anläggs och vilka sektorer av ekonomin som betraktas.

Syftet med detta kapitel är att belysa om och i vilken utsträckning Sverige lider av ett tillväxtproblem, när man gör den enligt vår bedömning mest relevanta jämförelsen med avseende på länderurval, tidsperspektiv och tillväxtmått.

Fram till 1970

Sverige näst lägst produktivitet 1870

Det tål att upprepas att Sverige under hundraårsperioden 1870–1970 hade en utomordentligt snabb tillväxt. Enligt de produktivitetsdata som finns tillgängliga hade vi efter Finland den lägsta produktiviteten i hela Europa år 1870. Som framgår av tabell 7.1 var vår produktivitetsnivå, mätt som BNP per arbetad timme, exempelvis endast en dryg tredjedel av nivån i Storbritannien och mindre än hälften av nivån i Nederländerna och Belgien. Det var bara Japan av de idag allra rikaste industriländerna som hade en nämnvärt lägre produktivitetsnivå än Sverige. Fram till 1970 ökade den svenska produktiviteten mer än sjuottonfalt, vilket gav Sverige den största produktivitetökningen av samtliga de 16 länder för vilka det finns data för en så pass lång tidsperiod. Om man studerar kortare delperioder framgår att Sverige hade den snabbaste tillväxten såväl under åren 1870–1913 som 1913–50. Särskilt under åren 1913–50 växte den svenska produktiviteten mycket snabbt jämfört med ett genomsnitt av övriga länder, vilket naturligtvis bl a återspeglar dels att vi stod utanför de två världskrigen, dels att vi klarade 1930-talets depression betydligt bättre än de flesta andra länder.

Sverige högst ökning fram till 1970

Efter andra världskriget var åtminstone tio av länderna i tabellen svårt sargade. Vid den återuppbyggnad som följde efter kriget kunde de dra nytta av en relativt hög utvecklingsnivå vad gäller befolkningens utbildning, samhällets organisationsgrad osv. Detta gjorde det förhållandevis lätt att snabbt öka produktiviteten. Det är mot denna bakgrund anmärkningsvärt att den svenska produktivitetökningstakten under perioden 1950–70 bara ligger några tiondels procentenheter lägre än för

Sämlre än genomsnittet 1950–70, . . .

Tabell 7.1
**BNP per arbetad timme
i 16 länder 1870–1970,
1970 års priser
i USA-dollar.**

	Rang 1870	1870	1970	1970/ 1870
Sverige	14	0,31	5,33	17,2
Japan	16	0,17	2,79	16,4
Finland	15	0,29	4,16	14,3
Norge	13	0,40	4,78	12,0
Frankrike	12	0,42	4,92	11,7
Tyskland	10	0,43	4,62	10,7
USA	5	0,70	6,96	9,9
Canada	6	0,64	5,96	9,3
Italien	8	0,44	4,10	9,3
Österrike	10	0,43	3,99	9,3
Danmark	8	0,44	4,00	9,1
Schweiz	7	0,55	4,31	7,8
Nederländerna	3	0,74	5,19	7,0
Belgien	3	0,74	4,71	6,4
Storbritannien	2	0,80	4,27	5,3
Australien	1	1,30	5,02	3,9

Källa: Maddison (1982).

*... men ändå ingen
eftersläpning*

genomsnittet av de övriga 15 länderna.¹ Vi menar oss därmed kunna slå fast att någon eftersläpning i svensk ekonomi inte står att märka fram till 1970. Den nedgång i den svenska produktivitetsökningstakten som inträffade efter 1950 jämfört med ett genomsnitt av de övriga länderna i tabellen kan i sin helhet förklaras av flertalet länders återhämtning efter kriget.² Avsaknaden av eftersläpning markeras också av att produktiviteten växte betydligt snabbare i Sverige än i de länder som inte blivit förödda av världskriget (USA, Canada, Schweiz och Australien).³

Hur skall vi mäta tillväxten?

Många olika tillväxtmått

Vid tillväxtjämförelser mellan länder brukar ett flertal mått användas. Det allra vanligaste är att man jämför tillväxten i BNP. Detta mått tar dock inte hänsyn till att befolkningsökningen kan ha varit olika snabb, vilket gör att BNP per capita är ett bättre mått på den genomsnittliga välfärden. Ett än bättre mått på medborgarnas köpkraft eller föränd-

ringen i densamma erhålls när hänsyn tas till att prisnivåerna mellan olika länder, särskilt för varor som inte handlas internationellt, kan avvika kraftigt från varandra. För att kompensera för detta räknar bl a OECD fram s k köpkraftsparitetsjusterade BNP-siffror per capita.

Ytterligare en aspekt är viktig: Har den BNP-tillväxt vi observerar åstadkommit främst genom ökade arbetsinsatser eller har den kommit till stånd trots oförändrat eller t o m ett minskat antal arbetade timmar? Ur välfärdssynpunkt är detta mycket viktigt och pekar mot att utöver rena tillväxtsiffror bör också data över produktivitetens utvecklingen jämföras mellan länder.

Ofta brukar man då jämföra produktivitetens utvecklingen i tillverkningsindustrin. Skälen som anges till detta är i regel två: tillverkningsindustrin är en nyckelsektor i ekonomin och statistiken för denna sektor anses vara av högre kvalitet än för övriga sektorer. Men tillverkningsindustrin utgör i Sverige endast ca 20 procent av BNP, vilket innebär att även en mycket god produktivitetens utveckling i denna sektor endast i begränsad utsträckning påverkar den totala tillväxten i ekonomin. Dessutom är det så att vad som ser ut att vara en snabb produktivitetens utveckling rent statistiskt kan vara ett resultat av att mindre produktiva delar av industrin slagits ut av utländska konkurrenter. Om vi haft en snabb produktivitetens utveckling till priset av att industrisektorn blivit för liten blir därför detta mått missvisande.

Vi väljer istället att redovisa det internationellt jämförbara produktivitetens mått som OECD publicerar, nämligen tillväxten i BNP per sysselsatt i hela ekonomin. Detta mått inkluderar också den produktion som sker i offentlig sektor. I de svenska nationalräkenskaperna sätts produktivitetens ökningstakten i offentlig sektor definitionsmässigt till noll, dvs man antar helt enkelt att produktionen ökar i samma takt som mängden insatsfaktorer.

Länderval och periodval

Det urval av länder som jämförs i tabell 7.1 har naturligtvis styrts av tillgängligheten på data. Kanske är det så att det mot slutet av 1800-talet fanns flera andra länder som hade lika goda förutsättningar att industrialiseras, men som av olika skäl misslyckades? För dessa länder finns i regel inte motsvarande tillväxtdata insamlade, trots att det idag framstår som en minst lika intressant fråga varför dessa länder aldrig

Produktiviteten också viktig

Tillverkningsindustrin?

Nej, BNP per sysselsatt

Misslyckad industrialisering?

De rikaste 1930 inte rikast idag

Ingen produktivitetssökning i det offentliga

Konsistent datakälla

Periodvalet

Fasta växelkursen 1970–77

lyckades få igång en lika kraftfull utvecklingsprocess som de idag mest utvecklade länderna.

En annan tankeväckande observation är att bland de allra rikaste länderna per capita år 1930 fanns Storbritannien, Australien, Nya Zeeland, Argentina, Uruguay och Tjeckoslovakien. Idag 60 år senare hör inget av dessa till gruppen av de allra rikaste länderna!

Tillväxtjämförelsen bör göras med olika aggregat av länder som på goda grunder är rimliga.⁴ Vi har valt tre sådana aggregat: hela OECD-området, OECD Europa och de små europeiska OECD-länderna.

Naturligtvis finns risken att ett antagande om en produktivitetssökningstakt på noll i den offentliga sektorn ger en alltför ofördelaktig bild av den svenska tillväxten.⁵ Det finns dock åtminstone två omständigheter som talar emot detta. För det första har den offentliga verksamhetens andel av BNP ökat efter 1970 i Sverige, vilket i sig kan ha givit ett positivt bidrag till den tillväxt som registrerats för totala BNP. Så är fallet om ökningen i den offentliga verksamheten avser verksamheter som inte tidigare registrerats i BNP, t ex barnomsorg och äldreomsorg.⁶ För det andra visar de studier där man faktiskt försökt mäta den offentliga sektorns produktivitet utveckling att ett antagande om noll i produktivitet utveckling kan ha varit alltför optimistiskt. En studie av ett stort antal statliga myndigheter fann att produktiviteten i de studerade myndigheterna minskat med 2 procent per år under perioden 1960–80.⁷ I en annan studie av produktivitet utvecklingen i hälsosektorn fann utredarna att produktiviteten årligen minskat med 3 procent under samma period.⁸

För att kunna erhålla en vettig internationell jämförelse måste vi hålla oss till internationellt publicerade data ur en enskild källa. Visserligen kommer Sveriges BNP-siffror sannolikt att revideras uppåt något under 1992. Detta kommer dock knappast att påverka den generella bilden av Sveriges utveckling. Dessutom vet vi inte vilka revideringar av andra länders statistik som kan inträffa.

Ett sista övervägande avser vilka perioder som skall jämföras. Vi har redan konstaterat att en eventuell svensk eftersläpning är att hänföra till tiden efter 1970. Men det är också av intresse att göra en ytterligare uppdelning i delperioder. Internationellt brukar man ofta göra uppdelningar med avseende på de två oljekriserna. Detta är av störst intresse när man vill studera absoluta förändringar i tillväxttakten, men här är vi främst intresserade av hur Sverige klarat sig relativt övriga länder. Sedan 1970 menar vi att det finns tre tämligen tydliga perioder. Fram

*Devalveringsepisoden
1978–86*

1987–92

till 1977 hade vi en fast växelkurs. Därefter följde en period med ett flertal större devalveringar, som kulminerade i den 16-procentiga devalveringen 1982. På grund av dess storlek fick den effekter på ekonomin under många år. Efterhand har det dock framstått allt klarare att devalveringsvägen nu är stängd. Vi definierar devalveringsepisoden i svensk ekonomi som åren 1978–86. Således studerar vi nedan utvecklingen under delperioderna 1970–77, 1978–86 och 1987–92, där siffrorna för 1991 och 1992 är OECD:s prognoser.

Tillväxten i BNP och BNP per capita efter 1970

I tabell 7.2 ser vi att BNP-tillväxten sett över hela perioden 1970–92 ligger en dryg procentenhet lägre än i OECD och 0,8–0,9 procentenheter lägre än i de europeiska industriländerna. Om vi tittar på enskilda delperioder ser vi att Sverige under devalveringsepisoden klarade sig lika bra som OECD Europa, och om vi jämför BNP per capita (tabell 7.3) låg vi t o m bättre till än OECD Europa och var bara marginellt sämre än hela OECD. Däremot är eftersläpningen mycket tydlig under både den första och sista perioden.

*Eftersläpning första och
sista perioden*

Tabell 7.2
Tillväxt i BNP i Sverige, OECD, OECD Europa och små europeiska länder 1970–1992, procent per år.

	1970–92	1970–77	1978–86	1987–92
Sverige	1,9	2,3	2,1	1,2
OECD	3,0	3,5	2,7	2,9
OECD Europa	2,7	3,4	2,1	2,8
Små europeiska länder	2,8	3,7	2,1	2,8

Anm: 1991 och 1992 är OECD:s prognos. Små europeiska länder är OECD Europa exklusive Frankrike, Italien, Storbritannien och Västtyskland.

Källa: OECD Economic Outlook, juli 1991.

Tabell 7.3
Tillväxt i BNP per capita i Sverige, OECD och OECD Europa 1970–1989, procent per år.

