

Konjunkturrådets rapport 1999

Ulf Jakobsson (red)

99

Vägen
till välstånd

Lars Bergman

Pontus Braunerhjelm

Stefan Fölster

Hans Genberg

Ulf Jakobsson

SNS
FÖRLAG

Konjunkturrådets rapport 1999

Ulf Jakobsson (red)

99

Vägen till välstånd

Lars Bergman

Pontus Braunerhjelm

Stefan Fölster

Hans Genberg

Ulf Jakobsson

under medverkan av Stefan Sandström

SNS
FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: bok.info.order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser

Ulf Jakobsson (red)
Konjunkturrådets rapport 1999
Vägen till välstånd
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1999 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Ingvar Bylund
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB 1999

ISBN 91-7150-744-2
ISSN 0284-5849

Innehåll

Utgivarens förord	5
1 Vägen till välstånd – sammanfattning och slutsatser	7
2 Är Sverige ett dyrt land, och i så fall varför?	31
3 Regleringarna och den svenska korporatismen	50
4 Konkurrens för ökat välstånd	66
5 Konsumenten i välfärdsstaten	84
6 Den gamle och den sjuke konsumenten	97
7 Företagaren i konsumentens tjänst	111
8 Regleringar, kluster och industriell förnyelse	122
9 EMU, konkurrenstryck och strukturomvandling	143
10 EMU: Hur länge skall vi stå vid sidan av?	161
Författarna	172

Utgivarens förord

1998 års rapport från SNS Konjunkturråd tog ett samlat grepp på tre problemområden: globaliseringen av storföretagandet, välfärdsstatens ständigt växande finansieringskrav och förutsättningarna för ett kunskapsbaserat tjänstesamhälle.

I årets rapport har Konjunkturrådet, som huvudsakligen består av samma forskare som 1998, tagit sin utgångspunkt i 1998 års rapport, men utvidgat analysen framförallt vad avser småföretagandet och den offentliga sektorn. Utifrån ett konsumentperspektiv granskas de omfattande regleringarna och den bristande konkurrensen i den svenska ekonomin. Dessa har betydande kostnader för den enskilde konsumenten, och Konjunkturrådet linjerar upp en väg som genom att ändra på dessa förhållanden kan bidra till betydande välförändringar. Också effekterna av EMU behandlas i ett konkurrensperspektiv. I en sådan analys går det inte att undvika frågan hur Sverige skall ställa sig till medlemskap i EMU, och det gör inte heller Konjunkturrådet.

Liksom 1998 är *Ulf Jakobsson*, chef för Industriens Utredningsinstitut och adjungerad professor i nationalekonomi vid Umeå universitet, ordförande i rådet. Övriga ledamöter i rådet presenteras på annan plats i denna rapport. Som vanligt har fil. lic. *Stefan Sandström*, forskningsledare vid SNS, varit sekreterare i rådet.

Finansiellt stöd till arbetet med rapporten har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Utkast till de olika kapitlen har behandlats i seminarier, varvid värdefulla synpunkter framkommit. SNS vill tacka de ekonomer och andra forskare som därigenom har bidragit till rapporten. Konjunkturrådet står gemensamt bakom analys och rekommendationer. SNS som organisation har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

Stockholm i januari 1999

Hans Tson Söderström
VD i SNS

1 Vägen till välstånd – sammanfattning och slutsatser

Uppmärksamma kollektivism och korporatism ...

... i relation till individens ställning som konsument ...

... genom att granska regleringar och bristande konkurrens

Det svenska samhällsbygget har under efterkrigstiden präglats av kollektivistiska och korporatistiska ambitioner. Ofta har den enskilde individens intressen fått vika för en eftersträvad helhet. Resultatet är att drivkrafter och villkor för individuella initiativ och beslut i väsentliga avseenden skiljer sig mellan Sverige och huvudfåran för industriländerna. I Konjunkturrådets rapport 1998 behandlades mot denna bakgrund villkoren för företagande, utbildning och kompetensutveckling. I årets rapport uppmärksammas också ett annat område där kollektivism och korporatism har fått ett starkt genomslag i den svenska ekonomin, nämligen den enskilde individens ställning som konsument.

Mer än två tredjedelar av det genomsnittliga svenska hushållets totala konsumtion sker på marknader där konkurrensen är begränsad eller satt ur spel. Offentliga regleringar är den enskilt viktigaste och ofta den dominerande orsaken till detta. Regleringar och bristande konkurrens går hand i hand med höga priser och låg kvalitet på varor och tjänster. I ett längre perspektiv blir följden begränsad produktutveckling och svag produktivitetstillväxt. Vägen till välstånd går därför via avregleringar som underlättar nyföretagande och ökad konkurrens, inte minst inom tjänstesektorn.

Många av dessa reformer innefattar ett ökat inslag av marknadsmässighet och konkurrens. Eftersom det har funnits många som har velat se den djupa krisen i de asiatiska länderna som en kris för marknadsekonomin kan det vara lämpligt att diskutera den senaste tidens ekonomiska utveckling innan vi går närmare in på rapportens huvudtema.

Stora internationella förändringar

Asienkrisen, internationella kapitalflöden och EMU, ...

Det ekonomiska skeendet domineras för närvarande av stora internationella händelser. Asienkrisen och den därpå följande globala finansiella krisen skapar osäkerhet om konjunkturutsikterna också i industriländerna. Därtill har den dragit igång en diskussion om regelverken för de internationella kapitalflödena. I vår närhet har EMU, den ekonomiska och monetära unionen, just sjösatts. Detta kommer för överskådlig tid att förändra världens valutapolitiska landskap och det kommer naturligtvis också att förändra de ekonomiska förutsättningarna för svensk ekonomi och svensk ekonomisk politik.

... liksom kriserna i Ryssland och Latinamerika ...

Asienkrisen har fått ett väsentligt mera omfattande förlopp än vad de flesta bedömare räknade med inledningsvis. För det första underskattades krisens omfattning och djup i de sydostasiatiska länderna. Ännu har vi trots många positiva tecken inte sett någon entydig vändpunkt för hela området. Därtill kommer att krisen har spridits eller i varje fall följts av kriser och nedgångar i Ryssland och Latinamerika. En annan viktig ingrediens i det globala krisförloppet har varit en omfattande nedgång på börserna runt om i världen. Till sist har alla dessa faktorer bidragit till att många banker och finansföretag i de västliga industriländerna har råkat i svårigheter. Detta har skapat osäkerhet hos såväl långivare som låntagare, vilket har bidragit till att kreditvolymerna börjat stagnera eller till och med sjunka i industriländerna.

... har skapat stor internationell osäkerhet, ...

Den utveckling vi nu är inne i är en påminnelse om att vi kan få konjunkturedgångar också i en låginflationsekonomi. Historiskt sett har ett konjunkturförlopp som styrts av naturliga svängningar i kreditgivningen varit vanliga också under perioder av låg inflation. Den konjunkturavmattning som vi nu bevittnar föregicks av en lång period av internationell kreditexpansion, som nu har kommit till ett slut på grund av att risknivån i kreditgivningen gradvis har höjts till en punkt där större fallissemang blir oundvikliga. Dessa blir en signal till såväl långivare som låntagare att minska sin risk och dra ned på exponering och lånevolym. Kreditexpansionen har gått in i en mera försiktig fas med påföljande dämpning i konjunkturen.

... vilket leder till mera försiktig kreditgivning och dämpad konjunktur

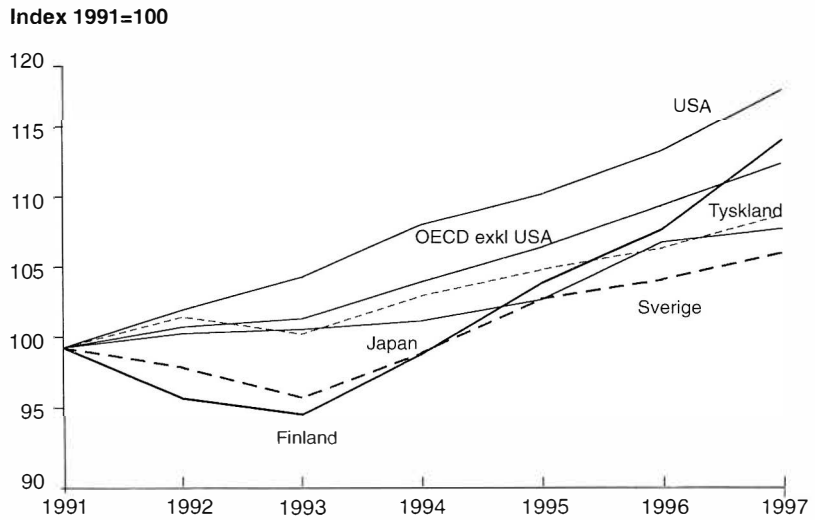
Den roll som de avreglerade finansiella marknaderna har spelat när det gäller att utlösa och i viss mån vidarebefordra den asiatis-

Kris av 1930-talsmodell?

Snarare en framgång för den amerikanska modellen av kapitalism och marknads-ekonomi

ka krisen har fått många bedömare att tala om att vi nu befinner oss i en kris för kapitalismen och marknadsekonomin av 1930-talsmodell. En tolkning som enligt vår mening har mera fog för sig är att se de senaste årens utveckling som en framgång för den amerikanska modellen av kapitalism och marknadsekonomi. Även om den globala finanskrisen inte har lämnat den amerikanska ekonomin helt opåverkad har den senaste tidens utveckling understrukt den amerikanska ekonomins ledande roll i världsekonomin. Detta belyses av figur 1.1.

Figur 1.1
Real BNP i Finland, Japan, Sverige, Tyskland, USA och OECD exkl. USA 1991–1997, index 1991=100.



Källa: OECD.

Framgången för den amerikanska ekonomin framstår som desto mera anmärkningsvärd med tanke på att USA redan från början haft en topposition när det gäller ekonomiskt välstånd. Många menar att detta automatiskt skapar en möjlighet för övriga länder till bättre tillväxt genom den så kallade upphinnareffekten.

När man söker identifiera de problem som ledde fram till krisen för många av de asiatiska länderna kan man konstatera att problemen påfallande ofta har karaktären av avvikelser från vad som är den anglosachsiska normen för en väl fungerande marknadsekonomi. Många av de anpassningar som dessa länder behöver

Problemen i Asien består ofta i avvikelser från anglosachsiska normer, ...

... t.ex. att finansiella marknader saknar genomlysning och likabehandling

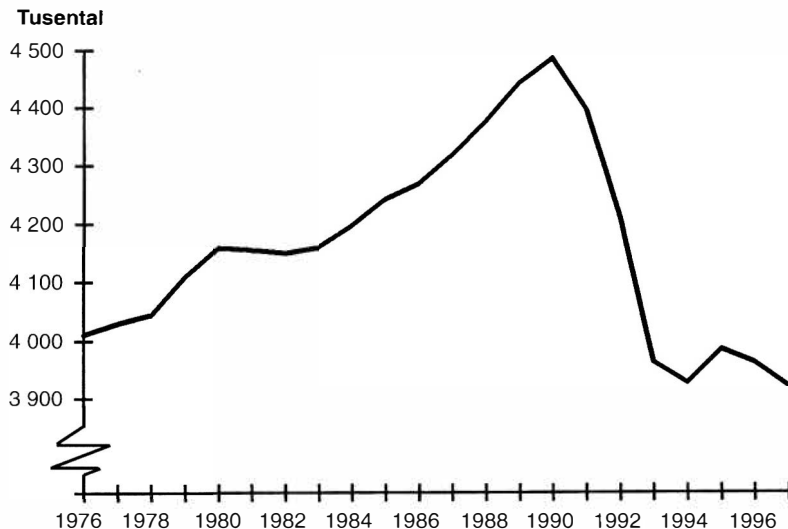
göra är därför anpassningar till denna norm. De förändringar som krävs är till stor del fastare institutionella ramar kring marknadsekonomin. Länderna behöver t.ex. skapa ramverk för fungerande finansiella marknader, med genomlysning och likabehandling av alla aktörer. Många av problemen i de europeiska ekonomierna kan ses på ett likartat sätt. Det gäller exempelvis de problem som skapas av hårt reglerade och kartelliserade arbetsmarknader, liksom de problem som skapas av höga skatter och överbelastade välfärdsstater.

Återhämtning och kvarstående strukturproblem

För Sveriges del har de senaste årens utveckling präglats av återhämtningen och stabiliseringen efter 1992 års kris. Stora framsteg har gjorts när det gäller att etablera en låg inflationstakt och balans mellan inkomster och utgifter i den offentliga sektorn. Samtidigt kvarstår betydande problem. Det mest påtagliga är den höga arbetslösheten och bristen på återhämtning i sysselsättningen efter nedgången i samband med 1992 års kris (se figur 1.2).

Sverige: återhämtning, men bestående sysselsättningsproblem

Figur 1.2
Antal sysselsatta i Sverige 1976–1997, tusental.



Källa: Statistiska centralbyrån.

Sysselsättningsgraden är trots allt inte särskilt hög

I ett internationellt perspektiv är den svenska sysselsättningsgraden fortfarande relativt hög. Det finns emellertid två aspekter som gör att den svenska siffran är oroande. För det första är den arbetstidsjusterade sysselsättningsgraden inte särskilt hög, vilket framgår av tabell 1.1. För det andra bygger den mycket omfattande svenska välfärdsstaten på att sysselsättningsgraden är mycket hög. När sysselsättningsgraden är låg minskar skatteintäkterna, samtidigt som rader av utgifter i framförallt socialförsäkrings-systemen ökar, vilket i sin tur underminerar välfärdsstatens långsiktiga finansiering.

Tabell 1.1
Sysselsättningsnivån i ett antal OECD-länder.

Land	Arbetstidsjusterad sysselsättningsnivå (procent)	Genomsnittlig arbetstid (timmar)	Sysselsättningsfrekvens (procent)
Japan	69,2	1 960	73,4
USA	68,2	1 940	73,1
Schweiz	62,0	1 640	78,6
Australien	61,3	1 870	68,2
Nya Zeeland	59,8	1 830	68,0
Kanada	59,0	1 740	70,6
Storbritannien	58,6	1 750	69,6
Finland	57,1	1 770	67,1
Danmark	54,5	1 510	75,0
Sverige	52,0	1 510	75,6
Österrike	51,6	1 600	67,3
Norge	50,4	1 430	73,3
Tyskland (Väst)	50,0	1 600	65,2
Frankrike	47,4	1 650	59,8
Nederländerna	45,2	1 510	62,2
Italien	44,9	1 730	54,0
Irland	44,8	1 750	53,2
Belgien	42,6	1 580	56,1
Spanien	41,6	1 820	47,5

Ann: Sysselsättningsfrekvens definieras som total sysselsättning genom total befolkning i arbetsför ålder (15–64 år). Arbetstidsjusterad sysselsättningsnivå definieras som sysselsättningsfrekvens x (genomsnittlig arbetstid per sysselsatt/2 080).

Källa: Nickell (1997), som bygger på data från OECD *Employment Outlook*, juli 1996.

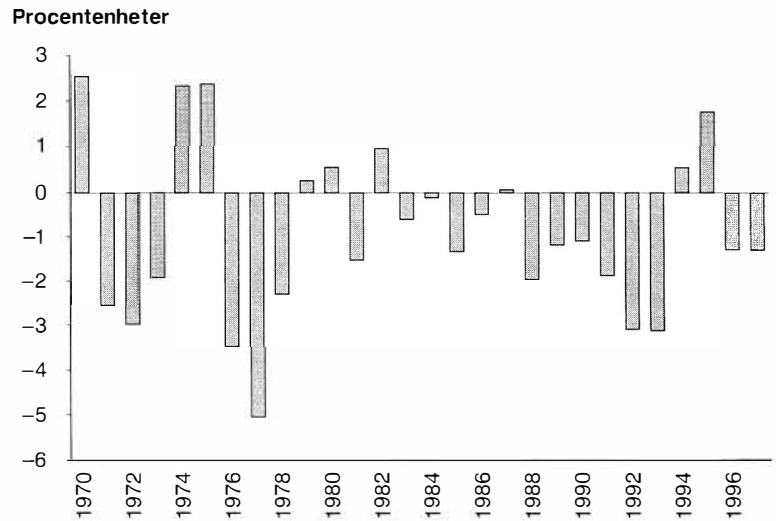
Låga tillväxten sänker vår relativa välståndsnivå

Ett annat kvarstående problem är Sveriges låga ekonomiska tillväxt. Denna har inneburit att den svenska befolkningen fått en allt lägre välståndsnivå i förhållande till befolkningen i jämförbara län-

Kraftiga tillbakagångar har följts av återhämtningar, men alltför svaga sådana

der. Tillväxtproblemen blir tydliga först när man kan överblicka en längre tidsperiod. I det korta perspektivet domineras oftast bilden av konjunkturläget eller andra faktorer som är specifika just för det enskilda året. Som framgår av figur 1.3 har Sverige sedan 1970 haft tre episoder då vi har halkat efter OECD. Varje episod har sina särskilda förklaringar. Efter varje tillbakagång har vi haft en återhämtning. Det intressanta är emellertid att återhämtningen aldrig fått den kraft eller uthållighet som behövts för att återta efterläpningen under den tidigare nedgången.

Figur 1.3
**BNP-förändring,
Sveriges avvikelse
från OECD 1970–1997,
procentenheter.**



Källa: OECD.

Stabiliseringspolitiska kriser ger utrymme för misstagshypotesen, ...

Varje tillbakagång har varit knuten till någon form av stabiliseringspolitisk kris. Detta förhållande är utgångspunkten för *misstagshypotesen*. Enligt denna är Sveriges låga tillväxt resultatet av olyckliga omständigheter och/eller en serie stabiliseringspolitiska misstag. Därmed behövs det inte heller några strukturella åtgärder för att förbättra det svenska tillväxtklimatet. Misstagshypotesen ger också underlag för att tolka varje konjunkturrell återhämtning i ekonomin som inledningen till en långvarig period av god och bestående tillväxt.

Det är denna bild som regeringen gav av den svenska ekono-

... som bl.a. återspeglas i finansplanen

mins framtidsutsikter i finansplanen hösten 1998. I ett treårsperspektiv kunde vi enligt detta dokument förvänta oss en årlig tillväxt kring 3 procent. I förlängningen låg ett kraftigt lyft av den svenska sysselsättningen och därmed också en lösning av arbetslöshetsproblemet. I enlighet med misstagshypotesens logik diskuterades i finansplanen inga åtgärder för att förverkliga den unikt höga ekonomiska tillväxt som förväntades ligga framför oss. Den nedrevidering av tillväxttalen som nyligen har gjorts förklaras också följdriktigt av olyckliga yttre omständigheter.

Men andra länder har också gjort misstag!

Som vi ser det har misstagshypotesen flera svagheter. De mest uppenbara är att alla de länder som passerat Sverige i tillväxtligan har varit utsatta för samma yttre stabiliseringspolitiska påfrestningar som Sverige. För att förklara vår eftersläpning gentemot de andra länderna med misstagshypotesen måste man kunna hävda att det funnits en systematisk tendens att göra mera omfattande stabiliseringspolitiska misstag i Sverige än i andra länder. En annan invändning är att om problemet endast består i att vi gör flera stabiliseringspolitiska misstag i Sverige än i andra länder så borde återhämtningarna efter de stabiliseringspolitiska kriserna vara desto starkare. Som vi kan se i figur 1.3 har återhämtningarna istället genomgående varit relativt svaga. Detta gäller också den senaste återhämtningen efter 1992 års kris. Under både 1996 och 1997 har tillväxten i Sverige åter varit lägre än OECD-genomsnittet. Även när det gäller sysselsättningen har återhämtningen under den senaste uppgången varit mycket svag.

Återhämtningarna borde ha varit starkare!

Strukturella orsaker till tillväxt- och sysselsättningsproblemen

Vår uppfattning är att såväl den låga tillväxten i svensk ekonomi som den svaga sysselsättningsutvecklingen har strukturella orsaker. Detta innebär att problemen kan lösas endast genom en ekonomisk politik som är inriktad på att förbättra strukturerna. Denna uppfattning är inte ny. Den har genomsyrat rader av rapporter om den svenska ekonomin som har gjorts under de senaste åren. Där finns kvalificerade internationella rapporter som NBER-rapporten (Freeman m.fl., 1997), OECD:s Sverige-rapporter och IMF:s landanalyser. Bland inhemska analyser finns exempelvis Ekonomikommissionens betänkande (SOU 1993:16), liksom flera tidigare rapporter från SNS Konjunkturråd.

I dessa rapporter återkommer tre strukturella problem i den svenska ekonomin.

– *Offentliga sektorns storlek och omfattning*

– *Reglerad och kartelliserad arbetsmarknad*

– *Reglering och bristande konkurrens på många produktmarknader*

Den politiska styrningen grundas på ...

... en kollektivistisk vision

Utveckling i motsatt riktning under senare år ...

– En alltför stor offentlig sektor med ett högt skattetryck och en omfattande planhushållning inom stora delar av tjänstesektorn som följd.

– En reglerad och kartelliserad arbetsmarknad med låg anpassningsförmåga och en dåligt fungerande lönebildning.

– Reglerade produktmarknader och dålig konkurrens på många marknader.

Det finns starka samband mellan dessa tre problem. Ett är att den politiska vision som har drivit den svenska samhällsutvecklingen under lång tid har varit starkt kollektivistisk. Marknaderna i den svenska ekonomin har underkastats olika former av politisk styrning i en strävan efter standardiserade lösningar lika för alla. Det har funnits en uttalad ambition att begränsa utrymmet för olika former av individuella lösningar.

En god bild av denna vision ges i Anna Hedborgs och Rudolf Meidners bok "Folkhemsmodellen" (Hedborg och Meidner, 1984). Författarna tar sin utgångspunkt i utbredningen av svenskarnas TV-innehav och konstaterar att alla numera har TV, medan det i början av 1960-talet var en lyx för några få. Därefter skriver de: "Mönstret förblir detsamma. Några få går i spetsen, de övriga följer efter. En standardförbättring kommer till stånd, men inte samtidigt för alla. I den privata och av marknaden styrda sektorn bestämmer en minoritet med sin köpkraft konsumtionsmönstret för det stora flertalet. Förbättringar av det generella obligatoriska systemet följer en annan princip. Den som vill ha förbättringar får bekväma sig till att argumentera i den demokratiska processen för att förändringarna är så viktiga att de är något samhället har råd med. Plånboken räcker inte som argument. Gemensamt får avgöras när vi har råd att höja standarden med samma rätt för alla."

Den vision Hedborg och Meidner ger uttryck för kan sägas ha varit en ledstjärna för svensk politik under större delen av efterkrigstiden. Man kan knappast säga att visionen har förverkligats fullt ut, även om vi kommit mycket långt på vissa områden. Under senare år har emellertid utvecklingen på många områden gått i motsatt riktning, även om stegen här har varit tveksamma. Skälen till att det har varit svårt att driva utvecklingen vidare mot ökad kollektivism och ökad politisk styrning har varit flera:

... till följd av internationella strömningar, ...

... en allt mindre homogen nationalstat ...

... och allt högre utbildad befolkning

Ingen annan ledstjärna har ersatt kollektivismen, ...

... ty oro för effekter på inkomstfördelningen, ...

... men marknadsinriktade lösningar som kan bevara hög fördelningspolitisk ambitionsnivå finns

– *De internationella strömningarna har gått i motsatt riktning.* Sedan början av 1980-talet har det inom industriländerna skett en kraftig rörelse mot ökad marknadsinriktning i ländernas ekonomiska politik.

– *Den kollektivistiska visionen förutsätter en relativt homogen nationalstat.* Under de senaste decennierna har Sverige tillsammans med övriga västeuropeiska stater rört sig allt längre bort från detta tillstånd. Emigration och immigration har ökat kraftigt, vilket gjort Sverige till ett alltmera mångkulturellt samhälle. I ett sådant samhälle passar politiskt bestämda enhetslösningar dåligt. Till detta kommer att globaliseringen i kombination med revolutionen på kommunikationsområdet leder till vidgade internationella kontaktytor för alla. Allt fler börjar få en internationell arbetsmarknad. På fritiden ökar utlandsresorna. Modern kommunikationsteknik i kombination med internationella avregleringar ökar möjligheten för alla att köpa varor och tjänster utomlands. Allt detta gör det svårare att genomdriva svenska enhetslösningar som skall omfatta alla oss som bor inom landets gränser.

– *Högre utbildningsnivå hos befolkningen.* Detta ökar både förmågan och viljan hos de flesta att ta ett ökat eget ansvar för sitt liv. Kraven på de kollektivt tillhandahållna varorna och tjänsterna blir därmed också mycket höga.

Förändringarna innebär att den kollektivistiska samhällsvisionen har allt svårare att fungera som en ledstjärna för samhällsutvecklingen. Samtidigt har inte någon annan ledstjärna kommit i dess ställe. I praktiken har detta inneburit att vi har hamnat i ett mellanläge, där missnöjet med de kollektivistiska systemen är betydande. Ändå finns det knappast någon allmän uppslutning kring ett systemskifte i riktning mot en mera liberal eller marknadsekonomisk modell. Ett viktigt skäl till detta är oron för att en sådan omläggning av politiken skulle ha mycket negativa effekter på inkomstfördelningen.

Konjunkturrådet påvisade i 1998 års rapport nödvändigheten av att finna en mer marknadsinriktad ekonomisk-politisk strategi, som verkar i takt med förändringarna i vår omvärld. Rådet argumenterade också för att en sådan strategi kan genomföras samtidigt som en hög ambitionsnivå när det gäller inkomstfördelningen bibehålls. Ett centralt tema i den rapporten var behovet av att för-

bättra villkoren för företagaren, som har haft en mycket undanskymd plats i den storskaliga kollektivism som präglat det moderna svenska samhällsbygget.

I denna rapport är det konsumentens situation som ställs i centrum. Idealet i den svenska modellen har varit att konsumentintresset både bestäms och bevakas i den politiska processen. Den praktiska tillämpningen av detta ideal innebär att individens konsumtion i stor utsträckning styrs av politiska och administrativa beslut i den offentliga byråkratin. Mest genomfört är detta för den del av konsumtionen som tillhandahålles direkt genom den offentliga sektorn. Men också stora delar av den privata konsumtionen sker på marknader som är starkt reglerade av politiska beslut. Regleringarna har ofta haft en sådan uformning att de bidragit till att skapa inträdeshinder för nya producenter och/eller särskilt förmånliga villkor för de producenter som redan har etablerat sig på marknaden. Följden blir bristande konkurrens på marknaderna.

Under senare år har ett antal konkurrensbefrämjande åtgärder genomförts. Genom EU-medlemskapet skärptes konkurrenslagstiftningen. I vissa tidigare starkt reglerade marknader har det skett en avreglering. Trots detta är det fortfarande så att ca 60 procent av hushållens konsumtion tillgodoses på marknader som är reglerade och/eller har ofullständig konkurrens.

Välfärdsförlusterna av dessa konkurrensbegränsningar är ofta högst påtagliga. För det första innebär den bristande konkurrensen att konsumentens valmöjligheter begränsas genom ett mindre produktsortiment. För det andra leder bristande konkurrens på en marknad till ineffektivitet i produktionen, vilket leder till dyrare produkter. I samma riktning verkar monopolistisk eller oligopolistisk prissättning.

Till dessa direkta negativa effekter för konsumenterna kommer den brist på dynamik som präglar reglerade marknader och marknader med fåtalskonkurrens. Regleringarna skapar en situation för företagen där affärsmöjligheterna bestäms i kanslihuset och inte i mötet mellan konsumenten och företaget. Detta innebär att nya välståndsskapande affärsidéer har svårare att komma fram på reglerade marknader. Genom att det är svårt för nya företag att komma in på marknaderna leder regleringar och fåtalskonkurrens till minskad förändringsbenägenhet och därmed lägre tillväxt i hela ekonomin.

Konsumentintresset har till stor del bestämts och bevakats i den politiska processen, ...

... vilket ofta har åtföljts av bristande konkurrens

Men viss skärpning av konkurrenslagstiftningen och avreglering

Fortfarande dock stora välfärdsförluster, ...

... vilket bl.a. visar sig i att Sverige är ett dyrt land

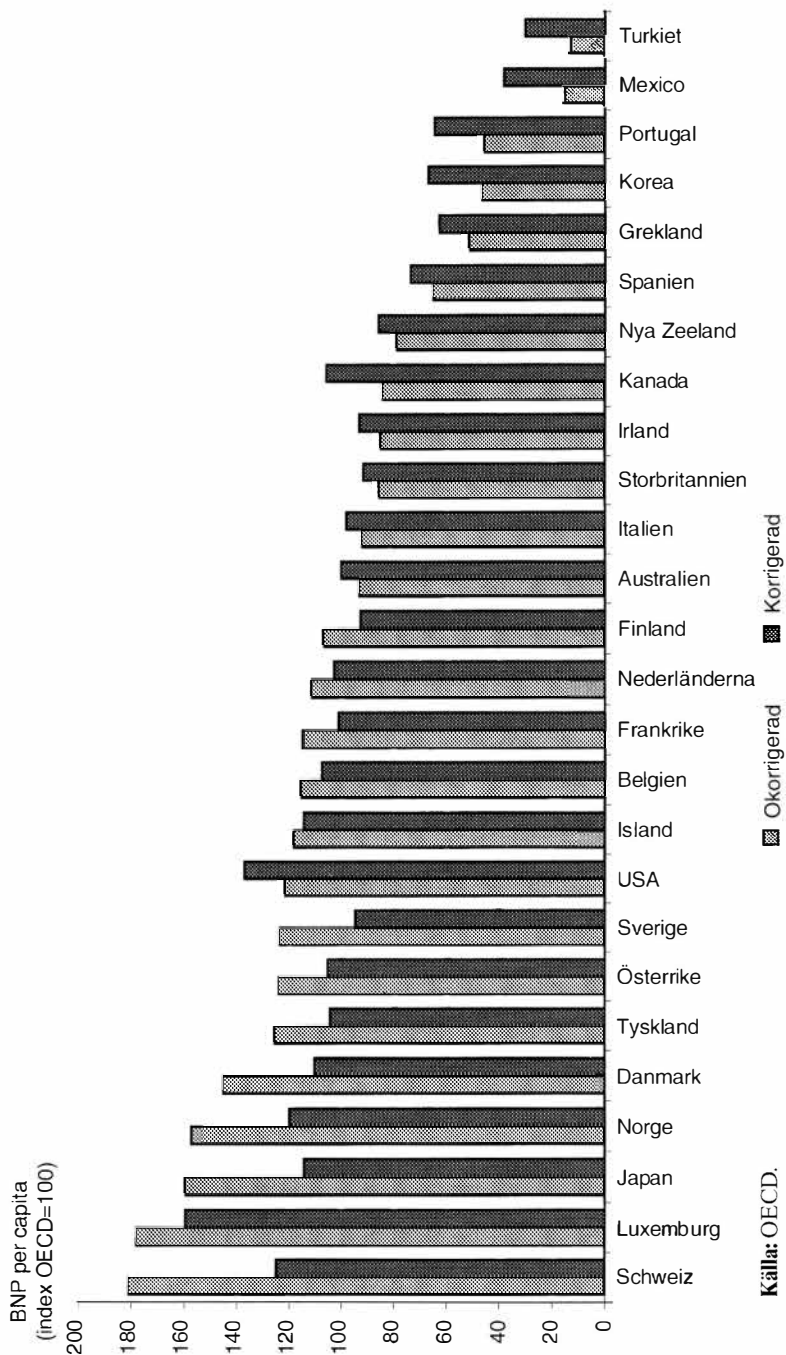
Ett ofta anfört tecken på att den svenska ekonomin är starkt reglerad och har bristande konkurrens är att Sverige i en internationell jämförelse är ett dyrt land. I *kapitel 2* analyserar vi den inhemska svenska prisnivån i ett internationellt perspektiv. Vi finner att den svenska prisnivån ligger högt i jämförelse med övriga OECD-länder. En hög inhemsk prisnivå i ett land är knappast ett problem för landets invånare om den kan förklaras av ett högt löneläge. Under 1970-talet kan det ha funnits ett visst fog för en sådan förklaring till den höga svenska prisnivån. Nu kan emellertid inte en hög lönenivå förklara de höga svenska priserna. Med växelkurspolitikens hjälp har det svenska kostnadsläget under de senaste decennierna gått ned i förhållande till omvärlden och ligger nu någonstans i mittklungan bland de rika länderna. Analysen i *kapitel 2* tyder istället på att förklaringen är att söka i bristande effektivitet och dåligt fungerande marknader inom den skyddade sektorn av den svenska ekonomin.

De negativa välfärdseffekterna av de strukturella problem som ligger bakom en hög inhemsk prisnivå är betydande. En enkel statistisk belysning av detta förhållande ges i *figur 1.4*. Där anges för år 1996 OECD-ländernas BNP per capita i gemensam valuta, korrigerad respektive okorrigerad för skillnader i inhemsk prisnivå. Med det okorrigerade måttet hamnar Sverige på åttonde plats – tätt följt av USA – med en BNP per capita på drygt 20 procent över motsvarande genomsnitt för hela OECD-området. Vid en korrigerad för skillnader i inhemsk prisnivå mellan länderna, hamnar Sveriges BNP per capita ca 5 procent under motsvarande genomsnitt för OECD och i rangordning på femtonde plats bland OECD-länderna. USA, som har en låg inhemsk prisnivå, blir med detta mått OECD:s näst rikaste land efter Luxemburg. USA:s ledande placering i välståndsligan framstår som ett resultat av landets låga inhemska prisnivå. Denna beror som vi senare skall se på en högre effektivitet och ett bättre funktionssätt i hela ekonomin. För Sveriges del är situationen den omvända.

Det finns flera tänkbara förklaringsfaktorer till skillnader i priserna mellan länderna. En är att skillnaderna i marknadseffektivitet och produktivitet mellan konkurrensutsatt och skyddad sektor i respektive land är av avgörande betydelse. En sådan skillnad kan uppkomma genom att landet är öppet för handel vilket skapar konkurrens och relativ effektivitet i den konkurrensutsatta sek-

Sveriges BNP per capita ca 5 procent under OECD-genomsnittet

Figur 1.4
**BNP per capita i
 OECD-länderna 1996,
 gemensam valuta,
 okorrigerad respektive
 korrigerad för skillnader
 i inhemsk prisnivå.**



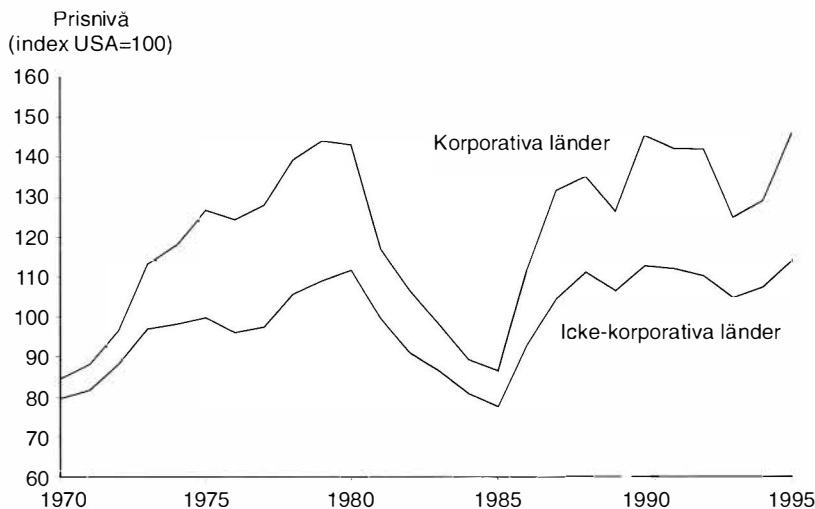
Källa: OECD.

Regleringar och bristen på konkurrens är en förklaringsfaktor

Det tycks finnas ett samband mellan korporatism och hög prisnivå, ...

torn, samtidigt som den skyddade sektorn är reglerad med dålig konkurrens på marknaderna. Detta kan bero på en hög grad av korporatism, dvs. en stark ställning för inhemska intresseorganisationer, som använder sitt inflytande till att driva fram regleringar och konkurrensbegränsningar på de inhemska marknaderna. Som framgår av figur 1.5 finns det också starka empiriska belägg för ett samband mellan korporatism och en hög inhemske prisnivå.

Figur 1.5
Prisnivå för korporativa och icke-korporativa länder 1970–1995, index USA=100.



Ann: Se tabell 2.3 för den klassificering av länderna som har gjorts av Crouch (1985).

Källa: OECD och Crouch (1985).

Analysen i kapitel 2 bygger på jämförelser mellan länder. I kapitel 3 analyserar vi hur sambandet mellan intresseorganisationernas ställning å ena sidan och regleringar och konkurrensbegränsningar på marknaderna å andra sidan ter sig i ett svenskt perspektiv. Vår utgångspunkt är att det i första hand finns två vägar genom vilka en hög grad av korporatism kan påverka prisnivån.

– För det första kan intresseorganisationerna genom att använda sitt politiska inflytande verka för konkurrenshämmande regleringar på de inhemska produktmarknaderna. I Sverige har detta

... vilket kan förklaras av järnringarna ...

... och den kartelliserade arbetsmarknaden

Järnringarna tycks vara på reträtt, ...

... vilket ger en motsättning mellan en dynamisk produktmarknad och en rigid arbetsmarknad

Konkurrens har fundamental betydelse för den ekonomiska utvecklingen

inflytande utövats i samspel med politiska partier, departement och myndigheter i en konstellation som vi i kapitlet benämner *järnringar*. Dessa bildade när regleringssystemet var som mest utbyggt ett närmast heltäckande systematiskt mönster i den skyddade sektorn. Detta innebär att regleringarna i den skyddade sektorn har haft och har en mycket stark politisk och intressebaserad uppbackning.

– För det andra kan en kartelliserad arbetsmarknad med en stark ställning för fackföreningar och arbetsgivarorganisationer verka som ett skydd för redan etablerade företag och som ett hinder för nyinträde på de olika produktmarknaderna. Det är också så att de branschtäckande kollektivavtalen med nödvändighet måste vara uppbyggda kring en normalsituation i respektive bransch. Därmed finns det i dessa avtal en inbyggd spärr mot innovationer och branschmässigt nytänkande i varje fall så länge de inte kommer från de redan etablerade företagen.

När vi blickar framåt talar mycket för att järnringarna kommer att tvingas till en fortsatt reträtt. Inte minst den fortsatta internationella integrationen kommer att verka för allt mera avreglerade och allt mera konkurrensutsatta produktmarknader. Samtidigt består regleringen och kartelliseringen på arbetsmarknaden. Vi får därmed en motsättning mellan en dynamisk och föränderlig produktmarknad och en arbetsmarknad med bestående rigiditeter. Risken med detta är att dynamiken på produktmarknaderna i huvudsak resulterar i en utslagning av föråldrade verksamheter och processer medan förnyelsen hålls tillbaka av stelheterna på arbetsmarknaden. För att undvika detta måste ett fortgående reformarbete på produktmarknaderna kompletteras med en reformering av arbetsmarknaden i riktning mot ökad flexibilitet och marknadsmässighet.

En utgångspunkt för analysen i denna rapport är att konkurrens har en fundamental betydelse för den ekonomiska utvecklingen. *Kapitel 4* visar ett betydande empiriskt stöd för denna ståndpunkt. Företag som är utsatta för konkurrens uppvisar snabbare produktivitetsutveckling än andra företag och den ekonomiska tillväxten är snabbare i länder med mindre konkurrensbegränsande regleringar.

Från ett utgångsläge med påfallande brist på konkurrens i stora

Begränsade om- och avregleringar för konsumenterna

En systematisk strategi med utvecklade konkurrensbegränsningar

Låt Konkurrensverket granska näringspolitiska förslag ur konkurrenssynvinkel

Svagt utvecklat konsument-skydd för offentliga verksamheter

Ibland knappast ens köpa tjänsten, t.ex. det offentliga pensionssystemet, ...

delar av den svenska ekonomin har en rad om- och avregleringar genomförts under de senaste åren. Dessa reformer har lett till ökad konkurrens, särskilt på marknader där företag säljer till företag. De marknader där hushållen är köpare har emellertid påverkats i betydligt mindre utsträckning. Sett från hushållens synpunkt finns det därför fortfarande avsevärda konkurrensbegränsningar i den svenska ekonomin. Inte minst beror detta på att en så stor del av tjänsteproduktionen drivs i offentlig regi eller är underkastad långtgående offentlig reglering.

För att åstadkomma ökad konkurrens i den svenska ekonomin krävs en systematisk och långsiktigt inriktad strategi. En sådan strategi bör innehålla tre inslag. För det första bör kommunalt och statligt ägande utvecklas på marknader där privata företag konkurrerar eller skulle kunna konkurrera. Vård och utbildning bör vara de enda undantagen. För det andra bör kvarvarande konkurrensbegränsande regleringar inom den privata sektorn utvecklas. För det tredje bör kvarvarande konkurrensbegränsningar på de nyligen avreglerade marknaderna tas bort. Därtill bör Konkurrensverket få uppdraget att självständigt och oberoende pröva regeringens förslag till näringspolitiska åtgärder med avseende på deras inverkan på de marknader som berörs av förslaget.

Av vår totala konsumtion på ungefär 1 100 miljarder kronor köps en dryg tredjedel direkt av den offentliga sektorn i form av skolor, sjukvård och annan s.k. offentlig konsumtion. Av den återstående privata konsumtionen produceras en stor del av statliga och kommunala bolag. En central fråga som undersöks i *kapitel 5* är hur konsumentskyddet och konsumentens bredare intressen tillvaratas i de offentligt styrda verksamheterna.

Av vår analys framgår att konsumenten ofta inte har samma rättigheter när det gäller offentliga verksamheter som vid köp av privat producerade varor och tjänster. I många fall finns t.ex. små möjligheter att reklamera offentliga tjänster eller att få skadestånd för konsekvenser av bristfälliga offentliga tjänster.

På viktiga områden skulle många konsumenter överhuvudtaget inte ha kommit på tanken att köpa den tjänst som det offentliga tillhandahåller. Ett exempel är det offentliga pensionssystemet. I en kalkyl har vi jämfört pensionen i ATP-systemet med pensionen från ett fullt fonderat system för en person som började sitt arbetsliv när ATP-systemet infördes. Det framgår att en fonderad

... som framförallt har missgynnats låginkomsttagare

pension med historiskt beräknad avkastning hade givit mer än dubbelt så hög pension som ATP-systemet. Därtill hade ett fonderat pensionssystem varit mer rättvist. Lågutbildade får i det fonderade systemet full utdelning av att de kan börja intjänandet tidigare. Därför kan en arbetare och en akademiker få ungefär samma pension i ett fonderat system, trots att det där inte finns någon omfördelning via inkomsttak.

Dessa förhållanden tycks vara representativa även för andra delar av socialförsäkringssystemet. Trots den omfattande fördelningspolitiska ambitionen är det i slutändan särskilt låginkomsttagaren som drabbas av de konsumentproblem som rigida offentliga system ofta skapar. Vår slutsats är att det finns betydande välfärdsvinster att hämta på att införa ett tydligt konsumentperspektiv i offentliga verksamheter.

Individuella konton är en väg, ...

Ett sätt att göra detta är att utgå från pensionsuppbyggnaden och gå vidare i riktning mot ökade inslag av individuella kontobaserade system inom den offentliga välfärden. En sådan politik diskuteras utförligt i Konjunkturrådets rapport 1998. Ett annat sätt är att systematiskt se till att konsumentens rättigheter vid konsumtion av offentliga tjänster blir minst lika goda som vid konsumtion på den privata marknaden. En del i en sådan politik är att så långt som möjligt ge utrymme för konkurrerande alternativ till de tjänster som tillhandahålls av det offentliga.

... liksom att öppna för konkurrerande alternativ

Konsumentproblemen inom äldreomsorg och sjukvård har väckt särskild oro. Äldreomsorg och sjukvård tillhör också de områden där konsumenten har minst valfrihet och nästan uteslutande är hänvisad till de offentliga institutionerna. I *kapitel 6* fördjupas diskussionen om konsumentens ställning inom dessa verksamheter.

Valfriheten som minst inom äldreomsorg och sjukvård

Ett konsumentproblem inom såväl sjukvården som äldreomsorgen är bristen på tillgänglighet. Avsaknaden av valmöjligheter i många dimensioner minskar dessutom kvalitet och konsumentanpassning. Inom äldreomsorgen är också den ekonomiska tryggheten alltmer i fara. Dessa problem kommer med största sannolikhet att förvärras i framtiden eftersom andelen äldre i befolkningen växer.

Det finns en rad förändringar som landsting och kommuner själva skulle kunna genomföra för att förbättra kvaliteten och valmöjligheterna. Men detta kapitel inriktas på behovet av säkerhetsven-

Behov av kompletterande sjukvårds- och äldreomsorgsförsäkringar

Ogynnsamma villkor för företagande ger svagt konkurrenstryck

Antalet företag har ökat, men inte antalet företagare

Slopad förmögenhets- och dubbelbeskattnig

Lägre produktions- och sysselsättningsökningar i svenska kluster än i amerikanska

tiler i form av valmöjligheter utanför den offentliga verksamheten. De reformer vi diskuterar underlättar eller gör det möjligt för människor att skaffa kompletterande sjukvårdsförsäkringar och äldreomsorgsförsäkringar när den offentliga vården inte håller måttet. Detta bidrar till att skapa en konkurrenssituation som leder till förbättringar i kvaliteten också i den offentliga vården.

I *kapitel 7* undersöks betydelsen för svenska konsumenter av mer generella hinder för inträde av nya företag på olika marknader. Om villkoren generellt sett är ogynnsamma för blivande företagare blir följderna ett svagt konkurrenstryck även på marknader där det inte finns marknadsspecifika inträdeshinder. Därtill kommer att ett svagt företagande också kan ha negativa konsekvenser för konsumenters inkomstutveckling. I den mån färre nya idéer eller innovationer förverkligas kan detta ha betydelse för produktivitetsutvecklingen och därmed även för sysselsättning och inkomster. Detta samband bekräftas i en jämförande studie av de svenska länens inkomstutveckling. Ett tecken på att det är befogat att förbättra företagandets villkor är den svaga utvecklingen av antalet företagare. Vi visar i kapitlet att andelen företagare – personer som arbetar i eget företag – har stagnerat i Sverige. Paradoxalt nog har antalet registrerade företag samtidigt ökat. Detta beror på att antalet företag utan anställda har blivit fler, vilket huvudsakligen beror på att anställda i ökande utsträckning registrerar bolag för att deklarerera sina extrainkomster.

I Konjunkturrådets rapport 1998 diskuterades generella etableringshinder ur företagarens perspektiv. Det visades att höga skatter, ett lågt hushållssparande och andra inslag i välfärdsstatsbygget har motverkat företagandet. För att vända utvecklingen föreslogs en rad åtgärder, t.ex. slopad förmögenhetsbeskattnig och slopad dubbelbeskattnig. Analysen i årets rapport understryker vikten av att dessa reformer kommer till stånd.

I *kapitel 8* analyseras hur regleringar och institutioner påverkar förutsättningarna för industriell förnyelse och tillväxt. Kapitlet bygger på en jämförelse av två kluster (bioteknik/biomedicin och polymerer) i Sverige och en delstat i USA, nämligen Ohio, som i flera avseenden uppvisar stora likheter med Sverige.

Som visas i kapitlet är produktions- och sysselsättningsökningarna betydligt mindre i Sverige än i USA, trots att Sverige inom de två studerade klustren satsar mer på forskning och har ett bety-

Större dynamik i USA

dande teknikkunnande. Analysen pekar på att dessa skillnader till stor del kan hänföras till skillnader i institutioner och regelsystemens utformning. Klusterdynamiken bygger på ett nära samspel mellan entreprenörer, "venture capital"-företag, industrialister samt universitet och andra forskningsintensiva aktörer, t.ex. sjukhus. De anställdas rörlighet mellan företag, liksom in- och utflöden av nya företag, är mycket hög. Det är denna starkt marknadsdrivna rörlighet och därmed sammanhängande kunskapsspridning som utgör grund för klustrets tillväxt.

Statliga insatser i Sverige, venture capital-företag och företagsänglar i USA

Särskilt viktiga är mekanismerna som styr fördelningen av riskkapital till nya och växande företag. I Sverige har man förlitat sig till statliga insatser för att främja teknologiskt nyföretagande, medan riskkapital till onoterade företag i USA främst förmedlats av venture capital-företag och "företagsänglar" som agerar på privata marknader. Förutom att bidra med finansiellt kapital förmedlar dessa aktörer också kompetens i form av företagsledning, styrelsearbete, marknadsföring, juridiska tjänster m.m. Det är i hängnet av dessa kluster som många av dagens amerikanska storföretag fostrats, t.ex. Intel, Sun, Apple, Dell och Netscape för att nämna några exempel.

Avreglering av svensk arbetsmarknad

För att få igång en mer dynamisk utveckling i Sverige krävs en tyngdpunktsförskjutning mot marknadsrelaterade lösningar. Den svenska arbetsmarknaden måste avregleras och den skattemässiga diskrimineringen av svenska venture capital-företag och företagsänglar måste upphöra. Här spelar de s.k. fåmansbolagsreglerna en avgörande roll. Enligt dessa beskattas "aktiva" delägare hårdare än passiva, vilket drabbar just "venture capitalists" och företagsänglar.

Ändra fåmansbolagsreglerna så att inte aktiva delägare beskattas hårdare än passiva

I rapportens båda avslutande kapitel analyserar vi två aspekter på Sveriges förhållande till EMU, den ekonomiska och monetära unionen i EU. I *kapitel 9* belyser vi konsekvenserna av ett utanförskap från konsumentens och löntagarens synvinkel, och i *kapitel 10* argumenterar vi för att kostnaderna för den svenska vänta-och-se-linjen nu börjar växa. Det är därför önskvärt med ett snabbt beslut om medlemskap i EMU.

EMU leder till ökad konkurrens

Den monetära unionen kan förväntas förbättra den gemensamma marknads funktionssätt och därvid leda till ökad konkurrens i EU-medlemmarnas ekonomier, till gagn för medlemsstaternas konsument. Detta beror på att den gemensamma valutan kom-

mer att sänka transaktionskostnaderna, öka genomskinligheten för priser mellan de nationella marknaderna och eliminera valutariskerna. Till följd av detta ökas marknadernas integration, vilket främjar konkurrens och tillväxt.

