

Konjunkturrådets rapport 1986

Hans Tson Söderström (utgivare)

Nya spelregler för tillväxt

Lars Calmfors

Ingemar Hansson

Lars Jonung

Johan Myhrman

Hans Tson Söderström



Konjunkturrådets rapport 1986

Hans Tson Söderström (utgivare)

Nya spelregler för tillväxt

**Lars Calmfors
Ingemar Hansson
Lars Jonung
Johan Myhrman
Hans Tson Söderström**

Under medverkan av

Stefan Ackerby
Benny Carlson
Jan Herin
Christian Nilsson



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 STOCKHOLM
Telefon 08-23 25 20

SNS — Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Hans Tson Söderström (utgivare)
Konjunkturrådets rapport 1986
Nya spelregler för tillväxt
1:a upplagan
1:a tryckningen
ISBN 91-7150-278-5

Omslag: Tommy Säflund
Diagram: Pauli Laakso

© 1985 Författarna och SNS Förlag
Enskede Offset AB 1985

Innehåll

Förord	5
1 Normer, stabilitet och tillväxt	6
2 Varför växer inte Sverige?	19
3 Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar	33
4 Vårt komplicerade, ineffektiva och orättvisa skattesystem	47
5 Skattereformer för tillväxt och välfärd	59
6 Kapitalmarknadens spelregler	73
7 En fungerande arbetsmarknad	87
8 Att bryta kostnadstrenden	104
9 Världsekonomin 1986: Tillväxt med frågetecken	118
10 Nya spelregler för tillväxt	131



Konjunkturrådet samlat vid arbetsbordet för en slutgenomgång av manus. Från vänster Johan Myhrman, Lars Calmfors, Stefan Ackerby (rådets sekreterare), Hans Tson Söderström (rådets ordförande), Lars Jonung och Ingemar Hansson.

Förord

Konjunkturrådets syfte är att påverka och förändra den ekonomiska politiken genom analys och debatt. Rapporten riktar sig till dem som vill kritiskt bedöma aktuell ekonomisk utveckling och politik. Rådets ambition är att tillföra den svenska ekonomisk-politiska debatten inslag av

- *forskningsanknytning*, där angreppssätt och resultat från modern ekonomisk forskning tillämpas på aktuella svenska problem,
- *internationellt perspektiv*, svensk utveckling och politik sätts in i större sammanhang och belyses av internationella jämförelser, och
- *långsiktighet*, där ekonomisk-politiska åtgärder granskas i ett konsekvent genomfört långsiktigt och principiellt helhetsperspektiv.

Inslaget av traditionell konjunkturbedömning i rådets rapporter är således begränsat, även om det aktuella ekonomiska läget alltid tas till utgångspunkt för analysen.

Konjunkturrådets rapport är resultatet av ett lagarbete som sträcker sig långt utanför det egentliga rådet. Rådets sekreterare *Stefan Ackerby*, SNS, har bidragit med egna utredningar. Underlag för olika kapitel har framtagits av civilekonom *Benny Carlson*, fil kand *Dennis Hagberg*, båda Lunds universitet, fil kand *Anders Forslund*, Institutet för internationell ekonomi, fil lic *Jan Herin*, chef för EFTA-sekretariatets ekonomiska avdelning och fil dr *Christian Nilsson*, Uppsala universitet. Seminarier på underlag och kapitelutkast har samlat ett stort antal deltagare från universitet, politik, förvaltning och näringsliv. De har alla, liksom forskarkolleger vid institutionerna, bidragit med värdefulla synpunkter under arbetets gång. De vetenskapliga underlagen har utarbetats med finansiellt stöd från Jan Wallanders och Tore Browaldhs forskningsstiftelser.

Konjunkturrådet svarar för innehållet i rapporten. Bedömningar och rekommendationer har inte till någon del karaktären av officiell SNS-policy. SNS styrelse och förtroenderåd har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

Stockholm i januari 1986

Hans Tson Söderström

1 Normer, stabilitet och tillväxt

De ekonomisk-politiska problem som Sverige brottas med under det senaste decenniet har en mängd olika orsaker. Man brukar peka på oljeprischocken, den misslyckade överbryggningspolitiken, industriella strukturproblem, den envisa kostnadstrenden och den strama ekonomiska politiken i de stora industriländerna.

En huvudpoäng i förra årets konjunkturårsrapport var emellertid att de svenska ekonomiska problemen till stor del har sitt upphov i inhemska missförhållanden, som kan sammanfattas i några korta ord: *sammambrottet av en fungerande stabiliseringspolitisk regim*. Ur denna synvinkel är det en annan internationell händelse som framstår som avgörande för utvecklingen: det internationella betalningssystemets sönderfall i början på 1970-talet. Det tidigare Bretton Woods-systemet innebar en stark bindning av vår växelkurspolitik och tillsammans med GATT-avtalet för handelspolitiken utgjorde det en fast ram för Sveriges ekonomisk-politiska handlingsfrihet.

Det internationella betalningssystemet fungerar inte

Normer kontra ackommodation

Under efterkrigstiden har den svenska ekonomisk-politiska *debatten* dominerats av keynesianismen. Den ekonomiska *politiken* dominerades däremot fram till början av 1970-talet av en strängt normbaserad stabiliseringspolitisk regim. Utvecklingen kring 1970 utgör något av ett skol-exempel på hur denna stabiliseringspolitiska regim fungerade i praktiken.

Sverige hade under slutet av 1960-talet utvecklat ett påtagligt kostnadsproblem med en strukturell försvagning av bytesbalansen till följd. När valutaproblemet blev akut under 1970 valde vi inte devalveringens väg. I stället bromsades valutautflödet genom en kraftig åtstramning av penningpolitiken med kvantitativa restriktioner och höjda räntor. Detta "idiotstopp" skapade en stark politisk press på finanspolitiska åtgärder.

Den försämrade bytesbalansen och valutautflödet ledde till "idiotstoppet"

Det bättre relativa kostnadsläget ett resultat av treårsavtal på låg nivå

Växelkursnormen var bra för ekonomin

Idag råder en ackommodationspolitik . . .

Endast en rejäl skärpning av finanspolitiken kunde skapa utrymme för en lättare kreditpolitik och sänkta räntor.

En viss ökning av arbetslösheten blev följden av den finanspolitiska åtstramningen (jfr kapitel 3 i förra årets rapport). Det vore dock missvisande att hävda att uppgången i arbetslöshet var *orsaken* till den markanta förbättringen av vårt relativa kostnadsläge under de första åren på 1970-talet. Snarare var det så att arbetsmarknadens parter genom ett treårsavtal på låg nivå manifesterade sin insikt att endast en förbättring av den internationella konkurrenskraften kunde varaktigt stärka bytesbalansen och därmed skapa utrymme för en mindre restriktiv finans- och penningpolitik. Ytterst var det alltså växelkursregimens trovärdighet som innebar att kostnadsproblemet kunde lösas utan inflationistisk ackommodationspolitik.

Orsakssambandet fast växelkurs, penningpolitisk åtstramning, finanspolitisk åtstramning, förbättrat kostnadsläge är väl värt att notera. Visst fanns det utrymme för ett visst mått av kontracyklisk finanspolitik i Keynes' anda. Men Bretton-Woods-systemets krav betraktades som *överordnande spelregler* mot vilka man inte kunde bryta. Denna uppfattning genomsyrade inte bara regering och riksbank utan även företagen, arbetsmarknadens parter och allmänheten i stort. Förtroendet för växelkursnormen disciplinerade hela det ekonomiska och politiska systemet.

Med början i Bretton Woods-systemets sönderfall skedde sedan en uppluckring och så småningom ett totalt sammanbrott av den dittills rådande stabiliseringspolitiska regimen. De negativa "feed-back"-effekter på vinstnivå och sysselsättning som en försämring av det relativa kostnadsläget tidigare innebar kom nu att helt elimineras. Sätten var många: arbetsmarknadspolitiska åtgärder, industrisubventioner, finanspolitisk efterfrågeexpansion. Effekterna på bytesbalansen eliminerades genom offentlig utlansupplåning och i sista hand växelkursanpassning (devalvering). *Ackommodationspolitik* är vår sammanfattande benämning på sådana åtgärder som är avsedda att temporärt skyla över de skadliga effekterna av kostnadsstörningar.

Den ekonomiska politikens dubbla uppgift

Budskapet i 1985 års SNS-rapport var att ackommodationspolitiken inte utgör en rimlig ram för företagens, arbetsmarknadsorganisationernas och hushållens agerande. Den skapar osäkerhet om ekonomins och poli-

. . . som skapar osäkerhet

Två uppgifter: motverka störningar och återinför ett fungerande normsystem

Gräns för löneökningar och stopp för fortsatt offentlig utlandsupplåning

tikens spelregler, blåser under förväntningar om ytterligare ackommodation och leder därmed undantagslöst till växande inhemska störningar. Därmed ställs den ekonomiska politiken inför två vitt skilda uppgifter. *Dels* den traditionella rollen att söka motverka uppkommande störningar för att åstadkomma stabil tillväxt, hög sysselsättning, låg inflation och jämvikt i bytesbalansen. *Dels* den mer långsiktiga uppgiften att återinföra och vidmakthålla ett fungerande normsystem i ekonomin för att påverka förväntningsbildningen och förhindra uppkomsten av inhemska störningar i framtiden.

Enligt vår uppfattning måste den faktiskt förda politiken bedömas utifrån bägge dessa kriterier. En bedömning enbart med avseende på det omedelbara ekonomiska utfallet blir missvisande, såtillvida att den bortser från en stor del av problemet. Det är en alltför lättvunnen seger att åstadkomma kortsiktiga förbättringar av det ekonomiska läget på bekostnad av den ekonomiska politikens långsiktiga trovärdighet.

De två kanske mest uppmärksammade inslagen i den ekonomiska politiken under 1985, nämligen arbetsmarknadskonflikten på det offentliga området och den kreditpolitiska åtstramningen i samband med valutautflödet under våren, kommer att framstå i helt olika dager beroende på vilket av de två perspektiven som anlägges. I det förra fallet skulle en samhällsekoniskt dyrbar konflikt kunnat undvikas om arbetsgivarverket varit mer tillmötesgående gentemot de statsanställdas organisationer. I det senare fallet skulle en fortsatt ökning av den statliga utlandsupplåningen kunnat ersätta den kreditpolitiska åtstramning som nu blev följden av valutautflödet, och som med all säkerhet haft en återhållande effekt på investeringarna.

I båda fallen valde emellertid regeringen att förbli sina egna normers fånge. De uttalade principerna om 5 procents gräns för löneökningarna och stopp för fortsatt offentlig utlandsupplåning kunde regeringen inte öppet kasta över bord utan att förlora i politisk prestige. I flera avseenden hade normerna kunnat hanteras bättre på ett tidigare stadium och därmed hade eventuellt arbetskonflikten och räntehöjningen kunnat undvikas. Men det ligger i sakens natur att ekonomisk-politiska spelregler förr eller senare utsätts för olika påfrestningar genom omständigheternas spel. De omedelbara samhällsekonomiska förluster som uppstår när statsmakterna därvidlag står fast vid sina deklamationer måste vägas mot de vinster som ligger i en ökad trovärdighet för politiken i framtiden. Den ökade trovärdigheten innebär nämligen att sannolikheten för nya inhemska störningar minskar.

Värdet av fasta normer

Det är denna syn på den ekonomiska politikens dubbla uppgift, som inte bara "räddare i nöden" utan även "regelsättare" och "överdomare" i det ekonomiska spelet, som framhävts i flera av Konjunkturrådets rapporter sedan 1980, och som särskilt präglade analysen i förra årets rapport. Den ekonomisk-politiska debatten under 1985 handlade också i hög grad om värdet av fasta normer i den ekonomiska politiken. Inte minst gällde debatten

- vilka samhällsekonomiska variabler som bör omfattas av normer,
- vad som krävs för att ett normsystem ska bli trovärdigt, samt
- huruvida ett fast normsystem kan återinföras i den svenska ekonomin utan förödande effekter på sysselsättningsnivån.

Det kan vara av värde att närmare precisera Konjunkturrådets ståndpunkter på dessa tre punkter.

Vad ska normerna avse?

Regeringens mål inga normer

Den ekonomisk-politiska "norm" som fick störst uppmärksamhet under det gångna året är regeringens uppställda mål för inflationen (3 procent) och lönekostnadsökningarna (5 procent). Sådana siffror kan eventuellt ha viss betydelse för förväntningsbildningen, men enligt Konjunkturrådets begreppsapparat förtjänar de inte beteckningen "normer". De krav som i 1985 års rapport ställdes på den ekonomiska politikens normer var att de skulle vara

Vilka krav bör man ställa på normerna?

- heltäckande (så att efterlevnaden av samtliga normer innebär att det övergripande prisstabiliseringsmålet faktiskt uppfylls),
- operationella (i bemärkelsen att de avser hanteringen av ekonomisk-politiska instrument som faktiskt står statsmakterna till buds), och
- prestigeladdade (så att avvikelser från normen leder till större politisk skada än den effekt som kan uppnås genom avvikelserna).

Regeringens inflations- och kostnadsmål uppfyllde inte operationalitetskravet, vilket bl a visas av att de spräcktes, trots att tvivelaktiga extraordinära medel som prisstopp och Rosenbads-förhandlingar tillgreps.

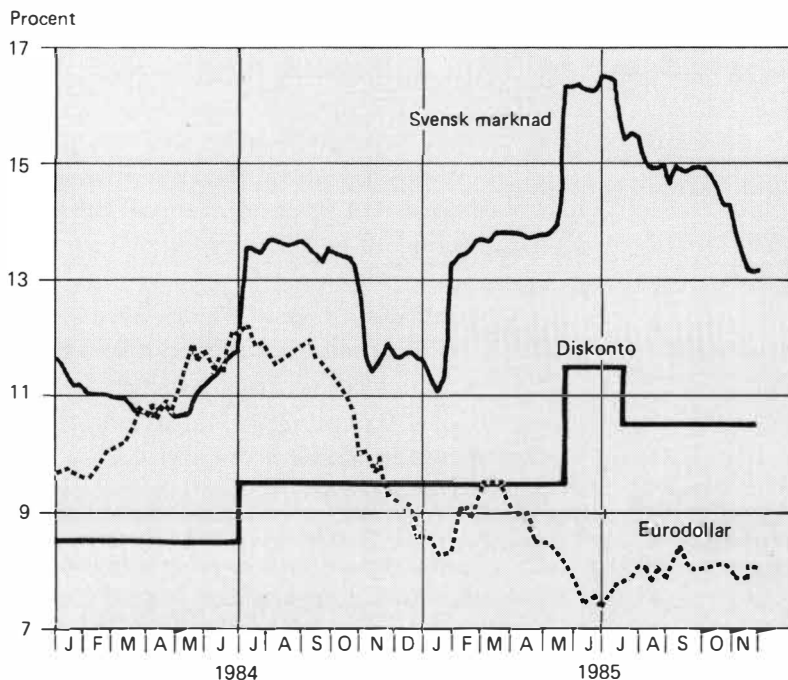
Offentlig utlands- upplåning

En norm som däremot uppfyller våra kriterier avser den offentliga utlandsupplåningen. Även om en viss offentlig nettoupplåning i utlandet vid slutet av året visade sig ha uppkommit, innebar valutautflödet under

våren 1985 att en kreditåtstramning framtvängades, där räntedifferensen gentemot utlandet steg från ca 2 till som mest över 8 procentenheter (figur 1.1). Trots att upplåningsnormen alltså inte följdes till punkt och pricka, uppfyllde den ändå till denna del sitt avsedda syfte enligt det schema som tidigare beskrivits. Det är en annan sak att de höga räntorna i sin tur inte skapade tillräcklig politisk press för den mer restriktiva finanspolitik som kunde medge kreditpolitiska lättnader. Delvis måste detta tillskrivas det faktum, att den efterföljande debatten kom att handla mer om upplåningsnormens berättigande än om behovet av en finanspolitisk skärpning. Vi har här ett exempel på svårigheten att återgå till en normbaserad regim sedan normerna en gång upplösts.

I förra årets rapport gav Konjunkturrådet förslag till en heltäckande uppsättning av normer för den ekonomiska politiken, dvs för finanspolitiken, penningpolitiken och för lönebildningen. Vi återkommer i det avslutande kapitlet till dessa normer och hur vi menar att de bör tilläm-

Figur 1.1
Penningmarknads-
räntor, 3 månader.



Källa: Handelsbanken.

pas i det ekonomiska läge som råder idag. Två påpekanden bör dock göras redan här.

Normer måste vara långsiktiga och stabila

För det första ligger det i sakens natur att normer måste vara långsiktiga och stabila till sin karaktär. Detta innebär bl a att vi ställer oss skeptiska till regeringens inflationsmål inte bara på grund av bristande operationalitet utan även på grund av det ett-åriga tidsperspektivet, vilket ger incitament att ständigt skjuta problemen på framtiden. Detta har ju också skett i flera fall, bl a i avtalet för de offentliganställda, som skapade ett stort kostnadsövershång för 1986, och genom prisstoppet i mars 1985 som sköt fram inflationsproblemen till efter valet. Regeringen har uppenbarligen tagit lärdom av dessa erfarenheter och avstår från ett preciserat officiellt inflationsmål för 1986.

Nödändigt med upplåningsnorm

Det andra påpekanet gäller normen för den offentliga utlandsupplåningen. Som underströks i förra årets rapport är det nödvändigt att ha en sådan norm i en stabiliseringspolitisk regim som bygger på fast växelkurs. Förekomsten av en upplåningsnorm betyder dock inte nödvändigtvis att den offentliga nettoupplåningen i utlandet måste uppgå till exakt noll varje enskilt år. Alternativa normer är att fastslå ett intervall eller en nedtrappningsplan för den statliga utlandsupplåningen.

Regeringens nollnorm

Frågan är om regeringen var för brutal eller optimistisk när normen för 1985 spikades till noll. Den svenska ekonomin har en strukturellt svag bytesbalans, vilket visar sig i att ökningarna i den svenska aktivitetsnivån snabbt slår igenom i stora försämringar av bytesbalansen (se t ex MAS-rapporten). Denna svaghet har bl a sin grund i en liten inhemsk produktion av konsumtionsvaror, ett högt marginellt importinnehåll även hos investeringarna och en svag tjänsteexport.

Bytesbalansfälla

Att eliminera bytesbalansens strukturella svaghet kräver flera år av omstrukturering med höga investeringar. Om investeringskonjunkturen bryts av betalningsbalanshänsyn varje gång en sådan omstrukturering börjar komma igång, riskerar den svenska ekonomin att fastna i en strukturell rävsax — en bytesbalansfälla. Att nu överge den officiellt deklarerade upplåningsnormen anser vi dock skulle vara förödande för regeringens trovärdighet. Den måste istället få leda till en extra stor finanspolitisk restriktivitet. Men det kan på ett tidigare stadium ha funnits anledning att överväga andra normer för den statliga utlandsupplåningen än den nu rådande noll-normen. Mindre restriktiva normer måste dock vara lika pedagogiskt klara och kombineras med ett målmedvetet arbete på att eliminera den strukturella konjunkturkänsligheten i Sveriges bytesbalans.

Prisstabiliseringsnormens trovärdighet

Ett grundläggande problem med prisstabiliseringsnormen är att göra den trovärdig och få regeringarna att verkligen följa den. Endast om normen är trovärdig kan den påverka allmänhetens förväntningar. Problemet är att regeringar har incitament att deklarerat en prisstabiliseringsnorm i syfte att påverka inflationsförväntningarna, oavsett om de har för avsikt att följa den eller inte. Om inflationsförväntningarna inte påverkas, kan regeringen se sig nödsakad att överge normen. Påverkas de, kan regeringen ändå ha mycket att vinna på att åstadkomma en överraskningsinflation t ex genom en oväntad devalvering, som temporärt förbättrar sysselsättningsläget.

*Lockelse att
överge normerna*

Den starka lockelsen för varje regering att överge sina deklarerade normer är uppenbar också för allmänheten. Följdaktligen föreligger alltid en stor risk att de inte får någon effekt på förväntningsbildningen. Detta trovärdighetsproblem har vi sett exempel på i svensk ekonomisk politik under senare år.

*Institutionella
bindningar*

Det finns i princip två sätt att bemästra trovärdighetsproblemet. Den första metoden är att skapa sådana *institutionella bindningar* att det blir praktiskt omöjligt att avvika från normen. Guldmyntfoten och Bretton Woods-systemet med fasta växelkurser kan ses som exempel på sådana arrangemang, vars regler uppfattades som bindande. Dagens knytning av den svenska kronan till en självvald valutakorg har inget klart inslag av sådan internationell bindning.

En fast växelkurs inom ramen för ett internationellt valutasamarbete av typen EMS (European Monetary System) skulle förmodligen öka trovärdigheten — växelkursförändringar skulle då i mindre grad få karaktären av ett isolerat svenskt beslut. Men också inom EMS har betydande växelkursförändringar inträffat. Problemet är att sedan man en gång lämnat Bretton Woods-erans växelkurssystem, tar det lång tid att återställa förväntningarna om fasta växelkurser, även om det internationella valutasystemet skulle ändras.

*Ändrade ekonomisk-
politiska beslutsregler*

En annan metod att öka normens trovärdighet är att skapa ändrade *ekonomisk-politiska beslutsregler*. Förslaget om grundlagsfäst budgetbalansnorm i USA bör ses i det ljuset. Andra förslag är att kräva kvalificerade majoriteter för utgifts- och skattebeslut i riksdagen respektive växelkursförändringar i riksbanksfullmäktige, eller krav på koppling mellan utgifts- och finansieringsbeslut i offentliga budgetar. Vidare kan vissa typer av beslut avföras från den politiska dagordningen. Exempelvis kan man tänka sig en friare ställning för riksbanken: riksbankschefen

och övriga ledamöter av riksbanksfullmäktige kan utnämnas för längre och andra perioder än politikerna i riksdagen. Ytterligare förändringar som kan komma ifråga avser valperiodens längd respektive partipolitiska överenskommelser ("borgfred") om stabiliseringspolitikens spelregler. Det finns all anledning att idag ta upp en seriös debatt om i vilken grad ändrade beslutsregler för stabiliseringspolitiken kan öka dess trovärdighet. I någon mån har en sådan debatt redan påbörjats genom de förslag som framkommit från bankhåll om att ge riksbankschefen en mer självständig ställning.

Skapar normer arbetslöshet?

*Kritiken mot en
normbaserad regim*

Kritiken mot Konjunkturrådets stabiliseringspolitiska program i 1985 års rapport har huvudsakligen gällt att den normbaserade regim vi förespråkar skulle skapa en orimligt hög arbetslöshet om den tillämpades i Sverige idag. (Se t ex Erik Lundbergs kritiska artiklar i Dagens Nyheter 17.2 och 26.3 1985 och Jesper Jespersens kommentar i Ekonomisk Debatt nr 3/85.) Mycket av grunden för denna kritik behandlas utförligt och tillbakavisades redan i förra rapporten (se särskilt kapitlen 4, 8 och 10!). Argumenten utsätts för ytterligare en ingående analys i kapitel 8 i denna rapport. Det kan dock finnas skäl att göra några påpekanden i denna fråga redan här.

*Skilj på efterfrågetryck
och ackommodation*

Det är för det första viktigt att skilja på efterfrågetryck och ackommodationspolitik. Med ackommodationspolitik menar vi en politik som ständigt är beredd att *anpassa* efterfrågetrycket för att parera olika inhemska störningar. I en normbaserad regim är man inte beredd att göra sådana anpassningar. Detta betyder att det nominella efterfrågetrycket — som ofrånkomligen påverkas av statsbudgetens utformning — mer permanent måste läggas på en nivå som är förenlig med full systerställning och jämvikt i bytesbalansen vid fast växelkurs gentemot länder eller ländergrupper med tillfredsställande prisstabilitet. Om efterfrågeläget till en början är för högt, måste uppenbarligen en neddragning ske. Men det kan lika gärna vara tvärtom.

Det bör också noteras, att en framgångsrik kamp mot inflationen innebär att ett lågt *nominellt* efterfrågetryck kan förvandlas till ett högt *realt* efterfrågetryck parallellt med en förstärkning av konkurrenskraften. En normbaserad politik är alltså inte nödvändigtvis kontraktiv, lika litet som en expansiv politik nödvändigtvis skulle vara ackommoderande.

Sambandet prisstabilisering och arbetslöshet

Det är vidare svårt att förstå vilken grundsyn på ekonomins funktionssätt som präglar kritiken av våra förslag. Om man hävdar att en aktiv prisstabiliseringspolitik med *nödvändighet* är arbetslöshetsskapande, så har ju prisstabiliseringsmålet övergivits redan som en utgångspunkt för analysen. Då måste man också mena att full sysselsättning alltid är oförenlig med prisstabilitet och fast växelkurs. En sådan ståndpunkt är för oss oacceptabel — särskilt som vi menar att inflationen förr eller senare alltid utgör det största hotet mot sysselsättningen.

Övergångsproblem

Vi har däremot respekt för svårigheterna att byta regim. Själva *övergången* från en ackommodationspolitik till en normbaserad prisstabiliseringspolitik ägnade vi därför stor uppmärksamhet i förra årets rapport; större — skulle man kunna hävda — än vad regeringen gjort i sina hittills något tafatta försök att få sina inflationsmål trovärdiga. Övergången måste någon gång genomföras om vi inte vill bli fast i ett höginflationsområde, och vi menar att dagens läge är rätt tillfälle. Men vi kan aldrig acceptera synsättet att en normbaserad prisstabiliseringspolitik inte någonsin är förenlig med full sysselsättning. Det är i själva verket den *enda* stabiliseringspolitiska regim vi känner som är förenlig med hög och jämn sysselsättning även på lång sikt.

Den ekonomiska politiken bestämmer tillväxttakten

Det senaste decenniets erfarenheter har lärt oss att de stabiliseringspolitiska målen blir i det närmaste omöjliga att uppnå utan resurstillväxt i ekonomin. Inflationen kan ses som ett resultat av försöken att skära allt fler och större bitar ur en kaka av given storlek. Budgetunderskottet uppstod som en följd av stegrade utgiftskrav vid stagnerande skatteunderlag och statsinkomster. Underskottet i våra utrikestransaktioner kan tolkas som inhemska resursanspråk som överstiger den egna produktionsförmågan. Den stora devalveringen vid regeringsskiftet 1982 grundade sig på en insikt om att inflations- och underskottsproblemen skulle bli lättare att lösa i en växande ekonomi.

Prisstabilitet nödvändig för tillväxt . . .

Det finns dock ännu större anledning att vända på resonemanget. Stabila priser och jämvikt i budget och utrikeshandel utgör naturligtvis inga slutliga mål för den ekonomiska politiken. Snarare bör de betraktas som medel i en politik som ytterst syftar till meningsfull sysselsättning och växande välstånd för alla. Vårt förord för en normbaserad ekonomisk-politisk regim för prisstabilisering i förra årets rapport bör ses i detta perspektiv. Prisstabilitet och klara stabiliseringspolitiska spelregler

. . . men inte tillräcklig

utgör en *nödvändig* förutsättning för en ekonomisk-politisk miljö där långsiktiga satsningar uppmuntras och tillväxten frodas.

Men en god stabiliseringspolitik är aldrig en *tillräcklig* förutsättning för tillväxt. Trots vissa obestridliga stabiliseringspolitiska framgångar under de senaste åren, parade med stigande resursutnyttjande och ökade investeringar i devalveringarnas kölvatten, blickar vi nu åter fram mot ett par år av avstannande tillväxt och ekonomisk stagnation. Det är ett utomordentligt dystert perspektiv mot bakgrund av ett decennium av stillastående reallöner och hårdnande kamp om samhällets begränsade resurser. Vad som är särskilt ägnat att förvåna i detta sammanhang är den passivitet — rentav resignation — med vilken regeringen och andra ekonomisk-politiska bedömare konstaterar att vi nu står inför nya år av nolltillväxt. Det är som om tillväxt endast kunde främjas genom finanspolitisk expansion och/eller genom devalveringar som sänker reallönerna — två vägar som nu helt klart är stängda för varje ansvarskännande regering.

SNS Konjunkturråd delar inte till någon del denna passiva och resignerade syn på den ekonomiska tillväxten. Vi ser tillväxttakten som i hög grad bestämd av de spelregler som den ekonomiska politiken lagt fast i det ekonomiska systemet. Dessa spelregler kan vara tillväxthämmande eller tillväxtbefrämjande. I Sverige har vi nu under en lång period byggt upp ett system av kraftigt tillväxthämmande spelregler. Därför får vi också en svag tillväxt så snart ekonomin inte konstbevattnas med finanspolitiska stimulanser eller devalveringsduschar. Den inneboende växtkraften i den svenska ekonomin har steg för steg brutits ned genom att tillväxtens mekanismer förstörts.

Idag har vi ett system av tillväxthämmande spelregler

Nya spelregler för tillväxt

Tillväxten i centrum

Konjunkturrådet menar att det nu är hög tid att ställa tillväxten i centrum för den ekonomiska debatten och politiken. Parallellt med en målmedveten strävan att skapa stabiliseringspolitiska förutsättningar för förnyad tillväxt måste tillväxthindren i den svenska ekonomin tas upp till systematisk granskning och i görligaste mån elimineras.

Den stabiliseringspolitiska regimen och arbetet på att återupprätta tillväxtmekanismerna bör ses som två sidor av samma mynt. För att en normbaserad politik ska leda till varaktig stabilitet och tillväxt är det nödvändigt att marknadssystemet fungerar på ett sådant sätt att yttre störningar smidigt kan pareras genom anpassningar i priser och löner,

Nödvändigt att marknadssystemet fungerar

och att resursanvändningen i ekonomin faktiskt reagerar på sådana signaler. Under årens lopp har vi i Sverige förstört prisbildningsmekanismerna och skapat stora rörlighetshinder på marknaderna genom regleringar, skatter och andra institutionella arrangemang. Den stora devalveringen 1982 gav oss ett visst andrum för att återupprätta ett fungerande marknadssystem — ett andrum som nu håller på att krympa bort. Samtidigt ska man vara klar över att devalveringen kan ge varaktigt positiva effekter på ekonomin endast om den tillåts verka ut genom marknadssystemet i form av förändrade relativpriser, överflyttning av resurser från skyddad till konkurrensutsatt sektor osv.

*Årets rapport:
tillväxtpotential och
tillväxthinder i den
svenska ekonomin*

Denna rapport från SNS Konjunkturråd ägnas i sin helhet åt tillväxtpotential och tillväxthinder i den svenska ekonomin. Den kompletterar således förra årets rapport som helt ägnades åt de stabiliseringspolitiska problemen. Utgångspunkten för resonemangen i denna rapport är att svensk ekonomisk tillväxt *kan* och *bör* ökas genom en systematisk politik som ersätter ekonomins tillväxthämmande mekanismer med nya spelregler för tillväxt.

*Att anpassa
resursanvändningen*

I *kapitel 2* drivs tesen att ekonomisk tillväxt endast i begränsad utsträckning är en fråga om ökad resursinsats: ökad sysselsättning, fler arbetstimmar och mer kapital per sysselsatt. I mycket hög grad handlar tillväxt i stället och viljan och förmågan att anpassa resursanvändningen i ekonomin till ständigt skiftande yttre villkor. Svaret på frågan varför Sverige inte växer blir därför att de mekanismer som ska styra resurserna till en effektiv användning i stor utsträckning satts ur spel. Att skapa varaktig tillväxt i den svenska ekonomin är främst en fråga om att återupprätta stabila spelregler för ekonomin, där det privatekonomiskt lönsamma sammanfaller med det samhällsekonomiskt önskvärda. Vi använder begreppet *smidighet* för att beskriva den flexibilitet, anpassningsförmåga och dynamik som karakteriserar ett väl fungerande marknadssystem.

Avreglera ekonomin

I *kapitel 3* diskuteras det regleringssystem som förhindrar smidighet i den svenska ekonomin. Vi visar hur den trend mot avreglering, som sammanföll med det industriella genombrottet och en period av snabb tillväxt i den svenska ekonomin, nu vänts och hur vi återvänt till ett regleringssamhälle av nästan merkantilistisk typ. Drivkrafterna bakom denna process behandlas, liksom möjligheterna till och formerna för avreglering på olika områden.