	1970–89	1970–77	1978–86	1987–89
Sverige	1,8	1,4	1,9	2,0
OECD	2,3	2,5	2,0	3,0
OECD Europa	2,1	2,5	1,6	2,6

Källa: OECD National Accounts Main Aggregates, vol 1, 1991.

Tabell 7.4

BNP per capita uttryckt i köpkraftspariteter i 19 OECD-länder 1970 och 1990, i procent av OECD:s genomsnitt.

Rangordning efter köpkraftsparitet	1970	1990	Rangordning efter köpkraftsparitet
USA	141	130	USA
Schweiz	138	121	Canada
Canada	112	113	Schweiz
Sverige	110	111	Luxemburg
Luxemburg	106	106	Norge
Nederländerna	100	104	Japan
Danmark	99	99	Island
Australien	98	98	Sverige
Västtyskland	98	98	Västtyskland
Nya Zeeland	96	95	Finland
Frankrike	95	94	Frankrike
Storbritannien	93	94	Danmark
Norge	88	91	Storbritannien
Belgien	85	90	Italien
Island	83	89	Australien
Finland	83	89	Nederländerna
Italien	82	89	Belgien
Japan	80	89	Österrike
Österrike	79	73	Nya Zeeland

Källor: OECD National Accounts Main Aggregates, vol 1, 1991, och OECD Main Economic Indicators, 1991.

Vilken effekt har då den lägre svenska tillväxten haft på utvecklingen av vår levnadsstandard jämfört med andra industriländer? Tabell 7.4 visar mycket tydligt hur BNP per capita i Sverige när hänsyn tas till att prisnivåerna varierar mellan länder, s k köpkraftsparitetsjusterade siffror, utvecklats mycket ofördelaktigt. Efter att Sverige 1970 legat tio procent över OECD:s genomsnitt hade vi 1990 för första gången ramlat ner till en nivå *under* genomsnittet. Visserligen är avståndet till USA ungefär lika stort som tidigare, men vi har blivit passerade av Japan och upphunna av Västtyskland, två länder som för 20 år sedan låg långt efter oss i standard.

Under genomsnittet 1990

Produktivitetsutvecklingen efter 1970

Dowrick och Nguyen (1989) har gjort en mycket omfattande studie av hur BNP per capita utvecklats i OECD-länderna efter 1950. Bland

Högre tillväxt i BNP per capita, . . .

mycket annat innehåller studien en analys av hur BNP per capita i varje enskilt land vuxit i relation till OECD:s genomsnitt, där hänsyn tas till att länder som i utgångsläget har en lägre absolut inkomstnivå bör kunna ha en högre takt i den ekonomiska tillväxten, den så kallade upphinnarfaktorn. Sveriges tillväxttakt, när man tagit hänsyn till effekten av den upphinnarfaktor som beräknas för samtliga OECD-länder, ligger då hela tiden över OECD:s genomsnittliga tillväxttakt i BNP per capita. Skillnaden minskar hela tiden, men för den sista – och för vårt resonemang relevanta – perioden (1973–85) ligger den fortfarande 0,25 procentenheter över OECD:s genomsnitt. Studien visar således att Sverige klarat sig osedvanligt bra när man väger in att vi i utgångsläget låg på en högre nivå än de flesta andra länder.

. . . förklaras av ökad insats av arbetskraft och kapital

Denna positiva bild av den svenska utvecklingen bleknar emellertid betydligt när tillväxtdifferensen sedan delas upp i bidrag från ökad förvärvsfrekvens, ökad kapitalanvändning per anställd samt den del som inte kan förklaras av ökad användning av arbetskraft och kapital, dvs tillväxten i den totala faktorproduktiviteten (ett vägt genomsnitt av tillväxten i arbetskraftens och kapitalets produktivitet). För Sveriges del var den "oförklarade" delen av tillväxten starkt positiv under perioden 1950–60, medan den blev negativ (–0,25 procent per år) under perioden 1973–85. Med andra ord kunde tillväxten upprätthållas under 1973–85 genom ökad förvärvsfrekvens och en ökning av kapitalbildningen i relation till befolkningstillväxten. Däremot vändes det tidigare positiva bidraget från den "oförklarade" delen av tillväxten i sin motsats. Försämringen motsvarade en minskning i tillväxttakten på mer än en procentenhet per år. Dessa Sverigespecifika resultat i Dowrick och Nguyens studie antyder att en försämring i Sveriges tillväxtförmåga, givet insatsen av produktionsfaktorerna arbete och kapital, har inträffat.

Totalproduktiviteten försämrad

Hansson och Lundberg (1991) kommer till en liknande slutsats. De beräknar tillväxten i den totala faktorproduktiviteten i näringslivet i 14 OECD-länder under perioden 1970–85. Av de 14 länderna har Sverige den sämsta utvecklingen (tabell 7.5). Hänsyn tas i beräkningarna till en potentiell upphinnarfaktor. Det är värt att observera att dessa resultat avseende den svenska produktivitetens utvecklingen erhålls trots att åren efter 1985, då den svenska utvecklingen varit särskilt ofördelaktig, inte finns med.

Båda de refererade studierna visar således på långvariga tillväxtproblem i svensk ekonomi. Genom att de fokuserar på produktivitet lyfter de också fram att orsaken till att tillväxten i BNP och BNP per capita

Tabell 7.5

**Tillväxt i total faktor-
produktivitet i 14
OECD-länder
1970–1985, procent
per år.**

	1970–85
Japan	3,29
Australien	2,54
Belgien	2,53
Italien	1,95
Canada	1,77
Frankrike	1,72
USA	1,66
Finland	1,65
Danmark	1,53
Västtyskland	1,21
Nederländerna	0,89
Norge	0,74
Storbritannien	0,67
Sverige	0,61

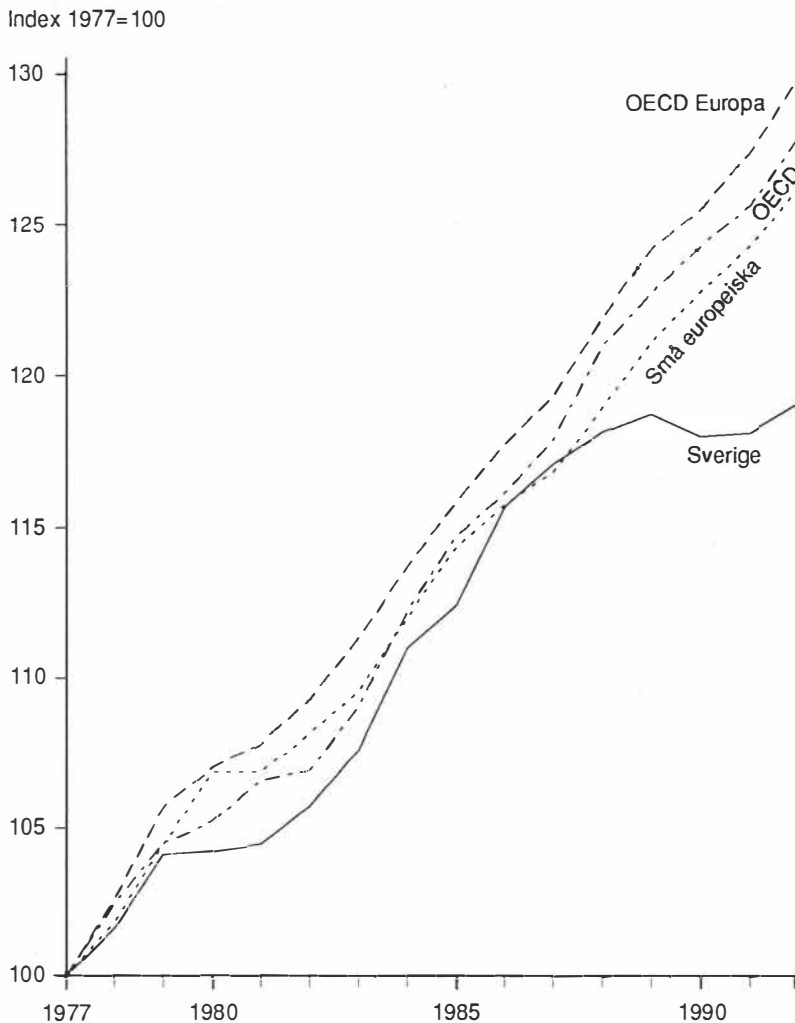
Källa: Hansson och Lundberg (1991).

*Arbetsproduktiviteten
stagnerar efter 1986*

trots allt inte varit så låg under den här perioden. Det beror till stor del på ökad förvärvsfrekvens under 1980-talet. Detta belyses i figur 7.2, där vi ser hur arbetsproduktiviteten utvecklats i Sverige jämfört med de olika ländergrupperna fr o m 1977.⁹ Arbetsproduktiviteten definieras som BNP per anställd. Även här framträder det klart att vår utveckling under devalveringsepisoden var fullt jämförbar med övriga länders, medan vår utveckling under de senaste åren varit mycket oförmånlig. Särskilt efter 1986 faller den svenska produktivitetens utvecklingen mycket kraftigt i förhållande till övriga länder. Den svenska produktiviteten har nästan helt stagnerat, medan den fortsatt att öka i ungefär samma takt som tidigare i övriga industriländer.

På grund av att den svenska årsarbetstiden sannolikt minskade något snabbare än övriga OECD-länders under 1970-talet kan utvecklingen för 1970-talet ge en överdrivet ofördelaktig bild av tillväxten i produktion per arbetad timme. Å andra sidan är bilden den omvända under 1980-talet: den genomsnittliga årsarbetstiden har ökat från 1451 till 1484 timmar mellan 1979 och 1990. Under samma tid har den andel av arbetskraften som inte arbetar heltid minskat från 23,6 till 23,2 procent. Sverige är det enda land där årsarbetstiden ökat bland de nio länder för vilka OECD redovisar årsarbetstiden. Jämte Portugal är vi det enda land (av 21) där andelen med deltidsarbete minskat under 1980-talet.¹⁰

Figur 7.2
Förändring i produktivitetsnivån i Sverige, OECD, OECD Europa och små europeiska länder 1977–1992, index 1977=100.



Anm: 1991 och 1992 är OECD:s prognos.

Källa: OECD Economic Outlook, juli 1991.

Sverige är fortfarande rikt, men...

Sverige rikt, ...

Om produktivitetstillväxten i Sverige efter 1985 hade varit lika snabb som i OECD eller OECD Europa skulle produktivitetsnivån idag varit nästan 10 procent högre. Detta innebär att vi med samma arbetsinsats

... men andra rikare

skulle ha producerat för motsvarande c:a 130 miljarder kronor mer per år. Sverige är dock fortfarande ett rikt land. Men som vi sett i detta kapitel har det hänt att många andra länder blivit lika rika eller rikare. Sett över de senaste 120 åren har vi onekligen klarat oss mycket bra. Från att ha varit ett mycket fattigt land har vi utvecklats till ett av världens rikaste. Det finns andra länder, som t ex Argentina och Uruguay, eller något mindre dramatiskt Storbritannien, vilka sedan länge stagnerat eller t o m gått bakåt. Samtidigt visar inte minst dessa exempel att det är fullt möjligt att stagnera, och att man i ett visst skede i historien tillhör de allra rikaste länderna inte betyder att man för alltid kommer att höra dit.