Lokaliseringsbeslut kan bestämmas utifrån effektivitet och stordriftsfördelar

Den ökade integration som den gemensamma valutan innebär möjliggör en mer rationell produktionsplanering för företagen i EMU-området. Växelkursnivåer och valutarisker spelar inte längre någon roll för lokaliseringsbeslut, vilka istället kan bestämmas med hänsyn till effektivitet och stordriftsfördelar. Produktionskostnaderna kommer därför att minska, vilket leder till lägre priser. Möjligheten att jämföra priser mellan olika marknader utan att behöva arbeta med valutakurser kommer också att leda till ökad konkurrens. Empiriska studier har visat att förekomsten av skilda valutor leder till segmentering av varumarknader mellan länder. När euron ersätter de elva medlemsvalutorna försvinner detta konkurrenshinder. Denna ökade konkurrens kommer att bidra till lägre och mera enhetliga priser inom euroområdet.

Priserna bör bli lägre och mera enhetliga

Utanförstående länder gynnas av lägre importpriser, ...

För länder som står utanför EMU är konsekvenserna blandade. Eftersom den ökade konkurrensen i Euroland bör leda till lägre importpriser, kommer konsumenterna också i utanförstående länder som Sverige att gynnas. Den gemensamma valutan betyder också att vi som står utanför avstår från en del av fördelarna med den större "inhemska" marknaden och att vi kan förlora dragningskraften för företag som skall bestämma var de skall förlägga sin verksamhet. Detta kan potentiellt leda till en minskning av entreprenöriell aktivitet och ytterst påverka konsumenternas inkomstutveckling negativt. Från effektivitetssynpunkt bör det sålunda stå klart att utanförskapet är förknippat med vissa kostnader.

... men kan bli mindre attraktiva som investeringsområden

Vänta-och-se-strategin till trots ...

Den vänta-och-se-strategi som Sverige för närvarande har antagit har motiverats av de makroekonomiska risker som EMU-projektet innebär. I rapportens sista kapitel tar vi upp frågan om hurvida det fortfarande är försvarbart att skjuta upp beslutet om medlemskap i EMU. Vår analys leder oss till slutsatsen att så inte är fallet.

... finns det starka förväntningar om att Sverige skall gå med i EMU

Även om det ännu inte finns något officiellt ställningstagande till eventuellt svenskt medlemskap i EMU är förväntningarna om att vi skall ansluta oss inte desto mindre starka. Ett viktigt institu-

tionellt skäl är att vi genom att underteckna Maastrichtavtalet i själva verket har förbundet oss att gå in i den monetära unionen. Ett beslut att stanna utanför EMU för överskådlig framtid skulle därför leda till att vårt medlemskap i EU i sin helhet ifrågasätts. Det faktum att många svenska industriföretag, finansiella företag och myndigheter håller på att förbereda sig för införandet av euron visar att den privata sektorn och vissa statliga organ redan förväntar sig att vi skall bli medlemmar i EMU inom en inte alltför avlägsen framtid.

Frånvaron av ett beslut i EMU-frågan är i sig självt en källa till osäkerhet och välfärdsförluster. Vare sig vi är med i EMU eller ej blir de svenska företagen tvungna att anpassa sina affärsstrategier till de nya konkurrensförhållandena. Så länge som ett regeringsbeslut om medlemskap inte har tagits kommer företag sannolikt att vilja bevara en så stor flexibilitet som möjligt genom att uppskjuta sådana investeringar som innebär betydande fasta kostnader. Detta innebär att icke oväsentliga tillväxtmöjligheter kan gå förlorade på grund av den rådande vänta-och-se-attityden.

Även ett beslut att uppskjuta medlemskapet till ett fast datum i framtiden har sina kostnader. Medan andra medlemsstater börjar skörda frukterna av den gemensamma valutan skulle vi inte kunna det. När det blir känt att kronan i ett senare skede skall ersättas av euron kommer dessutom en process av valutasubstitution att inledas, vilken kan komma att begränsa Riksbankens manöverutrymme. Dessa nackdelar måste ställas mot de fördelar med att vänta som har tagits upp i debatten. I kapitel 10 utvärderar vi kostnaderna och intäkterna av att uppskjuta EMU-medlemskapet i den rådande ekonomiska och institutionella situationen. Den slutsats vi kommer till är att argumenten för att vänta längre med ett beslut än vi redan har gjort knappast är hållbara.

En politik för tillväxt och välstånd

De omfattande regleringarna och den bristande konkurrensen i den svenska ekonomin har betydande direkta kostnader för den enskilde konsumenten. Mycket tyder också på att Sveriges dåliga placering i den internationella välståndsligan till en betydande del förklaras av det dåliga funktionssättet i den skyddade sektorn.

Om Sverige stannar utanför ifrågasätts EU-medlemskapet

Svenska företag måste anpassa affärsstrategierna, ...

... men osäkerheten gör att stora investeringar skjuts upp

Process av valutasubstitution

Argumenten för att vänta håller inte

Sveriges dåliga plats i den internationella välståndsligan ...

... kan till stor del förklaras av regleringar och bristande konkurrens, så vad göra?

Ta bort hinder för marknadstillträde på lika villkor

Slopa förmögenhets- och dubbelbeskattningen

Förbättra skattevillkoren för fåmansbolag

Reformera arbetsmarknaden

Avveckla bruksvärdessystemet och det kommunala bostadsfastighetsägandet

Detta kan i sin tur förklaras av regleringar och bristande konkurrens i sektorn. En slutsats är att det finns betydande vinster att hämta på en politik som ändrar på dessa förhållanden. Vi skall avslutningsvis sammanfatta de policyförslag som finns i denna rapport. Förslagen kan indelas i fem grupper.

– *Generella åtgärder för att förbättra företagsklimat och marknadstillträde.* Marknadstillträde på lika villkor är en avgörande faktor för en god konkurrenssituation. Marknader med dålig konkurrens kännetecknas av att det finns olika typer av hinder för tillträde till marknaden. Vi pekar i rapporten på att det också finns generella förhållanden i den svenska ekonomin som tenderar att försämra konkurrenssituationen på alla marknader. Ett sådant är generellt dåliga villkor för nyföretagande. I Konjunkturrådets rapport 1998 diskuterade vi utförligt detta förhållande och gav också ett antal förslag på hur situationen skulle kunna förbättras. Två centrala förslag i rapporten var slopad dubbelbeskattning av företagsvinster och slopad förmögenhetsbeskattning. I årets rapport diskuterar vi förutsättningarna för en god industriell dynamik och pekar i detta sammanhang särskilt på vikten av att understödja en fungerande venture capital-marknad. Skattelagstiftningen och särskilt då fåmansbolagsreglerna har effekten att en investerare som också tillför kompetens till ett företag beskattas hårdare än den investerare som endast gör en kapitalinvestering.

Ett annat generellt konkurrenshinder är vår reglerade och kartelliserade arbetsmarknad. I 1998 års rapport underströk vi betydelsen av en välfungerande arbetsmarknad ur främst sysselsättningssynpunkt och förordade en reformering av arbetsmarknaden i linje med vad som angivits i den s.k. OECD Jobs Strategy. En sådan reformering skulle också bidra till att förbättra det generella konkurrensklimatet i den svenska ekonomin.

– *Marknadsspecifika åtgärder för att förbättra konkurrensen på enskilda marknader.* Dessa åtgärder kan delas in i två grupper. Den första är en avveckling av konkurrenshinder på de marknader där efterkrigstidens regleringar kvarstår intakta. De viktigaste av dessa marknader är bostadsmarknaden, dagligvaruhandeln samt jordbruks- och livsmedelssektorn. På dessa områden förordar vi en avveckling av hyresregleringen i form av bruksvärdessystemet och en avveckling av det kommunala fastighetsägandet. När det gäller

Avveckla det kommunala planmonopolet vid etablering av dagligvarubutiker

Ta itu med konkurrensbegränsningarna inom livsmedelssektorn

Ta bort kvarstående hinder på nyligen avreglerade marknader

Avveckla offentligt företagande

dagligvaruhandel förordar vi en avveckling av det kommunala planmonopolet. Möjligheterna att avreglera jordbruks- och livsmedelssektorn begränsas av vårt medlemskap i EU och den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Denna begränsning är givetvis mycket viktig, men den skall ändå inte överdrivas. CAP omfattar endast jordbrukens direkta produktion. Distribution och förädling omfattas ej. Att gå igenom de konkurrensbegränsningar som ligger till grund för jordbrukskooperationens monopolställning i dessa delar har inte varit möjligt inom ramen för denna rapport. Vi föreslår därför att det tillsätts en utredning, vars uppgift är att kartlägga konkurrensbegränsningarna inom distribution och förädling av jordbruksprodukter och att föreslå ett program för att avveckla dessa.

Den andra gruppen av åtgärder gäller kvarstående konkurrens hinder på nyligen avreglerade marknader. Ett typexempel, där en avveckling dock har beslutats, är kravet på elmätare hos hushållen vid byte av elleverantör. Ett annat exempel är systemet för tilldelning av s.k. "slot"-tider på de svenska flygplatserna, där det nuvarande systemet bidrar till att konservera den existerande marknadssituationen.

– *Avveckling av statligt och kommunalt företagande.* I 1998 års rapport pekade vi på de negativa effekter för företagandet som skapades av framförallt kommunalt företagande. I årets rapport har vi framförallt koncentrerat oss på de negativa konkurrenseffekter som skapas av offentligt företagande. Genom direktkopplingen till de politiska beslutsfattarna har dessa företag betydande möjligheter att påverka sina egna konkurrensvillkor. Redan denna möjlighet verkar avskräckande för andra företag som överväger att gå in på de aktuella marknaderna. Genom att dessa företag i sista hand kan få ägartillskott från skattebetalarna kan de arbeta med lägre förräntningskrav än ett privat företag. Detta bidrar ytterligare till att snedvrider konkurrenssituationen. Detta understryker angelägenheten i kravet på att avveckla kommunalt och statligt företagande.

– *Ökad valfrihet och ökad konkurrens inom verksamheter som drivs i den offentliga sektorn.* Ingenstans är bristen på valfrihet för den enskilde och bristen på konkurrens för producenten så uttalad som i den offentliga sektorn. Detta betyder att potentialen för att skapa välfärdsvinster genom reformer inom den offentliga sektorn

Inför kontobaserade välfärdssystem

är betydande. I rapporten tar vi upp tre reformförslag. För det första återknyter vi till diskussionen kring kontobaserade välfärdssystem i 1998 års rapport. Där underströk vi de positiva incitamentseffekter som kan åstadkommas genom en övergång mot sådana system. Systemen bidrar emellertid också till att öka individens valfrihet genom att det kan skapa ökade möjligheter för individen att omfördela sin konsumtion över livscykeln. Därtill kan den enskilde inom systemets ram välja vem som skall handha förvaltningen av hennes konton, vilket skapar en konkurrenssituation på förvaltningssidan.

Utvidga avdragsrätten för privata vårdförsäkringar

De båda andra reformförslagen hänför sig till sjukvården. Vi föreslår att enskilda individer skall få avdragsrätt för privata vårdförsäkringar på samma sätt som företag som köper sjukförsäkring åt sina anställda har avdragsrätt för detta.

Inför en äldrevårdspeng

Vi föreslår också att det införs en vårdpeng i åldringsvården, vilket skulle ge den enskilde möjligheter att påverka sin egen vårdssituation, samtidigt som det skulle skapa en konkurrenssituation inom åldringsvården. Samtidigt bör det skapas möjligheter för frivilliga tilläggsförsäkringar på detta område. Den springande punkten här är att det skapas en sådan stabilitet och förutsägbarhet i de offentliga regelsystemen att det blir möjligt att försäkra sig för avgränsade delar av ett framtida vårdbehov.

Överge vänta-och-se-linjen gentemot EMU

Vi diskuterar slutligen EMU ur ett konsument- och konkurrensperspektiv. Vi kan konstatera att knappast någon bestrider att EMU har positiva strukturella effekter. Inte minst motverkar EMU den marknadssegmentering mellan länder som förekomsten av nationella valutor möjliggör. När det gäller frågan om ett svenskt medlemskap diskuterar vi fördelar och nackdelar med den nuvarande vänta-och-se-linjen och konstaterar att kostnaderna nu börjar stiga för denna linje. Därför förordar vi ett *snabbt beslut om Sveriges deltagande i EMU*.

Referenser

- Crouch, Colin (1985), "Conditions for Trade Union Wage Restraint", i Lindbergh, Leon och Maier, Charles (red.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Freeman, Richard B., Topel, Robert och Swedenborg, Birgitta (red.) (1997), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.

- Hedborg, Anna och Meidner, Rudolf (1984), *Folkhemsmodellen*. Stockholm: KF:s Förlag.
- Nickell, Stephen (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nr 3, s. 55–74.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.

2 Är Sverige ett dyrt land, och i så fall varför?

Sveriges höga prisnivå kan ha berott på ett högt löneläge, ...

... men nu beror den snarare på bristande effektivitet och dåligt fungerande marknader

Vad beror prisskillnader mellan länder på?

Att Sverige är ett dyrt land att leva i har påpekats av många. Förhållandet är också lätt för vem som helst att observera vid exempelvis utlandsresor. En hög inhemsk prisnivå i ett land är knappast ett problem för landets invånare om den höga prisnivån kan förklaras av ett högt löneläge. Under 1970-talet kan det ha funnits ett visst fog för en sådan förklaring till den höga svenska prisnivån. Nu kan emellertid inte en hög lönenivå förklara de höga svenska priserna. Med växelkurspolitikens hjälp har det svenska kostnadsläget under de senaste decennierna rasat i förhållande till omvärlden och ligger nu någonstans i mittklungan bland de rika länderna. Mycket talar, som vi skall se i detta kapitel, istället för att förklaringen är att söka i bristande effektivitet och dåligt fungerande marknader inom den skyddade sektorn av den svenska ekonomin.

I kapitel 1 visade vi att de negativa välfärdseffekterna av den höga svenska prisnivån är betydande. Detta kommer ytterligare att understrykas av analysen i detta kapitel. Detta innebär att det finns betydande välfärdsvinster att hämta genom en politik som tar sikte på att öka effektiviteten och förbättra marknadernas funktionssätt i den inhemska delen av ekonomin. Ett första steg mot en sådan politik är att finna orsakerna till den höga svenska prisnivån.

Avsikten med detta kapitel är att belysa orsakerna till stora och bestående prisskillnader mellan länder, och att speciellt försöka finna förklaringar till Sveriges höga inhemska prisläge. Innan vi går in på förklaringarna skall vi gå in på frågan hur man gör internationella prisjämförelser och vad dessa jämförelser säger om den svenska prisnivån i förhållande till andra länder.

Indikatorer på höga priser

Svårt att systematiskt jämföra prisnivåer

Att systematiskt avgöra om ett land är dyrare än ett annat, i den meningen att det har en högre inhemsk prisnivå, är en ganska svår sak. Därför har det under lång tid funnits lite underlag för att göra tillförlitliga internationella jämförelser av absolut prisnivå. Under senare år har dock situationen förbättrats en hel del även om man knappast kan säga att alla jämförelseproblem har lösts.

Big Mac-indexet, ...

Som en försmak till de systematiska prisjämförelser som finns kan det vara instruktivt att studera några mellanlänken mellan den anekdotiska informationen och de statistiskt genomarbetade jämförelserna. En lättsmält och samtidigt matnyttig jämförelse erbjuder det Big Mac-index som tidningen *The Economist* sedan några år tillbaka tar fram för ett urval länder. Utgångspunkten för detta är helt enkelt priset på en hamburgare av typen Big Mac i respektive land. Detta pris ger en indikation på landets allmänna prisnivå.

... som innehåller många element som ger ett land dess inhemska prisnivå, ...

En styrka med Big Mac i detta sammanhang är likformigheten i McDonald's koncept världen över. Även om kännarna gärna framhåller att skillnader mellan Big Mac i olika länder finns, är den direkta jämförbarheten väsentligt mycket högre än i de konstruerade och mera svårsmälta indextal som vi senare skall studera. Dessa har sin fördel i att de är heltäckande och representativa för respektive lands prisnivå. Det bör dock sägas att en serverad Big Mac innehåller många av de element som ger ett land dess inhemska prisnivå. Lokalkostnader, livsmedelspriser (kött, grönsaker, ost, sesamfrön m.m.) och personalkostnader i servicesektorn ingår alla som ingredienser i priset på en Big Mac. Därtill kommer att hamburgarna serveras av samma företag i alla länder. Därför är det rimligt att anta att man har ett relativt enhetligt sätt att möta konkurrenssituationen i de olika länder där man verkar. Därmed inkorporerar indexet marknadssituationen i respektive land. Det visar sig också att samvariationen mellan Big Mac-priset i ett land och det statistiska prisindexet för landet är mycket hög (se Pakko och Pollard, 1996).

En jämförelse av priset på en Big Mac år 1995 för några länder ges i tabell 2.1. I tabellen anges i första kolumnen priset i lokal valuta, därefter anges priset i USA-dollar till aktuell växelkurs. I nästa kolumn anges växelkursen mot dollar efter "hamburgerstandard". Om vi tar Sverige som exempel visar siffran vad kronans

... har pekat på att kronan skulle ha varit övervärderad

växelkurs mot dollarn skulle behöva vara för att en Big Mac skulle kosta lika mycket i Sverige som i USA. Efter hamburgerfoten skulle dollarkursen sålunda ha varit 11,20 år 1995 istället för 7,34, som var det verkliga värdet. Detta innebär att kronan i förhållande till hamburgerfoten detta år var övervärderad med 52 procent.

Tabell 2.1
"Hamburgerfoten" – en jämförelse av priset på Big Mac år 1995 i fem länder.

Land	Pris i lokal valuta	Pris i dollar	Hamburgerkurs	Faktisk växelkurs
Tyskland	4,80	3,47	2,07	1,38
Japan	391	4,64	168	84,2
Sverige	26	3,54	11,20	7,34
Storbritannien	1,74	2,80	0,75	0,621
USA	2,32	2,32	1	–

Källa: The Economist.

Levnadskostnadsundersökning pekar ut Stockholm som en av världens dyraste städer

Det tar 22 minuter att arbeta ihop till en Big Mac i Stockholm, i Los Angeles 10 minuter

Tabellen ger en fingervisning om att Sverige är ett dyrt land, i varje fall i förhållande till USA och Storbritannien. Ännu en sådan ges av de levnadskostnadsundersökningar i olika storstäder som varje år ges ut av Union Bank of Switzerland. För år 1997 hamnade Stockholm som nummer 4 i en rankinglista över världens dyraste städer. I denna källa finns också en del material som kan användas för att närmare belysa innebörden av den höga svenska prisnivån. Bruttolönerna i Stockholm ligger endast på 60 procent av nivån i Zürich och nettolönerna på drygt 50 procent. Sverige är uppenbarligen inte bara dyrt i en internationell jämförelse. Det är också dyrt för oss som bor här. Man kan illustrera detta genom att kombinera löne- och prisdata och räkna ut hur lång tid det tar för en genomsnittlig löntagare i olika städer att arbeta ihop till en Big Mac. Detta anges i tabell 2.2. Som jämförelse anges också hur lång tid det tar att arbeta ihop till ett kilo bröd och ett kilo ris. Av tabellen framgår att det tar klart längre tid att arbeta ihop till de båda varorna i Stockholm än i de andra städerna. Detta ger en antydning om att välfärdsförlusterna av den höga svenska prisnivån kan vara betydande.

Tabell 2.2

Erforderlig arbetstid för att köpa vissa matvaror i ett urval städer.

Stad	1 hamburgare	1 kg bröd	1 kg ris
	Big Mac		
	Minuter	Minuter	Minuter
Frankfurt	16	13	16
Hongkong	11	14	8
London	20	9	13
Los Angeles	10	16	8
New York	12	12	8
Stockholm	22	23	29
Zürich	14	9	7

Källa: *UBS Prices and Earnings Around the Globe*, 1997 Edition, Union Bank of Switzerland.

I systematiska prisjämförelser använder man ...

... köpkraftskorrigerade växelkurser, ...

... vilka visar att USA ligger på en lägre prisnivå än andra rika länder, ...

Systematiska prisjämförelser

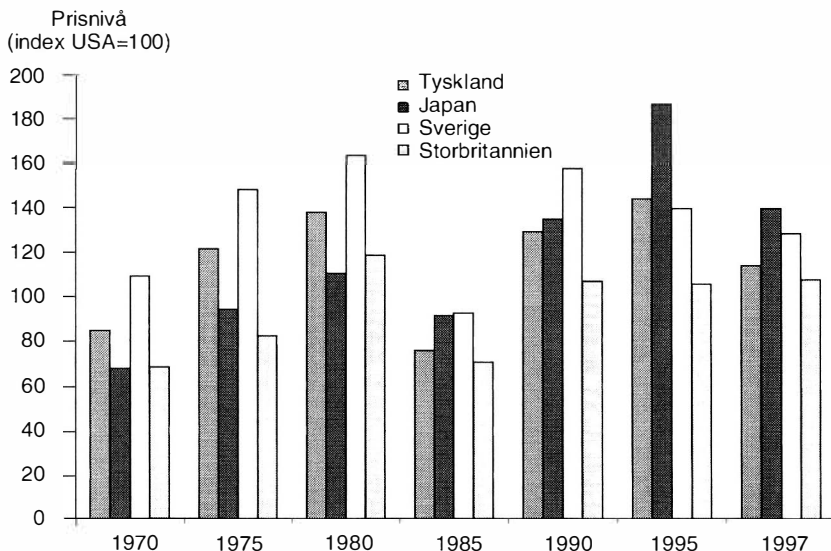
Big Mac-indexet har många aptitliga egenskaper. Det är emellertid inte helt lämpligt som instrument för systematiska prisjämförelser mellan länderna. Vår avsikt har varit att indexet skall vara en aptitretare till ett studium av de index över köpkraftspariteter för olika länder som har publicerats under senare år. I dessa har prisindexen för de olika länderna så långt som möjligt gjorts jämförbara. Låt oss för exemplens skull anta att vi nöjer oss med att jämföra prisnivån för Sverige och USA. Det första steget i en sådan jämförelse är att hitta jämförbara prisindex mellan länderna. Dessa räknas sedan om till gemensam valuta, säg dollar. Vi får då en möjlighet att göra absoluta prisjämförelser mellan Sverige och USA vid existerande växelkurs. Därefter fungerar jämförelsen på motsvarande sätt som i Big Mac-indexet. Kvoten mellan det svenska prisindexet och det amerikanska ger oss den svenska prisnivån i förhållande till den amerikanska. Vi kan då också räkna ut den växelkurs som skulle åstadkomma likhet mellan den svenska och den amerikanska prisnivån. Det tal vi då får är den köpkraftskorrigerade kronkursen i förhållande till dollarn. Om vi jämför med Big Mac-exercisen, är detta motsvarigheten till hamburgerfoten.¹

En översikt av prisnivåutvecklingen i de länder för vilka vi presenterade Big Mac-indexet ges i figur 2.1. USA särskiljer sig genom att hela tiden ligga på en väsentligt lägre prisnivå än övriga rika länder. Där framgår också att den svenska prisnivån genomgående

... medan Sverige ligger 25 procent över OECD:s nivå

har varit hög under tidsperioden. Trots en viss nedgång under den senare delen av perioden ligger den svenska prisnivån fortfarande år 1996 ca 25 procent över OECD:s genomsnittliga prisnivå.

Figur 2.1
Prisnivå i några länder 1970–1997, index USA=100.



Källa: OECD.

Prisskillnader kontra lagen om ett pris

När man skall försöka finna förklaringar till internationella prisskillnader, är en första uppgift att förklara varför det i en värld med rörliga växelkurser överhuvudtaget kan finnas stora och bestående skillnader i priserna mellan länder. Detta strider till synes mot ett par grundläggande teoretiska föreställningar inom nationalekonomin.

Rörliga växelkurser och ändå prisskillnader?

Köpkraftsparitetsteoremet ...

Den första är att växelkurserna på lång sikt bestäms av ländernas köpkraftspariteter. Detta är en föreställning med mycket gamla rötter inom nationalekonomin. I modern tid är det den svenska nationalekonomen Gustav Cassel som i början av 1920-talet utvecklade teorin för köpkraftsparitetsbestämda växelkurser (se exempelvis Cassel, 1921). Syftet med Cassels arbete var att skapa en grund för fixering av ingångsvärden vid olika valutanslutning

... och lagen om ett pris håller uppenbarligen inte på kort sikt

Tullar, andra handelshinder och transportkostnader kan skapa segmenterade marknader, ...

... liksom de nationella monopol och oligopol som växer fram ...

... och naturligtvis om det överhuvudtaget går att bedriva internationell handel med en vara

till den efter första världskriget återupprättade guldmyntfoten. Köpkraftspariteterna används idag ofta som en utgångspunkt vid långsiktiga och medelfristiga prognoser för ländernas växelkurser.

Köpkraftsparitetsteoremet griper i sin tur tillbaka på den mera fundamentala lagen om ett pris. I detta sammanhang skulle lagen innebära att priset på en given vara i gemensam valuta är detsamma var den än handlas. Det är uppenbart att det inte förhåller sig på detta sätt. Ett skäl är att förutsättningarna för teoremet mycket sällan är uppfyllda. Därmed innebär stora observerade prisskillnader mellan varor i olika länder inte nödvändigtvis att lagen om ett pris har falsifierats.

Det är sålunda i praktiken ofta svårt att särskilja varan från den plats eller den omgivning i vilken varan erbjuds. Skillnaden i värde för konsumenten mellan ett glas vatten serverat i Saharaöknen och ett glas vatten serverat på en restaurang i Stockholm är mycket stor. Därmed kan vi också förvänta oss att priset skiljer sig i de båda fallen även om vattnet är av likvärdig kvalitet. Vi kan också vara ganska säkra på att vattenutskänkaren i Sahara har ett lokalt monopol som inte störs av prisskillningarna på vatten i Stockholm. Man säger att de båda marknader som vi diskuterar är helt segmenterade.

En viktig orsak till prisskillnader mellan länder är tullar, andra handelshinder och transportkostnader som skapar förutsättningar för segmentering av marknader. De faktorer vi har pekat på gör att kostnaderna för varorna skiljer sig mellan länderna och möjliggör enkla arbitrage som leder till en utjämning av priserna. I hägnet av olika typer av handelshinder kan det också byggas upp nationella monopol eller oligopol som kan medföra att prisskillnaderna mellan länderna blir väsentligt större än vad som motiveras av de direkta transportkostnaderna. En viktig faktor som påverkar möjligheterna att hålla skilda priser i olika länder är givetvis också möjligheten att bedriva internationell handel med varan i fråga. Om de olika marknaderna för en vara är helt eller delvis segmenterade finns inget skäl att förvänta sig att priserna mellan länderna skall utjämnas. Om å andra sidan möjligheterna till handel är obegränsade kan prisskillnader alltid ge upphov till lönsamma arbitrage, som i sin tur leder till en utjämning av prisnivåerna.

Ett exempel på en vara som svårligen lämpar sig för direkt internationell handel är färdiglagade hamburgare. Vi har också sett

att prisskillnaderna mellan en Big Mac i olika länder är betydande. De kan därtill vara bestående över mycket lång tid. Ett exempel på en vara som å andra sidan väl lämpar sig för internationell handel, och där arbitragemöjligheterna är fullständiga, är guld. Prisskillnaderna på en given kvantitet guld är också mycket små mellan olika platser i världen.

Som vi såg inledningsvis finns det stora och bestående skillnader i ländernas inhemska prisnivåer. Frågan är då om det är möjligt att på ett systematiskt sätt förklara de prisskillnader som vi kan observera mellan länderna. Denna fråga skall vi diskutera i de följande avsnitten.

Förklaringar till prisskillnader mellan länder

Det finns alltså en rad skäl till att vi kan ha prisskillnader mellan länder. Det återstår dock att förklara varför detta inte avspeglas i växelkurserna. En förklaring är att det finns skillnader i marknads- och produktionsförhållanden mellan den konkurrensutsatta sektorn och den skyddade sektorn i länderna. Om växelkurserna länderna emellan bestäms av förhållandena i den konkurrensutsatta sektorn skapar skillnader mellan produktivitet och marknadseffektivitet i den skyddade sektorn i de olika länderna skillnader i prisnivåer mellan länderna. En närmare presentation av denna förklaringsmodell ges i den infällda rutan.

Varför avspeglas inte prisskillnaderna i växelkursen?

Skillnad mellan konkurrensutsatt och skyddad sektor

Prisskillnader och välståndsskillnader mellan länder vid rörliga växelkurser

Med hjälp av ett enkelt exempel skall vi här söka förklara hur priserna kan skilja sig mellan länder trots den anpassning som växelkurserna ger. Avgörande för prisskillnaderna mellan länder är i detta enkla exempel skillnaden mellan produktivitet i konkurrensutsatt och skyddad sektor i respektive land. Skillnaden i total produktivitet mellan länderna är avgörande för landets välstånd men inte dess prisnivå. Vi belyser till sist varför man vid välståndsjämförelser mellan länder skall använda sig av köpkraftskorrigerad BNP.

Utgångspunkten i exemplet är att det i skiftande grad finns skillnader i marknads-, produktions- och kostnadsförhållanden mellan de sektorer som producerar varor för internationell handel och de sektorer som producerar varor och tjänster som inte handlas internationellt. Dessa sektorer motsvaras ungefärligen av vad som i Sverige brukar kallas den konkurrensutsatta sektorn (K-sektorn) och den skyddade sektorn (S-sektorn).

Man kan utgå från att växelkurserna långsiktigt bestäms av produktionsförhållandena i ländernas K-sektorer. Därmed sker också i princip en utjämning av priserna på de varor som handlas internationellt. Detta betyder att skillnaderna i prisnivå mellan länderna bestäms av mönstret av relativa skillnader mellan K- och S-sektorerna i de olika länderna.

Vi skall illustrera det bakomliggande resonemanget med att betrakta två lika stora länder (A och B) och anta att den enda relevanta skillnaden mellan K- och S-sektorerna är en skillnad i produktivitet. Låt oss vidare anta att i land A så är produktiviteten lika hög i S-sektorn som i K-sektorn. I land B däremot är produktiviteten i K-sektorn dubbelt så hög som i S-sektorn. Låt oss också anta att lönen i varje land bestäms av produktiviteten i K-sektorn och att det på sikt råder lönefölsamhet mellan sektorerna i varje enskilt land. Anta dessutom att priserna i respektive lands S-sektor är kostnadsbestämda.² Av de antaganden vi har gjort följer att *priserna* i de båda ländernas K-sektorer blir lika mätt i gemensam valuta. Däremot blir priserna i S-sektorn i land B dubbelt så höga som priserna i S-sektorn i land A mätt i gemensam valuta. Skälet till detta är att produktiviteten i K-sektorn i land B är dubbelt så hög som produktiviteten i S-sektorn, medan sektorernas produktiviteter är lika höga i land A. Av lönefölsamheten följer då att kostnaden per producerad enhet i S-sektorn i land B blir dubbelt så hög som kostnaden per producerad enhet i S-sektorn i land A. Med de gjorda antagandena blir därmed också priset i S-sektorn i land B i gemensam valuta dubbelt så hög som motsvarande pris i land A.

Det är viktigt att lägga märke till att produktivitetsskillnaderna mellan länderna inte spelar någon roll för resultatet. Vad som betyder något för prisskillnaderna är den relativa skillna-

den i produktivitet mellan sektorerna i respektive land. Vid i övrigt lika förutsättningar skulle produktiviteten i K-sektorn i land A kunna var dubbelt så hög som i land B eller hälften av den i land B. Resultatet blir detsamma. Detta beror på antagandet att växelkursen anpassar sig till produktivitetsskillnaderna mellan ländernas K-sektorer.

Däremot ger produktivitetsskillnaderna mellan länderna också i denna enkla modell utslag i skillnader i välstånd mellan länderna. Låt oss alltså anta att produktiviteten i K-sektorn är densamma i de båda länderna. Med de antaganden vi gjort betyder detta att produktiviteten i S-sektorn i land B är hälften av den i land A. Därmed är också den totala produktiviteten i land B lägre än i land A, vilket i sin tur betyder att det materiella välståndet är lägre i land B. Detta illustrerar att när kostnaderna per producerad enhet är ungefär lika mellan länderna så speglar en högre inhemsk prisnivå i ett land ett lägre välstånd. Den analys av välståndsskillnader mellan Sverige och USA som inledde detta kapitel illustrerar detta förhållande.

En intressant fråga är hur olika *BNP-mått* fångar upp skillnader i välstånd mellan länderna. När produktiviteten är densamma i ländernas K-sektorer bör det stå klart att köpkraftskorrigerad BNP blir lägre i land B än i land A. Däremot får länderna lika hög BNP om man inte använder köpkraftskorrigering utan mäter direkt i gemensam valuta. Man kan se detta genom att jämföra ländernas lönesumma. Lönen i hela land A och i hela land B är densamma mätt i gemensam valuta. Detta säkerställs av växelkursanpassningen och löneföljksamheten mellan sektorerna. På grund av ländernas lika storlek blir därmed också lönesumman lika stor i de båda länderna. Enligt antagandena är lönesummans andel av BNP lika stor i båda länderna. Lika lönesumma gör därför att också BNP i gemensam valuta är lika mellan länderna trots att land B är fattigare än land A. Exemplet understryker att köpkraftskorrigerad BNP är den relevanta storheten när man vill göra BNP-jämförelser mellan länder.

Att växelkurserna länderna emellan bestäms i den konkurrensutsatta sektorn betyder inte att priserna på varor som handlas internationellt är lika överallt. När varan skall säljas anpassas priset till marknadssituationen i respektive land. Man kan också se det så att den handelssektor genom vilken försäljningen sker är en del av den skyddade sektorn i ett land. I praktiken finner man därför, som vi skall se i kapitel 9, betydande prisskillnader mellan länderna också på helt identiska varor.

Hypotes att högre BNP per capita-nivå ger högre inhemsk prisnivå ...

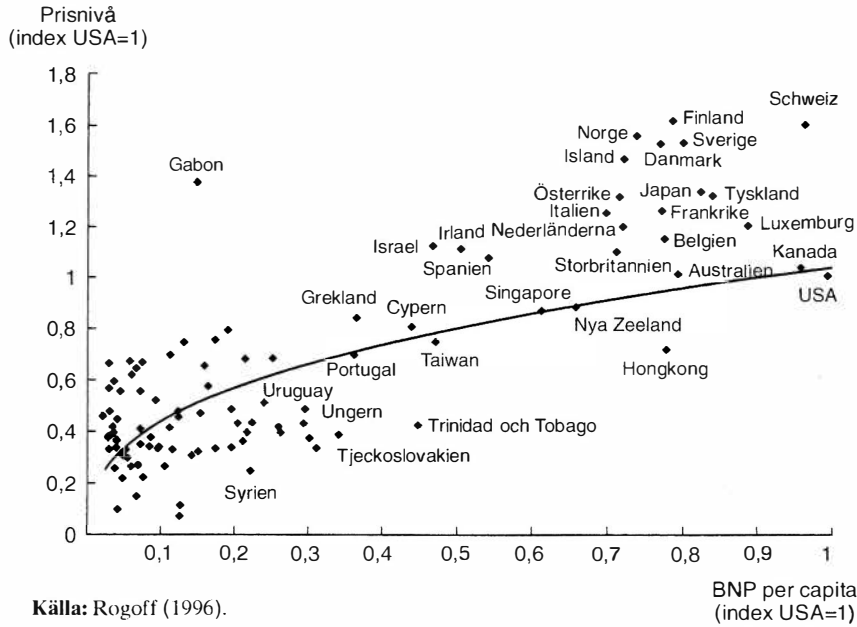
Med utgångspunkt i den förklaringsmodell vi har skisserat lanserade i början av 1960-talet Paul Samuelson och Bela Balassa hypotesen (S-B-hypotesen) att ju högre ett lands BNP per capita-nivå är, desto högre är dess inhemska prisnivå i en internationell jämförelse (Samuelson, 1964, och Balassa, 1964). Grundtanken är att ju högre ett lands BNP är, desto större kan man förvänta sig att skillnaden i produktivitet mellan den konkurrensutsatta och den skyddade sektorn är. Detta beror i sin tur på att drivkraften i BNP-utvecklingen ligger i den konkurrensutsatta sektorn. En höjd BNP-nivå är liktydigt med en lägre kostnad per producerad enhet i den konkurrensutsatta sektorn. Eftersom man kan räkna med att möjligheterna till produktivitetsökningar i de hemmaorienterade tjänstesektorerna är begränsade, innebär detta, om lönerna följs åt mellan sektorerna, att skillnaden i produktivitet och därmed i kostnad per producerad enhet mellan sektorerna blir större ju högre BNP är. Priset på de inhemskt producerade tjänsterna blir därmed högre ju rikare landet är.³ Därmed blir också landets prisnivå högre om det har en högre BNP.

... kan lättare förklara prisskillnader mellan rika och fattiga länder än inom gruppen av rika länder

Stort utrymme för andra förklaringar av prisskillnader mellan de rika länderna

Den empiriska relevansen av S-B-hypotesen har belysts i ett flertal studier.⁴ En enkel illustration av sambandet ges i figur 2.2, som visar BNP per capita och prisnivå för ett stort antal länder. Figuren illustrerar att S-B-hypotesen har störst relevans när det gäller att förklara prisskillnader mellan fattiga och rika länder och skillnader inom gruppen fattiga länder. Inom gruppen rika länder eller OECD-länder är sambandet mellan BNP per capita och prisnivå däremot mindre påtagligt. Det framgår också att spridningen kring den inlagda regressionslinjen generellt sett är stor. Det finns sålunda gott om utrymme för ytterligare förklaringar.

Figur 2.2
BNP per capita
och prisnivå för
ett antal länder 1990,
index USA=1.



Källa: Rogoff (1996).

Offentliga ingrepp och höga priser

Tar man sin utgångspunkt i ovanstående resonemang kring skyddad och konkurrensutsatt sektor kan man argumentera för att regleringar och snedvridningar av den inhemska ekonomin genom olika typer av offentliga ingrepp, som subventioner och snedvridande skatter, bidrar till att höja ett lands prisnivå. Samma sak gäller för ett land som har en monopoliserad eller kartelliserad inhemska ekonomi. För att dessa förhållanden inte skall ge en anpassning av växelkurserna, som utjämnar de uppmätta prisskillnaderna, krävs också att ekonomins internationella sektor tillåts fungera relativt effektivt.

De båda motpolerna i dessa avseenden är Japan och USA. I Japan är den internationella sektorn konkurrensutsatt och ofta världsledande när det gäller kostnadseffektivitet. Det är förhållandena i denna sektor som har styrt utvecklingen av den japanska växelkursen. Samtidigt har Japan en inhemska sektor som i stor utsträckning är skyddad från konkurrens och som är full av olika typer av regleringar. Denna kombination gör Japan till ett av

Regleringar, subventioner, snedvridande skatter, monopoli och karteller

Exemplet Japan

Exemplet USA

Exemplet USA

världens dyraste länder. I USA är å andra sidan skillnaden i marknadssituation för exportföretag och hemmaorienterade företag liten. Konkurrensen på den stora inhemska amerikanska marknaden är mycket hård och företagen möter knappast flera regleringar där än på de internationella marknaderna. Därtill kommer att USA har en lång tradition av konkurrensövervakning på den inhemska marknaden. Bland de rika länderna är också, som vi har sett, USA ett av världens billigaste. En viktig förklaring till detta är sannolikt att skillnaden i produktivitet och marknadsmässig effektivitet mellan de olika sektorerna i den amerikanska ekonomin är mindre än i de flesta andra länder.

Sverige närmare Japan

Den svenska situationen har, som vi ser det, mera gemensamt med den japanska än med den amerikanska. En effektiv konkurrenslagstiftning är i Sverige av relativt sent datum. Synsättet var att de stora företagen mötte sin konkurrens på världsmarknaden, samtidigt som bristande konkurrens på hemmamarknaderna uppfattades som en naturlig sak. Beteckningarna konkurrensutsatt och skyddad sektor utgör en kodifiering av detta förhållande. De statliga ingreppen och regleringarna har under lång tid bidragit till att den skyddade sektorn i Sverige präglats av en stark kartellisering, vilket, som vi skall återkomma till i nästa kapitel, har tenderat att driva upp den inhemska prisnivån.

Graden av reglering i jordbrukssektorn har samband med prisnivån

En av de mest genomreglerade sektorerna i OECD-ländernas ekonomier är jordbrukssektorn. Ett högt skydd till jordbrukssektorn bidrar på ett uppenbart sätt till att driva upp den inhemska prisnivån. Behandlingen av jordbrukssektorn kan också spegla behandlingen av övriga sektorer i ekonomin. En hög grad av regleringar i jordbrukssektorn i ett land kan sålunda vara ett tecken på att regleringar är vanliga i ekonomin överhuvudtaget. Lipsey och Swedenborg (1996) har för OECD-länderna visat att det finns ett signifikant samband mellan ländernas prisnivåer och graden av jordbruksregleringar i länderna. De finner också att denna samvariation återfinns även i sådana varugrupper som inte har beröring med jordbrukssektorn. Det senare resultatet stöder hypotesen att regleringar i jordbrukssektorn samvarierar med regleringar i ekonomin i övrigt. Vi skall återkomma till frågan om det är möjligt att på ett mera direkt sätt fånga in och analysera effekten av en hög regleringsbenägenhet i ett land.

Flera forskare har presenterat empiriska resultat som tyder på

*Offentliga sektorns storlek
tycks påverka prisnivån, ...*

... liksom mervärdesskatten

att den offentliga sektorns storlek påverkar den inhemska prisnivån (se Froot och Rogoff, 1991, De Gregorio, Giovannini och Wolf, 1994, samt Alesina och Perotti, 1995). Ett skäl till detta förhållande kan vara att den offentliga sektorn riktar sin efterfrågan mot den skyddade sektorn och att den också konkurrerar om arbetskraften med den privata skyddade sektorn. Man kan hävda att denna typ av efterfrågeeffekter är temporära varför man inte skulle få några långsiktiga effekter på prisnivån av en stor offentlig sektor. Alesina och Perotti pekar emellertid på att finansiering av den stora offentliga sektorn med snedvridande skatter också ger en strukturell effekt på prisnivån. Mervärdesskatten intar i detta sammanhang en särställning på skattesidan. Eftersom mervärdesskatten lyfts av vid export påverkar den inte direkt konkurrensförhållandena mellan länderna och därmed inte heller växelkurserna. Däremot påverkar momsens den inhemska prisnivån, även om graden av övervältring på konsumenterna kan skifta. Därför bör man förvänta sig att just skillnader i momsbelastning ger upphov till skillnader i prisnivå mellan länder.

Korporatism och höga priser

*Svårt att empiriskt jämföra
prisivåns samband med
regleringar, karteller och
monopol*

*Utgångspunkt i litteraturen
om korporatism*

Vi har sett att regleringar av de inhemska marknaderna samt kartellisering och monopol på dessa marknader kan förväntas leda till högre inhemska priser i ett land. En internationell jämförelse av dessa förhållanden är svår att göra på grund av svårigheterna att på ett systematiskt sätt finna grunder för jämförelser mellan länder i dessa avseenden.

En utgångspunkt för en jämförelse kan dock den omfattande litteraturen om korporatism i olika länder ge. Korporatismens kärnpunkt är att intresseorganisationer förutom att de spelar en stor roll i ekonomin inom ramen för ett statligt regelsystem också ges direkta möjligheter att påverka politiken och tillämpningen av regelsystemen. I gengäld förväntas intresseorganisationerna bidra till att skapa stabilitet inom de områden som ligger under deras påverkan.⁵

*Kartellisering av arbets-
marknaden*

En stor del av denna litteratur koncentrerar sig på förhållandena på arbetsmarknaden. En hög grad av korporatism är i detta fall liktydigt med en stark kartellisering av arbetsmarknaden. Därtill

Producentstyrt i jordbrukssektorn

kommer ett starkt inflytande från arbetsmarknadens intresseorganisationer på politiken och på tillämpningen av de offentliga regelsystemen. Begreppet korporatism kan emellertid, som vi skall se i nästa kapitel, omfatta andra intresseorganisationer än arbetsmarknadens parter. I många länder, däribland Sverige, har böndernas organisationer ett starkt korporativt inflytande. Detta starka inflytande utnyttjas till att påverka regelsystemen för jordbrukssektorn. Dessa regelsystem ger gynnsamma villkor för producentintressena i sektorn. De kan därmed skapa förutsättningar för marknadsmonopol för bondeanknutna företag och distributionsorganisationer inom sektorn. Motsvarande förhållande finns, eller har funnits, inom flera andra sektorer inom den skyddade sektorn. Vi skall återkomma till detta i nästa kapitel.

För att kunna ta ut högre priser krävs även kartelliserade produktmarknader

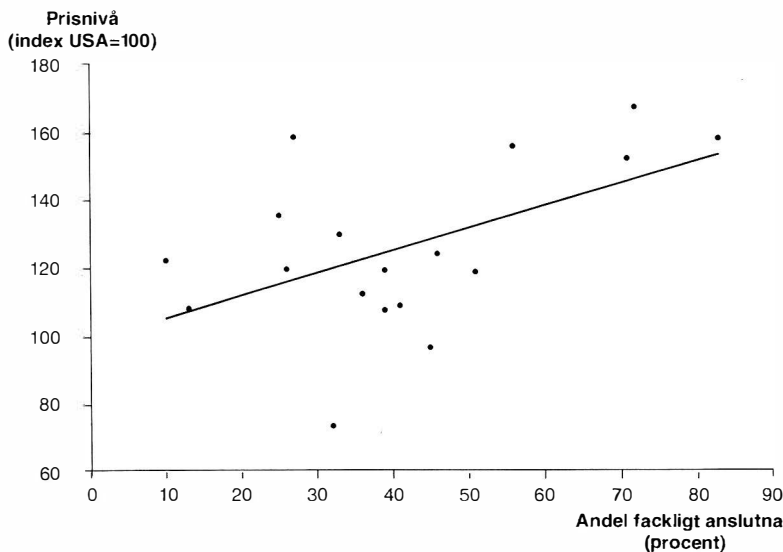
När det gäller korporatismens effekter på priserna är reglering och kartellisering av arbetsmarknaden och produktmarknaderna komplementära. För att det skall vara möjligt att ta ut den högre kostnad som en icke marknadsmässig lönesättning i den skyddade sektorn ger krävs att också produktmarknaderna är kartelliserade så att de högre priserna också går att ta ut. Till en del sker denna kartellisering genom det inflytande parterna har på de offentliga regelsystemen. En stark kartellisering av arbetsmarknaden är emellertid också i sig ett hinder för nykomlingar på producent-sidan och bidrar därmed till att bevara en monopolistisk struktur på produktmarknaderna. Företagen på en reglerad och kartelliserad marknad utgör också en mera naturlig motpart för facket vid förhandlingar än en dynamisk marknad med hård konkurrens, där omsättningen på företag är stor. Ett empiriskt belägg för detta samband ges av den amerikanska ekonomin, där den fackliga anslutningsgraden starkt skiljer sig mellan reglerade och oreglerade marknader. Som visas av Peoples (1998) har i flera industrier en avreglering sammanfallit med en nedgång i den fackliga anslutningen.⁶

Empirisk undersökning

Vi skall avslutningsvis presentera ett par empiriska undersökningar av de samband vi just har diskuterat. I den första har vi en regressionskvation för landets prisnivå där vi som förklarande variabler låter facklig anslutningsgrad och nivån på jordbruksstödet representera det korporativa inflytandet. Därtill ingår som förklarande variabler mervärdesskatten och nivån på BNP per capita, eftersom man mot bakgrund av tidigare resonemang kan för-

Högre facklig anslutningsgrad och mer jordbruksstöd ger högre prisnivå

Figur 2.3
Samband mellan prisnivå och facklig anslutningsgrad 1990, index USA=100 respektive procent.



Ann: Figuren visar det enkla sambandet mellan facklig anslutningsgrad och nationell prisnivå. Vi har också gjort en regression där vi använt oss av data från 1980 och 1990. Där har facklig anslutningsgrad fått vara en av de förklarande variablerna tillsammans med följande variabler, som också använts i Lipsey och Swedenborg (1996): BNP, nettoproducentstöd till jordbruket, enligt OECD:s definition, moms-nivån samt en variabel för att korrigera tillfälliga svängningar i växelkursen. Ekvationens förklaringsvärde är högt ($R^2 = 0,84$). Alla variabler fick som förväntat positivt tecken. För de tre första variablerna var signifikansen mycket hög, betydligt under en procent. Mervärdesskatten är signifikant på tvåprocentsnivån.

Källa: OECD

Ett annat sätt att närma sig frågan om sambandet mellan korporatism och priser är att utgå från något eller några av de index över graden av korporatism i ett land som olika forskare har lanserat. Genomgående koncentrerar man sig på förhållandena på arbetsmarknaden. Först med denna ansats var Crouch (1985). Med utgångspunkt i bl.a. graden av koordinering av förhandlingarna på arbetsmarknaden delades 18 OECD-länder in i två grupper: "korporativa" och "icke-korporativa". Uppdelningen anges i tabell 2.3. En närbesläktad och mycket citerad indexering av OECD-länderna har gjorts av Calmfors och Driffill (1988). Här har länderna rangordnats efter graden av centralisering i löneförhandlingarna. Länderna har också indelats i tre grupper med avseende på graden av centralisering. Gruppen av länder med de mest centraliserade förhandlingarna i denna indelning sammanfaller med Crouchs så när som för Schweiz, som naturligt nog inte finns med bland länderna med den mest centraliserade lönebildningen. Där emot är graden av lokal koordinering av förhandlingarna stor och intresseorganisationerna spelar en betydande roll där. Detta är skälet till att Schweiz hos Crouch har hamnat i gruppen av korporativa länder.

Tabell 2.3

Korporativa och icke-korporativa länder.