Det svenska skattesystemet är i många avseenden det största hindet mot smidighet och tillväxt i vårt land. *Kapitel 4* tar upp några av skatte-

*Reformera
skattesystemet*

systemets värsta avigsidor och deras effekter på ekonomins funktionsförmåga. I *kapitel 5* föreslås sedan omfattande skattereformer främst på kapitalbeskattningens område. Konjunkturrådet fullföljer här den kritiska granskning av skattesystemet, som inleddes i förra årets rapport, och kommer med ytterligare konstruktiva reformförslag.

*Främja kapital-
marknadens
tillväxtfunktioner*

Smidigt fungerande faktormarknader, dvs marknader för arbetskraft och kapital, är tillväxtens grundbult. I direkt anknytning till skatteanalysen granskar vi i *kapitel 6* regleringen av kapitalmarknaden och de förändringar som där inträffat. Tonvikten i kapitlet ligger på avvägningen i lagstiftningsarbetet mellan olika anspråk på kapitalmarknadens funktioner. Enligt vår uppfattning har likviditetsförsörjningsaspekten tidigare överbetonats och lett till åtgärder som allvarligt hämmat marknadens övriga uppgifter. Parallellt med en fortsatt övergång till en mer marknadsmässig penningpolitik förordar vi åtgärder som frigör kapitalmarknadens tillväxtbefrämjande funktioner.

*Förbättra
arbetsmarknadens
funktionssätt*

I *kapitel 7* behandlas sedan arbetsmarknadens funktionssätt och då särskilt lönespridningens betydelse. Poängen är här att lönespridningen är lika viktig för sysselsättning och tillväxt som det vida mer diskuterade genomsnittliga kostnadsläget. Rekommendationen om en icke-ackommoderande ekonomisk politik gäller också i lika hög grad lönespridningen som kostnadsläget. Annars kan vi trots ett gynnsamt kostnadsläge hamna i en situation, där den offentliga sektorn måste administrera hela arbetsmarknaden genom ungdomslag, äldrestöd, rekryteringsstöd, flyttningsbidrag, omskolning, regionala och branschstödjande åtgärder, skyddade verkstäder, osv.

Stabilisera kostnadsläget

Det svenska kostnadsläget är alltså mycket gynnsamt men hotar att snabbt åter försämrats. En sådan utveckling måste förhindras, men pedagogiken är svår mot bakgrund av den för tillfället goda konkurrenskraften och den i historisk jämförelse höga vinstnivån i näringslivet. *Kapitel 8* innehåller en fördjupad analys av möjligheterna att stabilisera kostnadsläget genom en icke-ackommoderande politik av det slag som föreslogs i förra årets rapport. Analysen tar sin utgångspunkt i den debatt som förts under året. Syftet är att visa hur våra förslag följer av den teori för arbetsmarknadsorganisationers beteende som utvecklats under senare år.

*Sveriges huvudproblem
är ett tillväxtproblem*

Efter den sedvanliga överblicken av det nya årets internationella förutsättningar i *kapitel 9*, är vi så framme vid rapportens slutsatser. *Kapitel 10* inleds med en presentation av Sveriges ekonomiska huvudproblem idag och hur dessa avspeglar sig i olika bedömares, inklusive regering-

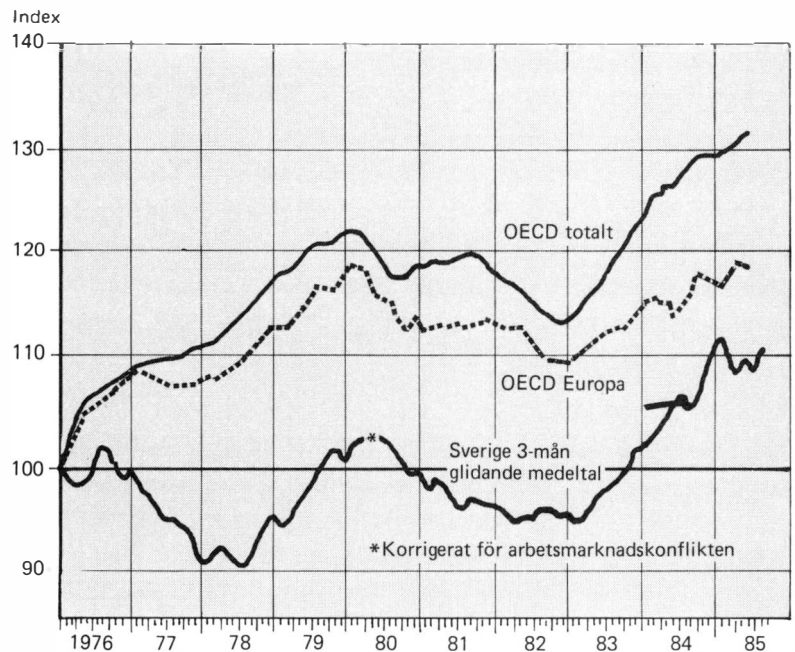
ens, utsikter för den ekonomiska utvecklingen under 1986 och framåt. Vår egen analys pekar i hög grad på att Sveriges problem är ett *tillväxtproblem*: en oförmåga att få till stånd en resursanvändning som ger högre och kontinuerligt växande välfärd.

Med hjälp av den detaljerade analysen i de olika kapitlen, presenterar vi vårt ekonomisk-politiska program för att få fart på Sverige. Det är inte en fråga om finanspolitisk expansion eller nya devalveringar. Det är inte heller en fråga om selektiva investeringsstimulanser eller stora statliga satsningar. Det är i stället en fråga om att skapa ett nytt system av stabila spelregler i ekonomin, där vi på ett helt annat sätt än i dag tar tillvara den inneboende arbetsvilja, sparsamhet, idériakedom och skaparkraft som nu dirigeras till icke produktiva ändamål och i övrigt ligger slumrande i folkhushållet.

2 Varför växer inte Sverige?

Mellan 1975 och 1982 upplevde Sverige en period av låg ekonomisk tillväxt. Bruttonationalprodukten (BNP) ökade endast med knappt 2 procent per år i genomsnitt och industriproduktionen låg praktiskt taget stilla (figur 2.1). Även andra länder i OECD hade problem med tillväxten, men klarade sig ändå väsentligt bättre än Sverige. I samband med den internationella konjunkturuppgången och efter sammanlagt 26 procents devalvering åren 1981 och 1982 sköt den svenska industriproduktionen fart igen.

Figur 2.1
Industriproduktionen i
OECD och Sverige, index:
dec 1975 = 100.



Källa: Svenska Handelsbanken

Sedan slutet av 1984 visar industriproduktionen emellertid återigen en tendens till stagnation. Frågan är nu om detta är ett *tillfälligt* avbrott i

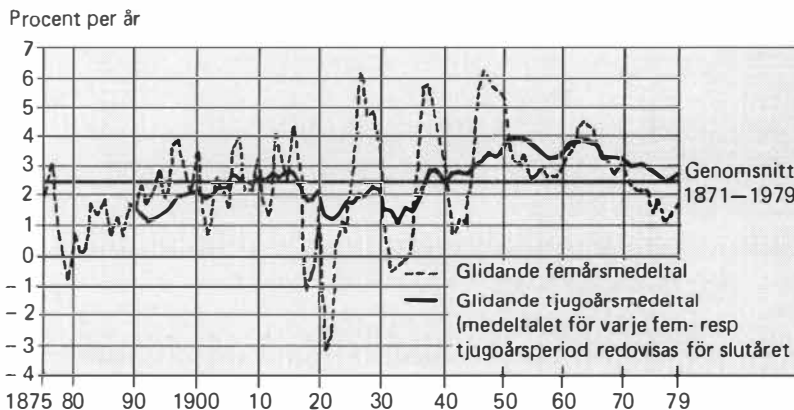
Inte självklart med ekonomisk tillväxt

tillväxten eller om vi ånyo står inför en period av stagnation. När devalveringseffekterna klingat ut, är vi då dömda till att leva i ett lågtillväxt-samhälle?

Att ekonomisk tillväxt inte är något självklart förhållande i ett land visar den ekonomiska historien. I västerlandets utveckling fram till 1800-talet avlöstes perioder med vissa ekonomiska framsteg av perioder med katastrofala försämringar. Den genomsnittliga tillväxten i levnadsstandard över längre perioder var knappt märkbar.

Växlande perioder av tillväxt och stagnation har givit en årlig *genomsnittlig* tillväxt under de senaste hundra åren på ca 2,5 procent i Sverige (se figur 2.2). Så gott som hela vår nuvarande materiella levnadsstandard har byggts upp efter det industriella genombrottet.

Figur 2.2
Tillväxttakt av BNP/capita i Sverige 1871—1979, procent per år.



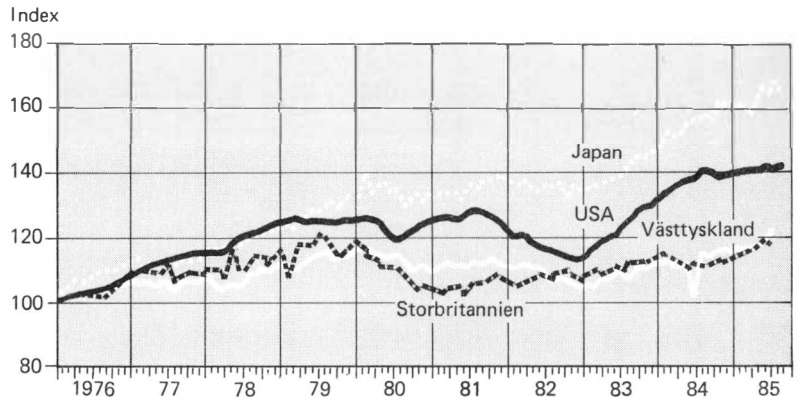
Källa: Carlsson, Dahmén, Grufman, Örtengren (1979)

Långsam tillväxt sedan mitten av 1970-talet

Under efterkrigstiden ökade tillväxttakten och nådde en kulmen under 1950- och 1960-talen, då BNP steg med drygt 4 procent i genomsnitt per år — en ökning med närmare 50 procent på ett decennium. Efter dessa rekordår inträffade ett kraftigt bakslag från mitten av 1970-talet. Detta gällde inte bara Sverige utan hela OECD-området. Men utvecklingen sedan den andra oljekrisen 1979 har uppvisat skilda mönster mellan å ena sidan USA och Japan med hygglig tillväxt och å andra sidan Västeuropa med stagnation och kraftigt ökad arbetslöshet (se figur 2.3 och 2.4).

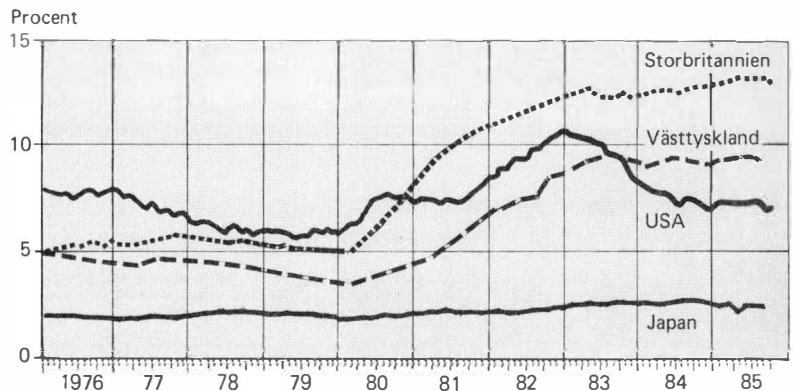
Som vi sett varierar den ekonomiska tillväxten både historiskt över tiden och mellan länder. Den är således inte på något sätt given. Ändå kan det tyckas som om en sådan illusion fick väljare och politiker under

Figur 2.3
**Industriproduktionen i
 Japan, Storbritannien, USA
 och Västtyskland 1976—
 85, index: dec 1975 = 100.**



Källa: Svenska Handelsbanken

Figur 2.4
**Arbetslösheten i Japan,
 Storbritannien, USA och
 Västtyskland 1976—85,
 procent av arbetsstyrkan.**



Källa: Svenska Handelsbanken

Tillväxtresignation

1960-talet att tro att näringslivet skulle fortsätta att leverera 3—4 procents tillväxt per år oavsett hur man ändrade spelreglerna för marknadsökonomi. Den illusionen är nu borta, men förefaller ha ersatts av en tillväxtresignation: ett passivt accepterande av att tillväxten även framledes kommer att bli långsam. Den senaste långtidsutredningen förutser en genomsnittlig tillväxttakt för hela 1980-talet på under 2 procent per år. Långtidsutredningarna ställer inte längre frågan om behovet av eller önskemålen om tillväxt eller vilka som är de fundamentala tillväxtbetingelserna i den svenska ekonomin.

Tillväxt och välfärd

Det vanliga sättet att bedöma ett lands ekonomiska utveckling över tiden eller att jämföra olika länder från tillväxtperspektiv är att se på förändringen i total produktion (BNP) per capita. Detta mått har emellertid vissa brister. Förbrukning av naturresurser, nedsmutsning av miljön och en mängd andra förändringar som är negativa för människans levnadsvillkor räknas inte in i BNP-kalkylen. Inte heller medräknas sådana välfärdshöjande arbetsinsatser som sker utanför marknadssystemet och den offentliga sektorn, t ex i hemmen, på idrottsplatser och i ideella sammanslutningar av olika slag.

BNP är därför inte något idealiskt mått på levnadsstandarden i vid mening när vi jämför en period med en annan eller om vi gör internationella jämförelser med små marginaler. Sett över längre perioder är det ändå ett ganska gott mått på vår materiella standard. De försök som gjorts att konstruera mer omfattande välfärdsmål har alla stött på mycket besvärliga värderingsproblem, och några andra vedertagna tillväxtmått än BNP-utvecklingen existerar ännu inte.

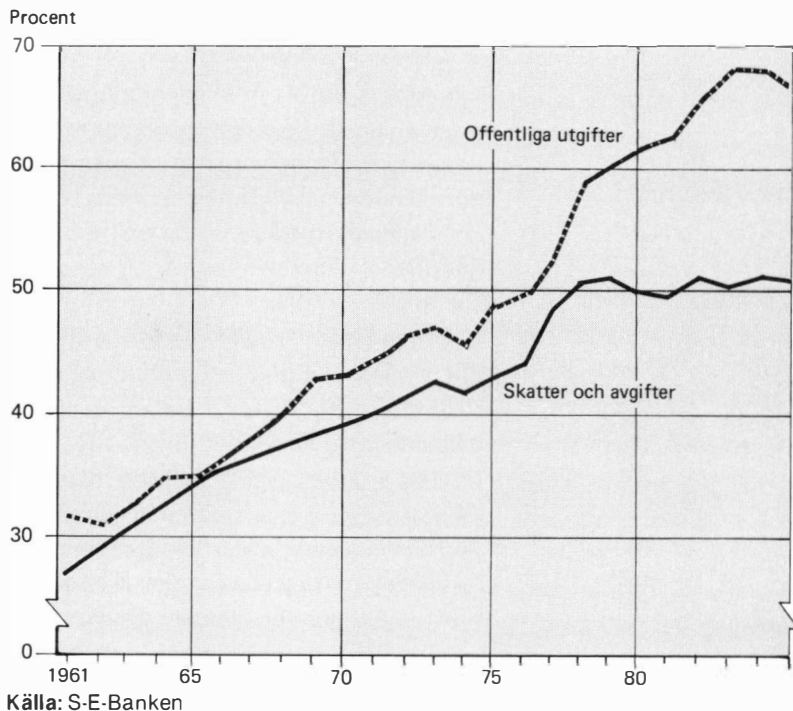
God tillväxt i ett land säger i och för sig inget om hur denna tillväxt används. Förespråkarna för s k ”nolltillväxt” uppfattade t ex tillväxten som enbart ökad konsumtion av ”prylar”, dvs lyxbilar, ölburkar, modekläder, stereoapparater o dyl. Man kan emellertid lika gärna vända på resonemanget och hävda att hög tillväxt frambringar de resurser som behövs för att förbättra livsmiljön. Bättre sjukvård, ökad u-hjälp, fler daghem och mer fritid kräver en hög tillväxt. En av anledningarna till 1970-talets ekonomiska problem var just att man beslutat om angelägna reformer i tron på fortsatt tillväxt i samma takt som på 1960-talet. När tillväxttakten halverades kom de offentliga utgifterna att växa mycket snabbare än BNP.

Någon minskad konsumtion av ”prylar” kunde inte bereda utrymme för de offentliga utgifterna. Istället fick vi ett tilltagande budgetunderskott som följde av att skatterna inte växte i samma takt (figur 2.5).

Efterfrågestyrd tillväxt?

Det finns många som hävdar att dålig tillväxt skulle bero på alltför låg total efterfrågan och att receptet därför borde vara en expansiv ekonomisk politik. Detta argument har framförts både för olika perioder i svensk ekonomisk utveckling under det senaste decenniet och i fråga om situationen i Europa under senare år.

Figur 2.5
**Offentliga utgifter och
 skatter i Sverige 1960—85.**



*Skilj på kapacitets-
 utnyttjande och tillväxt*

Vid en analys av denna fråga är det viktigt att skilja på kapacitetsutnyttjande och tillväxt. Under en period av lågt kapacitetsutnyttjande kan en ökning av den totala efterfrågan leda till högre produktion och sysselsättning. En ökning av kapacitetsutnyttjandet leder emellertid enbart till en engångsökning av produktionen. Varaktig tillväxt förutsätter att det är produktionskapaciteten som ökar.

För att företagen ska vara villiga att bygga ut produktionskapaciteten krävs normalt ett högt kapacitetsutnyttjande. Man kan emellertid inte permanent höja tillväxttakten med hjälp av en höjd total efterfrågan. Om man försöker sig på en sådan sak blir resultatet att priser och löner börjar stiga snabbare än tidigare. Följden blir att ekonomin efter hand återvänder till det normala kapacitetsutnyttjandet, men med en högre inflationstakt inbyggd i systemet.

*Efterfrågestimulanser
 kan vara skadliga*

Enligt de tankegångar som utvecklades i förra årets rapport om en stabiliseringspolitisk regim för att upprätthålla en stabil prisnivå är en sådan allmänt efterfrågestimulerande ekonomisk politik oförenlig med prisstabiliseringsnormen. Om man önskar höja tillväxten i ekonomin vid stabil prisnivå är alltså efterfrågestimulanser inte bara verkningslösa utan t o m skadliga.

Utbudsstyrd tillväxt

Ekonomisk tillväxt är således i allt väsentligt en process på ekonomins utbudssida. De faktorer på ekonomins utbudssida som den traditionella tillväxtanalysen bygger på är *tillgången på kapital och arbetskraft*. Takten i ekonomins tillväxt kan ses som bestämd av takten i arbetskraftens och kapitalets tillväxt. Tillväxten per capita bestäms följaktligen av förändringen i kapitalinsats per sysselsatt. Denna bestäms i sin tur av sparkvotens storlek.

Denna grundläggande analysmodell har sedan ibland utvidgats på några punkter. En sådan modifiering är att beakta även investeringar i forskning och utveckling. En annan är att försöka ta hänsyn till att det hela tiden sker en teknisk utveckling som höjer produktionen vid givna insatser av arbete och kapital. En tredje utvidgning av analysen är att ta hänsyn till att kapitalstocken har olika ”årgångar” med olika egenskaper, bl a beroende på den tekniska utvecklingen.

Vid empiriska studier av den ekonomiska tillväxten under efterkrigstiden har studierna styrts av denna modell i form av s k ”growth accounting”. Olika andelar av den totala tillväxten hänförs härvid till respektive produktionsfaktor. Den restpost som blir kvar sedan man tilldelat kapital och arbetskraft deras andelar brukar kallas totalproduktivitet eller teknikfaktorn. Det ligger i sakens natur att vår kännedom om totalproduktivitetens bestämningsfaktorer är mycket begränsad.

Ett flertal studier visar dock att de s k ”överflyttningsvinsterna”, dvs den produktionsökning som uppkommer genom att arbetskraft flyttar från lågproduktiv till högproduktiv sysselsättning, ofta kan förklara en mycket stor del av totalproduktivitetens utveckling. Strukturomvandlingen är alltså ett väsentligt inslag i tillväxtprocessen.

Genomgående är de svenska långtidsutredningarna uppbyggda kring den nyss beskrivna analysmodellen. Det är således utbudsfaktorerna kapital, arbetskraft och teknisk utveckling som anses bestämma tillväxten i produktionskapaciteten och därmed BNP:s tillväxt.

Tabell 2.1 visar en sådan uppspjälkning av den svenska produktions-tillväxten under tre sexårsperioder. Vi ser hur dramatiskt tillväxten föll mellan ”rekordåren” 1963—70 och ”stagflationsåren” 1976—82. Tabellen ger också en hel del intressant information om faktorerna bakom denna nedgång. På ett allmänt plan kan konstateras att alla tre basfaktorerna bidrog till nedgången: investeringstakten föll, sysselsättningen minskade och produktivitetstillväxten bromsades upp.

Uppdelningen av produktivitetstillväxten ger vidare ett par viktiga

*Tillväxten bestäms av
ändringen i kapital-
insats . . .*

*. . . och teknisk
utveckling*

*Vad bestämmer total-
produktiviteten?*

*Långtidsutredningarnas
metodik*

Tabell 2.1

Svensk ekonomisk tillväxt i ett utbudsperspektiv.

Produktionsvolym och bidrag	Perioder		
	1963—70	1970—76	1976—82
Produktionsvolym	3,87	2,76	0,70
<i>Bidrag från:</i>			
Kapitalvolym	1,39	1,23	0,79
Sysselsättning	0,40	—0,15	—0,31
Totalproduktivitet	2,08	1,68	0,22
<i>Därav:</i>			
Utnyttjandegrad	—0,05	—0,64	0,48
Arbetstid	—0,45	—0,57	—0,62
Teknikfaktor	2,58	2,90	0,36
<i>Därav:</i>			
Kapitalbunden teknik	0,73	0,75	0,54
Övrig teknik	1,85	2,14	—0,18

Källa: Åberg (Delfa) 1985

observationer. För det första kan konstateras att över så pass långa perioder som det här är fråga om spelar variationer i kapacitetsutnyttjandet en mycket underordnad roll. Detta understryker vad som tidigare sagts om efterfrågans begränsade roll för den långsiktiga tillväxten. För det andra har arbetstidsförkortningen — kortare arbetsdagar, ökat deltidarbete och ökad frånvaro från arbetet — haft en kontinuerligt alltmer dämpande effekt på den ekonomiska tillväxten. Men det är vad det gäller teknikfaktorn och dess uppdelning som de verkligt intressanta observationerna kan göras. Den kapitalbundna tekniken — den del av den tekniska utvecklingen som ligger ”inbakad” i nyinvesteringarna — gav ett lägre bidrag till tillväxten under den sista perioden, vilket är naturligt med tanke på att investeringarna avtog.

Teknikfaktorn blev negativ 1976—82

Den ”övriga tekniken” — restposten — visar en dramatisk omkastning: från att tidigare ha givit ett positivt bidrag till tillväxten på omkring 2 procent per år, bidrog denna faktor till att *reducera* den ekonomiska tillväxten under den sista perioden!

Självklart går den tekniska utvecklingen inte baklänges. Vi bör därför betrakta den sista komponenten i tabell 2.1 som en ren restpost. Ett annat sätt att tolka tabellen blir då att vi med denna metod över huvud taget inte kan uttala oss om vad som orsakade nedgången i tillväxten mellan 1970—76 och 1976—82. Mer än hela nedgången motsvaras ju av en förändring i restposten!

Tabell 2.2

Total produktionskapacitet 1970—90, årlig procentuell förändring.

	1970—80	1980—90
Sysselsättning i timmar	−0,6	0,1
Produktion per timme	2,9	1,6—1,9
Totalproduktion (förädlingsvärde till faktorpris)	2,2	1,7—2,0
BNP till mottagarpris	2,0	1,6—1,9

Källa: Långtidsutredningen

Låg tillväxtprognos

Av tabell 2.2 framgår slutligen den senaste långtidsutredningens (LU) bedömning av utvecklingen fram till 1990. Bedömningen innebär en fortsättning av den låga tillväxten från 1970-talet. De 1,0—1,9 procents BNP-tillväxt som LU förutser som genomsnitt för 1980-talet är t o m lägre än genomsnittet för 1970-talet. Tillväxtprognosen är också *lägre* än den genomsnittliga tillväxten under efterkrigstiden på 2—3 procent. Även bakom dessa siffror ligger givetvis en genuin osäkerhet om tillväxtens egentliga bestämningsfaktorer. Det är därför naturligt att fråga sig om långtidsutredningens pessimistiska tillväxtperspektiv nödvändigtvis är befogat.

Problem med den traditionella analysen

Problemet med den traditionella analysen är att den är mekanisk. Den koncentrerar uppmärksamheten på det tekniska sambandet mellan kapitalbildning och/eller teknisk utveckling å ena sidan och produktionsökning å andra sidan. Det är i och för sig riktigt att det finns ett sådant samband och det är också klart att en ökad tillväxt av produktionskapaciteten förutsätter en ökad kapitalbildning och/eller teknisk utveckling.

Det karakteristiska för denna analysmetod är att den renodlar de teknisk-ekonomiska faktorerna och att dessa tillväxtfaktorer antas operera oberoende av varandra och additivt. Den institutionella omgivningen är inte närmare preciserad. Vad som saknas är en analys av vilka mikroekonomiska förhållanden som skapar en tillväxtprocess och vilka institutioner som möjliggör ett sådant skapande.

I första hand är detta en fråga om ekonomiska incitament. Varför arbetar människor mer eller mindre, varför sparar de och varför investerar de? Frågan gäller alltså vilken incitamentsstruktur i samhället som främjar kapitalbildning och tillväxt.

Kapitalbildningen är inte bara en fråga om *kvantiteten* av kapital utan

Mikroekonomiska förhållanden

Incitamentsstruktur

Investeringskvaliteten

också om *kvaliteten* på detta kapital. Investeringar för ändamål som inte ger avkastning är inte att betrakta som kapitalbildning ur samhällets synvinkel. Stålverk 80 hade sannolikt inte givit något positivt bidrag till det svenska samhällets totala produktion, värderad till världsmarknadspris. Många offentliga utbildningssatsningar har en tveksam samhällsekonomisk avkastning och klassificeras därför med rätta som konsumtion snarare än investering. Erfarenheterna från många östekonomier visar också att en hög investeringskvot inte automatiskt ger hög tillväxt.

Effektiv resursanvändning

Slutligen är det viktigt att samhällets resurser utnyttjas effektivt. Detta är inte främst en fråga om den totala efterfrågenivån utan om det ekonomiska systemets funktionsförmåga. Om marknadshushållningen störs av oförutsedda ingrepp och regleringar kan följden bli att man inte får ut det välstånd ur en given mängd arbete och kapital som skulle ha varit möjligt att realisera under gynnsammare förhållanden. Vi har då ett "spill" i systemet.

Att bedöma framtiden

Marknadsekonomins utvecklingskraft

Den värld vi lever i är präglad av genuin osäkerhet om hur framtiden ska gestalta sig. Vilka produkter kommer att utvecklas och hur kommer de att förändras? Vilka nya marknader kommer att dyka upp? Hur kommer konsumenternas efterfrågan att förändras? Vad blir kostnaderna för arbetskraft och råvaror framöver? Har företagets ingenjörer några nyheter på ritbordet? Kommer dessa nyheter att efterfrågas? Går de att tillverka till rimlig kostnad?

Att hantera osäkerheten

I en dynamisk marknadsekonomi intar därför företagaren, entreprenören, en central position. Företagsledandet är helt enkelt konsten att hantera osäkerhet, att bedöma risker och att ta chanser. Företagsledaren möter ständigt nya utmaningar. Han måste alltid vara på jakt efter nya marknader, nya innovationer, nya kombinationsmöjligheter.

Konkurrensen ökar innovationslusten och . . .

Den fria konkurrensen är det andra elementet i en marknadsekonomi som skapar utveckling och tillväxt. Det är det ständiga hotet från konkurrenterna som håller kostnaderna nere och ökar innovationslusten. När en ny produkt eller en ny affärsidé kommer fram får företaget ett temporärt monopol. Under en begränsad tid kan då ofta företaget göra stora vinster. Dessa vinster lockar emellertid konkurrenter att ge sig in på denna tillverkning och med tiden pressas vinsterna åter ned till normal nivå.

. . . kostnads-
medvetandet

I företag som av en eller annan anledning får en monopolsituation för sin produktion faller för det mesta kostnadsmedvetandet. Detta är oftast inte avsiktligt. Det är emellertid först när det finns konkurrenter som sänker sina priser och kapar åt sig marknadsandelar som man normalt inser att det faktiskt går att sänka kostnaderna.

Ständiga krav på
omstruktureringar

Ekonomi utsätts ständigt för nya ”chocker”. Det kan gälla stora, omvälvande förändringar i stil med krig, revolutioner, avspärrningar och oljekriser. Det kan också vara dramatiska innovationer som uppkomsten av järnvägen eller bilen, chipsen, datorn eller den optiska fibern. För det mesta är det emellertid fråga om små vardagliga produktförändringar och nya affärsidéer.

Marknadsekonomi utsätts således ständigt för kravet på omstrukturering. Obsoleta produkter, företag eller branscher måste läggas ned och nya växa upp. Denna process, Schumpeters berömda ”creative destruction”, är ett grundläggande element i marknadsekonomins funktions sätt. Här har vi nyckeln till den ekonomiska tillväxten:

Graden av ekonomisk tillväxt avgörs av ekonomins förmåga att reagera på ekonomiska ”chocker” genom anpassning av näringslivsstrukturen till nya förhållanden. En relativt sett hög tillväxt kommer att uppvisas av ekonomier med en hög anpassningsförmåga och omvänt. Förmågan till anpassning kan också betecknas som ekonomins ”smidighet”.

Förutsättningar för smidighet

Vilja till anpassning beror i hög grad på incitamenten, dvs det ekonomiska utbytet av en extra arbetsinsats, ett sparande, en investering eller ett chanstagande med en ny ekonomisk verksamhet.

Pris- och lönebildningen
måste fungera

För att locka till utbildning, innovation, flyttning, nedläggning och startande av ny verksamhet måste den ekonomiska belöningen för sådan förändring vara tillräckligt stor för att det ska löna sig att genomföra den. Det innebär först och främst att vi måste ha en pris- och lönebildning som avspeglar samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Pris-systemet måste tillåtas ge signaler till överföring av resurser genom marknadspriser, som i vissa fall ligger långt över och i andra fall långt under produktionskostnaderna. Lönerna måste ge information om värdet av en extra arbetsinsats i olika yrken, branscher och landsändar. Avkastningsförhållandena på kapitalmarknaden måste ge omedelbara signaler om förändringar i framtidsutsikter, chanser och risker som är för-

*Villkoren för
företagsbildning*

enade med olika placeringsalternativ.

Allt detta ställer i sin tur krav på beskattningens utformning och nivå. För företagsbildningen är det skatterna på företaget som blir väsentliga. Om bolagsskatt, löneskatt, reavinstskatt och skatt på utdelningar, arv och gåvor tillsammans är tillräckligt ofördelaktiga, kommer detta att försämra kapitalmarknadens informationsgivarroll, motverka nyföretagande och därmed minska ekonomins anpassningsförmåga.

*Villkoren för
arbetskraftens rörlighet*

För arbetskraften är det framför allt marginaleffekterna i skatte- och transfereringssystemet som blir av avgörande betydelse. God anpassningsförmåga hos ekonomin förutsätter en hög rörlighet geografisk-yrkesmässigt och mellan olika företag i samma bransch. Att byta arbetsplats, och i ännu högre grad, att byta yrke eller bostadsort är förenat med höga kostnader av både ekonomisk och psykologisk natur. Detta kräver ekonomisk kompensation i form av löneförbättringar. Med höga marginalskatter blir emellertid individen knappast delaktig i denna kompensation. Viljan till anpassning blir därmed också låg. Dessa problem analyseras utförligare i kapitel 7.