Sverige numera ett genomsnittligt industriland

De tillväxt- och produktivhetsdata som presenterats i detta kapitel visar att Sverige efter 1970 haft klara problem att förbättra produktionsresultatet i samma takt som övriga industriländer. Bortsett från perioden 1978–86, när ekonomin bl a fick draghjälp av flera stora devalveringar, har vi släpat efter. Denna tendens förefaller dessutom att ha accentuerats under de allra senaste åren. Vi har också sett att flera länder sprungit om oss sedan 1970 och Sverige är numera att betrakta som ett genomsnittligt industriland. Det finns tyvärr inga underliggande naturlagar som förhindrar att eftersläpningen fortsätter. För att förhindra att vi hamnar ytterligare på efterkälken krävs att vi vidtar ett antal tillväxtbefrämjande åtgärder. Men varför släpar då Sverige efter och vad bör göras för att Sverige återigen skall börja växa åtminstone i samma takt som jämförbara länder? Dessa frågor behandlas i de två sista kapitlen i årets rapport.

Noter

1. Enligt Maddison (1982) är tillväxten i BNP per arbetad timme 4,2 procent i Sverige under perioden jämfört med ett medelvärde på 4,5 procent för de 16 länderna.
2. Detta bekräfts också i de resultat avseende Sverige jämfört med övriga OECD-länder som erhålls av Dowrick och Nguyen (1989).
3. Produktivitetstillväxten i dessa fyra länder under 1950–73 var 2,9 procent per år. Om vi bara utesluter Japan och Tyskland, två länder vars arbetsproduktivitet ungefärligen halverades mellan 1938 och 1950, var den genomsnittliga produktivetsökningstakten i övriga 14 länder 3,9 procent, dvs 0,3 procent lägre än den svenska ökningstakten.
4. Varför det inte är rimligt att, som ibland föreslås, bara jämföra Sverige med de allra rikaste industriländerna utvecklas närmare i kapitel 8.
5. I några industriländer görs ett antagande om en positiv produktivetsutveckling i offentlig sektor. Produktivetsdelegationen (1991, s 115–117) visar att effekten på den svenska tillväxten blir i det närmaste försumbar om Sverige istället i likhet med Tyskland skulle anta en årlig ökning i den offentliga sektorns produktivitet på 0,5 procent.
6. Det krävs också att ökningen är större än den undanträngning av näringslivet som kan ha orsakats av expansionen i den offentliga verksamheten.

7. *Statlig tjänsteproduktion. Produktivitetssutvecklingen 1960–1980*. Rapport 1985:12 från Statskontoret. Stockholm.
8. *Produktions-, kostnads- och produktivitetssutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1985:3. Stockholm: Liber.
9. Före 1977 finns inte motsvarande data, utan ovägda genomsnitt måste användas. Under perioden 1970–77 ökade BNP per sysselsatt med 1,3 procent per år i Sverige jämfört med en årlig ökning på ca 2,8 procent för ovägda genomsnitt inom OECD, OECD Europa och små europeiska länder.
10. OECD Employment Outlook, juli 1991.

Referenser

- Dowrick, S och Nguyen, D-T (1989), "OECD Comparative Economic Growth 1950–85: Catch-Up and Convergence". *American Economic Review*, vol 79, nr 5.
- Hansson, P och Lundberg, L (1991), "Internationell konkurrens och produktivitetstillväxt". I Hansson, P, Krafft, K, Lundberg, L och Swedenborg, B, *Internationalisering och produktivitet*. Rapport till Produktivitetsdelegationen. Stockholm: Norstedts.
- Maddison, A (1982), *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Produktivitetsdelegationen (1991), *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*. SOU 1991:82. Stockholm: Allmänna Förlaget.

8 Varför släpar Sverige efter?

Många tänkbara förklaringar

Vi såg i kapitel 7 att det är otvetydigt att Sverige både i tillväxt- och produktivitetshänseende haft en ofördelaktig utveckling i förhållande till ett genomsnitt av jämförbara länder. Denna eftersläpning är ett långsiktigt fenomen som pågått åtminstone sedan början av 1970-talet. I detta kapitel tar vi upp ett antal möjliga förklaringar till den svenska eftersläpningen.

Växer rika länder långsammare?

Högre avkastning i fattigt land än i rikt?

Inget samband tillväxt och utvecklingsnivå

Olika hög teknisk utveckling

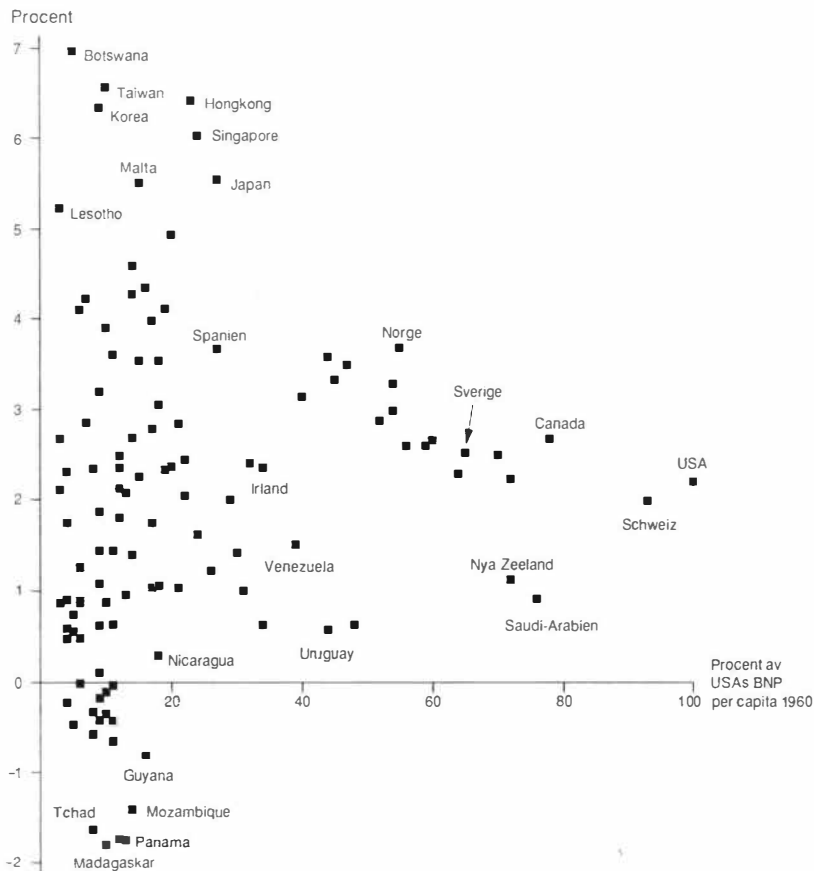
Upphinnarfaktor?

Om det vore så att kapitalet hade avtagande avkastning skulle den marginella investeringen ge en högre avkastning i ett fattigt än i ett rikt land. Om olika länder på lång sikt har tillgång till samma teknologi, borde det i så fall finnas en tendens till att inkomstskillnader mellan länder utjämnas över tiden. Med andra ord borde fattiga länder ha en högre tillväxttakt än rikare länder. I figur 8.1 har tillväxttakten i 119 länder under perioden 1960–88 satts i relation till respektive lands BNP per capita i förhållande till USA:s år 1960. Som vi ser finns det inget samband mellan tillväxttakt och utvecklingsnivå i utgångsläget.¹ Det finns fattiga länder som vuxit fort (Botswana, Taiwan) men också långsamt (Panama, Madagaskar). Det finns rika länder som vuxit långsamt (Uruguay, Nya Zeeland) men också fort (Canada, Norge).

Hur kan vi då förklara detta? Eftersom skillnaderna inte på långt när kan förklaras av olika ökningstakt hos insatserna av kapital och arbetskraft, är den traditionella tillväxtteorins svar helt enkelt att takten i den ”tekniska utvecklingen” måste ha varit olika hög i olika länder, men teorin kan inte förklara vad som bestämmer takten i den tekniska utvecklingen.

I Sverige har framförallt Walter Korpi (1990a, 1990b) hävdad att huvudskälet till den låga tillväxttakten i Sverige är den s k upphinnarfaktorn (*catching-up*). Med upphinnarfaktorn menas att länder som i utgångsläget har en lägre absolut inkomstnivå bör kunna ha en högre takt i den ekonomiska tillväxten.²

Figur 8.1
BNP per capita för 119 länder 1960 i procent av BNP per capita i USA 1960, och tillväxt i BNP per capita för 119 länder 1960–1988 i procent.



Anm: För 32 av länderna avses perioden 1960–1985.

Källa: Summers och Heston (1991).

Det finns flera skäl till att det kan vara lättare att ha en hög tillväxttakt för ett land som är relativt fattigt. Det kan finnas stora möjligheter att föra över teknologi från rikare länder och att flytta över arbetskraft från jordbruket till industrin. Ett land kan också på grund av krig starta från en mycket låg produktionsnivå, men ha en välutbildad arbetskraft och därmed en stor tillväxtpotential. Om vi betraktar länderna i tabell

Tabell 8.1

Antal arbetade timmar per person i yrkesaktiv ålder i åtta länder 1973–1989, procentuell förändring.

	1973–89	1979–89
Finland	0,4	-1,9
Frankrike	-15,3	-12,1
Japan	-2,8	0,6
Canada	7,3	5,0
Norge	-3,9	-1,4
Spanien	—	-8,2
Sverige	4,5	5,2
USA	7,3	5,6

Källor: OECD Employment Outlook, juli 1991, och egna beräkningar.

Jämföra med länder som var rikast 1970?

7.1 verkar ju detta resonemang bestickande. Där framgår mycket tydligt att det var just de länder som i utgångsläget var fattigast som under det följande seklet hade den högsta tillväxten. Men är då ett sådant resonemang relevant för vad som hänt även efter 1970 när man jämför en grupp av utvecklade industriländer?

Med stöd av upphinnarfaktorn argumenterar Korpi för att en utvärdering av Sveriges relativa ekonomiska tillväxt inte skall göras genom en jämförelse med samtliga OECD-länder utan endast med de sju länder som 1970 (efter vissa bortsorteringar) hade den högsta ekonomiska levnadsstandarden per capita.

Länder sorterar bort

Det finns dock flera avgörande invändningar mot att välja ut "sju rika" länder på detta sätt. För det första sorteras Island, Luxemburg, Australien och Nya Zeeland av olika skäl bort. För det andra utesluts länder som Japan, Norge, Storbritannien och Finland, vilkas BNP-nivå i början av 1970-talet var mer jämförbar med Sveriges än vad Sveriges var med USA:s. Dessutom är det mycket som talar för att upphinnarfaktorn inte längre är relevant som förklaring till att Sverige haft tillväxtproblem efter 1970.

Ingen upphinnareffekt i K-sektorn

Detta påstående stöds av resultaten i en studie av Hansson och Henrekson (1991). Där analyseras produktionsutvecklingen i 14 branscher i 14 OECD-länder under perioden 1970–85. Nio av branscherna finns i den konkurrensutsatta sektorn och fem i den skyddade sektorn. Resultaten i studien tyder på att det inte förekommer någon upphinnareffekt i de konkurrensutsatta branscherna. Detta beror sannolikt på att ny teknologi numera sprids mycket snabbt inom de branscher som är utsatta för inter-

nationell konkurrens. Det skulle innebära att det åtminstone bland de rikare OECD-länderna inte längre är möjligt för de relativt sett fattigare länderna att i dessa branscher åstadkomma en extra snabb tillväxt genom att fylla igen ett teknologigap i förhållande till det ledande landet.