Korporativa	Icke-korporativa
Danmark	Australien
Finland	Belgien
Nederländerna	Frankrike
Norge	Irland
Schweiz	Italien
Sverige	Japan
Tyskland	Kanada
Österrike	Nya Zeeland
	Storbritannien
	USA

Källa: Crouch (1985).

Korporativa länder har högre prisnivå

En enkel prisjämförelse mellan gruppen av korporativa och icke-korporativa länder 1970–1996 enligt denna indelning redovisades i kapitel 1 (figur 1.5). Det framgår där att den inhemska prisnivån genomgående är högre i de korporativa länderna än i övriga länder. De stora variationerna i framförallt skillnaderna i prisnivå

hänger samman med dollarkursens rörelser. När dollarkursen är hög så höjs den relativa prisnivån för gruppen av icke-korporativa länder. Avståndet var sålunda mycket litet 1985 när dollarn betraktades som extremt övervärderad. När dollarkursen efter Plaza-överenskommelsen sjönk återtog också prisskillnaden sin tidigare nivå.⁷

Sammanfattning och slutsatser

Sveriges höga prisnivå ett tecken på dålig produktivitet och marknadseffektivitet i skyddad sektor

Vi har visat att Sverige trots en relativt måttlig lönekostnadsnivå ligger mycket högt bland industriländerna när det gäller den inhemska prisnivån. Som vi här har försökt visa är detta ett tecken på relativt dålig produktivitet och marknadseffektivitet i den skyddade sektorn i den svenska ekonomin. Här ligger sannolikt en betydande del av förklaringen till Sveriges dåliga placering i den ”internationella välståndsligan”.

En hög prisnivå har ett klart samband med hög BNP, hög mervärdesskatt och hög grad av korporatism

När det gäller tänkbara förklaringar till detta förhållande har vi koncentrerat oss på generella förklaringsfaktorer till att länder har höga prisnivåer. Vi har då i linje med en rad tidigare undersökningar konstaterat att det finns ett positivt samband mellan ett lands BNP-nivå och dess prisnivå liksom mellan nivån på mervärdesskatten och prisnivån. Därtill har vi för de rika länderna funnit att det finns ett starkt samband mellan en hög grad av korporatism å den ena sidan och en hög prisnivå å den andra sidan. Mycket talar för att detta i sin tur beror på att en hög grad av inflytande för intresseorganisationer leder till en hög grad av regleringar på marknaderna.

Vi skall i flera av bokens övriga kapitel närmare belysa dessa samband ur ett svenskt perspektiv. I nästa kapitel studerar vi sambandet mellan intresseorganisationernas inflytande och regleringarna på de svenska marknaderna och den oligopolistiska marknadsstrukturen. Därefter belyser vi från olika utgångspunkter sambandet mellan regleringar och bristande konkurrens å ena sidan och dålig funktion i ekonomin å den andra sidan.

Noter

- ¹ Det finns två huvudsakliga källor för jämförelser av denna typ. Den ena är Penn World Tables, som i detta avseende omfattar ca 60 länder och som sträcker sig tillbaka till 1960-talet. Den andra källan är OECD. Här inskränker sig omfattningen till OECD-länderna och serien går tillbaka till början av 1970-talet. Fördelen med Pennserien är den breda täckningen med avseende på länder och den långa tidsperioden man kan studera. En fördel med OECD-databasen är att den innehåller en dekomponering av prisindexerna på varugrupper, vilket tillåter en mera detaljerad jämförelse. En annan fördel är att databasen är väsentligt rikare på uppgifter om de ingående länderna än Pennbasen. Detta är av betydelse när man vill finna förklaringsvariabler till skillnaderna i prisnivå mellan länderna.
- ² De antaganden vi har gjort här liknar dem som ligger till grund för den s.k. EFO-modellen.
- ³ Professor Erik Lundberg sammanfattade på ett elegant sätt detta samband genom observationen att priset på en hårklippning i ett land ungefärligen sammanfaller med industriarbetarlönen i landet. Ju högre produktivitet i industrin, desto högre industriarbetarlön och därmed desto dyrare hårklippning.
- ⁴ För översikter av litteraturen se MacDonald (1998) och Rogoff (1996).
- ⁵ För en auktoritativ definition av begreppet korporatism efter dessa linjer, se Schmitter (1979).
- ⁶ Se vidare kapitel 4.
- ⁷ Denna skillnad består också när man försöker rensa för skillnader i andra faktorer som påverkar prisnivån.

Referenser

- Alesina, Alberto och Perotti, Roberto (1995), "Taxation and Redistribution in an Open Economy", *European Economic Review*, vol. 39, s. 961–979.
- Balassa, Bela (1964), "The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal", *Journal of Political Economy*, vol. 72, s. 584–596.
- Calmfors, Lars och Driffill, John (1988), "Centralization of Wage Bargaining", *Economic Policy* nr 3, s. 13–61.
- Cassel, Gustav (1921), *The World's Money Problems*. New York: E.P. Dutton and Co.
- Crouch, Colin (1985), "Conditions for Trade Union Wage Restraint", i Lindbergh, Leon och Maier, Charles (red.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- De Gregorio, Jose, Giovannini, Alberto och Wolf, Holger C. (1994), "International Evidence on Tradable and Nontradable Inflation", *European Economic Review*, vol. 38, s. 1225–1244.
- Froot, Kenneth A. och Rogoff, Kenneth (1991), "The EMS, the EMU, and the Transition to a Common Currency", s. 269–317 i Fischer, Stanley och Blanchard, Olivier, (red.), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lipsey, Robert E. och Swedenborg, Birgitta (1996), "The High Cost of Eating: Causes of International Differences in Consumer Food Prices", *Review of Income and Wealth*, vol. 42, s. 181–194.
- MacDonald, Ronald (1998), "What Do We Really Know About Real Exchange Rates?"; Working Paper nr 28, Oesterreichische Nationalbank, Wien.

- Pakko, Michael R. och Pollard, Patricia S. (1996). "For Here or To Go? Purchasing Power Parity and the Big Mac", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 78, nr 1, s. 3–21.
- Peoples, James (1998). "Deregulation and the Labor Market", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, s. 111–130.
- Rogoff, Kenneth (1996). "The Purchasing Power Parity Puzzle", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, s. 647–668.
- Samuelson, Paul A. (1964). "Theoretical Notes on Trade Problems", *Review of Economics and Statistics*, vol. 46, s. 145–154.
- Schmitter, Philippe C. (1979). "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America", i Berger S.D. (red.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

3 Regleringarna och den svenska korporatismen

Svensk korporatism och höga priser

Konkurrenshämmande regleringar

Kartelliserad arbetsmarknad

I föregående kapitel kunde vi med utgångspunkt i en jämförelse av OECD-länder konstatera att det förefaller finnas ett starkt samband mellan korporatism och höga priser. I detta kapitel skall vi närmare analysera detta samband i ett svenskt perspektiv. Som vi ser det, finns det i första hand två vägar genom vilka en hög grad av korporatism kan påverka prisnivån.

För det första kan intresseorganisationerna genom att använda sitt politiska inflytande verka för konkurrenshämmande regleringar på de inhemska marknaderna. Det finns en omfattande, i huvudsak amerikansk, litteratur kring regleringarnas politiska ekonomi. En slutsats av denna är att regleringar på en marknad ofta tenderar att verka till förmån för de företag som är etablerade på marknaden. I Sverige har intresseorganisationernas starka ställning snarast förstärkt denna tendens.

För det andra är en starkt kartelliserad arbetsmarknad en viktig del av den svenska korporatismen. En kartelliserad arbetsmarknad med en stark ställning för fackföreningar och arbetsgivarorganisationer kan på olika sätt verka som ett skydd för redan etablerade företag och som ett hinder för nyinträde på de olika produktmarknaderna.

I det följande skall vi analysera de här nämnda vägarna i tur och ordning. Därefter för vi en kort diskussion kring de senaste årens utveckling, framtidsutsikter och policyslutsatser.

Regleringarnas politiska ekonomi

Regleringar: planeringsansatsen ...

Man kan skilja på två olika ansatser när det gäller att analysera regleringar och deras effekter. Den traditionella är *planeringsansatsen*. Enligt denna är regleringarna resultatet av en strävan hos en upplyst offentlig beslutsfattare att maximera samhällsnyttan. Regleringar blir enligt denna ansats ofta en respons på något marknadsmisslyckande som behöver rättas till.

... och intresseansatsen

Den andra ansatsen kan vi kalla *intresseansatsen*. Enligt denna förklaras regleringarna istället som resultatet av en kamp mellan de olika grupperingar som har intressen i den aktuella marknaden. Generellt sett består denna grupp av ett mycket stort antal individer och företag. Teoretiskt kan man argumentera för att, under ideala förutsättningar, resultatet av planeringsansatsen och intresseansatsen blir detsamma.

Producentintressen dominerar

I praktiken är dock inte förutsättningarna ideala. Information om marknadsförhållanden och politikens förutsättningar är svårtillgänglig och förenad med kostnader att skaffa sig. Svårigheterna och kostnaderna för enskilda aktörer att påverka politiken är mycket stora. Det finns betydande storleksfördelar när det gäller möjligheterna att påverka politiken. Till detta kommer att det finns asymmetrier vad avser balansen mellan olika grupperingar på marknaderna. I ett konsumentperspektiv är produkten på en enskild marknad endast en av alla de varor och tjänster som konsumeras. Beroende på olikheter i preferenser mellan olika konsumenter är det mycket svårt att organisera konsumentintresset på enskilda marknader. Därmed blir det producentintressen som får överhanden i att påverka regleringarnas utformning på de enskilda marknaderna.

Vad vi har återgivit här är huvudlinjerna i Stiglers (1971) politiska teori för regleringars utformning. Regleringarna får i denna teori funktionen att skapa oligopolvinster på den reglerade marknaden och att fördela oligopolvinsterna mellan de olika producenterna som är etablerade på marknaden. I det extrema fallet tas hela monopolvinsten ("capture") om hand av en organiserad grupp eller en kartell som verkar i skydd av regleringarna.

Den teori som har skisserats här är relativt generell och har lite att säga om de former som samspelet mellan de organiserade producentintressena och politiken tar sig. En mera handfast beskriv-

Amerikanska järntrianglar

ning av hur detta samspel kan te sig i det amerikanska samhället ges av begreppet *järntrianglar*. Triangelns hörn utgörs av: (1) politikerna i det kongressutskott som har hand om lagstiftningen kring marknaden, (2) den offentliga byråkratin i form av det departement som ger lagstiftningen dess tekniska utformning och de myndigheter som ansvarar för regeltillämpningen och (3) företagen på marknaden. Denna triangel blir ett slutet maktkomplex, vars krav det kan vara mycket svårt för utomstående politiker eller allmänheten att stå emot.

Inflytandet för intresseorganisationer och politiska organisationer ...

... och oligopolföretag som ägs av sådana ...

Medan begreppet har sitt ursprung i USA har det också använts i analyser av svenska maktstrukturer.¹ Geometrin i de svenska maktkomplexen skiljer sig dock på ett par väsentliga punkter från sina amerikanska motsvarigheter. Detta hänger samman med det starka inflytande som intresseorganisationer och politiska organisationer har i det svenska samhället. Dessa adderar ytterligare ett par punkter till den geometri som skisserades ovan. För det första ingår intresseorganisationerna i den gruppering som deltar i såväl utformning som tillämpning av de lagar som reglerar en specifik marknad. För det andra återfinns inom den skyddade sektorn i Sverige på i stort sett varje marknad något oligopolföretag som ägs av eller är knutet till en intresseorganisation eller ett politiskt parti. Detta har givetvis bidragit till att knyta ihop marknadens politiska intresser med marknadens producentintressen. Det finns hos organisationerna ett direkt ekonomiskt intresse att verka för regleringar på de marknader där deras företag är etablerade.

... skapar svenska järnringar

I detta kapitel använder vi beteckningen *järnringar* på den svenska varianten av järntrianglarna. Järnringarna bildade när regleringssystemet var som mest utbyggt ett närmast heltäckande systematiskt mönster i den skyddade sektorn av den svenska ekonomin. Detta innebär att regleringarna i den skyddade sektorn har haft, och har, en mycket stark politisk och intressebaserad uppbackning.

– Marknaden

I figur 3.1 har vi mot bakgrund av den tidigare diskussionen gjort en principskiss över en typisk svensk järnring. I centrum för ringen finns marknaden, som ofta är oligopolistisk, dvs. marknaden domineras av några få företag. Runt marknaden återfinns de aktörer som skapar spelregler och förutsättningar för dem som verkar på marknaden, liksom för dem som vill komma in på den-

– Politiska sfären och offentliga förvaltningen

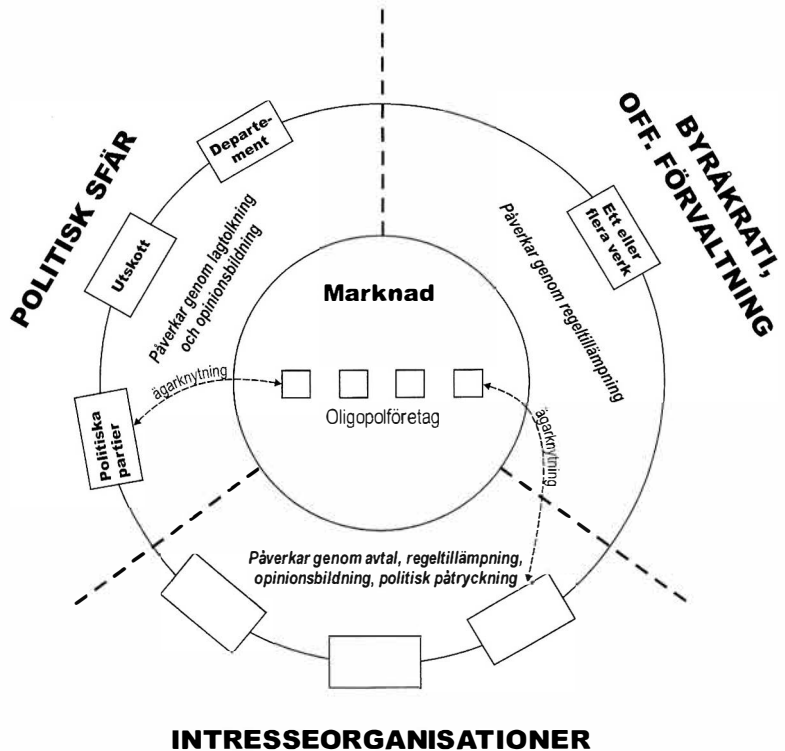
– Intresseorganisationerna

– Personalunioner

– Karriärvägar

samma. Där finns först den politiska sfären, med riksdagsutskott, departement och politiska partier. Denna sfär påverkar marknadens förutsättningar genom lagstiftning och opinionsbildning. Sedan har vi den offentliga förvaltningen, där vi återfinner verk och, för vissa marknader, specialdomstolar. Dessa påverkar i första hand genom regeltillämpning, men också genom opinionsbildning. Till sist finns det i varje ring vanligtvis en eller flera korporativa intresseorganisationer, som påverkar genom avtal och opinionsbildning, men också genom regeltillämpning. Karakteristiskt för järnringen är det nära samspillet mellan aktörerna från olika sfärer i den yttre ringen. Ofta finns här starka personalunioner. Sålunda kan ledande företrädare för intresseorganisationer sitta i riksdagen i just det utskott som berör "deras" marknad. Personer vandrar också runt i den yttre ringen i olika roller. Karriären kan sålunda gå från intresseorganisation till verksledning eller från riksdagsutskott till verksledning.

Figur 3.1
En svensk järnring –
principskiss.



Ömsesidig påverkan

Aktörerna i den yttre ringen påverkar marknaden på en rad olika sätt. Samtidigt finns det också påverkan som går i den andra riktningen. För oligopolföretagen som finns på marknaden är det naturligtvis av stort intresse att söka påverka de regelsättande aktörerna på olika sätt. Det är denna ömsesidiga påverkan som är utgångspunkten för Stiglers teorier kring regleringarnas politiska ekonomi. Denna påverkan är också central i den principiella diskussionen kring amerikanska järntrianglar. Som vi redan påpekat har i Sverige denna direktkoppling ofta varit institutionaliserad genom att ett eller flera av oligopolföretagen på marknaden har haft en ägaranknytning till någon av aktörerna i den yttre ringen. Vanligen har det varit fråga om intresseorganisationer som ägt företagen. Det finns emellertid också exempel på lösare ägaranknytningar mellan politiska partier och företag. Denna koppling har med säkerhet inneburit att regleringarna ofta har fått en utformning som gynnat just de företag som har varit knutna till intresseorganisationer eller politiska partier eller i varje fall den grupp av oligopolister som redan är etablerad på marknaden. Förekomsten av politiskt eller organisationsägda företag på marknaden har säkerligen också bidragit till att ge regleringarna och marknadernas oligopolstruktur en politisk legitimitet och förankring. I nästa avsnitt skall vi ge några exempel på marknader som kring sig har, eller har haft, järnringar av den typ som beskrivs i figur 3.1.

Järnringar och korporatism i den skyddade sektorn

Regleringar och konkurrensbegränsningar har funnits i alla delar av den svenska ekonomin. På produktmarknaderna har de haft särskilt stor betydelse i vad som kallats den skyddade sektorn. Här har inhemska regleringar inte kunnat balanseras av internationell konkurrens. Det är också här som regleringarnas koppling till den korporativa och politiska strukturen i Sverige har varit tydligast; som vi skall se har i varje fall alla de större marknaderna inom den skyddade sektorn haft en järnring kring sig.

Prototypen för de svenska järnringarna finns inom *jordbruks- och livsmedelssektorn*. Där finns ett antal järnringar av likartad struktur för ett antal delmarknader för jordbruks- och livsmedels-

Den skyddade sektorn

Jordbruks- och livsmedelssektorns järnringar

*Parti, utskott och
departement*

Statsförvaltning

Intresseorganisationer

produkter. Om vi anknyter till klassificeringen i figur 3.1 så återfinns i den politiska sfären Centerpartiet, Jordbruksutskottet och Jordbruksdepartementet. Inom statsförvaltningen finns ett antal verk med anknytning till sektorn där Statens Jordbruksverk och Statens Livsmedelsverk är de viktigaste.

På marknaden för jordbruksprodukter är lantbrukskooperationen verksam när det gäller insamling, förädling och försäljning. Där finns en förening för varje marknad: mejeriföreningar för mjölk, slakteriföreningar för djur, lantmännenföreningar för spannmål osv. Föreningarna är sammanslutna i ett antal olika riksorganisationer: Slakteriförbundet, Svensk Mjök, Svenska Lantmännen osv. Den samlande organisationen för alla dessa är Lantbrukarnas Riksförbund. Här har vi intresseorganisationerna i figur 3.1.

Medan lantbrukskooperationen är helt dominerande på jordbruksprodukter, har företag som ägs av lantbrukskooperationen ofta en mycket stark ställning i förädlings- och distributionsledet. Exempel på välkända bondeägda företag är Arla med en helt dominerande ställning på sin marknad och Scan med en stark ställning på sin marknad.

Sammanfattningsvis finns här en rad järnringar som var och en är knuten till sin marknad. Dessa järnringar har utgjort en formidabel kraft när det gäller att påverka utformningen av den svenska jordbrukspolitiken. De synliga tecknen på detta är dels den genomgående höga monopoliseringsgrad som det har varit möjligt för bondekooperationen att upprätthålla i sektorn, dels den höga prisnivå vi under lång tid har haft på jordbruks- och livsmedelsprodukter.²

Det senare förhållandet belyses i tabell 3.1 där prisnivåerna på tre reglerade marknader i Sverige jämförs med prisnivåerna i USA, EU och hela OECD-området. Vi har angivit priser för de tre år som OECD:s databas innehåller prisjämförelser på disaggregerad nivå. Varje enskilt år påverkas givetvis av det årets växelkursituation. År 1985 var dollarn historiskt sett mycket högt värderad i förhållande till de europeiska valutorna. För Sveriges del präglas år 1993 av att det var detta år som 1992 års krondepreciering fick maximalt genomslag. Därför ligger priserna på de svenska marknaderna relativt lågt. Den samlade bilden är dock att priserna på de enskilda svenska marknaderna ligger högt i en internationell jämförelse.

Internationella prisjämförelser ...

... visar på höga svenska livsmedelspriser

Tabell 3.1

**Priser på tre reglerade
marknader – en
internationell jämförelse,
index 1985 USA=100,
1990 och 1993
OECD=100.**

	Livsmedelspriser		
	1985	1990	1993
Sverige	127	161	116
EU	77	102	91
USA	100	82	81
OECD	–	100	100

	Hyra		
	1985	1990	1993
Sverige	75	128	122
EU	46	81	89
USA	100	89	91
OECD	–	100	100

	Byggekostnader		
	1985	1990	1993
Sverige	134	156	114
EU	94	110	100
USA	100	79	88
OECD	–	100	100

Källa: OECD.

*Byggsektorns och bostads-
sektorns järnringar*

Såväl kring byggmarknaden som bostadsmarknaden finns starka järnringar. Branscherna har ekonomiskt ett nära samband med varandra, varför det är naturligt att det också finns gemensamma delar i järntriangelarna.

*Parti, departement och ut-
skott*

I den politiska sfären återfinns för båda marknaderna det socialdemokratiska partiet, Bostadsdepartementet och Bostadsutskottet. I den byråkratiska sfären finns Boverket och där finns den offentliga kreditgivaren SBAB.

*Byggmarknadens fack-
och branschföreningar, ...*

Går vi till intresseorganisationerna så skiljer sig dessa mellan byggsektorn och bostadssektorn.

... subventioner, ...

För byggsektorn är det framförallt fackföreningen Byggnads och branschföreningen Byggtreprenörerna som är viktiga. När det gäller ägarkopplingen till marknaden så äger facket Riksbyggen och ägde tidigare BPA. De statliga ingrepp som påverkat marknaden har varit av olika slag. (a) Subventioner till bostadssektorn som har drivit upp efterfrågan på byggandet. Under kreditregleringens tid hade även den negativa realräntan denna effekt. (b) En rad regler som har hindrat konkurrens och tillträde till marknaden. Här har vi haft byggnormerna som har förhindrat in-

... samt byggnormer, planmonopol och kreditreglering

Höga byggkostnader!

Bostadsmarknadens hyresgästförening förhandlar med allmännyttiga bostadsföretag, ...

... som har 60 procent av hyreslägenheterna

Höga bostadskostnader!

Hyrorna hålls uppe genom rivna fastigheter

Detaljhandelns järnringar

ternationell konkurrens. Det kommunala planmonopolet har gynnat etablerade företag vid exploatering av ny mark. Kreditregleringen som ransonerade tilldelningen av krediter gynnade redan etablerade företag. Kombinationen av subventionerad efterfrågan och hinder för konkurrens och tillträde till marknaden har bidragit till att ge Sverige de mycket höga byggkostnader som vi kan avläsa i tabellen.

När det gäller *bostadsmarknaden* ser vi en annan gruppering när det gäller intresseorganisationerna.

Där finns hyresgästföreningen och SABO, som av staten givits rätten att förhandla för hyrorna i bruksvärdesystemet. Hyresgästföreningen har starka kopplingar till socialdemokratiska partiet. Detta gäller också SABO, som sitter på andra sidan om förhandlingsbordet. SABO företräder i sin tur de allmännyttiga bostadsföretagen som dominerar marknaden för hyreslägenheter i landet med en marknadsandel på inemot 60 procent.

De allmännyttiga bostadsföretagen är en gruppering av bostadsföretag som har det gemensamt att de är kommunalt ägda. Den starka monopolställningen är ett resultat av att hyresregleringen är uppbyggd med utgångspunkt i förhållandena i de allmännyttiga bostadsföretagen. Därtill har de en uppbackning med kommunal borgen och ibland direkta kommunala ägartillskott, vilket innebär att dessa företag kan verka under andra ekonomiska ramar än nuvarande och potentiella konkurrenter.

Den starkt reglerade marknaden har, som framgår av tabellen, bidragit till höga byggkostnader och höga bostadskostnader. Det är därtill mycket som talar för att regleringen av bostadsmarknaden bidrar till en stagnation och brist på förnyelse. En företeelse som talar för detta är att de allmännyttiga bostadsföretagen på flera orter i en situation med vikande efterfrågan använder sin monopolställning till att hålla uppe priserna i sitt bostadsbestånd genom att riva fastigheter för att minska utbudet. I värsta fall kan sålunda de kommunägda bostadsföretagen ge två typer av nackdelar för en kommuninvånare. För det första får hon täcka förlusterna i företaget över sin skattsedel. För det andra blir boendet dyrare i och med att hon får betala en hyra som är satt av ett monopol.

Också inom *detaljhandeln* finns en uppsättning järnringar som bidrar till att upprätthålla en oligopolistisk marknadsstruktur.

Butikskedjor

Tillstånd för att öppna matvarubutik

Ännu fler järnringar finns inom den skyddade sektorn, ...

... men också inom den konkurrensutsatta sektorn,

... som t.ex. i sjöfartsnärigen

Korporativt anknutna företag kan i början ha gynnat konsumenterna, ...

Strukturen är här något annorlunda än i de järnringar vi har studerat tidigare. Detaljhandelsmarknaderna är naturligt lokala, fast de lokala företagen är delar av kedjor som verkar på nationell nivå. En av dessa kedjor är Konsum, som har nära kontakter med det socialdemokratiska partiet. De övriga kedjorna är ICA och D-gruppen, där Vivo utgör det största blocket. Den centrala regel som gör det möjligt att begränsa tillträdet till lokala marknader är en del av det kommunala planmonopolet och innebär att man inte får öppna matvarubutik utan tillstånd från kommunen. Denna bestämmelse som har varit borttagen några år är nu återinförd. Uppenbarligen har denna bestämmelse legat till grund för en politisk jämviktssituation, där de kommunala församlingarna i huvudsak begränsar tillträdet till intressanta lägen till de nämnda kedjorna. Detta har som vi skall se i kapitel 7 lett till en extremt stor koncentration i den svenska partihandeln. Detta oligopol har säkerligen också bidragit till de höga prisnivåerna i svensk detaljhandel.

Vi har här översiktligt exemplifierat principskissen i figur 3.1 med de tydligaste och kanske också viktigaste svenska järnringarna. Exemplet kunde bli många flera, men någon fullständig redogörelse är inte möjlig att ge här. Snart sagt varje marknad inom den skyddade sektorn har sin järnring med sitt eller sina företag, som är ägda eller på annat sätt anknutna till aktörerna i järnringens yttre del.

Järnringarna har störst betydelse inom den skyddade sektorn. Detta betyder dock inte att företagen inte existerar inom den konkurrensutsatta sektorn. Ett exempel där vi nyligen såg en järnring i aktion är sjöfartsnärigen. I frågan om statens subvention till den svenska sjöfartsnärigen förhandlade företrädare för regeringen, Sjöfartsverket, Redareföreningen och Sjöfolksförbundet. Till bilden av en järnring hör att generaldirektören för Sjöfartsverket tidigare var ordförande i Sjöfolksförbundet. Resultatet av förhandlingen blev bl.a. ett bidrag från staten med 56 000 kronor för varje ombordanställd.

Ett typiskt inslag i järnringarna i den skyddade sektorn är som vi har sett en stark ställning för företag som antingen är korporativt, statligt eller politiskt anknutna. Detta förhållande behöver inte nödvändigtvis vara till nackdel för konsumenten. Företagen kan ha startats som en reaktion på starka privata monopol på den aktuella marknaden. Konsumentkooperationen är typexemplet på

detta. I andra fall kan de korporativa eller politiskt anknutna företagen bidra till en mångfald på marknaden som i sin tur ökar konsumentens möjligheter att kunna göra affärer med ett företag för vilket hon har förtroende.

I kombination med de järnringar vi har analyserat här har dock företagen i många fall blivit en del av en korporativ och politisk maktapparat. Det mest tydliga tecknet på detta har varit att utnämningar till styrelse och också ledande befattningar i företagen ofta har skett på politiska eller organisationspolitiska meriter. Detta har bidragit till en företagskultur som har mycket svårt att klara konkurrensen på en normalt fungerande marknad. Därmed har marknadsregleringarna ofta blivit ett livsvillkor för dessa företag. Företagens politiska koppling har därmed kommit att innebära att dessa blir en stark påtryckningsgrupp för fortsatta regleringar eller för regleringar som specifikt gynnar det egna företaget. Därmed blir de korporativa och politiskt anknutna företagen en kraft som konserverar existerande marknadsstrukturer och som står i motsatsställning till konsumenternas intressen. Sannolikt är den struktur i den skyddade sektorn som har beskrivits här ett viktigt skäl till att de etablerade producentintressena så starkt präglat konkurrens- och näringspolitik i Sverige.

... men har nu blivit del av en maktapparat

Företagskultur som kräver regleringar

Kartelliserad arbetsmarknad och avreglerad produktmarknad

I det föregående kapitlet pekade vi på den motsättning som kan finnas mellan en avreglerad produktmarknad och en kartelliserad arbetsmarknad. Som vi kommer att se i nästa kapitel har Peoples (1998) påvisat att den fackliga anslutningen i USA har gått ned kraftigt på de marknader som avreglerats. De institutionella förutsättningarna skiljer sig kraftigt mellan USA och Sverige, varför man inte skall vänta sig att sambandet kommer att se likadant ut här. Här finns det mycket som talar för att vi kan ha en påverkan som också går i den motsatta riktningen, dvs. en reglerad och kartelliserad arbetsmarknad ger konkurrensbegränsningar på produktmarknaderna, som i sin tur kan leda till en oligopol- eller monopol-situation på dessa marknader.

Kartelliserad arbetsmarknad kan ge konkurrensbegränsningar på produktmarknaderna

Vi pekade i Konjunkturrådets rapport 1998 på att den solidaris-

Solidarisk lönepolitik kan skapa hinder för nyetablering

ka lönepolitiken kan verka konkurrensbegränsande. Williamson (1968) har visat att en lönepolitik av denna modell verkar konkurrensbegränsande genom att den skapar hinder för nyetablering och konkurrensnackdelar för mindre företag, liksom för mindre kapitalintensiva företag. Utgångspunkten i hans artikel är att ett amerikanskt stålföretag har fällts i ett antitrustmål, därför att de till en löneuppgörelse för sitt företag kopplade villkoret att fackföreningen skulle begära samma lönevillkor för övriga företag i branschen. En solidarisk lönepolitik sågs sålunda av den amerikanska domstolen som en icke tillåten begränsning av de mindre företagens konkurrensmöjligheter.

Arbetsrätten ofta till nackdel för mindre företag

I samma riktning verkar många regler inom arbetsrätten, genom att mindre företag har större svårigheter att hantera dessa regler än ett stort företag. Ett skäl till detta är själva lagstiftningens omfattning i kombination med det juridiska ansvar som läggs på arbetsgivaren. I ett stort företag kan detta skötas inom ramen för en specialiserad personalavdelning. Kostnaderna för själva regelkunskapen och regeladministrationen kan slås ut på många anställda. I ett litet företag slås denna kostnad ut på få anställda och den måste tas direkt från ledningskapaciteten i företaget. Stora företag har också lättare att sprida riskerna för de höga kostnader som exempelvis krav på rehabilitering efter arbetsskada för med sig. Också turordningsreglerna kan hanteras lättare inom ramen för ett stort företag, där det ofta kan finnas möjligheter till omplaceringar av personal, som inte kan göras inom ramen för ett litet företag.⁴

Fack som sluter avtal med endast ett företag skapar monopol

Till detta kommer att fackföreningarna kan använda sig av sina vidsträckta konfliktbefogenheter på ett sätt som direkt påverkar marknadsstrukturen. Det mest tydliga exemplet på detta finner vi i landets hamnar. Stuveriarbetarförbundet sluter genomgående avtal med endast ett företag i samma hamn. Vanligtvis blir resultatet ett kommunalt stuverimonopol. Det företag som skulle försöka sig på att bryta ett lokalt stuverimonopol utsätts för blockad av facket, vilket i praktiken omöjliggör ett inträde av ytterligare företag utöver det av facket sanktionerade.

Krav på kollektivavtal kan stoppa nyetableringar

Någon systematisk kartläggning av samspelet mellan fackligt agerande och marknadsstruktur finns inte. Däremot finns det kända fall där fackets krav på heltäckande kollektivavtal också har blivit ett konkurrenshinder på marknaden. Det mest kända är

kanske när den amerikanska leksakskedjan Toys R Us försökte etablera sig i Sverige utan att teckna kollektivavtal. Genom en omfattande blockad lyckades facket förhindra detta. I debatten togs den svenska arbetsgivaridans låga profil i konflikten som ett bevis på det legitima i fackets agerande. "Till och med arbetsgivarna erkänner att facket har rätt". Man kan annars förmoda att ett viktigt skäl till den låga profilen var att inga har mer att vinna på att utländska lågpriskedjor hålls borta från den svenska marknaden än de företag som redan är etablerade här. Och inga har mer att förlora än de svenska konsumenterna kan man tillägga.

Det finns också exempel på att fackliga gränsdragningskonflikter mellan avtalsområden förhindrar genomslag för nya idéer och konkurrensformer. Handelsanställdas förbunds strid med 7-Eleven är ett sådant.

Vi har här givit några exempel där fackligt agerande har påverkat marknadsstrukturen i monopolistisk riktning. Ett mera generellt konstaterande är att de branschtäckande kollektivavtalen med nödvändighet måste vara upplagda kring en normalsituation i branschen. Därmed finns det i kollektivavtalen en inbyggd spärr mot innovationer och branschmässigt nytänkande i varje fall så länge som nytänkandet inte kommer från de etablerade aktörerna på marknaden som har möjlighet att påverka kollektivavtalens utformning.

Avregleringarna

Den situation som vi har beskrivit i det föregående gällde i stort sett under efterkrigstiden fram till 1980-talets början. Därefter har det skett en avreglering på flera marknader. De viktigaste generella förändringarna är avregleringen av kredit- och kapitalmarknaderna, avskaffad valutareglering och avskaffade hinder för utländsk företagsetablering. Dessa förändringar var en del av en internationell trend och var under alla omständigheter nödvändiga för Sveriges deltagande i EU:s inre marknad. Därtill kommer avregleringar på enskilda marknader som är gjorda med anledning av förväntade regler på den inre marknaden. Avregleringen av elmarknaden och av telemarknaden är exempel på detta. Det finns ännu mycket lite forskningsmaterial som belyser effekterna av av-

Fackliga gränsdragningskonflikter hindrar nytänkande, ...

... liksom branschtäckande kollektivavtal

Avregleringar från 1980-talets början, ...

... som t.ex. av kredit- och kapitalmarknaderna ...

... och senare av el- och telemarknaderna

Tendens till minskat prisgap

Håller korporatismen ställningarna?

Ja, inom jordbruks- och livsmedelssektorn

Kriser på bostadsmarknaden

Stora förändringar på kreditmarknaden

Statliga företagen dominerar fortfarande el, post och tele

Således en blandad bild av avregleringarnas effekter

regleringarna. Det är dock intressant att notera att det finns en tendens till att det svenska prisgapet gentemot omvärlden är på väg att krympa. Ett lackmustest för att fastställa avregleringarnas effektivitet är också närvaron av korporativt och politiskt anknutna företag på de olika marknaderna. Vi har ju tidigare hävdad att regleringarna ofta var ett livsvillkor för dessa företags existens på marknaden.

Vi kan då konstatera att korporatismen håller ställningarna inom jordbruks- och livsmedelssektorn. Där är också regleringarna och producentskydden fortfarande mycket starka. Däremot öppnar EU-inträdet för konkurrens från företag i övriga Europa. På sikt kan det därför komma att ske vissa förändringar i marknadsstruktur också här.

På bostadsmarknaden har de allmännyttiga bostadsföretagen kvar en mycket stor marknadsandel. Många av företagen befinner sig dock i finansiella svårigheter och hålls vid liv genom finansiellt stöd från kommunerna, antingen genom direkta överföringar eller genom kommunala lånegarantier, som i sista hand får sin styrka genom att regeringen visat sig beredd att ställa upp med statliga pengar till de kommuner som hamnar i en direkt finansiell kris-situation. Också HSB har hamnat i en finansiellt besvärlig situation.

Framförallt på kreditmarknaden har företagen avvecklats, i varje fall i deras politiska eller korporativa form. En annan typ av förändring har varit att det korporativa ägandet bibehålls helt eller delvis, men att formerna för att driva verksamheten blivit anpassade till marknadsituationen. Exempel på detta finns inom finanssektorn och byggsektorn.

För statligt ägda företag är situationen annorlunda. Detta gäller särskilt på marknader där de har en totalt dominerande position. De viktigaste exemplen på detta är elförsörjning, post och telekommunikation. Även om dessa marknader också har avreglerats är de statliga företag som verkar där så dominerande att de har stora möjligheter att påverka sina egna villkor. De statliga företagens monopolställning är sådan att detta tills vidare begränsar effekten av avregleringen på marknadsstruktur och priser.

Sammantaget är bilden av avregleringarnas omfattning och genomslag blandad. Inom den skyddade sektorn har på många områden stora steg tagits mot ökad marknadseffektivitet. Sannolikt

beror det minskade prisgap till omvärlden som vi har sett under de senaste åren (se kapitel 2) till stor del på detta. Samtidigt är det faktum att ett betydande prisgap kvarstår ett tecken på att processen, sett ur ett konsumentperspektiv, skulle kunna gå betydligt längre. Vi vill peka på ett antal problem som framträder relativt tydligt.

- Vi har fortfarande en starkt reglerad och kartelliserad arbetsmarknad, vilket ger minskad konkurrens också på företagssidan.
- På vissa områden har, som framgår av nästa kapitel, avregleringarna inte gått tillräckligt långt, eller så har de inte genomförts alls.
- På vissa områden dominerar statliga monopol på ett sådant sätt att avregleringarna endast kan få begränsade effekter.
- Till sist innebär förekomsten av stordriftsfördelar att de företag som etablerade sig under regleringstiden har ett försteg före potentiella nykomlingar. Detta utgör ett hinder för nyinträde på marknaden även i en mera avreglerad miljö.

Framtidsutsikter och policyslutsatser

De avregleringar som har skett skulle kunna ses som ett tecken på att järnringarnas inflytande ändå inte är så stort. Trots allt har det ju blivit en avreglering på vissa marknader. Det är emellertid viktigt att lägga märke till att de avregleringar som har skett i huvudsak har varit framtvungade av den internationella utvecklingen, EU-medlemskapet och av den tekniska utvecklingen. Avregleringarna har mera varit en passiv reaktion på omvärldsförändringar än en del av en aktiv politik för att förbättra marknadseffektivitet och konkurrens i den svenska ekonomin.

Om vi ser framåt talar mycket för att trycket från internationella faktorer och teknisk utveckling kommer att verka för en fortsatt uppbyggnad av segmenteringen och kartelliseringen av de svenska marknaderna. Deltagandet i den inre marknaden innebär generellt sett att den skyddade sektorn i väsentligt högre grad än tidigare konkurrensutsätts. Denna process befinner sig fortfarande i sin början, varför man kan förvänta sig att marknadseffektiviteten av detta skäl kommer att öka under de närmaste åren, med en lägre relativ svensk prisnivå som följd. Genombrottet för Internet och

Ofta framtvungade avregleringar

Fortsatt tryck från omvärlden, bl.a. genom EU:s inre marknad, ...

... och den tekniska utvecklingen, t.ex. genom Internet och elektronisk handel

Positivt framtidsperspektiv för konsumenten

För att bibehålla konkurrenskraften bör vi ligga ett steg före i utvecklingen

En dynamisk och föränderlig produktmarknad ...

... måste kompletteras med en mera flexibel och marknadsmässig arbetsmarknad

elektronisk handel verkar i samma riktning. För många varor blir det nu relativt enkelt för konsumenten att söka efter det billigaste försäljningsstället bland en rad länder. Detta kommer på sikt att underminera möjligheterna till marknadssegmentering efter nationsgränser. Internationaliseringen och den tekniska utvecklingen innebär i dessa avseenden att balansen mellan konsument och producent förskjuts till konsumentens förmån. Detta innebär också att järnringarnas möjligheter att påverka regelsystem och marknadsstrukturer på de svenska marknaderna på sikt kommer att minska.

Detta framtidsperspektiv är positivt för konsumenten i Sverige. Samtidigt innebär det att vi står inför en mycket kraftig omstrukturering av vad som varit den skyddade sektorn. För att svenska företag skall kunna hävda sig i denna omstrukturering bör reformeringen av regleringar och konkurrensregler ligga ett steg före utvecklingen, istället för ett steg efter. Arbetet på att avreglera och förbättra förutsättningarna för konkurrens på de svenska marknaderna måste därför drivas vidare med full kraft. En närmare diskussion av vad detta innebär återfinns i nästa kapitel.

Det scenario vi har skisserat innebär att produktmarknaderna kommer att bli allt mera avreglerade och allt mera konkurrensutsatta. Samtidigt består den omfattande regleringen och kartelliseringen på arbetsmarknaden. Vi får därmed en motsättning mellan en dynamisk och föränderlig produktmarknad och en arbetsmarknad med bestående rigiditeter. Risken med denna situation är att den del av förändringsprocessen som slår fullt ut är utslagningen av föråldrade processer och verksamheter, medan den förnyelse som också är en del av förändringsprocessen blir av mera begränsad omfattning. Därför måste reformerna av produktmarknaderna också kompletteras med en reformering av arbetsmarknaden i riktning mot ökad flexibilitet och marknadsmässighet.

Noter

¹ Se SOU 1990:44 och Berggren m.fl. (1995).

² En omfattande, men nu något inaktuell, genomgång av regleringar och konkurrensförhållanden i jordbruks- och livsmedelssektorn ges i Bolin, Meyerson och Ståhl (1984).

³ En analys av bygg- och bostadsmarknaden görs i Meyerson, Ståhl och Wickman (1990).

⁴ Dessa frågor analyseras utförligt i Davis och Henrekson (1998).

Referenser

- Berggren, G. Rune, m.fl. (1995). *Järntrianglar – förnyelsens fiende nummer ett*. MOU 1995:3. Stockholm: Stiftelsen Medborgarnas Offentliga Utredningar.
- Bolin, Olof, Meyerson, Per-Martin och Ståhl, Ingemar (1984). *Makten över maten – Livsmedelssektorns politiska ekonomi*. Stockholm: SNS Förlag.
- Davis, Steven J. och Henrekson, Magnus (1998). "Explaining National Differences in the Size and Industry Distribution of Employment", *Small Business Economics*, under utgivning.
- Meyerson, Per-Martin, Ståhl, Ingemar och Wickman, Kurt (1990). *Makten över bostaden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Peoples, James (1998). "Deregulation and the Labor Market", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, s. 111–130.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, s. 3–21.
- Williamson, Oliver E. (1968). "Wage Rates as a Barrier to Entry: The Pennington Case", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82.

4 Konkurrens för ökat välstånd

Under 1990-talet har nya lagar och regelverk lett till ökad konkurrens i den svenska ekonomin. Exempelvis har den svenska konkurrenslagstiftningen anpassats till EU:s och därmed skärpts. Vidare har konkurrensbefrämjande omregleringar genomförts inom flera tidigare starkt reglerade branscher, t.ex. flyg, buss- och järnvägstrafiken, telekommunikationerna och elförsörjningen. Till detta kommer att vissa tjänster som tidigare nästan undantagslöst producerades i offentlig regi numera upphandlas från privata entreprenörer samt avregleringen av de finansiella marknaderna i slutet av 1980-talet.

Under lång tid stor brist på konkurrens

När dessa om- och avregleringar genomfördes hade det emellertid länge varit en påfallande brist på konkurrens i väsentliga delar av den svenska ekonomin.¹ I hägnet av en svag konkurrenslagstiftning begränsades konkurrensen på viktiga marknader av oligopolistiska strukturer, konkurrensbegränsande avtal och offentliga regleringar. Olika slag av handelshinder skyddade svenska företag från utländsk konkurrens, inte minst på livsmedelsområdet. Till detta kommer att konkurrensfrågorna sällan uppmärksammades av de politiska partierna eller i samhällsdebatten. När affärspressen skrev om samgående mellan företag anlades oftast ett ägar- eller producentperspektiv, medan litet eller inget sades om effekterna på konkurrensförhållanden och prisbildning.

Viktiga reformer, men otillräckliga

De reformer som har genomförts är betydelsefulla, men otillräckliga. Det finns fortfarande konkurrensbegränsande regleringar på viktiga marknader i den svenska ekonomin. Reformerna är inte heller något uttryck för en grundläggande omorientering av den svenska konkurrenspolitiken, utan mer en anpassning till ytt-

Konkurrens har stor betydelse för ekonomiska utvecklingen

re krav i form av EU-direktiv, ny teknik m.m. Samtidigt har konkurrens visat sig ha en fundamental betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Syftet med detta kapitel är att mot bakgrund av modern forskning visa att konkurrens leder till ökat välbefinnande och att en aktiv och mer långtgående och systematisk konkurrenspolitik därför är önskvärd.

Inte enkelt att mäta graden av konkurrens

Hur mäts graden av konkurrens?

Det är inte självklart hur man skall mäta graden av konkurrens i ekonomin eller på en enskild marknad. I många fall är det inte ens självklart hur man skall avgränsa "den relevanta marknaden" och de företag som verkar på denna; vilka är Postens konkurrenter när nu traditionell kommunikation med brev till stor del kan ersättas med fax eller e-post? Givet att den relevanta marknaden kan avgränsas ligger det nära till hands att mäta graden av konkurrens med utgångspunkt i antalet aktörer på marknaden i fråga och dessas relativa storlek. Tanken är då att ju färre säljare det är på marknad, och ju större den största säljaren är i förhållande till de övriga, desto större möjligheter har företagen att hålla en hög prisnivå.

Att räkna antalet företag är ett sätt att mäta konkurrensen på, ...

Det finns mycket som talar för att marknadsstrukturen har stor betydelse för prisbildningen, men det finns också en del invändningar. En är att antalet företag på en marknad inte är givet och opåverkligt. Om etableringskostnaderna är låga kan ju de företag som befinner sig på marknaden "utmanas" av nyttillkommande företag. De befintliga företagen måste därför uppträda som om de faktiskt var utsatta för intensiv konkurrens. En annan invändning är att företagets intresse för priskonkurrens inte bara beror på antalet företag på marknaden. Under vissa betingelser kan det faktiskt vara mycket intensiv priskonkurrens även om det bara finns två företag på marknaden. Som en första approximation kan man emellertid utgå från att det i allmänhet råder bristfällig konkurrens på marknader med få säljare.

... men nya företag kan också utmana ...

På marknader med många säljare är situationen den omvända; som en första approximation kan man räkna med att konkurrensen är någorlunda effektiv. Detta förutsätter dock att säljarna agerar oberoende av varandra och att de fritt kan utnyttja försälj-

... och även om det finns många företag kan de ha samarbetsavtal som begränsar konkurrensen

Offentliga regleringar

ningspriser, leveransvillkor m.m. som konkurrensmedel. Samarbetsavtal och andra överenskommelser mellan säljarna gör att det kan vara bristfällig konkurrens även om antalet säljare på marknaden är ganska stort. Vertikala bindningar till en marknad med fåtalskonkurrens kan också begränsa konkurrensen på en marknad med många säljare. Livsmedelshandeln och dess bindningar till tre stora grossister är ett exempel på detta.

Alla branscher och marknader är föremål för olika typer av offentlig reglering. Vissa regleringar, t.ex. konkurrenslagen, syftar till att främja konkurrens. Andra regleringar tenderar emellertid att begränsa konkurrensen mellan befintliga företag och försvåra etablering av nya. Detta gäller speciellt för regleringar av priser och/eller etableringsvillkor. Avsikten med dessa regleringar är vanligen att i olika avseenden skydda konsumenter eller anställda, men i praktiken blir de ett skydd mot konkurrens för de företag som redan finns på marknaden. De offentliga regleringarnas omfattning och utformning har därför stor betydelse för graden av konkurrens på en marknad.

Hur mycket konkurrens är det i den svenska ekonomin?

Konkurrensen i Sverige år 1990

Hur ser då konkurrensförhållandena ut i den svenska ekonomin? En viss belysning av situationen i början av 1990-talet ges av tabell 4.1. I tabellen visas den andel (i procent) av delbranscherna i respektive sektor där det ansågs finnas väsentliga hinder för effektiv konkurrens. Som framgår av tabellen var fåtalskonkurrens, konkurrensbegränsande offentliga regleringar och/eller olika typer av konkurrensbegränsande avtal vanliga, särskilt i livsmedels- och byggindustrin.

Vad har EU-medlemskapet och den nya konkurrenslagen inneburit?

Sedan 1990 har en nya konkurrenslag² trätt i kraft och Sverige har blivit medlem av EU. Den nya konkurrenslagen torde ha begränsat förekomsten av horisontella cirkapriser och försvårat andra former av horisontell och vertikal samverkan mellan företag. Som en följd av Sveriges medlemskap i EU har konkurrensen från utländska företag på inhemska marknader ökat. Den undersökning som ligger till grund för tabell 4.1 har emellertid inte uppdaterats. Det är därför svårt att kvantitativt uppskatta den nya

Tabell 4.1

**Konkurrensläget i
vissa sektorer 1990.**

	Livsmedel (9)	Bygg (18)	Förpack- ningar (6)	Konsument- varor (9)	Privata tjänster (6)
Fåtalsdominans	100	72	67	44	17
Offentliga regleringar	67	11	33	33	17
Vertikal integration	67	67	33	0	17
Vertikala cirkapriser	11	11	0	33	0
Vertikala avtal	44	17	17	22	17
Horisontell integration	22	6	17	22	0
Horisontella cirkapriser	22	33	0	22	17
Horisontella avtal	33	0	17	22	33
Etableringshinder	28	11	42	11	0
Handelshinder	33	22	0	6	0

Anm: Inom parentes anges antalet branscher per sektor.

Källa: SOU 1991:28.

*Hur stor del av hushållens
konsumtion köps på mark-
nader med bristande
konkurrens?*

konkurrenslagens och EU-medlemskapets effekter på konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin.