*Offentlig verksamhet
främjar marknads-
ekonomin*

Samhällets regelsystem

En väl fungerande marknadsekonomi är starkt beroende av offentlig verksamhet. Lagar och förordningar är nödvändiga för att se till att kontrakt mellan olika parter är juridiskt bindande och att sanktioner verkställs mot dem som inte uppfyller kontrakten. På samma grunder behövs lagstiftning som förhindrar uppkomsten av monopol för att säkerställa en fri konkurrens. Det är också nödvändigt med lagar som reglerar parternas rättigheter och skyldigheter på exempelvis arbetsmarknaden och som skyddar vår miljö. Den offentliga sektorn måste vidare svara för försörjningen med kollektiva nyttigheter som försvar, polisväsende, domstolar, kommunikationssystem etc. Vissa former av offentlig verksamhet understödjer alltså marknadsekonomin och främjar ekonomisk tillväxt, medan andra former motverkar en sådan tillväxt. Till de mest väsentliga offentliga åtgärder, som verkar främjande för ekonomisk utveckling hör upprätthållandet av väl definierade äganderätter.

I dagens ekonomi är aktiemarknaden en viktig hörnsten i marknads-ekonomin. Genom att ägandet av större företag är uppdelat i andelar, kan företagandets risker spridas på en stor mängd individer. Genom att dessa andelar till låg kostnad fritt kan köpas och säljas, kommer den fria konkurrensen om dessa ägarandelar att leda till ett effektivt övervakan-

de av att företag sköts på ett rationellt sätt. Om ett företag missköts, kommer detta att återspeglas i aktiekursen, vilket försvårar nyemissioner och förr eller senare leder till ingrepp mot företagsledningen från ägarnas sida. På detta sätt leder handel med aktier till att riskvilligt kapital styrs till användningsområden som främjar tillväxt och samhällsekonomisk effektivitet.

På senare år har vi i Sverige fått uppleva en större ägarrörlighet än vi tidigare varit vana vid. En del sådana aktieköp har haft karaktären av "unfriendly takeovers" och av korsägande. Detta har ofta framställts i pressen som "klippekonomi", vilket fått en negativ klang. Utan att gå in i en detaljerad analys av detta problem kan vi dock konstatera, att konkurrensen om ägandet är en viktig del av en effektiv marknadsekonomisk funktionssätt. Konkurrensens betydelse för smidigheten gäller kapitalmarknaden i minst lika hög grad som varumarknaden.

Konkurrens om ägandet viktig

Ekonomisk politik

En marknadsekonomi med fri konkurrens kommer i vissa fall att avvika från ett optimalt utnyttjande av samhällets resurser genom förekomsten av olika slag av marknadsimperfectioner. Myndigheterna kan då gå in och med olika former av ekonomisk politik korrigera ekonomin tills man återigen uppnår ett optimum. Förutsättningarna är att det är fråga om ett genuint marknadsmisslyckande och att staten på ett korrekt sätt identifierar fenomenet och vidtar de relevanta åtgärderna.

Ett sådant synsätt låg bakom inrättandet av offentliga regleringsmyndigheter som t ex bankinspektionen och försäkringsinspektionen. Det låg också bakom introduktionen av en s k aktiv näringspolitik i slutet av 1960-talet, manifesterat genom tillkomsten av exempelvis industridepartementet och industriverket. Det har även påverkat många insatser av regionalpolitisk och arbetsmarknadspolitisk karaktär, liksom naturligtvis hela industripolitiken.

Det finns anledning att ifrågasätta alla dessa ingrepp. Som redan tidigare betonats lever vi i en värld av stor osäkerhet. I en sådan värld har statsmakterna normalt inte den information, som behövs för att göra lyckade ingrepp i det privata näringslivet, utom i ett fåtal fall av entydiga marknadsmisslyckanden. Risken är stor att ingreppen leder till försämringar snarare än förbättringar och att de offentliga regleringarna blir lätta offer för företagets och intressegruppernas strävan att begränsa sin konkurrens. Ingreppen skapar också ökad osäkerhet om ekonomins

Marknadsmisslyckanden

Risken med offentliga regleringar

spelregler och försämrar därmed företagarklimatet.

När det gäller konkurrensens förmåga att handha anpassningsproblemen är offentliga regleringar av pris eller kvantitet en allvarlig inskränkning i denna förmåga. Regleringar av pris eller kvantitet hindrar utbud och efterfrågan att mötas vid ett jämviktspris. Följden blir en felallokering av ekonomiska resurser.

Om staten reglerar räntan på låg nivå och tilltvingar sig lånebelopp genom placeringsplikt, får staten billigare kredit. Detta betyder emellertid att priset på kredit blir lägre än det borde vara från samhällsekonomisk synpunkt. Företag och privatpersoner gör sina investeringskalkyler med en för låg låneränta. På sikt leder detta till en ineffektiv resursanvändning och därmed till en lägre tillväxt.

På liknande sätt leder det omfattande planmonopolet inom byggnadssektorn och den hyresreglering som alltjämt råder på bostadsmarknaden till minskad anpassningsförmåga. Människors möjligheter att välja den typ av bostad som passar dem och till det pris de vill betala är starkt beskurna. Därmed kommer också deras geografiska rörlighet att begränsas. Den offentliga sektorns monopol på t ex barntillsyn eller meritvärderingssystemet för lärare i skolorna verkar också starkt rörlighets-hämmande och minskar därmed tillväxtpotentialen.

Minskad anpassningsförmåga

Stabila spelregler för tillväxt

Slutsatsen av vår analys är att det faktiskt går att åstadkomma en högre tillväxttakt i den svenska ekonomin genom ekonomisk politik. Det är vanligt att i diskussioner om ekonomisk politik skilja mellan makropolitik och allokerings- eller tillväxtpolitik. Detta kan vara rimligt i det korta perspektivet. Om man däremot koncentrerar sig på spelreglerna och det långsiktiga perspektivet, får även utformningen av stabiliseringspolitiken en tillväxtdimension.

Trovärdigheten är nödvändig för tillväxten

Historiskt sett har perioder av stark ekonomisk tillväxt infallit under stabiliseringspolitiska regimer med stabila priser. Dessa perioder är guldmyntfotens dagar 1876—1913 och Bretton-Woodssystemets period 1950—71. Vår tolkning av dessa erfarenheter är att en trovärdig stabil prisnivå är ett nödvändigt villkor för god ekonomisk tillväxt. Långsiktiga åtaganden i form av expansionsinvesteringar är oförenliga med den osäkerhet som hög och variabel inflation innebär. Det är bl a mot denna bakgrund som Konjunkturrådet förra året lanserade en ekonomisk norm för stabiliseringspolitiken som prioriterade pristabilitet.

Tillväxt kan inte regleras fram

En ökad tillväxt kan inte regleras fram genom övergripande ekonomisk-politiska åtgärder. Vi får den tillväxttakt som blir resultatet av miljoner hushålls och företags enskilda beslut.

Den ekonomiska politiken är ändå inte utan betydelse för tillväxttakten, men den verkar på ett indirekt och svårämbarbart sätt. Genom utformningen av lagar och förordningar kommer incitamenten till arbete, sparande, företagande och kapitalbildning att påverkas, och därmed ekonomins tillväxt. De ekonomisk-politiska åtgärderna kan utformas så att de främjar de mekanismer, som ger ekonomisk tillväxt som resultat. Viktiga inslag är då väl definierade äganderätter, ett fungerande prissystem med starka inslag av konkurrens, ett skattesystem som inte hämmar incitamenten och stabila, långsiktiga spelregler för det ekonomiska systemet. I de följande kapitlen analyseras dessa förhållanden på olika delar av den svenska ekonomin.

Källor

- Dahmén, E, *Svensk industriell företagarverksamhet*, Almqvist & Wiksell, Uppsala 1950
- Jensen, M och Mechling, W, "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* nr 24, 1976
- Kirzner, I, *Competition and Entrepreneurship*, University of Chicago Press, Chicago and London 1973
- Långtidsutredningen*, SOU 1984:4
- Myhrman, J, *The Petrified Economy*, stencil, Handelshögskolan, Stockholm 1982
- Nelson, R, "Research on Productivity Growth and Productivity Differences: Dead Ends and New Departures", *Journal of Economic Literature*, September, 1981
- North, D och Thomas, R, *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, London 1973
- Olson, M, *Nationers uppgång och fall*, Timbro, Avesta 1984

3 Svensk ekonomi: ett nätverk av regleringar

Avreglering i många länder

I samband med 1970- och 1980-talens snabba förändringar i världsekonomin har kraven på ekonomisk omvandling och anpassningsförmåga ökat. Detta har på många håll bidragit till ett ökat intresse för effekterna på konkurrens och tillväxt av olika regleringar. Flera industriländer har påbörjat en politik, vars syfte är avreglering. Denna internationella trend har hittills inte avsatt några större spår i svensk ekonomisk politik — möjligtvis med undantag för kapitalmarknaden.

Det finns en omfattande litteratur om *enskilda* regleringar i svensk ekonomi. Som exempel kan nämnas de många offentliga utredningarna om jordbruks-, bostads- och kapitalmarknadsregleringarna. Det saknas emellertid systematisk beskrivning av omfattningen och effekterna av hela det regleringskomplex som vuxit fram i vårt land. Det kan därför finnas anledning att visa hur den svenska ekonomin mer eller mindre oavsiktligt blivit insnärjd i ett nätverk av regleringar som effektivt förhindrar nyskapande och utveckling.

Goda och dåliga regleringar

Med reglering brukar man avse lagstiftning, vars uppgift är att styra tillkomsten av och innehållet i frivilliga avtal mellan självständiga kontraktsslutande parter. Ur ekonomisk synvinkel är det värdefullt att skilja mellan två typer av regleringar: marknadskonforma (konkurrensbefrämjande) och konkurrenshämmande.

Marknadskonforma regleringar

Syftet med de marknadskonforma regleringarna är att främja marknadssystemets existens och funktionssätt. Ett väl fungerande marknadssystem kräver t ex klara regler för äganderättens innehåll och hur den ska överföras vid köp och försäljning. Dessa regleringar anger ”spelregler” för företag, organisationer och hushåll på marknaden. Köplagen och aktiebolagslagen kan anföras som exempel på sådana marknadskonforma regleringar. Lagar och förordningar om standardisering är andra exempel.

De konkurrenshämmande regleringarnas syfte är oftast att uppnå

Konkurrenshämmande regleringar

andra mål än en väl fungerande marknad. Ofta har de fördelningspolitiska syften, t ex för att begränsa skadeverkningarna av s k ”naturliga” monopol eller att skydda olika grupper för negativa effekter av konkurrensen. Dessa regleringar begränsar tillträdet till en marknad och bidrar därmed till att skapa monopol eller monopolliknande situationer.

Detta kapitel ägnas åt konkurrenshämmande regleringar, och om inte annat sägs är det vad som här avses med ordet ”reglering”. Exempel är 1700-talets skråväsende vilket begränsade tillträdet till olika marknader, dagens valutareglering, som förhindrar konkurrens mellan svenska och utländska placeringsobjekt, prisregleringar, som hindrar företag att konkurrera med exempelvis produktspecifikation eller leveransservice, och jordförvärvslagen som begränsar antalet potentiella köpare av en jordbruksfastighet.

Det finns inte alltid en klar och entydig gräns mellan konkurrenshämmande och marknadskonforma regleringar. Patentlagstiftningen är ett gott exempel på detta. Den skapar å ena sidan ett temporärt monopol för den patenterade uppfinningen. Å andra sidan anses patentlagstiftningen bidra till en fungerande marknad för nya uppfinningar.

Konkurrenshämmande regleringar behöver inte heller innebära ett direkt juridiskt förbud mot privat konkurrens. Lagstiftningen kan vara så utformad och det offentliga utbudet av tjänster kan vara så prissatt (nolltaxa), att de försvårar eller omöjliggör konkurrerande alternativ. Riksdagen förbjuder inte privata daghem eller skolor men försvårar uppkomsten av dem genom ett selektivt subventionssystem. Det finns inget juridiskt förbud mot att starta nya fackföreningar. Men lagstiftningens krav försvårar nytillträde till denna marknad.

Hur reglerat är Sverige?

Fri etableringsrätt villkor för konkurrens

Fri etableringsrätt är den centrala förutsättningen för konkurrens och effektivitet på en marknad. Potentiell konkurrens genom nyetablering utgör nämligen ett ständigt hot mot de företag som är verksamma på marknaden ifråga. Även om bara ett företag, dvs ett monopol, finns på marknaden, så begränsar hotet om nya konkurrenter dess monopolställning och tvingar monopolföretaget till kundanpassning, produktutveckling och kostnadseffektivitet. Monopolet är bara temporärt, eftersom nya företag kan lockas till marknaden i förhoppning om övernormala vinster. Monopol kan emellertid permanentas genom offentliga ingrepp av olika slag.

Offentliga sektorns monopol

Många sektorer i dagens svenska ekonomi är underkastade regleringar, som på olika sätt hindrar eller begränsar nyetablering och därmed konkurrens. Den offentliga sektorn har via nolltaxor eller låga priser monopoliserat en rad områden såsom sjukvården, åldringsvården, undervisningen och barn tillsynen (med undantag för den allt mindre del av dessa verksamheter som äger rum inom familjen). Ibland har monopoliseringen kommit till stånd genom lagstiftning som explicit förbjuder privat konkurrens.

Reglerade marknader

Bostadssektorn är till stora delar underkastad reglering med starka inslag av priskontroll. Arbetsmarknaden är reglerad genom bl a offentligt monopol på arbetsförmedling och lagstiftning rörande arbetstider. Livsmedels- och jordbrukssektorn är reglerad genom bl a jordbruksregleringen och gränsskyddet, som utestänger internationell konkurrens. Kapitalmarknaden är styrd av en rad regleringar, där valutaregleringen intar en central position. Försäkringsmarknaden och banksektorn är reglerade genom etableringskontroll och tillsynsmyndigheter. Omfattande prisregleringar på varumarknaderna har varit i kraft sedan 1970.

Jordförvärvslagen innebär långtgående reglering rörande förvärv och nyttjande av skog och mark. Transportsektorn är underkastad statliga och regionala regleringar beträffande bl a taxi, bussar och flyg, där nyetablering som regel förhindras eller försvåras. Etablering av butiker, sportanläggningar m m är styrd av kommunal planering, där lokala monopolintressen har stort gehör. Många tjänstemarknader är kraftigt reglerade beträffande nyetablering, ofta i form av offentliga kompetenskrav. Till denna lista kan läggas olika förslag till näringsförbud och krav på explicita etableringstillstånd som nyligen framkommit.

Få regleringar inom utrikeshandelsberoende sektorn

Exportorienterade och importkonkurrerande verksamheter är minst underkastade konkurrenshämmande regleringar. Det finns en insikt om att effektiviteten i den utrikeshandelsberoende sektorn inte kan hämmas på detta sätt utan allvarliga men för vår internationella konkurrenskraft. Den svenska regeringen har dessutom i olika internationella avtal bundit sig till en frihandelslinje. Rent allmänt har utländska påtryckningar bidragit till inhemsk liberalisering på många områden. Ett exempel är uttalanden från norska myndigheter under 1984 att etablering av svenska banker i Norge skulle försvåras om inte Sverige tillät norska banker att etablera sig i Sverige. Detta bidrog under 1985 till en mycket snabb liberalisering av den svenska lagstiftningen som därtills förbjöd utländska banker att bedriva traditionell bankverksamhet i Sverige. När utlandskonkurrens eller påtryckningar från utlandet inte föreligger, blir

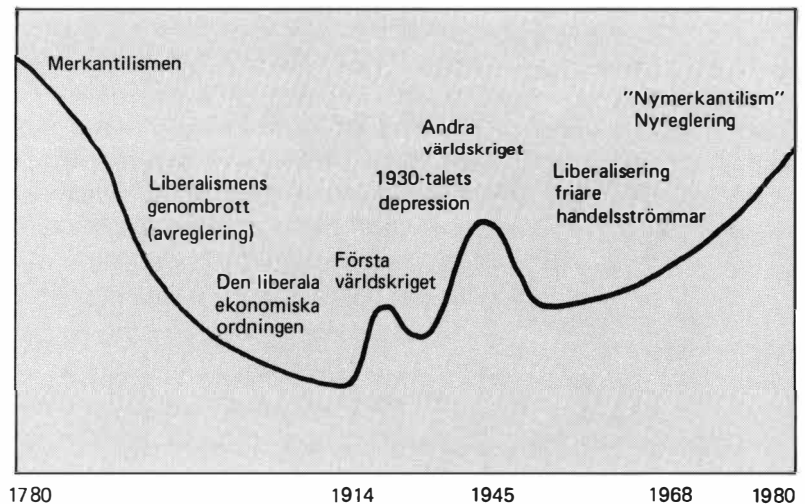
emellertid de politiska incitamenten och möjligheterna att sätta konkurrensen ur spel desto starkare.

Reglering via lagstiftning, i synnerhet i form av hinder för nyetablering, är alltså vanlig i dagens svenska ekonomi. Det finns emellertid inget enkelt sätt att mäta vare sig dess effekter eller omfattning. Marknader med fritt tillträde och fritt utträde utgör stora experimentfält där olika produkter, idéer och företagsformer kontinuerligt testas i konkurrens med etablerade produkter, företagsledningar och organisationsformer. Det går uppenbart inte att direkt beräkna den volym av frivilliga avtal — och därmed produkter och tjänster, institutioner, företag och organisationer — som skulle uppkommit om inte regleringar påverkat marknadens förmåga att fungera som experimentfält. Det står dock klart att de konkurrenshämmande regleringarna har en negativ effekt på smidigheten och tillväxten i samhällsekonomin just genom att beskära marknadens förmåga att experimentera med olika alternativ.

Svårt beräkna effekterna

Figur 3.1
De konkurrenshämmande regleringarnas omfattning i Sverige 1780—1980, principskiss.

Regleringarnas omfattning



Regleringarnas U-kurva

Den nuvarande regleringsperioden är inte den första i Sveriges ekonomiska historia. De svenska regleringarnas utveckling under de senaste 200 åren kan schematiskt beskrivas med hjälp av den U-formade kurvan i figur 3.1. Den svenska ekonomin var under merkantilismen, i figuren

*De svenska
regleringarnas historia*

grovt räknat från 1780- till 1840-talet, genomreglerad. Under återstoden av 1800-talet sammanföll industrialismens och liberalismens framväxt med en period av avreglering, vilken bröts vid första världskrigets utbrott. Regleringstendenserna förstärktes under 1930-talet och 1940-talet, främst genom jordbruksregleringen och andra världskrigets kontroll ekonomi. Efter kriget följde en period med partiell avreglering, men många av krigsårens konkurrenshämmande regleringar bibehölls och är fortfarande i kraft (t ex bostadsregleringen, kreditmarknadsregleringen och valutareglerna). Den nuvarande regleringsperioden kan sägas ha inträtt i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet med växande statliga ingrepp på olika marknader. Dagens konkurrenshämmande regleringar har alltså vuxit fram under en lång process och påverkats av många olika faktorer.

Det merkantilistiska systemet

I början av 1800-talet såg det merkantilistiska systemet i Sverige ut på ungefär följande sätt. Skråväsendet reglerade konkurrensen inom hantverken och begränsade handel och industri till städerna. Sågverken och den viktiga järnhanteringen var underkastade etableringskontroll och produktionskvoter för varje enskilt bruk. Import av tack- och stångjärn och export av malm och tackjärn var förbjuden. Utrikeshandeln utmärktes i övrigt av höga tullar och förbud. Produktplakatet förbjöd utländska fartyg att frakta annat än sitt eget lands produkter till Sverige.

Kapitalmarknaden var reglerad av riksbanken. Arbetsmarknaden reglerades i första hand av tjänstehjonsstadgan med anställningstvång som tjänstehjon för de medellösa kombinerade med en regel om ”laga försvar”, vilken definierade de grupper som undantogs från tvånget. Rörelsefriheten på arbetsmarknaden var starkt begränsad, bl a genom att varje församling hade rätt att vägra vissa grupper av hjon inflyttning.

En bit in på 1800-talet började den svenska ekonomin och det svenska samhället dras in i en avregleringsprocess som följde av det liberala inflyttandet från England. Liberalerna hävdade att ekonomisk frihet i form av fri konkurrens och frihandel befrämjade den ekonomiska utvecklingen bättre än en merkantilistisk politik byggd på regleringar och handels hinder. Några viktiga steg i den svenska liberaliseringsprocessen sammanfattas i tabell 3.1. Järnhanteringen och sågverken avreglerades stegvis. 1846 års näringsfrihetsförordning likställde i huvudsak land och stad vad gällde rätten att driva hantverk. 1864 års näringsfrihetsförordning markerade det definitiva slutet på skråväsendet. Reformerna 1846 och 1864 liberaliserade inrikeshandeln. De skråmässiga kraven på köpmännen försvann.

Liberalismens genombrott

Tabell 3.1
Den stora avregleringen
1830—70.

	1830	1840	1850	1860	1870
Produktion			<ul style="list-style-type: none"> • Produktionskvoter för sågverk bort • Produktionskvoter för stångjärn bort • Skråväsendet delvis bort • Land och stad likställs delvis 	<ul style="list-style-type: none"> • Järnbruksregleringen bort • Etableringskontroll för sågverk bort • Skråväsendet bort • Land och stad likställs 	
Handel & sjöfart		<ul style="list-style-type: none"> • Inrikes handel med tackjärn fri • Exporttull på trävaror bort 	<ul style="list-style-type: none"> • Sänkta jordbrukstullar • Export- och importförbud bort 	<ul style="list-style-type: none"> • Export av tackjärn fri • Jordbrukstullarna bort • Tullar på tackjärn bort • Land och stad likställs 	
Traktater urholkar produktplakatet					
Kreditmarknad			<ul style="list-style-type: none"> • Aktiebolaget erkänt 	<ul style="list-style-type: none"> • Räntan fri • Fri etablering för banker 	
Arbetsmarknad			<ul style="list-style-type: none"> • Fri flyttningsrätt • Speciella strejkförbud bort 		

Den restriktiva sjöfartspolitikerna avvecklades gradvis från slutet av 1820-talet genom traktater med olika länder, vars fartyg befriades från produktplakatet. En pådrivande faktor var de repressalier som USA och andra stater riktade mot den sjöfartspolitik som bedrevs av Sverige. Tullarna på jordbruksprodukter slopades 1857, mot bondeståndets önskan. 1865 anslöt sig Sverige till det franska handelstraktatssystemet, och ytterligare tullsänkningar genomfördes.

Statsmakten genomförde under denna period också en lagstiftning som underlättade utvecklingen av näringslivet. Aktiebolagsformen blev introducerad i svensk lagstiftning 1848. Staten vidtog olika åtgärder för att etablera och påverka strukturen av privata äganderätter. Skog och mark överfördes till privata intressenter.

Arbetsmarknaden liberaliserades genom att fattigvårdsreformerna 1847 och 1853 erkände den fria flyttningsrätten. Strejkförbudet inom fabriker och manufaktur avskaffades 1846 och 1864. Lagarna om försvarslöshet försvann 1885. 1860 års passfrihetsförordning upphävde passvånget. Principen om det ”fria folkutbytet” fastslogs. Utländska medborgare kunde nu obehindrat ta arbete i Sverige.

Kapitalmarknaden liberaliserades under inflytande av växande kontakter med utlandet. De första privata sedelbankerna etablerades under

*Den liberala
ekonomiska
världsordningen*

1830-talet. De växte snabbt trots ett hårt motstånd inom riksdagen. Räntan släpptes fri 1864 då också frietableringsrätt för banker, organiserade i form av aktiebolag, tillkom.

Från ungefär mitten av 1800-talet fram till 1913 härskade i stort sett den liberala ekonomiska världsordningen. Den klassiska guldstandardens sammanföll med denna period av snabb ekonomisk utveckling. Strömmarna av kapital, arbetskraft och varor flöt i stort sett obehindrat över gränserna. Det är svårt att idag föreställa sig det Europa som fanns före 1914. Gunnar Serner (Frank Heller) beskriver denna värld i sina memoarer:

”Det var ju på den tiden, numera lika svunnen och glömd som rokokon och renässansen, då man reste nästan överallt i världen utan pass, då alla pengar voro giltiga överallt, och då man kunde föra hur mycket kapital man ville med sig över alla gränser . . .”

Den svenska ekonomin hade på en förhållandevis kort tid blivit en integrerad del av den nya världsekonomi som vuxit fram genom industrialismen. Exportens utveckling var en viktig drivkraft i den inhemska tillväxtprocessen.

*Slutet på den liberala
ekonomiska ordningen*

Första världskriget markerade slutet på den liberala ekonomiska ordningen. Kriget medförde en omfattande statlig reglering av den ekonomiska verksamheten, som framgår av tabell 3.2. Guldstandarden upphävdes och olika regleringar av penningväsendet tillkom. Det fria folkutbytet försvann i en rad steg. Den första utlänningslagen, som antogs 1914, angav vilka grupper som kunde utvisas. 1917 infördes passtväng och visering.

Det var en allmänt spridd uppfattning under 1920-talet att krigserfarenheterna markerade ett undantag och att 1913 års ekonomiska världsordning skulle kunna återupprättas utan större svårigheter. Någon fullständig återgång till den ”guldålder” som härskade före första världskriget blev det dock aldrig. Det internationella betalningssystemet kom inte att uppstå i den form som gällde före 1914.

1930-talets ekonomiska kris bidrog till en kritisk inställning mot den klassiska liberala synen på den ekonomiska politiken. Staten gavs en mer central och aktiv roll i den ekonomiska politiken än tidigare. I Sverige inleddes förhandeln mellan socialdemokraterna och bondeförbundet en omfattande reglering av jordbruket. En rad smärre regleringar tillkom under detta årtionde och invandringen begränsades genom 1938 års ”gränsrekommendationer” rörande judiska flyktingar.

Tabell 3.2
Krigs- och krisregleringar.

	1914	1915	1916	1917	1918	
Första världskriget	<ul style="list-style-type: none"> • Industri-, arbetslöshets- och livsmedelskommissioner • Förfogandelag (bl a bestämmelser om beslag) • Exportförbud för bl a spannmål • Maximiprislag • Guldexportförbud <ul style="list-style-type: none"> • Handelskommission • Exportförbud för nötkreatur, kött, svin m m <ul style="list-style-type: none"> • Folkhushållningskommission • Reglering av brödsädsförbrukningen • Krigshandelslag • Guldspärning <ul style="list-style-type: none"> • Bränslekommission • Reglering av oljor, vissa metaller m m • Exportförbud för maskiner • Prisreglering • Hyresreglering <ul style="list-style-type: none"> • Metallreglering 					
	1930	1931	1932	1933	1934	1935
30-talet	<ul style="list-style-type: none"> • Prisreglering av sockerbeter • Inmalningstvång för spannmål <ul style="list-style-type: none"> • Importreglering av spannmål <ul style="list-style-type: none"> • Mjölkreglering <ul style="list-style-type: none"> • Reglering av slaktdjur och foder <ul style="list-style-type: none"> • Statens jordbruksnämnd • Nya privata arbetsförmedlingar får ej inrättas 					
	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Andra världskriget	<ul style="list-style-type: none"> • Folkhushållningsdepartement • Industri-, livsmedels- och handelskommissioner • Förfogandelag • Tjänstepliktslag • Första prisregleringslagen • Valutalag • Krigshandelslag <ul style="list-style-type: none"> • Bränsle-, arbetsmarknads- och trafikkommissioner • Priskontrollnämnd • Skyldighet avverka ved till avsalu • Bestämmelser om frakt med svenska fartyg <ul style="list-style-type: none"> • Reglering av el- och gasförbrukning • Allmänt exportförbud <ul style="list-style-type: none"> • Allmänt prisstopp • Hyresreglering <ul style="list-style-type: none"> • Byggnadsreglering 					

Övergången till en hårt reglerad ekonomi

Andra världskriget markerar, liksom tidigare det första, övergången till en hårt reglerad ekonomi, enligt tabell 3.2. Även om en viss avreglering genomfördes under decennierna efter andra världskriget behölls en rad av krigsårens centrala regleringar såsom valutaregleringen, kreditmarknadsregleringarna, vilka dessutom förstärktes 1951, bostadsregleringen och kontrollen över investeringsverksamheten.

1970 1975 1980

Tabell 3.3

Nyregleringen under 1970-talet.

Arbetsmarknad	<ul style="list-style-type: none"> • Reviderad arbetarskyddslag • Lagen om anställningsskydd • Främjandelagen • Lagen om facklig förtroendemansstudieledighetslagen <ul style="list-style-type: none"> • Studieledighetslagen • Medbestämmandelagen <ul style="list-style-type: none"> • Ny arbetsmiljölag • Platsanmälan
Bolag	<ul style="list-style-type: none"> • Höjd gräns för aktiekapital • Styrelserepresentation för anställda • Styrelserepresentation för "samhället" <ul style="list-style-type: none"> • Ny aktiebolagslag • Ny bokföringslag
Konsumentskydd	<ul style="list-style-type: none"> • KO • Hemförsäljningslagen • Avtalsvillkorlagen <ul style="list-style-type: none"> • Livsmedelslagen <ul style="list-style-type: none"> • Marknadsdomstolen • Konsumentverket <ul style="list-style-type: none"> • Konsumentköplagen <ul style="list-style-type: none"> • Marknadsföringslagen <ul style="list-style-type: none"> • Konsumentkreditlagen
Priser	<ul style="list-style-type: none"> • Prisreglering på enskilda områden • Tillstånd för etablering av bankkontor <ul style="list-style-type: none"> • Lag om kreditpolitiska medel
Kreditmarknad	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll av resenärer
Valuta-reglering	
Bygglagar	<ul style="list-style-type: none"> • Expropriationslag <ul style="list-style-type: none"> • Etableringskontroll för vissa industrier <ul style="list-style-type: none"> • Tillstånd för köp av hyreshus • Ny jordförvärvslag
Jordbruk	
Miljöskydd	<ul style="list-style-type: none"> • Miljöskyddslagen <ul style="list-style-type: none"> • Lag om hälso- och miljöfarliga varor <ul style="list-style-type: none"> • Botskogslagen
Övrigt	<ul style="list-style-type: none"> • Tillstånd för yrkesmässig trafik • Statligt provningsmonopol

Tabellen gör inga anspråk på att vara heltäckande. Den tar upp några centrala led i regleringsutvecklingen.

I slutet av 1960-talet inleddes en ny period med regleringar och statliga ingripanden i den ekonomiska aktiviteten. Se tabell 3.3. (Det är symptomatiskt att 1864 års näringsfrihetsförordning upphävdes 1968 utan att ersättas av någon ny lagstiftning som gav principiell näringsfrihet.) Grundsynen bakom dessa regleringar var att marknadsekonomi fungerade på ett otillfredsställande sätt med hänsyn till bl a den regionala balansen, miljön, inkomstfördelningen, strukturutvecklingen och ar-

betsmarknaden. En satsning gjordes på en statlig industripolitik, som bl a omfattade socialisering av apoteksväsendet och en statlig investeringsbank. I mitten av 1960-talet skärptes reglerna för invandring i Sverige av ekonomiska skäl. Lagstiftningsinstrumentet användes flitigt för att genomföra vad ekonomer kommit att kalla den nya merkantilismen. 1970-talet ser också en markant expansion av den offentliga sektorn som kraftigt begränsade utrymmet för marknadsekonomiska lösningar.

Vi är alltså i princip tillbaka i det regleringssamhälle som med sådan ekonomisk framgång avvecklades under liberalismens tidevarv. Den totala omfattningen av konkurrenshämmande regleringar är idag helt jämförbar med merkantilismens centralstyrda kontrollapparat. Varumarknaderna är visserligen friare, men den nu så betydelsefulla tjänstesektorn är nästan i sin helhet underkastad reglering eller offentliga monopoler. Faktormarknaderna styrs av skatteregler, lagstiftning och landsomfattande organisationer med offentlighetsstatus. Näringsfriheten är i avtagande. Den offentliga makten är allestädes närvarande och ekonomins spelregler kan ändras från den ena dagen till den andra.