Av än större intresse är att ett ytterligare statistiskt test indikerar att den svenska totala faktorproduktiviteten – när hänsyn tagits till tillväxten i produktionsfaktorerna arbete och kapital – har utvecklats sämre i Sverige under perioden 1970–85 än vad den i genomsnitt gjort i de 13 övriga länderna. När Sveriges tillväxt i total faktorproduktivitet jämförs med utvecklingen för varje enskilt land visar det sig också att samtliga länder ligger på en högre tillväxttakt än den svenska.³ Detta resultat på branschnivå leder således till slutsatsen att om vi vill få en uppfattning om hur Sveriges tillväxt varit jämfört med andra länder är det stor risk att hamna snett om vi endast väljer att jämföra oss med ett urval av länder som var allra rikast ett givet år.

*Totalproduktiviteten
sämre i Sverige*

För låga investeringar?

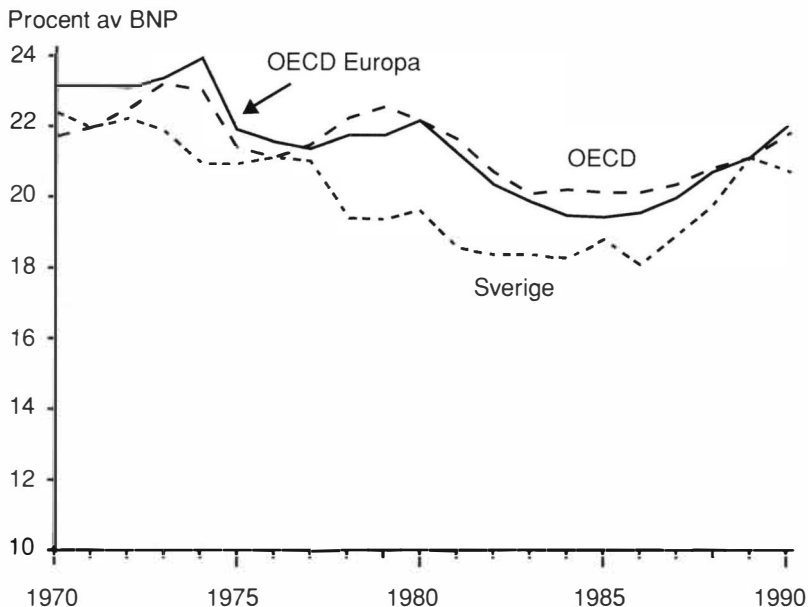
Vi kan således konstatera att det faktum att Sverige i början av 1970-talet var ett av de allra rikaste länderna inte kan förklara de senaste decenniernas eftersläpning. Frågan är då om orsaken i stället skall sökas i en alltför långsam tillväxt av produktionsfaktorerna kapital och arbete. Investeringarna steg kraftigt i Sverige under andra hälften av 1980-talet och närmade sig återigen nivån i början av 1970-talet. Sveriges investeringsandel nådde i slutet av 1980-talet återigen upp i nivå med ett genomsnitt av jämförbara länder, vilket framgår ur figur 8.2 där bruttoinvesteringarnas andel av BNP i Sverige jämförs med motsvarande utveckling i OECD och OECD Europa under perioden 1970–90.⁴

Sysselsättningen har också ökat mycket kraftigt under 1980-talet både mätt som antal individer och som antalet arbetade timmar. Antalet arbetade timmar har stigit med 1,0 procent per år under perioden 1980–90. Det är bara Canada och USA som haft en lika stark utveckling för sysselsättningen, vilket framgår ur tabell 8.1. Trendbrottet för antalet arbetade timmar i ekonomin är en kombinerad effekt av två faktorer: en ökning i förvärvsfrekvensen och ett ökat antal arbetade timmar per yrkesaktiv. Detta har dominerat den tendens till minskande arbetsutbud som orsakas av ett ökande antal pensionärer.

Långsam kapitaltillväxt?

*Snabb sysselsättnings-
tillväxt*

Figur 8.2
Bruttoinvesteringar i Sverige, OECD och OECD Europa 1970–1990, procent av BNP.



Källa: OECD.

Minskad kapitalintensitet

Men vad som däremot varit ett problem är att investeringsuppgången inte var tillräckligt snabb för att förhindra en markant uppbromsning i kapitalintensitetens tillväxt; den snabba ökningen i sysselsättningen fr o m slutet av 1970-talet i Sverige hade krävt en snabbare ökning i nyinvesteringarna för att förse varje nyanställd med tillräckligt mycket kapital för en snabb produktivitetstillväxt.⁵ Som framgår ur tabell 8.2 har ökningstakten i kapitalintensiteten minskat mycket kraftigt. I industrin påbörjades minskningen betydligt tidigare än i näringslivet som helhet.

Tabell 8.2
Kapitalintensitet i näringslivet och industrin 1960–1990, årlig procentuell förändring.

	Hela näringslivet	Industrin
1960–70	—	6,7
1970–75	7,3	3,8
1975–80	8,2	2,9
1980–85	4,7	2,6
1985–90	3,0*	1,4

* Slutår 1989

Anm: Kapitalintensiteten definieras som kapitalstock per arbetad timme.
Källa: Produktivetsdelegationen (1991).

Uppbromsningen i kapitalintensitetens ökningstakt är en viktig delförklaring till nedgången i ökningstakten för arbetsproduktiviteten i förhållande till andra länder. Däremot kan det näppeligen förklara mer än en mindre del av eftersläpningen i BNP-tillväxten jämfört med andra industriländer.

Även om investeringarna som andel av BNP återhämtat sig kraftigt och 1990 återigen var av samma storleksordning som i resten av OECD, finns ändå en risk att en alltför stor andel av investeringarna gått till ändamål som endast i mindre grad haft en positiv effekt på den ekonomiska tillväxten.

De Long och Summers (1990) visar i en mycket omfattande empirisk studie att det inte i första hand är de totala investeringarnas omfattning som är viktig för att förklara skillnader i tillväxttakter mellan länder. Istället är det investeringar i maskiner och utrustning som uppvisar ett starkt samband med tillväxttakten i ekonomin. Det finns flera skäl varför ett sådant samband är sannolikt. De idag rikaste länderna är de som tidigast började utnyttja en kapitalintensiv teknologi och hade ett klimat som befrämjade tekniska innovationer. Både utvecklingskonomen och den nya tillväxtteorin⁶ betonar att kapitalbildning har externa effekter och att detta är ett viktigt skäl till ekonomisk tillväxt. Det är i tillverkningsindustrin och särskilt då vid tillverkning av maskiner och instrument som den helt övervägande delen av den privata sektorns FoU äger rum. Om denna verksamhet har spridningseffekter till resten av ekonomin, vilket verkar troligt, spelar dessa investeringar en nyckelroll för den ekonomiska tillväxten. Motsvarande positiva spridningseffekter från bostadsinvesteringar är svårt att tänka sig.

Det är ett välkänt faktum att byggsektorn behandlats mycket förmånligt ur skattesynpunkt i Sverige. Dels utgår stora räntesubventioner vid ny- och ombyggnad, dels har avdragsrätten för skuldräntor gjort att realräntan för den enskilda fastighetsägaren varit mycket låg och ofta till och med negativ under de senaste decennierna. Dessutom drev reavinstreglerna i kombination med en hög svensk inflation ned avkastningskravet på fastighetsinvesteringar i förhållande till andra investeringar, vilket ledde till ett alltför stort byggande även av kommersiella fastigheter. Det är därför troligt att en alltför stor andel av investeringarna hamnat i byggsektorn och att detta är en delförklaring till den svenska eftersläpningen.

Felinvesteringar?

Maskin- och utrustningsinvesteringar ger . . .

. . . externa effekter, . . .

. . . men knappast bostadsinvesteringar, . . .

. . . som stimulerats

För dålig infrastruktur?

Dålig infrastruktur?

För att näringslivet ska ha en god utveckling krävs vidare en bra infrastruktur. Det är också nödvändigt att infrastrukturen förbättras i takt med att aktivitetsnivån stiger i ekonomin. Studier för USA visar att infrastrukturens kvalitet är av utomordentligt stor betydelse för produktivitetens utvecklingen i ekonomin.⁷

Avkastningen på infrastrukturkapitalet manifesteras främst genom att det höjer avkastningen på den privata kapitalstocken. Produktivitetsdelegationen (1991) har pekat på tre mekanismer för infrastrukturens påverkan på produktiviteten:

- Infrastrukturen ger dess utnyttjare tjänster. Särskilt viktigt är minska de transportkostnader.
- Skalfördelar kan utnyttjas bättre.
- Stora infrastrukturella system skapar möjligheter till industriell utveckling och innovationer (s k utvecklingsblock).

God infrastruktur ger högre avkastning

Infrastrukturinvesteringarna har minskat

Låt oss då se lite närmare på hur det svenska infrastrukturkapitalet vuxit under de senaste decennierna. Som vi ser i tabell 8.3 har det varit ett dramatiskt fall i infrastrukturinvesteringarna från mitten av 1970-talet. Innan dess byggdes infrastrukturen ut i en takt som var jämförbar med ökningstakten i den privata kapitalstocken. Exklusive investeringar i elnätet skedde ingen som helst utbyggnad av infrastrukturkapitalet under perioden 1974–88! En slående illustration till den allt större diskrepansen mellan privata investeringar och infrastrukturinvesteringar ges av en jämförelse mellan fordonsinvesteringarna och investeringar i gator och vägar. Under åren 1963–85 ökade fordonsinvesteringarna med i storleksordningen 3 procent per år, medan investeringarna i gator och vägar under samma period årligen minskade med 2 procent. Till detta kommer att den regionala fördelningen av de väginvesteringar

Tabell 8.3
Tillväxt i privat kapital och infrastruktur 1960–1988, procent per år.

	1960–88	1960–73	1974–88
Privat kapital	3,8	4,7	3,0
Infrastruktur	2,6	4,1	1,3
Infrastruktur, exkl elektricitet	2,3	4,8	0,0

Källa: Hansson (1991).

som gjorts ur produktivitetssynpunkt varit mindre lyckad, vilket enligt Produktivitetsdelegationen lett till att ”de i förhållande till trafikvolymen bästa vägarna finns där befolkningen är glesast och den ekonomiska aktiviteten lägst”.

Illa fungerande marknader?

Fungerar marknaderna?

Flera tillväxthämmande faktorer, som utförligt behandlats i tidigare års Konjunkturrådsrapporter, har antingen redan till stor del undanröjts eller kommer efter hand att försvinna. De finansiella marknaderna har avreglerats, inslaget av konkurrens ökar snabbt genom att regleringar successivt slopas på många produktmarknader, närmandet till EG tvingar fram strukturella förändringar både i den offentliga sektorn och den privata tjänstesektorn, skattereformen har minskat skattekilama osv.

Regleringarna troligen mer hämmande i Sverige

Illa fungerande marknader kan förklara en del av den svenska eftersläpningen, men det bör samtidigt betonas att stora delar av ekonomierna i övriga industriländer i varierande grad också tidigare präglades av reglering och stora skattekilor. Däremot blev den tillväxthämmande effekten sannolikt starkare i Sverige än i de flesta andra länder på grund av att vår offentliga sektor är större än i något annat land och att flera nyckelsektorer av ekonomin, särskilt byggsektor, varit osedvanligt kraftigt reglerade.

När den nuvarande ekonomiska krisen värkt ut kommer vi att se positiva tillväxteffekter av de avregleringar och förändringar i skattesystemet som genomförts, men i en avreglerad värld är detta bara en nödvändig förutsättning för att vi skall få en god ekonomisk utveckling.

Många förklaringar till den långsamma tillväxten

Några delförklaringar är mindre betydelsefulla, . . .