För att belysa de aktuella konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin har vi anlagt ett konsumentperspektiv och försökt klargöra hur stor del av de varor och tjänster som hushållen konsumerar som upphandlas på marknader med bristande konkurrens. Motivet för denna inriktning är att det ofta är hård konkurrens mellan företagen på marknader där köparna är andra företag, medan det är begränsad konkurrens på marknader där hushåll köper samma eller snarlika produkter. Ett exempel är den nyligen avreglerade elmarknaden. Där har företag med stor elförbrukning kunnat dra nytta av konkurrensen mellan kraftbolagen, samtidigt som hushållens möjligheter att byta elleverantör begränsas av ett krav på installation av en dyrbar (2 500 kronor) s.k. timmätare.

I tabell 4.2 sammanfattas de privata konsumtionsutgifterna 1995. I kolumnen längst till höger anges en kvalitativ bedömning i tre steg av förekomsten av konkurrenshinder, t.ex. fåtalskonkurrens, konkurrensbegränsande regleringar eller andra förhållanden som påverkar konkurrensen. Tre stjärnor anger att det finns betydande hinder för konkurrens, medan en stjärna innebär att det finns vissa inslag av konkurrenshinder.

Tabell 4.2

Privat konsumtion och konkurrenshinder 1995.

Produktområde	Miljoner kronor	Procent	Förekomst av konkurrenshinder
Matvaror, drycker och tobak	161 784	18,8	**
Beklädnadsartiklar och skor	45 488	5,3	
Bostad, bränsle och el	270 789	31,4	***
Möbler, inrednings- och hushållsartiklar samt hushållstjänster	54 905	6,4	*
Hälso- och sjukvård	21 163	2,5	***
Transport och kommunikationer	137 588	16,0	
Fritidssysselsättning, underhållning och undervisning	77 787	9,0	*
Diverse varor och tjänster	62 137	7,2	
Hushållens ideella organisationer	23 469	2,7	
Utlandsnetto	6 294	0,7	
Totala utgifter	861 404	100,0	

Anm: Hälso- och sjukvård innefattar endast patientavgifter. Ju fler stjärnor, desto större förekomst av konkurrenshinder.

Källa: Statistiska Centralbyrån. *Statistisk Årsbok 1998*.

Ca 50–60 procent, ...

Enligt de bedömningar som ligger till grund för denna klassificering spenderades 50–60 procent av hushållens konsumtionsutgifter på varor och tjänster som såldes på marknader med mer eller mindre allvarliga konkurrenshinder. Till en del är detta en överdrift, eftersom det finns delmarknader med effektiv konkurrens inom de stjärnmarkerade produktområdena. Samtidigt finns det delmarknader inom övriga produktområden där det finns olika typer av konkurrenshinder. Man måste alltså vara försiktig med exakta sifferuppgifter. Ändå är slutsatsen entydig: En stor del av de marknader där svenska hushåll spenderar sina pengar karakteriseras av bristande konkurrens.

... men då räknas inte offentlig konsumtion, ...

Tabell 4.2 ger dock inte en komplett bild av hushållens konsumtion. Det som i nationalräkenskaperna rubriceras som statlig eller kommunal konsumtion avser i själva verket tjänster som hushållen konsumerar, gemensamt eller individuellt. År 1995 utgjorde de statliga och kommunala konsumtionsutgifterna 8,0 procent respektive 17,8 procent av BNP (till marknadspris) i löpande pri-

ser, medan motsvarande andel för den privata konsumtionen var 52,4 procent. En betydande del av den offentliga, särskilt den statliga, konsumtionen avser s.k. kollektiva nyttigheter som rättsväsen, försvar m.m. för vilka offentlig produktion och finansiering är ändamålsenligt. Andra delar av den offentliga konsumtionen avser social trygghet och fritidsverksamhet, kultur och religion, dvs. områden där det finns starka skäl för en hög andel offentlig produktion och finansiering.

En hel del av de offentliga konsumtionsutgifterna avser emellertid s.k. "privata" nyttigheter, dvs. varor och tjänster för vilka produktion av privata företag som konkurrerar på reguljära marknader är både möjlig och effektiv. Till denna kategori hör delar av utbildningen, liksom delar av sjuk- och hälsovården. Utgifter för utbildning samt sjuk- och hälsovård svarar för ca 17 procent av den statliga och ca 47 procent av den kommunala konsumtionen. Sammantaget motsvarar detta drygt 10 procent av BNP.

Trots att det inom utbildning, vård och omsorg borde finnas förutsättningar för privata företagare är de offentliga producenternas dominans närmast total. Av de anställda i landets grund- och gymnasieskolor år 1994 var 97 procent offentligt anställda. Motsvarande siffror för sjuk- och hälsovården var 93 procent och för äldre- och handikappomsorgen 96 procent. Inom barnomsorgen var 95 procent offentligt anställda.³ Till detta kommer att den begränsade verksamhet i privat regi som finns inom dessa områden är starkt beroende av offentliga bidrag för sin finansiering.

Den höga andelen offentlig, särskild kommunal, konsumtion förstärker bilden av de svenska hushållens beroende av marknader med bristande konkurrens. Till detta kommer förhållanden som inte direkt syns i statistiken, men som påverkar konkurrensförhållandena särskilt på lokala marknader. Särskilt viktigt i detta sammanhang är kommunala verksamheter som konkurrerar med privata företag. Problemet är att dessa verksamheter inte alltid belastas med alla relevanta kostnader och att de därmed får ett försteg framför sina privata konkurrenter. Visserligen finns numera en särskild nämnd, det s.k. konkurrensrådet, som behandlar denna typ av ärenden, men möjligheten att utsättas för konkurrens från en kommunal verksamhet som inte behöver täcka alla sina kostnader torde avhålla privata företagare från att ge sig in på marknaden.

... i vilket ingår många "privata" varor och tjänster

Inte heller räknas att kommunala verksamheter ibland kan omöjliggöra privata företags inträde på marknaden

Slutsatsen av denna genomgång är att det från hushållens synpunkt råder en betydande brist på konkurrens i den svenska ekonomin. Frågan är då hur mycket konkurrens det skulle kunna bli, och vilka effekter på priser, produktutbud och ekonomisk tillväxt som ökad konkurrens skulle ha. Vi börjar med frågan om hur mycket konkurrens som det kan bli i den svenska ekonomin.

Hur mycket konkurrens kan det bli?

Teknologiska hinder för konkurrens ...

... och institutionella hinder

Ofullständig konkurrens på en marknad kan bero på *teknologiska* eller *institutionella* förhållanden. Till de teknologiska hindren för konkurrens hör skalfördelar, vanligen orsakade av stora fasta kostnader. Ett näraliggande fenomen är väl inarbetade varumärken som gör att marknadsinträde för nya konkurrenter är förenat med höga initialkostnader för reklam och andra marknadsföringsinsatser. Institutionella hinder för konkurrens kan ha sin grund i offentliga ingrepp och regleringar av olika slag, men det kan också röra sig om samarbetsavtal, karteller etc. som möjliggörs av otillräckliga eller illa utformade offentliga regleringar. En annan typ av institutionellt hinder för konkurrens utgörs av offentligt ägande och de möjligheter till låga kapitalkostnader som detta kan innebära.

I ett glest befolkat land som Sverige kan skalfördelar vara ett hinder för konkurrens på lokala och regionala marknader. På många mindre orter finns det bara underlag för en livsmedelsbutik, ett lastbilsåkeri, en glasmästare etc. Detsamma gäller för många verksamheter inom utbildning, vård och omsorg. Teknisk utveckling och innovationer inom varu- och tjänstedistribution, t.ex. ökad handel över Internet, kommer att ändra på dessa förhållanden. På kort sikt måste man dock räkna med fåtalsdominans på många lokala och regionala marknader; effektiv konkurrens på alla marknader i den svenska ekonomin är en utopi.

Effektiv konkurrens på alla marknader är en utopi

Hur kan konkurrens ge högre välbörd?

Den tidigare genomgången visade emellertid att det i allmänhet är institutionella förhållanden i form av offentliga monopol och regleringar snarare än teknologiska hinder som begränsar konkurrensen. Frågan är då om och hur ökad konkurrens i den svenska ekonomin skulle kunna leda till ökat välbörd. Något enkelt svar kan inte ges, men den moderna forskningen om konkurrens och avregleringar ger en hel del vägledning.

Hur kan ökad konkurrens leda till högre välstånd?

Lägre priser på befintliga produkter ...

... och breddat produktutbud

Behöver monopolföretag inte anstränga sig?

Om så, varför nöjer sig ägarna med lägre avkastning än möjligt?

Om lika stora avkastningskrav, är konkurrensutsatta företag effektivare än icke konkurrensutsatta?

Konkurrensutsatta företag är mer känsliga för egna framgångar och misslyckanden, ...

Ökad konkurrens kan leda till ökat välstånd på flera olika sätt. Ett är att den ökade konkurrensen leder till lägre priser på befintliga produkter. Detta är till fördel för hushållen, oavsett om de lägre priserna beror på pressade vinstmarginaler eller på effektiviseringar i produktion och marknadsföring. Ett annat är att ökad konkurrens leder till att utbudet av produkter breddas och bättre än tidigare anpassas till konsumenternas önskemål. Finns det då några skäl att tro att ökad konkurrens generellt skulle pressa kostnaderna och bredda produktutbudet?

Det finns en hel del forskning kring dessa frågor,⁴ men någon allmänt accepterad teori om varför ökad konkurrens skulle leda till ökat kostnadsmedvetande och snabbare och mer kund Anpassad produktutveckling⁵ finns inte. En i sammanhanget vanlig uppfattning är att företag med monopolställning eller andra typer av skydd mot konkurrens inte behöver anstränga sig. I frånvaro av konkurrens kan de kostnadshöjande effekterna av svag produktivitetsutveckling övervältras på priserna och därmed på konsumenterna. På motsvarande sätt får konsumenterna, i brist på alternativ, hålla till godo med undermåliga produkter och smala sortiment.⁶

Även om det ligger en del i detta, måste man fråga sig varför ägarna till företag som skyddas mot konkurrens nöjer sig med lägre avkastning än vad som vore möjligt. Om det beror på att ägarna i fråga inte förmår genomdriva krav på högre effektivitet eller inte är särskilt intresserade av avkastning på investerat kapital, är problemet inte bristande konkurrens utan olämpliga ägare. Frågan är då om ett konkurrensutsatt företag kan förväntas vara effektivare än ett icke konkurrensutsatt företag om ägarna till respektive företag har lika höga avkastningskrav och är lika skickliga på att genomdriva dessa.

Ett skäl till att detta skulle kunna vara fallet är att ett företags vinst blir mer känslig för egna framgångar och misslyckanden vad gäller kostnads- och produktutveckling när antalet konkurrenter ökar. Varje företag som misslyckas med sin kostnadskontroll eller lanserar mindre lyckade produkter riskerar visserligen att få se sin försäljning minska och sin vinst att falla. Men denna effekt blir

starkare om företaget har en eller flera konkurrenter; ju fler konkurrenter som finns på marknaden, desto större är sannolikheten att företagets kunder finner bättre alternativ. Därmed ökar risken för att svag kostnadskontroll och misslyckad produktutveckling leder till lägre vinst.

... vilket ger starkare incitament till kostnadsjakt och produktutveckling

Behövs tiotals konkurrenter, eller räcker ett fåtal?

Detta talar för att ökad konkurrens i allmänhet skapar starkare incitament till kostnadsjakt och utveckling av nya produkter. Men hur mycket mer konkurrens krävs då på en starkt koncentrerad marknad för att denna skall fungera effektivt i dessa avseenden? Behövs det tiotals nya konkurrenter eller räcker det med ett fåtal? På denna punkt har forskningen genererat en del uppseendeväckande och intressanta resultat.

Fyra till fem företag räcker

I en studie av effekten av nyetableringar på marknader med fåtalskonkurrens studerade Timothy Bresnahan och Peter Reiss⁷ hur konkurrensen skärptes när antalet konkurrenter ökade.⁸ De fann att en ökning av antalet företag på marknaden från ett till två eller tre skärpte konkurrensen mycket påtagligt. Fortsatt ökning till fyra eller fem företag ledde till ännu hårdare konkurrens. Men när det redan fanns fem företag på marknaden hade ytterligare nyetableringar nästan ingen effekt på graden av konkurrens. Liknande resultat har erhållits i andra studier.⁹

Har den ökade konkurrensen någon praktisk betydelse för konsumenterna?

Av denna diskussion kan man dra två slutsatser. Den ena är att ökad konkurrens vid i övrigt givna förhållanden är till fördel för konsumenterna. Den andra är att effekten av ökad konkurrens är störst på marknader som domineras av ett eller ett fåtal företag. Nästa fråga är då om de gynnsamma effekterna av ökad konkurrens har någon större praktisk betydelse.

Har ökad konkurrens lett till högre välstånd?

Ytligt sett finns det överväldigande empiriskt stöd för att ökad konkurrens påtagligt främjar effektivitet och kundanpassad produktutveckling. Det mest uppenbara exemplet är utvecklingen i de västliga marknadsekonomierna efter andra världskriget jämfört med utvecklingen i de sovjetiska och östeuropeiska planekonomierna. Medan befolkningen i de västliga marknadsekonomierna kunde glädjas åt snabb ekonomisk tillväxt och ett raskt växande utbud av nya produkter, präglades planeko-

Jämför marknadsekonomierna i väst med planekonomierna i öst!

mierna av långsam tillväxt och permanent brist på konsumtionsvaror.

Ett mindre spektakulärt men lika tydligt exempel är det senaste decenniets utveckling på telekommunikationsområdet. Där har väsentligt lägre priser och ett kraftigt ökat utbud av tjänster följt i spåren på den ökade konkurrensen. Dessutom har servicen förbättrats avsevärt. Den minnesgode kan säkert erinra sig den långa tid som man under telemonopolets dagar fick vänta för att få en telefon installerad. Utöver dessa allmänna observationer¹⁰ finns det också flera systematiska studier av effekten av ökad konkurrens.

En av dessa, genomförd av Clifford Winston,¹¹ handlade om avregleringen av flyget, telekommunikationerna, kabeltelevisionen, järnvägarna m.fl. branscher i USA, närmare bestämt avregleringarnas effekter på produktivitet och konsumentpriser i dessa branscher. Resultaten tydde på att avvecklingen av konkurrensbegränsande regleringar i dessa branscher hade medfört betydande produktivitetssökningar. Detta ledde till högre vinster i företagen, men också till lägre priser för konsumenterna. Whinstons studie blev uppmärksammas och refererades i tidskriften *The Economist* under rubriken "Heavens! Deregulation works!".

De samhällsekonomiska vinster via ökad produktivitet som Winston kunde peka på var emellertid av engångskaraktär. Frågan är då om avregleringar som ökar konkurrensen också leder till snabbare produktivitetstillväxt. Denna fråga analyserades av Stephen Nickell i en stor empirisk studie av hur konkurrensförhållandena påverkar företagen.¹² Nickell fann att företag som är utsatta för konkurrens inte bara uppvisar högre produktivitetsnivå, utan även snabbare produktivitetstillväxt än företag som är mer skyddade från konkurrens.

Konkurrensförhållandena på en marknad har också betydelse för fackföreningarnas förhandlingsstyrka och lönebildningen. Om det är få företag på en marknad och dessa är skyddade från konkurrens, har de relativt goda möjligheter att övervältra löneökningar på priserna. Det betyder att fackföreningarnas möjligheter att förhandla fram höga löneökningar är högre ju mer skyddade för konkurrens som företagen är. Detta betyder i sin tur att konkurrensbefrämjande avregleringar tenderar att försvaga fackföreningarnas ställning och begränsa löneökningarna. Den amerikans-

Positiva exempel från teleområdet

Studie tyder på betydande produktivitetssökningar, högre vinster och lägre priser till följd av avregleringarna

Studie tyder på snabbare produktivitetstillväxt för konkurrensutsatta företag

Brist på konkurrens kan driva upp löneökningarna

ke ekonomen James Peoples har studerat 1970- och 1980-talens avregleringar i USA från denna synpunkt.¹³ De viktigaste resultaten sammanfattas i tabell 4.3.

Tabell 4.3

Facklig anslutningsgrad, sysselsättning och reallöner i några branscher i USA före och efter avreglering.

	Avreglering	1973	1978	1983	1996
Åkerier	1978				
Facklig anslutning (procent)		49	46	38	23
Sysselsättning (tusental)		997	1 111	1 117	1 907
Veckolön (dollar, 1983/84)		499	491	404	353
Järnväg	1978				
Facklig anslutning (procent)		83	79	83	74
Sysselsättning (tusental)		587	580	428	282
Veckolön (dollar, 1983/84)		475	491	507	470
Flygbolag	1978				
Facklig anslutning (procent)		46	45	43	36
Sysselsättning (tusental)		368	465	464	800
Veckolön (dollar, 1983/84)		499	498	455	435
Telekommunikationer	1983				
Facklig anslutning (procent)		59	55	55	29
Sysselsättning (tusental)		949	1 075	1 060	1 126
Veckolön (dollar, 1983/84)		399	442	457	488
Övriga branscher					
Facklig anslutning (procent)		23	22	19	14
Sysselsättning (tusental)		72 619	81 737	85 220	107 844
Veckolön (dollar, 1983/84)		399	363	301	334

Källa: Peoples (1998).

Nyetablelingskostnader och efterfrågans priskänslighet avgörande för avregleringars genomslag

USA-studie tyder på ökad sysselsättning inom åkeribranschen, flyget och teleområdet, ...

Som framgår av tabellen berodde avregleringarnas effekter i hög grad på kostnaderna för nyetableringar och efterfrågans priskänslighet i respektive bransch. I åkeribranschen, där etableringshindren är obetydliga och efterfrågan priskänslig, ledde avregleringen till betydande nyetablering och en kraftig sysselsättningsökning. Den ökade konkurrensen försvagade de fackliga organisationerna och pressade reallönerna. Inom flyget, som avregleringen till trots fortfarande har en oligopolistisk struktur, kunde reallönerna däremot hållas uppe. Samtidigt möjliggjorde avregleringen kostnadsänkande rationaliseringar, vilket pressade priserna och stimulerade efterfrågan och därmed sysselsättningen i branschen. Inom telekommunikationsområdet var det ny teknik som tillsammans med ökad konkurrens pressade priserna och ökade produktutbudet. Resultatet blev att både reallöner och sysselsättning ökade samtidigt som den fackliga anslutningsgraden minskade dramatiskt.

... men höga etableringskostnader gjorde att monopoliet behölls på järnvägsområdet

Samhällsekonomisk vinst av avregleringarna, ...

... och inkomstomfördelning från producenter till konsumenter

Kan bred satsning på avreglering och ökad konkurrens ge Sverige snabbare tillväxt?

Studie av elva europeiska länder fann ...

Den bransch som uppvisar ett annat mönster är järnvägen. Här skyddades både den monopolistiska strukturen och den fackliga förhandlingsstyrkan av höga etableringskostnader. Detta bidrog till att hålla upp reallönenivån i branschen. Samtidigt gjorde avregleringen av andra branscher att järnvägen blev mer konkurrensutsatt. Resultatet blev fallande sysselsättning vid fortsatt hög facklig anslutningsgrad.

Slutsatsen av Whinstons och Peoples utvärderingar är att avregleringarna lett till välfärdsökningar i form av lägre priser och breddat produktutbud för hushållen, men också till lägre löner i vissa branscher. En överslagsmässig kalkyl tyder på att de nämnda välfärdsvinster motsvarar ca 50 miljarder dollar per år, medan förlusten av löneinkomster uppgår till ca 15 miljarder dollar per år. Således har avregleringarna sammantaget medfört en samhällsekonomisk vinst, men också en omfördelning av inkomster från producenter (i form av anställda i de avreglerade branscherna) till konsumenter. Siffrorna skall tas med en nypa salt, men slutsatsen torde gälla generellt: Avreglering är till fördel för samhället som helhet, men innebär i allmänhet en omfördelning av inkomster från producenter till konsumenter.

Hur påverkar konkurrensbegränsande regleringar den ekonomiska tillväxten?

De studier som hittills refererats handlar alla om effekten av regleringar och avregleringar inom enskilda branscher. De empiriska resultat som redovisats tyder på att de ekonomiska vinsterna i form av högre produktivitet och lägre priser i dessa branscher är betydande. Samtidigt rör det sig om branscher som, även om de utgör viktiga delar av infrastrukturen i ekonomin, svarar för en ganska liten del av BNP. Frågan är då om motsvarande vinster finns att hämta i så många andra branscher att en bred satsning på avregleringar och ökad konkurrens skulle kunna leda till snabbare ekonomisk tillväxt i Sverige.

En studie av de holländska ekonomerna Kees Koedijk och Jeroen Kremers tyder på att konkurrensbegränsande regleringar har en tydlig negativ inverkan på tillväxten i BNP.¹⁴ Studien omfattade elva länder i Europa,¹⁵ dock inte Sverige, och var inriktad

på att belysa hur regleringar av produkt- och faktormarknader påverkar den ekonomiska tillväxten. Regleringarnas omfattning och styrka sammanfattades med hjälp av två index, ett för produktmarknaderna och ett för arbetsmarknaden, för respektive land. Bland komponenterna i dessa index kan nämnas styrkan i konkurrenslagstiftningen, omfattningen av stödet till enskilda branscher och företag samt graden av flexibilitet i arbetstidsregler och styrkan i anställningsskyddet.

Enligt Koedijks och Kremers mått hade Irland och Storbritannien de minst reglerade och Spanien och Grekland de mest reglerade arbetsmarknaderna i denna grupp länder. När det gällde produktmarknaderna var det Irland och Spanien som hade de minst omfattande regleringarna, medan Grekland och Italien var de mest reglerade ekonomierna i detta avseende. Enligt det sammanvägda måttet på graden av produkt- och arbetsmarknadsreglering var det Irland och Storbritannien som hade de minst reglerade och Grekland och Italien de mest reglerade ekonomierna.

Koedijk och Kremers fann ett tydligt negativt samband mellan graden av reglering och takten i den ekonomiska tillväxten. Länder med hög grad av reglering hade låg rangordning i "tillväxtliga" för perioden 1981–1993, medan länder med låg grad av reglering hade hög rangordning i denna liga (se figur 4.1). När det gäller sambandet mellan reglering och takten i den tekniska utvecklingen, mätt som förändring i s.k. total faktorproduktivitet, var förhållandet detsamma (se figur 4.2). Ett särskilt intressant resultat är att regleringen av produktmarknaderna hade en mer negativ inverkan på såväl tillväxt som teknisk utveckling än regleringen av arbetsmarknaden.

Emellertid fann Koedijk och Kremers inget tydligt samband mellan graden av reglering och sysselsättningstillväxten. Detta är dock inte särskilt förvånande. Eftersom en lägre grad av reglering visade sig vara förenad med högre takt i den tekniska utvecklingen är det två motverkande faktorer som påverkar sysselsättningstillväxten. Den tekniska utvecklingen gör att sysselsättningen per producerad enhet minskar. Samtidigt blir kostnaden per producerad enhet lägre, vilket gör att efterfrågan och därmed behovet av arbetskraft ökar.

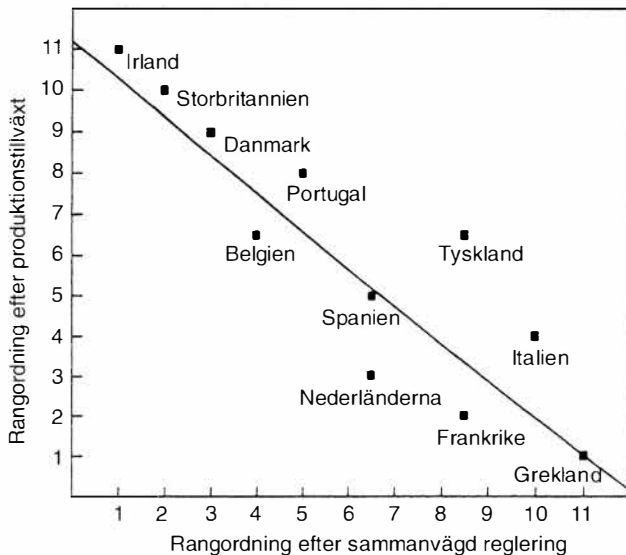
... ett negativt samband mellan graden av reglering och tillväxttakt ...

... liksom mellan reglering och teknisk utveckling, ...

... men inget tydligt samband mellan reglering och sysselsättningstillväxt

Figur 4.1

Ekonomisk tillväxt och graden av produkt- och arbetsmarknadsreglering (sammanvägd reglering), rangordning av elva länder.

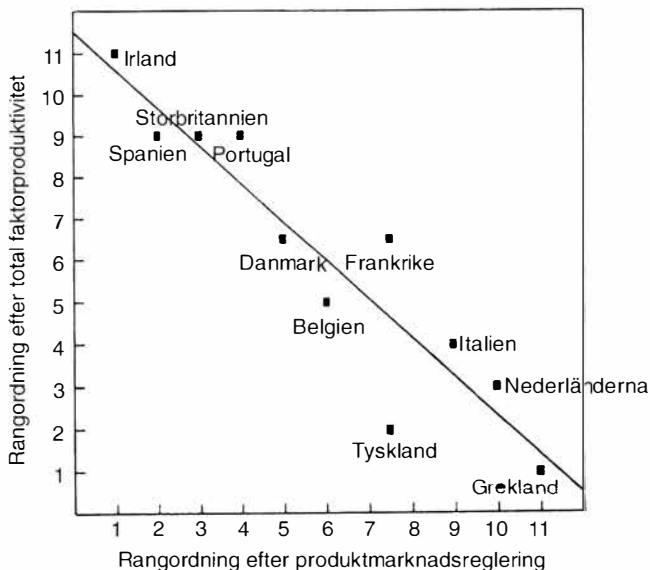


Anm: Produktionstillväxt per capita i åldern 15–64, årligt genomsnitt 1981–1993. Rangordning efter stigande tillväxttakt (1=lägst tillväxt). Den linjära regressionslinjen är också inlagd.

Källa: Koedijk och Kremers (1996).

Figur 4.2

Produktivitet och graden av produktmarknadsreglering, rangordning av elva länder.



Anm: Rangordning efter förändring i total faktorproduktivitet i näringslivet, årligt genomsnitt 1980–1994 (1=lägst produktivitetsökning). Den linjära regressionslinjen är också inlagd.

Källa: Koedijk och Kremers (1996).

Slutsats: avregleringar ger högre BNP, särskilt för länder med kraftigt reglerade produktmarknader

De resultat som sammanfattats i figur 4.1 och figur 4.2 tyder på att starkt reglerade ekonomier växer långsammare än relativt oreglerade ekonomier. Det ligger nära till hands att från detta dra slutsatsen att avregleringar leder till högre BNP och att detta särskilt gäller för länder med starkt reglerade produktmarknader. Denna hypotes stöds av en OECD-studie av de potentiella makroekonomiska effekterna av avregleringar i fem branscher (elförsörjning, flyg, vägtransporter, telekommunikationer och detaljhandel) i USA, Japan, Tyskland, Frankrike och Storbritannien.¹⁶ I det relativt avreglerade USA beräknades dessa avregleringar att på lång sikt öka BNP med 0,9 procent. Motsvarande siffror för de förhållandevis reglerade länderna Japan, Tyskland och Frankrike var 5,6 procent, 4,9 procent och 4,8 procent.

Slutsatser och förslag

Från Adam Smiths dagar har ekonomer hävdade att konkurrens är till fördel för hushållen och främjar den ekonomiska tillväxten. Modern forskning visar att det finns ett betydande empiriskt stöd för dessa uppfattningar. Trots att avregleringar i flera branscher har banat väg för ökad konkurrens är det, särskilt från hushållens synpunkt, fortfarande betydande konkurrensbegränsningar i den svenska ekonomi. Våra förslag till åtgärder för att öka konkurrensen i den svenska ekonomin kan delas in i tre kategorier.

Den första rör förhållandena på de marknader för olika tjänster där privata företag konkurrerar eller skulle kunna konkurrera med statliga eller kommunala företag. På dessa marknader är det i praktiken svårt att undvika att kommunala verksamheter ges särskilt gynnsamma villkor och därmed konkurrensfördelar gentemot privata företagare. En strikt uppdelning mellan kommunernas och de privata företagens verksamhetsområden är därför en nödvändig förutsättning för framväxten av en vital tjänstesektor i den svenska ekonomin. För att åstadkomma denna uppdelning krävs att det införs starka begränsningar i kommunernas möjligheter att äga och driva företag. En mindre långtgående men ändå angelägen åtgärd är att privatisera Apoteksbolaget och avskaffa dess monopol på försäljning av läkemedel.

Förslag:

Strikt uppdelning mellan kommunernas och de privata företagens områden ...

... genom att begränsa kommunernas rätt att äga och driva företag

Den andra kategorin förslag rör förhållandena på de nyligen avreglerade marknaderna, dvs. elmarknaden, telemarknaden m.m. Gemensamt för dessa marknader är att det, som ett "arv" från tiden före avregleringen, finns ett dominerande, helt eller delvis statligt ägt, företag och att det därtill finns regleringar som gör det svårt för nya konkurrenter att komma in på marknaden. Exempelvis gynnas Telia av att s.k. nummerportabilitet ännu inte har införts. På elmarknaden gynnas de etablerade eldistributörerna av kravet på timvis mätning av elanvändningen.¹⁷ Inom flyget gynnas SAS av reglerna för fördelning av start- och landningstillstånd ("slots"). För att åstadkomma effektiv konkurrens på dessa marknader är det nödvändigt att snarast avveckla alla de regleringar som försvårar nyetableringar. Från konkurrenssynpunkt är det också önskvärt att minska och på sikt avveckla det statliga ägandet i företag som Telia, Vattenfall och SAS.

Den tredje kategorin förslag rör den övergripande konkurrenspolitiken. De om- och avregleringar som har genomförts under senare år har initierats av faktiska och förväntade krav inom EU och av den tekniska utvecklingen. Det är med andra ord inte någon ny och mer positiv syn på betydelsen av konkurrens som drivit utvecklingen. Detta illustreras av att den för hushållen så viktiga bostadsmarknaden har förblivit starkt reglerad och att den likaledes betydelsefulla partihandeln med livsmedel alltjämt domineras av tre företag. Det är nu dags för en mer grundläggande omorientering av konkurrenspolitiken. Inte minst är det dags att avveckla prisregleringen och andra konkurrenshinder på bostadsmarknaden, liksom det kommunala planmonopolet. Som en del av en strategi för ökad konkurrens bör Konkurrensverket få uppdraget att självständigt och oberoende pröva regeringens förslag till näringspolitiska åtgärder med avseende på deras inverkan på konkurrensförhållandena på de marknader som berörs av förslagen.

Noter

¹ Såväl Produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82) som Ekonomikommisionen (SOU 1993:16) angav bristande konkurrens som en viktig faktor bakom den relativt svaga tillväxten i den svenska ekonomin.

² Den nya konkurrenslagen förbjuder också missbruk av dominerande ställning.

³ Sifferuppgifterna har hämtats från Loord-Gynne och Mann (1995).

⁴ En kortfattad sammanfattning av litteraturen på detta område ges i Nickell (1996).

Avveckla alla regleringar som försvårar nyetableringar på elmarknaden, telemarknaden m.m.!

Dags att avreglera också bostadsmarknaden och att avskaffa planmonopolet!

Uppdra åt Konkurrensverket att granska näringspolitiska förslag

- ⁵ Studenter i nationalekonomi har i decennier fått lära sig att det för en monopolist är lönsamt att begränsa utbudet och därmed åstadkomma en högre prisnivå än vad som skulle gälla på en marknad med konkurrens mellan många små företag. Således skulle en avveckling av ett monopol och övergång till ren konkurrens medföra ökad välfärd. Enligt denna teori finns det emellertid ingen skillnad mellan marknader med monopol och marknader med ren konkurrens vad gäller effektivitet i produktionen och anpassning av produkterna till konsumenternas önskemål. Med andra ord finns det här inget som säger att ökad konkurrens leder till högre produktivitet. Till detta kommer att det i praktiken sällan är fråga om att övergå från monopol till ren konkurrens. I stället handlar det om att övergå från monopol till fåtalskonkurrens (oligopol) eller att ytterligare något eller några företag skall komma in på en marknad med fåtalskonkurrens. För dessa situationer är den teoretiska forskningen betydligt mindre entydig än i jämförelsen mellan priser och kvantiteter vid monopol och ren konkurrens.
- ⁶ Det klassiska exemplet här är att det i Östtyskland var 14 års leveranstid på en Trabant.
- ⁷ Bresnahan och Reiss (1991).
- ⁸ Som mått på resultatet av ökad konkurrens använde författarna den "rörliga vinsten", definierad som rörelsens intäkter minus dess rörliga kostnader, per kund. Tanken var att ökad konkurrens vid givna kostnadsförhållanden och givet produktsortiment pressar priserna och därmed vinsten per kund. Denna effekt förstärks av att lägre priser gör att antalet kunder växer.
- ⁹ Exempelvis i en studie av Green och Newbery (1992) av den engelska elmarknaden och en liknande studie av Andersson och Bergman (1995) av den svenska elmarknaden.
- ¹⁰ Några långtgående slutsatser skall givetvis inte dras från dessa observationer. Den skeptiskt lagde kan ju hävda att det var bristen på demokrati snarare än bristen på marknadsekonomi och frihandel som var det viktigaste skälet till planekonomiernas svaga ekonomiska utveckling. Kanske skulle det också kunna hävdas att det är den tekniska utvecklingen snarare än konkurrensen som revolutionerat teleområdet.
- ¹¹ Whinston (1993).
- ¹² Nickell (1996).
- ¹³ Peoples (1998).
- ¹⁴ Koedijk och Kremers (1996).
- ¹⁵ De elva länderna var Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland.
- ¹⁶ OECD (1997).
- ¹⁷ I och med att Näringsutskottet nyligen uttalat sig för en avveckling av timmätarkravet från november 1999 torde denna konkurrensbegränsande reglering nu vara på väg att avvecklas.

Referenser

- Andersson, Bo och Bergman, Lars (1995), "Market Structure and the Price of Electricity: An Ex Ante Analysis of the Deregulated Swedish Electricity Market", *The Energy Journal*, vol. 16, s. 97–109.
- Bresnahan, Timothy F. och Reiss, Peter C. (1991), "Entry and Competition in Concentrated Markets", *Journal of Political Economy*, vol. 99, s. 977–1009.
- Green, Richard J. och Newbery, David (1992), "Competition in the British Electricity Spot Market", *Journal of Political Economy*, vol. 100, s. 929–953.

- Koedijk, Kees och Kremers, Jeroen (1996), "Market Opening, Regulation and Growth in Europe", *Economic Policy*, nr 23, s. 445–467.
- Loord-Gynne, Ulla och Mann, Carl-Olof (1995), *Vad blev det av de enskilda alternativen? – En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1995:25. Stockholm: Fritzes.
- Nickell, Stephen J. (1996), "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, vol. 104, s. 724–746.
- OECD (1997), *Regulatory Reform*. Volume II: Thematic Studies. Paris: OECD.
- Peoples, James (1998), "Deregulation and the Labor Market", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, s. 111–130.
- SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*. Produktivitetsdelegationens betänkande. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Whinston, Clifford (1993), "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists", *Journal of Economic Literature*, vol. 31, s. 1263–1289.

5 Konsumenten i välfärdsstaten

Hälften av den totala konsumtionen köps från politiskt styrda verksamheter

Vår samlade offentliga och privata konsumtion kostar ungefär 1 100 miljarder kronor. Figur 5.1 visar att mer än hälften av denna konsumtion köps från politiskt styrda verksamheter. Den offentliga konsumtionen står för 38 procent av den samlade konsumtionen.¹ Där ingår skolor, sjukvård, daghem och annan offentlig verksamhet.² Den privata konsumtionen, totalt 62 procent av konsumtionen, omfattar sådant som inte betalas via skatter utan direkt ur disponibel inkomst. Som figuren visar är emellertid också en betydande andel av den privata konsumtionen producerad i verksamheter som är politiskt styrda av kommuner, landsting eller staten. Oftast rör det sig om kommunalt och statligt ägda bolag som konkurrerar med privata företag på marknader där motiven för en offentlig ägarroll har blivit allt mindre under senare år. Telia, Posten och de kommunala elbolagen är exempel på detta.

Har den politiska styrningen tillvaratagit konsumentintresset?

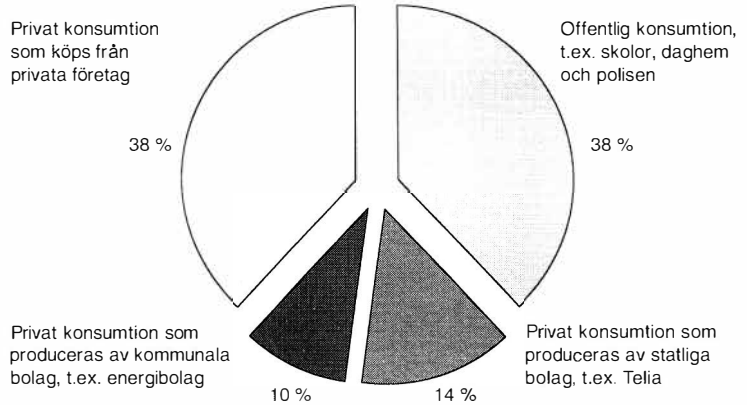
I kapitel 4 visades att det även för privat producerade delar av den privata konsumtionen ofta har funnits betydande inslag av konkurrenshämmande regleringar, som delvis avvecklats under senare år. I detta kapitel behandlas frågan i vilken mån den omfattande politiska styrningen av konsumtionens utformning och produktion har gynnat konsumentintresset.

Internationellt sett har Sverige stor offentlig konsumtion

Sverige har en i internationell jämförelse stor offentlig konsumtion. Många rika länder har jämförbara andelar av BNP vad avser vård, skola och omsorg. De flesta länder har emellertid tillåtit ett större inslag av privat finansiering. År 1990 utgjorde hushållens konsumtion av välfärdstjänster 24 procent av BNP i Sverige, varav 83 procent var skattefinansierat. EG-genomsnittet låg på 21 procent, varav endast 43 procent var skattefinansierat.³ Därtill kom-

Figur 5.1

Den totala konsumtionen uppdelad efter tillhandahållare 1995, procent av total konsumtion.



Anm: Den offentliga konsumtionen är definierad enligt nationalräkenskaperna. Den privata konsumtionen är reducerad med momsen för att göra siffrorna jämförbara. Den privata konsumtionen från statliga bolag har räknats som den totala omsättningen multiplicerad med statens ägarandel och en skattad andel försäljning till svenska hushåll.

Källa: Statistiska centralbyrån, *Statistisk Årsbok 1998*.

Viss decentralisering av offentlig verksamhet under 1990-talet

mer således att en betydande del av den privata konsumtionen i Sverige produceras i politiskt styrda verksamheter.

Under det knappa decennium som gått sedan dess har en viss decentralisering av de offentliga verksamheterna skett, bl.a. i syfte att bli mer "kundorienterad". Många av dessa förändringar, såsom rätten att välja skola och starta nya skolor, kom till under åren före och efter det s.k. systemskiftesvalet 1991. Intervjuundersökningar tyder på att enskilda individers möjligheter till påverkan har förbättrats något sedan mitten på 1980-talet, då Maktutredningen fann att medborgare kände sig mer maktlösa inför de offentliga byråkratierna än inför privata företag.⁴ Men som analysen nedan visar är konsumentintresset i de offentliga verksamheterna fortfarande ofta satt på undantag.

Jämförelse av konsumentskyddets tillämpning i privat och offentlig verksamhet

I det första avsnittet jämförs konsumentskyddet för ett antal privata och offentliga verksamheter. Därefter diskuteras hur konsumentens intressen i bredare bemärkelse tillvaratas i socialförsäkringarna. I kapitel 6 förs en fördjupad diskussion av konsumentintresset inom sjukvården och äldreomsorgen.

Konsumentskyddet för välfärdsstatens tjänster

Konsumentlagstiftningen ger konsumenten en rad rättigheter. Rättigheterna avser sådant som returrätt, prisinformation och möjlighet till skadestånd. Därtill får konsumenten hjälp i form av upplysning om t.ex. produktjämförelser och svartlistning av säljare som inte efterlever reglerna. I detta avsnitt jämförs tillämpningen av detta konsumentskydd i ett antal privata och offentliga verksamheter. Tabell 5.1 sammanfattar konsumentskyddet för konsumtion som vi köper från privata och offentliga verksamheter. För livsmedel finns t.ex. ett omfattande och reglerat konsumentskydd i form av löpande kvalitetskontroll. Det betraktas som självklart att det finns en returrätt och god information om innehåll och pris. Inom sjukvården tycks läget däremot vara ett annat. Konsumentinformation om kvaliteten finns nästan inte. Den bristande tillgängligheten, som diskuteras närmare i nästa kapitel, rapporteras i åtskilliga fall leda till medicinska men.⁵

Exemplet livsmedel

Exemplet sjukvård

Även skyddet mot felbehandling förefaller vara svagt utbyggt. Detta skydd mot felbehandling består av två delar, dels hur läkare eller sjukvård påverkas för att minska felbehandlingen, dels hur patienten kompenseras. På papperet finns en rad institutioner som skall bevaka felbehandling, främst Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.⁶ I praktiken tycks emellertid systemet vara ytterst producentvänligt. Åtta av tio anmälningar till ansvarsnämnden leder inte till någon disciplinär påföljd. Även när läkare prickas har det i allmänhet ingen betydelse för den fortsatta karriären. Detta kan jämföras med advokater, där tre prickningar leder till uteslutning ur Advokatsamfundet. Att en läkare mister sin legitimation till följd av fel i tjänsten händer en eller två gånger per decennium. I 40 procent av de fall som anmäls till patientförsäkringen får patienten rätt och får en viss, oftast ganska låg, ersättning. Det händer att patienter riktar skadeståndsanspråk direkt mot landstinget eller enskilda läkare, men det är bara i några enskilda fall som patienten har fått rätt.⁷

Producentvänligt sjukvårdssystem

Konsumentens ställning tycks vara svagare för offentliga tjänster

Helhetsintrycket från tabell 5.1 är att konsumentens ställning är betydligt svagare för offentliga tjänster än för privat producerade varor och tjänster. En anledning till detta skulle kunna vara att de offentliga tjänsterna till viss del avser myndighetsutövning. För en

Tabell 5.1
**Konsumentskydd i
privat och offentlig
konsumtion.**

Avseende:	Normal privat detaljhandel ^{a)}	Livsmedel	Privata tjänster ^{b)}	Sjukvård	Äldreomsorg	Polis	Skola
Fel	Hålla inne en del av betalningen Kräva att få varan reparerad Kräva att få byta varan Kräva avdrag på priset Kräva ersättning för att reparera varan Häva köpet Kräva skadestånd	Hålla inne en del av betalningen Kräva att få varan reparerad Kräva att få byta varan Kräva avdrag på priset Kräva ersättning för att reparera varan Häva köpet Kräva skadestånd	Hålla inne betalningen Kräva att felet rättas till Kräva ett lägre pris Häva avtalet	Ingen möjlighet att hålla inne med betalning Begränsad möjlighet att kräva att felet rättas till Ingen ersättning för att åtgärda felet Kräva skadestånd	Ingen möjlighet att hålla inne med betalning Begränsad möjlighet att kräva att felet rättas till Ingen ersättning för att åtgärda felet Kräva skadestånd	Ingen möjlighet att hålla inne med betalning Begränsad möjlighet att kräva att felet rättas till Ingen ersättning för att åtgärda felet Kräva skadestånd	Ingen möjlighet att hålla inne med betalning Begränsad möjlighet att kräva att felet rättas till Ingen ersättning för att åtgärda felet
Försening	Hålla inne en del av betalningen Kräva att säljaren levererar varan Häva köpet Kräva skadestånd	Hålla inne en del av betalningen Kräva att säljaren levererar varan Häva köpet Kräva skadestånd	Hålla inne betalningen Kräva att arbetet utförs Häva avtalet	Inget	Inget	Inget	Inget
Pris	Skall anges vid marknadsföring Skall framgå tydligt och korrekt Jämförelsepriser skall finnas för vissa varor	Skall anges vid marknadsföring Skall framgå tydligt och korrekt Jämförelsepriser skall finnas för vissa varor	Skall anges vid marknadsföring Lämnat cirkapris får ej överskridas med mer än 15 procent Rätt till specificerad räkning	Avgift + dold prissättning via skatter	Inkomstbaserad prissättning + dold prissättning via skatter	Dold prissättning via skatter	Dold prissättning via skatter
Information	Säljaren har skyldighet att upplysa om hemförsäljningslagen vid dörrförsäljning Säkerhetsinformation krävs för varor som kan vara farliga	Varorna ska vara försedda med innehållsdeklaration	Säljaren har skyldighet att avråda konsumenten från köpet om det är ekonomiskt olönsamt Säljaren har skyldighet att upplysa om hemförsäljningslagen vid dörrförsäljning	Läkare har skyldighet att upplysa patienten	Kommunen kan ge viss information	Inget	Kommunen kan ge viss information

forts.

forts.

Avseende:	Normal privat detaljhandel ^{a)}	Livsmedel	Privata tjänster ^{b)}	Sjukvård	Äldreomsorg	Polis	Skola
Kvalitetskontroll	Genomförs för vissa varor av Konsumentverket	Genomförs fortlöpande av Livsmedelsverket		I huvudsak av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) och av Socialstyrelsens regionala omfattning	Ansvarat ligger hos kommunen och Socialstyrelsen	Viss uppföljning hos Rikspolisstyrelsen	Viss kvalitetskontroll av Skolverket och kommunen
Möjlighet att byta leverantör	Ja	Ja	Ja	I begränsad omfattning och oftast med kraftigt ökade priser som följd Medför även "dubbel betalning" i och med skattefinansieringen	Endast i begränsad omfattning	I begränsad omfattning och oftast med kraftigt ökade priser som följd Medför även "dubbel betalning" i och med skattefinansieringen	I begränsad omfattning och oftast med kraftigt ökade priser som följd Medför även "dubbel betalning" i och med skattefinansieringen
Reklamation	Klaga hos säljaren Kontakta kommunens konsumentvägledare Kontakta Allmänna reklamationsnämnden ^{c)} Kontakta tingsrätten	Klaga hos säljaren Kontakta kommunens konsumentvägledare Kontakta Allmänna reklamationsnämnden ^{c)} Kontakta tingsrätten	Klaga hos säljaren Kontakta kommunens konsumentvägledare Kontakta Allmänna reklamationsnämnden ^{c)} Kontakta tingsrätten	Klaga hos HSAN Patientombudsman Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet	Nej	Nej	Nej
Övrigt	Öppet köp – efter överenskommelse Bytesrätt – efter överenskommelse Angervecka vid dörrförsäljning	Öppet köp – efter överenskommelse Bytesrätt – efter överenskommelse Angervecka vid dörrförsäljning	Ångervecka vid dörrförsäljning				

Ann: a) Regleras huvudsakligen av konsumentköplagen. b) Regleras huvudsakligen av konsumenttjänstlagen. c) Inom 6 månader från dess att näringsidkaren först avvisade reklamerationsanspråket. Yrkandet måste dock överstiga ett visst belopp, normalt 250–1 000 kronor.

Källor: Konsumentköplagen (1992:830), Konsumentköplagen (1990:932), Konsumenttjänstlagen (1985:716), Hemförsäljningslagen (1981:1361), Prisinformationslagen (1991:601), Allmänna reklamationsnämnden och Konsumentverket.

stor del av verksamheterna är detta emellertid inget godtagbart skäl. En betydande del av polisens arbete konkurrerar t.ex. med de privata vaktbolagen, och det är svårt att se varför konsumenten skall ha en svagare ställning gentemot polisen än gentemot vaktbolagen.

En viktigare anledning till att konsumentens ställning för de offentliga tjänsterna har varit så mycket svagare är nog att man utgått ifrån att de offentliga verksamheternas styrning genom den demokratiska processen skulle vara garanti nog för att säkerställa individens väl. Att så inte med automatik är fallet har visats många gånger både i forskningen och välfärdsstatens historia. Maktutredningen (Petersson m.fl., 1989) visade redan i slutet på 1980-talet att påverkansmöjligheter uppfattades som sämst just inom områdena utbildning, vård och omsorg.

En anledning till varför konsumentintresset kan komma till korta kan finnas i politikernas bakgrund. Drygt 200 av 349 riksdagsledamöter hade t.ex. sin bas i den offentliga sektorn.⁸ Enbart 24 hade en gång varit arbetare och ännu färre hade varit företagare. Det är då naturligt att producentintresset för den offentliga produktionen lätt kan väga tyngre än konsumentintresset.

Socialförsäkringar ur ett konsumentperspektiv

Även när det gäller skattefinansierade transfereringar kan frågor om det snäva konsumentskyddet resas. Hur sköts information till konsumenten om kostnader och rättigheter? Vilka rättigheter har konsumenten vid försening av ersättningsutbetalningar? Ett välkänt konsumentproblem är att regler och löften ofta ändras.

Men för socialförsäkringarna finns än djupare konsumentproblem. Alla utvecklade länder har en viss offentlig inblandning i socialförsäkringarna. Men de olika sätt på vilka dessa är organiserade är högst relevanta för frågan hur konsumentintresset påverkas. Det gäller t.ex. frågan om vilken flexibilitet systemen har. Tillåter de en anpassning till den enskildes livssituation? I diskussionen om socialförsäkringarnas utformning har det ofta påståtts att en ökad flexibilitet är likvärdig med en individualisering, vilken i slutändan eroderar allmänhetens stöd för omfördelning till de svagas-

Den demokratiska processen har antagits vara garanti nog

Politikernas bakgrund till största delen i det offentliga

Transfereringarna och konsumentskyddet

Flexibelt nog för att anpassas till den enskildes livssituation?

te. I det följande visar vi emellertid att bristen på flexibilitet och konsumentorientering i många fall mest har skadat just de svagaste grupperna.

Konsumenten har förlorat på pensionssystemet

Pensionssystemet har saknat konkurrerande lösningar, ...

Ett bra exempel på konsumentförluster som avsaknaden av konkurrerande lösningar kan leda till är den skattefinansierade pensionen som, även efter pensionsreformen, i huvudsak bygger på en fördelningsprincip. Detta innebär att konsumenten inte äger sina pensionsbesparingar, utan betalar skatt i utbyte mot ett löfte om att få en pension utbetald i framtiden. För konsumenter som är låginkomsttagare för detta med sig flera problem.