Dagens merkantilistiska system

Regleringarnas drivkrafter

Varför infördes regleringar?

Hur ska man förklara den U-formade kurvan i figur 3.1 — varför vände utvecklingen 1914 efter den långa period av avreglering som sammanföll med snabb industriell utveckling och ökat välbefinnande? Man kan här peka på en rad samverkande faktorer: erfarenheterna från krigsekonomierna, den ideologiska kritiken mot kapitalismen, synen på regleringar bland nationalekonomer och slutligen olika intressegruppers inflytande över den ekonomiska politiken.

Erfarenheterna från krigsekonomierna

Krigen skapade praktisk kunskap

Erfarenheterna från krigsekonomierna bröt den hegemoni som det liberala ekonomiska systemet haft före 1914. De bägge världskrigen utgjorde unika experiment med statlig planering och dirigering av samhällsökonomin. Erfarenheterna, i synnerhet från andra världskrigets regleringar, var positiva i den bemärkelsen att de trots allt kunde fås att fungera under svåra yttre förhållanden. En praktisk kunskap rörande tekniker för statlig planering och reglering växte fram, vilket bidrog till en mer optimistisk syn på möjligheten av byråkratisk dirigering. Detta återspeglas tydligt i socialdemokratins efterkrigsprogram, där fredstidens

svenska ekonomi i stor utsträckning skulle byggas vidare på krigsekonomi.

Ideologisk kritik mot kapitalismen

Erfarenheterna från världskrigen och mellankrigstidens djupa lågkonjunktur tolkades som bevis för att den kapitalistiska ordningen, marknadsekonomin, var instabil och fungerade dåligt:

”Det avgörande felet i det liberala samhällssystemet föreföll mig vara att väsentliga delar av produktionsapparaten ägdes av ett fåtal kapitalister och att vinstintresset bestämde produktionens inriktning. Konkurrensen vållade en planlöshet som framkallade de ständigt återkommande kriserna . . . Samhällelig kontroll eller åtminstone vägledning av de viktigaste produktionsmedlen var därför både önskvärd och nödvändig.” (Erlander 1982.)

Dirigeringsstänkandet, dvs antitesen till marknadens ordning, manifesterades i Sverige bl a i arbetarrörelsens efterkrigsprogram. I den ekonomiska politiken dyker långtidsutredningar och investeringsstyrning m m upp som nya instrument efter andra världskriget.

Kritisk syn på marknaden

Den kritiska synen på marknaden blir under 1970- och 1980-talen på nytt ett bärande element i argumenteringen för en ekonomisk politik som syftar till att öka den offentliga sektorns omfattning på bekostnad av marknaden — och därmed också öka inslaget av konkurrenshämmande reglering. Den offentliga sektorn framtonar nu som ett skydd för den enskilde och som en garant för ”solidaritet” och ”omsorg” medan marknaden och konkurrensen står för negativa företeelser som utslagning, arbetslöshet och egoism.

”Social engineering” och ekonomernas roll

Utvecklingen av nationalekonomisk teori under perioden 1930—1960 och därmed också utbildningen av nationalekonomer har bidragit till en positiv syn på regleringar och kritisk inställning till marknadens och konkurrensens möjligheter att ge upphov till ett samhällsekonomiskt önskvärdt resultat. En rad regleringar och statliga ingrepp har kunnat motiveras med argument som hämtats från ekonomisk teori. Genom social engineering (social ingenjörskonst), dvs med rätt avvägda ingrepp, skulle marknadsekonomin funktionssätt förbättras.

Motiv från ekonomisk teori

Inom makroteorin växte keynesianismen fram ur tolkningen av 1930-talets ekonomiska depression. Dess budskap var i korthet att markna-

den — den kapitalistiska ekonomin — behöver stabiliseras genom aktiv statlig styrning, i förlängningen genom direkt statlig planering och kontroll av främst investeringar och räntor. Inom mikroteorin motsvaras keynesianismen av en välfärdsteoretisk ansats, den s k pigovianismen. Dess rekommendation är att staten ska korrigera olika s k marknadsimperfektioner med lämpligt avvägda skatter, subventioner och regleringar — eventuellt också genom förstatliganden. Endast därigenom kan det ”ideala” marknadsresultatet uppnås.

”Public choice”-ansatsen

Regleringar och avregleringar har tillkommit genom beslut i politiska församlingar. Den politiska processens karaktär är därför central för förståelsen av U-kurvan i figur 3.1. Inom ramen för demokratins spelregler kan politikerna drivas till att gradvis öka sitt inflytande över näringslivet genom en omfattande reglerings- och kontrollapparat.

Organiserade intressegrupper får lätt en stark förhandlingsposition i det politiska systemet. Framväxten av regleringar efter 1914 kan därför ses som ett utslag av olika intressegruppers inflytande över lagstiftningsmakten. En viss grupp kan förbättra sin ekonomiska ställning på bekostnad av andra grupper genom att begränsa konkurrensen. Konkurrensen utgör nämligen ett ständigt hot att nya produkter eller konkurrenser ska undergräva ställningen för de redan etablerade. Producenter kan lättare organisera sig politiskt än konsumenter. Kontroll av eller förbud för nyetablering är därför ett centralt inslag i all reglering, från skråväsendet till den offentliga sektorns monopol på barntillsyn, sjukvård och utbildning.

*Intressegruppers
inflytande över
lagstiftningsmakten*

Avreglering för smidighet och tillväxt

På senare år har pigovianismen och keynesianismen kommit att ersättas av mer generella synsätt i den ekonomiska teorin. Det moderna synsättet betonar regleringarnas ofullständiga informationsunderlag, deras kostnader och risken för missbruk av regleringsapparaten. Några ”ideala” resultat anses aldrig kunna uppnås. Istället förespråkas åtgärder som förbättrar och underlättar de existerande marknadernas funktions sätt. Därmed har också det teoretiska underlaget för detaljregleringar av den ekonomiska verksamheten försvagats.

Låg ekonomisk tillväxt och bristande flexibilitet under 1970- och 1980-talen i många industriländer kan delvis förklaras med det ökade in-

*Regleringar medför
stora kostnader och
risker*

*Tillfälliga regleringar
har blivit permanenta*

slaget av konkurrenshämmande regleringar i dessa ekonomier.

Den kraftiga expansionen av den offentliga sektorn i de flesta industriländer har ytterligare aktualiserat problemen rörande konkurrens och reglering. Den offentliga sektorn har såväl via lagstiftning som via låga avgifter fått de facto monopol på produktionen av olika tjänster.

Många svenska regleringar, som är i kraft idag, tillkom under andra världskriget som följd av unika förhållanden, såsom valutaregleringen, kreditmarknadsregleringen och bostadsregleringen. De har överlevt kriget och fått ett eget liv med stöd av de myndigheter som ursprungligen sattes att administrera dem, såsom riksbanken (valutaregleringen), bostadsdepartementet (regleringarna på bostadsmarknaden) och SPK (tidigare PKN, prisregleringarna). Jordbruksdepartementet värnar om den jordbruksreglering som tillkom på 1930-talet. Många av de idag existerande konkurrenshämmande regleringarna är således ”avlagringar” från en politik som syftade till att motverka tillfälliga störningar.

En kritisk översyn och reformering av de konkurrenshämmande regleringarna i dagens Sverige skulle kunna bidra till att göra svensk ekonomi mer smidig och effektiv. På några områden vore avregleringar särskilt gynnsamma för att förbättra anpassningsförmåga och tillväxt.

- Valutaregleringen bör avskaffas. Argumenten för detta har utvecklats i expertrapporterna till valutakommittén och i förra årets Konjunkturrådsrapport. De utvecklas vidare i kapitel 6 i denna rapport.
- Prisregleringarna bör omedelbart avvecklas och prisregleringslagen slopas. Deras skadliga samhällsekonomiska effekter analyseras i detalj i Jonungs bok ”Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin” (1984).
- Jordbrukregleringen bör slopas. De stora samhällsekonomiska vinsterna, som följer av en sådan avveckling, finns beskrivna i Bolin—Meyerson—Ståhl, ”Makten över maten” (1984).
- Den offentliga sektorns produktionsmonopol inom sjukvård, äldreomsorg, utbildning och barnomsorg är förenade med en rad välfärdsförluster och bör avskaffas. Ett första steg i rätt riktning vore att förstärka inslaget av avgiftsfinansiering inom den offentliga sektorn. Kvarvarande subventionssystem måste utsträckas till att omfatta privata alternativ.
- Näringsfriheten bör på nytt lagfästas såsom fallet var i 1846 års lagstiftning. En sådan generalklausul försvårar införandet av nya hinder för konkurrensen.

Kapitel 4 och 5 i denna rapport behandlar skattesystemet och kapitel 6 behandlar kreditmarknadsregleringarna i ett regleringsperspektiv. Reformerna på dessa områden kan bidra till en smidigare ekonomi. Liknande detaljgranskningar av områden så vitt skilda som flygtrafik, bostadsbyggande och arbetsförmedling bör leda till ifrågasättande av existerande regleringar och förslag till reformer i syfte att öka inslaget av konkurrens och därmed bidra till välfärd och tillväxt.

Borttagandet av konkurrenshämmande regleringar bör kombineras med samtidig nedläggning av de byråkratier som administrerat regleringarna ifråga. Det är viktigt att bryta sönder regleringsbyråkratierna för att markera att avregleringen är permanent. Vissa av dessa myndigheter har andra uppgifter förutom att administrera regleringar. Dessa bör då överföras till andra eller ombildade myndigheter.

Avregleringens vinnare och förlorare

En avregleringspolitik har såväl vinnare som förlorare. Till förlorarna hör regleringsbyråkratierna och de delar av näringslivet som dragit fördel av mer eller mindre dolda konkurrensbegränsningar. I vissa fall bör avregleringen kombineras med ekonomisk kompensation till förlorarna, t ex vid ett avskaffande av jordbruksregleringen. I andra fall, såsom vid slopande av prisregleringarna, finns inget skäl för kompensation. Vinnarna på en avreglering utgör i samtliga fall det stora flertalet.

Källor

- Bolin, O, Meyerson, P-M och Ståhl, I, *Makten över maten Livsmedelssektorns politiska ekonomi*, SNS Förlag, Kristianstad 1984
- Carlsson, B, *Svenska regleringar 1800—1985*, stencil, Lund 1985
- Erlander, T, *1960-talet. Samtal med Arvid Lagercrantz*, Stockholm 1960
- Hedlund, S och Lundahl, M, *Beredskap eller protektionism?* Liber, Stockholm 1985
- Heller, F, "På detta tidens smala näs", i D Hjorth (red), *Frank Heller*, Bonniers, Stockholm 1980
- Jonung, L, *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin*, SNS Förlag, Kristianstad 1984
- Lindbeck, A, "The Recent Slowdown of Productivity Growth", *Economic Journal*, March 1983
- Lundberg, E och Wibble, A, "Nymerkantilism och selektiv ekonomisk politik", i E Lundberg och T Backelin (red), *Ekonomisk politik i förvandling*, Norstedts, Stockholm 1970
- Montgomery, A, *Industrialismens genombrott*, Almqvist & Wiksell, Surte 1970
- Pelikan, P, "The Formation of Incentive Mechanisms in Different Economic Systems", stencil, IUI, Stockholm 1985
- Olson, M, *Nationens uppgång och fall*, Timbro, Avesta 1984
- Peltzman, S, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol 91 nr 2, 1976

4 Vårt komplicerade, ineffektiva och orättvisa skattesystem

Vad är mest lönsamt efter skatt?

Marginal effekten för arbete och kapital uppgår normalt till 50—90 procent i det svenska skattesystemet. Huvuddelen av ersättningen för en extra insats utgör således skatt. Det föreligger dessutom mycket stora skillnader i den effektiva beskattningen av olika verksamheter. Hushåll och företag styrs i sitt handlande av vad som är mest lönsamt *efter skatt*. Detta innebär att resursanvändningen anpassas till skatterna snarare än till vad som är mest fördelaktigt ur samhällsekonomisk synvinkel. Man måste därför ifrågasätta om marknadssystemet kan fungera på ett tillfredsställande sätt med det nuvarande skattesystemet.

Toppen på ett isberg

Skatteplanering och skattefusk

Skattesystemet uppfattas också som orättvist i många avseenden. De stora skillnaderna i beskattningen av olika inkomster innebär att välinformerade och resursstarka personer och företag kan undvika skatt genom skatteplanering och skattefusk. Etiken i skatteplanering inom lagens ram blev föremål för en livlig debatt när massmedia uppmärksammade att justitieministern Ove Rainer minskat sin skatt på detta sätt. Exemplet Rainer måste dock ses som enbart toppen på ett isberg.

Beskattningen av kapitalinkomster ger speciellt stora möjligheter till manipulationer. Genom belåning av t ex aktier erhålls ett omedelbart avdrag för ränteutgifterna, medan avkastning i form av realisationsvinst beskattas med en lägre skattesats vid ett senare tillfälle. Överflyttning av befintligt kapital till allemanskonto eller pensionsförsäkringar innebär också skattelättnader. Många deltar därför i denna typ av sparande trots att de samtidigt har lån på t ex ett eget hem. Denna moderna form av Ebberöds bank innebär samhällsekonomiska kostnader men upprätthålls på grund av de privatekonomiskt fördelaktiga skatteeffekterna.

Stora möjligheter att undvika skatt

Även inom företagsbeskattningen finns stora möjligheter att undvika skatt genom ned- och avskrivningar, fondavsättningar m m. Ägare av jordbruk och mindre företag kan därför ha en låg skattepliktig inkomst även vid förhållandevis höga uttag ur verksamheten.

För arbetsinkomster förekommer skatteplanering och skattefusk genom att ersättning sker i form av obeskattade löneförmåner som subventionerade måltider, pensionsförsäkringar, traktamente, annan kostnadsersättning och stipendier. Även inom ramen för vad som är tillåtet enligt skattelagstiftning eller praxis förekommer det relativt stora möjligheter till manipulationer. Ett flagrant exempel på rent skattefusk som i praktiken accepteras av samhället är att många privata dagmammor inte betalar inkomstskatt samtidigt som deras uppdragsgivare inte betalar arbetsgivaravgifter.

*Ett enklare skattesystem
vore önskvärt*

Förutom dessa effektivitets- och fördelningsproblem utmärks skattesystemet av att det är mycket komplicerat. Den totala beskattningen av företag är t ex så invecklad att såväl skattskyldiga som skattemyndigheter har svårt att behärska systemet. Enklare skatteregler innebär många fördelar bl a genom att det åtgår mindre resurser för administration, information och skatteplanering. Enklare och mera genomskådliga regler kan också väntas vara mera robusta mot framtida krav på regeländringar. Detta kan minska osäkerheten om de framtida skattereglerna. Därtill krävs en viss skattemoral för att skattesystemet inte ska undermineras av omfattande skattefusk och skatteplanering. Ett enklare skattesystem kan bidra till att upprätthålla en sådan skattemoral.

Motstridiga tendenser

Den nuvarande utvecklingen av det svenska skattesystemet utmärks av två motstridiga tendenser. Å ena sidan finns en strävan att förenkla systemet och minska snedvridningarna. Detta har bl a resulterat i en förenklad självdeklaration med färre och mera schablonmässiga avdrag. På samma sätt har bolagsskatten förenklats och gjorts mindre snedvridande bl a genom att skattesatsen har sänkts samtidigt som skattebasen har breddats bl a genom reducerade avdrag för forskning, investeringar och lagernedskrivning. Avskaffandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer utgör ytterligare ett exempel.

*Politiska ambitioner har
ytterligare komplicerat
skattesystemet*

Å andra sidan har ökade politiska ambitioner inom olika områden resulterat i nya komplikationer. Införandet av löntagarfonder innebar t ex ytterligare en ny skattebas för beräkning av vinstdelningsskatten. Bostadspolitiska mål om en omfördelning av bostadsutgifterna resulterade i en selektiv förmögenhetsskatt i form av en hyreshusavgift och senare en fastighetsskatt. För att dämpa löneökningarna infördes likviditetsindragningar från näringslivet bl a i form av avsättningar till särskilda för-

Missnöje med inkomstskatten

nysefonder. Som en del av skattereformen 1982—85 begränsades skattelättnaden för underskottsavdrag till 50 procent. Detta innebär en mera komplicerad skatteberäkning och en ökad betydelse av hur inkomster och avdrag fördelas mellan olika inkomstslag.

Allmänhetens och politikernas missnöje med i första hand inkomstskatten har också resulterat i olika utredningar med uppdrag att undersöka alternativa former för den direkta beskattningen. Flera förslag om långtgående förändringar har också framförts, men de faktiska förändringarna, t ex skattereformen 1982—85, har varit av betydligt mindre genomgripande natur.

Skattedebatten i utlandet

Alternativa skattesystem utreds i andra länder

Skattesystemet debatteras givetvis inte bara i Sverige. Omfattande utredningar om alternativa skattesystem har genomförts i bl a USA, England, Kanada, Irland och Australien. Dessa har genomgående föreslagit att basen för den direkta beskattningen ska breddas genom övergång till en utgiftsskatt eller till en heltäckande inkomstskatt med en konsekvent beskattning av reala kapitalinkomster, dvs kapitalinkomster korrigerade för inflation. Genom en sådan breddning av skattebasen kan skattesatserna sänkas utan att skatteintäkterna minskar.

En annan genomgående slutsats är att den direkta beskattningen av främst fördelningspolitiska skäl bör ske på hushållsnivå genom sambeskattnig. Denna slutsats står i stark kontrast till debatten och utvecklingen i Sverige. Skattereformen 1982—85 innebar t ex en ökad grad av särbeskattnig genom att sambeskattningen av kapitalinkomster (B-inkomster) numera endast omfattar hushåll där någon person har inkomster över den s k brytpunkten (124 800 kronor 1986).

I USA har bl a dessa utredningar resulterat i att presidenten och olika grupper inom kongressen föreslagit genomgripande förändringar av inkomstskatten. Dessa förslag innebär just att skattebasen breddas samtidigt som skattesatserna sänks och systemet förenklas.

Skatter på arbete och kapital

Det totala produktionsresultatet i ekonomin fördelas mellan ersättning till arbetskraft i form av bruttolöner och egna företagares arbetsinkomster samt ersättning till kapital i form av räntor och vinster. Alla skatter baseras direkt eller indirekt på dessa bruttoinkomster från arbete och

kapital. Tabell 4.1 visar hur de viktigaste skatterna i det svenska skattesystemet kan tolkas som skatter på arbete respektive kapital i ett *långsiktigt* perspektiv, när man bortser från övergångseffekter i samband med ändrade skattesatser. Eftersom mervärdesskatten alltid måste betalas förr eller senare, skapar den inte någon kil mellan sparandets brutto- och nettoavkastning. En över tiden konstant mervärdesskatt är alltså i sin helhet en skatt på arbete. En *höjning* av mervärdesskatten minskar där- emot konsumtionsvärdet av en given förmögenhet. Det innebär att en höjning av mervärdesskatten motsvarar en engångsskatt på kapital och en permanent höjning av skatten på arbete.

Den dominerande skattebasen är arbete

Personlig beskattning av kapitalinkomster minskar skatteintäkterna

Tabell 4.1 visar att arbete utgör den i särklass dominerande skattebasen. Inkomstskatten på arbetsinkomster är mycket betydande framför allt genom den kommunala beskattningen, som utgör 14,9 procentenhet- er av den redovisade andelen på 21,5 procent.

Den personliga beskattningen av kapitalinkomster omfattar inkomst av kapital, annan fastighet (eget hem), tillfällig förvärvsverksamhet (realisationsvinst) samt en del av inkomst av rörelse och jordbruk. Som framgår av tabell 4.1 ger denna beskattning *negativa* skatteintäkter. Det beror på att avdragen för underskott överstiger de skattepliktiga inkomsterna för de aktuella inkomstlagen. Underskottsavdragen för egna hem spelar därvid en dominerande roll. För 1985 kan skattebasen för den personliga kapitalinkomstbeskattningen uppskattas till ca minus 9 miljarder, medan skattebortfallet uppgår till ca 3 miljarder kronor.

Tabell 4.1
Klassificering av skatterna samt skatteintäkternas andel av BNP år 1985 (850,8 miljarder), i procent.

Skatter på kapital	2,2	Skatter på arbete	45,1
Personlig inkomstskatt för kapitalinkomster	-0,4	Personlig inkomstskatt för arbetsinkomster	21,5
Bolagsskatt	1,7	Arbetsgivaravgifter	11,2
Förmögenhetsskatt	0,3	Mervärdesskatt	6,6
Arvs- och gåvoskatt	0,1	Övriga skatter på varor och tjänster, t ex sprit, tobak, bensin och lotteri	5,8
Övriga skatter på egendom som stämpelskatt och fastighetsskatt	0,5		

Inom rörelse och jordbruk baseras fördelningen av inkomstskatten mellan arbete och kapital på en schablonmässig beräkning av kapitalinkomster. Arbetsgivaravgifterna har reducerats med 3,3 procent av BNP för att ta hänsyn till att dessa endast delvis är en skatt.

Källor: Riksrevisionsverket samt egna beräkningar

Kapitalskatter, effektivitet och tillväxt

Som framgår av tabell 4.1 är den totala beskattningen av kapital i Sverige låg jämfört med den totala beskattningen av arbete. Även om de reala kapitalinkomsterna uppskattas till 10 procent av BNP så innebär den totala beskattningen på 2,2 procent av BNP en genomsnittlig skattesats på ca 22 procent. Detta kan jämföras med en genomsnittsskatt på 58 procent för arbete om den totala arbetsersättningen uppskattas till 78 procent av BNP. (Resterande 12 procent skulle då utgöras av kapitalförslitning.) En så pass låg total beskattning av kapital indikerar att dessa skatter förmodligen har en måttlig effekt på det *totala* sparandets storlek.

Skattesystemet ger däremot mycket stora skillnader i den effektiva beskattningen av olika typer av sparande, dvs vissa typer av sparande är hårt beskattade medan andra typer av sparande är starkt subventionerade. En internationell studie har undersökt den totala beskattningen av investeringar inom aktiebolag för tre olika typer av kapital, tre olika näringsgrenar, tre olika finansieringskällor samt tre olika ägarkategorier. Den beräknade effektiva marginaleffekten i Sverige för dessa 81 olika investeringar varierade mellan -116 och $+144$ procent, när man tog hänsyn till alla delar av det svenska skattesystemet. Detta innebär att en bruttoavkastning på 10 procent gav en real avkastning efter skatt mellan 21,6 och $-4,4$ procent för olika investeringar. Skattesystemet ger därför en mycket kraftig och ur samhällsekonomisk synvinkel destruktiv snedvridning av investeringarnas inriktning och finansiering.

Tabell 4.2 redovisar ytterligare resultat från denna studie. Den första raden visar att marginaleffekten beräknad som ett genomsnitt för alla investeringar inom aktiebolag uppgick till 35,6 procent för Sverige. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande marginaleffekt uppgick till 37,2 procent för USA, 48,1 procent för Västtyskland och 3,7 procent för Storbritannien. Den svenska beskattningen av bolagskapital är således inte påfallande hög i ett internationellt perspektiv.

Tabell 4.2 visar också den genomsnittliga marginaleffekten vid fyra olika uppdelningar av de 81 studerade investeringarna. En uppdelning efter kapitaltyp visar att skattesystemet straffar investeringar i lager och byggnader jämfört med investeringar i maskiner. På samma sätt gynnar skattesystemet investeringar i tillverkningsindustri och handel på bekostnad av investeringar i övrig industri. En uppdelning efter finansieringskälla visar att skattesystemet diskriminerar finansiering med eget kapital jämfört med finansiering med lånat kapital. Företagen uppmuntras således att välja en låg andel eget kapital.

Tabell 4.2

**Marginaleffekt (i procent)
för olika investeringar
inom aktiebolag vid 10
procents real avkastning
före skatt.**

Totalt		35,6
Kapitaltyp	{ Maskiner	0,2
	{ Byggnader	36,6
	{ Lager	68,8
Näringsgren	{ Tillverkningsindustri	27,1
	{ Övrig industri	60,5
	{ Handel	39,2
Finansiering	{ Lån	5,0
	{ Nyemission	90,4
	{ Kvarhållen vinst	68,2
Ägare	{ Hushåll	105,1
	{ Skattebefriade inst	-51,8
	{ Försäkringsbolag	18,9

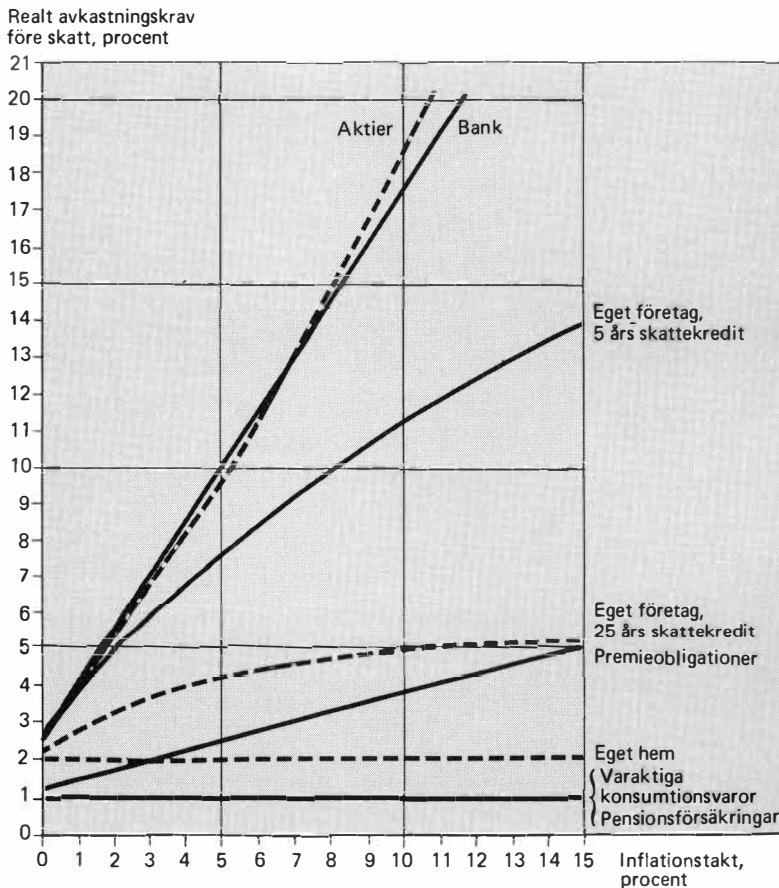
Källor: King och Fullerton (1984) samt Södersten och Lindberg (1983)

Beskattningar gynnar institutioner

Slutligen visar tabellen på en mycket kraftig skattemässig diskriminering av investeringar som finansieras direkt av hushållen jämfört med investeringar som finansieras via olika typer av institutionella placerare. Skattesystemet uppmuntrar således sparande som kanaliseras via pensionsförsäkringar och allemansfonder jämfört med att hushållen direkt sparar i aktier och obligationer. Detta har resulterat i att aktier och i ännu högre grad företagsobligationer huvudsakligen ägs av institutionella placerare. Denna typ av omvägar innebär dock samhällsekonomiska kostnader bl a i form av begränsningar i hushållens dispositionsmöjligheter, en begränsning av antalet aktörer på kapitalmarknaden och därmed en maktkoncentration som försämrar förutsättningarna för konkurrens, effektivitet och tillväxt.

Den ovan refererade studien omfattade endast beskattningen av olika reala investeringar inom ett aktiebolag. Därmed exkluderades bl a investeringar i form av marknadsföring, produktutveckling och personalutbildning inom aktiebolag samt alla investeringar inom egna företag. Kapital i form av bostäder och varaktiga konsumtionsvaror inom hushållen är ungefär lika stort som det totala kapitalet inom näringslivet utanför bostadssektorn. En mera fullständig analys av skatternas snedvridande effekter måste därför även inkludera en jämförelse av beskattningen av kapital mellan näringsliv och hushåll.

Figur 4.1
Nödvändig real avkastning före skatt för olika placeringar för att ge en real avkastning efter skatt på 1 procent för inflations-takter mellan 0 och 15 procent.



Figur 4.1 visar den reala avkastning *före* skatt som krävs på olika kapitalplaceringar för att ge en real avkastning *efter* skatt på 1 procent vid obelånade placeringar. Det framgår att skattesystemet redan vid en måttlig inflation ger upphov till mycket stora skillnader i bruttoavkastningskravet för olika placeringar. Vid en inflations-takt på 7 procent krävs t ex en real bruttoavkastning på ca 13 procent (dvs en nominell avkastning före skatt på $7 + 13 = 20$ procent) för en investering inom ett aktiebolag som finansieras genom nyemitterade aktier för att ge den stipulerade reala avkastningen efter skatt på 1 procent. En investering i ett eget hem kräver däremot endast en bruttoavkastning på 2 procent, medan bruttoavkastningskravet för varaktiga konsumtionsvaror endast uppgår till 1 procent. Dessa snedvridningar beror i stor utsträckning på

Inflationen ökar snedvridningen

inflationen; i frånvaro av inflation ligger alla reala bruttoavkastningskrav mellan 1 och 3 procent.

Figur 4.1 visar att skattesystemet systematiskt diskriminerar investeringar inom näringslivet som normalt anses produktiva och tillväxtbefrämjande jämfört med investeringar i bostadsfastigheter, varaktiga konsumtionsvaror och samlarföremål. En eliminering av denna diskriminering är därför ett viktigt inslag i en skattepolitik för tillväxt.

Enligt uppskattningar för USA innebär snedvridningar mellan olika investeringar som skatterna skapar en samhällsekonomisk effektivitetsförlust motsvarande ca 1 till 2 procent av BNP. Eftersom Sverige har högre skatter och större variationer i de effektiva skattesatserna måste motsvarande förluster antas vara större här. Dessa studier indikerar således att det handlar om samhällsekonomiska förluster av minst storleksordningen 10—20 miljarder kronor per år!

Effektivitetsförluster på 10-tals miljarder

Fördelningseffekter av skatter på kapital

Sverige är en liten öppen ekonomi som i stor utsträckning möter givna avkastningskrav på den internationella kapitalmarknaden. För skatter som utgår på kapital för att det *används* i Sverige kan man därför grovt räkna med att en skattehöjning på sikt leder till en motsvarande höjning av bruttoavkastningen. Detta är nödvändigt för att investeringar i Sverige ska förbli konkurrenskraftiga jämfört med investeringar i andra länder. En konsekvens av detta är t ex att bolagsskatten i huvudsak bärs av löntagarna genom lägre reallöner på lång sikt. En annan effekt är att sådana skatter i huvudsak påverkar investeringarnas storlek, medan effekterna på det totala sparandet är mera begränsade.

Andra skatter utgår från att kapitalet *ägs* av personer som bor i Sverige. Detta gäller t ex förmögenhetsskatten, arvs- och gåvoskatter och den personliga inkomsts skatten. I en liten öppen ekonomi med i huvudsak internationellt givna avkastningskrav kan sådana skatter inte övervältras, utan ger i stället en motsvarande reduktion i kapitalägarnas avkastning efter skatt. Sådana skatter tenderar att minska sparandet (och på sikt antalet kapitalägare som bor kvar i landet), medan investeringarna inte påverkas i motsvarande utsträckning.