Vi har i detta kapitel tagit upp ett antal möjliga förklaringar till eftersläpningen i Sveriges tillväxttakt. Den kan inte förklaras av att vi var så rika i förhållande till genomsnittet runt 1970. Vi kan heller inte peka på en minskad arbetsinsats som en förklaring. Tvärtom skedde ett trendbrott i antalet arbetade timmar i slutet av 1970-talet, och hela 1980-talet innebar en mycket snabb ökning av arbetsinsatsen i ekonomin. Även investeringarna som andel av BNP steg återigen under 1980-talet, men denna uppgång kom betydligt senare. På grund av den snabba ökningen i antalet arbetade timmar blev dock investeringsuppgången, inte minst i

industrin, för svag för att förhindra en kraftig nedgång i kapitalintensitetens ökningstakt. Detta är en viktig förklaring till att arbetsproduktiviteten ökade långsamt, men det är inte någon huvudförklaring till varför BNP per capita utvecklats långsamt.

... men felaktig investeringsinriktning ...

... och regleringar är väsentliga

Däremot är det mycket som tyder på att inriktningen på de totala investeringarna varit felaktig. Framförallt har vi pekat på att bygginvesteringarna varit för stora, medan uppbyggnaden av nytt infrastrukturkapital varit för långsam. Att snabbt öka investeringarna i infrastruktur är av avgörande betydelse för att förbättra svenskt näringslivs konkurrenskraft. En annan faktor som utan tvekan kan förklara en del av eftersläpningen är att inslaget av regleringar och stora skatteklar i högre grad än i de flesta jämförbara länder stört ekonomins funktionsförmåga.

Oförklarad andel av tillväxten ...

Men utöver de faktorer som vi här pekat på finns en avgörande aspekt som sällan diskuterats på ett systematiskt sätt. På lång sikt avgörs ett lands tillväxt av att insatserna av produktionsfaktorer i vid mening växer. Den ekonomiska tillväxten överstiger i regel vida vad som kan förklaras av ökade insatser av vad vi traditionellt brukar kalla produktionsfaktorer, nämligen kapital och arbetskraft. Denna "oförklarade" andel av tillväxten brukar tillskrivas den "tekniska utvecklingen"⁸.

... kan förklaras av förmågan att tillämpa och utveckla ny teknik

För att kunna förklara varför den tekniska utvecklingen fortskrider i så varierande takt i olika länder – och inte minst varför den blivit så låg i Sverige under de senaste decennierna – är det nödvändigt att fokusera på skillnader i individuella beslut att tillämpa och utveckla ny teknik. Helst vill vi kunna förklara den ekonomiska tillväxten enbart som en funktion av mätbara insatsfaktorer.⁹ Både för att kunna tillämpa och utveckla ny teknik krävs kunskap, kunskap som i hög grad förvärfvas av enskilda individer. Den typ av kunskap som enskilda individer förvärvat brukar kallas *humankapital*. När det gäller utvecklande och utnyttjande av humankapitalet blev betingelserna i Sverige efter hand ogynnsamma. Detta är enligt Konjunkturrådet en avgörande förklaring till den svenska eftersläpningen. I det avslutande kapitlet analyseras detta närmare.

Humankapitalet!

Noter

1. Detta har visats statistiskt av bl a Barro (1991) och Mankiw, Romer och Weil (1990).
2. Abramovitz (1986) ger en utmärkt översikt av detta fenomen och litteraturen på området.
3. Se också Hansson och Lundberg (1991).
4. Däremot är det tydligt att investeringsnedgången under slutet av 1970-talet och första hälften av 1980-talet blev kraftigare i Sverige än i övriga industriländer. Samtidigt var det under denna period – devalveringssepisoden – som den svenska ekonomin hade en

- tillväxt- och produktivitetsokningstakt jämförbar med omvärldens. Detta berodde på att kapacitetsutnyttjandet var lågt, och det är därför troligt att kraftigt ökade investeringar då endast i mindre utsträckning skulle ökat den ekonomiska tillväxten.
5. Detta synsätt förs också fram av Produktivitetsdelegationen (1991) som en orsak till den långsamma ökningen av produktiviteten.
 6. Se t ex Romer (1986).
 7. Enligt Aschauer (1988, 1991) leder en ökning av infrastrukturkapitalstocken med 1 procent till en ökning av den totala faktorproduktiviteten med 0,24 procent.
 8. Även framsteg på det organisatoriska området som medför en effektivare användning av givna resurser bör ses som en del av den tekniska utvecklingen.
 9. Se vidare Romer (1987).

Referenser

- Abramovitz, M (1986), "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind". *Journal of Economic History*, vol 46, nr 2.
- Aschauer, D A (1988), "Is Public Expenditure Productive?". *Journal of Monetary Economics*, vol 23, nr 2.
- Aschauer, D A (1991), "Infrastructure: America's Third Deficit". *Challenge*, Mars–April.
- Barro, R J (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, nr 2.
- De Long, J B och Summers, L H (1991), "Equipment Investment and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, nr 2.
- Hansson, B (1991), *Modelling Technical Change*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hansson, P och Henrekson, M (1991), "Catching Up in Industrialized Countries: A Disaggregated Study". FIEF Working Paper nr 92, Stockholm.
- Hansson, P och Lundberg, L (1991), "Internationell konkurrens och produktivitetstillväxt". I Hansson, P, Krafft, K, Lundberg, L och Swedenborg, B, *Internationalisering och produktivitet*. Expertrapport till Produktivitetsdelegationen. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Korpi, W (1990a), "Halkar Sverige efter? Vår ekonomiska tillväxt och produktivitet i jämförande belysning". *Ekonomisk Debatt*, vol 18, nr 5.
- Korpi, W (1990b), "Sveriges tillväxt följer de andra rikaste västländernas. Svar till SNS Konjunkturråd". *Ekonomisk Debatt*, vol 18, nr 7.
- Mankiw, N G, Romer, D och Weil, D N (1990), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". NBER Working Paper nr 3541.
- Produktivitetsdelegationen (1991), *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*. SOU 1991:82. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Romer, P (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy*, vol 94, nr 5.
- Romer, P (1987), "Crazy Explanations for the Productivity Slowdown". I Fischer, S (red), *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge. Massachusetts: MIT Press.
- Summers, R och Heston, A (1991), "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988". *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, nr 2.

9 Humankapital och tillväxt

*Brist på humankapital-
bildning?*

För att förstå varför länder växer i så varierande takt är det nödvändigt att direkt analysera skillnader mellan länder vad gäller effektiviteten i utnyttjandet av produktionsfaktorerna arbete och kapital, den s k totala faktorproduktiviteten. Vi vet att faktormarknadernas funktionsförmåga är viktig ur denna synvinkel (se t ex Konjunkturrådets rapport 1986). Mera sällan analyseras på ett systematiskt sätt en annan viktig faktor, nämligen förmågan och viljan att tillämpa och utveckla ny teknik. En avgörande faktor för detta är humankapitalbildningen. I detta avslutande kapitel undersöker vi i vilken mån svenska brister i detta avseende kan utgöra en förklaring till vår låga tillväxt.

*Incitamenten att öka
kompetensökning*

Humankapital förvärvas främst genom utbildning, dels i skolsystemet, dels ute i arbetslivet. Som vi kommer att se har avkastningen på utbildning fallit i Sverige de senaste decennierna. Ofta brukar detta förklaras av att utbildningens kvalitet försämrats.¹ Vi kommer dock här att lämna denna aspekt därhän och koncentrera oss på efterfrågesidan, dvs individernas incitament att öka sin kompetens både genom formell skolutbildning och mer informell vidareutbildning i yrkeslivet.

Harmoniseringskrav

När gränserna inom kort också öppnas upp för arbetskraften kommer harmoniseringskraven även på detta område att slå igenom. En ersättning för utbildning jämförbar med nivån i andra länder blir i en internationaliserad värld avgörande både för att skapa incitament till personlig utveckling, men också för att förhindra att de mer välutbildade söker sig utomlands för att få en bättre avkastning på sin (i regel av svenska skattemedel finansierade) utbildning.

Individuell investering, . . .

Humankapitalinvesteringar som ekonomiska beslut

En individs humankapital är de förmågor som han förvärvat. Uppbyggnaden av humankapital är förenad både med intäkter och kostnader, vilket gör att den kan analyseras som ett individuellt investeringsbeslut. När det gäller skolutbildning består kostnaden dels av eventuella skol-

... som har kostnader ...

avgifter, men framförallt av den inkomst individen går miste om genom att inte förvärvsarbeta under den tid utbildningen pågår. Intäkterna utgörs främst av ökningen i framtida inkomster som möjliggörs av den ökade utbildningen, men i många fall också av icke-pekuuniära intäkter såsom ökad livskvalitet och meningsfullare arbetsuppgifter. Skillnaden mellan de diskonterade framtida intäkterna och kostnaderna utgör vinsten (eller förlusten) av utbildningsinvesteringen.

... och intäkter

Investeringar över hela livscykeln

De olika slagen av humankapitalinvesteringar kan beskrivas över individens livscykel. De resurser som läggs ner på barnomsorg, barnuppfostran och förskoleundervisning är det första stadiet. Därefter följer åtminstone nio år av formell skolutbildning. Under individens yrkesaktiva period följer sedan humankapitalinvesteringar av en mängd olika slag: arbetsmarknadsutbildning, vidareutbildning på jobbet, nya färdigheter som förvärvas under arbetet och vid byte av arbetsplats eller yrke osv. Under individens hela liv pågår dessutom fortgående investeringar i den egna hälsan och andra aktiviteter nödvändiga för det egna livsuppehållet.

Lönen delvis en ersättning för humankapitalet

En stor del av lönen är inte ersättning för att vara på jobbet ett visst antal timmar utan skall istället ses som avkastning på individens humankapital; utöver att arbetsgivaren köper vår tid köper han också de tjänster som produceras med det humankapital som varje individ byggt upp.

Humankapitalet har en dubbel roll i den ekonomiska utvecklingen:

Humankapitalet – produktionsfaktor ... och innovationskälla

- Det är en produktionsfaktor som tillsammans med kapital och arbetskraft används i produktionen av varor och tjänster.
- Det är en källa till innovationer, dvs en avgörande orsak till ekonomisk tillväxt.

Humankapital är knutet till en viss individ och när denne upphör att vara yrkesaktiv kan heller inte hans humankapital användas som insats i produktionen. Om individen däremot har producerat någon form av innovation t ex en vetenskaplig lag, ett patent eller ett dataprogram, kan detta även framdeles ingå som en insatsfaktor i produktionen.

Externa effekter!

Humankapitalet har också en extern effekt; min egen produktivitet blir högre om de som jag samarbetar med har ett stort humankapital. Lucas (1990) beräknar att en ökning av omgivningens humankapital med 10 procent ökar den enskildes produktivitet med 3,6 procent. En annan typ av extern effekt av ökad humankapitalbildning som inte

direkt har att göra med produktiviteten i produktionen är ändå viktig i ett välfärdsperspektiv: bättre informerade och mer ansvarsfulla medborgare, ökad laglydighet, bättre kommunikationsförmåga, högre hälsostandard osv. Dessa externa effekter leder till att det samhällsekonomiska värdet av humankapitalinvesteringar blir högre än det privatekonomiska värdet. Därför är det också från ekonomisk synpunkt riktigt att subventionera sådana investeringar.

Subventioner

Humankapital och ekonomisk tillväxt

Ett starkt stöd för att humankapital bör ses som en egen produktionsfaktor ges av ny forskning av Barro (1991) och Mankiw m fl (1990). De utgår från de data som vi illustrerade i figur 8.1 och finner att om ett mått på humankapitalet i respektive land inkluderas som en förklaringsfaktor utöver insatserna av kapital och arbetskraft är det inte längre ett mysterium varför många fattiga länder haft en låg tillväxttakt.