... vilket har vållat framtida pensionärer stor förlust, ...

Det första problemet illustreras i tabell 5.2, som visar hur hög pension en person som går i pension år 2009 får med full ATP jämfört med vad pensionen skulle ha varit om ett fonderat pensionssystem hade införts i stället för ATP. Kalkylen visar att det nuvarande fördelningsystemet har vållat framtidens pensionärer en kraftig förlust. Pensionen skulle ha blivit dubbelt så hög med ett fonderat system. Storleksordningarna i kalkylen visar att även om det skulle ske ett kraftigt börsfall, säg 30 procent, just innan pensioneringen skulle pensionen med ett fonderat system ändå bli mycket högre än ATP-systemet. Det kan te sig förvånande att förvaltningsavgifterna som privata pensionsfondförvaltare tar ut har väckt sådan debatt, medan de mångdubbelt större förluster som det offentliga pensionssystemet orsakar förbigås med tystnad.

... och det särskilt för låginkomsttagare

Därtill kommer att ett fonderat system skulle ha varit särskilt gynnsamt för en arbetare, eftersom hon tjänar sina pengar förhållandevis tidigt i livet och därför har en lång avkastningsperiod. Ett fonderat system är således mer utjämnande, trots att det saknar den omfördelning som i ATP-systemet uppstår till följd av att pensioner enbart betalas upp till det s.k. taket.

En låginkomsttagare som helt litar på ATP-systemet är dessutom mer utsatt för de ändringar i pensionerna som den politiska processen hela tiden producerar. ATP-pensionen är t.ex. 17 procent lägre idag än vad som förespeglades dem som betalade ATP-avgifter i början av 1970-talet.⁹ Eftersom endast en del av pensionen påverkas av dessa är höginkomsttagare inte lika utsatta. Ett tredje problem för en låginkomsttagare är att sparandet till pensionen är så oflexibelt. En höginkomsttagare som sköter en del av

Tabell 5.2

Årlig pension före skatt för en person som var 15 år 1960 och går i pension 2009 med full ATP jämfört med ett fonderat system, kronor i 1998 års prisnivå.

	Arbetare, kronor	Akademiker, kronor
ATP-system ¹	131 000	166 000
Fonderat system ²	384 000	383 000
Det nya pensionssystemet	197 000	198 000

Anm: ¹ Siffrorna bygger på regeln i ATP-systemet att pensionen ökar med konsumentprisindex. Om pensionen mellan 1998 och 2009 istället justeras upp med 2 procents reallönstillväxt blir pensionen 169 000 kronor för arbetaren och 214 000 kronor för akademikern. ² Utan omfördelning till de som inte sparar tillräckligt till sin egen pension skulle pensionen vara 503 000 kronor för arbetaren och 504 000 kronor för akademikern. Från det har en proportionell omfördelning dragits som gör att de som idag ligger på folkpensionsnivå ökar sin pension relativt lika mycket som arbetaren gör.

Källa: Egna beräkningar baserat på löne- och annan statistik från Riksförsäkringsverket och Statistiska centralbyrån. Beräkningen redovisas i detalj i Fölster och Thulin (1999). Avkastningen i det fonderade systemet bygger på den faktiska avkastningen fram till 31/12 1997 i en portfölj som innehåller en tredjedel räntebärande statspapper, en tredjedel svenska aktier och en tredjedel utländska aktier. Från 1998 till år 2000 har den reala avkastningen antagits vara 5 procent på aktier och 2 procent på statspapper. Om avkastningen på aktier mellan 1998 och 2009 är 2 procent minskar pensionen i det fonderade systemet till 212 000 respektive 213 000 kronor.

pensionssparandet frivilligt kan välja att skjuta upp sparandet under perioder då ekonomin är ansträngd för att i stället spara mer andra perioder. Den friheten har inte en låginkomsttagare som enbart sparar i det offentliga pensionssystemet.

Därutöver kommer att ett ofonderat pensionssparande har konsekvenser för BNP-nivån, som i slutändan också påverkar konsumenten på andra sätt. I Konjunkturrådets rapport 1998 redovisades beräkningar enligt vilka en ökad kapitalstock och en sänkt marginalskatt, som ett fonderat system medför, ökar BNP med mer än 10 procentenheter.

Brist på flexibilitet i socialförsäkringarna

Utan socialförsäkring eller omfördelning skulle individen tvingas spara själv för alla eventualiteter. För individen är det då en effektivitetsvinst att kunna vara med i försäkringar som minskar behovet av enskilt sparande för osannolika händelser. Men om försäkringen blir både obligatorisk och väldigt omfattande uppstår ett nytt problem.¹⁰ Sparandet minskar då till mycket låga nivåer. Det finns nu gott vetenskapligt belägg för att offentliga socialförsäk-

Därtill skulle BNP ha varit högre

Försäkringar som minskar behovet av enskilt sparande för osannolika händelser är bra, ...

... men om det är obligatoriskt och vittomfattande minskar det frivilliga sparandet

Konsumenten har ofta mycket svag förmåga att klara oförutsedda utgifter

"Till var och en efter schablonen" har blivit fallet

Konkurshot, men pensionsanspråken är inlåsta av staten

Svårt för låginkomsttagare att flytta sitt sparande

ringar tränger undan frivilligt sparande. Sammantaget tyder ett antal studier på att införandet av offentliga pensionssystem minskar det privata sparandet. Men också andra välfärdssystem kan minska sparandet. Det förefaller t.ex. som att införandet av en arbetslöshetsförsäkring minskar hushållssparandet (se Engen och Gruber, 1995).

I Sverige ligger hushållssparandet nu som under 1980-talet på en mycket låg nivå. I det läget finns då frågan om det inhemska sparandet räcker för att finansiera investeringar. Men ur ett konsumentperspektiv innebär detta att konsumenten har en väldigt svag förmåga att möta oförutsedda utgifter som inte täcks av socialförsäkringarna. Det problemet är i sig särskilt allvarligt för låginkomsttagare. Människor med samma inkomster har i verkligheten helt olika kostnader och risktaganden, beroende på t.ex. kostnader för lån för boendet, vård av anhörig, läkemedels- och tandvårdskostnader osv. En socialförsäkringsersättning som för den ene är generös är för den andre en katastrof. Idealet "till var och en efter behov" har i verkligheten blivit "till var och en efter schablonen".

Schablontänkandet, som kan vara harmlöst inom ett generöst system, har efter de senaste årens nedskärningar lett till allt fler välfärdshaverier. Idag finns betydande grupper som dagligen behöver oroa sig för risken att gå i personlig konkurs och att behöva flytta från hem och hus. Mer än hälften (53 procent) av svenskarerna har mindre än 15 000 kronor sparat. Av den vuxna befolkningen är 8 procent registrerade hos kronofogden, och andelen är ännu högre bland barnfamiljerna. Många befinner sig i den situationen att de hotas av konkurs därför att de tillfälligt har kostnader som överstiger inkomsterna, samtidigt som de inte får röra sina pensionsanspråk, som staten håller inlåsta, och samtidigt som de månad för månad tvingas göra stora skattebetalningar för att ytterligare öka pensionsanspråken. Det är inte minst människor i dessa grupper, som ofta inte går på socialbidrag men hotas av personlig konkurs, som lider mest av bristen på flexibilitet i socialförsäkringarna.

Ytterligare ett annat problem för låginkomsttagare är att de ofta har svårare att flytta eller att hota att flytta när skatten blir för hög. Exempelvis undgår mycket förmögna personer ofta skatt till följd av ett stort innehav i enskilda aktier. Därtill kommer att

många höginkomsttagare kan flytta sparande och inkomster ut ur landet. Enligt SCB har de svenska hushållen dolda finansiella tillgångar på mer än 300 miljarder kronor, ofta i utländska placeringar. Dessa utländska placeringar innehåller mest av en grupp höginkomsttagare.

I statistiken är inte inräknat att människor också tjänar pengar utomlands under perioder av utlandsarbete. Dubbelt så många civilingenjörer flyttar utomlands som under 1980-talet. Drygt hälften stannar kvar utomlands. I själva verket motsvarar den permanenta utflyttningen ungefär 15 procent av antalet civilingenjörer som tar examen varje år. Inflyttning av utländska civilingenjörer är däremot fortfarande liten.

Låginkomsttagare bär stor del av bördan av skattetrycket och bristen på flexibilitet

Allt detta innebär att låginkomsttagare i slutändan bär mycket av bördan av både skattetrycket och avsaknaden av hänsyn till individuella förhållanden.

Uppvägs låginkomsttagarens svaga ställning som konsument av större jämlikhet?

I debatten hävdas ibland att de ovan diskuterade konsumentproblemen utgör priset för bibehållen jämlikhet. Oftast har man i den argumentationen bortsett från att låginkomsttagare i flera avseenden särskilt missgynnas i de nuvarande välfärdssystemen.

Är det priset för jämlikhet?

Frågan uppstår då om detta kompenseras av andra utjämnande delar av välfärdssystemen. Det finns också en forskningslitteratur som berör denna fråga, och som i allmänhet hävdar att välfärdsstaten lyckats väl i sina egalitära ambitioner. Det vanligaste angreppssättet har varit att undersöka fördelningen av de disponibla inkomsterna och att jämföra den mellan olika länder.

Kompenseras låginkomsttagare av andra välfärdssystem?

I en genomgång av litteraturen (Fölster, 1998) visas emellertid att studierna om inkomstfördelningen systematiskt har bortsett från att ett ökat skattetryck leder till en jämnare registrerad inkomstfördelning som inte innebär att levnadsstandarden behöver vara jämnare fördelad. En följd av större skattefinansierade välfärdssystem är t.ex. att människor sparar mindre. I ett samhälle där människor sparar mycket kan levnadsstandarden vid en viss tidpunkt vara mycket jämnare fördelad än inkomsten. De som lever av sitt sparande kan ha en hygglig levnadsstandard även om den registrerade inkomsten är noll. Detta innebär att inkomstfördelningen, vid en given tidpunkt, kommer att vara mer ojämn än för-

Jämn registrerad inkomstfördelning behöver inte betyda att levnadsstandarden är jämn

delningen av levnadsstandarden. Det innebär också att en utvidgning av välfärdsstaten, som leder till en undanträngning av privat sparande, för med sig att inkomster registreras som mer jämnt fördelade även om levnadsstandarden inte utjämnas mellan individerna.¹²

Omfördelning inom familjen minskar när välfärdsstaten byggs ut

Men en utvidgad välfärdsstat skapar också andra undanträngningseffekter som påverkar inkomststatistiken. En sådan effekt är att omfördelningen inom familjen har en tendens att minska när välfärdsstaten byggs ut. Åtminstone till en del registreras sådan omfördelning inte som inkomster trots att fördelningen av levnadsstandarden därmed jämnas ut. Därtill kommer att inkomster, som härrör från avkastning på kapital, som av skatteskäl flyttats utomlands inte räknas in i inkomststatistiken. Detta torde i sig leda till en påtaglig snedvridning av den registrerade inkomstfördelningen. Dessutom tillkommer att en hel del svenskar med de högsta inkomsterna helt och hållet har flyttat ut ur landet av skatteskäl.

I dagsläget finns således ingen säker kunskap om sambandet mellan stora offentliga utgifter och jämn levnadsstandard.

Slutsatser

Offentlig produktion består till stor del av privata varor

I ekonomisk teori har traditionellt endast s.k. kollektiva varor ansetts kräva ett offentligt ansvar för tillhandahållandet. Istället är större delen av den offentliga produktionen idag upptagen med produktion av privata varor. Till detta anförs ofta två förklaringar. Den ena är att det kan finnas preferenser för en jämn fördelning av just sjukvård (man vill t.ex. att en brottsling skall ha låg nytta, men ändå få samma sjukvård som alla andra). Den andra förklaringen är att tillhandahållandet av specifika tjänster snarare än bidrag gör det mindre attraktivt att söka hjälp för dem som inte har de särskilda behoven som tjänsten avser.

Det finns organisationsformer som ger konsumenterna större utrymme

Om man accepterar dessa argument uppstår emellertid frågan hur den offentliga verksamheten skall utformas för att passa konsumenten bäst. Det finns hittills outtömda möjligheter att mer flexibelt använda sig av organisationsformer som ger konsumenten större utrymme i utformningen av politikerstyrda verksamheter. I nästa kapitel diskuteras sådana möjligheter för äldreomsorgen och sjukvården.

I detta kapitel har också visats att de offentliga socialförsäk-

ringarna för med sig en rad viktiga konsumentproblem, i synnerhet för låginkomsttagare. Även här uppstår frågan hur mer flexibla inslag i socialförsäkringarna kan föras in utan att överge de sociala ambitionerna. Denna fråga behandlades utförligt i Konjunkturrådets rapport 1998. Där visades att en ökad fondering och en socialförsäkring som mer flexibelt tillåter omdisponeringar över livstiden kan ge lika mycket välfärd med lägre skatt.

Noter

- ¹ Den offentliga konsumtionen definieras här enligt nationalräkenskaper. En korrigering har dock gjorts för att ta hänsyn till att den offentliga konsumtionen där redovisas exklusive moms, medan den privata konsumtionen redovisas inklusive moms.
- ² Vissa verksamheter, t.ex. privata daghem, som finansieras offentligt men utförs privat räknas in i den offentliga konsumtionen. Dessa utgör dock en försumbar andel av totalsumman.
- ³ Återgivet ur Svenska Kommunalarbetarförbundet (1992). Detta mönster bekräftas även i senare jämförelser mellan färre länder, t.ex. i Adema och Einerhand (1998).
- ⁴ Detta visas t.ex. i Petersson m.fl. (1998).
- ⁵ Sådana fall rapporteras regelbundet i dagspressen (t.ex. Dagens Nyheter 28 oktober 1998), även om det är svårt att veta från sådan rapportering hur allvarliga problemen är.
- ⁶ Andra institutioner är Patientförsäkringen (avgör rätt till ersättning vid felbehandling), Läkemedelsförsäkringen (avgör ersättning vid skador från medicin), Förtroendenämnden (främjar kontakter mellan patienter och vårdpersonal i varje landsting), Patientombudsmannen (tar emot klagomål på en del sjukhus) samt Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter (är tillsynsmyndighet för sjukvården och handhar klagomål på sjukvårdens allmänna organisation).
- ⁷ En närmare beskrivning av konsumentens roll i sjukvården ges i Borgenhammar och Fallberg (1997).
- ⁸ Enligt en kartläggning i *Finansstidningen* 11 juni 1998.
- ⁹ Enligt uppgift från Persson (1996).
- ¹⁰ Se t.ex. Edwards (1995) eller Gokhale, Kotlikoff och Sabelhaus (1996) eller Hubbard, Skinner och Zeldes (1995).
- ¹¹ Det är också mest bland höginkomsttagare som inkomster kan sparas i bolag eller stiftelser, vilka senare kan flyttas ur landet eller hota att göra så. Slemrod (1997) hävdar t.ex. att den kraftiga skattesänkningen för höginkomsttagare i USA år 1986 ledde till högre skatteintäkter därför att många företagare tog ut mer inkomster ur sina bolag. Intressant nog förklarar denna ökning av uttag från bolag en stor del av den snabbt ökande statistiskt registrerade inkomstjämligheten i USA under perioden.
- ¹² I den mån offentliga system i utbyggda välfärdsstater tränger undan privata försäkringar vars utbetalningar också registreras som inkomster påverkas däremot inte inkomstfördelningen av att de offentliga systemen byggs ut.
- ¹³ Ytterligare en undanträngningseffekt är att privat filantropi kan minska när välfärdsstaten byggs ut. Vidare har länder med en mindre välfärdsstat ofta offentli-

ga stöd in natura, t.ex. att särskilt avsatta lägenheter hyrs ut billigare än till normalhyra. Dessutom är sjukvård, daghemskostnader och andra sociala tjänster i dessa länder ofta subventionerade eller kostnadsfria för de fattigaste, men inte för de med högre inkomster, vilket också för med sig att fördelningen av levnadsstandarderna är jämnare än vad fördelningen av de disponibla inkomsterna ger sken av.

Referenser

- Adema, W. och Einerhand, M. (1998), "The Growing Role of Private Social Benefits", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper nr 32.
- Borgenhammar, Edgar och Fallberg, Lars H. (1997), *Våga vara vårdkonsument – Vågar till medvetenhet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Edwards, Sebastian (1995), "Why Are Saving Rates so Different Across Countries? An International Comparative Analysis", NBER Working Paper nr 5097.
- Engen, Eric M. och Gruber, Jonathan H. (1995), "Unemployment Insurance and Precautionary Saving", NBER Working Paper nr 5252.
- Fölster, Stefan (1998), "Inkomstfördelning i välfärdsstaten", *Ekonomisk Debatt*, årgång 26, s. 283–294.
- Fölster, Stefan och Thulin, Per (1999), "Världens bästa pensionssystem", Forskningsrapport, Handelsutredningsinstitut, Stockholm, under utgivning.
- Gokhale, Jagadeesh, Kotlikoff, Laurence J. och Sabelhaus, John E. (1996), "Understanding the Postwar Decline in U.S. Saving: A Cohort Analysis", NBER Working Paper nr 5571.
- Hubbard, R. Glenn, Skinner, Jonathan och Zeldes, Stephen P. (1995), "Precautionary Saving and Social Insurance", *Journal of Political Economy*, vol. 103, s. 360–399.
- Persson, Mats (1996), "Privatisering av ATP-systemet", *Ekonomisk Debatt*, årg. 24, s. 555–564.
- Persson, Olof, Westholm, Anders och Blomberg, Göran (1989), *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Persson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele, Teorell, Jan och Westholm, Anders (1998), *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Slemrod, Joel B. (1997) "How Costly Is a Large Redistributive Public Sector?", Office of Tax Policy Research, University of Michigan.
- Svenska Kommunalarbetsförbundet (1992), "Svensk välfärd i ett internationellt perspektiv", *Utredningsnytt* 1992:2. Stockholm.

6 Den gamle och den sjuke konsumenten

Sjukvård och äldreomsorg utgör 16 procent av vår total konsumtion

Sjukvård och äldreomsorg, som står för drygt 16 procent av vår totala konsumtion, ingår, liksom mat och bostad, i den konsumtion som täcker de mer grundläggande behoven.

Komplicerade lösningar på konsumentproblemen

Redan i kapitel 5 berördes ett antal konsumentproblem inom välfärdssystemen. Men konsumentproblem inom äldreomsorgen och sjukvården har väckt särskilt mycket oro. Det finns få andra områden där konsumenten i lika hög utsträckning är hänvisad till de offentliga monopolen. Valmöjligheterna är ofta tämligen begränsade. Men lösningarna på konsumentproblemen inom sjukvården och äldreomsorgen framstår också som mer komplicerade än på många andra områden. I detta kapitel förs därför en mer djupgående diskussion om konsumentens ställning inom äldreomsorgen och sjukvården, i synnerhet om ökade valmöjligheter kan tillåtas.

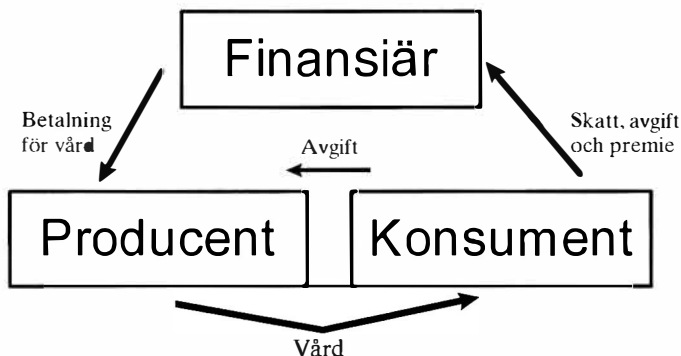
I de flesta länder pågår en debatt om sjukvårdens och äldreomsorgens organisation. Kapitlet inleds därför med en diskussion av de grundläggande systemfrågor som ger upphov till konsumentproblemen. Därefter undersöks i vilken mån dessa konsumentproblem förekommer i Sverige. Slutligen skisseras tänkbara lösningar.

Konsumentens ställning i vårdssystemen

Det som skiljer sjukvården och äldreomsorgen i samtliga utvecklade länder från mycken annan konsumtion är att konsumenten till stor del inte betalar direkt vad tjänsterna kostar. Istället kan orga-

nisationen och finansieringen beskrivas i den s.k. marknadstriangeln, som visas i figur 6.1. Konsumenten betalar skatt, avgifter och försäkringspremier till en finansiär som kan vara det offentliga eller ett försäkringsbolag. Finansiären köper i sin tur produktion av vården och har därmed ett stort inflytande på vårdens utformning.

Figur 6.1
**Vårdens
marknadsstruktur.**



*... löser problemet med
höga risker, ...*

*... men skapar också nya
problem*

*Hur långt skall den garan-
terade vården sträcka sig?*

*Inte bara medicinskt
nödvändig vård*

Denna marknadsstruktur löser ett konsumentproblem, nämligen den exponering för höga risker som skulle uppstå om konsumenten köpte vård direkt från vårdproducenten. Men marknadsstrukturen kan medföra två nya konsumentproblem. Det ena gäller kvaliteten i den vård som konsumenten får. Det andra gäller den ekonomiska tryggheten, som är beroende av hur avgifter, skatter och försäkringspremier bestäms. Den följande diskussionen handlar om dessa två problem. Däremot behandlas inte den fråga som ofta har dominerat den nationalekonomiska analysen av vården, dvs. hur finansiären ersätter eller organiserar produktionen av vården.

För båda dessa grundläggande konsumentproblem, vårdkvalitet och ekonomisk trygghet, är en avgörande fråga hur långt statens inblandning i finansieringsfunktionen skall sträcka sig. Ett visst offentligt finansieringsansvar finns i alla utvecklade länder för att garantera vård även för dem som inte kan betala en avgift eller försäkringspremie. Men det finns stora skillnader i hur långt den garanterade vården sträcker sig.

Begreppen vård och omsorg inbegriper i själva verket en rad tjänster och kvalitetsdimensioner, varav enbart en är den rent medicinskt nödvändiga vården. Exempel är hur man lever och bor

medan man vårdas, vilka möjligheter man har att välja var man skall bo och vårdas samt vilka möjligheter man har att påverka väntetider till vården. Därtill kommer en hel del vård som inte är medicinskt nödvändig, utan mer relaterad till den livsstil man väljer.

Gemensamt för alla vårdinslag utöver den medicinskt nödvändiga är att den enskildes värdering av dessa tjänster i hög grad varierar. De flesta välfärdsstater, t.ex. Nederländerna, Frankrike, Tyskland och Danmark, har därför gett den enskilde betydande utrymme att själv välja och betala för tjänster och kvalitetsdimensioner utöver den medicinskt nödvändiga vården. I Sverige har däremot det offentliga ansvaret omfattat nästintill samtliga vårdimensioner. I nästa avsnitt undersöks vilka konsekvenser detta har haft för det första av de två grundläggande konsumentproblemen, vårdkvaliteten.

Det offentliga har ansvaret för nästan alla vårdimensioner i Sverige

Vårdkonsumenten och kvaliteten

Kvalitetsproblemet i vården

I undersökningar av patienters omdömen om sjukvården i Sverige får tillgängligheten sämst betyg.¹ Under 1980-talet växte köerna inom sjukvården kraftigt. I början av 1990-talet försvann köerna nästan helt. Många landsting införde prestationsrelaterade ersättningssystem, samtidigt som titthålskirurgi och andra medicinska genombrott infördes. Tillsammans gav dessa förändringar stora produktivitetsökningar, som avspeglades i kortare köer. Bidragande var också vårdgarantin som gav patienter rätt att söka vård i andra landsting efter tre månaders väntetid.

Efter 1994 sattes ofta de prestationsrelaterade ersättningssystemen ur funktion.² Vårdgarantin avskaffades och under 1996 och 1997 minskade resurserna till sjukvården något. Under de senaste åren har också personalbrist uppstått i vissa yrkeskategorier. Dessa förändringar har, trots produktivitetshöjande medicinska framgångar som titthålskirurgi, lett till snabbt ökande köer. För konsumenten är köerna ofta ett större problem än vad den officiella statistiken visar. Den redovisade kötiden beaktar inte den bristande tillgängligheten vid vårdcentraler och i hela vårdkedjan, utan väntetiden räknas från det datum då beslut om operation eller behandling formellt fattas. Dessutom tillåts inte patienten på vanligt sätt att boka in en tid för behandling. Normalt tilldelas en tid, inte sällan med kort varsel, efter lång väntan i kön. Det är inte ovanligt

Bristande tillgänglighet i sjukvården

att patienter då måste avstå och be om att få en ny tid tilldelad. I vissa redovisningar av kö-statistiken borträknas de som tvingats avboka sina tilldelade tider.

Stor standardisering ...

Den bristande tillgängligheten är i slutändan en konsekvens av att landstingen både som finansiär och producent av vården bestämmer dess utformning utan hänsyn till hur värderingen av tillgängligheten varierar mellan personer. För vissa kan en väntetid vara acceptabel, medan det för andra är en stor påfrestning.

... ger liten valfrihet

Liknande förhållanden råder i många kvalitetsdimensioner inom vården. Socialstyrelsen har t.ex. nyligen konstaterat att hygien i sjukhusen försämrats kraftigt under senare år och ligger efter många andra länder.³ Ett annat exempel är att möjligheten att välja sin mat är obefintlig eller starkt begränsad, samtidigt som det är välkänt att många äldre sjuka lider av undernäring på grund av att aptiten sviktar.⁴ I många andra länder, även Danmark med nästan uteslutande offentlig vård, anses en god matstandard och valfrihet vara en självklarhet.⁵

Bristande valfrihet även i äldreomsorgen, ...

Även inom äldreomsorgen har standardiseringen lett till avsevärda konsumentproblem. Bristen på riktig valfrihet bland äldre hemmen innebär t.ex. att äldre inte har kunnat välja sådana hem som har en dokumenterad kvalitetsuppföljning. Bristen i kommunernas kvalitetsuppföljning var en viktig bidragande faktor till de senaste årens uppmärksammade fall av vanvård inom äldreomsorgen.

... t.ex. i boendet

Till kvaliteten hör också möjligheten att välja den äldreomsorg som passar en själv. Den ransonerade tillgången gör att det t.ex. är svårt att komma in på samma äldrehem som ens vänner och bekanta. Det kan också vara svårt att komma in i äldreomsorgen tillsammans med sin ännu friska maka/make. Många lever de sista åren av sina liv i påtvingad skilsmässa. Därtill kan det finnas många olika önskemål om boendet och vårdfilosofin som inte släpps fram i dag, eftersom kommunerna bestämmer utformningen av de egna hemmen såväl som den privata omsorg som de köper i upphandlingsförfaranden.

I många fall finns möjligheter för dem som har barn att kringgå några av konsumentproblemen inom äldreomsorgen. Barnen kan utöva en kvalitetskontroll. De kan ta strid med kommunen för att hävda rätten till omsorg. Till barnen kan också besparingar ges så att de inte räknas in i underlaget för äldreomsorgsavgiften. Bar-

nen ställer också upp med tjänster eller har vänner som kan anlitas som obeskattad hemhjälp.

Reformer av det slag som vi föreslår nedan kännetecknas av ökad respekt för enskilda äldres önskemål, inte minst för att även de utan barn på ett lagligt sätt skall kunna lösa sina problem som konsumenter av äldreomsorg.

Konsumentens problem med den ekonomiska tryggheten

De skatter och avgifter som konsumenten betalar till vårdfinansieraren utgör en annan källa till konsumentproblem. Välfärdssystemen i Sverige och de flesta andra länder bygger på en försäkringsprincip där större delen av ett inkomstbortfall eller en vårdkostnad ersätts. Den som vill ha större trygghet än vad de offentliga systemen erbjuder får teckna en frivillig försäkring, t.ex. ett tillägg till sjukpenningen.

För sjukvården har den principen bibehållits även under nedskärningstider. Visserligen kan avgiften på 120–250 kronor vara ganska hög för ett kort läkarbesök, men taket för de årliga kostnaderna är ändå lågt. Inom tandvården kan däremot betydande risker uppstå. De ovan diskuterade problemen med tillgänglighet kan dock föra med sig även ekonomiska risker. En person som står i kö och väljer att betala en privat behandling själv, t.ex. för att kunna fortsätta arbeta eller för att minska smärta, tar betydande risker. Om komplikationer uppstår vid behandlingen måste dessa i allmänhet också betalas privat.

Äldreomsorgen avviker däremot alltmer från de välfärdsprinciper som gäller för sjukvården efter att kommunerna år 1993 själva fick besluta om avgiftssättningen. I ett växande antal kommuner tillämpas en princip enligt vilken de flesta som kräver mer långvarig vård pressas ner till fattigstandard. Möjligheten att teckna kompletterande försäkringar har där effektivt hindrats.

Det är en följd av att avgifterna för vård och boende i ett växande antal kommuner är höga och trappas upp i takt med ökad inkomst, samtidigt som bostadstillägget trappas ner i takt med ökad inkomst. Avgifterna har i enstaka fall satts så högt som 38 000 kronor i månaden för den som tjänar mycket. Men för de flesta innebär en hög och inkomstrelaterad avgiftssättning att inkomsten helt enkelt konfiskeras. Kvar blir det som officiellt heter förbehållsbeloppet – ett språkbruk som övertagits från kronofogden – på i stor-

Problemet med den ekonomiska tryggheten

Frivillig tilläggsförsäkring i sjukvården

I äldreomsorgen ...

... är avgiftssättningen hög och inkomstrelaterad, ...

leksordningen 1 400 kronor per månad, och det skall räcka till allt personligt.

Besparingarna dras också in. Grundregeln för bostadstillägget, och i många kommuner även för beräkningen av äldreomsorgsavgiften, är att 5 procent av tillgångarna upp till 75 000 kronor räknas som inkomst (för ensamstående, och 120 000 kronor för gifta). Därutöver antas avkastningen vara 15 procent. Regeringen och riksdagen beslöt dessutom att också fritidsfastigheter skulle räknas som tillgång vid beräkningen av bostadstillägget från 1 april 1997, men riksdagen backade inför en proteststorm och avskaffade regeln från och med 1998.

Eftersom avgifterna relateras till inkomsten och tillgångarna blir det lätt problem för maken/maken som bor kvar hemma. Denne skall då plötsligt svara för hela boendekostnaden själv. Enligt socialtjänstlagen skall kommuner sätta vårdavgifter så att hemmavarande maka/make kan bo kvar i den gamla bostaden. Även när kommuner gör detta får den som blir kvar i hemmet emellertid en tyngre ekonomisk börda att bära och pressas ofta ned till socialbidragsnivån.

Det mest anmärkningsvärda är att det är omöjligt att försäkra sig mot de höga äldreomsorgsavgifterna. En kompletterande försäkring som täcker en del av vårdavgiften blir meningslös för den enskilde, eftersom kommunen räknar in försäkringsersättningen i inkomsten och höjer avgiften i motsvarande mån. Även om en kommun skulle lova att inte räkna in försäkringsutbetalningar i inkomstunderlaget, är detta ett alltför osäkert löfte för att någon skall våga teckna en mer omfattande försäkring som skall göra utfästelser tio eller tjugo år framåt.

Den sortens avgiftssättning skapar också kraftiga marginal-effekter i ett livscykelerspektiv. Dessa för med sig att det är mindre lönsamt att spara till en hög pension. Frivilligt pensionssparande blir mindre lönsamt. Pensionsavgiften betraktas i högre utsträckning som en skatt. Därtill ökar motiven att gå i pension tidigt.

En del av bilden är också att avgifterna gör det mycket förmånligt att gömma undan sina inkomster och besparingar, t.ex. genom gåvor till barnen. Detta för emellertid med sig nya trygghetsproblem. Den som en gång har skänkt bort sina besparingar är inte fri.

En möjlig lösning på dessa problem vore att skruva tillbaka avgiftsnivåerna till de nivåer som gällde före 1993. Men det kostar

... och besparingarna räknas ofta också in i inkomsten

Hemmavarande maka/make får därför lätt problem

Ersättning från tilläggsförsäkringar räknas också in i inkomsten, vilket höjer avgiften

En effekt är att sparandet minskar

Gåvor till barnen

ungefär 5 miljarder kronor i dagsläget. Dessutom kommer framtidens pensionärer att ha högre inkomster, vilket gör att de också kan betala högre avgifter. Om två decennier innebär en låg avgiftsättning därför ett bortfall på ungefär 15 miljarder kronor (Fölster, 1998). Detta innebär att konsumentproblemen i framtiden blir ännu större eftersom finansieringen av vården blir allt svårare.

Antalet pensionärer ökar efter år 2005. Fyrtioåringarna börjar gå i pension år 2005, blir över 80 år och därmed vårdkrävande efter år 2020. Enligt en baskalkyl beräknas äldre- och handikappomsorgens kostnader komma att öka med drygt 60 procent, dvs. med knappt 40 miljarder kronor åren 1998–2030 i dagens penningvärde räknat (Fölster, 1998). Särskilt stora ökningar förutses mellan 2020 och 2030. Till detta kommer att det också inom sjukvården uppstår kostnadsökningar av samma storleksordning. Dessa drabbar inte kommunerna direkt, men de ökar trycket på den offentliga sektorn som helhet. Om de förväntade kostnadsökningarna inom äldre- och sjukvården hanteras helt genom nedskärningar innebär det större nedskärningar än vad som skett under de senaste årens kris. Självfallet får man inte fästa sig vid den skenbara siffermässiga precisionen i dessa beräkningar. Mycket annat kan hända som påverkar kalkylerna. Medicinska genombrott kan t.ex. både minska och öka de framtida kostnaderna.

I en framtid där den offentliga sektorns ekonomi blir än mer pressad blir konsumentförlusterna än större av att kvaliteten på tjänster utöver den medicinskt nödvändiga vården tillhandahålls i en standardiserad förpackning.

Konsumentmakt inom sjukvården

Det hävdas ibland att en fördel med det svenska sättet att organisera sjukvården är att kostnaderna för sjukvården är låga i internationell jämförelse. Detta påstående bygger emellertid på vilseledande uppgifter. Efter Ädelreformen är en jämförelsevis liten del av äldreomsorgskostnaderna inbakade i sjukvårdskostnaderna. Ädelreformen skiftade sjukvårdskostnader för 14 miljarder kronor, motsvarande 1,1 procent av BNP, från landstingen till kommunerna. En korrigering för detta visar att sjukvårdskostnaderna har ökat från 8,6 procent av BNP till 8,8 procent mellan 1990 och

Kraftigt stigande vård- och omsorgskostnader

Är de svenska sjukvårdskostnaderna låga?

*Fortfarande bland de
högsta i OECD*

1995. Med denna korrigerings för Ädelreformen ligger Sveriges sjukvårdskostnader fortfarande bland de högre inom OECD-området. Ofta jämförs också sjukvårdskostnader i Sverige med sjukvårdskostnader i USA utan att ta hänsyn till att det där ingår en försäkring som ersätter konsumenten för följd av felbehandling på ett mycket mer generöst sätt än den svenska patientförsäkringen. I själva verket kräver den svenska vården 30 procent fler läkare och sjuksköterskor än sjukvården i USA.⁶

Många experiment, ...

Många länder har under senare år experimenterat med sin sjukvård och äldreomsorg. Även i Sverige förekom många olika försök, t.ex. med husläkarsystem, DRG-poäng och fri etableringsrätt för specialistläkare. Många reformer har stupat på en bristande politisk stabilitet. Reformerna återkallas, sätts ur funktion eller ändras efter kort tid. De ovan nämnda reformerna var i funktion för kort tid för att vi skall kunna veta hur väl de fungerar i längden. Mycket tyder dock på att produktiviteten ökade kraftigt till följd av en omläggning av ersättningssystemen till mer prestationsrelaterade system.⁷ Ändå fanns det en rad problem med de nya ersättningssystemen. Ett problem var att totalkostnaderna ökade samtidigt som den politiska kraften saknades att lägga ner överflödiga sjukhus. DRG-systemet i Stockholm ökade t.ex. initialt produktiviteten med 20 procent, men vårdvolymen ökade, vilket var avsikten, och därmed även totalkostnaderna. Landstinget gick med underskott. Även den fria etableringen av specialistläkare, kopplat med ett system som gav en ersättning per besök, kan ha bidragit till kostnadsökningarna.

*... som tycks ha ökat pro-
duktiviteten, ...*

*... men samtidigt ökade
totalkostnaderna*

Införandet av husläkarsystemet illustrerar också ett annat problem. Snabba stora omläggningar av sjukvårdsorganisationen skapar en hel del kostnader, omställningsproblem och motstånd mot fortsatta reformer.

Utifrån dessa erfarenheter och vår tidigare diskussion om konsumentproblemen inom sjukvården kan man ställa frågan om det finns reformer som lätt skulle kunna medföra ett större inslag av valfrihet, samtidigt som kostnadskontrollen upprätthålls.

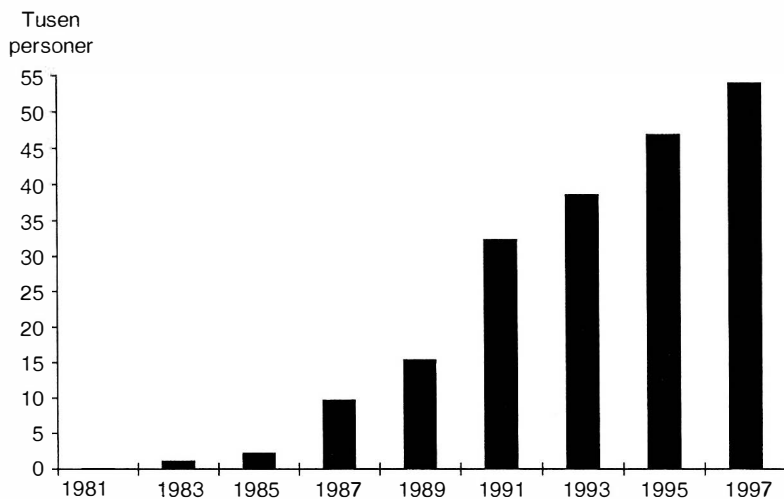
*Antalet frivilliga sjukför-
säkringar har ökat, ...*

En tydlig utveckling som man då kan ta fasta på är hur antalet frivilliga sjukvårdsförsäkringar har ökat. Detta visas i figur 6.2. När någon tecknar en frivillig sjukvårdsförsäkring utgör detta en ren vinst för landstinget. Man betalar då utöver landstingsskatten en privat premie. Eftersom man samtidigt utnyttjar landstingets

... vilket leder till större resurser till sjukvården

tjänster i mindre utsträckning kan landstinget erbjuda andra personer bättre tjänster. Effekten är således ökade resurser till sjukvården. Kvaliteten förbättras för dem som tecknar försäkringar, men också för dem som inte tecknar försäkringar, och kostnadskontrollen bibehålls. Att privat vård hävdar sig mycket väl jämfört med offentlig vård har visats i flera studier, t.ex. av vuxentandvården (Jönsson och Karlsson, 1994) och av specialistvården i Stockholmsområdet (Svalander och Lindqvist, 1996). Inte minst anger personal inom den privata vården i en rad undersökningar att de trivs mycket bättre än i den offentliga och att de anser att den privata vården har högre effektivitet.

Figur 6.2
Antal försäkringstagare med privata sjukförsäkringar 1981–1997, tusental.



Källa: Egen sammanställning. År 1981 var antalet försäkringstagare så lågt (25 personer) att det inte syns i figuren. Se även Rehnberg och Garpenby (1995) för liknande uppgifter fram till och med 1994.

En enkel reformväg är att bygga vidare på den utveckling som ändå, sakta men säkert, är på väg. Än så länge tecknas sjukvårdsförsäkringar av företag åt sina anställda. Försäkringen är inte avdragsgill i bolaget, men betraktas inte heller som en löneförmån som beläggs med arbetsgivaravgift och löneskatt. Anledningen till denna konstruktion har varit att företaget har betraktats som den som gynnas av att de anställda snabbare kommer tillbaka till arbetet när de behöver vård. Men snabbare vård har självfallet även ett stort privat värde, och man kan fråga sig varför de som inte ar-

*Gör sjukvårdsförsäkringar
avdragsgilla ...*

*... eller ge ersättning till den
sjukvård som försäkrings-
bolagen organiserar*

betar, eller arbetar hos en arbetsgivare som inte är intresserad av att erbjuda de anställda snabbare vård, skall ges ogynnsamma villkor för att teckna en försäkring som i slutändan spar pengar åt landstinget. Ett förslag är att staten ger alla samma villkor genom att ge avdragsrätt för sjukvårdsförsäkringar. Ett alternativ, som enskilda landsting kan genomföra, vore att ersätta den sjukvård som försäkringsbolagen organiserar med en procentandel av vad den skulle ha kostat i landstingets regi. Detta förorsakar en kostnad för landstingen, men samtidigt blir försäkringarna billigare, varvid fler köper sådana, och landstingens sjukvård avlastas. I slutändan får landstingen då ändå ett bättre ekonomiskt läge, eftersom vårdkostnader i egen regi minskar med mer än vad ersättningarna för försäkringsbolagens behandlingar ökar.

En sådan reform förstärker en trend som redan finns. Den kräver därför inga snabba omvälvande organisationsförändringar. Men landstingssjukvård utsätts ändå för en gradvis ökande konkurrens. Även de som behandlas i landstingens regi gynnas om konkurrensen stimulerar förbättringar i landstingens vård. I förlängningen kan detta leda till att det växer fram ett fungerande alternativ till landstingens sjukvårdsorganisation. I ett sådant framtida läge kan det finnas helt andra förutsättningar att låta landstingssjukvården utvecklas till bara en konkurrent bland många.

Ett särskilt skäl till en reform av det här slaget är också att alltfler kan söka vård utomlands och avkräva landstingen kompensation. Enligt EG-förordning 1408, numera svensk lag, får försäkringskassan inte neka att betala för vård utomlands om en patient inte kan få vård inom normal tid i sitt eget land.

*Alternativet att söka sig
utomlands*

Konsumentmakt inom äldreomsorgen

Utifrån diskussionen ovan om kvalitets- och valfrihetsproblemen inom äldreomsorgen torde ett självklart inslag i en reform vara att människor ges större utrymme att välja och även betala för hur de lever och bor inom äldreomsorgen.⁹ Detta kan göras utan att tumma på principen att själva vårddelen inom äldreomsorgen skall tillhandahållas oberoende av den enskildes ekonomiska resurser.

Ett sätt att genomföra detta på är att införa ett system med äldre vårdspeng, som ger äldre större möjligheter att själva få välja ut-

*Utrymme att välja hur man
skall leva och bo inom
äldreomsorgen ...*

... kan lösas av ett system med äldrevårdspeng

Lika vård för alla, samtidigt som var och en betalar för att leva och bo själv

Stora finansieringsbehov

Skattehöjning?

Skattehöjning med fondering?

Frivillig försäkring?

förare av äldreomsorgen. Dessa utförare är garanterade en äldrevårdspeng som kommunen betalar. I Österrike finns t.ex. ett system där kommunen fastställer vårdbehovet enligt sju nivåer, vilka sedan ger rätt till motsvarande vårdersättning. Att kommunen fastställer vårdbehovet förhindrar att vårdkostnaderna skenar iväg.¹⁰

En sådan äldrevårdspeng upprätthåller principen om lika vård för alla. Men den är också lätt förenlig med tanken att var och en betalar för att leva och bo själv. Att leva och bo skall inte kosta mer inom äldreomsorgen än under tiden före äldreomsorgen. Detta innebär att den pension inklusive bostadstillägg som alla har också torde räcka till att leva och bo inom äldreomsorgen.

För att skapa reella valmöjligheter kräver detta emellertid att man faktiskt får behålla sin pension utan att den äts upp av inkomstrelaterade äldreomsorgsavgifter. Här uppstår dock ett problem. Skulle de inkomstrelaterade avgifterna slopas, skulle detta föra med sig ett finansieringsbehov på ungefär 5 miljarder kronor i dagsläget. Detta måste då läggas till det finansieringsbehov på runt 60 miljarder kronor som enligt diskussionen ovan kan behövas i den framtida äldre- och sjukvården.

Det vanligaste förslaget i diskussionen om finansieringsbehoven av äldreomsorgen har varit en skattehöjning, som ofta på ett vilseledande sätt kallas äldreomsorgsförsäkring. Tyskland har t.ex. infört en sådan försäkring som i grunden innebär ökade sociala avgifter. Med intäkterna finansieras en ersättning för äldreomsorgskostnader upp till ungefär 6 000 kronor i månaden. En variant på detta som figurerat i diskussionen är att skattehöjningen fonderas. Avkastningen på fonderingen bidrar sedan till finansieringen av äldreomsorgen. I Fölster (1998) redovisas en kalkyl som tyder på att ett inslag av fondering kraftigt minskar den skattehöjning som annars skulle krävas.

Till viss del kan ett alternativ till en skattehöjning vara en frivillig försäkring. För kunden kan en sådan försäkring vara enkel. Kunden betalar en försäkringspremie, antingen löpande under arbetslivet eller som en klumpsomma efter pensioneringen. Därmed köper kunden dels rätten till den valda utformningen på leva och bo, dels en inkomstgaranti som kommunen måste beakta i avgiftsättningen. Några aspekter på en sådan frivillig försäkring beskrivs i rutan nedan.

En frivillig äldreomsorgsförsäkring

Försäkringsbolagen köper eller organiserar äldreomsorgstjänster ungefär som de idag köper privat sjukvård för de som tecknar sjukvårdsförsäkringar. De täcker sina kostnader för äldreomsorgen med försäkringsavgifterna, avkastningen på de fonderade försäkringsavgifterna och vårdpengen.

Kommunerna tar fortfarande ut en äldreomsorgsavgift för de personer som får vårdpengen. Men de ersättningar eller åtaganden som försäkringsbolagen har gentemot försäkringstagaren får inte av kommunen räknas in i den inkomst som ligger till grund för beräkningen av äldreomsorgsavgiften. Eftersom detta innebär att kommunerna förlorar en del av sina avgiftsintäkter kompenseras de i stället med en avgift som tas ut som en andel av försäkringspremien.

Försäkringen läggs upp som kapitalförsäkring, dvs. eventuell skatt eller avgift tas ut vid inbetalning. Därmed undviks problemet att försäkringen kan blir svåröverskådlig då skattebelastningen ändras med tiden.

I likhet med vårt förslag om en sjukvårdsförsäkring erhålls med en möjlighet till frivillig äldreomsorgsförsäkring ett system som ger individen valfrihet och möjlighet att förutse och styra den egna ekonomiska situationen. Och detta uppnås utan att försämra kommunernas ekonomi eller försvåra det långsiktiga finansieringsproblemet, vilket skulle vara fallet om avgiften bara slopas. Tvärtom, eftersom den uppläggningskostnaden kompenseras kommunerna även för framtida avgiftsbortfall, och pensioner allmänt stiger, kan ett sådant system på sikt spara ungefär 15 miljarder kronor om året – enligt en kalkyl i Fölster (1998) – jämfört med en lösning som bygger på avskaffade avgifter.

Försäkring kan på sikt spara 15 miljarder om året

Slutsatser

Under nästan två decennier har sjukvården brottats med stora brister i tillgänglighet. Detta både under perioder då rikliga ekonomiska resurser funnits och under nedskärningstider. Vi har fö-

reslagit att kompletterande försäkringar tillåts i större utsträckning, vilket förbättrar tillgängligheten, men också landstingets ekonomiska läge och därmed förmåga att ge god vård även för de som inte tecknar en tilläggsförsäkring. På sikt innebär en ökad användning av tilläggsförsäkringar att det växer fram livskraftiga alternativ till landstingssjukvården, som då kan få rollen som en av flera konkurrerande vårdproducenter.

Även inom äldreomsorgen finns problem med tillgänglighet, kvalitet och valfrihet. Därtill kommer hotet om ett betydande finansieringsproblem längre fram. Vi föreslår en vårdpeng inom äldreomsorgen som skapar förutsättning för en ökad valfrihet. Därtill föreslår vi att kompletterande försäkringar tillåts. Dessa kan då även bidra till att lösa finansieringsproblemet, även om de inte kan lösa det fullt ut.

Noter

- ¹ Se t.ex. SCB (1998). Många andra kvalitetsdimensioner inom sjukvården är mer svåråtgångade. Man har t.ex. gjort jämförelser av hur nöjd befolkningen i olika länder säger sig vara med sjukvården. I en av de senaste studierna visar sig framförallt danskar, men även finländare, vara mer nöjda med sin sjukvård än svenskar. Men svenskar är mer nöjda än man är i t.ex. England. Se LSE Health, som redovisas i Arvidsson och Jönsson (1997).
- ² I Stockholms landsting behölls det s.k. DRG-systemet (diagnosrelaterade grupper) formellt, men ett tak på ersättningen till sjukhusen sattes, vilket ryckte undan motiven för att producera mer än taket. I DRG-systemet ersätts sjukhusen med ett fast belopp för varje sjukdomsdiagnos som behandlas, oavsett den faktiska behandlingens kostnad.
- ³ I ett ovanligt skarpt formulerat brev till regeringen har Socialstyrelsen i oktober 1998 krävt kraftåtgärder och lagändringar för att öka skyddet mot det som förr kallades sjukhussjuka, numera vårdrelaterade infektioner. Enligt citat i Dagens Nyheter 23 oktober 1998 säger Peet Tuell vid Socialstyrelsens smittskyddssektion: "Under lång tid har vi trott att läget var under kontroll i Sverige. Men det stämmer inte längre. Vi ligger numera långt efter de flesta andra länder när det gäller satsning på sjukhushygien."
- ⁴ Också inom äldreomsorgen finns en stark koppling mellan undernäring och matstandard. Socialstyrelsen konstaterar i en undersökning av 44 sjukhem att de flesta, trots uppmärksamheten kring undernäringsproblematiken, har mycket bristfälliga rutiner för att förebygga undernäring. Bland annat kritiserades avsaknaden av viktkontroll och läkarövervakning vid undernäring samt för tidig kvällsmat som inte mättar och som ofta inte är vad de äldre ville äta (enligt referat i Svenska Dagbladet 30 oktober 1998).
- ⁵ Ett annat exempel är taxiresorna till sjukvården. Färdtjänsten har försämrats kraftigt. Samåkning med andra färdtjänstresenärer gör att den vårdsökande kan få snurra runt på olika omvägar och därför kan ha svårt att använda färdtjänst när t.ex. läkartider skall passas. Färdtjänstresorna får dessutom inte bokas i förväg för hemresa vid läkarbesök, vilket innebär långa väntetider för att åka hem.