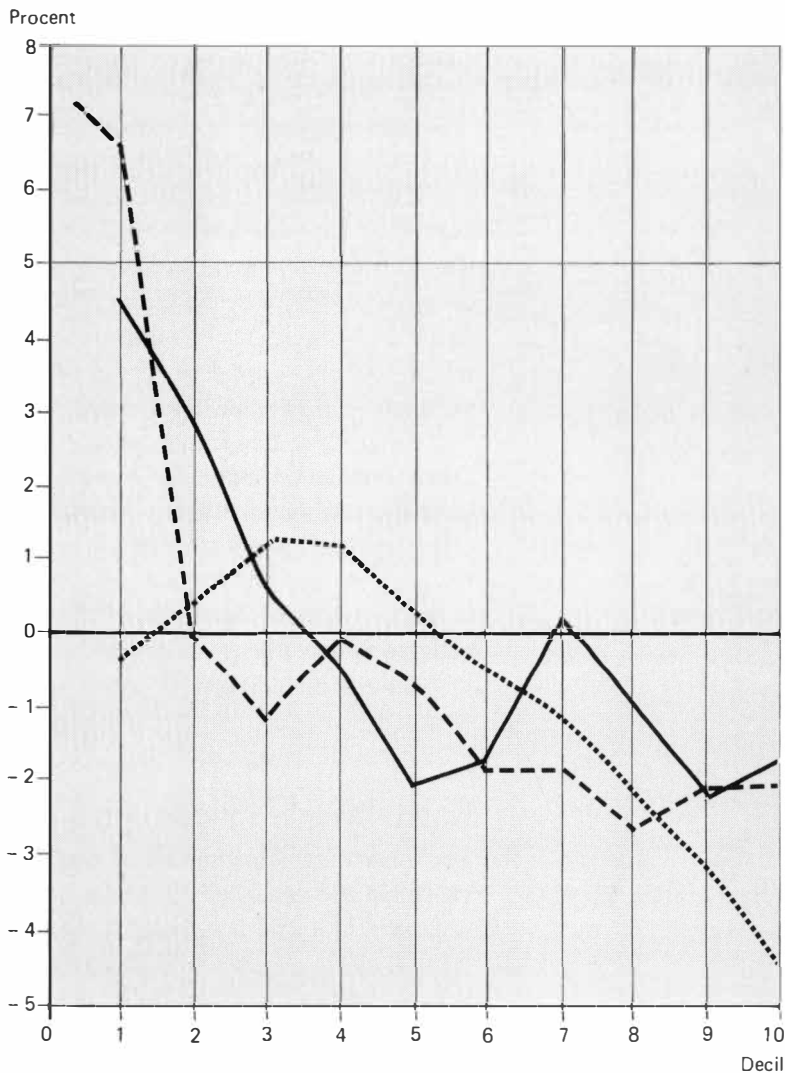
För att undersöka fördelningseffekterna av den personliga beskattningen av kapitalinkomster kan man dela upp hushållen i 10 deciler baserat på skattebetalningsförmågan, mätt som hushållens bruttoinkomst (inklusive real kapitalinkomst) korrigerad med hänsyn till hushållens

Bolagsskatten bärs av löntagarna

Förmögenhetsskatter minskar sparandet

Figur 4.2

Skatt som andel av bruttoinkomsten när hushållen uppdelas i deciler efter bruttoinkomst per konsumtionsenhet (heldragen kurva), motsvarande för hushåll i åldersgruppen 45—55 år (streckad kurva) samt när individerna uppdelas efter sammanräknad inkomst (prickad kurva).



storlek. Den heldragna kurvan i figur 4.2 visar den skatt som uppkommer genom den personliga kapitalinkomstbeskattningen som andel av bruttoinkomsten för de olika decilerna. Som framgår av kurvan ger denna del av skattesystemet en viss nettoskatt för hushåll med låg skattebetalningsförmåga. Hushåll med en hög skattebetalningsförmåga har däremot en negativ skatteandel, dvs denna del av skattesystemet ger i genomsnitt en skattelättnad för dessa grupper! Den viktigaste förklaring-

Rika hushåll får skattelättnad

en är att underskottsavdragen bl a för egna hem är starkt koncentrerade till hushåll med höga inkomster.

Fördelningseffekterna enligt den heldragna kurvan i figur 4.2 beror delvis på att många pensionärer med skattepliktiga kapitalinkomster har en förhållandevis låg inkomst. För att rensa bort denna typ av livscykeeffekter har motsvarande beräkning också gjorts för åldersgruppen 45—55 år. Den streckade kurvan i figuren visar emellertid likartade fördelningseffekter för denna grupp. Slutligen redovisas också motsvarande beräkningar vid en mer konventionell — men ur fördelningssynvinkel mindre relevant — uppdelning efter sammanräknad inkomst på individnivå enligt den prickade kurvan.

Oavsett vilken uppdelning som tillämpas så är resultaten entydiga. Den personliga beskattningen av positiva och negativa kapitalinkomster innebär en nettobeskattning av hushåll och individer med relativt låga inkomster och en skattelättnad för hushåll och individer med relativt höga inkomster. Den motverkar därmed skattesystemets ambitioner om en inkomstutjämning. Slutsatsen blir att de samhällsekonomiska kostnaderna av den mycket komplicerade personliga beskattningen av kapitalinkomster inte rimligen kan anses uppvägas av några positiva fördelningseffekter.

*Kapitalbeskattningen
motverkar utjämnings-
ambitionerna*

Kapitalbeskattningen och bostadssubventionerna

Den nuvarande beskattningen av kapitalinkomster skulle möjligen delvis kunna försvaras med att systemet innehåller avsiktliga bostadssubventioner, bl a i form av skattelättnader för underskott av egna hem. Detta skulle bl a kunna förklara de negativa skatteintäkterna. Om man även tar hänsyn till de kompenserande högre räntebidragen för statligt belånade hyres- och bostadsrättsfastigheter så snedvrids investeringarna inte endast till förmån för investeringar i egna hem utan generellt till förmån för investeringar i bostäder. Även detta skulle kunna tolkas som en avsiktlig del av bostadspolitiken.

Ur samhällsekonomisk synvinkel framstår dock denna typ av generella bostadssubventioner som högst tveksamma. Om man t ex vill stödja barnfamiljer eller pensionärer kan detta uppnås på ett mera träffsäkert sätt genom direkta barn- och bostadsbidrag. Därtill kommer att de bostadssubventioner som underskottsavdragen innebär inte framkommer som utgiftsposter i kommunala och statliga budgetar, vilket försvårar en avvägning mellan sådana subventioner och andra utgifter. Det är också

*Bostadsstödet bör gå
andra vägar*

orimligt att låta den reala graden av subventionering av boende bero på inflationstakten (jfr figur 4.1). Slutsatsen blir därför att eventuella bostadssubventioner utöver nuvarande bostadsbidrag bör utformas på ett enklare och mera rationellt sätt utanför kapitalbeskattningen.

Snedvridningar genom beskattning av arbete

Skatter på arbete bärs väsentligen av arbetstagare i form av lägre reala löner. De olika skatterna för arbete utgår i princip för arbete som ersätts genom lön eller överskott för egna företagare. All annan användning av tid och kraft är skattefri. Detta innebär att skattesystemet systematiskt diskriminerar beskattat arbete jämfört med olika typer av hemarbete, svart arbete, hobbyverksamhet och annan fritid. Även i detta fall gäller således regeln att skattesystemet systematiskt missgynnar verksamhet som normalt anses vara produktiv och tillväxtbefrämjande.

Effekterna av dessa snedvridningar diskuterades närmare i 1985 års Konjunkturrådsrapport. Därvid konstaterades att den totala margineffekten för alla skatter på arbete uppgick till ca 71 procent år 1985. En ökning av bruttointkomsten med 100 kronor fördelad proportionellt mot tidigare arbetsinkomster ger alltså en skatteökning på 71 kronor när man tar hänsyn till alla relevanta skatter och inkomstberoende transfereeringar. Vi visade också att denna margineffekt i Sverige överstiger genomsnittet för OECD-länderna med i storleksordningen 20—25 procentenheter.

En annan slutsats i förra årets rapport var att en ökad beskattning av arbete innebär höga samhällsekonomiska kostnader. Enligt befintliga studier ger en ökning av budgetens transfereringsutgifter med 1 krona, finansierad genom en ökning av arbetsgivaravgifterna, upphov till indirekta samhällsekonomiska kostnader motsvarande ca 0,5—1,3 krona. En ökning av de offentliga utgifterna med 1 krona måste därför värderas till minst 1,5—2,3 kronor för att uppväga både de direkta och indirekta kostnaderna för denna typ av skattehöjningar.

Skattesystemet ger således upphov till en systematisk diskriminering av insatser av arbete och kapital i den beskattade sektorn och uppmunttrar därmed användning av tid, kraft och kapital inom annan verksamhet. Skattehöjningar motverkar tillväxt i den beskattade ekonomin genom att de ger en överflyttning av resurser från den beskattade sektorn till olika typer av obeskattad verksamhet. Enligt en simuleringsmodell för den svenska ekonomin har skattehöjningarna från 1965 till 1979

Skatterna hämmar tillväxten

En skattekrona kan kosta 2:30

*Skattehöjningarna har
sänkt tillväxttakten*

minskat den årliga tillväxttakten för den beskattade sektorn med ca 1 procentenhet under denna period. Denna typ av uppskattningar är dock förhållandevis osäkra, varför resultatet bör tolkas med stor försiktighet. Det ger dock ändå en fingervisning om storleksordningen på de samhällsekonomiska förluster det här rör sig om.

Källor

- Blueprints for Basic Tax Reform*, US Government Printing Office, Washington 1977
- Carter Commission: *Report of the Royal Commission on Taxation*, Canadian Government Printer, Ottawa 1966
- Meade, J, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen & Unwin Ltd for the Institute of Fiscal Studies, London 1978
- US Treasury: *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, Department of the Treasury, Washington 1984

5 Skattereformer för tillväxt och välfärd

Skattesystemet är tillväxthämmande

Vi har kunnat konstatera att det svenska skattesystemet snedvrider resursanvändningen på många sätt samtidigt som systemet är mycket komplicerat och har tvivelaktiga fördelningseffekter. Det torde stå utom varje tvivel att vårt nuvarande skattesystem är starkt tillväxthämmande. Frågan uppstår då om det skulle kunna reformeras så att systemet förenklas, snedvridningarna minskar och tillväxten stimuleras utan att detta kommer i konflikt med fördelningspolitiska mål. I förra årets rapport analyserades beskattningen av arbetsinkomster ingående och förslag till sänkta marginalsatser framfördes. Dessa förslag kvarstår oförändrade och diskuteras avslutningsvis. Huvuddelen av kapitlet ägnas istället beskattningen av kapitalinkomster.

Personlig beskattning av kapitalinkomster

Den personliga beskattningen av kapitalinkomster utgör en komplicerad del av skattesystemet, som snedvrider investeringarna, minskar skatteintäkterna och ger en omfördelning till nackdel för låginkomsttagare. Dessa effekter är uppenbarligen inte ett resultat av en medveten prioritering från beslutsfattarnas sida. Det finns därför starka skäl för att överväga en genomgripande reformering av denna del av skattesystemet.

Varierande principer för beskattning

En grundläggande orsak till problemen med den nuvarande kapitalinkomstbeskattningen är att olika principer tillämpas för beskattning av olika typer av inkomster. För banksparande beskattas hela den nominella inkomsten, dvs även inflationsdelen av räntan. För bl a egna hem beräknas däremot en schablonmässig inkomst i normalfallet motsvarande 2 procent av taxeringsvärdet. Denna procentsats motsvarar ungefär en normal realränta, dvs i princip utgår skatt för en schablonmässigt beräknad real inkomst. För många egna hem innebär denna blandning av principer en låg skattepliktig schablonintäkt och en hög avdragbar ränteutgift, vilken resulterar i ett skattemässigt underskott och därmed reducerad skatt. På samma sätt baseras realisationsvinstbeskattningen på den reala kapitalvinsten för en fastighet.

Skattefrihet för de flesta redan idag

Principen om skattefrihet gäller kapital i konst, ädelmetaller och andra samlarobjekt, varaktiga konsumtionsvaror, sparande på allemanskonto och allemansfonder samt inkomst av kapital upp till 1 600 kronor per person. För många typer av sparande finns en explicit eller implicit avdragsrätt vid spartillfället medan beskattning sker vid sparandeupplösning, dvs beskattning sker enligt metoden för en utgiftsskatt. Sådana regler gäller t ex för pensionsförsäkringar, avsättningar till fonder inom egna företag samt investeringar i utbildning, eftersom sådant sparande normalt reducerar den skattepliktiga inkomsten vid spartillfället. Denna typ av beskattning påverkar inte sparandets avkastning, dvs principen om skattefrihet omfattar även dessa typer av sparande. Detta leder till den viktiga slutsatsen att principen om skattefri kapitalavkastning gäller för den helt dominerande andelen av tillgångarna för de flesta hushåll!

Denna blandning av olika beskattningsprinciper ger upphov till snedvridningar, orättvisor och komplikationer. Tidigare skattereformer inom detta område utmärks av att man fokuserat intresset till en mycket begränsad del av dessa problem, och genomfört en förändring inom just detta område. Sådana partiella lösningar ger emellertid upphov till nya problem, vilket lett till krav på ytterligare reformer.

Som exempel kan nämnas att orättvisor och skattebortfall i samband med underskottsavdragen resulterade i en begränsning av skattelättnaden till 50 procent av underskottsavdraget. Därmed skapades emellertid nya skatteflyktsmöjligheter genom att en överflyttning av ränteavdrag från eget hem till rörelse kan ge lägre skatt. Därtill uppkom en asymmetri genom att skattesatsen är högre för överskott än för underskott, vilket t ex diskriminerar risktagande.

Partiella reformer skapar nya problem

På samma sätt har man försökt stimulera det personliga sparandet genom skattefri avkastning för sparande på olika typer av skatte- och allemanskonton. Detta ger nya problem genom att det är mera lönsamt att spara på dessa konton än att betala av lån enligt diskussionen ovan. Vid en viss bindningstid för sådant sparande uppkommer dessutom problemet att suga upp sådant sparande när bindningstiden utgår.

En utgångspunkt för en mera varaktig lösning på dessa problem är att basera ett nytt skattesystem på en enda generell beskattningsprincip, så att alla kapitalinkomster behandlas på ett likartat sätt. Därmed angriper man alla de snedvridningar och orättvisor som förekommer inom denna del av beskattningen samtidigt som man undviker nya snedvridningar och nya skatteflyktsmöjligheter.

Bedömningsgrunder för konsekventa reformer

Eftersom en konsekvent nominell princip skulle ge uppenbara orimliga effekter i många avseenden står valet därvid mellan en real princip och en konsekvent princip om skattefrihet. Den senare principen kan uppnås genom övergång till utgiftsskatt eller genom att göra all kapitalavkastning skattefri. I tabell 5.1 rangordnas dessa tre alternativ till det nuvarande skattesystemet. Det första kriteriet avser samhällsekonomisk neutralitet, dvs avsaknad av snedvridningar mellan olika typer av investeringar. Det andra kriteriet gäller skattesystemens enkelhet. Fördelningseffekterna enligt det tredje kriteriet bedöms med utgångspunkt från att det är önskvärt att utjämna fördelningen av inkomster och förmögenheter. Alternativen rangordnas också med hänsyn till de övergångsproblem som kan uppkomma bl a för ägare av egna hem, vars ekonomi baseras på nuvarande avdragsrätt för räntor. Rangordningen förklaras utförligare i de närmast följande avsnitten.

Tabell 5.1

Rangordning av olika system för personlig kapitalbeskattning efter olika kriterier; 1 = bäst.

	Neutralitet	Enkelhet	Fördelning	Övergång
Nuvarande system	4	2	4	1
Real beskattning	3	3	3	3
Utgiftsskatt	1	4	1	4
Skattefri avkastning och förmögenhetsskatt	1	1	1	2

Real beskattning

Realbeskattningsutredningen (SOU 1982:1—3) föreslog en konsekvent övergång till real beskattning, dvs att all beskattning skulle baseras på real kapitalinkomst. För banksparande och banklån innebär detta att endast räntan utöver inflationstakten skulle utgöra skattepliktig inkomst respektive avdragbar utgift. Detta skulle eliminera huvuddelen av underskottsavdragen för bl a egna hem, och öka skatteintäkterna med 9—13 miljarder kronor i 1982 års penningvärde. Real beskattning innebär i princip att man når de effektiva skattesatser som skulle uppkommit i frånvaro av inflation. Som framgår av figur 4.1 skulle en sådan reform avsevärt minska skattesystemets snedvridningar av investeringarna.

Minskar snedvridningarna

Den största nackdelen med detta förslag är att skattesystemet snarast skulle kompliceras ytterligare. Därtill är det i praktiken mycket svårt att nå en helt likvärdig beskattning av kapitalvinster jämfört med löpande kapitalinkomster samt av pensionsförsäkringar och varaktiga konsum-

tionsvaror jämfört med sparande i t ex bank och obligationer. I praktiken måste man därför räkna med vissa kvarvarande snedvridningar mellan olika typer av investeringar. Övergångsproblemen är inte heller speciellt enkla, bl a med hänsyn till att principen om skattefrihet dominerar i det nuvarande systemet.

Utgiftsskatt

En konsekvent princip om skattefri kapitalavkastning skulle kunna uppnås genom en övergång till utgiftsskatt enligt den modell som presenterades av 1972 års skatteutredning (SOU 1976:62). Systemet innebär att hushållen får avdrag för alla typer av sparande, medan all sparandeupplösning beskattas. Skattebasen för ett hushåll skulle därmed överensstämma med hushållets utgifter för konsumtion, vilket kan framstå som attraktivt ur fördelningspolitisk synvinkel. Detta motiverar en hög rangordning i detta avseende.

Mycket komplicerad

Utgiftsskatten är dock mycket komplicerad, eftersom den bl a kräver att olika typer av sparande redovisas och kontrolleras. Vid överflyttning av tillgångar mellan olika personer i samband med bodelning, arv och gåva samt i samband med utflyttning uppkommer besvärliga skatteproblem. I praktiken skulle sambeskattnings återinföras. Skatteuppbörden skulle försvåras genom att beloppen för resterande och överskjutande skatt skulle bli väsentligt högre i många fall. En ökning av registrerad konsumtion, t ex i samband med inköp av en bil för 100 000 kronor, skulle resultera i en restskatt på 200 000—300 000 kronor vid nuvarande progressiva skatteskalor. Skatten kan minskas t ex genom föregående sparande på speciella konton, men detta ställer stora krav på skattebetalarnas planeringsförmåga.

Avskaffad kapitalinkomstbeskattning . . .

En konsekvent princip om skattefrihet kan alternativt uppnås genom att helt enkelt avskaffa den personliga beskattningen av kapitalinkomster. I praktiken kan reformen genomföras genom en eliminering av inkomstslagen inkomst av kapital, inkomst av annan fastighet och inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet i den personliga inkomstbeskattningen. För inkomst av rörelse och jordbruk samt övriga fåmansföretag uppkommer vissa svårigheter därför att det ofta är omöjligt att separera kapital- och arbetsinkomster. Den enklaste lösningen är därvid att basera skatten på ägarnas *uttag* ur rörelsen i form av lön och uttagen vinst. Detta innebär att man tillämpar utgiftsskattemetoden med avdrag för sparande och beskattning av sparandeupplösning inom sådana företag.

En sådan uttagsbeskattning presenterades i SOU 1984:70, Staketmetoden. Denna pragmatiska lösning innebär således att man inför principen om skattefri kapitalavkastning genom att direkt avskaffa beskattningen när detta är enklast, medan utgiftsskattemetoden används när detta är enklast.

Som vi tidigare påvisat skulle ett avskaffande av den personliga kapitalinkomstbeskattningen öka skatteintäkterna, minska skattesystemets snedvridande effekter samt ge en omfördelning till förmån för låginkomsttagarna. Inkomstskatten skulle förenklas radikalt eftersom de flesta inkomstslag skulle avskaffas. All sambeskattnings- och realisationsvinstbeskattning skulle t ex elimineras, samtidigt som reglerna för begränsning av skattelättnaden för underskottsavdrag skulle bli överflödiga. De allra flesta löntagare skulle kunna få en preliminär skatt som exakt överensstämde med den slutliga skatten.

Radikal förenkling av inkomstskatten

. . . med reformerad förmögenhetsskatt

En eliminering av den personliga kapitalinkomstbeskattningen skulle emellertid åtminstone på kort sikt innebära stora skattesänkningar för vissa förmögna hushåll. Detta är ett fördelningspolitiskt problem av principiell natur, eftersom resultatet strider mot den vedertagna principen om skatt efter bärkraft. En sådan reform skulle därför kunna kompletteras med en ändrad förmögenhetsbeskattning. Den nuvarande förmögenhetsskatten ger upphov till snedvridningar genom att den endast omfattar vissa tillgångar och genom att andra tillgångar systematiskt undervärderas. Förmögenhetsskatten borde därför utvidgas till att omfatta alla tillgångar värderade till marknadsmässiga priser. Skatten skulle då även omfatta förmögenhet i t ex konst, varaktiga konsumtionsvaror och pensionsförsäkringar.

Vidgad skattebas

Den nuvarande förmögenhetsskatten är progressiv; skatten utgör 1,5 procent av förmögenhet i intervallet 400 000—600 000 kronor och uppgår till 3 procent på förmögenheter över 1 800 000 kronor. En utvidgad progressiv förmögenhetsskatt skulle kräva att t ex värdet av pensionsförsäkringar och varaktiga konsumtionsvaror beräknas för varje hushåll. En proportionell förmögenhetsskatt skulle däremot möjliggöra betydande förenklingar. Skatten på bl a pensionstillgångar skulle då kunna betalas direkt av försäkringsbolagen, varvid man undviker problemen med värdering och kontroll av olika personers försäkringstillgångar. En sådan skatt liknar för övrigt den sk realränteskatt som för närvarande utreds inom finansdepartementet.

Proportionell skatt

Accis på varaktiga konsumtionsvaror

Den progressiva förmögenhetsskattens krav på värdering och kontroll innebär också att det i praktiken skulle vara svårt att inkludera varaktiga konsumtionsvaror i skattebasen. Vid en proportionell förmögenhetsskatt är det möjligt att ta ut en schablonmässigt beräknad sammanlagd förmögenhetsskatt vid försäljningstillfället, analogt med den nuvarande accisen på personbilar.

Även på principiella grunder finns det anledning att ifrågasätta progressivitet i den nuvarande förmögenhetsskatten. En progressiv skatteskala leder generellt till höga snedvridande marginella skattesatser samtidigt som skatteintäkterna begränsas av att skattesatsen är lägre för huvuddelen av förmögenheten. Avancerad skatteplanering och bosättning utomlands innebär att de allra största förmögenheterna ofta undandras beskattning på ett ur flera synvinklar icke önskvärt sätt.

Ett huvudproblem med den nuvarande förmögenhetsskatten är att den betalas med inkomster som redan beskattats med inkomstskatt och i förekommande fall bolagsskatt. Detta ger ofta upphov till likviditetsproblem för ägare av mindre företag, vilket kan föranleda försäljning och därmed koncentration av företag, även om detta inte är önskvärt ur samhällsekonomisk synvinkel. En eliminering av den effektiva beskattningen av kapitalinkomster för privatpersoner (samt en förmögenhetsskatt som betalas av företaget före uttagsbeskattningen i fåmansföretag) skulle dämpa dessa problem avsevärt. De likviditetsproblem som idag uppkommer vid arv och gåva samt för erläggande av förmögenhetsskatten i det nuvarande systemet skulle också reduceras väsentligt. Det är alltså inte självklart att de anomalier i skattesystemet, som t ex den s k Kistner-effekten innebär, i första hand ska åtgärdas genom förändringar i skattesatserna för arv och gåva.

Kistner-effekten försvinner

Denna diskussion leder till slutsatsen att ett avskaffande av den personliga kapitalinkomstbeskattningen med fördel kan kombineras med en övergång till en proportionell förmögenhetsskatt, som omfattar alla tillgångar värderade till marknadsmässiga priser. Som framgår av tabell 5.1 bedömer vi detta som ett totalt sett bättre alternativ än real beskattning eller utgiftsskatt, och självklart som vida överlägset dagens beskattningsformer.

Av förenklings-skäl kan man överväga att låta den bredbasiga proportionella förmögenhetsskatten utgå endast för nettoförmögenheter utöver en viss nivå. Detta skulle dock leda till att t ex beskattning av pensionstillgångar hos försäkringsbolagen ger snedvridningar för personer som har en förmögenhet under denna gräns. Därtill innebär även ett litet

Grundavdrag

grundavdrag stora skattebortfall. Ändå talar bl a förenklings-skäl för ett visst grundavdrag. En möjlighet är att man endast beskattar förmögenhet utöver t ex 100 000 kronor per vuxen inom ett hushåll. Som jämförelse kan nämnas att nuvarande regler medger skattefrihet för banksparende på ca 50 000 kronor genom sparande på allemanskonto samt genom att inkomst av kapital är skattefri upp till 1 600 kronor per person.

Vid en real avkastning före skatt på 3 procent skulle en skattesats på 1,5 procent motsvara en inkomstskatt på 50 procent. En sådan bredbasig förmögenhetsskatt skulle vid ett grundavdrag på 100 000 kronor ge skatteintäkter på närmare 2 procent av BNP, att jämföra med de nuvarande intäkterna från den personliga beskattningen av kapitalinkomster och förmögenheter på minus 0,4 procent av BNP. Av bl a fördelningspolitiska skäl kan man naturligtvis överväga att balansera ett högre grundavdrag med en högre skattesats för denna förmögenhetsskatt på så sätt att det statsfinansiella utfallet blev oförändrat. Pensionsförsäkringar, fåmansbolag och varaktiga konsumtionsvaror skulle dock drabbas av förmögenhetsskatt även för personer med förmögenhet under grundavdraget.

Större skatteintäkter

Övergångsproblem

De diskuterade skattereformerna innebär övergångsproblem genom att tidigare lågt beskattade tillgångar som t ex egna hem faller i pris. Detta leder i sin tur till ett dämpat bostadsbyggande, medan investeringar inom näringslivet stimuleras. Reformerna skulle därtill kunna leda till allvarliga likviditetsproblem bl a för ägare av högt belånade egna hem, vars ekonomi i stor utsträckning baseras på avdragsrätten för räntor. En väl fungerande kreditmarknad med god konkurrens och utan hämmande regleringar kan emellertid väntas lösa dessa likviditetsproblem genom utveckling av nya typer av lån, där fördelningen av den reala låneutgiften över tiden i högre grad överensstämmer med fördelningen av nyttjandevärdet av investeringen.

Denna typ av övergångseffekter kan ändå uppfattas som besvärliga bl a ur fördelningssynvinkel och med tanke på de omställningar som krävs. Dessa kan dämpas men inte elimineras genom att skattereformen genomförs successivt eller med en lång aviseringsperiod. En övergång till skattefri kapitalavkastning kan t ex genomföras genom att 80 procent av (positiva och negativa) kapitalinkomster beskattas under de första tre åren, att 60 procent beskattas under år 4—6 osv, så att kapitalinkomsterna blir helt skattefria först från och med år 13.

Problem för villaägare

Lång övergångstid

Varje mera genomgripande reformering av avdragsrätten för räntor bör genomföras med en lång förvarnings- eller övergångsperiod för att underlätta omställningen och minska förlusterna för hushåll som i hög grad baserat sin ekonomi på nuvarande avdragsregler.

Bolagsbeskattningen

Små skatteintäkter

Även bolagsskatten ger upphov till snedvridningar mellan olika investeringar på sätt som diskuterades i föregående kapitel. Bolagsskatten ger dock positiva skatteintäkter enligt tabell 4.1. *Netto*intäkten från denna skatt är dock väsentligt mindre eftersom bolagsskatten reducerar intäkterna från bl a inkomstskatten, förmögenhetsskatten och arbetsgivaravgifterna. Bruttointäkterna på 1,7 procent av BNP för år 1985 motsvaras därför av nettointäkter på kanske 0,5—0,8 procent av BNP.

Bolagsskatten bärs i huvudsak av löntagarna genom lägre reallöner på lång sikt. Ett borttagande av skatten skulle dock innebära vinster på kort sikt för nuvarande aktieägare i form av höjda kurser. Först på lång sikt när kapitalstocken anpassats till den lägre beskattningen skulle skattesänkningen övervältras på löntagarna i form av högre löner.

Radikal reform önskvärd

Flera ekonomer och jurister har analyserat den svenska bolagsskatten och kommit till slutsatsen att skatten har avsevärda negativa effekter, som inte uppväger de skatteintäkter och de kortsiktiga fördelningseffekter som uppnås. I samtliga fall föreslås en radikal reformering av bolagsskatten. Några av dessa reformalternativ anges i tabell 5.2. Även i detta fall görs en tentativ rangordning av alternativen ur olika perspektiv.

Proms

Ett alternativ som diskuterats är att bolagsskatten ersätts med en produktionsfaktorskatt (proms). Till skillnad från övriga alternativ är detta i princip en inkomstskatt, som ger en kvarvarande beskattning av framtida investeringar. Neutralitet mellan olika investeringar kräver därför

Tabell 5.2

Rangordning av olika system för bolagsbeskattning efter olika kriterier.

	Neutralitet	Enkelhet	Fördelning	Övergång
Nuvarande system	4	3	2	1
Proms	3	4	3	4
Avskaffad bolagsskatt	2	1	3	2
Utdelningskatt	1	2	1	2

Promsen bärs av löntagarna

att systemet tillämpas inte bara för kapital inom aktiebolag utan även för kapital inom egna företag, bostadsfastigheter och varaktiga konsumtionsvaror. En samhällsekonomiskt väl fungerande proms måste baseras på real kapitalavkastning. Därmed uppkommer de komplikationer som diskuterats i samband med real beskattning. Promsen skulle utgå på kapital för att det används i Sverige, vilket innebär att promsen i huvudsak bärs av löntagarna i form av lägre reallöner på lång sikt. Denna skatt framstår därför inte som speciellt attraktiv ur fördelningssynvinkel.

Avskaffad bolagsskatt

Den enklaste lösningen är givetvis att avskaffa bolagsskatten. Den ovan diskuterade reformering av den personliga beskattningen av kapitalinkomster och förmögenheter ger en ökning av skatteintäkterna som räcker mer än väl för att kompensera detta skattebortfall. Vid ett isolerat avskaffande av bolagsskatten skulle nettoskattebortfallet kunna kompenseras genom en höjning av en bredbasig förmögenhetsskatt med ca 0,3—0,4 procent.

Ett avskaffande av bolagsskatten kan tolkas som att stat och kommun avskriver den skattefordran som uppkommit genom generösa skatteregler för bl a ned- och avskrivningar samt fondavsättningar. Det skulle öka företagens synliga soliditet motsvarande värdet av den latent skatteskulden, och sannolikt därigenom stimulera investeringsviljan. Å andra sidan innebär en avskrivning av denna skatteskuld att man i stället måste använda andra skatteällor som är förknippade med indirekta kostnader. Därtill skulle en slopad bolagsskatt leda till kapitalvinster för existerande aktieägare, vilket kan uppfattas som ett fördelningsspolitiskt problem.

Av dessa skäl finns det anledning att överväga ett system som ger en kvarvarande beskattning av befintligt kapital, men som inte ger någon effektiv beskattning av framtida investeringar. De olika alternativen i dessa avseenden kan diskuteras med utgångspunkt från tabell 5.3, som sammanfattar de ingående och utgående betalningsströmmarna för ett aktiebolag.

Utdelningsskatt

Det enklaste alternativet för att uppnå en kvarvarande beskattning av befintligt kapital är att beskatta företagets utdelningar (post 8) och att ge avdrag för kapitaltillskott genom nyemission (post 4). Eftersom sum-

Höjer företagens synliga soliditet

Tabell 5.3

Betalningsströmmar för ett aktiebolag.

Ingående betalningar	Utgående betalningar
(1) Rörelsevinst efter avskrivning men före finansiella poster	(5) Reala nettoinvesteringar
(2) Nettoökning av finansiella skulder	(6) Nettoökning av finansiella fordringar
(3) Ränteinkomster	(7) Ränteutgifter
(4) Kapitaltillskott genom nyemission	(8) Utdelning

man av posterna 1—4 är lika med summan av posterna 5—8 så är denna skattebas lika med rörelseresultatet (1) plus finansnetto (3—7) minus nettoinvesteringar i realt och finansiellt kapital (5 + 6 — 2, dvs alla investeringar skrivs av omedelbart). En sådan utdelningsskatt innebär därför att man tillämpar staket- eller utgiftsskattemetoden för aktiebolag. Detta innebär fördelar ur pedagogisk, politisk och administrativ synvinkel, speciellt om samma metod tillämpas för fåmansföretag.