Humankapital viktigare än realkapital

I själva verket är det mycket som tyder på att mängden humankapital per capita har ett starkare samband med den genomsnittliga inkomstnivån i olika länder än mängden fysiskt kapital per capita.² Stora satsningar på fysisk kapitalbildning riskerar därför att ge låg avkastning i form av ökad ekonomisk tillväxt om de inte också åtföljs av ökade utbildningsinvesteringar.³

Minskad konkurrenskraft inom human- och realkapitalintensiv produktion

Högt förädlingsvärde per sysselsatt . . .

Om ett land bygger upp sitt human- och realkapital snabbare än i omvärlden bör man förvänta sig en förskjutning i näringsstrukturen mot näringsgrenar med ett högt förädlingsvärde per sysselsatt. Två färska studier indikerar att Sverige tappat mark gentemot omvärlden i detta avseende.

. . . inte fallet i Sverige under 1980-talet

Hansson och Lundberg (1991) visar att svensk industristruktur under 1980-talet utvecklats i riktning mot en växande specialisering på produkter med lågt förädlingsvärde per sysselsatt, dvs med låg insats av human- och realkapital per sysselsatt. Under perioden 1975–81 var utvecklingen den motsatta.

Hansson och Lundberg drar själva följande slutsats: ”Sveriges ställning som ett land med en i internationell jämförelse god tillgång på

realt och mänskligt kapital [har] tenderat att urholkas under 80-talet, därför att kapitalbildningen – investeringar, utbildning och utveckling av ny kommersiellt användbar teknologi – inte förmått hålla jämna steg med motsvarande utveckling i omvärlden.”

Dålig tillgång på ny teknik och innovationer . . .

Denna utveckling skulle möjligen kunna bero på att vi på grund av olyckliga omständigheter haft dålig tillgång till ny teknik och innovationer, men en studie av Swedenborg (1991) tyder på att det inte är där problemet ligger. Hon studerar skillnader i produktivitet och produktivitetstillväxt mellan de inhemska och utländska delarna av svenska industrikoncerner. I de flesta europeiska länder låg de svenska dotterbolagens arbetsproduktivitet 1965 på c:a 70 procent av nivån i Sverige. 1986 hade produktivitetsnivån i de europeiska dotterbolagen stigit till ungefärligen den svenska nivån.

. . . är ingen förklaring

Denna ökning kan inte förklaras av olika snabb teknisk utveckling, eftersom den teknologi industrikoncernen förfogar över rimligtvis är tillgänglig inom hela företaget. En svensk multinationell koncern med tillverkning i ett stort antal länder kan förväntas att ha högst förädlingsvärde per sysselsatt i de länder där det finns relativt gott om human- och realkapital. Att arbetsproduktiviteten ökat i de utländska dotterbolagen jämfört med det svenska moderbolaget tyder på att Sverige successivt förlorat komparativa fördelar i human- och realkapitalintensiv produktion.

Hög utbildningsnivå i Sverige en myt

Även mer direkta observationer indikerar att den svenska humankapitalbildningen släpat efter. Tabell 9.1 och 9.2 visar att föreställningen om att Sverige skulle ha en relativt sett hög utbildningsnivå jämfört med våra viktigaste konkurrentländer är en myt. Trots de få jämförelseländerna ger materialet en ganska god bild av den svenska utbildningsnivån jämfört med konkurrentländerna. Enligt SIND:s beräkningar svarar nämligen de fyra övriga länderna i tabellerna för över 60 procent av den konkurrens som svensk hög- och mellanteknologisk industri möter på världsmarknaden.

Tabell 9.1

Andel av arbetskraften som minst har gymnasieutbildning 1987, procent.

	Sverige	Västtyskland	Storbritannien	USA	Japan
Totalt	55,9	77,5	43,8	83,6	70,8
Industrin	49,9	73,1	42,5	79,4	67,9

Källa: Landell och Viktorsson (1991).

Tabell 9.2
**Andel av arbetskraften
 som har högskoleexa-
 men 1987, procent.**

	Sverige	Västtyskland	Storbritannien	USA	Japan
Totalt	11,1	6,3	17,0	23,4	14,5
Industrin	4,9	2,7	10,4	18,1	11,7

Källa: Landell och Viktorsson (1991).

*Hälften i industrin sak-
 nar gymnasium . . .*

Hälften av de anställda inom svensk industri saknar gymnasiekompetens, vilket innebär att baskunskaperna i svenska, engelska och matematik inte är särskilt höga. Förutom Storbritannien är andelen betydligt högre i övriga jämförelseländer. En låg kompetens på bredden drabbar framförallt konkurrenskraften för låg- och mellanteknologisk industri. Dessa industrier utgör c:a 85 procent av industrisektorn och vårt särklassigt viktigaste konkurrentland är Tyskland, där andelen gymnasieutbildade inom industrin är avsevärt högre.⁴

*. . . och 5 procent har
 högskoleexamen*

Vid en jämförelse av antalet högskoleutbildade inom industrin ligger Sverige också ofördelaktigt till. Av svenska industriföretags anställda har endast knappt 5 procent universitetsbakgrund, vilket är klart lägre än i USA, Storbritannien och Japan. SIND beräknar att den högteknologiska industrin i Sverige endast svarar för 15 procent av förädlingsvärdet i industrisektorn. Denna andel bör öka betydligt i framtiden, eftersom förutsättningarna där är bäst att få ett högt förädlingsvärde per anställd. Men i högteknologisk industri är högskoleutbildad personal en viktig faktor för att klara konkurrensen.⁵ Här ligger vi klart efter USA, Japan, och Storbritannien som är våra huvudkonkurrenter på det högteknologiska området.

*Utbilda sig bort från
 industrin!*

Vid studier inom LO har man funnit att även om industriarbetarnas utbildningsnivå ökat något under 1970- och 1980-talen, har deras utbildningsnivå i förhållande till andra grupper fallit.⁶ En allmän tendens har varit att de kollektivanställda inom industrin som höjt sin kompetensnivå utbildat sig bort från industrin istället för att bygga upp humankapital som sedan har kommit industrin till del. Mot denna bakgrund blir det knappast förvånande att de personalutbildningsresurser som satsas på kollektivanställda inom industrin är små jämfört med andra grupper.⁷ För att företagen skall vara villiga att i större utsträckning satsa på kompetensutveckling inom industrin krävs därför en höjning dels av dess relativa löneläge så att de som ökar sin kompetens på

*Ej förvånande med små
 satsningar*

arbetsgivarens bekostnad inte byter bransch, dels att individens avkastning på vidareutbildningen ökar.

Vad är avkastningen på investeringar i humankapital?

För att få till stånd en snabb ökning i förädlingsvärdet per timme, vilket är nödvändigt för en god reallön, är det således avgörande att incitamenten till humankapitalbildning är goda.

Den ökning i inkomsten som en individ erhåller vid ett extra studieår motsvarar avkastningen på den investeringskostnad som det extra studieåret åsamkar. Den procentuella ökningen i lönen (i förhållande till vad den skulle varit utan studier) kallas *utbildningspremien*. Under vissa omständigheter, bl a om individens enda kostnad för att utbilda sig är den uteblivna inkomsten under studietiden, kan utbildningspremien tolkas som internräntan *före* skatt för att utbilda sig.⁸

I tabell 9.3 sammanfattas ett stort antal studier där man skattat utbildningspremien med statistiska metoder. Avkastningen på utbildning är högre i fattigare länder än i rika och den är allra högst för grundläggande utbildning. I industriländerna ligger avkastningen på utbildning utöver grundskolenivå i genomsnitt på 12 procent, dvs i genomsnitt ökar en individs inkomst med 12 procent om han utbildar sig ytterligare ett år. Mycket tyder på att utbildningspremien ökat något under 1980-talet.⁹

Utbildningspremien . . .

. . . ca 12 procent i industrivärlden. . . .

Tabell 9.3
Utbildningspremie i olika regioner och länder-typer, procent i genomsnitt.

Region/typ av land	Grundskola	Gymnasium	Högskola
Afrika	45	26	32
Asien	31	15	18
Latinamerika	32	23	23
Rikare u-länder	17	13	13
Industriländer	—	12	12

Källa: Psacharopoulos (1985)

Hur hög är då utbildningspremien i Sverige och har den ökat eller minskat över tiden? I tabell 9.4 sammanfattas resultaten från tre studier av utbildningspremien i Sverige. Samtliga studier tar hänsyn till skillna-

Tabell 9.4
Utbildningspremie i Sverige vid olika tidpunkter enligt tre studier, procent.

Studie	1968	1974	1981	1984	1988
Björklund	7,8	4,3	3,5	3,9	
Edin och Holmlund	7,8	4,6	3,6	3,9	4,2
Fornwall				4,2	2,0

Anm: Datamaterialet härrör antingen från SOFI:s levnadsnivåundersökningar (Institutet för social forskning vid Stockholms universitet) eller HUS-databasen (Hushållens Ekonomiska Levnadsförhållanden, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet). Fornwalls första siffra avser individer födda före 1950, medan den andra siffran avser individer födda 1950 eller senare.

Källor: Björklund (1986), Edin och Holmlund (1991) och Fornwall (1991).

... men i Sverige har den fallit kraftigt ...

... och är nu mindre än 6 procent

der i arbetslivserfarenhet, ålder och kön. Resultaten är slående. För det första är det tydligt att utbildningspremien fallit kraftigt sedan slutet av 1960-talet; den förefaller ha halverats. För det andra är utbildningspremien väsentligt lägre i Sverige än vad som framgår av de studier som gjorts för andra jämförbara länder.¹⁰ En försiktig bedömning ger vid handen att utbildningspremien i Sverige knappast är ens hälften så hög som i andra industriländer. Fornwalls studie kastar dessutom ytterligare ljus över tendensen till en minskad avkastning på utbildning över tiden. För individer födda efter 1950 är utbildningspremien bara hälften av vad den är för dem som är födda före 1950. Det framstår som uppenbart att avkastningen på investeringar i formell utbildning under 1970- och 1980-talen blev extremt låg i Sverige i såväl historisk som internationell jämförelse.

Vidareutbildning och löneprofil

Empirisk forskning visar också att det finns ett positivt samband mellan formell utbildning och de ytterligare investeringar i humankapital som individen senare gör under sin yrkesaktiva tid; högre utbildade individer tenderar att vidareutbilda sig mer i jobbet.¹¹ Även om det är omöjligt att avgöra huruvida formell skolutbildning eller vidareutbildning, omskolning osv, är viktigast, råder inget tvivel om att en fortgående uppgradering av kunskapsnivån hos de redan yrkesaktiva är av stor

Fortgående utbildning viktigt, ...

betydelse för den ekonomiska tillväxten. Sannolikt har dess betydelse dessutom ökat under de senaste decennierna.

... men förutsättningarna?

Är det då så att starka incitament till vidareutbildning för de redan yrkesaktiva delvis kompenseras för den låga avkastningen på formell utbildning och är dessutom incitamenten de rätta för att få individerna att använda humankapitalet så effektivt som möjligt? Med andra ord, är förutsättningarna i Sverige de rätta för att få människor att utnyttja och utveckla sitt humankapital? Uppenbarligen är detta – åtminstone delvis – en lönefråga.

Löneperspektivet:

Det är ett välkänt faktum att lönen tenderar att stiga på grund av senioritet i anställningen. Detta kan inte enbart förklaras av att individens produktivitet stiger med anställningens längd. På senare tid har flera forskare, inte minst Lazear (1979, 1981), hävdats att lönen i ett visst ögonblick kanske inte i så hög grad som man tidigare trott speglar produktiviteten i just det ögonblicket. Istället fungerar lönen ofta som ett sofistikerat försäkringsinstrument.