- Regeringen tog vid årsskiftet 1997/98 bort färdtjänsten från socialtjänstlagen, vilket innebar att det inte längre finns någon tillsynsmyndighet som klagomål om färdtjänsten kan riktas till (enligt referat i Svenska Dagbladet 25 oktober 1998).
- ⁶ När de höga amerikanska sjukvårdskostnaderna har korrigerats för prisskillnader (dvs. framförallt löneskillnader), framstår de som helt i linje med vad man skulle förvänta sig givet USA:s BNP-nivå. Detsamma gäller även Sverige. Mer systematiska länderjämförande studier har inte kunnat belägga skillnader i sjukvårdskostnader till följd av t.ex. privata sjukvårdsförsäkringar eller prestationsrelaterade ersättningar (Jönsson m.fl., 1995). Den till synes stora skillnaden i sjukvårdskostnad mellan Sverige och USA hänför sig således i slutändan till att USA har högre BNP och höga relativlöner för sjukvårdsanställda. En hög relativlön är effektiv om samhället önskar att begåvade personer som har goda karriärmöjligheter inom andra fält istället blir läkare och sjuksköterskor.
- ⁷ Enligt en jämförelse av sjukhusen i Sverige som Ernst Jonsson (1993) gjort på uppdrag av Spru (Hälso- och sjukvårdens utredningsinstitut) har ersättningsystemet haft stor inverkan på sjukhusens utveckling. Sjukhus som ersätts per prestation anses betydligt mer produktiva än anslagsfinansierade sjukhus. En jämförelse av vårdkvaliteten visar samtidigt att de som ersätts per prestation har en likvärdig kvalitet med de anslagsfinansierade.
- ⁸ Ett exempel är Kommunalarbetsförbundets undersökning av 300 undersköterskor, vårdbiträden och sjuksköterskor inom den privata vården, varav de flesta varit offentligt anställda och följt med arbetsplatsen när den privatiserats (enligt referat i Svenska Dagbladet 21 oktober 1998). Bland annat bedömdes karriärmöjligheter, möjligheter att påverka arbetssituationen och många andra dimensioner väsentligt mer positivt i den privata vården.
- ⁹ Enligt Socialstyrelsen (1996) finns idag inget samband mellan taxerad inkomst och boendestandard/boendekostnad inom äldreomsorgen.
- ¹⁰ I Storbritannien infördes en äldrepening utan sådan ransonering, vilket ledde till en snabb ökning av antalet vårdplatser, och därmed även av totalkostnaderna. I viss mån var detta emellertid en avsedd effekt.

Referenser

- Arvidsson, Göran och Jönsson, Bengt (1997), *Politik och marknad i framtidens sjukvård*. Stockholm: SNS Förlag.
- Fölster, Stefan (1998), *Kommuner kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1998:15. Stockholm: Fritzes.
- Jonsson, Ernst (1993), *Konkurrens inom sjukvården. Vad säger forskningen om effekterna?* SPRI rapport nr 350.
- Jönsson, Bengt m. fl. (1995), "New Directions in Health Care Policy", *Health Policy Studies*, nr 7, OECD.
- Jönsson, Bengt och Karlsson, Göran (1994), *Tandvården – en ekonomisk analys*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rehnberg, Clas och Garpenby, Peter (1995), *Privata aktörer i svensk sjukvård*. Stockholm: SNS Förlag.
- SCB (1998), *Patientupplevd kvalitet*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Socialstyrelsen (1996), *Äldreomsorgens avgifter*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. Rapport 1996:6. Stockholm.
- Svalander, P.-A. och Lindqvist, R. (1996), *Kostnadsjämförelser privata-offentliga läkarmottagningar*. Stockholm: Landstingsförbundet.

7 Företagaren i konsumentens tjänst

Uppstår generella konkurrenshinder om för få vill bli företagare?

Dominerande företag inget säkert tecken på konkurrenshinder

Inträdeshindrens växande betydelse för bristen på konkurrens

Tidigare kapitel har visat på betydelsen av hinder för konkurrens inom många olika marknader. I detta kapitel skall vi undersöka de mer generella konkurrenshinder som kan uppstå om för få personer vill bli företagare. Risken finns då att konkurrenstrycket blir svagt på många marknader även om det inte finns något marknadsspecifikt konkurrenshinder.

Under senare år har en viss omvärdering av betydelsen av olika konkurrenshinder skett i den nationalekonomiska analysen. En hög marknadskoncentration, eller förekomsten av dominerande företag, måste inte alltid vara ett tecken på konkurrenshinder. Att företag som IKEA eller Microsoft blir så dominerande är ju delvis en följd av att de har varit effektivare än andra företag, och att de därmed rentav kan ha haft en prispressande effekt på marknaden.¹ I vilken mån marknadsdominans blir ett konkurrensproblem har därför alltmer betraktats utifrån vilka inträdeshinder som finns.

Till inträdeshindren räknas naturliga förhållanden som i varierande grad försvårar inträde för nya konkurrenter på olika marknader. Till dessa hör stora investeringar i FoU som behövs i vissa tekniktunga branscher, storskaliga anläggningar och marknadsföring. Ofta är olika regleringar orsak till marknadsspecifika hinder. Gemensamt för dessa hinder är emellertid att de avser enskilda marknader.

Men det kan också finnas mer generella hinder för inträde av nya företag. Om villkoren är ogynnsamma för blivande företagare kan följderna tänkas bli ett svagt konkurrenstryck på många marknader, som inte nödvändigtvis kan knytas till marknadsspecifika inträdeshinder.

Hur påverkar ett lågt företagande priser och inkomster?

I Konjunkturrådets rapport 1998 diskuterades generella etableringshinder från företagarens perspektiv. Det visades att höga skatter, ett lågt hushållssparande och andra inslag i välfärdsstatsbygget har motverkat företagandet.

I detta kapitel undersöks betydelsen av ett lågt företagande från konsumentens perspektiv. Ett lågt företagande kan innebära ett lågt konkurrenstryck och därmed höga priser. Ett lågt företagande kan även inverka negativt på konsumenternas inkomster. Men har Sverige ett lågt företagande? I sista avsnittet visas att andelen företagare i Sverige har stagnerat.

Fler företagare ger lägre priser och högre inkomster

– Priserna: nya företag ökar utbudet av varor och försvårar monopolprissättning

Enligt gängse nationalekonomisk teori leder inträde av nya företag på en marknad till lägre priser av två skäl. Dels ökar utbudet av producerade varor eller tjänster, dels minskar företagens möjligheter att enas om monopolistisk prissättning.² Denna slutsats är också empiriskt välbelagd i forskningslitteraturen. I en analys av prissättning i olika svenska industribranscher visades t.ex. att existensen av fler företag, eller nyinträde av nya företag, tydligt sänkte priserna (Fölster och Peltzman, 1997). Sambandet kompliceras emellertid av att hög marknadskoncentration inte med automatik leder till höga priser. En hög koncentration kan ju vara följden av att ett ledande företag framgångsrikt ökat produktiviteten och sänkt priset. I själva verket tyder studien på att marknader med låga priser ofta har en hög koncentration bland de största företagen, men ett rikligt inträde av nya konkurrenter.

Även antalet företagare i en bransch påverkar prisnivån

Nya konkurrenter behöver inte vara entreprenörer eller nyföretagare. Men det finns också belägg för att antalet företagare har betydelse för prisnivån. Bresnahan och Reiss (1991) visar t.ex. i en undersökning av amerikanska detaljhandels- och tjänsteföretag, som typiskt drivs av enskilda företagare, att priserna var klart lägre ju fler konkurrerande företagare som fanns i förhållande till befolkningsmängden. Den andra och tredje konkurrenten hade störst prisdämpande effekt. En svensk studie längs samma linjer undersöker konkurrensen mellan bilskolor i svenska kommuner (Asplund och Sandin, 1999). Studien visar tydligt att körlektioner-

na blir billigare ju fler körsolor som konkurrerar om en given befolkning.

Nya konkurrenter med nya produkter ruskar om marknadens struktur

Inträde av nya företag är en drivkraft för strukturomvandling

I högteknologiska branscher är det vanligt att nya konkurrenter träder in på marknader med helt nya och bättre produkter som ruskar om marknadens struktur och i slutändan kan föra med sig stora vinster för konsumenten.

Ett exempel: Konsumrörelsen framväxt ...

Men även inom branscher som inte är högteknologiska syns då och då samma fenomen. Ett historiskt exempel är den omdaning som skedde inom livsmedelshandeln när Konsumrörelsen startade. Då lyckades man sänka priser och erbjuda nya produkter, till stor del genom att kringgå befintliga grossister i en livsmedelsdistribution som präglades av en rad konkurrenshinder. Under en övergångsperiod kunde de orter som kommit igång med förnyelsen åtnjuta betydligt lägre priser.

... ledde till lägre priser på etableringsorterna

Även idag skiljer sig priserna mellan olika regioner i Sverige väsentligt. HUI (1997) visade i en jämförelse av sju orter på en betydande prisspridning. Konsumentverket (1997) uppmätte prisskillnader mellan 32 orter på upp till 29 procent. Pensionärens Riksorganisations (PRO) prismätning (vecka 11 1997) av 32 produkter visade 18 procents prisskillnad mellan det dyraste (Jämtland) och det billigaste länet (Göteborgs- och Bohus län).

Även idag är spridningen i livsmedelspriser stor

Till viss del kan skillnaderna förklaras av olikheter i befolkningstäthet och andra strukturella faktorer, men mycket tyder på att den viktigaste förklaringen är att en strukturomvandling med nyetablering av dagligvarubutiker har skett eller tillåtits ske i mycket större omfattning på vissa håll än på andra. En etablering av lågprisaffärer har på sina håll lett till betydande prissänkningar.

Den viktigaste förklaringen till prissänkningar tycks vara om nyetablering har ägt rum

Strukturomvandlingen hade under lång tid hindrats av bl.a. plan- och bygglagstiftningen som gav kommuner möjlighet att stoppa nyetablering av livsmedelsbutiker. Dessa inträdeshinder betydde inte nödvändigtvis att det fanns för få butiker, men framförallt hindrade de en strukturförändring mot billigare och effektivare butiker samt konkurrens från nya aktörer. Detta kan delvis bero på att vissa kommuner har bromsat konkurrensen genom att hindra inträde av nya dagligvarubutiker.

Detta bidrog till en i internationell jämförelse extrem koncentration av livsmedelshandeln i de tre stora kedjorna.³ Som synes i

*Extrem koncentration i
partihandeln*

tabell 7.1 innebär detta inte att Sverige har färre butiker i livsmedelshandeln. Däremot är partihandeln väldigt koncentrerad. ICA, KF och DAGAB står för 90 procent av utbudet i dagligvarubutikerna. I tabell 7.1 visas ett s.k. HHI-index, vilket är ett vanligt koncentrationsmått som tar hänsyn till antalet företag och marknadsandelarnas fördelning. För att ge perspektiv åt siffrorna kan nämnas att de amerikanska konkurrensmyndigheterna (Federal Trade Commission) brukar ingripa när HHI-indexet överstiger 1 800. Koncentrationen inom svensk partihandel för livsmedel ligger på 2 945. Till detta kommer även att ett fåtal stora företag, med Lantbrukskooperationen i spetsen dominerar förädlingsledet. McKinsey (1992) visade t.ex. på låg produktivitet framförallt i livsmedelsproduktionen jämfört med bästa land. I själva verket hade Sverige enbart 58 procent av USA:s produktivitetsnivå.⁴

Tabell 7.1
**Koncentration inom
detalj- och partihandel,
tre olika mått.**

Mått	HHI-index för partihandeln	Marknadsandel för de tre största livsmedels- kedjorna i procent	Antal detaljister per miljoner invånare
Sverige	2 945	68	940
Frankrike	1 164	38	970
Storbritannien	599	49	810
USA	202		

Anm: HHI-index står för ett s.k. Herfindahlindex, vilket beräknas som summan av kvadraten av respektive företags marknadsandel.

Källa: SOU 1996:144.

Etableringshindren har emellertid luckrats upp väsentligt sedan dess. På vissa håll har detta lett till ett betydande nyinträde av konkurrenter och lågprisaffärer som där sänkt priserna väsentligt. Detta kan vara ett tecken på att möjligheterna, intresset och regionala förhållanden i de generella etableringshindren för företagare varierar. I Konjunkturrådets rapport 1998 visades att det inom Sverige finns stora regionala skillnader i huruvida en god eller ond cirkel för företagande uppstår.

Företagandet ökar konsumentens inkomster

För konsumenten är låga priser enbart en sida av ökad konkurrens och företagande. Om fler blir företagare kan detta också påverka hur inkomsterna utvecklas. Anmärkningsvärt nog har inte frågan

Fler företagare kan öka sysselsättningen

Produktivitetshöjande innovationer kan ha externa effekter

Företagarna mer produktiva än de var som anställda

Empiriskt samband mellan andel företagare och inkomster?

Ökad företagandel med 1 procentenhet tycks öka inkomsten per capita med drygt 1 procent

Orsaksanalys pekar på att antalet företagare ökar inkomsterna, och inte tvärtom

om företagares betydelse för den allmänna inkomstutvecklingen rönt mycket uppmärksamhet inom nationalekonomisk forskning.

I Konjunkturrådets rapport 1998 visades att sysselsättningen gynnas av att fler blir företagare. Sambandet med sysselsättningen har också bekräftats i flera andra studier. En ökad sysselsättning innebär att fler har inkomster och att lönerna i jämvikt ligger högre än de hade gjort vid lägre sysselsättning.

Därtill kommer att företagare kan ha externa effekter på andras inkomster. Om fler startar företag med produktivitetshöjande innovationer, har detta självfallet betydelse även för de anställdas inkomster. Därtill kommer att fler företagare kan leda till ökade genomsnittliga inkomster därför att företagarna själva är mer produktiva och har högre inkomster än de hade haft som anställda.⁶

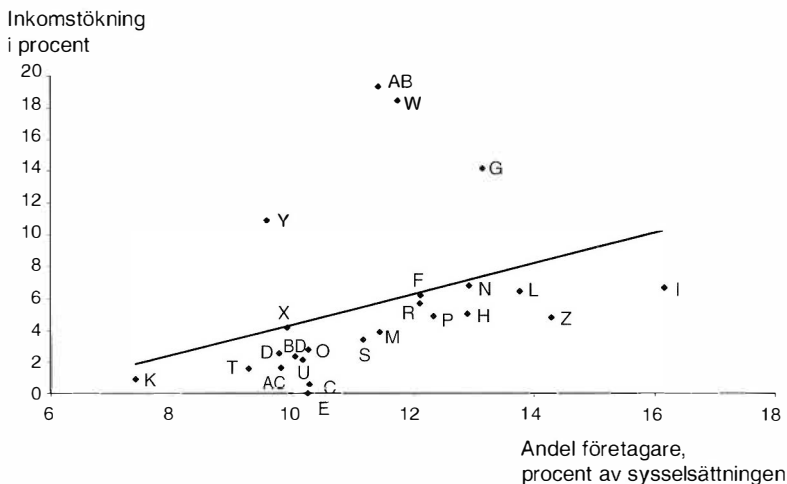
Dataunderlaget avseende OECD-ländernas företagandel är dessvärre alltför begränsat för att dra vetenskapligt säkra slutsatser om sambandet mellan tillväxt och företagandelen. Därför har vi undersökt sambandet genom att se på andelen företagare och inkomsterna (förvärvs- och kapitalinkomster) i de svenska länen under tjugoförperioden 1976–1995.⁷ Som företagare räknas här personer som arbetar i företag som de själva äger. Att sambanden studeras på länsnivå har sin grund i att sysselsättningen i enskilda kommuner skiljer sig mycket beroende på att människor ofta bor och arbetar i olika kommuner. Sysselsättningen på länsnivå påverkas obetydligt av detta förhållande. Däremot finns skillnader mellan länen, såsom befolkningstäthet och löner, som ger olika förutsättningar för att skapa arbeten. Dessa skillnader har beaktats.⁸

Analysen illustreras i figur 7.1. Efter korrigeringar för de strukturella faktorerna erhålls sambandet som visas där. Analysen skall tolkas så att en ökning av företagandelen med 1 procentenhet (av sysselsättningen) ökar inkomsten per capita i länet med drygt 1 procent när hänsyn tagits till strukturella och konjunkturella variationer.

Men regressionen avgör inte frågan om orsakssambandets riktning. Visserligen har strukturella skillnader kontrollerats för i regressionen. Men det skulle kunna bero på att det är inkomstökningar som ger upphov till fler företagare. En orsaksanalys stödjer emellertid tanken att en ökning av antalet företagare ökar inkomsterna, och inte tvärtom.⁹ Det finns ett nära samband mellan fler

Figur 7.1

Samband mellan inkomstökning och antal egenföretagare i de svenska länen 1995.



Ann: Inkomstökningen är beräknad som den procentuella skillnaden mellan respektive läns korrigerade inkomst per capita och länet med lägst korrigerad inkomst per capita. Korrigeringen av inkomsten syftar till att eliminera länspecifika faktorer påverkan. För korrigeringar, se löpande texten. Länsbeteckningar: AB=Stockholms län, C=Uppsala län, D=Södermanlands län, E=Östergötlands län, F=Jönköpings län, G=Kronobergs län, H=Kalmar län, I=Gotlands län, K=Blekinge län, L=Kristianstads län, M=Malmöhus län, N=Hallands län, O=Göteborgs och Bohus län, P=Älvsborgs län, R=Skaraborgs län, S=Värmlands län, T=Örebro län, U=Västmanlands län, W=Kopparbergs län, X=Gävleborgs län, Y=Västernorrlands län, Z=Jämtlands län. AC=Västerbottens län och BD=Norrbottnens län.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB, AMS m.fl.

företagare och inkomstökningar under de efterföljande åren, men inte mellan inkomstökningar och utvecklingen av antalet företagare under de efterföljande åren.

Sammanfattningsvis vinner konsumenten på ett vitalt företagande, både därför att priser minskar och därför att inkomster ökar. Men hur vitalt är företagandet i Sverige? Den frågan behandlas i nästa avsnitt.

Fler företag, alltför få företagare

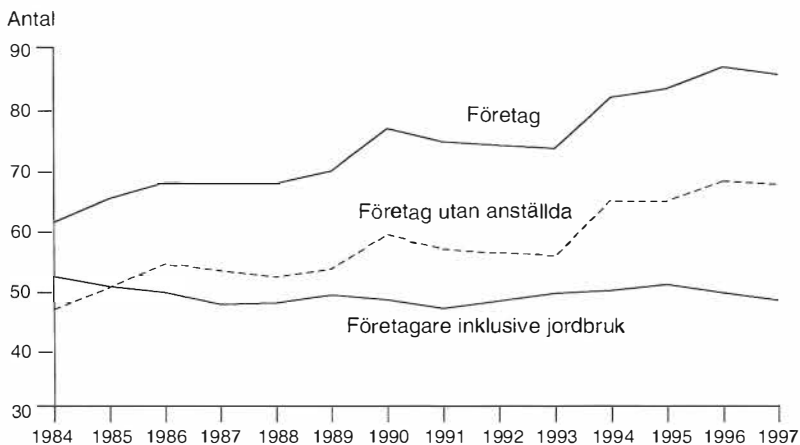
Antalet företag som har registrerats hos Patent- och Registreringsverket har ökat kraftigt i Sverige. Vid en ytlig betraktelse är detta ett gott tecken som ofta har tolkats som belägg för ett gott

Har Sverige ett vitalt företagande?

Trendmässig ökning av antalet företag, ...

... men samtidigt har antalet företagare minskat

Figur 7.2
Antal företag och företagare per 1 000 invånare 1984–1997.



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ökande antal företag utan anställda

Vid en närmare undersökning finns emellertid en naturlig förklaring. Vid beräkning av antalet företag utgår man från den formella registreringen av bolag hos Patent- och Registreringsverket. Där registreras enskilda firmor, handelsbolag och aktiebolag oavsett hur verksamheten som bedrivs ser ut. Det visar sig att den stora ökningen av antalet företag nästan helt förklaras av ett ökande antal företag helt utan anställda. Men eftersom antalet företagare har minskat under perioden vet vi att detta inte kan förklaras av ett ökat antal enmansföretag.

Istället har personer som är anställda, men som extraknacker, i ökad utsträckning registrerat bolag. Det kan bero på att det har blivit svårare att dra av en del kostnader som uppstår i samband

med extraknäck i den personliga inkomstdeklarationen.¹⁰ Det kan också hända att det har blivit vanligare i vissa yrken att extraknäck, t.ex. för läkare och domare.

Extraknäck har ökat antalet registrerade företag

Det har också blivit vanligare att företagare registrerar flera bolag för sin verksamhet. Även för detta har det tillkommit skatte-skäl. Det har t.ex. blivit vanligt att företagare bildar ett extra bolag där vinsterna samlas, för att kunna sälja det i form av en laglig skalbolagsaffär.

Vanligare att registrera flera bolag

Nästan hela uppgången av antalet företag består således av ett större antal företag utan anställda som har andra förklaringar än att företagsamheten verkligen har ökat. Några procent av uppgången kan inte förklaras på det sättet. Det förklaras i stället av att större bolag oftare har delat upp sin verksamhet på många registrerade dotterbolag.¹¹ Electrolux har t.ex. numera 500 dotterbolag, varav ett 50-tal ligger i Sverige.

Dessutom har stora företag delat upp verksamheten i många dotterbolag

Antalet företagare mäts i Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) som de personer som arbetar i företag som de till stor del själva äger.¹² Om jordbrukare räknas in har det skett en trendmässig minskning sedan 1980. Att jordbruket krymper kan ses som ett strukturellt skift bort från en näring där egenföretagandet är vanligt. Under tiden har det emellertid också skett strukturella skift till näringar där egenföretagandet är vanligt. Konsultbranschens tillväxt är ett exempel. Avregleringar har också ökat antalet företagare. Inom t.ex. taxinäringen var de flesta anställda före avregleringen, idag är de flesta egna företagare. I själva verket är det anmärkningsvärt att de avregleringar och privatiseringar som ändå har skett inte ger tydligare utslag i företagarsstatistiken.

Strukturella skift till branscher med högt egenföretagande ...

... borde ha lett till stor ökning av antalet företagare

Till detta kommer att det har skett en kraftig ökning av starta eget-bidraget under åren 1991–1995. Som figur 7.2 visar är detta också den enda period då antalet företagare har ökat. Möjligen är detta också en del av förklaringen till varför antalet företagare har minskat så kraftigt under de senaste tre åren. Många av de som startar eget lägger ner verksamheten ganska snabbt. Så länge starta eget-bidrag expanderade var det fler arbetslösa som blev företagare än som lade ner verksamheten. Men efter att expansionen hade upphört kom den långsiktiga trenden att återigen dominera.

Dessutom har starta eget-bidrag expanderat under första hälften av 1990-talet, ...

En annan förklaring kan vara att skatterna faktiskt sänktes

*... samtidigt som skatter
sänktes*

i samband med skattereformen 1990/91, vilket kan ha gjort det mer förmånligt att bli företagare under åren därefter. Efter 1995 har skatterna överlag stigit igen, vilket skulle stämma väl med minskningen av företagandet. I Konjunkturrådets rapport 1998 visades att det finns ett nära samband mellan skatter och företagandelen i OECD-länderna, men också i de svenska länen. Sedan dess har sambanden bekräftats i flera andra internationella studier. Exempelvis har Carrol m.fl. (1998), med utgångspunkt i amerikanska förhållanden, visat att höjda skatter har en kraftig negativ effekt på företagares benägenhet att expandera. Skatter och regler för också med sig betydande personliga risker. Förutom pappersarbete är det lätt att göra misstag när reglerna är krångliga. Även misstag utan uppsåt som man själv eller ens revisor gör kan leda till mycket papperstrassel, höga advokatkostnader, höga böter och i värsta fall fängelse. Riskerna uppfattas som så stora att många företagare känner sig tvingade att ta en försäkring mot advokatkostnader vid skattetvister. De ännu större kostnaderna i form av pappersarbete, straffavgifter och förlorad goodwill går inte att försäkra sig mot. Dessa risker behöver ingen anställd leva med.

För den egenföretagare som anställer någon mångfaldigas den risk. Pappersarbetet omfattar då bl.a. kollektivavtal, avtal med AMF, försäkringskassan och uppbördsdeklaration. I samtliga fall kan det bli fel och digra påföljder uppstå. Självklart skall egenföretagaren också med sin egen inkomst som insats ta ansvar för att den anställda erhåller sin lön om denne t.ex. blir sjuk ofta eller vid tillfälliga efterfrågesvackor.

Försvagad företagsamhet

Sammanfattningsvis har antalet företagare minskat särskilt kraftigt under de senaste åren. Antalet formellt registrerade företag har visserligen ökat, men företagsamheten har ändå försvagats.

Lågt antal företagare en förklaring till högt prisläge och svag inkomstutveckling

Slutsatser

Nya företags inträde på marknader ökar konkurrensen. På vissa marknader finns specifika inträdeshinder, men om få vill bli företagare kan detta skapa en mer generell brist på nyinträde, och därmed även bristande konkurrens. Att antalet företagare i Sverige ligger kvar på en relativt låg nivå kan vara en bidragande förkla-

ring till det höga prisläget och även till den svaga inkomstutvecklingen.

I Konjunkturrådets rapport 1998 undersöktes närmare vilka institutioner och spelregler som hindrar fler från att bli företagare. De förslag som framfördes där är lika aktuella nu: lägre inkomstskatt, enkelbeskattning av företagsvinster, slopad förmögenhets-skatt, bättre incitament till sparande och förmögenhetsbildning, mer flexibel arbetsrätt och att företagande i ökad utsträckning tillåts i den stora delen av tjänstesektorn som är mer eller mindre monopoliserad av den offentliga sektorn.

Förslag: lägre inkomstskatt, enkelbeskattade företagsvinster, mer flexibel arbetsrätt m.m.

Noter

- ¹ Empiriska studier har därför också haft svårt att belägga statistiska samband mellan marknadskoncentration och höga priser (se Fölster och Peltzman, 1997, för en sådan studie och en genomgång av litteraturen).
- ² Teorin pekar emellertid också på undantag från denna slutsats. Om det t.ex. finns skalfördelar kan ett större antal företag innebära högre kostnader.
- ³ Andra faktorer har också spelat en roll i denna utveckling. En sådan faktor är att det inte finns lika stort utrymme i länder med mindre befolkningsunderlag för ett stort antal grossister.
- ⁴ En invändning mot denna beräkning har dock varit att de lantbrukskooperativa företagen delar ut vinst i form av högre avräkningspriser, vilket minskar det registrerade mervärde som ligger till grund för produktivetsberäkningen.
- ⁵ År 1996 gavs kommunerna återigen möjlighet att stoppa etablering av livsmedelsaffärer genom att livsmedelshandeln fick ett undantag i plan- och bygglagen. Den möjligheten hade tagits bort 1992 för att inte motverka konkurrens. Skälen till återinförandet anges vara att livsmedelshandeln i vissa lägen kan behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling.
- ⁶ Några studier har rapporterat att företagare i genomsnitt tjänar mindre än anställda. Se t.ex. Rees och Shah (1986) för England och Fuji och Hawley (1991) för USA. Detta skulle kunna vara fallet eftersom det bland företagare också finns många ganska okvalificerade arbeten. Men ett sådant resultat missar samtidigt att företagare ofta behåller en hel del pengar i företaget som inte löpande redovisas som personliga inkomster. Dessa intäkter blir personliga inkomster först när bolaget säljs, och i det läget räknas inte personen som företagare längre.
- ⁷ Närmare detaljer om databasens analys redovisas i Fölster (1999).
- ⁸ I regressionen har följande kontrollvariabler lagts in: det föregående årets inkomst, länets relativlön i förhållande till genomsnittet för landet, befolkningstäthet, en dummyvariabel för varje län (som fångar svårämbara strukturella skillnader) samt en dummyvariabel för varje år (som fångar konjunkturcykler och allmänna trender).
- ⁹ En Granger-analys som testar vilken av variablerna som tidsmässigt föregår den andra har skattats. Analysen visar att inkomstökningar följer på ökningarna i företagandet.

- ¹⁰ Att bolagsskatten har sänkts har haft betydelse för småföretag, men inkomstskatten har också sänkts på marginalen, så det är oklart hur dessa skatteförändringar påverkat motiven att registrera bolag för extraknäck.
- ¹¹ Detta syns i SCB:s företagsregister, där det finns något fler företag i de mindre storleksklasserna, samtidigt som det har blivit färre företag i de största klasserna och antalet anställda i de största företagen har minskat väsentligt. Det är dock svårt att säga något mer exakt om utvecklingen utifrån företagsregistret, eftersom det finns en stor diskrepans gentemot den vanliga sysselsättningsstatistiken från AKU. År 1985 fanns det enligt företagsregistret 700 000 färre sysselsatta än det fanns enligt AKU. År 1995 hade skillnaden krympt till 250 000.
- ¹² Medhjälpare är inräknade.

Referenser

- Asplund, Marcus och Sandin, Rickard (1999). "Competition in Local Markets". *Journal of Industrial Economics*, under utgivning.
- Bresnahan, Timothy F. och Reiss, Peter C. (1991), "Entry and Competition in Concentrated Markets", *Journal of Political Economy*, vol. 99, s. 977–1005.
- Carroll, Robert, Holtz-Eatkin, Douglas, Rider, Mark och Rosen, Harvey S. (1998), "Entrepreneurs, Income Taxes and Investment", NBER Working Paper nr 6374.
- Fuji, Edward T. och Hawley, Clifford B. (1991), "Empirical Aspects of Self-Employment", *Economics Letters*, vol. 36, s. 323–329.
- Fölster, Stefan (1999), "Do Entrepreneurs Create Jobs?". Forskningsrapport, Handelsutredningsinstitut, Stockholm.
- Fölster, Stefan och Peltzman, Sam (1997) "The Social Cost of Regulation and Lack of Competition in Sweden". Kapitel 8 i Freeman, Richard, B., Topel, Robert och Swedenborg, Birgitta (red.), *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HUI (1997). "Prisspridning i dagligvaruhandeln". Forskningsrapport S30. Handelsutredningsinstitut, Stockholm.
- Konsumentverket (1997). "Resultatrapport hushållens matinköp – undersökningar i 32 orter under vecka 10–15, 1997", Stockholm.
- McKinsey Global Institute (1992). *Service Sector Productivity*. Washington, D.C.: McKinsey & Company Inc.
- Rees, Hedley och Shah, Anup (1986), "An Empirical Analysis of Self-Employment in the U.K.", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 1, s. 95–108.
- SOU 1996:144. *Ökad konkurrens i handeln med livsmedel*. Stockholm: Fritzes.

8 Regleringar, kluster och industriell förnyelse

Svensk sysselsättningsstagnation i stark kontrast mot USA:s utveckling

Varför?

Studera sambandet mellan tillväxt och industriell dynamik

I de föregående kapitlen har vi diskuterat hur en avreglering av marknader som är viktiga för konsumenten kan leda till betydande välfärdsvinster. För att fullt ut komma i åtnjutande av dessa välfärdsvinster måste dock konsumenten också ha möjlighet att försörja sig på inkomster från ett meningsfullt arbete. Som konstaterades i Konjunkturrådets rapport 1998 har emellertid sysselsättningsstillväxten i den privata sektorn under lång tid varit praktiskt taget obefintlig i Sverige. Stagnationen i privat sysselsättning, som har präglat flertalet europeiska länder, kontrasterar starkt med utvecklingen i USA. Karakteristiskt för sysselsättningsökningen i USA är att den domineras av industrier och företag som till stora delar inte existerade för endast ett par årtionden sedan.¹ Detta vittnar om en betydande förmåga till förnyelse och tillväxt inom amerikansk ekonomi som inte har sin motsvarighet i Europa. Frågan vi ställer oss i detta kapitel är följande: varför ser vi inte samma utveckling i Sverige och i vilken utsträckning kan bristen på förnyelse i den svenska ekonomin härledas till skillnader i regleringar?

I tidigare studier har svaret på den frågan i regel hänfört sig till skillnader i produktionskostnader och produktionsfaktorernas, särskilt arbetskraftens, större rörlighet i USA (Kazamaki Ottersten, 1999). Dessa faktorer innehåller utan tvivel delar av sanningen, men rymmer långt ifrån hela förklaringen. Vi utgår istället från de senaste rönen i studier kring tillväxt och industriell dynamik som fokuserar på vikten av ny kunskap och tillverkningsorganisation.

Utmärkande för flera av USA:s tillväxtstarkasektorer är just en

Kluster ...

... domineras av små, kunskapsintensiva och flexibla företag med höga förädlingsvärden och löner, ...

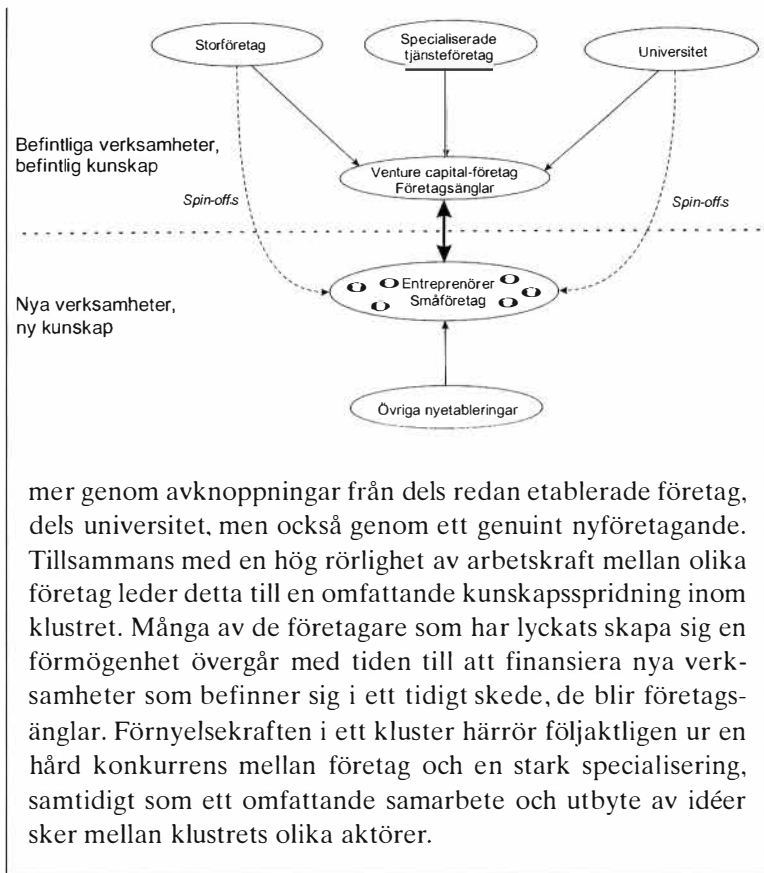
hög kunskapsintensitet, men också att tillverkningen tenderar att vara koncentrerad till vissa väl geografiskt definierade områden, s.k. kluster (se rutan nedan). Exempel på sådana är Silicon Valley och Hollywood i Kalifornien samt i viss mån Route 128 i Massachusetts. Dessa klustermiljöer kännetecknas av ett omfattande in- och utflöde av företag, flexibla kontraktsformer och en betydande arbetskraftsrörlighet. Ofta domineras klustret därför av små, kunskapsintensiva och flexibla företag, med förhållandevis höga förädlingsvärden och lönenivåer. Samtidigt kan konstateras att de företag som har varit särskilt viktiga för sysselsättningen och som på kort tid har vuxit till globala koncerner – de s.k. gasellerna (t.ex. Netscape, Oracle och Sun) – praktiskt taget uteslutande kan spåras till dessa kluster.

Mekanismer för förnyelse och tillväxt i kluster

Det saknas en enhetlig definition av kluster. Olika användare och discipliner lägger tyngdpunkten på delvis olika klusterenskaper.² Oavsett definitionen av kluster präglas dessa av vissa karakteristiska särdrag, som också kan sägas utgöra förutsättningen för klustrets utvecklingskraft. Geografisk täthet och en nära kommunikation mellan klustrets olika aktörer skär igenom flertalet definitioner. Ett ytterligare kännetecken är mångfald, dvs. förekomsten av en stor mängd specialiserade små industri- och tjänsteföretag (t.ex. inom juridik), men också statliga aktörer (t.ex. universitet, forskningssjukhus och stödorganisationer). Likaså är förekomsten av specialiserade "venture capital-företag" och "företagsänglar" typiska för dessa kluster (se figur 8.1). Eftersom kluster skär genom flera branscher är den officiella branschindelade statistiken ofta otillräcklig. Metodologiskt innebär detta att man i stor utsträckning är hänvisad till andra kompletterande källor, framförallt intervjuer och enkäter för att få en bild av klusterbildningar.

Förnyelseprocessen inom klustret är starkt marknadsdriven. Förväntningar om vinster och inkomstförstärkningar leder till ett kontinuerligt inflöde av nya företag, samtidigt som andra företag lämnar klustret p.g.a. att dessa förväntningar inte infriats eller därför att företaget överlätits. Nya företag tillkom-

Figur 8.1
Sammansättning av kluster – principskiss.



... en kombination som skapar stort politiskt intresse, ...

... men glöm inte incitamentsstrukturen!

Det ökade intresset bland politiker för kluster förklaras bl.a. av observationen att relativt höga kostnadsnivåer inte förefaller hämma tillströmningen av företag och en fortsatt dynamisk utveckling.³ Därmed stiger efterfrågan på arbetskraft och välfärds-effekterna kan direkt avläsas i termer av stigande inkomster och sysselsättning. En sådan positiv utveckling förutsätter dock en incitamentsstruktur som främjar risktagande, nyetablering och rörlighet. Det är dessa faktorer som utgör drivkraften i de starkt marknadsdrivna förnyelseprocesserna inom klustret. Utan rätt incitament kommer inte klustrets nyckelaktörer – framför allt venture capital-företag och företagsänglar – att etableras. I den svenska ekonomiska politiken har dessa marknadsbaserade mekanis-

mer i stor utsträckning ersatts med statliga insatser, en selektiv industripolitik och en omfattande regleringsapparat. Som vi kommer att diskutera i detta kapitel krävs en annan politik för att mobilisera förnyelsekrafterna i svensk ekonomi.

En jämförelse av klusterdynamiken i Sverige och USA

Sedan ett par år tillbaka pågår ett forskningsprojekt som studerar kompositionen och dynamiken i två likartade kluster (biomedicin/bioteknik och polymerer) i USA – närmare bestämt delstaten Ohio – och Sverige.⁴ Valet av delstat betingas bl.a. av att Ohio i mångt och mycket är ett "Sverige i USA", dvs. stora likheter föreligger när det gäller invånarantal, industristruktur och historisk utveckling (Braunerhjelm och Carlsson, 1998). Inte desto mindre är skillnaderna betydande mellan dessa regioner vad gäller industriell dynamik. Innan vi går in på dessa orsaker skall vi kortfattat återge huvudresultaten i ovan nämnda projekt. De kan sammanfattas enligt följande:

– Tillväxt och nya arbetstillfällen i Ohio har till största delen skapats i småföretag som är verksamma i nya, kunskapsintensiva verksamheter. Dessa nya verksamheter bygger i större utsträckning än i Sverige på kunskap som härrör ur den tidigare basindustrin. Detta gäller såväl polymertillverkning ("Polymer Valley" i Ohio härrör ur den däckindustri som var internationellt ledande under seklets första hälft) som bioteknik/medicin-klustret (kunande inom stål- och gummiindustri kompletterar särskilt biomedicintillverkningen).

– Stora skillnader med avseende på klustrens inre dynamik. Trots att nyföretagandet var högre i de svenska klustren under 1990-talet, skapades avsevärt många fler arbetstillfällen i Ohio, och dessutom var tillväxten i produktionsvolym betydligt större.⁵ Räknat per företag var sysselsättningsintensiteten i de nystartade amerikanska företagen ca 25 procent högre efter fem år.

– En relativt mindre forskningsvolym i Ohio bär upp en betydligt större produktion. Framförallt beror detta på en betydligt större mångfald när det gäller länkar mellan universitet och privat företagsamhet, särskilt venture capital-företag, vilket har möjlig-

En jämförelse mellan Ohio och Sverige

Nya verksamheterna oftare sprungna ur basindustrin i Ohio

Avsevärt fler arbetstillfällen har skapats i Ohio

Snabbare kommersialisering av FoU i Ohio

gjort en snabbare kommersialisering av forskning och utveckling (FoU).⁶

Sammantaget utmynnar studien i att betydande skillnader kan konstateras när det gäller industriell förnyelse och dynamik. Vi kommer nu närmare att undersöka om dessa skillnader kan härledas till olika regleringar och institutionella förutsättningar.

Skillnader i regleringar

Som framgår av den ovanstående jämförelsen räcker det inte med en stark FoU-sektor, en betydande kunskap inom nya teknologier (t.ex. bioteknik/biomedicin) och en relativt hög nyetablering av företag för att få igång en dynamisk och sysselsättningskapande utveckling. Till detta måste fogas institutioner och regler som leder till att ny kunskap omsätts i produktions- och sysselsättningsökningar. Mot bakgrund av de skillnader som framkom i Ohio/Sverige-studien skall vi här undersöka i vilken utsträckning dynamiken i de svenska klustren har hämmats av skillnader i de regelsystem som omgärdar följande tre områden: 1) arbetsmarknad och utbildning, 2) venture capital-företag och 3) företagsänglar.

Arbetsmarknad och utbildning

Den snabba tekniska omvandlingen och de betydande investeringarna i såväl real- som humankapital som präglar de nya tillväxtindustrierna ställer stora krav på företagets flexibilitet och anpassningsförmåga. Som en följd av detta har företagets interna organisation förändrats: flexibla arbetsorganisationer är ledstjärnan (se nedanstående ruta). I dessa organisationer betonas utveckling av företagets humankapital, decentraliserade ansvarsområden, platta och icke-byråkratiska organisationer, kommunikation och interaktion bland de anställda samt individorienterade kompensationsystem. Vikten av att införa s.k. flexibla arbetsorganisationer för att bibehålla konkurrenskraften understryks av de positiva produktivitetseffekter som konstaterats i en rad internationella studier. Även i Sverige tyder olika studier på att produktivitetseffekterna av att införa flexibla arbetsorganisationer har varit betydande.⁷

Det krävs institutioner och regler som kan ge dynamik

Flexibla arbetsorganisationer

Exempel på flexibla arbetsorganisationer

I södra Frankrike har en betydande bioteknologi/biomedicintillverkning växt upp under de senaste åren. Även Frankrikes arbetsmarknadslagstiftning utmärks dock av betydande stelheter och ett betydande fackföreningsinflytande. Hur kommer det sig då att denna typ av verksamhet har etablerats i södra Frankrike? För det första görs betydande forskningsinsatser inom detta område i Frankrike och för det andra kringgår man till stora delar befintlig arbetsmarknadslagstiftning genom olika korttidskontrakt. Alternativt kontraheras arbetstagaren som konsult eller egenföretagare. Det uppskattas att ca 85 procent av arbetskraften inom bioteknikindustrin omfattas av korttidskontrakt (The Economist, 1998). Företagens motdrag vid en rigid arbetsmarknadslagstiftning är alltså att kringgå densamma genom olika kontraktsarrangemang. Det är dock sällan som dessa är de mest effektiva avtalsformerna. En omodern arbetsmarknadslagstiftning kommer därmed att leda till ett krångligare, ofta resursförbrukande, förfarande och dessutom verka avskräckande för potentiella investerare från andra länder.

Ett annat exempel är det amerikanska företaget Intel. Verksamheten karakteriseras av en oerhört snabb teknologisk förändring och "pay-off"-tiden är ofta extremt kort. Därför är flexibilitet i alla dimensioner helt avgörande. Företaget måste snabbt kunna förändra och anpassa sin produktion och organisation. Detta gäller såväl arbetskraft som kapitalutrustning. Företagets övergripande filosofi är därför att inte arbeta med fackföreningar. Istället förs en löpande dialog mellan anställda och företagsledning. Vid en förändring av organisationen involveras anställda i hög grad i processen. Företaget bedömer tillgång till kvalificerad, högutbildad arbetskraft och relationen med anställda som viktigare än många andra faktorer när man beslutar om investeringarnas lokalisering. Av bl.a. dessa skäl har Intel förlagt sin största anläggning i Europa till Irland, där man dels har möjlighet att anställa personal med individuella kontrakt, dels har tillgång till välutbildad personal. För den här typen av tillverkning är dessa kriterier ofta mycket viktigare än

t.ex. investeringsbidrag och skattetryck. Hela personalen erbjuds också optioner och möjlighet att förvärva aktier i företaget, i kombination med en avancerad lönepolitik som baseras på vinst, prestation och ansvar inom företaget.

Mer flexibel arbetsmarknadslagstiftning i USA och facken finns främst i mogna verksamheter

När det gäller arbetsmarknaden finns betydande skillnader i det institutionella ramverket mellan Ohio och Sverige som påverkar betingelserna för nya industriers uppkomst och tillväxt. Den amerikanska arbetsmarknadslagstiftningen är betydligt mer flexibel och de amerikanska fackföreningarnas roll ofta koncentrerad till mer mogna verksamheter, som t.ex. bilindustri. De inbyggda stelheter som finns i den svenska arbetsmarknadslagstiftningen och fackföreningarnas inflytande med avseende på turordning, samråd och i vissa fall direkt vetorätt tenderar därför att begränsa framväxten av just de mest dynamiska och snabbväxande högteknologiska industrierna. Inte enbart p.g.a. att de anses skapa störningar – eller fördröjningar – i företagets dagliga verksamhet, utan också för att delar av arbetsmarknadslagstiftningen tenderar att låsa in humankapitalet i befintliga företag och därmed hindra spridning av kunskap. Dessa regleringar kan också förväntas slå hårdast mot de mindre företagen, vilka utgör kärnan i kluster.

Optioner och aktier till nyckelpersoner kan vara incitament ...

En ytterligare skillnad mellan USA och Sverige består i de kontraktsformer som används i USA för att behålla och motivera nyckelpersoner i kunskapsintensiva och nya företag. Ett vanligt förfarande för att hålla nere lönekostnaderna är att nyckelpersoner tilldelas personaloptioner och aktier i företaget. Det innebär också att dessa anställda i viss mån kommer att bära den risk som är förknippad med företagets verksamhet. En förutsättning för en sådan avtalskonstruktion är givetvis att skattelagstiftningen inte motverkar sådana incitament. I Sverige beskattades fram till 1998 personaloptioner vid det tillfälle då optionen teoretiskt kunde utnyttjas och inte då den faktiskt har utnyttjats. Det innebar dels att en fiktiv tillgång – vars värde vid det faktiska utnyttjandetillfället kunde avvika kraftigt från beskattningstillfället – beskattades, dels att utländska arbetstagare riskerade att beskattas två gånger. Dessutom beskattas värdeuppgången i personaloptioner som inkomst av tjänst och inte som inkomst av kapital, dvs. risktagande

... om inte skattelagstiftningen motverkar

genom personaloptioner beskattas hårdare än risktagande genom aktieinnehav i andra företag. För företaget tillkommer dessutom kostnader för sociala avgifter.

Utbildningssystemet och tillgång till internationellt konkurrenskraftig arbetskraft är den andra strategiska nyckelfaktorn när det gäller arbetsmarknaden. Merparten av de mer högteknologiska nya industrierna, som t.ex. bioteknik/biomedicin-företagen, har sitt ursprung i internationellt ledande universitet. För att erhålla den kritiska massa som krävs för att uppnå internationellt ledande forskning måste forskningsresurserna koncentreras till relativt få universitet. Dessutom krävs väl fungerande länkar mellan forskning och näringsliv. Även inom områden som man föreställer sig fungerar väl, t.ex. medicin, visar olika utvärderingar på brister i kunskapsöverföringen till industri och andra organisationer (Laage-Hellman, 1998).

Dessa brister i kontakterna mellan universitet och industri beror delvis på kutym och tradition inom universiteten, men även andra faktorer har hindrat uppkomsten av länkar till den kommersiella sektorn. En ”informell” reglering har utgjorts av det faktum att samarbeten med näringslivet inte uttryckligen har tillåtits i den tidigare lagstiftningen, vilket har bidragit till ett oklart rättsläge och många gånger tolkats som att sådant samarbete inte har varit tillåtet. Detta ändrades med att den s.k. ”tredje uppgiften”, som nyligen ålagts universitet och högskolor, uttryckligen påtalar att kontakterna med näringslivet skall fördjupas. Att oklarheter när det gäller rättsläget skingras är givetvis ett nödvändigt villkor, men knappast tillräckligt.⁸ För att få igång ett mer dynamiskt samarbete måste dessutom skattesystemet utformas så att det inte hämmar forskarens incitament att kommersialisera sina resultat, t.ex. genom att starta ett eget företag. Likaså är det viktigt att forskaren får tillgång till externt venture capital. I båda dessa fall utgör fåmansbolagsreglerna ett särskilt stort hinder, vilket också påverkar förutsättningarna för uppkomsten av kluster i mer generell mening.⁹ Vi kommer att redogöra för detta mer i detalj i de följande avsnitten

”Broar” driver dynamiken i kluster

Nästa område där regleringar skiljer sig mellan USA och Sverige har att göra med olika typer av ”broar”, dvs. förmedlare av kapital

Koncentrerade forskningsresurser

Länge oklart rättsläge för universitetens och näringslivets samarbete

”Tredje uppgiften” ett framsteg

Fåmansbolagsreglerna ett särskilt hinder

”Broar” i form av venture capital-företag

och kunskap mellan olika aktörer i klustret. Det är genom dessa broar de interaktiva processer som driver dynamiken i klustret kommer igång. Vi skall här koncentrera oss på venture capital-företagen. Den andra kategorin broar utgörs av statliga insatser av olika slag, vilket endast kortfattat kommer att beröras. Vi kan dock konstatera att Sverige sedan lång tid har förlitat sig på den sistnämnda typen av länkar, medan USA i högre grad fäst sin tilltro till privata venture capital-företag och andra marknadslösningar.