Ingen beskattning av investeringar

Staket- eller utgiftsskattemetoden leder till att den effektiva beskattningen elimineras för alla investeringar, dvs skatten skulle inte ge några snedvridningar. Utdelningsskatten skulle också vara mycket enkel. Alla regler för avskrivning, lagervärdering, samt avsättning till olika fonder skulle t ex kunna avskaffas. I stället uppkommer ju en implicit avdragsrätt för alla typer av reala och finansiella nettoinvesteringar enligt diskussionen ovan.

Motsvarar utvidgat Anell-avdrag

Systemet skulle också innebära förhållandevis små övergångsproblem. Många aktiebolag har redan utnyttjade av- och nedskrivningsmöjligheter, vilket innebär att företagen endast redovisar den vinst som är nödvändig för att kunna betala önskad utdelning. Den nuvarande bolagsskatten fungerar i sådana fall redan som en utdelningsskatt. Den främsta effekten av en övergång till en utdelningsskatt är att denna situation utvidgas till att gälla alla företag och att systemet samtidigt förenklas. Avdragsrätten för nyemitterat kapital innebär en utvidgning av det nuvarande sk Anellavdraget för utdelning på nyemitterat kapital till att gälla ett omedelbart avdrag för hela emissionsbeloppet.

Den nuvarande skattesatsen på 52 procent innebär att bolagsskatten är ungefär lika stor som utdelningen för många företag. Ett oförändrat skatteuttag för befintligt kapital skulle därför kräva en skatt på ca 100 procent av utdelningen. Det innebär att en nyemission på en krona ger

*Staten blir
"hälftenägare"*

en skattelättnad på en krona samt att en utdelning på en krona ger en skatt på en krona, dvs staten deltar i princip som "hälftenägare" i aktiebolagen. Om avkastningen på eget kapital överstiger den offentliga sektorns låneränta så är denna medverkan vinstgivande för staten. Detta kan tolkas som en beskattning av "övertvinster", dvs av avkastning utöver räntan på finansiella tillgångar.

Bolagsskatten utgår för kapital för att det används i Sverige oavsett vem som äger det. En eliminering av den effektiva bolagsskatten för framtida investeringar skulle därför sänka avkastningskravet på investeringar i Sverige, dvs det skulle bli mer attraktivt att investera i Sverige både för svenska och utländska bolag. Detta kan väntas öka investeringarna och därmed tillväxten i Sverige.

Konjunkturrådets förslag

Dessa och kompletterande överväganden leder till den tentativa rangordning av de olika systemen för beskattning av kapital som redovisas i tabell 5.1 och 5.2.

Vad det gäller den personliga kapitalbeskattningen föreslår konjunkturrådet att en ny bredbasig proportionell förmögenhetsskatt får ersätta den nuvarande beskattningen av kapitalinkomster. För bolagsbeskattningen är det framför allt ett slopande av av bolagsskatten samt utdelningsskatten som framstår som intressanta. Konjunkturrådet föreslår att man omgående genomför ett av dessa alternativ. Om man prioriterar målet om ett enkelt skattesystem är alternativet med en slopad bolagskatt att föredra. Om man å andra sidan lägger störst vikt vid fördelningseffekter kan utdelningsskatten framstå som mera attraktiv.

Dessa båda reformer skulle eliminera alla snedvridningar i valet mellan olika investeringar. Därmed skulle alla investeringar konkurrera på lika villkor, så att det samhällsekonomiskt mest lönsamma alternativet också skulle vara bäst ur privatekonomisk synvinkel. Reformerna skulle därför avsevärt minska skattesystemets snedvridande effekter samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten förbättras, skattesystemet förenklas och skatteintäkterna ökar.

Som exempel kan nämnas att den nuvarande inlåsningsavskattningen av kapital i vinstrika företag helt skulle elimineras. Vid en utdelningsskatt skulle ju skatten på utdelning i ett företag neutraliseras av en motsvarande skattelättnad när kapitalet överförs till ett annat företag genom en nyemission.

Arvs- och gåvoskatten kan med fördel reformeras analogt, dvs en

*Effektivare, rättvisare
och enklare*

*Inlåsningseffekterna
försvinner*

övergång till en mer marknadsmässig värdering av alla tillgångar kombi-
neras med en sänkning av skattesatserna och en minskning av progressi-
viteten. I kombination med ett avskaffande av den personliga beskatt-
ningen av kapitalinkomster skulle det innebära att även mycket förmög-
na personer kan bo kvar i Sverige utan att riskera att dödsboet går i kon-
kurs.

Lägre skatter på bredare baser

Den politiska debatten om beskattningen av arbete har i hög grad gällt
marginalskatternas höjd inom inkomstskatten. De flesta snedvridningar
mellan beskattat arbete och annan användning av tid och kraft beror
emellertid på den totala margineffekten från inkomstskatt, arbetsgi-
varavgifter, mervärdesskatt och inkomstberoende transfereringar. Den-
na distinktion är betydelsefull för t ex utvärderingen av skattereformen
1982-1985. Marginalskatten inom inkomstskatten sänktes då mycket
kraftigt i vissa inkomstintervall, medan den relevanta margineffekten
endast sänktes från i genomsnitt cirka 74 procent 1982 till 71 procent
1985. Denna förhållandevis måttliga effekt beror bl a på att andra skat-
ter höjdes för att finansiera sänkningen av inkomstskatten.

En mer utförlig analys av effekterna av olika typer av beskattning av
arbetsinkomster gjordes i förra årets Konjunkturårsrapport. En slut-
sats i rapporten var att en fortsatt sänkning av margineffekterna i
skatte- och transfereringssystemen är en angelägen reform. Det skulle
minska snedvridningarna, så att det privatekonomiskt lönsamma i hög-
re utsträckning skulle överensstämma med det samhällsekonomiskt
önskvärda. Sådana skatteändringar är därför ett viktigt inslag i en skat-
tepolitik för tillväxt.

Ett rimligt mål för en reformering av beskattningen av arbetsinkoms-
ter är att margineffekten minskas t ex genom en begränsning av in-
komstskattens marginalskatt till 50 procent även i de inkomstlagen som
gäller för flertalet advokater, läkare och andra fria yrkesutövare där det
samhällsekonomiska värdet av en extra arbetsinsats ofta är mycket högt.
En minskad (eller avskaffad) progressivitet i inkomstskatten skulle eli-
minera den nuvarande godtycklighet som ligger i att kalenderåret utgör
bas för beräkning av inkomstskattens höjd, och därmed minska behovet
av inkomstutjämning över åren genom skatteplanering och t ex skogs-
och uppfinnarkonton. Ett totalt avskaffande av marginalskatten utöver
50 procent skulle ge ett skattebortfall på 0,6 procent av BNP (4,8 miljar-

*Den totala
marginaleffekten är
högre än marginal-
skatten*

*Marginalskatten
begränsas till 50 procent*

der 1985) vid oförändrat beteende. Den statsfinansiella effekten är således mycket begränsad.

Slopade avdrag och beskattade förmåner

Skatternas snedvridande effekter kan minskas genom en övergång till en mera likartad beskattning av olika aktiviteter. Vad gäller beskattning av arbete talar detta för skatter med breda baser som arbetsgivaravgiften och mervärdesskatten. Baserna för inkomstskatten och i vissa fall arbetsgivaravgifterna kan breddas genom slopade avdrag och genom en utökad beskattning av olika typer av löneförmåner. På samma sätt kan mervärdesskatten breddas från att gälla ca 70 procent till att gälla 100 procent av den privata konsumtionen. Den viktigaste faktorn är därvid att mervärdeskatt skulle utgå också för hyror samt för motsvarande konsumtion i form av boende i eget hem.

En breddning av skattebasen för bl a inkomstskatten så att den i högre grad omfattar bl a olika typer av löneförmåner skulle öka den fördelningspolitiska träffsäkerheten för denna skatt. En sådan reform kan därför kombineras med sänkta marginaleffekter utan att hushåll med låg skattebetalningsförmåga skulle missgynnas.

Ökad sambeskattnig

Även en övergång till ökad sambeskattnig för vuxna och omyndiga barn inom ett hushåll skulle öka inkomstskattens fördelningspolitiska träffsäkerhet och därmed skapa ett fördelningspolitiskt utrymme för en sänkning av marginaleffekterna. Ett relativt högt grundavdrag för arbetsinkomster hos den person inom hushållet som har lägst arbetsinkomst skulle därvid kunna hindra en minskning av kvinnornas förvärvsfrekvens.

Slutsatser

Det nuvarande skattesystemet (progressivitet, asymmetrier och andra komplikationer) ger stora effektivitetsförluster. Komplikationerna är inte främst motiverade av fiskala skäl utan snarare av krav på fördelning och rättvisa. Resultaten i dessa avseenden är dock inte speciellt övertygande. Analysen ovan har i stället visat att den fördelningspolitiska träffsäkerheten kan ökas genom skattereformer som minskar skattesystemets snedvridande effekter.

Effektivare skatter blir också mer rättvisa

En skattepolitik för tillväxt och välfärd förutsätter att skatternas samhällsekonomiska kostsamma snedvridningar elimineras. Vi utgår från en i stort sett oförändrad skattenivå men förordar genomgripande skattereformer. Våra förslag utmärks av enkelhet och neutralitet samtidigt

som de inte står i konflikt med fördelningspolitiska mål. Därutöver skulle de tillgodose väsentliga samhälleliga intressen genom att möjligheten att överblicka hela skattesystemet och dess effekter skulle öka väsentligt. Reformerna skulle också göra skattesystemet mera robust mot yttre störningar och därmed öka tilltron till stabiliteten i ekonomins spelregler.

Källor

- Bertmar, L, "Företagsbeskattning — behövs den?" i Lindqvist, A och Stigmark, K (red), *Hur klarar vi 1990?*, Riksbankens Jubileumsfond 1983:2
- Fullerton, D, Shoven, J och Whalley, J, "Replacing the U.S. Income Tax with a Progressive Consumption Tax", *Journal of Public Economics* vol 20, 1983
- Grosskopf, G, "Förenklad företagsbeskattning. Modell för förenklad inkomstbeskattning av företag och högre inkomstskatteuttag i företagssektorn" i Lindqvist, A, och Stigmark, K (red), *Hur klarar vi 1990?* Riksbankens Jubileumsfond 1983:2
- Haglund, E, Bilagan till *Realbeskattningsutredningen*, SOU 1982:2
- Hansson, I, "Skattesystemet, inflationen och investeringarna", *Ekonomisk Debatt* nr 6, 1978
- Hansson, I, "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics* vol 86, 1984
- Hansson, I och Stuart, C, "Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden", *Journal of Public Economics*, vol 27, 1985
- King, M och Fullerton, D, *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, The United Kingdom, Sweden and West Germany*, The University of Chicago Press, Chicago och London 1984
- Södersten, J och Lindberg, T, *Skatt på bolagskapital*, IUI, forskningsrapport nr 20, Stockholm 1983
- Södersten, J och Ysander, B-C, "Bolagsskattens verkningar", *Ekonomisk Debatt* nr 8, 1984
- Södersten, J och Ysander, B-C, "Förenklad bolagsskatt", *Ekonomisk Debatt* nr 2, 1985
- Åberg, C J, "Behövs en 'stor' reform av företagsbeskattningen?" i Lindqvist, A och Stigmark, K (red), *Hur klarar vi 1990?* Riksbankens Jubileumsfond 1983:2

6 Kapitalmarknadens spelregler

Kapitalmarknad i omvandling

Sedan början av 1980-talet befinner sig den svenska kapitalmarknaden i ett skede av snabb omvandling. En rad förändringar i vår ekonomiska situation har medfört nya villkor för den svenska kapitalmarknaden. De kraftiga budgetunderskotten, ett antal devalveringar och de stora företagsvinsterna har skapat en helt ny situation, där nya aktörer uppträder i nya roller. Finansbolag och storföretag har trängt in på marknader som tidigare betraktades som affärsbankernas. Svensk kapitalmarknad har utvecklats i riktning bort från de omfattande regleringssystem som härskade under 1950- och 1960-talen. Nya finansiella instrument och tekniker har tillkommit. Förbudet mot utländska banker har hävts. Här följer Sverige en internationell trend mot avreglering och ökad finansiell sofistikerad.

Dagens lagstiftning föråldrad

Utvecklingen på kapitalmarknaden aktualiserar följande fråga: vilken lagstiftning och vilka regleringar, om några, ska styra framtidens kapitalmarknad? Den gällande lagstiftningen är nämligen konstruerad för en annan kapitalmarknad än dagens. Hur ska regelsystemet utformas för att svensk kapitalmarknad ska kunna bidra till ekonomins smidighet och tillväxt i framtiden?

Kapitalmarknaden består av många delmarknader

Avregleringen på kapitalmarknaden

Den svenska kapitalmarknaden består idag dels av aktiemarknaden (marknaden för eget kapital), dels av kreditmarknaden (marknaden för lånat kapital). Den sistnämnda marknaden brukar delas upp i en penningmarknad för "kort" kapital och en obligationsmarknad för "långt" kapital. Penningmarknaden kan i sin tur delas upp i ett antal delmarknader med utgångspunkt från de skuldbervis som säljs och köps på dessa. På kapitalmarknaden uppträder ett stort antal institutioner: riksbanken, riksgäldskontoret, affärsbanker, övriga banker, försäkringsbolag, AP-fonden, finansbolag, fondkommissionärer, rörelsedrivande företag och allmänheten.

Fram till utbrottet av andra världskriget var Sveriges finansiella system i stort sett byggt på marknadskonforma regleringar. Det var öppet för internationell konkurrens. Räntor och kreditflöden var oreglerade.

Andra världskriget satte emellertid stopp för detta förhållande. Valuta-reglering och andra kreditmarknadsregleringar tillkom i skuggan av kriget. Efter kriget förstärktes regleringsinslagen. I början av 1950-talet tillkom likviditetskvoter, emissionskontroll och räntekontroll. Antalet nya banker och försäkringsbolag begränsades genom ett reellt etableringsförbud. Man kan säga att såväl priser som kvantiteter på kreditmarknaden reglerades av riksbanken under större delen av efterkrigstiden.

Regleringspolitiken underlättades av att staten uppträdde som långivare. Lågräntepolitiken och tillkomsten av ATP-systemet bidrog till en förstärkning av regleringsinslaget genom att minska antalet aktörer på obligationsmarknaden. Om inte ATP-systemet införts hade Sverige kunnat få ett stort antal privata pensionsfonder och därmed en större mångfald på marknaden som i t ex USA och England. Pensionssparandet i AP-fonden har dessutom använts bl a till att reglera kreditflödet till politiskt prioriterade ändamål, främst bostadsbyggandet och den ofentliga sektorn.

ATP-systemet förstärkte regleringsinslaget

Tabell 6.1
Avreglering på kreditmarknaden.

1974	Privat upplåning i utlandet tillåts
1978	Ränteregleringen av bankernas inlåning avskaffas
1980	Ränteregleringen för privata obligationslån avskaffas
1980	Bankerna får rätt att emittera bankcertifikat
1982	Regleringen av försäkringsbolagens utlåningsräntor med undantag för indexlån slopas
1983	Den lagstadgade ränteregleringen avskaffas. Riksbanken styr via rekommendationer och straffräntan
1983	Emissionskontrollen liberaliseras
1983	Likviditetskvotskraven för bankerna avskaffas
1984	Nettoplaceringskraven för försäkringsbolagen ersätts med bruttoplaceringskrav
1985	Tak för av finansbolagen tecknade leasingavtal avskaffas
1985	Placeringskrav för sakförsäkringsbolagen upphör
1985	Utlåningsbegränsningen rörande kommunfinansierade och vissa företagsfinansierade mellanhandsinstitut slopas
1985	Regleringen av bankernas utlåningsräntor i svensk valuta avskaffas formellt
1985	Bankernas utlåningstak avskaffas

Källa: Kvist m fl (1985)

Tabell 6.2
**Finansiella innovationer
1978—1985.**

1978	Specialinlåningen (sjudagars och bunden) börjar växa från slutet av 1960-talet, särskilt från 1968
1980	Bankcertifikat emitteras
1980	Reverslån med kortare löptid och rörligare ränta tillåts
1982	Riksgäldskontoret börjar emittera statsskuldsväxlar
1982	Handelsbanken ger ut depositionsbevis
1982	Finansbolagen ger ut marknadsbevis, finansbevis
1983	Företagscertifikat, kommuncertifikat, caisseobligationer (stadshypotekskassan) emitteras
1983	Riksgäldskontoret emitterar riksobligationer
1984	Terminshandel i riksobligationer (april) och statsskuldsväxlar (nov) uppstår
1984	Emission av riksobligationer och statsskuldsväxlar genom anbuds-förfarande
1984	Öppna marknadsoperationer från riksbanken
1984	Marknad för köpoptioner för aktier öppnas
1985	Valutaoptionen tillåts i begränsad omfattning
1985	Penningmarknadscentral etableras
1985	Handel med terminskontrakt (futures) övervägs
1986	Utländska banker tillåts driva bankrörelse i Sverige

Tabell 6.3
Kvarvarande regleringar.

-
- Valutaregleringen
 - Utlåningsrekommendation för mellanhandsinstitut som bedriver icke-prioriterad fastighetsfinansiering
 - Kassakrav för bankerna
 - Bruttoplaceringskrav för livförsäkringsbolag och AP-fonden (ersatte netto-kraven 1984)
 - Bruttoplaceringskrav för bankerna avseende prioriterade bostadsobligationer
 - Räntere reglering för livförsäkringsbolagen avseende indexlån
 - Oktrojförfarandet, dvs etableringskontroll rörande nya affärsbanker
 - Etableringskontroll av sparbanker
 - Etableringskontroll av försäkringsrörelse
 - Etableringskontroll av fondkommissionärsrörelse
-

En liberaliserad kapitalmarknad

Under 1970-talet togs de första trevande stegen mot en liberalisering av kapitalmarknaden. Denna utveckling förstärktes markant under 1980-talet. (Se tabell 6.1 som i punktform sammanfattar de viktigaste avregleringarna.) Den har ägt rum parallellt med andra stora förändringar i ekonomin: energiprishöjningarna, det ändrade växelkurssystemet, det växande budgetunderskottet, de kraftiga förändringarna i företagens lönsamhet och likviditet. Avregleringsprocessen består av två parallella förlopp: för det första har gällande regleringar av räntor och kreditflöden, dvs av priser och kvantiteter på kapitalmarknaden mjukats upp eller slopats (se tabell 6.1), för det andra har nya instrument, finansiella marknader och institutioner tillkommit (se tabell 6.2).

Riksgäldskontoret har deltagit i liberaliseringsprocessen genom att emittera statsskuldsväxlar och riksobligationer. Riksbanken har drivit på utvecklingen genom att förlita sig på öppna marknadsoperationer på de ”bredare” marknader som uppkommit, dvs marknader där relativt frekventa transaktioner förekommer. En terminshandel i riksobligationer och statsskuldsväxlar har börjat växa fram. En stor del av de finansiella innovationerna har ägt rum på den kortfristiga delen av marknaden, dvs på penningmarknaden, men obligationsmarknaden har också påverkats i riktning mot en liberalisering.

Penningmarknaden har gått före

Även om kapitalmarknaden avreglerats, återstår en rad regleringar. Dessa sammanfattats i tabell 6.3. Valutaregleringen intar här en central plats genom att förhindra svenska privatpersoner, företag och institutioner att fritt välja sin portföljsammansättning liksom utländska motsvarigheter att placera i Sverige. Flera av de kvarvarande regleringarna utgör en form av beskattning av verksamheten för olika finansinstitut såsom bruttoplaceringskraven för försäkringsbolagen och AP-fonden i prioriterade obligationer. Olika etableringskontroller gäller fortfarande även om en viss uppluckring av dessa kan spåras under 1980-talet. En ny reglering har tillkommit genom den lag om affärsbankerna som innebär att regeringen sedan årsskiftet 1984—85 ska godkänna valet av styrelseordförande.

Nya aktörer och nya problem

Samtidigt med utvecklingen av nya instrument och tekniker har stora institutionella förändringar på kreditmarknaden ägt rum. Dessa händelser är naturligtvis inte oberoende av varandra utan är utslag av samma grundläggande omvandlingsprocess.

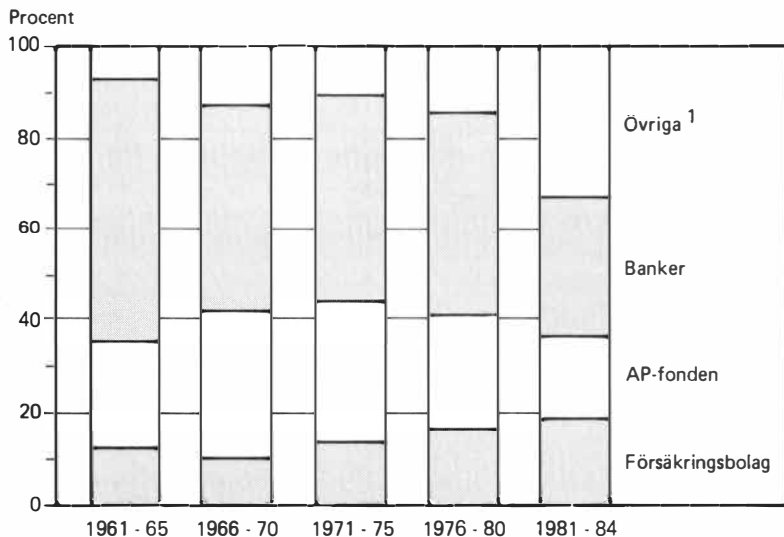
Stora institutionella förändringar

*Bankerna tillbaka-
pressade . . .*

*. . . av finansbolagen
och . . .*

Ett karakteristiskt drag i denna process är att bankerna har pressats tillbaka och förlorat i andel av den organiserade kreditmarknaden (figur 6.1). Bankerna har varit utsatta för en relativt hård utlåningsreglering från riksbankens sida, vilket utgjort en viktig grogrund för finansbolagens snabba expansion sedan mitten av 1970-talet. Dessa företag hade ursprungligen framför allt leasing, factoring och kontokort som sina speciella nischer på kreditmarknaden. Så småningom har deras verksamhet successivt breddats och de spänner numera över ett stort fält av finansiella tjänster. Framför allt tillgodoser de små och medelstora företags behov av finansiering.

Figur 6.1
Kreditmarknaden i Sverige
fördelad på långgivare,
1961—84, andelar i
procent.



¹ Riksbanken, företag, hushåll, stiftelser m fl.

Källa: S-E-Banken

. . . industriföretagen

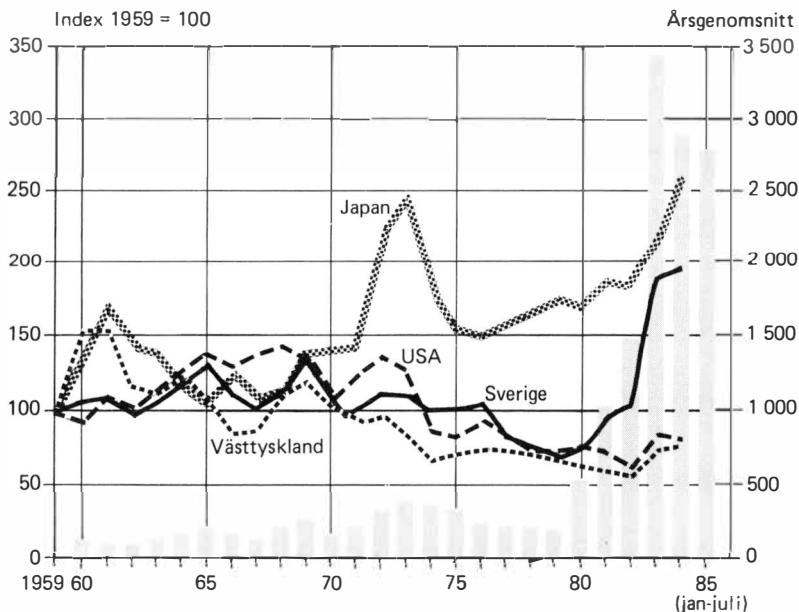
De större industriföretagen har också fått en allt viktigare roll på kapitalmarknaden. Genom det goda vinstläget under de senaste åren har dessa företag blivit mycket likvida. Framväxten av nya kreditmarknadsinstrument i form av t ex statsskuldsväxlar och företagscertifikat har gett dessa företag ökade möjligheter till finansiell verksamhet. Följden har blivit att finansavdelningarna byggts ut. Vissa företag har också kunnat visa upp betydande positiva finansnetton. Några företag, som t ex Volvo och ASEA, har gått så långt i den här riktningen att de bildat egna finansbolag.

Aktiemarknaden

Samtidigt med den snabba utvecklingen på kreditmarknaden har aktiemarknaden genomgått en dramatisk omvandling. Mellan september 1980 och mars 1984 steg aktiekurserna nästan oavbrutet med sammanlagt över 350 procent. Börsomsättningen av aktier steg från ett dagsgenomsnitt under åtta miljoner kronor 1979 till närmare 200 miljoner 1983. Antalet börsnoterade företag steg från 101 år 1980 till 166 år 1985. Härtill kommer den snabbt växande OTC-listan med i dag ca 100 noter. Nya aktierelaterade finansiella instrument introducerades: konverteringslån, konvertibla förlagslån, konvertibla vinstandelsbevis, optionslån, teckningsoptioner och nyligen också köpoptioner. Utländska aktörer blev plötsligt en faktor att räkna med på Stockholmsbörsen.

*Börsomsättningen
tjugofemdubblades på
fyra år*

Figur 6.2
Real aktiekursutveckling
1959—84, Sverige, Väst-
tyskland, Japan och USA,
index: 1959 = 100. Stap-
larna anger omsättningen
vid Stockholms Fondbörs
(deflaterad med KPI), index
1960 = 100 (högra skalan).



Källa: S-E-Banken

Nödvändig korrigerig

I ett långsiktigt, reall och internationellt perspektiv framstår ändå denna börsutveckling till stor del som en nödvändig korrigerig av tidigare orimliga förhållanden. Den reala kurstillväxten mellan 1959 och 1984 (se figur 6.2) stannar på ett årsgenomsnitt av 2,8 procent, vartill kommer en genomsnittlig direktavkastning på mellan 3 och 4 procent.

Stockholmsbörsen inte speciellt stor

Utvecklingen innebar att det samlade börsvärdet som andel av BNP ungefärligen fördubblades mellan mitten på 1970-talet och mitten på 1980-talet. Ändå framstår inte Stockholmsbörsen som påfallande stor i förhållande till ekonomin som helhet vid en internationell jämförelse (tabell 6.4).

Tabell 6.4
Samlat börsvärde som andel av BNP 1984, procent.

Japan	47
England	44
USA	41
Kanada	36
Sverige	29
Holland	22
Belgien	14
Västtyskland	12
Frankrike	7
Italien	6

Källor: Capital International Perspectives 3/84 och Årsberättelse, Stockholms Fondbörs 1984

God tillgång på riskvilligt kapital

Börsuppgången innebar att företagen kom att värderas till det ungefärliga marknadsvärdet av sina nettotillgångar (figur 6.3). Som man kunde förvänta innebar detta omfattande nyemissioner och nyintroduktioner på börsen. Den i slutet av 1970-talet så omdiskuterade frågan om tillgången på riskvilligt kapital kunde därmed avföras från dagordningen. I stället har nya problem uppstått: institutionaliseringen av aktiemarknaden och det minskade hushållsägandet av aktier, utlandsägandet och röstvärdesdifferentieringen, korsägandet och ask-i-ask-ägandet, behandlingen av minoritetsaktieägare vid maktkamper, värdering av optioner vid beskattning och uppköpserbjudanden, börsetik osv.

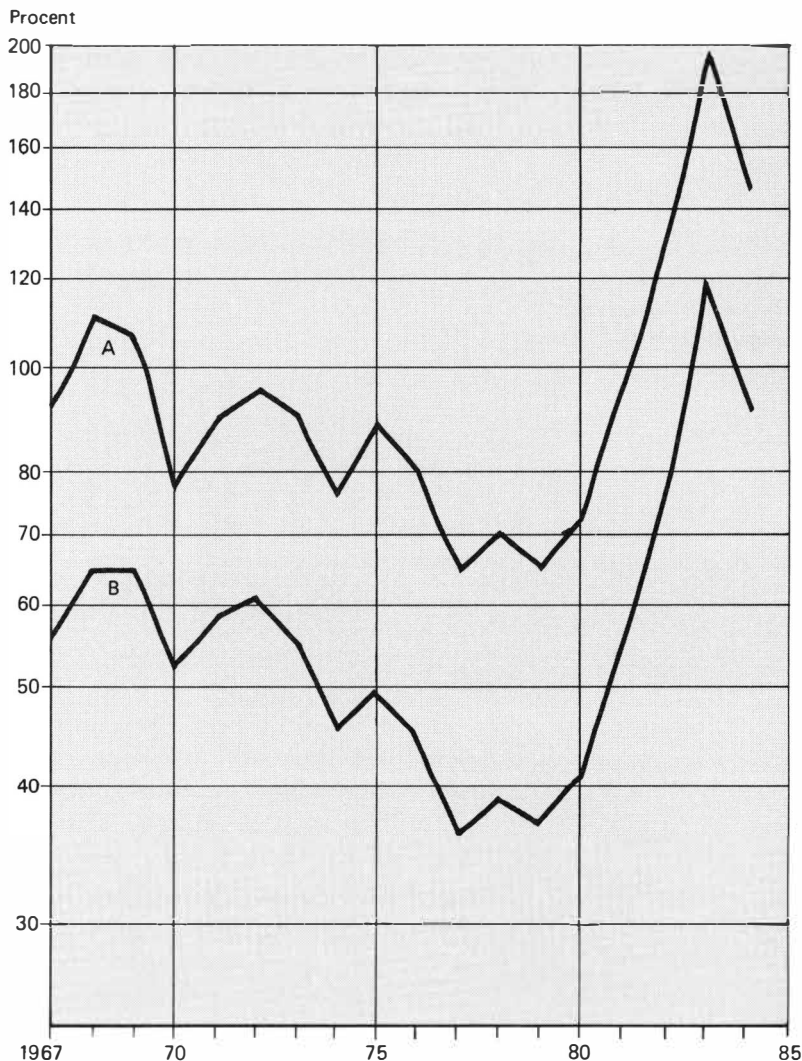
Juridiska ramen för kapitalmarknaden i stöpsleven

Kapitalmarknadens skiftande uppgifter

Den snabba utvecklingen på kapitalmarknaden har inneburit att rådande lagstiftning och reglering blivit föråldrad och illa anpassad till ekonomins krav. Frågan om den lämpliga juridiska ramen för kapitalmarknaden och formen för reglering av den finansiella sektorn är därför nu under utredning och debatt. De beslut som kommer att fattas är av fundamental betydelse för inte bara finanssektorns utan hela ekonomins framtida utveckling och tillväxtpotential.

Figur 6.3

Värdering av börsbolagens substans. Samtliga undersökta bolag utom banker och försäkringsbolag.



A = börsvärde i procent av bokföringsmässigt eget kapital

B = börsvärde i procent av justerat eget kapital

Källa: S-E-Bankens Kvartalsskrift 1985:3

Reformer utan samlat grepp

Problemet med de reformförslag som framförs är emellertid att de oftast avser enskilda institutioner (t ex finansbolagen), enskilda sektorer (t ex valutaregleringen) eller enskilda syften (t ex stasskuldens placering). Risken är därför stor att olika reformer motverkar varandras syften eller får oavsedda bieffekter. Man saknar ett totalgrepp som utgår

från kapitalmarknadens centrala roll för marknadssystemets förmåga att kanalisera resurser.

Kapitalmarknadens fyra huvuduppgifter . . .