Lönen speglar produktiviteten över hela anställningstiden

Huvuddragen i denna idé illustreras av figur 9.1. Längs den horisontella axeln mäts hur länge individen varit anställd i ett visst företag och på den vertikala axeln mäts lönen och produktiviteten. Lönen antas stiga successivt ända fram till pensionen, medan produktiviteten stiger till en början men avtar åtminstone något mot slutet av yrkeskarriären. Följaktligen är lönen lägre än produktiviteten i början på anställningen medan den mot slutet är högre än produktiviteten. Sett över hela anställningens längd är emellertid det diskonterade nuvärdet av lönen och produktiviteten lika.

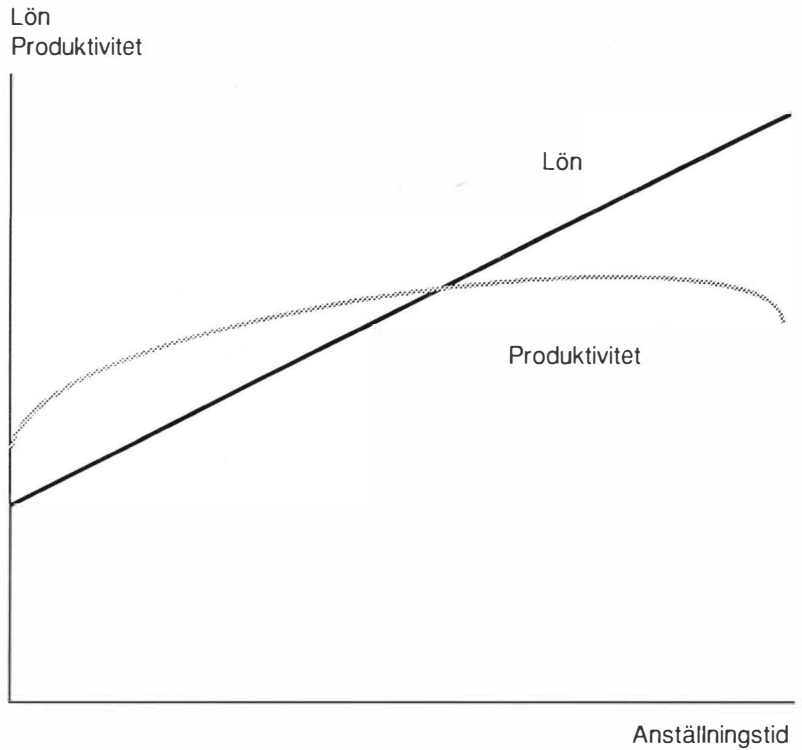
Rationellt agerande, ...

Det finns flera anledningar till att det är rationellt för både arbetsgivarna och arbetstagarna med en sådan stigande löneprofil. Om den anställda till en början accepterar en lön som är lägre än den egna produktiviteten bygger han upp en ”fordran” på företaget. Återbetalning av denna fordran erhålles under den period i framtiden när lönen överstiger produktiviteten. Genom att prestera på toppen av sin kapacitet, vidareutbilda sig i jobbet osv, ökar den anställda företagets återbetalningsförmåga. Likaså ökar arrangementet den anställdes intresse av att företaget klarar sig i konkurrensen. Därigenom ökar villigheten att acceptera och arbeta för tekniska förändringar och andra åtgärder som höjer produktiviteten.

... som ger acceptans för tekniska förändringar

Anledningen till att företagen kan förväntas återbetala fordran i framtiden, trots att det inte finns någon skriftlig överenskommelse om detta, är att man är mån om sitt rykte. Om ett företag skulle börja göra

Figur 9.1
Relationen mellan lön och produktivitet vid kontrakt med uppskjuten betalning – en principskiss.



sig av med eller sänka lönen för äldre arbetskraft skulle detta minska motivationen hos den yngre arbetskraften och försvåra företagets nyrekrytering.

Generell och företags- specifik kunskap

Man gör ofta en distinktion mellan uppbyggnad av generell och företagspecifik kunskap.¹² Den förra höjer individens produktivitet i allmänhet, medan den senare bara leder till att individens produktivitet ökar på det företag där han arbetar. Om lönen är lägre än produktiviteten till en början blir det möjligt att även inom företagets ram investera dels i kunskap som först på sikt ger avkastning i form av högre produktivitet, dels i generell kunskap, dvs kunskap som kommer den anställde till godo i form av högre produktivitet även hos andra arbetsgivare än den nuvarande. Exempel på detta är de företagsanknutna verkstadsutbildningar som fanns kvar i Sverige fram till början av 1970-talet. Där

hade eleverna lön från företaget under utbildningen och läste samtidigt vissa basämnen på gymnasieskolan ett par dagar i veckan. Ungefär på detta sätt fungerar det tyska lärlingssystemet fortfarande. Drygt 45 procent av tyska 17-åringar utbildas inom lärlingssystemet.¹³

Stigande löneprofil
viktigt. . . .

. . . men i Sverige har
den blivit flackare

Arbetslivserfarenhetens
löneeffekt har minskat

Den svenska löneprofilen

Mycket talar således för att en stigande löneprofil är viktig för att motivera den anställde att anstränga sig fullt ut, att vidareutbilda sig och att acceptera teknisk förnyelse som ökar företagets chanser till överlevnad på lång sikt och därmed sannolikheten att det kommer att återbetala den fordran som byggs upp under den period då lönen understiger produktiviteten.

Det finns belägg för att löneprofilen i Sverige över livscykeln blivit avsevärt flackare under de senaste två decennierna. Resultaten från två ekonometriska studier där man bl a sökt uppskatta vilken effekt arbetslivserfarenheten har på löneutvecklingen redovisas i tabell 9.5. Studien tar hänsyn till utbildningsnivå, ålder och kön. Båda studierna visar en tydlig minskning i arbetslivserfarenhetens effekt på löneutvecklingen. Effekten är dessutom starkast i början av karriären och faller sedan snabbt. Efter 10 år på arbetsmarknaden har den fallit med ungefär en tredjedel och efter c:a 25 år i arbetslivet leder ytterligare arbetslivserfarenhet i sig själv inte längre till att lönen ökar. Enligt Björklund förefaller det stora fallet ha ägt rum i början av 1970-talet, medan Edin och Holmlund finner ett kontinuerligt fall i arbetslivserfarenhetens betydelse för lönen. I slutet av 1980-talet förefaller vi ha varit i ett läge där ytterligare arbetslivserfarenhet hade en nästintill försumbar effekt på lönen.

I Edin och Holmlunds studie uppskattas också hur mycket lönen ökar av att man arbetar ytterligare ett år hos sin nuvarande arbetsgivare. Det visar sig att denna effekt är svag; ytterligare ett års anställning hos

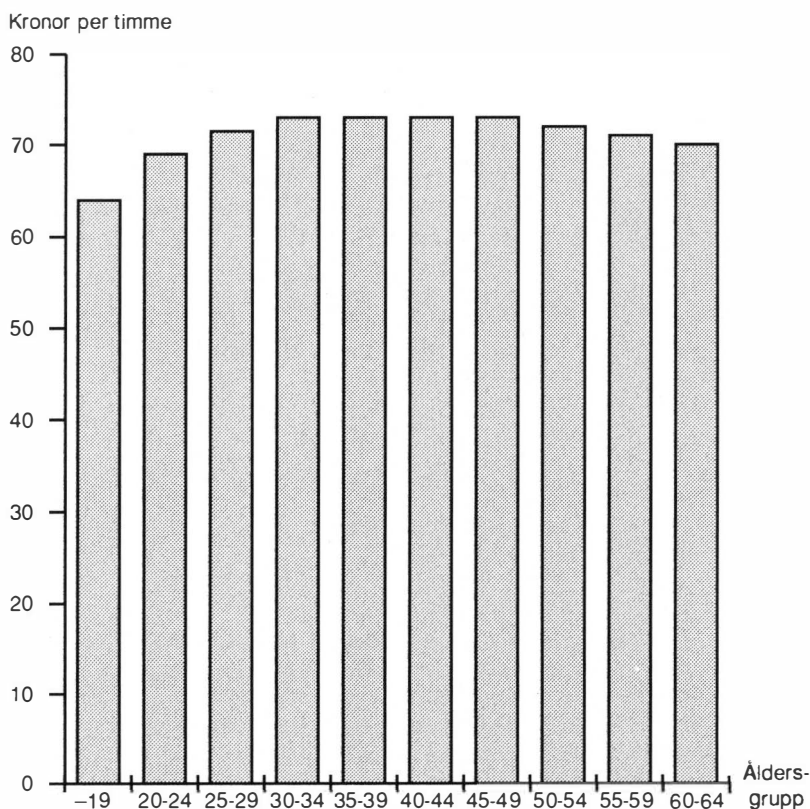
Tabell 9.5
Ökning i timlön till följd av ytterligare ett års arbetslivserfarenhet för en individ som i utgångsläget har 0 respektive 10 års erfarenhet enligt två studier, procent.

Studie	Erfarenhet	1968	1974	1981	1984	1986	1988
Björklund	0 år	2,4	1,1	1,6	1,5		
	10 år	1,6	0,8	1,1	1,0		
Edin och Holmlund	0 år	3,8	2,5	1,9	1,2	1,5	0,7
	10 år	2,3	1,5	1,3	0,8	1,1	0,3

Anm: Datamaterialet härrör antingen från SOFI:s levnadsnivåundersökningar eller HUS-databasen.

Källor: Björklund (1986) och Edin och Holmlund (1991).

Figur 9.2
Löner i verkstads-
industrin i olika ålders-
klasser andra kvartalet
1990, genomsnitt i
kronor per timme.



Källa: Verkstadsföreningen.

*Ännu ett års anställning
höjer timlönen med 0,4
procent*

samma arbetsgivare höjer i genomsnitt timlönen med c:a 0,4 procent. De två studierna gör ingen åtskillnad mellan arbetare och tjänstemän. Från andra källor vet vi dock att just industriarbetarlönernas livscykelprofil blivit extremt tillplattad. I figur 9.2 ser vi hur de kollektivanställdas genomsnittliga timlön varierar med åldern. Som vi ser är variationerna mycket små och topplönen nås i 30-årsåldern. Ändå överdriver figuren ålderns/anställningslängdens betydelse för lönen, eftersom lejonparten av den löneökning som sker mellan 20–30 års ålder sannolikt beror på kompetensuppbyggnad.¹⁴

Björklund och Åkerman (1989) har samtidigt studerat anställningslängdens effekt på lönen och vilken betydelse behovet av företagsspeci-

Låg avkastning på företags-specifika kunskaps-investeringar

Exemplet Japan

fik kunskap har för hur brant en individs löneprofil blir. De finner att efter 10 års anställning har lönen ökat med c:a 5 procent jämfört med en nyanställd i det fall där jobbet inte kräver någon intern utbildning alls. I arbeten som kräver en utbildningstid på 5 år har lönen stigit med 8 procent efter 10 år. Detta resultat indikerar dels att löneprofilen rent allmänt är flack, dels att avkastningen på investeringar i företagsspecifika kunskap är låg.

I detta sammanhang är en jämförelse med situationen i Japan av intresse. För att åstadkomma den extremt snabba tekniska utvecklingen i Japan efter 1950 krävdes enorma humankapitalinvesteringar både i skolorna och ute i företagen. Japans framgångsrika uppgradering av den egna befolkningens kunskapsnivå under de senaste decennierna är välkänd. Det är också landets ansträngningar och förmåga att anpassa, utbilda och omskola de anställda för att klara de kontinuerliga och mycket snabba teknologiska omställningarna.