Venture capital

De största skillnaderna mellan riskkapital i generell mening och venture capital är att i det senare fallet sker investeringarna i onoterade företags egna kapital. Dessutom engagerar sig venture capital-företaget med en begränsad tidshorisont, i regel mellan tre och sju år, men medverkar aktivt i verksamheten, framförallt vad gäller styrelsearbete, ledning, strategi och marknadsföring (OECD, 1996).

Kreditmarknaden var länge strikt reglerad i Sverige, samtidigt som bankerna verkade på en oligopolmarknad skyddad från yttre konkurrens. Dessa storbanker prioriterade ofta sina större kunder, eftersom det då ansågs lättare att bedöma olika projekts kreditrisker och bättre insyn förelåg vad gäller kundernas solvens. Samtidigt var utbudet av venture capital praktiskt taget obefintligt, eftersom möjligheterna att bygga upp privata förmögenheter starkt begränsades av det rådande skattesystemet.

Privat venture capital är särskilt viktigt inom nya, kunskapsintensiva verksamheter, som t.ex. biomedicin/bioteknik, där investeringarna ofta är immateriella och den framtida potentialen svårbedömd. Därför krävs det en betydande specialistförmåga för att bedöma olika projekts bärkraft på marknaden. Detta gäller såväl företagens igångsättnings- som tillväxtfaser. En större mångfald och differentiering bland venture capital-företagen, en mer välutbildad analytikerkår och en hårdare konkurrens utgör grunden för en effektivare allokering av riskkapitalet i USA. Inte desto mindre räknar ett amerikanskt venture capital-företag med att högst en tredjedel av dess investeringar sker i verkligt högavkastande projekt.

Att bedöma företags igångsättnings- och tillväxtfaser kräver betydande specialistförmåga

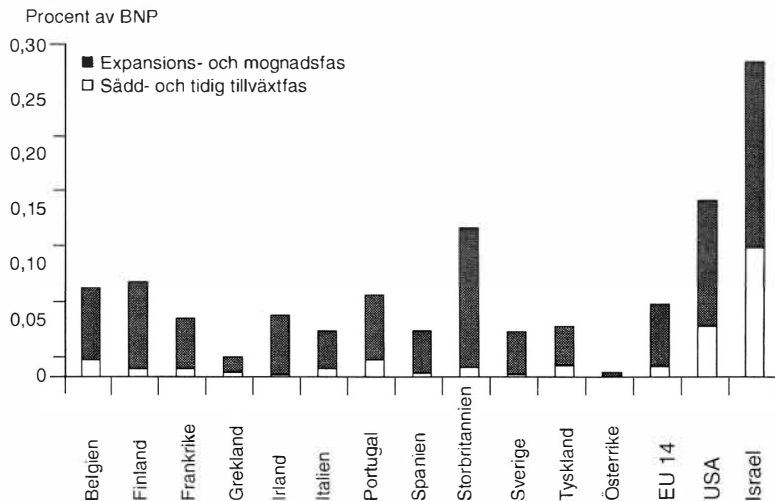
Stort behov av företagsledningskompetens och marknadskunnande

Svenska venture capital-företag går oftast in i sena faser och i mogna branscher

Vad tillför då venture capital-företaget som inte banker, försäkringsbolag, statliga institutioner och statligt riskkapital, liksom andra tänkbara finansiärer, kan bidra med? Bortsett från att tillhandahålla finansiellt riskkapital är det minst lika viktigt att förse företagen med företagsledningskompetens och marknadskunnande så att nya produkter och forskningsresultat når marknaden. I USA har detta sedan länge varit en självklar del av venture capital-företagens uppgifter. Flera av dessa arbetar aktivt med att få ut produkter på marknaden. Det är just tillförsel av "kompetent" kapital som gör "the venture capitalist" särskilt väl skickad att träda in i ett relativt tidigt skede i företagets utveckling.

Jämfört med många andra länder investerar dock de svenska venture capital-företagen i relativt sena faser och i företrädesvis mogna branscher (se figur 8.2). I USA sker investeringarna främst i nya industrier, t.ex. IT och bioteknik, som erhåller mer än 85 procent av allt venture capital. I Sverige är motsvarande siffra ca 4 procent och i övriga EU omkring 20 procent. Dessutom har trenden i USA varit att företagen går in i allt tidigare skeden, medan utvecklingen i Sverige pekar åt motsatt håll (Landell m.fl., 1998).

Figur 8.2
Fördelning av venture capital på olika investeringsfaser i ett antal länder 1997, procent av BNP.



Källa: Bannock Consulting (1998).

Tabell 8.1

Svenska venture capital-företags investeringar och strategier 1998.

	Venture capital-företagets huvudsakliga strategi				
	Investeringsfas				Totalt
	Sådd	Tidig tillväxt	Expansion	Mognad	
Antal venture capital-företag	5	22	22	8	57
Förvalt kapital (miljoner kronor)	320	3 017	18 269	24 245	45 841
Procentuell andel av förvalt kapital i respektive fas	1	7	40	52	100
Investerat kapital (miljoner kronor)	256	1 351	4 935	7 715	13 717
Procentuell andel av totalt förvalt kapital som investerats i respektive fas	0,1	2,9	11	17	31
Antal portföljföretag	32	215	286	83	616
Genomsnittsinvestering per företag (miljoner kronor)	1,8	6,9	17,3	93	–

Ann: Ovanstående siffror omfattar alla stora venture capital-företag (såväl statliga som privata), däremot kan en del mindre företag saknas och följaktligen är det troligt att en viss underskattning av de totala investeringarna föreligger. Vissa av de ingående företagens verksamhet kan delvis anses vara av investmentbolagskaraktär.
Källa: Isaksson (1998).

Tabell 8.1 illustrerar hur tyngdpunkten i de svenska venture capital-företagens investeringar är riktade mot expansions- och mognadsfasen. Endast 3 procent av investerat kapital kan hänföras till de två tidigaste faserna (sådd och tidig tillväxt).

Skillnaderna när det gäller venture capital-marknaden bottenar till stora delar i de tidigare regleringarna på kreditmarknaderna och skattesystemets utformning. Svenska venture capital-företag är skattemässigt diskriminerade i förhållande till aktie- och investmentbolag. Först beskattas eventuell utdelning från de bolag som venture capital-företaget investerat i, sedan beskattas vinsten i venture capital-företaget och slutligen beskattas finansierarnas andelar i venture capital-företaget. Till skillnad från

Svenska venture capital-företag är skattediskriminerade

den vanliga dubbelbeskattningen av aktiebolagets vinst sker följaktligen en trippelbeskattning av venture capital-företagets vinst.

Jämför med USA!

I USA är inkomst från kapital betydligt lägre beskattad än i Sverige. Om aktier i småföretag har behållits i fem år, uppgår skatten till 14 procent. Under 1997 infördes dessutom en möjlighet att skjuta på beskattningen av realisationsvinsten (onoterade aktier eller aktieinnehav i småföretag) om vinsten återinvesteras inom 60 dagar (Bannock Consulting, 1998). Liknande stimulanser för att uppmuntra investeringar i onoterade aktier har också införts i flera andra länder. I t.ex. England, som har Europas mest vitala venture capital-marknad, lanserades under 1990-talets första hälft både The Enterprise Investment Scheme (EIS) och ett system för s.k. Venture Capital Trust (VCT). Motivet bakom dessa system är att investeraren skall kompenseras för den större risk som är förknädd med investeringar i onoterade bolag. Det förstnämnda systemet (EIS) riktar sig främst till privatpersoners direkta placeringar, medan VCT är noterade företag som huvudsakligen investerar i onoterade aktier. Båda systemen bygger på att riskkompensation sker genom skattelindring. Systemen skiljer sig något när det gäller utformningen av skatteincitamenten, men generellt gäller att utdelningen är skattefri medan realisationsvinster antingen är skattebefriade (om aktierna innehas i mer än fem år) eller kan skjutas upp om vinsten används för återinvestering i onoterade aktier. För investeringar som uppgår till högst 100 000 pund medges dessutom ett generellt avdrag med 20 procent om aktierna behålls i fem år. Skillnaderna i beskattning mellan Sverige och andra länder kan, bortsett från att det hämmar utvecklingen av en venture capital-marknad, förväntas leda till att än fler svenska venture capital-företag föredrar att ha sitt säte utomlands. Risken är då uppenbar att fokuseringen på svenska företag så småningom minskar.

Jämför med England!

Större konkurrens och mångfald på den amerikanska venture capital-marknaden

Den tidigare avregleringen på den amerikanska marknaden när det gäller vilka aktörer som får investera i venture capital-fonder har också bidragit till en större konkurrens och mångfald som inte finns på den svenska marknaden. Redan år 1979 tilläts amerikanska pensionsstiftelser investera i venture capital-fonder. Amerikanska studier visar att detta starkt påverkade utbudet av venture capital (Gompers och Lerner, 1998).¹⁰ Men också efterfrågan på

venture capital ökade. Detta skedde dels genom att entreprenörer såg större möjligheter att erhålla finansiering, dels genom att kapitalbeskattningen sänktes drastiskt vid ungefär samma tidpunkt.¹¹ I jämförelse med Europa och Sverige är också amerikanska institutionella placerare betydligt mer aktiva på venture capital-marknaden. Svenska institutionella placerare kan visserligen placera mellan 5 och 10 procent av sin portfölj i onoterade aktier, men i praktiken är andelen betydligt lägre. Således har SPP endast investerat 0,1 procent av sitt kapital i onoterade aktier (Landell m.fl., 1998). En viss förändring kan skönjas på den svenska marknaden bl.a. genom att det i direktiven till den 6:e AP-fonden uttryckligen står att fonden skall bidra till riskkapitalförsörjningen.

I Sverige ofta statlig dirigering av riskkapitalet

I stället för privata venture capital-företag har Sverige förlitat sig på en högre grad av statliga insatser via olika myndigheter. För närvarande finns ca 140 olika stödformer som kan utnyttjas av svenska företag.¹² För de allra flesta företagen är dock dessa stöd helt okända och det finns heller ingen samordning av de olika stödformerna. NUTEK, tidigare STU och SIND, har varit navet i den svenska industripolitiken och förfogat över betydande medel som särskilt inriktats mot nystartade företag samt teknik och FoU-satsningar.¹³ Under senare år har dock nya organisationer med en tydligare "mäklarfunktion" tillkommit. Framförallt kan nämnas de sju Teknikbrostiftelser som bildades 1994 med löntagarfondsmedel. Andra organisationer som främjar nätverksbyggande är de s.k. Kompetenscentra, vilka består av konsortier mellan universitet/högskolor och näringslivet, samt Connect Sweden, som är ett privat initiativ vars förebild återfinns i USA där syftet är att skapa nätverk mellan universitet/högskolor och näringslivet.

I tabell 8.2 sammanfattas det skattemässiga utfallet för privatpersoner av en realisationsvinst som är att hänföra till antingen en investering i ett venture capital-företag (onoterade aktier) respektive investmentbolag (noterade aktier) eller en direktinvestering i ett noterat respektive onoterat bolag (passiv eller aktiv delägar). Vi skall nu närmare belysa de sistnämnda fallen.

Tabell 8.2

Exempel på effekter av beskattning på realisationsvinst vid försäljning av onoterade aktier för privatpersoner, kronor.

	Investering onoterat venture capital-bolag	Investering noterat investment-bolag	Direkt-investering i börsnoterat bolag	Direkt-investering (passiv ägare)	Direkt-investering (aktiv ägare)
Beskattning på bolagets nivå					
Försäljningspris	5 000	5 000			
Anskaffningskostnad	1 000	1 000			
Vinst	4 000	4 000			
Skatt	1 120	40			
Kvar efter skatt	2 880	3 960			
Procentuell realisationsvinst-beskattning	28	1			
Beskattning av individen					
Försäljningspris	3 880	4 960	5 000	5 000	5 000
Anskaffningskostnad	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Vinst	2 880	3 960	4 000	4 000	4 000
Lättnadsbelopp	109	0	0	109	109
Kapitalbeskattad del	2 771	3 960	4 000	3 891	2 057
Skatt 30 procent	831	1 188	1 200	1 167	617
Tjänstebeskattad del	0	0	0	0	1 835
Skatt 57 procent	0	0	0	0	1 046
Kvar efter skatt	2 049	2 772	2 800	2 833	2 337
Total realisationsvinst-beskattning (procent)	48,8	30,7	30	29,5	40,2

Ann: Förutsättningarna i ovanstående beräkningar är följande: Den investerande personen har en inkomst över brytpunkten, aktierna antas ha anskaffats år 1 för 1 000 kronor och marknadsvärdet är 5 000 kronor vid försäljningstillfället år 4. I bolagsfallen har privatpersonen genom en nyemission köpt aktier för 1 000 kronor. Venture capital-företaget respektive investmentbolaget avyttrar först sina aktier och därefter säljer privatpersonen sina aktier/andelar i dessa bolag. Vid beräkning har hänsyn tagits till att de s.k. lättnads- och gränsbeloppen har sparats. För investmentbolaget beräknas intäkt enligt schablon med 2 procent av värdet av innehavet vilket beskattas med 28 procent. Statslåneräntan har satts till 5 procent. Typfallen illustrerar olika utfall utan att vara exakta. Exempelvis beror lättnadsbeloppet på hur många anställda som finns i det bolag i vilket privatpersonen investerar, hänsyn har inte tagits till eventuella förmogenhetsskatter etc.

Källa: Ahl och Falck (1998).

Företagsänklarna ...

Skatter, företagsänglar och förnyelse

Det tredje och sista område vi skall ta upp rör effekterna av nuvarande skattesystem och informellt venture capital, de s.k. "företagsänklarna". En företagsängel är en person som har skapat sig en förmögenhet genom någon form av företagande och därefter övergått till att vara finansär och medinvestorare i nya projekt. Framförallt i USA har dessa personliga förmögenheter utgjort en viktig länk till entreprenörers möjligheter att erhålla finansiering. Skillnaderna mellan Sverige och USA består inte enbart i ett större antal företagsänglar i USA, utan också – och kanske allra viktigast – deras benägenhet att gå in med riskkapital i ett tidigt skede hos företagen (s.k. såddkapital), dvs. ännu tidigare än de flesta amerikanska venture capital-företag. Över hälften av änglarnas investeringar uppskattas vara riktade just mot såddfasen i USA, medan motsvarande siffra i Sverige är ca 25 procent (Landström, 1993).¹⁴ Genom sin tidigare verksamhet besitter de stor bransch-kännedom, ett omfattande kontaktnät och en stor erfarenhet när det gäller att driva företag. De är därför särskilt väl skickade att bedöma bärkraften i olika projekt i de allra tidigaste och mest riskfyllda faserna.

Ett skäl till det större utbudet av "ängelkapital" i USA är skattesystemets utformning. Höga inkomster beskattas generellt väsentligt högre i Sverige och likaså beskattas kapital som lyfts ut ur företag hårdare, vilket har försvårat möjligheterna att bygga upp en personlig förmögenhet. Tillsammans med förmögenhetsbeskattningen har detta haft en negativ inverkan på utbudet av informellt venture capital.

Men det är framförallt de regler som omgärdar fåmansbolagen som hindrar företagsänglar från att agera i Sverige. I fåmansbolag skiljer man i beskattningshänseende mellan passiva och aktiva delägare. En anställd person i företaget är i normalfallet en aktiv delägare, vilket innebär att utdelning på aktier inom det s.k. gränobeloppet beskattas som kapitalinkomst, medan utdelning därutöver beskattas som inkomst av tjänst (se rutan nedan). Företagsänglar, i vilkas roll det just ligger att engagera sig aktivt, riskerar därmed att till stora delar beskattas enligt reglerna för inkomst av tjänst, dvs. med ca 60 procent.¹⁵

... går ofta in med såddkapital

Fåmansbolagsreglerna hindrar företagsänklarnas aktiva deltagande

Beskattning av utdelning på aktier i onoterade bolag

Utdelning på aktier i onoterade bolag beräknas i tre steg. I det första steget, det s.k. lättnadsbeloppet, är utdelningen skattefri. Det beräknas som statslåneräntan x 0,7 x kapitalbeloppet. Kapitalbeloppet definieras som anskaffningskostnaden för aktierna plus lönesumman minus tio basbelopp. För att lönesumman skall få läggas till aktiekapitalet krävs att företaget har minst två anställda och att den aktive ägarens lön är minst 20 procent högre än de anställdas. Nästa steg, det s.k. gränsbeloppet, är definierat som utdelning som motsvarar en avkastning på kapitalbeloppet uppgående till statslåneräntan plus 5 procentenheter, vilket beskattas som inkomst av kapital. Utdelning utöver detta belopp beskattas som inkomst av tjänst.

Vid försäljning av aktier är huvudregeln att för aktiva delägare beskattas vinster som uppgår till 100 basbelopp (dvs. ca 3,6 miljoner kronor) till 50 procent som inkomst av tjänst, medan resterande 50 procent beskattas som inkomst av kapital. För realisationsvinster utöver 100 basbelopp utgår beskattning enligt reglerna för inkomst av kapital. Vid försäljning av aktier kan också sparade lättnads- och gränsbelopp utnyttjas för att minska skatten (se tabell 8.2). I praktiken innebär reglerna att ju mindre den aktive ägarens investering är, desto hårdare blir beskattningen, eftersom den andel av vinsten som tjänstebeskattas då blir större.¹⁶ Effekten är att reglerna diskriminerar företagsänglar.

Slutsatser

En dynamisk industriell utveckling, präglad av nyföretagande och produktinnovationer, är av flera skäl viktig även ur konsumentens synvinkel; i första hand p.g.a. av sysselsättnings- och inkomstskäl, men också för att det ökar valmöjligheterna när det gäller arbetstillfällen och bidrar till ett utökat varusortiment. Det är i första hand produktinnovationer som är sysselsättningsskapande, medan

Viktigt att få produktinnovationer

processinnovationer är rationaliserande (Edquist, 1997). Inom Europa har processinnovationer dominerat, medan utvecklingen har varit den motsatta i främst USA. Till stor del kan denna dynamiska utveckling i USA hänföras till s.k. kluster, som t.ex. Silicon Valley. Det är ur dessa kluster som snabbväxarna Intel, Sun, Apple, och Netscape, för att nämna några exempel, härstammar.

Som diskuterats ovan räcker det inte med ny kunskap för att skapa dessa tillväxtmiljöer. Det illustreras väl av Sverige, som har satsat mer på FoU i förhållande till BNP än något annat land, men ändå har släpat efter när det gäller tillväxt. Institutioner som främjar en flexibel arbetsmarknad, internationellt konkurrenskraftiga utbildnings- och forskningsmiljöer samt väl upparbetade länkar mellan FoU och marknaden är centrala i klustersammanhang. Mekanismerna som driver omvandling och förnyelse i klustret är följaktligen starkt marknadsdrivna.

Finansmarknadernas funktion och struktur spelar en särskilt strategiskt viktig roll i detta sammanhang. För att få igång en mer dynamisk utveckling i Sverige krävs därför en tyngdpunktsförskjutning mot marknadsrelaterade lösningar, som möjliggör en ökad etablering av venture capital-bolag och aktiva företagsänglar. Idag föreligger den paradoxala situationen att personer som tillför ett företag såväl kapital som kompetens beskattas hårdare än en passiv delägare.

En övergripande åtgärd för att komma till rätta med dessa brister är att såväl förmögenhets- som dubbelbeskattning slopas. För att ytterligare förstärka och fördjupa den svenska venture capital-marknaden föreslår vi dessutom några kompletterande åtgärder, som vilar på följande tre pelare:¹⁷

– För att främja ett långsiktigt ägande i onoterade aktier eller andelar i venture capital-företag som investerar i onoterade företag bör realisationsvinster som härrör ur dessa investeringar vara befriade från skatt. En sådan skattelättnad bör vara avhängig att aktien respektive andelen behålls en viss tid, förslagsvis i intervallet tre till fem år. Den nyligen införda möjligheten att kvitta förluster på onoterade aktier mot vinster på noterade aktier bör behållas. Alternativt kan istället systemet utformas så att beskattning av realisationsvinst i onoterade aktier kan skjutas upp om vinsten återinvesteras i onoterade bolag. Liknande system, ofta komplettera-

Stora FoU-insatser måste kompletteras med marknadsdrivna incitament

Mer dynamik genom fler venture capital-bolag och aktiva företagsänglar ...

... kräver ändrad förmögenhets- och dubbelbeskattning

Realisationsvinster på onoterade aktier bör vara skattebefriade efter tre till fem år

de med olika former av förlustgarantier, finns redan i en rad andra länder. Vi vet från tidigare skatteincitament (t.ex. allemansfonder) att effekten på sparandets struktur kan bli omfattande.

– För att ytterligare kompensera för den ökade risk som det innebär att investera i onoterade aktier i företag med ofta mycket osäkra framtidsutsikter, bör lättnader i realisationsvinstbeskattningen kombineras med ett riskavdrag. Nivåer och belopp kan diskuteras, men utifrån det engelska systemet förefaller ett avdrag på maximalt 10 procent av det investerade beloppet upp till 1 miljon kronor vara rimligt. Följaktligen skulle riskavdraget mot inkomsten maximeras till 100 000 kronor. Även här kan avdraget kombineras med ett förbehåll att aktien måste behållas en viss tid. Tidigare åtgärder som har syftat till att kompensera för ökad risk, t.ex. riskkapitalavdraget och lättnadsreglerna, har riktats mot redan existerande företag och har i vissa fall direkt motverkat sitt syfte.¹⁸

– Beträffande informellt venture capital, dvs. företagsänglarna, ser vi helst att fåmansbolagsreglerna tas bort. Idag diskriminerar dessa regler den aktive och engagerade aktieägaren. Detta kräver dock en likformig beskattning av olika inkomstkällor för att undvika arbitragemöjligheter. Alternativet är att fåmansbolagsreglerna modifieras genom att öka den del som beskattas enligt inkomst av kapital. Detta kan ske antingen genom att ändra omfattningen av lättnads- och gränsbeloppen eller genom att ändra kapitalbasen på vilka dessa belopp beräknas.¹⁹

Utan mångfald och konkurrens på venture capital-marknaden uppstår inte den klusterdynamik som krävs för att få igång en ut hålllig tillväxt. Upprepade "experiment" och en betydande acceptans för misslyckanden är oundvikliga ingredienser för att klusterprocesser skall komma igång. De åtgärder vi föreslår skall därför inte ses som substitut till andra förslag, t.ex. Entreprenörsfonder (Landell m.fl., 1998) eller fonder enligt Kanada-modellen, där fackföreningarna är de dominerande ägarna. Dessa alternativa former är tillsammans med traditionella banker, försäkringsbolag och statliga aktörer alla viktiga för att få igång en venture capital-marknad med såväl bredd som djup. Avgörande är dock att regelsystemet inte straffar aktiva delägare eller diskriminerar investerare som går in i framtidsbranscher, där utfallet av naturliga skäl är osäkert, eller att statliga insatser tränger ut privata initiativ.

Riskavdrag

Fåmansbolagsreglerna bör helst avskaffas, men åtminstone måste den del som beskattas som inkomst av kapital öka

Upprepade experiment och acceptans för misslyckanden är viktiga för att få igång klusterprocesser

Noter

- ¹ Att sysselsättningsökningar kan kopplas till ett fåtal snabbväxande företag visas bl.a. av Storey (1994) och Birch m.fl. (1995), se också Henrekson (1998). För Sveriges del har inte något sådant mönster konstaterats (Davidsson och Delmar, 1998).
- ² Begreppet härstammar ursprungligen från Marshalls s.k. industriella distrikt (Marshall, 1890) och Webers agglomerationsteori (Weber, 1909). Alternativa benämningar och definitioner på kluster är t.ex. ekonomiska block (Dahmén, 1950), teknologiska system (Carlsson och Stankiewicz, 1991), kompetensblock (Eliasson och Eliasson, 1996) och innovationssystem (Dosi m.fl., 1988, Håkansson, 1989, och Edquist, 1997). För en redogörelse av de senaste vetenskapliga rönen inom denna forskning, se t.ex. Audretsch (1995), Carlsson (1997) samt Braunerhjelm och Ekholm (1998).
- ³ Inom Näringsdepartementet har frågan hur en ekonomisk politik som bidrar till att förstärka de svenska klustren nyligen tagits upp. Likaså har både OECD och EU nyligen initierat särskilda studier kring kluster.
- ⁴ För en närmare beskrivning av detta projekt samt bevekelsegrunder för val av region och kluster, se Braunerhjelm och Carlsson (1996 och 1998), Braunerhjelm, Carlsson och Johansson (1998) samt Braunerhjelm, Carlsson, Johansson och Karamiougλου (1998).
- ⁵ Mätt i förhållande till antalet invånare (eller företagsstocken) i Ohio respektive Sverige var nyföretagandet större i Sverige, dock förelåg stora skillnader mellan klustren. I det kunskapsintensiva bioteknik/biomedicinklustret var nyföretagandet något större i Ohio medan det omvända förhållandet förelåg i polymerklustret.
- ⁶ I Sverige uppskattas andelen venture capital som riktas mot biomedicinsektorn vara ca en tiendedel av så stor som i USA och omkring en tredjedel av övriga Europas (Laage-Hellman, 1998). Trots detta, som också påpekas av Laage-Hellman, har situationen förbättrats under det senaste decenniet.
- ⁷ Se t.ex. Casey, Shaw och Prennushi (1995), Lee och Reeves (1995), MacDuffie (1995) samt, för Sverige, NUTEK (1996 och 1998).
- ⁸ De förslag som har presenterats i utredningen "Forskningspolitik" (SOU 1998:128) pekar dock åt andra hållet, dvs. en tydligare skiljelinje mellan universitet/högskolor och näringsliv. Detta tenderar att återigen öka osäkerheten.
- ⁹ Med fåmansbolagsreglerna avses i det följande de s.k. "3:12-reglerna" i lagen om statlig inkomstskatt.
- ¹⁰ Huvudregeln när det gäller svenska bankers och försäkringsbolags placeringar är att dessa skall ske i noterade och likvida aktier. Begränsningar när det gäller ägarandelar i onoterade bolag för försäkringsbolag och aktiefonder innebär att investeringarna tenderar bli allt för små för att vara intressanta för de stora placerarna. Förslaget att avskaffa den s.k. 5-procentsregeln för försäkringsbolagen, dvs. att ägandet högst får uppgå till 5 procent av rösterna, är ett steg i rätt riktning.
- ¹¹ Samma resultat har framkommit i intervjuer med olika venture capital-företag i Ohio.
- ¹² Notera att dessa stödformer i all väsentligt riktar sig till industriföretag, medan det i kluster ofta är tjänsteföretag som har en nyckelroll. Få av dessa sysslar med venture capital-relaterade frågor. För en inventering av olika stödformer, se Landell m.fl. (1998).
- ¹³ I praktiken har NUTEK, tillsammans med ALMI och Industrifonden (verksam sedan 1979), varit de helt dominerande aktörerna på den svenska marknaden.

- ¹⁴ Omfattningen av denna typ av riskkapital som riktas mot de tidigaste faserna i ett projekt har i USA uppskattats vara upp till flera gånger större än det institutionellt förmedlade kapitalet (Kruzich och Fähracus, 1998, Bergman, 1998, och NUTEK, 1998).
- ¹⁵ Det räcker med att aktieägaren är aktiv i företaget och har påverkat vinsten.
- ¹⁶ Detta gäller investeringar utöver 100 basbelopp. Notera att skattemyndigheterna, på grund av den komplicerade bevisfrågan, inte heller lämnar förhandsbesked med avseende på om en investerare skall räknas som aktiv eller passiv.
- ¹⁷ Som visas av Landell m.fl. (1998) är investmentbolagsmodellen inte lämpad för bolag som investerar i onoterade aktier.
- ¹⁸ Effekterna av det tidigare s.k. riskkapitalavdraget på riskkapitalförsörjningen var helt försumbar. För en utvärdering, se Falck och Ahl (1998).
- ¹⁹ Genom att t.ex. utgå från ett normalavkastningskrav på det egna kapitalet. Reglerna om att lönesumman skall minskas med 10 basbelopp bör också tas bort.

Referenser

- Ahl, Helena och Falck, Marlene (1998), *Riskkapitalavdraget och andra incitament för investeringar i onoterade företag*, R 1998:38. Stockholm: NUTEK.
- Audretsch, David (1995), *Innovation and Industry Evolution*. Cambridge and London: MIT Press.
- Bannock Consulting (1998), "Innovation Finance in Europe. A Pilot Project in Benchmarking", preliminär version, mimeo, London.
- Bergman, Fredrik (1998), "Företagsänglar – en himla stor resurs", mimeo, Mitt-högskolan.
- Birch, David, Haggerty, Anne och Parsons, William (1995), "Who's Creating Jobs?", Cognetics Inc., Boston.
- Braunerhjelm, Pontus och Carlsson, Bo (1996), "Industriell dynamik – en jämförelse av utvecklingen i Nya Zeeland, Ohio och Sverige. *Ekonomisk Debatt*, årgång 24, s. 127–138.
- Braunerhjelm, Pontus och Carlsson, Bo (1998), "Industry Clusters in Ohio and Sweden 1975–1990", *Small Business Economics*, under utgivning.
- Braunerhjelm, Pontus, Carlsson, Bo och Johansson, Dan (1998), Industriella kluster, tillväxt och ekonomisk politik, *Ekonomisk Debatt*, årgång 26, s. 419–430.
- Braunerhjelm, Pontus, Carlsson, Bo, Johansson, Dan och Karamioglou, Dilek (1998), "The New and the Old: The Evolution of Biomedical and Polymer Clusters", mimeo.
- Braunerhjelm, Pontus och Ekholm, Karolina (1998), *The Geography of Multi-national Firms*. Boston, Dordrecht och London: Kluwer Academic Publishers.
- Carlsson, Bo (1997), *Technological Systems and Industrial Dynamics*. Boston, Dordrecht och London: Kluwer Academic Publishers.
- Carlsson, Bo och Stankiewicz, Rikard (1991), "On the Nature, Function, and Composition of Technological Systems", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 1, s. 93–118.
- Casey, Ichniowski, Shaw, Kathryn och Prennushi, Giovanna (1995), "The Effects of Human Resources Management Practices on Productivity", NBER Working Paper nr 5333.
- Davidsson, Per och Delmar, Frédéric (1998), "Some Important Observations Concerning Job Creation by Firm Size and Age", mimeo, uppsats presenterad vid Rencontre St Gall-konferensen, september.

- Dahmén, Erik (1950). *Svensk industriell företagarverksamhet*. Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.
- Dosi, Giovanni, Freeman, Chris, Nelson, Richard, Silverberg, Gerald och Soete, Luc (1988). *Technical Change and Economic Theory*. London and New York: Pinter.
- Edquist, Charles (red.) (1997). *Systems of Innovations. Technologies, Institutions and Organization*. London och Washington: Pinter.
- Eliasson, Gunnar och Eliasson, Åsa (1996). "The Biotechnical Competence Bloc". *Revue d'Économie Industrielle*, nr 78.
- Gompers, Paul och Lerner, Josh (1998). "What Drives Venture Capital Fund Raising?". mimeo, uppsats presenterad vid The Brookings Institute Conference.
- Henrekson, Magnus (1998). "Spelregler för entreprenörskap". *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, årgång 51, s. 99–111.
- Håkansson, Lars (1989). *Corporate Technological Behaviour: Cooperation and Networks*. London: Routledge.
- Isaksson, Anders (1998). "En studie av den svenska venture capital-marknaden". mimeo, Umeå universitet.
- Kazamaki Ottersten, Eugenia (1999). "Arbetsmarknadsförhållanden – EMU och rigida institutioner". i Bernitz, Ulf, Gustafsson, Sverker och Oxelheim, Lars (red.), *Europaperspektiv 1999*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Kruzich, Joseph och Fähræus, Anna (1998). *What Can We Learn From Silicon Valley?* Stockholm: Industrihuset.
- Laage-Hellman, Jens (1998). *Den biomedicinska industrin i Sverige*. B 1998:8. Stockholm: NUTEK.
- Landell, Elin, Hörnlund, Anders, Österberg, Birgitta, Appelberg, Gustaf och Wassgren, Stig (1998). *Entreprenörfonder. Riskkapital till växande småföretag*. Stockholm: NUTEK och Industriförbundet.
- Landström (1993). "Informal Risk Capital in Sweden and Some International Comparisons". *Journal of Business Venturing*, vol. 8, s. 525–540.
- Lee, Dyer och Reeves, Todd (1995). "Human Resource Strategies and Firm Performance: What Do We Know and Where Do We Need to Go?". *International Journal of Human Resource Management*, vol. 6.
- Lundvall, Bengt-Åke (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- MacDuffie, John P. (1995). "Human Resource Bundles and Manufacturing Performance: Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry". *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48 s. 197–221.
- Marshall, Alfred (1890). *Principles of Economics*. London: MacMillan.
- NUTEK (1996). *Towards Flexible Organizations*. B 1996:6. Stockholm: NUTEK.
- NUTEK (1998). *Flexibilitet skapar produktivitet – Tillverkningsindustrin 1990–95*. Stockholm: NUTEK.
- OECD (1996). *Venture Capital and Innovation*. Paris: OECD.
- SOU 1998:128. *Forskningspolitik*. Stockholm: Fritzes.
- Storey, David (1994). *Understanding the Small Business Sector*. London: Routledge.
- The Economist (1998). "Can Europe Get Back to Work?", 8–14 augusti, s. 67.
- Weber, Alfred (1909). *The Theory of Location of Industries*. Chicago: University of Chicago Press.

9 EMU, konkurrenstryck och strukturomvandling

Granska EMU:s konsekvenser för konkurrensen

Förstärka den inre marknaden

Oklar effekt på utanförstående länder

I tidigare kapitel har vi visat hur konkurrenshinder kan leda till högre priser och därmed ge lönerna lägre real köpkraft, att företagsamhet gynnar konkurrens och att konkurrens på produktmarknaderna hänger samman med snabbare ekonomisk tillväxt. I dessa kapitel ges också förslag på åtgärder som kan behöva företas för att förändra den institutionella miljön för den svenska ekonomin i syfte att få till stånd större konkurrens och därmed välfärdsvinster för konsumenterna. I det här kapitlet skall vi se på den monetära unionens konsekvenser för konkurrensen i medlemsländerna och i utanförstående länder som Sverige.

Den gemensamma marknaden utformades för att öka konkurrensen i EU-medlemmarnas ekonomier, och det råder inget tvivel om att den har gjort det.¹ Skapandet av den monetära unionen kan i stor utsträckning förväntas åstadkomma ytterligare förbättringar i den gemensamma marknaden, till gagn för medlemsstaternas konsumenter. I det följande skall vi visa hur den gemensamma valutatan kommer att sänka transaktionskostnaderna, öka genomskinligheten för priser mellan de nationella marknaderna och eliminera valutariskerna. Då kommer marknadernas segmentering att minska och konkurrensen att öka, vilket kommer att gynna konsumenterna.

Vi visar också att för länder som står utanför EMU är konsekvenserna blandade. Eftersom den ökade konkurrensen i Euroland bör leda till lägre importpriser, kommer konsumenterna sannolikt att framstå som vinnare. Men den gemensamma valutatan betyder också att de länder som står utanför avstår från en del av fördelarna med den större "inhemska" marknaden och att de kan förlora dragningskraften för företag som skall bestämma var de skall

förlägga sin verksamhet. Detta kan potentiellt leda till en minskning av entreprenöriell aktivitet och ytterst sänka konsumenternas inkomster.

Den gemensamma valutan fullbordar den inre marknaden

Den 1 januari 1999 införde elva av EU:s medlemsstater² euron som sin gemensamma monetära enhet och avstod därvid från en självständig penningpolitik. Istället har ansvaret för penningpolitiken lagts på den Europeiska centralbanken (se rutan nedan för en kort kronologi över processen). Även om de nationella valutorna kommer att fortsätta att existera till år 2002, är nu valutakurserna mellan dem oåterkalleligen fastställda på ett sådant sätt att de kan betraktas som helt underställda euron.³

Euron är införd

Tidtabell för eurons införande

Maj 1998	Medlemmarna i EMU väljs ut. Omräkningskurser för medlemsstaternas valutor fastställs.
1 juni 1998	Europeiska centralbanken (ECB) inrättas.
31 december 1998	Omräkningskurser mellan euron och medlemsstaternas valutor fastställs oåterkalleligt.
1 januari 1999	Euron blir den gemensamma valutan i medlemsstaterna. Nationella valutor fortsätter att cirkulera, men de betraktas som helt underställda euron. ECB bestämmer medlemsstaternas gemensamma penningpolitik.

	Penningmarknaderna kopplas samman genom ett betalningssystem (TARGET) för att säkerställa att den gemensamma penningpolitiken effektivt och omedelbart överförs till alla medlemsstaterna.
1 januari– 30 juni 2002	Nationella valutor avförs från cirkulation och ersätts av sedlar och mynt i euro. Euron blir det enda legala betalningsmedlet i medlemsstaterna.

Ett steg mot mer fullständig integration

Införandet av en gemensam valuta utgör ytterligare ett steg mot en fullständig integration av varu- och finansmarknaderna i medlemsstaterna i och med att transaktionskostnaderna minskar, prisjämförelser över gränserna blir lättare att göra och risken för valutafluktuationer elimineras. Vi skall nu kortfattat förklara vart och ett av dessa begrepp.

– Transaktionskostnaderna minskar ...

... för resenärer, ...

Minskade transaktionskostnader

Den mest uppenbara minskningen av transaktionskostnaderna står att finna i att avgifter kan elimineras vid valutatransaktioner. Vinsterna här kan illustreras med det problem som den välkände Europa-resenären som lämnar sitt hemland med 100 franc har. Denne besöker EMU:s alla övriga tio medlemsstater och växlar sina pengar till den lokala valutan, återvänder hem och växlar tillbaka till franc. Trots att han inte har köpt något under sin resa, finns endast 80 av hans ursprungliga 100 franc kvar, eftersom återstoden har använts för att växla pengar vid gränserna.⁴

... exportörer och importörer

Även om detta är den mest synliga effekten för genomsnittsmedborgaren, kommer merparten av besparingarna av de lägre transaktionskostnaderna inte från resenärer som slipper oro sig för främmande valutor. I första hand är det istället exportörer och importörer av varor som sparar tid, ansträngningar och avgifter som ett resultat av den gemensamma valutan. EU-kommissionen har uppskattat att den totala vinsten kommer att ligga mellan 0,3 och 0,4 procent av BNP per år, en påtaglig om än inte överdrivet stor siffra.⁵ Den svenska EMU-utredningen⁶ kom fram till en något mindre skattning för Sverige, 0,2 procent av BNP.⁷

– *Prisernas genomskinlighet ökar, ...*

... vilket ger mer likformig prisutveckling

Priset på The Economist 50 procent högre i Danmark än i Grekland

H & M-skjorta 33 procent dyrare i Danmark än i Nederländerna

Pristransparens

När länder inför en gemensam valuta kommer det sannolikt att ske en viss uniformering i prissättningen på likvärdiga varor och tjänster. Detta beror på att den gemensamma valutan gör det enkla att jämföra priser, dvs. en ökad pristransparens uppkommer.

I en vetenskaplig artikel med rubriken "How Wide Is the Border?" har två amerikanska ekonomer, Charles Engel och John Rogers, gjort en systematisk undersökning av landgränsens betydelse för pristransparens. De jämförde inflationsavvikelserna mellan städer som ligger på skilda sidor av gränsen mellan Kanada och USA.⁸ De hävdade att olika prisrörelser i skilda städer skulle vara ett bevis på en viss segmentering av marknaden. Inte överraskande fann de att avståndet mellan städer, ett sätt att beskriva transportkostnader, kunde förklara en del av de observerade inflationsavvikelserna. Men de empiriska resultaten visade också att städer på olika sidor om gränsen hade större inflationsavvikelser, och att gränsen motsvarade över 2 500 kilometer i termer av bidrag till variansen i de relativa inflationstakterna. En del av detta kunde förklaras av valutakursens svängningar. En gemensam valuta skulle därför ge betydande bidrag till integrationen av marknaderna i den meningen att den skulle göra prisutvecklingen mer likformig.

En mindre systematisk, men kanske mer talande, illustration av valutors betydelse för prissättning ges i tabell 9.1. I kolumn två visas priset på tidningen *The Economist* i alla EU-länder plus Schweiz omräknat till en gemensam valuta med hjälp av gällande växelkurs. Som framgår av tabellen uppgår skillnaden mellan högsta och lägsta pris till över 60 procent. Även om det förmodligen finns många förklaringar till dessa skillnader, är säkerligen en viktig orsak det förhållandet att var och en av länderna i tabellen, med undantag för Belgien och Luxemburg där priserna är identiska, har en egen valuta. När euron blir den gemensamma valutan i EMU-länderna blir det förmodligen svårare för *The Economist* att trycka olika priser för skilda länder på förstasidan.⁹

Tabell 9.1 jämför också priserna på en viss typ av herrskjorta från Hennes & Mauritz kataloger. Dessa priser kan man erhålla direkt på Internet genom att specificera i vilket land Hennes & Mauritz är beläget. När vi räknar om priserna till gemensam valuta med hjälp av marknadsväxelkurser visar det sig att den största skillnaden mellan länderna uppgår till nästan 37 procent.

Tabell 9.1

**Internationella pris-
jämförelser för identiska
varor.**

	The Economist		Hennes & Mauritz L.O.G.G. rutig herrskjorta	
	Pris (24 oktober 1998 omräknat till D-mark med marknadsväxelkurs den 23 oktober 1998)	Procentuell skillnad gentemot lägsta pris	Pris (Internet 23 oktober omräknat till D-mark med marknadsväxelkurs den 23 oktober 1998)	Procentuell skillnad gentemot lägsta pris
Schweiz	9,40	60,9	36,50	3,1
Danmark	8,90	53,0	47,10	32,9
Italien	8,90	51,7		
Österrike	8,50	45,9	42,40	19,6
Frankrike	8,40	42,9	38,50	8,7
Finland	8,20	40,6		
Tyskland	7,90	35,2	39,90	12,7
Nederländerna	7,90	35,1	35,40	0
Sverige	7,80	34,1	42,40	19,7
Luxemburg	7,80	32,7	48,40	36,8
Belgien	7,80	32,7	48,40	36,8
Spanien	7,40	25,9		
Portugal	6,80	16,8	41,80	18,2
Storbritannien	6,70	14,6		
Irland	6,70	13,9		
Grekland	5,80	0		

En del av dessa skillnader beror säkert på kostnads- och efterfrågeskillnader mellan de olika marknaderna vilket gör prisdiskriminering möjlig. Men det är också troligt att de olika valutorna i varje land i sig utgör ett element som leder till prisskillnader. När väl euron introducerats kommer Hennes & Mauritz säkerligen att pressas att hålla samma priser i alla medlemsstaterna, åtminstone i sin Internet-baserade detaljhandel.

Borttagande av valutarisk

– Risken för valutafluktuationer elimineras, ...

Valutakursförändringar som inte är förväntade utgör ett riskelement för gränsöverskridande aktiviteter. Säkerligen existerar det finansiella marknader där sådana risker kan hanteras. Detta tillåter dem som är minst villiga att ta risker att överföra dessa på andra ekonomiska aktörer, men detta eliminerar inte riskerna. Kurssäkring har en kostnad som måste bäras av någon. Stora multinationella företag kan i allmänhet antas vara kapabla att hantera valutariskerna effektivt med tanke på de stora transak-

... kostnaderna minskar ...

*... och den internationella
handeln inom EU bör öka*

tionsvolymerna de är involverade i. För små och medelstora företag är däremot de fasta kostnaderna för att skapa ett system för att hantera valutarisker så stora att de antingen måste bära en proportionellt större mängd valutarisk eller helt och hållet avstå från internationella transaktioner. Införandet av en gemensam valuta kan därför förväntas öka den internationella handeln inom EU-området.¹⁰

Implikationer för marknadsstruktur och konsumenter i medlemsstaterna

En större och mer effektiv finansiell marknad¹¹

Eurons skapande kommer att uppmuntra utvecklingen av integrerade penning-, obligations- och aktiemarknader som omfattar alla medlemsstater. De drivande krafterna bakom denna utveckling är införandet av TARGET, det gemensamma betalningssystemet, och avskaffandet av valutarisker. Marknadernas integration kommer att möjliggöra att stordriftsfördelar utnyttjas, varigenom lägre transaktionskostnader och större likviditet blir följden. Konsumenterna av finansiella tjänster kommer att gynnas av lägre kapitalkostnader, ett större urval av finansiella instrument och lägre avgifter för finansiella tjänster.

Valutarisker har orsakat en viss segmentering av de europeiska finansmarknaderna. Införandet av euron som gemensam valuta kommer att leda till djupgående förändringar. De existerande marknaderna för statspapper kommer att konsolideras och en enda uppsättning av eurodenominerade värdepapper kommer att ersätta de elva nationella värdepappersmarknaderna.¹² Resultatet av detta är att likviditeten kommer att öka och transaktionskostnaderna att sjunka. Den större och mer likvida marknaden stimulerar också utvecklingen av en europeisk marknad för företagsupplåning, varigenom de europeiska företagens stora beroende av bankutlåning för sina finansieringsbehov kan minskas kraftigt. Till följd av denna utveckling ökar konkurrensen inom banksektorn. De nationella bankernas konkurrensfördelar, som baseras på en viss segmentering av finansmarknaderna försvinner, och aktörer som täcker hela EMU-området blir dominerande inom dessa aktiviteter. De pågående och mycket omskrivna fusionerna i bank-

*Mer integrerade finans-
marknader skapar utrymme
för stordriftsfördelar*

*Eurodenominerade stats-
papper medför ökad
likviditet och minskade
transaktionskostnader*

världen kan till en del förklaras av ett sökande efter storlek i syfte att kunna konkurrera på en större marknad.

Större aktiemarknader kan sänka företagens kapitalkostnader

EMU kommer att bidra till betydande förändringar också på aktiemarknaderna. Den större enhetliga marknad som möjliggörs genom borttagandet av valutarisker kan förväntas reducera företagens kapitalkostnader. Empiriska bevis för detta i en uppsats av Martin och Rey (1998) ger en indikation på den potentiella storleken av denna effekt. Då EMU-regionen närmar sig USA:s storlek, kommer kapitalkostnaderna i medlemsstaterna att minska med så mycket som 2–3 procentenheter.

Portföljvalsbeslut kommer att styras av branschens och företags karakteristika, inte länders

Borttagandet av valutarisker kommer också att påverka placerarnas portföljvalsbeslut på aktiemarknaderna, i och med att det land i vilket aktierna har emitterats inte längre utgör en viktig bestämningsfaktor för risk och avkastning. Dessa beslut kommer istället att domineras av branschens och företags karakteristika. De finansiella institutioner som i huvudsak har varit aktiva på små nationella marknader kommer att förlora en del av sina konkurrensfördelar, om än mindre beträffande aktier än för statsobligationer.

Större diversifiering möjlig för institutionella placerare

För konsumenterna av finansiella tjänster borde denna utveckling på finansmarknaderna visa sig vara gynnsam. Vi har redan pekat på hur skapandet av en likvid marknad för eurodenominerade företagslån och en större integrerad europeisk aktiemarknad borde sänka kapitalkostnaderna för större företag. Mindre låntagare bör också kunna dra nytta av den ökade konkurrensen mellan bankerna. Att euron har ersatt de nationella valutorna kommer att vidga placerarnas investeringsmöjligheter. För stora institutionella investerare som pensionsfonder kommer den gemensamma valutans att eliminera den, ofta av lagar åstadkomna, nationella snedfördelningen i portföljerna. En större internationell diversifiering av tillgångarna bör därför vara möjlig. De små individuella investerarna kommer också att finna det lättare att dra nytta av en ökad diversifiering såtillvida att avskaffandet av valutarisker gör det säkrare att gå utanför den nationella aktiemarknaden för att hitta investeringsmöjligheter. Till slut kommer också den mycket större finansiella sektorn i kombination med större konkurrens och innovation att gynna införandet av Internet-teknologi, vilket ger konsumenten tillgång till ett bredare urval av finansiella tjänster till lägre kostnader.

Bredare urval av finansiella tjänster

Ökad konkurrens på varumarknaderna

Pristransparensen minskar företagens möjlighet att diskriminera mellan regioner. I Engel och Rogers (1996) visas tydligt att nationella gränser (och därmed valutor) bidrar till marknadssegmentering. När Internet-handeln utvecklas ytterligare kommer segmenteringen att bli ännu svårare att bibehålla. Naturligtvis är införandet av en gemensam valuta varken nödvändigt eller tillräckligt för att Internet-handeln skall expandera, men det är mycket sannolikt att dessa två utvecklingslinjer ömsesidigt kommer att förstärka varandra. Därav följer att konkurrensen ökar och att prissättning genom pålägg på kostnaderna kommer att minska i och med införandet av euron.

Den gemensamma valutan kommer naturligtvis inte att eliminera prisskillnaderna mellan olika regioner helt och hållet. Transportkostnader och andra faktorer kan skapa skillnader även inom ett valutaområde, vilket vi noterade redan i kapitel 7. Därtill kommer att den mesta internationella handeln görs av grossister som knappast kan antas lida av oförmåga att inse växelkursfluktuationernas betydelse.¹³ Dessa företag kan emellertid i praktiken åtnjuta monopolställning, i vilket fall den gemensamma marknaden och den gemensamma valutan kan bidra till att urholka denna. I detta sammanhang är det intressant att notera att i en enkätundersökning av etthundra stora svenska företag framhöll 31 procent av de som svarade att en större internationell genomskinlighet för priserna skulle innebära en nackdel.¹⁴ Det beror sannolikt på att de upplever att en sådan genomskinlighet skulle minska deras möjligheter att prisdiskriminera mellan marknaderna.