Mot denna bakgrund kan det vara viktigt att påminna om vilka centrala funktioner kapitalmarknaden har. Man kan peka på åtminstone fyra viktiga uppgifter.

Likviditetsfunktionen

Den kanske mest uppenbara uppgiften för kapitalmarknaden är att skapa likviditet och betalningsmedel. Tack vare en rad skandrahandsmarknader för olika tillgångar som obligationer, statsskuldsväxlar och aktier blir dessa tillgångar likvida, dvs de kan lätt och snabbt säljas till ett pris som är någorlunda förutsägbart. Detta har till följd att marknaden breddas och blir mer effektiv.

. . . försörjning med betalningsmedel . . .

Pengar, dvs volymen sedlar och bankinlåning, brukar beskrivas som den mest likvida av alla tillgångar. En avgränsad del av kapitalmarknaden producerar pengar, nämligen banksektorn, vilken omfattar riksbanken och de banker som mottar inlåning från allmänheten. För att en penningekonomi som den svenska ska fungera väl måste pengar vara ett allmänt accepterat bytesmedel, dvs det måste finnas ett förtroende för banksystemets stabilitet. Av detta skäl har bankväsendet i alla länder underkastats särskild lagstiftning.

Samordningsfunktionen

Kapitalmarknaden tillåter en separation av investeringsbeslut från sparbeslut genom att överföra dispositionen av resurser från långivare (sparare) till låntagare (investerare). Det finns alltid hushåll, företag och institutioner vars inkomster är större än deras löpande utgifter. De har möjlighet att uppskjuta en del av sin konsumtion till framtiden genom att spara. Samtidigt finns ekonomiska enheter som önskar investera. Kapitalmarknaden fyller här en viktig funktion genom att slussa kapital från sparare till investerare och genom att på olika sätt samordna ekonomins spar- och investeringsbeslut. På en väl fungerande kapitalmarknad speglar räntor och kapitalersättning på olika områden den samhällsekonomiska avkastningen av investeringar och ger således signaler om var kapital bäst utnyttjas.

. . . samordna spar- och investeringsbeslut . . .

Riskspridningsfunktionen

För det tredje omfördelar kapitalmarknaden risker. Därigenom tillåter den entreprenörrollen att skiljas även från risktagarrollen. De mest riskfyllda investeringarna finansieras på marknaden för eget kapital, dvs

. . . sprida riskerna . . .

aktiemarknaden, de minst riskfyllda på kreditmarknaden. Portföljförvaltare, dvs långgivare (sparare), sprider sitt risktagande genom att välja olika sammansättningar av sina portföljer. Det innebär att det i ekonomin kan genomföras investeringar på en risknivå som inte en enskild individ eller institution skulle kunna bära.

Värderings- och kontrollfunktionen

Kapitalmarknaden kontrollerar företagens skötsel. Företag måste då och då vända sig till kapitalmarknaden för att erhålla extern finansiering i form av banklån, obligationslån eller nyemission av aktier. Kapitalmarknaden fungerar då som granskare av de föreslagna investeringsprojekten.

. . . övervaka företagsledningarna

Aktiemarknaden värderar dessutom genomförda investeringsprojekt, dvs den löpande skötseln av företag. Börsen kan i själva verket sägas vara en marknad för köp och försäljning av företagsledningarna, där företagsledningens kapacitet återspeglas i de dagliga aktiekurserna. För den placerare som anser sig kunna sköta ett börsnoterat företag på ett mer effektivt (dvs vinstgivande) sätt än vad som för närvarande är fallet, underlättar aktiebörsen ett övertagande av kontroll och därmed byte av företagsledning.

De tre sistnämnda funktionerna är eftersatta

Vid regleringen i kapitalmarknaden finns det särskild anledning att peka på de tre senare funktionerna, eftersom dessa har en tendens att bli eftersatta till den första funktionens fromma. De tre senare funktionerna är emellertid av fundamental betydelse för kapitalmarknadens funktionsduglighet och en väl fungerande kapitalmarknad är en central förutsättning för en väl fungerande marknadsekonomi. Det är en vanlig uppfattning att det finansiella systemet förhåller sig "neutralt" eller "passivt" i förhållande till den ekonomiska tillväxten. Denna uppfattning, som ofta präglar svensk debatt, är emellertid missvisande: beroende på hur kapitalmarknaden organiseras kan den antingen främja eller bromsa den ekonomiska utvecklingen.

Funktionshinder på kapitalmarknaden

Dagens svenska kapitalmarknad fungerar väl när det gäller att skapa likviditet och pengar. Det finns ett starkt förtroende för banksektorn. Tanken på bankfallisemang i Sverige är främmande.

Bankfallisemang i Sverige osannolikt

Problemet är snarare att omsorgen om just betalningsförsörjningen har skapat en alltför genomgripande reglering av bankernas verksamhet — en form av överreglering på bekostnad av kapitalmarknadens övriga

*Bankinspektionen
tvingas tolka
politikernas intentioner*

funktioner. Detta har hindrat bankerna från att konkurrera med mycket annat än nya bankpalats och nya inlåningsformer. Höga krav har ställts på säkerheter, fondering och eget kapital. Bankinspektionens uppgift har blivit inte bara att tillämpa utan även att tolka banklagens bestämmelser, och dessutom politikernas intentioner med hänsyn till skattemoral, bankernas ägande m m. Detta har skapat osäkerhet i banksystemet och bidragit till att hålla tillbaka den konkurrensvilja och innovationslusta som finns hos dess aktörer.

Grundläggande funktionshinder på svensk kapitalmarknad är en rad regleringar, såsom valutaregleringen och placeringskrav på olika institutioner, vilka förhindrar överföring av medel från sparare till investerare till låg samhällsekonomisk kostnad. De bidrar till kostsamma omvägar och obalanser. Valutaregleringen har skapat en allvarlig obalans i de svenska företagens finansiella ställning. Företagen tvingas genom valutaregleringen att ta hem sina exportintäkter och utlandsvinster samtidigt som de är förhindrade att återbetala sina utlandslån eller investera i utländska finansiella tillgångar. Följden är att företagen håller större kassor på tillgångssidan i sina balansräkningar och större volym utlandslån på skuldsidan än vad som annars vore fallet.

*Inlåsnings av
devalveringsvinster*

Vidare låser skattesystemet in devalveringsvinster i företagen. Att höja utdelningen till aktieägarna är inte attraktivt på grund av ogynnsamma skatteregler. I stället används vinsterna till köp av andra företag på börsen och/eller för att förstärka finansbolagsrörelsen i företagens regi. Härigenom förhindras en effektiv slussning av kapital till de sektorer som är mest expansiva — det finns ju ingen garanti för att den framtida expansionen ska äga rum i företag med historiskt höga vinster. Valutaregleringen i kombination med skattesystemet driver således på det korsvisa ägandet och hotar därmed att förstärka maktkoncentrationen inom svenskt näringsliv.

*Kreditströmmarna
tvingas in på dyra vägar*

Det finns en rad regleringar som har till syfte att direkt styra kreditströmmarna i svensk ekonomi. Effekten av dessa är i stort sett att kreditgivningen flyttas från reglerade till icke-reglerade eller mindre hårt reglerade institutioner. Resultatet blir att kreditgivningen äger rum till en högre samhällsekonomisk och privatekonomisk kostnad än vad som vore fallet i avsaknad av kvantitetsreglering. Kreditströmmarna stoppas således inte av dessa, de tar bara andra och dyrbarare vägar. Om målet för penningpolitiken är att begränsa tillväxten i kreditvolymen bör detta åstadkommas med generellt verkande medel såsom marknadsoperationer från riksbankens sida. Denna insikt förefaller ha varit vägledande

*Etableringskontrollen
begränsar konkurrensen*

bakom riksbankens beslut under hösten 1985 att slopa utlåningstaken och ersätta dem med högre kassakvoter och en skala av stigande straffräntesatser.

Olika etableringshinder utgör ett annat funktionshinder på kapitalmarknaden. Dessa gäller bl a affärsbankerna, sparbankerna och försäkringsinstituten enligt tabell 6.3. Etableringskontrollerna begränsar konkurrensen och förnyelsen och därmed effektiviteten på marknaden. En väsentlig aspekt av konkurrensen inom banksektorn gäller möjligheten att byta ut dåliga bankledning. Fondbörsen måste här fylla en viktig kontrollfunktion genom att göra det möjligt för nya grupper av ägare att ta över banker för att omstrukturera eller byta ledning.

Även en bankledning som uppfyller bankinspektionens krav men som är ineffektiv från avkastningssynpunkt måste kunna bytas ut. Existerande begränsningar i rösträtten för bankaktier har därvidlag negativa samhällsekonomiska effekter. Samma sak gäller det förslag om begränsningar i ägandet av aktier som framfördes av bankinspektionen på hösten 1985.

Ibland uttrycks farhågor att storföretag skulle köpa upp banker via börsen och använda dem på ett otillbörligt sätt genom t ex gynnsam kreditgivning till ägarna. Det bör därför påpekas att utöver konkurrensen mellan bankerna utgör banklagens bestämmelser ett tillräckligt hinder för eventuellt missbruk på denna punkt.

Etableringskontroll gäller i vissa fall även för värdepapper och handeln med dessa. För några år sedan stoppades försök att införa indexreglerade obligationer av riksbanken. På aktiemarknaden råder alltså förbud mot s k blankningsaffärer. En fungerande kapitalmarknad förutsätter emellertid att innovationer får prövas och konkurrera med etablerade varor och tjänster. Den förutsätter också förekomsten av många aktörer som konkurrerar med varandra. AP-fondernas dominans på obligationsmarknaden utgör härvidlag ett hinder för uppkomsten av en effektiv marknad för "långa" krediter. I mångt och mycket är det skattesystemet som skapar eller bidrar till de största funktionshindren på den svenska kapitalmarknaden. Grovt uttryckt slår de höga skattesatserna väldiga "kilar" mellan sparare och investerare vilka har allvarliga snedvridningseffekter. Skillnader i beskattning mellan olika aktörer, placeringsobjekt och placeringshorisonter förvärrar dessa kilar, som innebär att det samhällsekonomiskt effektiva endast undantagsvis är lika med det privatekonomiskt lönsamma. Dessa negativa effekter av skattesystemet har tidigare diskuterats i kapitlen 4 och 5.

*Innovationer måste få
prövas*

*Skatterna slår kilar
mellan sparare och
investerare*

*Bättre kapitalinkomst-
beskattning krävs!*

Regler för en effektiv kapitalmarknad

Utgångspunkten för all reformering av kapitalmarknaden måste vara att den ska bidra till smidigheten och tillväxten i svensk ekonomi. En grundförutsättning är ett bättre fungerande system för beskattningen av kapitalinkomster (jfr kapitlen 4 och 5). En annan grund för effektivitet är konkurrens inom en väl avvägd institutionell ram. Reformerna som förstärker konkurrensinslaget utan att utgöra ett hot mot stabiliteten i det nuvarande systemet kan bidra till detta. En sådan politik innebär en fortsatt avreglering på en rad områden. Vi vill förordna följande åtgärder:

- Valutareglerna slopas. Det finns såväl stabiliseringspolitiska som effektivitetsskäl för en sådan åtgärd.
- Reglering av utlåningen med kvarvarande kvantitativa restriktioner såsom bruttoplaceringskraven avskaffas. Penningpolitiken bör bedrivas med generellt verkande medel.
- Banklagstiftningen ändras så att bankerna får ett större handlingsutrymme. Lagstiftningen bör uttryckligen ange vad bankerna inte får syssla med — för närvarande gäller det motsatta.
- Bankinspektionens befogenheter begränsas till att följa bankernas utveckling och att hos domstol påtala brott mot banklagen.
- Existerande etableringshinder på finansmarknaderna ersätts med en kontroll av att nya företag uppfyller lagstiftningens krav. Möjligheten att hindra nya finansiella instrument, såsom indexobligationer, begränsas.
- Kravet på regeringens godkännande av ordföranden i affärsbankernas styrelse slopas.
- AP-fonden delas upp i ett stort antal av varandra oberoende fonder i syfte att skapa bättre konkurrens på obligationsmarknaden. Varje fond ges en självständig ledning som svarar för placering och övervakning av fondmedel.
- Rösträttsbegränsningar för aktiebanker, försäkringsbolag och andra finansiella institutioner avskaffas. Detta sker lagstiftningsvägen i de fall begränsningen finns inskriven i bolagsordningen. Bankernas rätt att via egna och närstående fonder och bolag äga egna aktier begränsas.

Tilltron till penningväsendet

Vi ser föga anledning att underkasta andra institutioner och företag än bankerna som är verksamma på kapitalmarknaden regleringar. Man får

*Ökad konkurrens
stärker förtroendet för
kapitalmarknaden*

inte underskatta marknads och konkurrensens förmåga att själv skapa institutioner och mekanismer för övervakning och kontroll och därmed också skapa förtroende. Kapitalmarknaden befinner sig i snabb omvandling. Omfattande reglering av olika aktörer riskerar att bli en tvångströja som förhindrar omvandlingsprocessen.

Ibland uttrycks oro för att konkurrensen är ett hot mot kapitalmarknadens stabilitet. Ökad konkurrens skulle enligt denna uppfattning skapa en farlig turbulens och hota förtroendet för det finansiella systemet, i synnerhet för banksystemet. Vi delar inte denna uppfattning. Konkurrensen kan (och bör) självklart slå ut ineffektiva företag på kapitalmarknaden. Detta är dock ägnat att öka det långsiktiga förtroendet för marknaden som helhet. Det största hotet mot förtroendet för banksystemet kommer inte från skötseln av bankerna eller andra finansinstitut. Det kommer istället från stora makroekonomiska störningar i vår omvärld och stabiliseringspolitikens sätt att hantera dessa störningar. Effekterna på den svenska ekonomin och kapitalmarknaden av sådana störningar kan inte motverkas av detaljreglering av de inhemska bankerna utan endast av en stabil och trovärdig stabiliseringspolitisk regim. Det är riksbanken och regeringen som i sista hand måste garantera förtroendet för den svenska kronan och för det svenska betalningssystemet.

Källor

- Den svenska kreditmarknaden.* Svenska Bankföreningen 1985
Gabrielsson, E och Persson, L, *Kreditmarknaden—lagstiftning om banker; aktiehandel, valutahandel m m*, Liber Förlag, Stockholm 1984
Kredit- och valutaöversikt. Sveriges riksbank. Nr 1980, 1981, 1982, 1983 och 1984. Nr 1 och 2 1985
Kvist, A, Nyberg, L och Wissén, P, *Penningmarknaden*, SNS Förlag, Kristianstad 1985
Myhrman, J (red), *Svensk kapitalmarknad inför morgondagen. Elva experter ger sin syn*, EFI, Stockholm 1985
Nya tider—Nya banker. Svenska Bankföreningen 1984
SOU 1982:52. *En effektivare kreditpolitik*
SOU 1982:53. *Kreditpolitiken—Fakta, teorier och erfarenheter*

7 En fungerande arbetsmarknad

*Felaktiga lönerelationer
skapar obalanser
som . . .*

Enighet råder numera om att samhällsekonomisk balans kräver måttliga genomsnittliga löneökningar. Inte alla inser emellertid att en rimlig lönestruktur är en lika viktig förutsättning för en god sysselsättningsutveckling. Det hjälper inte att den genomsnittliga lönenivån ligger rätt, om en del har så höga löner att de prissätter sig ur marknaden medan andra löner ligger så lågt att det uppstår brist på vissa typer av arbetskraft. Häri ligger förklaringen till en stor del av sysselsättningsproblemen i den svenska ekonomin.

Lönerelationerna har ofta ensidigt diskuterats utifrån fördelnings- och rättviseaspekter, medan däremot deras betydelse för sysselsättning och tillväxt glömts bort. Men i en marknadsekonomi spelar förändringar av relativlönerna den viktiga rollen att ge signaler om att arbetskraften måste fördelas om mellan företag, branscher, regioner och yrken. Löneskillnader skapar incitament för individerna att investera i utbildning eller göra karriär inom ett företag, och de gör det möjligt att rekrytera arbetskraft till arbeten med låg status eller obekväma arbetstider.

. . . ungdomsarbetslöshet . . .

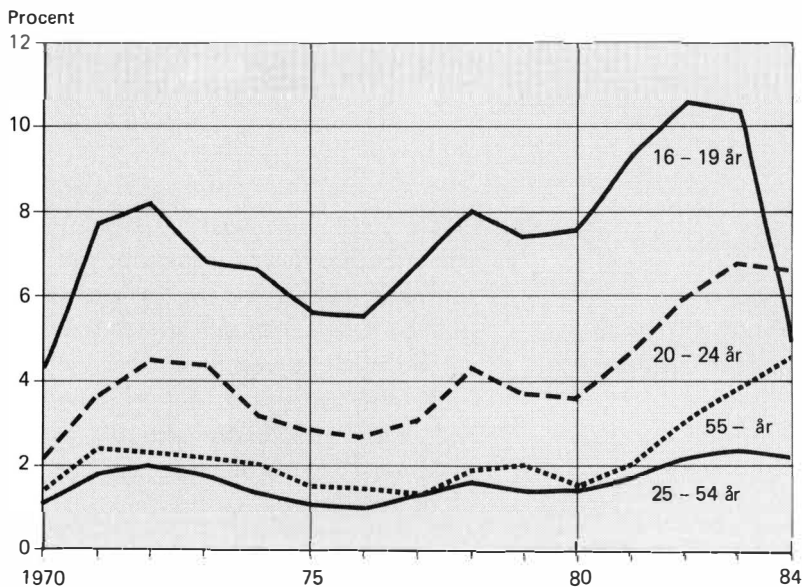
Tillåts inte lönerna att anpassa sig efter marknadsförhållandena, kommer arbetsmarknaden att kännetecknas av obalanser. Detta är också vad som skett på svensk arbetsmarknad. Arbetslöshet drabbar ungdomar och äldre i särskilt hög grad (jfr figur 7.1). Detta har skett trots utbyggd gymnasieutbildning och ungdomslag för ungdomar (den branta nedgången av arbetslösheten för 16—19-åringar 1983—84 speglar just införandet av ungdomslagen) resp omfattande förtidspensioneringar av äldre. De regionala skillnaderna ifråga om reguljär sysselsättning är betydande. Under hela efterkrigstiden har det rått kronisk brist på yrkesarbetare i industrin. Till denna har under de senaste åren adderats en akut brist på tekniker (jfr figur 7.2). Högutbildade betalas avsevärt mer i privat än i offentlig sektor, vilket håller på att leda till en besvärande kompetensavtappning från offentlig sektor.

. . . teknikerbrist . . .

. . . och minskad rörlighet

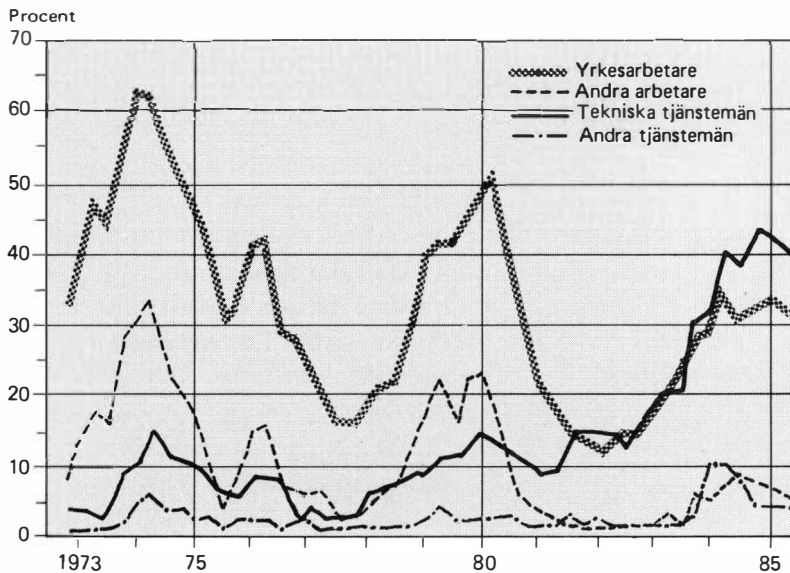
En annan indikator på obalanserna på arbetsmarknaden är den minskade rörligheten. Denna kan mätas på olika sätt men alternativa mått visar samstämmigt på en betydande minskning (jfr figur 7.3). Hög rörlighet är givetvis inget självändamål: den kan spegla dålig matchning mellan arbeten och arbetssökande och drar med sig kortsiktiga omställ-

Figur 7.1
**Relativa arbetslöshetstal
 för olika ålderskategorier.**



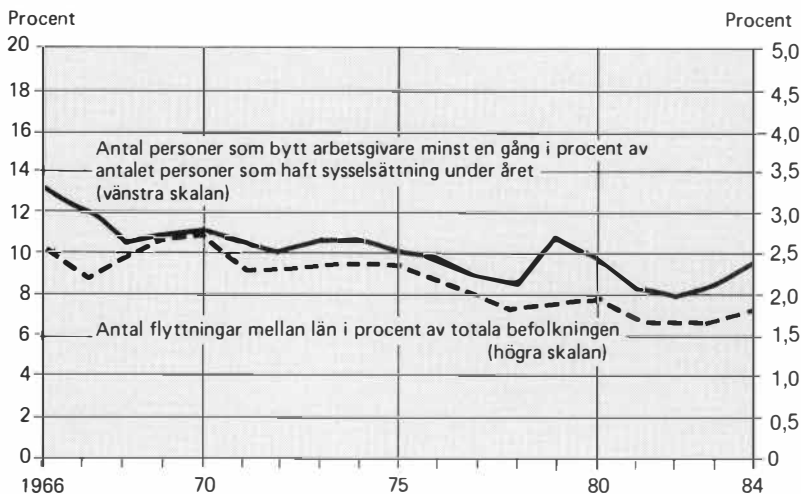
Källa: SCB

Figur 7.2
**Andel företag med brist på
 arbetskraft.**



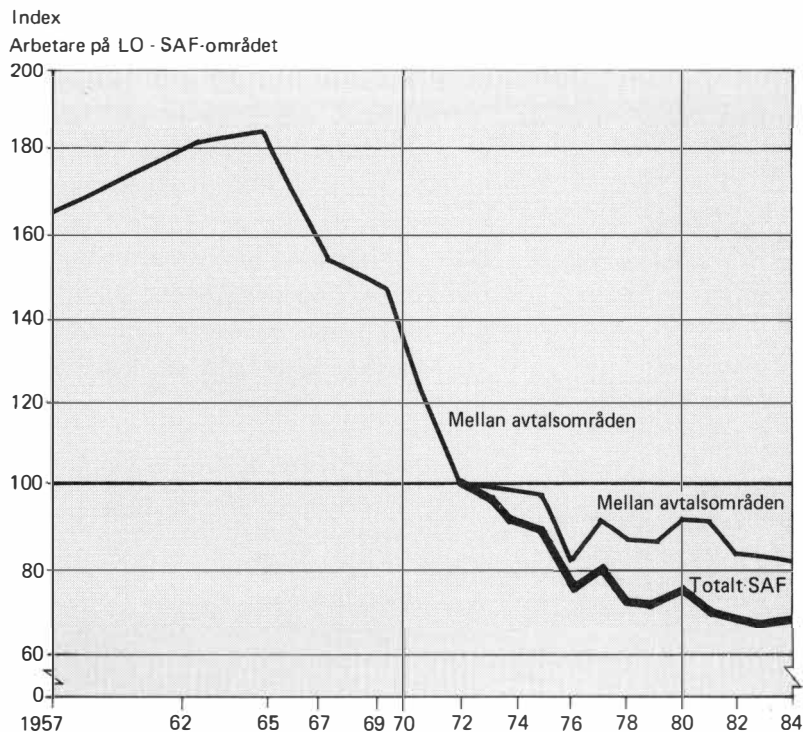
Källa: Konjunkturbarometern, hösten 1985

Figur 7.3
Rörligheten på svensk
arbetsmarknad.



Källa: SCB

Figur 7.4
Lönespridningen
(variationskoefficienten)
för arbetare på LO—SAF-
området.



Variationskoefficienten anger standardavvikelsen (kvadraten på summan av alla avvikelser från genomsnittslönen) dividerat med genomsnittslönen.

Källa: Jonsson, L, och Siven, C-H (1985)

ningskostnader som måste ställas mot långsiktiga produktivitetsvinster. En minskande rörlighet under en period med kraftiga strukturella omställningar måste dock ses som ett tecken på att ekonomins anpassningsförmåga allvarligt försvagats.

Lönespridningen

Löneskillnader kan mätas på många sätt. Olika mått visar emellertid entydigt på en kraftig minskning av lönespridningen i Sverige sedan mitten av 1960-talet.

Figur 7.4 visar på en kraftig minskning av lönespridningen *mellan olika avtalsområden* på LO-SAF-området fr o m 1965. Fr o m 1972 finns siffror också på den *totala lönespridningen* mellan arbetare på LO-SAF-området. Också dessa visar på en fortsatt kraftig minskning av löneskillnaderna. För tjänstemän är bilden likartad. En följd av att lönespridningen minskat *inom* såväl arbetar- som tjänstemannakollektiven är att lönerelationerna *mellan* lågavlönade tjänstemän och högavlönade yrkesarbetare förskjutits till de förras förmån.

Också mellan olika regioner har lönespridningen minskat och är numera obetydlig. Det är instruktivt att jämföra lönespridningen mellan regioner med skillnaderna i reguljär sysselsättning som görs i tabell 7.1. En annan dimension utgörs av fördelningen över åldersklasser. Här har ålderslönekurvorna blivit avsevärt flackare. Mest iögonenfallande är den kraftiga höjningen av ungdomslönerna i förhållande till genomsnittslönerna som framgår av figur 7.5. Även om man rensar för den stigande utbildningsnivån för ungdomar kvarstår en sådan höjning.

Minskad lönespridning . . .

. . . inom LO och TCO . . .

. . . mellan regioner . . .

. . . och åldrar

Tabell 7.1
Spridningsmått för löner och arbetslöshet (variationskoefficienter för län).

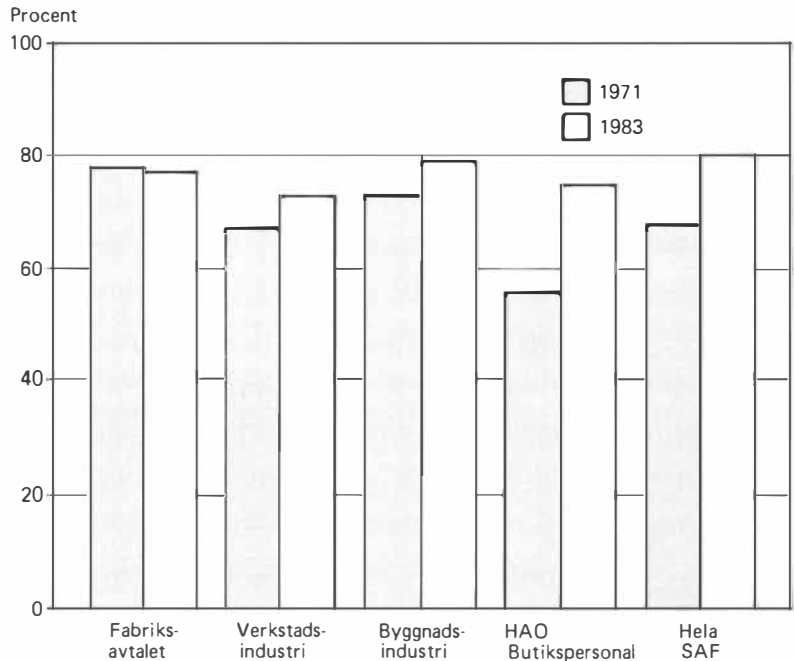
	1962	1967	1972	1977	1983
Lön för industriarbetare	0,08	0,06	0,05	0,05	0,04
Andel av arbetskraften som inte har reguljär sysselsättning	0,93	1,23	1,51	1,80	1,86

Som icke reguljärt sysselsatta har räknats öppet arbetslösa, AMS-sysselsatta samt förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl.

Källa: Nilsson, C, *Lönernas roll som allokeringmekanism — en översikt av vår empiriska kunskap*, stencil, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, 1985

Vidare har det skett en avsevärd höjning av kvinnolönerna i förhållande till manslönerna (mellan början av 1960-talet och början av 1980-talet steg den genomsnittliga kvinnolönen för arbetare i industrin från ca 70 till 90 procent av den genomsnittliga manslönen). Slutligen har relativlönerna för högutbildad arbetskraft fallit kraftigt.

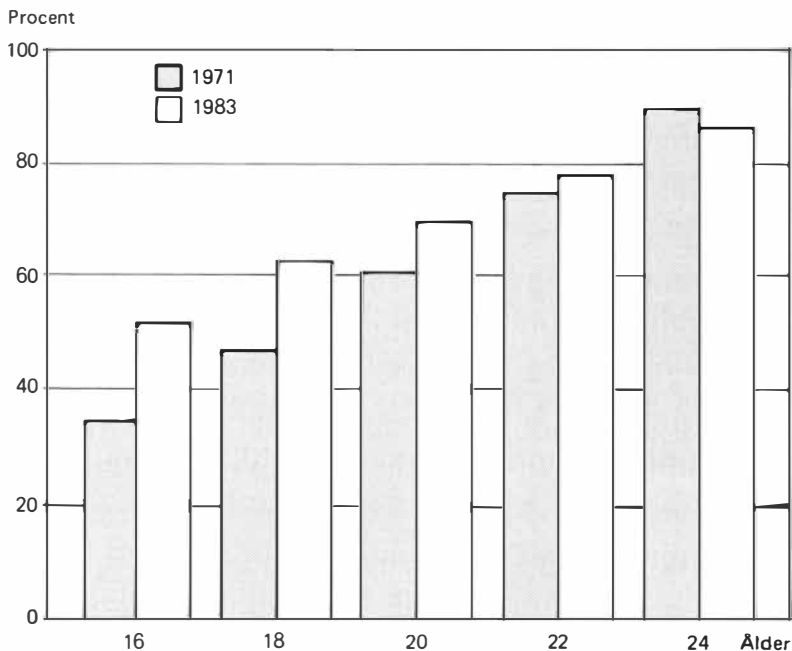
Figur 7.5a
Lönen för arbetare under 18 år, i procent av genomsnittslönen för vuxna arbetare inom olika avtalsområden.



Internationella jämförelser av lönespridningen är svåra att göra på grund av bristen på statistik. I tabell 7.2 jämförs dock lönespridningen mellan branscher i industrin i ett antal länder. Någon hänsyn tas inte till branschernas relativa storlek, varför måttet är dåligt som indikator på inkomstfördelningen. Det kan däremot användas för att diskutera lönernas roll som signal för hur arbetskraften bör fördelas. Även om försiktighet bör iaktas vid tolkningen, eftersom antalet branscher varierar något mellan länderna, framgår ändå ungefär samma bild som i andra studier. USA, Kanada och Japan har en avsevärt större lönespridning än länderna i Europa. Lönespridningen i de förra länderna har dessutom tenderat att öka, medan någon klar tendens för Europa inte finns. Sverige har den minsta lönespridningen av alla länder och även här framträ-

Sverige har lägsta lönespridningen

Figur 7.5b
Lönen för yngre tjänstemän i procent av genomsnittslönen för tjänstemän.



Siffrorna gäller för befattningsskikten 6—8.

Källa: Jonsson, L, och Siven, C-H (1985)

Tabell 7.2
Lönespridningen för industriarbetare mellan branscher i olika länder (variationskoefficienter).

Land	Antal branscher	1972	1977	1982	Genomsnitt 1972—82
Belgien	15	16,6	15,3	16,1	16,1
Danmark	11	12,8	13,9	14,9	14,2
Finland	15	16,6	16,2	15,4	16,4
Frankrike	15	14,6	13,0	12,3	13,3
Italien	15	18,3	10,9	10,5	13,8
Japan	13	23,1	26,0	26,4	25,0
Kanada	15	23,2	23,3	25,5	23,5
Norge	14	14,4	14,5	14,7	14,4
Schweiz	13	11,5	12,6	13,7	12,6
Storbritannien	15	14,7	12,5	17,1	14,6
Sverige	15	11,2	11,6	10,0	11,0
USA	15	23,9	24,5	25,2	24,5
Västtyskland	15	12,8	12,8	12,8	12,8
Österrike	11	14,3	18,0	18,9	17,5

Tabellen anger ovägda variationskoefficienter.