Japans mycket låga personalomsättning ("livstidsanställning") i de stora företagen har ofta karakteriserats som ett resultat av den japanska kulturens krav på lojalitet, men personalomsättningen i Japan var i själva verket betydligt högre före andra världskriget. Mincer och Higuchi (1988) visar att de branscher i Japan som har brantare löneprofiler över livscykeln också har lägre personalomsättning och snabbare produktivitetstillväxt. Vid en jämförelse som gjordes mellan Japan och USA hade under perioden 1960–80 arbetsproduktiviteten ökat fyra gånger snabbare i Japan, samtidigt var löneprofilen tre gånger brantare och personalomsättningen bara en tredjedel av den amerikanska. Resultaten tyder på att en sådan "japanisering" av arbetsmarknaden ger ett kraftigt bidrag till den ekonomiska tillväxten i ett kunskapsamhälle.

Humankapitalbildningen i den svenska modellen

Solidarisk lönepolitik . . .

En grundbult i vad vi brukar kalla den svenska modellen är den solidariska lönepolitiken, vilken ursprungligen definierades som "lika lön för lika arbete" men som efter hand i allt högre grad kommit att stå för en allmän löneutjämning.¹⁵ I den Rehn-Meidnerska modellen skulle lönen bestämmas på central nivå och vara likformig för motsvarande arbetsuppgifter på hela arbetsmarknaden oavsett ålder och erfarenhet. Utslagning och investeringar fick sedan se till att produktiviteten i varje jobb anpassades till den givna lönen. Men om det nu är så att humankapital

över tiden har kommit att bli allt viktigare för produktiviteten, blir löneprofilen en viktig incitamentsmekanism för humankapitalbildning och därmed också för produktivitetens utveckling.

... går ihop med tayloristiska principer. ...

Den flacka löneprofilen hade inte så skadliga effekter på produktiviteten så länge de flesta industriföretag var organiserade enligt tayloristiska principer, dvs när de styrdes uppifrån, var strikt hierarkiska, arbetsuppgifterna delades upp i sina minsta beståndsdelar och varje anställd gjordes till en utbytbar kugge. Under sådana omständigheter ges den enskilde anställdes produktivitet i första hand av tekniken, och lönen blir ett mindre viktigt instrument för att påverka den individuella produktiviteten. I ett sådant system fungerar sannolikt den solidariska lönepolitiken relativt väl.

... men den tiden är nu förbi

Mycket tyder emellertid på att arbetsorganisationen nu genomgår en snabb förändring, särskilt i de högteknologiska sektorerna. I den nya posttayloristiska arbetsorganisation som växer fram är inte de anställda längre utbytbara kuggar, utan arbetet präglas av samarbete, fortgående kompetensutveckling och hög flexibilitet. Under dessa omständigheter är inte längre solidarisk lönepolitik, särskilt om den betyder en allmän utjämning av lönerna, en lämplig strategi för att åstadkomma en snabb produktivitetens utveckling. Den nya formeln måste istället bli "lika livslön för lika kompetensutveckling".

"Lika livslön för lika kompetensutveckling"

Varför har Sverige tillväxtproblem?

Incitamenten att tillämpa och utveckla ny teknik ...

Vi såg i föregående kapitel att traditionella förklaringar till Sveriges låga tillväxt sannolikt är otillräckliga. För att få en grundligare förståelse för det svenska tillväxtproblemet menar Konjunkturrådet att vi behöver studera incitamenten för individuella beslut att tillämpa och utveckla ny teknik. Tillgängliga studier ger vid handen att utbildningspremien är internationellt sett låg i Sverige; den ligger på knappt hälften av nivån i jämförbara länder. På samma sätt har löneprofilen över individens livscykel, särskilt bland de kollektivanställda, blivit mycket flack.

Trots att humankapitalet är "billigt" genom att avkastningen på utbildning är låg i Sverige leder således inte detta till att våra komparativa fördelar i humankapitalintensiv produktion ökar. De negativa effekterna av en låg avkastning på utbildning dominerar: antalet utbildade blir färre, studieintensiteten blir sannolikt lägre, humankapitalet utnyttjas sämre och vidareutvecklas i mindre grad.

... måste förbättras

Den nya arbetsorganisationen med "det utvecklande arbetet" i centrum ställer betydligt högre krav på den enskildes kompetensnivå än den tidigare mer tayloristiskt inspirerade arbetsorganisationen. Därför krävs både högre formell utbildning och en ökad vilja till kontinuerlig vidareutbildning hos den anställde. Häri ligger en nyckel till att Sverige återigen skall växla in på en tillfredsställande tillväxtbana; om vi på nytt skall kunna öka tillväxttakten till en nivå jämförbar med övriga industriländers är förbättrade incitament till investeringar i humankapital ett viktigt inslag i politiken.

En sådan politik är inte oförenlig med strävan efter en jämn inkomstfördelning. Men istället för att motverka incitamenten till ökad utbildning krävs kraftfulla insatser för att se till att ökningen i humankapitalet blir någorlunda jämnt fördelad i samhället. Annars finns också risken att humankapitalets fördelning blir så skev att det uppkommer starka sociala spänningar som helt eller delvis upphäver den positiva tillväxteffekten av den ökade humankapitalbildningen.

Noter

1. För en diskussion av hur utbildningssystemets kvalitet utvecklats hänvisas till Produktivitetsdelegationen (1991, s 183–188).
2. Mincer (1984).
3. Denna bittra erfarenhet har inte minst SIDA gjort i de fall där man satsat på tekniskt avancerade utvecklingsprojekt med hög kapitalintensitet. Bai Bang-projektet i Vietnam är kanske det mest kända.
4. Landell och Victorsson (1991, kap 2).
5. Nyare forskning ger stöd för hypotesen att ny teknik kräver ökad utbildning, snarare än att kunskapen är "inbyggd" i tekniken och jobben efter hand blir allt enklare. Se Mincer (1991).
6. LO (1991).
7. LO (1989, s 21–24).
8. Se t ex Willis (1986).
9. Jämför t ex Willis (1986) och Psacharopoulos (1985), och Murphy och Welch (1989) och Blackburn (1990) för utvecklingen i USA.
10. För att helt rättvisande kunna jämföra avkastningen på utbildning i olika länder skulle vi behöva uppgifter på i vad mån kostnaderna för utbildningen subventioneras av staten, t ex i form av studiebidrag eller inga, eller låga, skolavgifter.
11. Mincer (1984).
12. Se Becker (1964).
13. Landell och Victorsson (1991, s 25).
14. Som framgår av Skedinger (1991) har ålders/löneprofilen blivit flackare sedan början av 1970-talet.
15. Se t ex 1951 års LO-rapport *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* eller 1986 års rapport från SNS Konjunkturråd.

Referenser

- Barro, R J (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, nr 2.
- Becker, G S (1964), *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Björklund, A (1986), "A Comment on 'The Wage Structure and the Functioning of the Labor Market'". I Siven, C-H (red), *Unemployment in Europe*. Stockholm: Timbro.
- Björklund, A och Åkerman, J (1989), "Piece-Rates, On-the-job Training and the Wage-Tenure Profile". Stencil. IUI, Stockholm.
- Blackburn, M L (1990), "What Can Explain the Increase in Earnings Inequality Among Males?". *Industrial Relations*, vol 29, nr 3.
- Edin, P A och Holmlund, B (1991), "The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidaristic Wage Policy". Stencil. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Fornwall, M (1991), "Sjunkande avkastning på utbildning". Stencil. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Hansson, P och Lundberg, L (1991), "Näringsstruktur, strukturomvandling och produktivitet". I Hansson, P, Krafft, K, Lundberg, L och Swedenborg, B, *Internationalisering och produktivitet*. Expertrapport nr 8 till Produktivitetsdelegationen. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Landell, E och Victorsson, J (1991), *Långt kvar till kunskapsamhället*. SIND 1991:2. Stockholm: Statens industriverk.
- Lazear, E (1979), "Why is There Mandatory Retirement?". *Journal of Political Economy*, vol 87, nr 6.
- Lazear, E (1981), "Agency, Earnings Profiles, Productivity and Hours Restrictions". *American Economic Review*, vol 71, nr 4.
- LO (1989), *Personalutbildning – överbäganden och förslag*.
- LO (1991), *Heja blågult – Om produktivitet och tillväxt i Sverige*. Stockholm.
- Lucas, R E (1990), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?". *American Economic Review*, vol 80, nr 2.
- Mankiw, N G, Romer, D och Weil, D N (1990), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". NBER Working Paper nr 3541.
- Mincer, J (1984), "Human Capital and Economic Growth". *Economics of Education Review*, vol 3, nr 3.
- Mincer, J (1991), "Human Capital, Technology, and The Wage Structure. What Do Time Series Show?". Stencil. Columbia University, New York.
- Mincer, J och Higuchi, Y (1988), "Wage Structures and Labor Turnover in the U.S. and in Japan". *Journal of the Japanese and International Economies*, vol 2, nr 2.
- Murphy, K och Welch, F (1989), "Wage Premiums for College Graduates. Recent Growth and Possible Explanations". *Educational Researcher*, maj.
- Produktivitetsdelegationen (1991), *Drivkrafter för produktivitet och välstånd*. SOU 1991:82. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Psacharopoulos, G (1985), "Returns to Education: A Further International Update and Implications". *Journal of Human Resources*, vol 20, nr 4.

- Skedinger, P (1991), *Essays on Wage Formation, Employment, and Unemployment*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Swedenborg, B (1991), "Svenska multinationella företag och produktiviteten". I Hansson, P, Krafft, K, Lundberg, L och Swedenborg, B, *Internationalisering och produktivitet*. Expertrapport nr 8 till Produktivitsdelegationen. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Willis, R J (1986), "Wage Determinants: A Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions". I Ashenfelter, O C och Layard, R (red), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland.

Författarna

Magnus Henrekson är ekonomie doktor i nationalekonomi och verksam som forskare vid Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning, FIEF. Han har tidigare forskat kring den offentliga sektorns expansion vid Handelshögskolan i Göteborg och har även arbetat med frågor rörande kreditpolitik, ekonomisk tillväxt och struktureffekter av det tidiga 1980-talets devalveringar.

Ulf Jakobsson är docent i nationalekonomi, adjungerad professor vid Umeå universitet och chefekonom vid Handelsbanken. Han har tidigare forskat kring skattefrågor vid Lunds universitet och Industriens Utredningsinstitut, varit planeringschef vid Finansdepartementet, där han bl a ledde arbetet med långtidsutredningarna, och chefekonom på SAF.

Mats Persson är professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Han har i sin forskning främst sysslat med makroekonomi och med den offentliga sektorns ekonomi.

Hans Tson Söderström är docent i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och sedan 1985 VD för SNS. Tidigare var han biträdande chef för Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet, där han forskade kring lönebildning och stabiliseringspolitik.

Konjunkturrådets rapport 1992

Sverige står nu inför den djupaste ekonomiska nedgången under efterkrigstiden. Samtidigt skall en snabb Europa-anpassning äga rum.

Med utgångspunkt i det aktuella ekonomiska läget behandlar SNS Konjunkturråd en rad centrala frågor för den ekonomiska politiken: Är Sverige konkurrenskraftigt inför öppnandet av gränserna? Är underskottet i bytesbalansen ett hot mot framtiden? Vad händer med skatteerna och socialförsäkringssystemet i ett integrerat Europa? Måste Sverige fortsätta att släpa efter i tillväxt? Hur kan det svenska humankapitalet utvecklas och tillvaratas bättre?

Rapporten analyserar förutsättningarna för förnyad svensk tillväxt i ett Europa utan gränser.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-434-6



9 789171 504340