Att pristransparensen ökar kan ses som att snedvridningar i ekonomin tas bort, och dess välfärdseffekter kan analyseras på samma sätt. Ett sätt att tänka på hur konsumenterna gynnas är att jämföra en ökad pristransparens med minskade importhinder. På grundval av skattningar av de statistiska välfärdsvinsterna av tullsänkningar kan man anta att den positiva effekten sannolikt inte överstiger en tiondedels procent av BNP. Om emellertid den ökade konkurrensen sätter igång dynamiska krafter som ökar (temporärt eller permanent) ekonomins tillväxttakt (jämför med kapitel 4) kan välfärdseffekterna bli betydligt högre. Därför innebär EMU:s potential att bidra till en, om än liten, ökning i tillväxten för

Mer marknadsmässig prissättning

Prisdiskriminering mellan marknader försvåras

Välfärdsvinsterna stora då dynamiska krafter kommer igång, ...

den europeiska ekonomin att välfärdsvinsterna från den gemensamma valutan kommer att öka med tiden.

Välfärdsvinster kan också förväntas komma från den ökade internationella handel som uppstår i och med att valutarisker och transaktionskostnader försvinner på valutamarknaden. Existensen av denna effekt är relativt okontroversiell, men att den skulle vara betydelsefull har ifrågasatts. Invändningarna är av tre slag. Den första är att det finns få empiriska bevis för ett (negativt) förhållande mellan internationell handel och växelkursvolatilitet och att vinsterna av att valutarisker elimineras därför sannolikt är små. Empiriska studier har emellertid inte kunnat skilja mellan ett system där det finns variationer i valutarisker över tiden och ett system där valutariskerna elimineras helt och hållet. I det förra fallet är de uppmätta förändringarna i risk nödvändigtvis temporära och kan därför endast ha en begränsad effekt på produktionsmönster och handel, medan i det andra fallet riskreduktionen är permanent. I den omfattning förändringar i handelsmönster är processer som kräver en betydande mängd tid och involverar betydande fasta kostnader kommer det permanenta inslaget i övergången till en monetär union att ha större reala effekter.

Ett hypotetiskt exempel som illustrerar dessa argument kan vara värt att begrunda. Antag att valutarisker inte alls bidrar till ett företags kostnader under lugna perioder när växelkursernas volatilitet är låg, men att de höjer kostnaderna under turbulenta perioder när den är hög. Antag vidare att ett företag kan göra vinster på exportmarknaderna under låg- men inte högvolatila perioder. Om en ekonomi övergår från lugna till turbulenta perioder mer eller mindre regelbundet kan företaget dra sig för att gå in på exportmarknaden om inte de lugna perioderna är tillräckligt långa. Empiriska studier som försöker finna en effekt av lägre växelkursvolatilitet under lugna perioder kan misslyckas om detta inte är fallet. En fullständig förändring som inbegriper ett permanent undanröjande av valutarisker skulle emellertid förmå företaget att ge sig in på exportmarknaden.

Den andra invändningen mot argumentet att valutarisker leder till kostnader för internationell handel är att det som spelar en roll för företagets vinst är den reala växelkursrisken och inte den nominella. Det uppenbara svaret på denna kritik är att real växelkursvolatilitet är mycket lägre när den nominella valutarisken är

... liksom då en permanent riskreduktion leder till ökad handel, ...

... bl.a. till följd av att företag i större utsträckning vågar sig ut på exportmarknaderna

fast än när den är flytande och när vi betraktar olika regioner inom ett gemensamt monetärt område.¹⁵ För det andra är långvariga växelkursvängningar mycket mindre sannolika i en monetär union än i en situation med olika valutor och antingen fasta eller rörliga växelkurser. Skälet för detta är frånvaron av monetärt oberoende i regioner inom en monetär union.

Den tredje invändningen, att det är möjligt att försäkra sig mot valutarisker, kommer att diskuteras senare när vi tar upp de problem som möter svenska företag som står utanför EMU.

Således bör EMU minska kostnaderna för handel och därmed gynna specialisering, ...

Av denna diskussion kan vi dra slutsatsen att det finns skäl att förvänta sig att EMU minskar kostnaderna för handel mellan medlemsstaterna. Detta i sin tur kommer att gynna en större specialisering i produktionen och ett bättre utnyttjande av stordriftsfördelar. Utvecklingen av fusioner och förvärv inom europeisk industri indikerar att dessa effekter redan har kommit i gång och att de är avsevärda. Värdet av sådana affärer femfaldigades mellan 1993 och 1997 från 50 till 250 miljarder dollar. Industrianalytikerna förväntar sig att införandet av en gemensam valuta kommer att leda till en nivå på 1 000 miljarder dollar år 1999.¹⁶

... men vad händer då med perifera regioner?

Kommer denna ökade specialisering att medföra att produktionen koncentreras till industriella centra belägna nära stora befolkningscentra (och därmed efterfrågan) på perifera regioners bekostnad? Svaret på den frågan beror på hur långt integrationen går. När kostnaderna för internationell handel minskar, kan den initiala effekten kanske bli lägre relativlöner i avlägsna regioner som ett resultat av ett avindustrialiseringsfenomen. Men, som Krugman och Venables (1995) påpekar, om kostnaderna för internationell handel minskas tillräckligt mycket, kommer fördelarna med lägre löner i periferin att dra till sig tillräckligt många industrier för att skapa en partiell inkomstkonvergens bland regionerna.¹⁷

Om tillräckligt stor integration, borde periferins fördelar kunna motverka detta

Vad händer med länder som står utanför EMU?

Tre EU-länder – Danmark, Sverige och Storbritannien – har bestämt sig för att inte delta i EMU från början, och ett land – Grekland – har inte kvalificerat sig i enlighet med konvergenzkriterierna.¹⁸ Hur kommer dessa stater att påverkas av de förändringar som

Utförska ...

... ger också skärpt konkurrenspress ...

uppkommer i och med den gemensamma valutans införande i medlemsstaterna? I återstoden av det här kapitlet skall vi visa att industriföretag i Sverige kommer att ställas inför en skärpt konkurrenspress som ett resultat av EMU oavsett om vi ansluter oss eller ej, och att ett utanförskap implicerar en nackdel ifråga om företags lokalisering som skulle kunna vara mycket skadlig. För den finansiella sektorn är situationen mindre markerad. Å ena sidan skapar existensen av kronan som separat valuta en komparativ fördel för svenska institutioner på denna marknad. Å andra sidan, jämfört med EMU-konkurrenterna, kommer de svenska finansiella institutionerna att få extra kostnader genom att de tvingas hantera både kronor och euro. Slutligen skall vi visa att konsumenterna av varor och finansiella tjänster skulle tjäna på att Sverige var medlem i den monetära unionen.

... och samtidigt uppstår nackdelar i attraktionskraft vad avser företagens lokalisering

Minskad möjlighet att prisdiskriminera och konkurrenters större möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar pressar vinsterna

EMU och den svenska industrins konkurrensläge

Ett företags konkurrenskraft beror först och främst på företags-specifika faktorer. Men var företaget är lokaliserat är beroende av företagsklimatet i en region eller ett land liksom på transportkostnaderna för slutprodukter och insatsvaror. När kapitalet (i en vid tolkning så att entreprenöriell kompetens inkluderas) blir allt mer rörligt, kommer institutionella faktorer som företags- och personliga skattesatser, regleringar, arbetsmarknadslagar etc. att spela en allt viktigare roll för att bestämma företagstillväxten i ett land relativt andra länder. Kostnader för internationell handel (inklusive transportkostnader, handelspolitiska åtgärder och valutarisker) kommer också att bli en viktigare bestämningsfaktor för lokaliseringen av industriell verksamhet. Det är i detta sammanhang som EMU:s potentiella inflytande på svensk industris konkurrensförmåga, och därmed för sysselsättningen, måste analyseras.

Trycket kommer från flera faktorer, av vilka en del uppträder oavsett om Sverige går in i EMU eller ej, medan andra är specifika för ett utanförstående land. Den gemensamma valutans kommande att driva den gemensamma marknadens integrationsprocess ett steg längre och öka konkurrensen i medlemsstaterna. Vinsten kommer att pressas ner både som ett resultat av en begränsad förmåga att tillämpa prisdiskriminering och framväxten av producenter som drar större fördel av stordriftsfördelar. Företag som är lokaliserade i Sverige kommer att känna den fulla effekten av des-

sa utvecklingslinjer oavsett om vi ansluter oss eller inte till EMU. I sin exportverksamhet kommer företagen att tvingas anpassa sig till den mera konkurrensutsatta miljön genom att skära ner kostnaderna och förbättra effektiviteten. Importkonkurrerande verksamheter kommer också att få känna av effekterna av hårdare konkurrens från utlandet även om det faktum att de stannar utanför euroområdet kan skänka en viss grad av marknadssegmentering.¹⁹ Konsumenterna kommer naturligtvis i vilket fall som helst att gynnas av de resulterande lägre priserna.

Effekterna av EMU på incitamenten för de företag som är lokaliserade i Sverige eller i Euroland är i mycket hög grad beroende av hur valutariskerna påverkar deras kostnader. Detta i sin tur är beroende av deras förmåga att kunna säkra växelkurser eller på annat sätt reducera utsattheten för valutakursförändringar.

Det är viktigt att skilja mellan två slags risker som är förenade med valutakursrörelser. Å ena sidan finns vad man kan kalla kortsiktig risk som beror på valutakursfluktuationernas effekter på intäkterna. Denna risk beror på att de flesta valutakursförändringar inte kan förutses på kort sikt. Å andra sidan finns också den risk som uppstår genom långvariga växelkurssvängningar (ibland kallad köpkraftsparitetsrisk). Denna risk härstammar från de rörliga växelkursernas tendens att avvika från det värde som kan beräknas utifrån jämförelser av relativa priser och kostnader. Implikationerna av dessa båda risker skall diskuteras i tur och ordning.

Innebörden av den kortsiktiga valutarisk som möter en tillverkare kan bäst förstås genom ett exempel. Föreställ er ett företag i Sverige som producerar både för hemmamarknaden och för export till euroregionen. Kostnaderna är till största delen i svenska kronor och kan förutses relativt exakt.²⁰ Intäkterna kommer å andra sidan att vara osäkra av två skäl: volymen på försäljningen kan fluktuera och valutakurserna kan röra sig. Den första av dessa två är en normal del av affärsrisken och är inte beroende av EMU. Det är emellertid den andra.

För export till Euroland kommer företaget att tvingas ange priser i euro i syfte att konkurrera med företag som är lokaliserade där. När priserna väl är fastställda kommer fluktuationer i valutakurserna mellan kronor och euro att ha en direkt inverkan på vinsterna. Ett svenskt företag möter därför större osäkerhet om intäkterna än en konkurrent i Euroland. Företagets reaktion kan vara

Två slags valutarisker:

– Kortsiktig risk uppstår ...

... då priser måste anges i euro, ...

... vilket ger större osäkerhet för utanförstående

Lösning: flytta verksamhet eller minska export

av två slag: antingen att flytta en del av produktionsanläggningarna till Euroland eller att minska exportverksamheten. I fallet med en företagare som överväger att uppföra en produktionsanläggning från start kan liknande beräkningar kanske leda till att han antingen lokaliserar anläggningen utomlands eller överger projektet helt och hållet.

Kan man inte kurssäkra valutarisken?

Den vanliga invändningen mot denna analys är att hävda att man kan kurssäkra valutarisken. Det är bara partiellt möjligt. Om intäktsströmmen i euro är helt förutsebar, skulle motsvarande mängd kronor kunna säkras genom att använda terminskontrakt. Men när tidpunkten för exportintäkterna är osäker kommer denna strategi inte att ge fullständig försäkring. Det kan vara möjligt att konstruera kompletta derivatprodukter för att lösa detta problem, men det är förenat med kostnader. Det kräver antingen en sofistikerad finansavdelning inom företaget eller att tjänster från en specialiserad finansiell aktör köps, och det är troligt att de små och medelstora företagen kommer att få svårt att kosta på sig det ena eller det andra. Det är därför sannolikt att små och medelstora företag i länder som står utanför EMU blir de som förlorar mest på skapandet av den monetära unionen.

Jo, men bara till viss del

Ett alternativ är att få större del av kostnaderna i euro

En alternativ strategi för företag att skydda sig mot kortsiktiga valutarisker är att försöka få en del kostnader beräknade i euro. Detta kan uppnås antingen genom att man gottgör inhemska produktionsfaktorer (arbetskraft och underleverantörer) i euro eller genom att man startar produktionsanläggningar utomlands. Valutarisken överförs på detta sätt till en annan grupp, företagets arbetskraft, som har mindre effektiva möjligheter till sin förfogan att skydda sig mot dessa risker. Antingen får de sin lön i euro – vilket innebär en valutarisk för dem eftersom det mesta av deras utgifter är i svenska kronor²¹ – eller förlorar de sina arbeten om företaget flyttar utomlands.

– Långvariga växelkurs-svängningar ...

Den andra källan till valutarisker är de långvariga avvikelserna i valutakurserna från de värden som impliceras av utvecklingen för relativa kostnader och priser. Det är väl dokumenterat att sådana avvikelser är en regelbunden egenskap hos rörliga växelkurser.²² Det bäst kända exemplet är förmodligen den reala uppvärderingen av USA-dollar under första delen av 1980-talet. Från 1980 till början av 1985 stärktes dollarn med ungefär 50 procent i reala termer, vilket ledde till stora svårigheter för USA:s exportsektor.

Jämförbara valutakursrörelser som har bidragit till liknande problem för exportföretag har observerats i andra länder med rörliga växelkurser, framför allt Schweiz och Japan. Förändringar i relativpriser mellan olika regioner i ett gemensamt valutaområde kan och bör också förekomma, men de är inte alls av samma storlek.

Möjligheten att försäkra sig mot de långvariga växelkurssvängningarna är begränsad. Lösningar som bara involverar rent finansiella marknader är inte utan vidare tillgängliga eftersom de risker det innebär är av en varaktighet och natur som finansiella instrument är illa rustade att hantera. Det alternativ som utnyttjats av många multinationella koncerner har därför varit att decentralisera lokaliseringen av produktionsanläggningar för att skapa en närmare överensstämmelse mellan de valutor som försäljningsintäkter och produktionskostnader är denominerade i.²³ Det är emellertid uppenbart att bara storföretag kan överväga denna typ av lösning, medan mindre företag själva måste ta på sig risken. Konsekvensen är således mindre internationella aktiviteter, men detta innebär också mindre förmåga att dra fördel av stordriftsfördelar i produktionsprocessen.

För företag som har en betydande exportorientering är kontentan av denna diskussion att det finns komparativa fördelar förknippade med att lokalisera verksamheten till Euroland nu när euron har kommit till stånd. Företag som är lokaliserade i Sverige kan inte skydda sig fullt ut mot de valutarisker som hänger ihop med att Sverige står utanför EMU. Dessa företags inhemska investeringar och tillväxt bör minska på marginalen, och konsumenterna skulle i slutändan bli lidande av de lägre sysselsättningsmöjligheterna.

Stora svenska företags intentioner i relation till införandet av euron

Uppfattar svenska industriföretagsledare EMU i samma ljus som har presenterats här? Den i detta kapitel tidigare refererade undersökningen av stora industriföretag kan ge en del svar.²⁴ Totalt 59 procent av de som svarade på enkäten förväntade sig att deras konkurrenssituation skulle komma att skadas av att Sverige står utanför EMU. Storleken av denna effekt uppskattades till i storleksordningen 1 procent av bruttovinstmarginalen. Frågan som ställdes var inte detaljerad nog för att bestämma de huvudsakliga

... är mycket svåra att försäkra sig mot

En lösning är att decentralisera produktionsanläggningarna

Sammanfattningsvis har företagen komparativa fördelar i att lokalisera sig till Euroland

Svensk industri tror att deras konkurrenssituation kommer att skadas av utanförskapet

orsakerna till det ökade konkurrenstrycket. En lite mindre andel, strax över en tredjedel, förutsåg att svenska underleverantörer skulle få det svårare att konkurrera som ett resultat av att Sverige står utanför EMU.

Vad beträffar strategier för att hantera valutariskerna svarade omkring en tredjedel av företagen att de har för avsikt att fakturera sina svenska kunder i euro. En lika stor andel konstaterade att de har för avsikt att ha sin redovisning i den nya valutaenheten, medan en mindre grupp, 27 procent, konstaterade att de skulle föredra att använda euro i sina deklarationer om detta var möjligt.

Även om det är svårt att generalisera utifrån dessa resultat är de inte desto mindre en indikation för att det teoretiska resonemang-
et ligger i linje med vad företagarna uppfattar som det faktiska lä-
get. Det bör också hållas i minnet att många av de teoretiska ar-
gumenten, speciellt de som berör effekterna av valutarisker, inne-
bär att småföretag skulle drabbas hårdast av att Sverige inte är
medlem av EMU. Dessa deltog dock inte i undersökningen. Det
skulle därför kunna vara så att den förväntade skärpningen av
konkurrenstrycket skulle ha uppfattats vara ännu starkare om
småföretagen ingått i urvalet.

EMU: ett tveeggat svärd för den finansiella sektorn

Det har redan visats att ett utanförskap ur konsumentperspektiv medför vissa kostnader när finansiella tjänster skall utnyttjas. De kostnadsreducerande effekterna av den gemensamma valutan som har beskrivits här ovan kommer bara till en begränsad del att vara till fördel för utanförstående. För finansiella institutioner är situationen mer komplicerad. Att å ena sidan stå utanför EMU och ha kronan som självständig valuta ger en viss fördel, eftersom svenska banker och finansföretag mera effektivt kan hantera krondenominerade finansiella instrument. Detta beror på att lokal kunskap sannolikt kommer att vara värdefull för att bedöma utvecklingen av inhemska räntor och växelkurser.

Så länge Sverige står utanför EMU kommer den inhemska finanssektorn att kunna räkna med en viss konkurrensmässig fördel. Men om Sverige så småningom ansluter sig till EMU kommer

Banker och finansföretag har fördel i att hantera krondenominerade värdepapper, ...

... men om Sverige senare går med i EMU har de förlorat mark

Dessutom tillkommer en kostnad i att hantera både kron- och eurosistem

Hög tid att på nytt granska medlemskapets för- och nackdelar!

kron denomineringen att försvinna och således inte längre ge någon fördel för inhemska institutioner. För att överleva måste de då kunna erbjuda tjänster på de euroomfattande värdepappersmarknaderna, på villkor som är jämförbara med de banker som har etablerat sig på euromarknaden från den 1 januari 1999. Om inte förberedelser för denna nya miljö görs redan nu, kommer det att bli som att försöka hinna ikapp tåget när det kör, med risk att de inte kan springa snabbt nog. Så även om utanförstående har en del fördelar kan de bli kortlivade och kanske otillförlitliga.

Status som "outsider" kan också leda till extra kostnader om inhemska kunder kräver eurodenominerade tjänster. Banker tvingas hantera både kron- och eurosistem, vilket ökar kostnaderna jämfört med institutioner inom eurozonen. För att ta igen dessa kostnader måste avgifterna för kronsegmentet i verksamheten ökas i motsvarande mån, vilket skulle missgynna konsumenterna.

Slutsatser

Införandet av euron kommer att gynna konsumenterna i medlemsstaterna som en följd av lägre transaktionskostnader, större pristransparens och borttagande av valutarisker. En del av dessa fördelar kommer också att upplevas i stater som inte har anslutit sig till EMU från start. Men att stå utanför EMU innebär direkta alternativkostnader för konsumenterna, eftersom de inte kan dra full nytta av den förbättrade gemensamma marknaden och indirekta kostnader i den grad utanförskapet minskar Sveriges attraktivitet för företagslokalisering.

EMU-projektet innebär vissa risker av makroekonomisk natur, vilket föranledde beslutet att stå utanför i initialskedet. I det här kapitlet har de kostnader som detta beslut innebär understrukits. Det är nu tid att åter göra en kostnads- och intäktsanalys av medlemskap i EMU och av den nuvarande vänta-och-se-strategin. Det måste inses att beslutet att vänta utanför EMU har nackdelar lika väl som fördelar. I nästa kapitel görs ett försök att identifiera dessa för- och nackdelar så explicit som möjligt, i syfte att fokusera debatten på den mest lämpliga tidpunkten för att ansluta sig till EMU.

Noter

- ¹ Se t.ex. Monti (1997), kapitel 7.
- ² Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland och Österrike.
- ³ Det är till och med så att termen "omräkningskurser" ersatt "valutakurser" för att markera deras nya begränsade roll.
- ⁴ I detta exempel antas att avgifterna för valutatransaktioner är 2 procent.
- ⁵ Skattningen av dessa kostnadsminskningar är svår. Andra författare har lanserat siffror som är så stora som 0,8 procent av BNP per år. Se Dumke m.fl. (1996). Vinsterna kommer sannolikt att bli större för små och mer öppna medlemsstater.
- ⁶ Också känd som Calmfors-utredningen efter dess ordförande, professor Lars Calmfors.
- ⁷ SOU 1996:158, s. 70.
- ⁸ Se Engel och Rogers (1996)
- ⁹ Notera i detta sammanhang att priset på Dagens Nyheter är detsamma vare sig den köps i Malmö eller i Kiruna trots att vårt land är mycket långt och att transportkostnaderna därför inte är obetydliga, och trots att kostnaderna för den lokala distributionen kan variera. Om man å andra sidan köper The Economist i Köpenhamn måste man betala över 25 procent mer än i Malmö på andra sidan Öresund.
- ¹⁰ Länken mellan växelkursrisker och internationell handel kommer att behandlas mer omfattande nedan.
- ¹¹ Detta avsnitt bygger i stor utsträckning på Dermine (1998).
- ¹² Detta betyder inte att ränteskillnaderna helt kommer att försvinna. Det har framhållits att skillnader i kreditrisker mellan olika länders statsobligationer kan leda till skillnader på upp till en halv procentenhet.
- ¹³ SOU 1996:158, s. 82.
- ¹⁴ Frycklund och Jagrén (1998).
- ¹⁵ Mussa (1986).
- ¹⁶ Euromoney, september 1998, s. 50.
- ¹⁷ Även när kostnaderna för internationell handel minskar, kan förekomsten av horisontellt integrerade multinationella företag ytterligare förväntas bidra till en decentralisering av produktionen, se Ekholm och Forslid (1998) och Markusen och Venables (1996).
- ¹⁸ Tekniskt uttryckt innebar det förhållandet att Sverige inte hade deklarerat ett paritetsvärde för kronan att vi inte var kvalificerade för medlemskap enligt Maastrichtkriterierna.
- ¹⁹ Kom ihåg resultaten i Engel och Rogers (1996).
- ²⁰ Löner utgör i normalfallet den största delen av de totala kostnaderna, och de är normalt fastställda i förväg genom kontrakt.
- ²¹ Det finns naturligtvis vissa möjligheter även för löntagare att skydda sig mot effekterna av växelkursrörelser. Förutom med operationer på terminsmarknaden är detta möjligt genom att också ha utgifter i euro. Bostadslån kan t.ex. tas i euro och viss handel kan ske i euro genom Internet. Som vi påpekar i nästa kapitel är det inte otroligt att processer som leder till allt större användning av euron även i Sverige kommer att sättas i rörelse redan från början av EMU:s tredje etapp. Detta är speciellt fallet då det råder en stor förväntan att Sverige kommer att söka medlemskap inom en relativt kort framtid.
- ²² MacDonald (1998) innehåller en aktuell litteraturoversikt.
- ²³ Electrolux (Dagens Industri 18 mars 1998) säger att euron kommer att förenkla

produktionsplaneringen i hela Europa. Detta är ett exempel där en gemensam valuta kan minska kostnaderna, därför att multinationella koncerner kan dra fördel av stordriftsfördelar på en enda lokalisering istället för att använda decentraliserad produktion som ett sätt att minska valutariskerna.

²⁴ Frycklund och Jagrén (1998).

Referenser

- Dermine, Jean (1998), "European Capital Markets With a Single Currency – An Overview", Working Paper nr 98/17/FIN, INSEAD, Paris.
- Dumke, R.H., Herrmann, A., Juchems, A. och Sherman, H. (1996), *Study of the Impact of International Market Integration: Intra-EU Multi-Currency Management Costs*. Bryssel: European Commission, DG XV.
- Eklholm, Katarina och Forslid, Rickard (1998), "Trade and Location with Horizontal and Vertical Multi-Region Firms", Working Paper nr 504, IUI, Stockholm.
- Engel, Charles och Rogers, John (1996), "How Wide Is the Border?", *American Economic Review*, vol. 86, s. 1112–1125.
- Frycklund, Jonas och Jagrén, Lars (1998), "Storföretagen och EMU – en enkätundersökning", Arbetsrapport nr 17, Industriförbundet, Stockholm.
- Krugman, Paul och Venables, Anthony J. (1995), "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, s. 857–880.
- MacDonald, Ronald (1998), "What Do We Really Know About Real Exchange Rates?", Working Paper nr 28, Oesterreichische Nationalbank, Wien.
- Markusen, James R. och Venables, Anthony J. (1996), "The Theory of Endowment, Intra-Industry and Multinational Trade", CEPR Discussion Paper nr 1341.
- Martin, Philippe och Rey, Hélène (1998), "The Financial Geography of Currency Blocks", mimeo, London School of Economics.
- Monti, Mario (red.) (1997), *Den inre marknaden och morgondagens Europa*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mussa, Michael (1986), "Nominal Exchange Rate Regimes and the Behavior of Real Exchange Rates: Evidence and Implications", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 26.
- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen. Stockholm: Fritzes.

10 EMU: Hur länge skall vi stå vid sidan av?

Sverige i en vänta-och-se-situation gentemot EMU

Vilka var skälen?

Brist på folkligt stöd

Svensk ekonomi inte tillräckligt flexibel

Ha en försäkring i form av valutakursförändringar

Starka förväntningar att Sverige skall gå med

EMU:s tredje och sista etapp har startat, men som vi alla vet deltar inte Sverige. Istället befinner vi oss i en vänta-och-se-situation som följd av 1997 års beslut att inledningsvis hålla Sverige utanför EMU, samtidigt som vi håller dörren öppen för medlemskap.¹ En liknande försiktig attityd uttrycktes också av 1996 års EMU-utredning,² även om den var mer definitiv om det önskvärda i ett slutligt medlemskap.

Vilka var de viktigaste skälen för vänta-och-se-attityden gentemot EMU? Regeringspropositionen hösten 1997 citerade bristen på stöd i befolkningen som ett skäl att uppskjuta beslutet om medlemskap. Andra, exempelvis Lars Jonung i Konjunkturrådets rapport 1996, hävdade att den svenska ekonomin inte ännu var flexibel nog för att fungera störningsfritt utan valutakursjusteringar. Framförallt arbetsmarknaden skulle behöva reformeras innan ett inträde i EMU borde komma i fråga. EMU-utredningen hävdade att bibehållandet av en självständig penningpolitik kunde ses som en försäkring. Genom att lämna möjligheten öppen för att tillåta eller styra en förändring i valutakursen skulle den svenska ekonomin skyddas mot negativa chocker. Vid den tid då utredningens rapport skrevs, 1996, var enligt författarna värdet av möjligheten att devalvera valutan särskilt högt.

Även om det inte finns något officiellt ställningstagande till eventuellt medlemskap i EMU är förväntningarna om att vi skall ansluta oss inte desto mindre starka. Ett stort institutionellt skäl är att vi genom att underteckna Maastrichtavtalet i själva verket förbundit oss att gå in i den monetära unionen. Annorlunda uttryckt skulle ett beslut att stanna utanför EMU för överskådlig framtid

leda till att vårt medlemskap i Europeiska unionen i sin helhet ifrågasätts. Det förhållandet att många svenska industriföretag, finansiella företag och myndigheter håller på att förbereda sig för införandet av euron visar att den privata sektorn och en del statliga organ förväntar sig att vi skall bli medlemmar i EMU inom en inte alltför avlägsen framtid. Slutligen har förväntningarna om att Sverige skall ansluta sig uppmuntrats genom EMU-utredningens slutsats att vår status som "outsider" endast skall vara temporär.

I det här kapitlet skall vi understryka två punkter som berör vår nuvarande vänta-och-se-status. För det första att misslyckandet att ta ett beslut i EMU-frågan i sig självt är en källa till osäkerhet och välfärdsluster för landet. För det andra att om ett slutligt deltagande bedöms vara i nationens intresse, luckras argumenten för att vänta med att söka medlemskap snabbt upp.

Det är viktigt att inse att det finns en rad institutionella och tekniska skäl till att det nödvändigtvis tar en viss tid att bli medlem. Detta beror till en del på den beslutsordning som finns i Sverige och till en del på EU:s procedur för att ansluta ytterligare länder till EMU. Rutan nedan förklarar de nödvändiga åtgärderna och drar slutsatsen att det i allra bästa fall är möjligt för Sverige att bli medlem i början av 2002, dvs. samtidigt som euron ersätter de nationella valutorna. Kostnaden för att stå utanför kan minskas genom att snabbt fatta ett tydligt beslut om medlemskap. Ett sådant beslut skulle eliminera den osäkerhet som besvärar det nuvarande läget, och det skulle göra det möjligt för allmänheten och den privata sektorn att gå vidare med de nödvändiga förberedelserna för medlemskap.

Institutionella och tekniska skäl gör att det tar tid att bli medlem

Sverige medlem tidigast år 2002

Att bli medlem i EMU tar nödvändigtvis tid

Under förutsättning att medlemsfrågan kommer att föreläggas valmanskåren, kan en folkomröstning möjliggöra ett snabbare beslut än om de allmänna valen år 2002 skall avvaktas. För enkelhetens skull och för att visa den minimitid som är nödvändig för att helt genomföra processen skall diskussionen här grundas på en folkomröstning.

Politisk beslutsprocess i Sverige

- Beslut av regeringen att utlysa en folkomröstning.
- Informationskampanj för att informera allmänheten som förberedelse för en folkomröstning.
- Folkomröstning.
- Beslut av riksdagen.

Tidtabell och osäkerhetsfaktorer

- Våren 1999. Oenighet inom det socialdemokratiska partiet och mellan regeringspartner kan försena beslutsprocessen.
- Våren och sommaren 1999. Inneboende teknisk natur av EMU-beslut gör informationen problematisk. Kan vara svårt att få debatten att fokusera på EMU i stället för på EU-medlemskap.
- Tidigast tänkbara datum: hösten 1999. Ett "nej" skulle ifrågasätta EU-medlemskapet.
- Omedelbart efter folkomröstningen.

I detta skede är ett svenskt beslut om medlemskap i praktiken säkert, men formellt skulle ett ytterligare steg kunna vara nödvändigt. Eftersom överlåtelse av rätten att utfärda sedlar och mynt till Europeiska centralbanken kräver en grundlagsändring, skulle två olika riksdagar behöva ta beslut om Riksbankens sedel- och myntmonopol. Inget i grundlagen hindrar emellertid användandet av andra betalningsmedel än svenska kronor. Följaktligen kan euron börja användas innan ett sådant beslut har tagits. Men det blir omöjligt för Riksbanken själv att utge sedlar och mynt i euro före valet 2002.

Praktiska förberedelser

Legal och tekniska anpassningar av:

- Myndigheter
- Många beslut kan tas snabbt, men en del svåra juridiska frågor kan ta mer än ett år att lösa (se Regeringens proposition 1997/98:25, s. 56).
- Riksbanken och den finansiella sektorn
- Enligt Riksbanken (Sveriges riksbank, 1998, s. 36–37) skulle det finansiella systemet kräva åtminstone ett, och kanske två, år för att bli fullständigt förberedda.

För att EU skall acceptera en svensk begäran om medlemskap i EMU måste en rad andra krav uppfyllas, framför allt Maastrichtavtalets konvergenskriterier. Dessa berör i huvudsak mål för inflation, räntor och det offentliga budgetsaldot som regeringen vill uppnå vare sig medlemskap söks eller ej. Men klausulen om växelkursstabilitet under en period om två år före inträdet kan kräva en omprövning av regeringens och Riksbankens växelkurspolitik. Även om klausulen *inte* tolkas så att ett paritetsvärde för den svenska kronan relativt euron måste bestämmas två år innan medlemskap, kan det bli svårt att åstadkomma en faktisk stabilitet med den nuvarande inriktningen på växelkurspolitiken.

Enligt det schema som skissats i denna ruta skulle ett definitivt svenskt beslut om medlemskap kunna fattas mot slutet av innevarande år. De praktiska förberedelserna skulle då kunna vara slutförda vid slutet av 2001, och ett svenskt inträde skulle vara möjligt samtidigt som eurosedlar och -mynt ersätter de nationella valutorna i början av 2002.

Osäkerhet om inställningen till EMU är dyrbar

Ökad konkurrens för svenska företag, ...

... men osäkerheten gör att stora investeringar skjuts upp

Ett fast datum för medlemskap sätter igång valutastitution

Ställa kostnaderna av ett uppskjutet EMU-medlemskap mot intäkterna

– Effektivitetsargumenten för medlemskap, ...

... bl.a. att ett utanförskap gör Sverige mindre attraktivt som lokaliseringsort, ...

I föregående kapitel hävdade vi att införandet av den gemensamma valutan kan komma att ha betydande reala struktureffekter på grund av att lägre transaktionskostnader, större pristransparens och borttagna valutarisker kommer att leda till ökad konkurrens på varu- och tjänstemarknader. Vare sig Sverige är med i EMU eller ej blir våra företag tvungna att anpassa sina affärsstrategier till de nya konkurrensförhållandena. Så länge som ett regeringsbeslut om medlemskap inte har tagits kommer företag sannolikt att vilja bevara en så stor flexibilitet som möjligt genom att uppskjuta sådana investeringar som medför betydande fasta kostnader. Detta innebär att icke oväsentliga tillväxtpotentialer kan gå förlorade på grund av den rådande vänta-och-se-attityden.

Även ett beslut att uppskjuta medlemskapet till ett fast datum i framtiden har sina kostnader. Medan andra medlemsstater börjar skörda frukterna av den gemensamma valutan skulle vi inte kunna det. När det blir känt att kronan i ett senare skede skall ersättas av euron kommer en process av valutastitution att inledas, vilken kan komma att begränsa Riksbankens manöverutrymme. Dessa kostnader måste ställas mot de fördelar med att vänta som har tagits upp i debatten, framför allt i EMU-utredningen.³ I återstoden av det här kapitlet skall vi utvärdera kostnaderna och intäkterna av att uppskjuta EMU-medlemskapet i den rådande ekonomiska och institutionella miljön. Den slutsats vi kommer till är att argumenten för att vänta längre än vi redan har gjort håller på att försvinna.

Effektivitetsförluster till följd av utanförstående

I och med införandet av den gemensamma valutan kommer konkurrensen på de europeiska marknaderna att öka, till fördel för konsumenterna. När nu Sverige står utanför EMU kommer dessa fördelar att vara mindre än i de länder som är med från början. En sannolikt ännu mer betydande kostnad av att stå utanför är att Sverige kan bli relativt mindre attraktivt som lokaliseringsort för företag, och att en del potentiella vinster av internationell handel och specialisering kommer att försakas på grund av den bestående valutarisken. Ju längre vi står utanför EMU, desto större blir effektivitetskostnaderna.

Ju större eurozonen blir, desto större blir de förväntade effektivitetsvinster av medlemskap. Nu, då det står klart att EMU-regionen kommer att bestå av mycket fler stater än den centrala kärnan av EU-medlemmar, har den kvantitativa betydelsen av effektivitetsargumentet för en anslutning ökat jämfört med situationen för två eller tre år sedan.

... har förstärkts genom att antalet EMU-medlemmar blivit fler än förväntat

Kronans roll under övergångstiden

– Kronan kan komma att ersättas av euron redan nu ...

Kommer euron att överta kronans roll som Sveriges valuta även om vi formellt väntar utanför EMU? Vid första ögonkastet tycks svaret vara ett klart "nej". Erfarenheterna i ett land som Kanada visar att en nationell valuta kan överleva ganska bra även om en stor internationell valuta används på andra sidan en lång och genomtränglig gräns. I en mindre skala är den schweiziska francen också ett exempel på en valuta som inte är under tryck att ersättas av en mer använd grannlandsvaluta. Med säkerhet kommer en del anpassningar att göras i Schweiz. Exempelvis turistindustrin kommer att finna det nödvändigt att acceptera betalningar i euro och kan i själva verket ha fasta priser i denna valuta för att dra till sig kunder från Euroland. Andra exportorienterade företag kan också vilja skapa en kapacitet att offerera och fakturera i euro. Förmågan att hantera valutarisker behöver säkerligen skärpas. Men i den schweiziska ekonomin är skapandet av euron inte betraktad som ett stort hot mot schweizerfrancens status som förhärskande lokal valuta.⁴

... i och med att Sverige förväntas gå med i EMU, ...

Ett ögonblicks eftertanke avslöjar emellertid att den svenska situationen skiljer sig från både Schweiz' och Kanadas därför att kronan förväntas komma att bli ersatt av euron i en mer eller mindre näraliggande framtid, till skillnad från kanadadollarn eller schweizerfrancens.⁵ Detta kan förändra vanorna snabbare än vi vanligen tänker oss. Några exempel kan illustrera denna möjlighet. Enskilda människor kan vilja sätta en betydande del av sina besparingar i euro i förväntan på att deras utgifter kommer att ligga i denna valuta när de blir pensionärer. Som ett sätt att konkurrera med euro-baserade företag kan svenska företag (framför allt de exportorienterade) bli mer ivriga att trycka prislistor, fakturera och hålla konton i euro om de vet att kronan kommer att försvinna. För att reducera sina valutarisker i utrikeshandeln kan de då försöka att skriva en del av sina lönekontrakt i euro. Banker är

sannolikt villiga och sannolikt också redo att konvertera sina betalningsrutiner till euro om de vet att de slutligen måste göra det under alla förhållanden.

Förutom dessa överväganden gör den breddade och fördjupade integrationen som ett EMU-medlemskap innebär, liksom den växande betydelsen av Internet-baserad handel, det sannolikt att en ökande andel av svenska konsumenters utgifter kommer att vara eurobaserade. Efterfrågan på eurodenominerade bankkonton kommer att öka som följd därav, och motståndet mot att få löner knutna till euro kan minska.

Hur snabbt dessa processer kommer att gå är svårt att säga, men om det officiella ersättandet av kronan med euro tros vara oundvikligt, kan en spontan valutasubstitution komma mycket snabbare än erfarenheterna från länder som varit föremål för dollariisering låter ana. Eurons växande betydelse i rent inhemska ekonomiska beslut sätter mer press på Riksbanken att förebygga fluktuationer i valutakursen mellan kronor och euro. Detta i sin tur implicerar att de makroekonomiska skälen för att ha en egen valuta och en egen penningpolitik är allt mindre tvingande.

... dvs. en spontan valuta-substitution uppstår

– Asymmetriska chocker ...

Asymmetriska chocker

Med en "asymmetrisk chock" menas en störning som innebär en förändring i det relativa jämviktspriset mellan inhemska och utländska varor. Ett exempel är en minskad efterfrågan på våra exportprodukter relativt exportprodukter från andra länder. Ett av skälen för att stå utanför EMU och ha en rörlig växelkurs är att anpassningen till sådana asymmetriska chocker kan tänkas medföra mindre sysselsättningsstörningar när den nominella växelkursen kan anpassa sig, jämfört med när de inhemska lönerna och priserna måste justeras. Värdet av att kunna utnyttja växelkursen som anpassningsmekanism beror således positivt på sannolikheten för att sådana chocker faktiskt skulle inträffa.

... skulle kunna dämpas av rörlig växelkurs, ...

... men hur sannolik är en chock?

EMU-utredningen hävdade också att värdet av att behålla en viss penningpolitisk självständighet är större vid en hög arbetslöshetsnivå, detta på grund av att välfärdskostnaderna för en recession orsakad av en asymmetrisk chock skulle vara högre när utgångspunkten redan är svår. Även om det nuvarande konjunkturläget fortfarande lämnar utrymme för en viss oro, råder det föga tveivel om att det har skett en viss förbättring under de senaste

Värdet av rörlig växelkurs större vid recession, ...

... men Sveriges läge nu klart bättre än bara för några år sedan

– Instabilt EMU?

Kronan kan då bli ett alternativ för att diversifiera portföljer, vilket kan ge instabilitet

– Stabilitets- och tillväxtpaktens krav på budgeten ...

... framställs inte som något problem

åren. Av detta skäl, och eftersom sannolikheten för asymmetriska chocker inte har förändrats, är värdet av att vänta med EMU-medlemskap sannolikt lägre nu än vad det var år 1996.

Kommer EMU att vara instabilt i början?

Det finns en risk för att EMU kommer att lida av inkörningsproblem som hänger samman med svårigheten att föra en penningpolitik i den nya miljön och på grund av de restriktioner som stabilitets- och tillväxtpakten innehåller. När den Europeiska centralbanken får längre erfarenhet minskar sannolikheten för felaktiga beslut. Innebär detta att det kan ligga ett värde i att vänta ytterligare en tid utanför EMU tills ECB har skaffat sig praxis och etablerat ett gott rykte? Inte nödvändigtvis. Om det visar sig att ECB:s penningpolitik inte ger intern stabilitet i EMU-zonen, är det inte självklart att det är fördelaktigt att stå utanför. I den schweiziska debatten om konsekvenserna av EMU har det hävdats att instabilitet inom EMU kan spilla över på Schweiz i form av stora växelkursrörelser och/eller stora kapitalflöden. Schweizerfrancens historiska roll som en tillflyktsvaluta förstärker denna möjlighet. Kronan kan också bli en källa till internationell diversifiering på valutamarknaderna, i vilket fall EMU:s instabilitet kan överföras i förstörd form som en följd av att vi står utanför.

Stabilitets- och tillväxtpakten

Stabilitets- och tillväxtpakten, som antogs på toppmötet i Amsterdam i juni 1997, tvingar medlemsstaterna att hålla det offentliga underskottet under 3 procent av BNP i syfte att undvika sanktioner. Detta har väckt farhågor för att användningen av finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte kommer att hämmas. I en studie hävdar emellertid Eichengreen och Wyplosz (1998) att de begränsningar i finanspolitiken som pakten innebär inte kommer att bli mer än en mindre olägenhet om det strukturella underskottet är nära noll. Det kan å andra sidan bli ett allvarligt hot mot stabiliseringspolitiken om underskottet i de offentliga finanserna redan vid högkonjunktur ligger nära de 3 procent som är maximum. Konjunkturinstitutet beräknar att överskottet i de svenska offentliga finanserna skall bli 1,1 procent av BNP år 1999 och att det skall öka till 2,0 procent år 2000. Riksdagen har beslutat att etablera ett strukturellt budgetöverskott på 2 procent av BNP som ett långsikt-

tigt mål i syfte att ge utrymme för finanspolitiska stabiliseringsåtgärder utan att drabbas av de begränsningar som stabilitets- och tillväxtpakten ger. Om Konjunkturinstitutet skulle få rätt, kommer detta utrymme att nås, varför det inte finns något skäl att uppskjuta medlemskapet i EMU av den anledningen.

*– Rigid arbetsmarknad
skapar arbetslöshet vid
EMU-medlemskap?*

Strukturella förändringar på arbetsmarknaden

Det råder mycket lite tvivel om att större flexibilitet på arbetsmarknaden skulle vara till nytta för sysselsättningen i allmänhet och för förmågan att anpassa sig till chocker i synnerhet. Inom EMU är en större flexibilitet speciellt fördelaktig, och kanske nödvändig, med tanke på att nationell makroekonomisk politik kommer att förlora en del av sin förmåga att stabilisera sysselsättningen. Även om ökad flexibilitet vore nyttig när vi går in i EMU är det inte säkert att denna flexibilitet faktiskt kommer som ett resultat av medlemskapet.

Som ett berättigande för att skjuta upp ett medlemskap i EMU har det därför hävdats att ökad flexibilitet på arbetsmarknaden måste uppnås före inträdet. Att gå in i EMU med den befintliga rigida arbetsmarknadsstrukturen skulle, enligt denna åsikt, medföra en risk för ökad arbetslöshet i händelse av negativa efterfrågechocker. Detta argument vilar antingen på tanken att politiska beslutsfattare utanför EMU kommer att kunna stabilisera sysselsättningsfluktuationerna framgångsrikt med hjälp av penningpolitiska medel och/eller växelkursjusteringar, eller att automatiska marknadsbestämda anpassningar i växelkursen skulle utföra arbetet. I teorin är båda dessa alternativ tänkbara, men om de skulle fungera i praktiken är en empirisk fråga som vi inte har något tydligt svar på.

Inte självklart att penningpolitik utanför EMU klarar av att stabilisera sysselsättningen

– Arbetsmarknadsreformer lättare att genomföra utanför EMU?

Ett andra skäl för att uppskjuta inträdet i EMU är grundat på tron att arbetsmarknadsreformer lättare kan genomföras om vi står utanför EMU. Ytlig empiri antyder att detta argument generellt sett är mycket tveksamt. Länder som Danmark och Nederländerna, som övergivit användningen av en aktiv valutakurspolitik för att uppnå sysselsättningsmål, har lyckats med att införa ett antal reformer på sina arbetsmarknader. I Sverige, å andra sidan, har den frihet som den flytande kronan har givit oss sedan slutet av 1992 inte lett till någon noterbar ökning av flexibiliteten på arbetsmarknaden.⁷

EMU-länder har lyckats reformera sina arbetsmarknader

Inget tyder på att devalveringspolitik och flytande växelkurs i sig underlättat reformering

På det hela taget är den nuvarande bristen på flexibilitet på arbetsmarknaden inte ett hållbart skäl för att uppskjuta medlemskapet. De erfarenheter som har gjorts efter Bretton Woods sammanbrott i början av 1970-talet att med hjälp av devalveringar korrigera konkurrenskraftsproblem och från den senare perioden med en flytande krona indikerar att inget av dessa arrangemang av sig självt främjar en bättre fungerande arbetsmarknad.

Grundfrågan: Håller de ekonomiska argumenten för att vänta på att försvinna?

Kontentan av denna diskussion är att de ekonomiska intäkterna av ett EMU-medlemskap nu är större och kostnaderna mindre än de föreföll vara för två eller tre år sedan, då EMU-utredningens rapport och regeringens proposition lades fram. Den slutsats som följer av detta är att det nu finns föga skäl att uppskjuta ett medlemskap i EMU ytterligare. Vi tror att bevisbördan nu måste falla på dem som hävdar att ett avvaktande fortfarande är en önskvärd strategi. Vår egen analys tyder på att så inte är fallet.

Föga skäl att ytterligare skjuta upp EMU-medlemskap

Noter

¹ Beslutet presenterades i Regeringens proposition 1997/98:25. I denna framhålls att frågan om medlemskap i EMU skall avgöras av valmanskåren antingen i en folkomröstning eller i samband med ett allmänt riksdagsval.

² SÖU 1996:158.

³ Utredningen angav fyra huvudskäl för sitt ställningstagande för att uppskjuta ett svenskt medlemskap (SOU 1996:158, s. 434–435): den höga arbetslösheten som rådde vid rapportens publicering, den instabila statsfinansiella situationen, behovet av en saklig allmän debatt om medlemskap innan ett regeringsbeslut om medlemskap och utredningens bedömning att antalet medlemsstater från början skulle bli relativt litet. Med utgångspunkt från dagens läge ter det sig inte omöjligt att utredningens slutsats skulle ha blivit den omvända.

⁴ Notera emellertid att även i ett land som Schweiz, som inte är EU-medlem, finns det valutasubstitution. Enligt Financial Times 7 oktober 1998: "Martin Erb, chef för Swiss Association of Manufacturers, sade att euron skulle bli 'en implicit valuta för [schweiziska] exportörer'" (vår översättning).

⁵ Förutsatt naturligtvis att ett utanförskap inte är av permanent natur.

⁶ Med det "strukturella underskottet" menas det underskott som skulle finnas i mitten av konjunkturcykeln.

⁷ Det är av intresse att här notera att en stor majoritet (79 procent) av de som svarade på den enkätundersökning av större svenska industriföretag som nämndes i det föregående kapitlet trodde att ett medlemskap i EMU skulle minska de problem som är förknippade med lönebildningen i Sverige (Frycklund och Jägerén (1998)).

Referenser

- Eichengreen, Barry och Wyplosz, Charles (1998). "The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?" *Economic Policy*, nr 26, s. 67–104.
- Frycklund, Jonas och Jagrén, Lars (1998). "Storföretagen och EMU – en enkätundersökning". Arbetsrapport nr 17. Industriförbundet, Stockholm.
- Regeringens proposition 1997/98:25 om Sverige och den ekonomiska och monetära unionen.
- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen. Stockholm: Fritzes.
- Sveriges riksbank (1998), *Euron i den svenska finansiella sektorn – lägesrapport 2*.

Konjunkturrådets rapport 1999

SNS Konjunkturråd är en grupp nationalekonomer som gemensamt ger sin syn på det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken. Medlemmar i årets råd är

professor Lars Bergman, Handelshögskolan i Stockholm

Ph.D. Pontus Braunerhjelm, Industriens Utredningsinstitut (IUI)

docent Stefan Fölster, Handels Utredningsinstitut (HUI)

professor Hans Genberg, Graduate Institute of International Studies, Genève

professor Ulf Jakobsson (ordförande), Industriens Utredningsinstitut (IUI)

Regleringar och bristande konkurrens i den svenska ekonomin medför betydande kostnader för den enskilde konsumenten. De går hand i hand med höga priser och låg kvalitet på varor och tjänster. På längre sikt blir följden begränsad produktutveckling och svag produktivitetstillväxt.

Är Sverige ett dyrt land, och i så fall varför? Hur reglerad är den svenska ekonomin? Hur skall den fortsatta avregleringsprocessen utformas? Hur kan konkurrensen stärkas? Vilket är sambandet mellan företagsklimat och konkurrens? Hur fungerar konsumentskyddet i sjukvården och äldreomsorgen? Hur påverkar regleringar den industriella dynamiken? Vilket strukturomvandlingstryck uppstår i svensk ekonomi till följd av EMU? Hur skall Sverige ställa sig till ett EMU-medlemskap?

I årets rapport linjerar Konjunkturrådet upp en väg som kan bidra till betydande välbefinningsvinster.

SNS
FÖRLAG