Källa: Lennart Jonsson, SAF

der den ytterligare sammanpressningen under 1970-talet. Det bör observeras att dessa siffror gäller löner *före* skatt. Den ytterligare sammanpressande effekten av den starka under 1960- och 1970-talen ökade progressiviteten i det svenska skatte- och transfereringssystemet har alltså inte medräknats.

*Minskad lönespridning
kan bero på
marknaden . . .*

Rent allmänt behöver en minskad lönespridning inte utgöra något problem. Det beror på huruvida de marknadsmässiga förutsättningarna föreligger eller inte. De höjda kvinnolönerna har från denna utgångspunkt inte inneburit något problem i Sverige — vi har inte fått någon koncentration av arbetslösheten till kvinnor. Den stora andelen deltid-arbeten bland kvinnor förefaller vara utbudsbestämd av hushållen (andelen deltidanställda kvinnor som vill öka sin arbetstid är enligt gjorda enkäter ungefär lika stor som andelen heltidsarbetande som vill minska den — ca 25 procent). De marknadsmässiga förutsättningarna har här skapats genom expansionen av den offentliga tjänstesektorn. Också de minskade relativlönerna för akademiker har förmodligen i hög grad varit marknadskonforma: de har speglat det ökade utbudet till följd av utbyggnaden av högre utbildning. För ungdomar däremot har de höjda relativlönerna genomförts i strid med marknadskrafterna, vilket resulterat i den svaga sysselsättningsutvecklingen.

*. . . eller fackliga
utjämningsambitioner*

Den främsta orsaken till den kraftigt minskade lönespridningen har varit de centrala fackliga organisationernas utjämningsambitioner. Dessa har manifesterats i de centrala avtalen genom kraftiga höjningar av lägstlönerna, förtjänstutvecklingsgarantier, örestillägg och särskilda låglönesatsningar. Utjämningssträvandenas betydelse har belagts av bl a Jonsson och Siven, som visat hur lönespridningen minskat när de centrala avtalen genomförts på företagsplanet och hur sedan lönespridningen tenderat att öka igen mellan dessa tillfällen.

Att utjämningssträvandena varit styrande för relativlöneutvecklingen för industriarbetare i Sverige bestyrks också av att låglönebranscher förbättrat och höglönebranscher i regel försämrat sitt relativa löneläge under den senaste 20-årsperioden. Enligt en OECD-studie steg relativlönen för 94 procent av branscherna i decilen med lägst löner och föll i 70 procent av branscherna i decilen med högst löner. Hade marknadskrafterna varit styrande hade på grund av löneanpassningars tröghet snarast det omvända sambandet varit att vänta. Ett sådant finner man också för t ex USA: där föll relativlönen i 80 procent av branscherna i decilen med lägst löner och steg i 70 procent av branscherna i decilen med högst löner under motsvarande period.

Två former för strukturomvandling

I en öppen marknadsekonomi som den svenska sker ständiga förskjutningar av efterfrågan mellan branscher och företag som framför allt betingas av utvecklingen i omvärlden. När dessa förskjutningar är långsiktiga krävs omflyttning av arbetskraft. Denna kan åstadkommas på olika sätt.

Marknadsmodellen ger frivillig rörlighet

I den *marknadsekonomiska modellen* leder brist på arbetskraft i expanderande sektorer till lönehöjningar där, samtidigt som minskande arbetsefterfrågan tenderar att pressa ned lönerna i de sektorer som stagnerar. De löneskillnader som härigenom uppkommer skapar incitament för arbetskraften att byta sysselsättning. Man brukar tala om ”pullmekanismer”. Omflyttningen sker frivilligt i den meningen att det är de som mest värdesätter en högre lön som kommer att flytta, medan de som finner de ekonomiska och psykologiska flyttningskostnaderna alltför höga kan välja att stanna kvar till en lägre relativlön. Denna bidrar till att reducera arbetslöshetsproblemen när stagnerande sektorer ska krympa. Omflyttningen av arbetskraft pressar successivt ned lönerna i växande och upp dem i krympande branscher, och bidrar därmed till en långsiktig utjämning av lönerna för likvärdigt arbete i olika sektorer.

Rehn-Meidner-modellen tvingar till flyttning

Den fackliga lönepolitiken i Sverige har emellertid under större delen av efterkrigstiden tagit avstånd från löneskillnader som medel att åstadkomma rörlighet på arbetsmarknaden. Enligt *Rehn—Meidners* ursprungliga tankar om ”den solidariska lönepolitiken” formulerades målet som ”lika lön för lika arbete”, oavsett det enskilda företagets eller den enskilda branschens bärkraft. Löneskillnader skulle således inte få uppkomma till följd av expansion och stagnation i olika branscher. Följden måste då istället bli kraftiga ökning av antalet lediga platser i växande och av arbetslösheten i krympande sektorer. Genom dessa kvantitetseffekter (”push-mekanismer”) skulle arbetskraften tvingas till omflyttning. I syfte att begränsa arbetslöshetstiden för de enskilda, skulle den solidariska lönepolitiken understödjas av en aktiv arbetsmarknadspolitik med omskolning och generösa flyttningsbidrag.

Skärpta utjämningsambitioner

Den solidariska lönepolitiken i Rehn—Meidners form strävade efter lönerelationer som på sikt ändå skulle etablerats av marknadskrafterna. Politiken kan således sägas ha varit långsiktigt marknadskonform. Skillnaden gentemot den marknadsekonomiska modellen låg i anpassnings-

*Utjämnings-
ambitionerna . . .*

processen vid störningar. Medan den senare använder tillfälliga löneskillnader som medel att åstadkomma rörlighet genom ”pull-mekanismer”, strävade Rehn—Meidner-modellen efter att omedelbart etablera de långsiktiga lönerelationerna. Anpassningsbördan lades därmed på dem som blir arbetslösa och tvingas flytta.

Under 1970-talet kom emellertid innehållet i den solidariska lönepolitiken att ändras såtillvida att utjämningsambitionerna skärptes. Målet försköts från att snabbare försöka uppnå de långsiktiga jämviktslönerna till att permanent pressa ihop hela lönestrukturen. Det är i detta ljus de speciella låglönesatsningarna och höjningarna av ungdomslönerna ska ses, liksom de krympande löneskillnaderna mellan yrkesutbildade och andra arbetare.

*. . . och struktur-
kriserna . . .*

Samtidigt innebar 1970-talets strukturkriser för olika branscher (stål, malm, varv osv) att kraven på rörlighet ökade dramatiskt. Detta kom att kollidera med en kraftig minskning av den faktiska rörligheten på arbetsmarknaden. Ett huvudskäl var den stagnation i industrisektorn som blev följden av de makroekonomiska obalanserna. Det fanns helt enkelt inga jobb att flytta till. Samtidigt minskade benägenheten till rörlighet också av en rad andra skäl: löneskillnaderna efter skatt för givna löneskillnader före skatt har minskat kraftigt till följd av ökad skatteprogressivitet, anställningsförmåner har i allt högre grad kommit att kopplas till anställningstiden (inte minst genom senioritetsreglerna vid uppsägningar), allt fler familjer har blivit tvåförsörjarkushåll, andelen egna hemsboende har ökat, arbetskraftens yrkeskunskaper tycks ha blivit mer företagsspecifika och värderingen av att slippa flytta tycks ha blivit högre. För att motverka dessa faktorer hade det krävts en kraftig ökad lönespridning. Istället gick nu utvecklingen i rakt motsatt riktning.

*. . . förutsatte rörlighets-
stimulanser . . .*

I denna situation hade det varit rationellt med kraftigt förstärkta incitament för rörlighet från statsmakternas sida genom sänkta marginalskatter, högre flyttningsbidrag, generösa avgångsvederlag osv. En sådan politik kom emellertid inte att föras utan det blev istället fråga om en kraftigt selektiv industritödspolitik som kom att bromsa strukturomvandlingen. Den främsta anledningen var säkerligen att de grupper som drabbades av krav på omställningar i t ex varvs- och stålindustrin utgjorde politiskt starka påtryckningsgrupper.

. . . som uteblev

Mer flexibla löner

I dagsläget torde det stå helt klart att löneutjämnningen blivit alltför

*TVÅ STEG MOT ÖKAD
LÖNESPRIDNING . . .*

*. . . minskar
sysselsättnings-
problemen*

*Relativlönernas
betydelse*

långtgående. Även inom LO tycks det idag finnas en bred opinion som delar denna uppfattning. Ett första steg vore en återgång till de ursprungliga målsättningarna bakom Rehn—Meidner-modellen. Ett andra — och mer kontroversiellt — steg vore att i större utsträckning utnyttja flexibla relativlöner som instrument för omfördelningen av arbetskraft mellan företag och branscher. Enligt vår mening måste också detta andra steg tas.

Även om vi framgent kanske kan hoppas på mindre omvandlingstryck än på 1970-talet, kommer omställningskraven med all sannolikhet att bli avsevärt större än på 1950- och 1960-talen. Nya konkurrentländer kommer att uppträda på våra traditionella marknader, datortekniken och andra förändringar som vi idag inte vet något om kommer att innebära stora anpassningskrav. Nyss nämnda faktorer som trendmässigt minskat rörligheten på arbetsmarknaden kvarstår, samtidigt som arbetslösheten redan på grund av de makroekonomiska obalanserna hotar att bli hög. Detta ökar kraven på mer flexibla relativlöner för att minska sysselsättningsproblemen. Ska rörligheten bli tillräcklig, krävs att den begränsade mängd personer som tar på sig anpassningsbördan och därmed bidrar till de samhällsekonomiska vinsterna av strukturomvandlingen får behålla en större del av dessa för egen räkning. Tillåts inte lönerna att spela sin roll av signalsystem för hur arbetskraften bör fördelas är risken stor att en ny industritödspolitik tvingas fram när konjunkturuppgången bryts. Statsmakterna kommer då återigen att ställas inför dilemmat att väga kortsiktiga sysselsättnings- och produktionsförluster till följd av arbetslöshet i krympande sektorer mot fördelarna av att omflyttningen av arbetskraft går snabbare (och långsiktiga produktivitetsvinster därför också nås snabbare) om arbetslösheten släpps fram.

Relativlöner och sysselsättning

För att ökad lönespridning ska kunna lösa upp obalanserna på arbetsmarknaden, måste två förutsättningar vara uppfyllda: relativlönerna måste påverka efterfrågan på arbetskraft av olika slag och förändrade lönerelationer måste öka rörligheten mellan branscher och företag. Rehn—Meidner-modellen byggde på ett ifrågasättande av båda dessa samband och de ifrågasätts fortfarande ofta. Det kan därför finnas skäl att granska vad vi vet empiriskt.

En första indikation på relativlönernas betydelse kan vi få genom att jämföra de senaste årens sysselsättningsutveckling i USA, Västeuropa

*Större löneskillnader
och bättre
sysselsättnings-
utveckling i USA*

och Sverige (jfr tabell 7.3). I USA har sysselsättningsutvecklingen varit kraftigt positiv och huvuddelen av sysselsättningsökningen har skett i den privata tjänstesektorn. I Västeuropa har sysselsättningsutvecklingen varit svag och den privata tjänstesektorn har inte kunnat spela samma roll som sysselsättningsgenerator. Dessa skillnader kan återföras på de lägre relativlönerna i privat tjänstesektor i USA. Ett mått på skillnaderna kan vi få genom att jämföra skillnader i relativlöner för t ex detaljhandeln mellan Sverige och USA: i Sverige utgör genomsnittslönen i denna sektor ca 90 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön, medan motsvarande siffra för USA är ca 55 procent. Det framstår därför som naturligt att sysselsättningsutvecklingen i den privata tjänstesektorn i Sverige varit svag, medan den totala sysselsättningen istället burits upp av den offentliga sektorn, där lönekänsligheten kan antas vara betydligt lägre.

Tabell 7.3
**Sysselsättningsstillväxt
1973—83, procentuell för-
ändring av antalet perso-
ner.**

Land	Total sysselsättning	Offentliga tjänster	Privata tjänster
Frankrike ¹	1,9	11,8 (19,2)	16,7 (40,4)
Italien	6,1	22,4 (15,6)	26,2 (35,5)
<i>Sverige</i>	<i>6,9</i>	<i>45,0 (32,4)</i>	<i>7,8 (32,4)</i>
Storbritannien ²	—2,9	8,2 (21,7)	8,7 (41,2)
Västtyskland	—6,4	18,9 (15,9)	3,1 (33,3)
USA	15,6	19,9 (16,6)	30,7 (54,3)

¹ 1975—83 ² 1973—81

I parentes anges andelen av totalsysselsättningen 1983.

Källa: OECD National Accounts 1971—83

*Höga ungdomslöner
skapar arbetslöshet*

En höjning av den relativa arbetslösheten för ungdomar fr o m början av 1970-talet är ett internationellt fenomen. Den internationella diskussionen i dessa frågor har också i hög grad handlat om hur relativlönerna för ungdomar påverkat arbetslöshetens fördelning mellan ungdomar och vuxna. Några entydiga slutsatser går knappast att dra från enkla länderjämförelser. I en OECD-studie har man dock påvisat hur den höjda relativa ungdomsarbetslösheten i fyra av sex undersökta länder (Australien, Frankrike, Sverige och Storbritannien) sammanfallit med kraftiga höjningar av de relativa ungdomslönerna till följd av facklig lönepolitik och/eller minimilönelagstiftning. I USA, där relativlönerna

*Internationella studier
bestyrker sambanden*

för ungdom sjunkit, har å andra sidan den relativa ungdomsarbetslösheten fallit.

I ovannämnda OECD-studie görs också en genomgång av ett antal ekonometriska studier av arbetskraftsefterfrågan för olika grupper, uppdelade efter ålder och kön. De flesta studierna avser USA men några gäller också England, Kanada och Australien. Även om resultaten varierar, ger de ändå ett brett stöd för uppfattningen att det relativa sysselsättningsläget för ungdomar beror på relativlönen och att efterfrågan är känslig för lönenivån. Det tycks föreligga en samstämmighet om att efterfrågeelasticiteten för ungdomar är av storleksordningen 0,5—1,5, dvs 1 procentenhets sänkning av ungdomslönerna skulle ge upphov till en sysselsättningsökning för ungdomar av storleksordningen 1 procentenhet.

*Motstridiga resultat
för Sverige*

För Sverige finns än så länge endast ganska otillfredsställande och delvis motstridigt material. Undersökningar av Christian Nilsson tyder på att höjda relativlöner för ungdomar har mycket kraftiga negativa effekter på deras relativa sysselsättningsläge (betydligt kraftigare än i de flesta utländska studier). En tidigare studie av Ekberg fann emellertid — i strid med nästan samtliga utländska studier — att det relativa sysselsättningsläget för ungdomar skulle försämrats om vuxenlönerna höjdes i förhållande till ungdomslönerna. Det är svårt att förklara såväl skillnaderna i slutsatser mellan dessa studier som skillnaderna i förhållande till utländska undersökningar.

Lönespridning och rörlighet

Den andra diskussionspunkten gäller rörlighetens samband med löneskillnader, vilket ifrågasatts från fackligt håll. När Rehn—Meidner-modellen tillkom saknades i stort sett empiriskt underlag. Idag finns betydligt mer kunskap.

För USA är det väl etablerat genom empiriska studier att rörligheten påverkas av löne- och inkomstskillnader. Detta bestyrks såväl av undersökningar på basis av bransch- och individdata som av studier av migrationen mellan olika geografiska områden.

För Sverige finns ett betydligt mindre rikt material. De mest omfattande studierna har utförts av Bertil Holmlund, som funnit att såväl faktiska som planerade uppsägningar som är frivilliga från arbetstagarnas sida påverkas kraftigt av relativlönerna. Skattade elasticiteter är av storleksordningen 0,5—1, dvs 1 procentenhets förändring av relativlönen le-

*Löneskillnader ger
frivillig flyttning*

Sysselsättningsproblem leder inte till flyttning

der till en ökning av antalet frivilliga uppsägningar med mellan 0,5 och 1 procentenhet. Känsligheten för relativlöneförändringar tycks vara av samma storleksordning som i amerikanska studier. Någon minskning av känsligheten tycks enligt Holmlunds resultat inte ha skett över tiden — om någon förändring ägt rum har den gått i motsatt riktning.

Vad gäller flyttningar mellan regioner, påvisar Holmlund att sådana verkligen leder till högre löner men också att avkastningen på geografisk rörlighet fallit över tiden. Här finns också en studie av Christian Nilsson som bestyrker relativlönernas betydelse.

Slutsatsen måste bli att löneskillnader verkligen tycks spela en roll för rörligheten på arbetsmarknaden. Några belägg för att förhållandena i Sverige väsentligt skulle avvika från dem i andra länder finns inte. Mot Rehn—Meidner-modellen talar dessutom att en förvånansvärt liten del av individernas flyttningsbeslut i Sverige tycks motiveras av svårigheterna att få arbete (12 procent enligt en studie). I migrationsstudier för USA har man inte heller — till skillnad från i panelstudier baserade på individdata — lyckats påvisa att den geografiska rörligheten skulle sammanhånga med skillnader i arbetslöshet.

Missuppfattningar i debatten

Det är svårt att förstå vad uppfattningen att löneskillnader skulle vara en ineffektiv metod att uppnå rörlighet på bottnar i. Individens flyttningsbeslut kan ju ses som investeringsbeslut, där det finns all anledning anta att intäkter och kostnader av olika handlingsalternativ vägs mot varandra.

Skilj på flyttningsbeslut och arbetsvilja

Ett vanligt missförstånd tycks vara att individers flyttningsbeslut blandas ihop med beslut om utbudet av arbetskraft. Det är välkänt att effekten av en löneökning på en individs önskade arbetstid är oklar: å ena sidan ökar avkastningen av arbete i förhållande till fritid (substitutionseffekten), å andra sidan får individen råd att välja en kortare arbetstid med bibehållen konsumtionsstandard (inkomsteffekten). Dessa effekter verkar åt olika håll. Resonemanget är emellertid irrelevant i fråga om flyttningsbeslut: en arbetstagare får inte råd att avstå från att flytta bara för att lönen stiger någon annanstans. Vid flyttningsbeslut gäller det enbart att väga inkomstströmmarna vid olika sysselsättningsalternativ mot varandra.

Ett annat argument går ut på att de rörlighetsstimulerande effekterna av ökade löneskillnader för ett tvåförsörjarhushåll i stort sett skulle ta ut

varandra. Också detta argument är svårt att förstå. Om lönen för t ex mannen i en familj skulle stiga vid flyttning till en annan ort, bör detta skapa ett incitament för hela familjen att flytta. Det faktum att en ökad lönespridning mellan privat och offentlig sektor kanske skulle innebära att mannens relativlön stigit i förhållande till hustruns — om mannen är privat- och hustrun offentliganställd — saknar betydelse för flyttningsbeslutet.

Ett sista argument mot större lönedifferentiering är att denna skulle kunna leda till inlåsningseffekter därför att arbetskraft i höglönebranscher inte skulle vilja lämna dessa vid strukturförändringar. Bilindustrin i USA och varven i Sverige brukar anföras som exempel. Detta är emellertid tvärtom ett argument för att lönerna snabbt ska anpassa sig efter de marknadsekonomiska förutsättningarna. Stora löneskillnader är naturligtvis inte önskvärda om de inte fyller ett samhällsekonomiskt behov.

Relativlönerna måste även anpassas nedåt

Lönespridning och inkomstfördelning

Vilka förutsättningar finns det då att etablera mer marknadskonforma lönerelationer? Uppenbarligen håller en förändrad inställning såväl inom som utom arbetsmarknadens organisationer på att växa fram. Avtalsförhandlingarna förs mer decentraliserat och därmed mer marknadsanpassat. Fr o m 1983 ser också löneutjämningen ut att ha stoppat upp (jfr figur 7.4).

Mycket är förmodligen vunnet på en mer nyanserad och realistisk bild av löneskillnadernas betydelse för inkomstfördelningen. Ett antal påpekanden kan här vara på sin plats.

Förändrad inställning

- Förändrade lönerelationer innebär inte entydigt en allmänt större lönespridning. Ökade löner för yrkesarbetare i förhållande till andra arbetare innebär t ex en löneutjämning mellan yrkesarbetare och tjänstemän.
- Skillnader i arbetslöshet mellan olika kategorier arbetskraft är förmodligen en viktigare faktor för välfärdsfördelningen än lönespridningen. Inte minst allvarligt är det för ungdomars livsinkomster, om de går miste om tidig arbetslivserfarenhet till följd av att höga ingångslöner stänger dem ute från arbetsmarknaden.
- Undersökningar visar på en stor rörlighet för individerna i lönefördelningen. Även om relativlönerna för arbeten är oförändrade, leder cir-

kulationen av individer mellan olika arbeten till betydande förändringar av relativlönerna för individerna över tiden. Det är således inte hela tiden samma individer som ligger lägst resp högst på löneskalan.

- Den höga skatteprogressiviteten innebär att lönerna efter skatt är betydligt jämnare fördelade än lönerna före skatt. En kortare yrkesverksam period för långtidsutbildade innebär att livsinkomsterna efter skatt blir ännu jämnare fördelade än de disponibla årsinkomsterna.

Åtgärder för en fungerande arbetsmarknad

Till sist är det ändå organisationspolitiska realiteter som avgör löneutvecklingen. Det är också här som en avgörande förändring ägt rum, därför att man nu på LO-sidan känner hotet av medlemsavtappning till tjänstemannaförbunden om nuvarande lönerelationer mellan yrkesarbetare och lägre tjänstemän blir bestående. Men ett grundproblem är att löneutjämningen ägt rum över så lång tid och gått så långt att det blir en ytterst tidskrävande process att åter komma i balans. Det finns emellertid en rad åtgärder som kan vidtas i syfte att snabbare öka relativlönernas flexibilitet och rent allmänt förbättra arbetsmarknadens funktionsförmåga.

Åtgärder för att öka löneflexibiliteten

- Vinstandels- och resultatbaserade bonussystem kan byggas ut. Om en större del av lönen blir rörlig på detta sätt, sker en automatisk koppling av lönerna till enskilda företags lönsamhet. En sådan utveckling är på gång, men den går långsamt. Den kan skyndas på genom ändrade skatteregler. Vinstandels- och bonussystem får dock inte utformas så att de anställda knyts hårdare till de enskilda företagen genom regler som premierar långa anställningstider — i så fall motverkas ju incitamenten för rörlighet.
- Statens bidrag till arbetslöshetskassorna kan minskas och egenavgifterna för medlemmarna höjas i motsvarande mån. Eftersom arbetslöshetskassorna är organiserade branschvis, skulle härigenom en direkt koppling mellan arbetstagarens lön efter avdrag för avgifter till arbetslöshetsförsäkringen i en bransch och arbetslösheten där åstadkommas. Detta skulle förstärka incitamenten för flyttning också för dem som har sysselsättning i en stagnerande bransch. Får arbetslöshetskassorna också ta över kostnaderna för ungdomsarbetslösheten, skulle dessutom intresset från löntagarorganisationerna att sänka ungdomslönerna öka.

- I syfte att stimulera sysselsättningen av ungdomar kan ATP-avgiften för dessa tas bort. Pensionens storlek påverkas ändå i regel inte av de första årens arbete, och ATP-avgiften för ungdomar kan därför ses som en extra skatt. Ett borttagande av ATP-avgiften för ungdomar bör dock genomföras endast på villkor att en samtidig sänkning av ungdomslönerna kommer till stånd. Sänks lönekostnaderna för reguljär sysselsättning på detta sätt, kan nuvarande ungdomslag avvecklas.
- Trenden mot mer tillväxt- och marknadsanpassning i arbetsmarknadspolitiken bör fortsätta. Den politikomläggning som redan genomförts måste fullföljas också när konjunkturen vänder nedåt. Omskolning, avgångsvederlag och flyttningsbidrag bör användas istället för beredskapsarbeten och nya industristöd. Omskolning och utbildning kan i större omfattning köpas in från privata producenter. Företagen kan också ges större skattemässiga möjligheter att själva betala flyttningskostnader och flyttningspremier till nyanställda.
- Väsentliga effektivitetsvinster kan förmodligen uppnås genom att bryta AMS monopol på arbetsförmedling och tillåta konkurrens.

Slutligen måste kraven på arbetsmarknadens flexibilitet ses i ett större samhällsekonomiskt sammanhang. Det finns en direkt koppling till skattepolitiken och rörligheten på kapitalmarknaden. Ju högre marginalskatterna är, desto större blir kraven som ställs på löneskillnader före skatt för att uppnå en tillräckligt hög rörlighet. Sänkta marginalskatter — som är önskvärda även från andra utgångspunkter — minskar behovet av ökad spridning av bruttolönerna. Ju bättre kapital- och kreditmarknaderna fungerar, i den meningen att det blir lättare att investera på orter med arbetslöshet, desto mindre blir kraven på arbetskraftens rörlighet. Skattepolitiska förändringar som minskar inläsningen av vinster i redan existerande företag och som underlättar nyföretagande reducerar därför kraven på arbetskraftens rörlighet.

*Koppling till
skattepolitiken . . .*

*. . . och rörligheten på
kapitalmarknaden*

Källor

- Den produktiva rättvisan*, LO, Stockholm 1984, kap 5
- Ekberg, J, *Sysselsättningseffekter av lönesubventioner*, EFA, Stockholm 1979
- Flanagan, R J, *Efficiency and Equality in Swedish Labor Markets*, stencil, Graduate School of Business, Stanford University 1985
- Holmlund, B, *Labor Mobility*, IUI, Stockholm 1985
- Jonsson, L och Siven, C-H, "Löneutjämnings mekanismer", *Ekonomisk Debatt nr 7*, 1984
- Jonsson, L och Siven, C-H, *Varför löneskillnader?*, SAF, Stockholm 1985
- Nilsson, C, "Sysselsättningspolitiken och arbetsmarknadens regionala anpassningsproblem" i *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Liber, Stockholm 1982
- Nilsson, C, *Lönernas roll som allokeringmekanism — en översikt av vår empiriska kunskap*, stencil, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet 1985
- OECD Economic Survey for Belgium-Luxembourg, dec 1984
- OECD Employment Outlook, sept 1984
- OECD Employment Outlook, sept 1984
- Vuksanovic, M, *Kodbok för 1974 års levnadsnivåundersökning*, SOFI, Stockholms universitet 1979
- Önskad arbetstid*, DELFA Rapport Debatt nr 3, febr 1984

Vi har fått hjälp med beräkningar av Lennart Jonsson, SAF, Robert Keller, Institutet för internationell ekonomi och Lars Erik Lindholm, SCB.

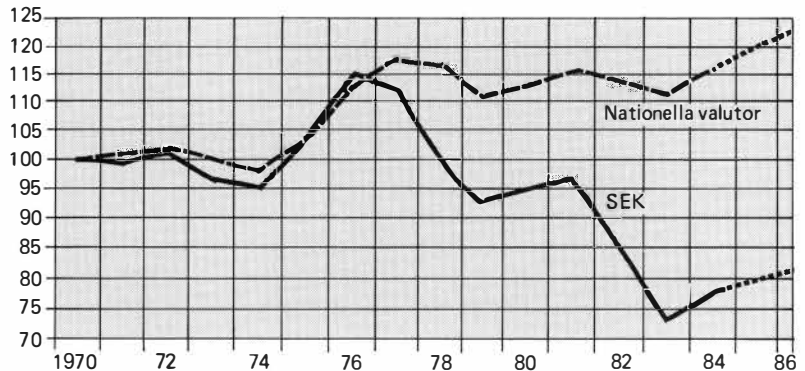
8 Att bryta kostnadstrenden

Både relativlönerna och kostnadsnivån är viktiga för sysselsättningen

I föregående kapitel har vi betonat behovet av flexibla lönerelationer. Detta är i linje med rapportens huvudbudskap om nödvändigheten att förbättra marknadernas funktionsförmåga. Men budskapet får inte tolkas som att problemet att uppnå lägre genomsnittliga lönekostnadsökningar skulle vara mindre viktigt. Förbättringen av det relativa kostnadsläget till följd av 1982 års devalvering innebar endast att vi tillfälligt köpte oss tid. Grundproblemet kvarstår: de svenska lönekostnadsstegringarna tycks ha låsts fast på en högre nivå än i de viktigaste konkurrentländerna (figur 8.1). Kan inte denna utveckling brytas, kommer den internationella konkurrenskraften obönhörligen ånyo att försämrans.

En grundtanke såväl i förra årets rapport som i andra debattinlägg är att dessa problem inte beror på tillfälligheter utan på grundläggande systemfel. En systematisk försvagning av incitamenten att hålla tillbaka löneökningarna har ägt rum under hela efterkrigstiden. De huvudförkla-

Figur 8.1
Relativ lönekostnad inom tillverkningsindustrin.



Källa: Konjunkturinstitutet

Radikal förändring av stabiliseringspolitiken och lönebildningen är nödvändig

ringar som brukar anföras är hur stabiliseringspolitiken minskat arbetsmarknadsorganisationernas ansvar för sysselsättningen och hur konkurrensen mellan organisationerna försvårat hänsynstagandet till samhälls-ekonomin. För att råda bot på dessa problem behövs grundläggande förändringar i såväl stabiliseringspolitiken som i lönebildningssystemet.

I princip finns det två sätt för statsmakterna att få kontroll över lönebildningen. Det ena sättet är det *inkomstpolitiska*, som innebär att de ingriper direkt i avtalsförhandlingarna och försöker styra dessa. Det andra är det *marknadsekonomiska*, enligt vilket de istället försöker förstärka incitamenten att hålla löneökningarna inom den samhällsekonomiska ramen.

Inkomstpolitikens begränsningar

Den väg som valts under 1984—85 kan i huvudsak betecknas som inkomstpolitisk. Regeringen har ställt upp mål för löneökningarna och utövat ett starkt tryck på arbetsmarknadens organisationer att anpassa sig till dessa. Försöken att skapa incitament för låga löneökningar, som t ex skatterabatten i juni 1985 och de olika prisregleringarna, har varit av närmast kosmetisk karaktär. Trots den starka satsningen på att hålla löneökningarna för 1985 inom en 5-procentsram, förefaller de ändå att ha hamnat runt 8 procent. Samtidigt har ett betydande överhäng för 1986 byggts upp på den offentliga sidan (även utan nya avtalsmässiga löneökningar innebär redan träffade avtal en höjning av genomsnittsnivån mellan 1985 och 1986 på ca 6 procent). Det är uppenbart att det finns ett starkt motstånd inom löntagarorganisationerna mot en fortsatt inkomstpolitisk styrning av avtalen. Detta stämmer väl med utländska erfarenheter: det går att få löntagarorganisationerna att medverka i inkomstpolitiska lösningar under en kortare period, men politiken skapar med tiden allt starkare spänningar.

Inkomstpolitik skapar växande spänningar

Det torde således knappast vara aktuellt med något upprepanande av 1985 års försök till styrning av avtalen. Detta tycks ha ökat regeringens intresse av att istället försöka begränsa löneglidningen. Man skulle kunna tänka sig att regeringen försöker utsätta SAF för ett starkt tryck i den riktningen. Men en sådan strategi skulle knappast bli framgångsrik. Tidigare erfarenheter av försök från SAFs sida att bötfälla medlemsföretag som inte hållit löneökningarna inom de avtalsmässiga ramarna är nedslående. I så fall återstår endast någon form av lagstiftning mot löneglidningen. Ska en sådan lagstiftning bli effektiv måste den förmodligen

kombineras med sanktioner mot företag som bryter mot uppställda normer. I den internationella diskussionen har sådana system, s k skattebaserad inkomstpolitik (TIP—tax-baserad incomes policy), aktualiserats. Innebörden (jfr Konjunkturrådets rapport 1982/83) är att företagen straffbeskattas för löneökningar över en viss nivå. Om denna straffskatt kombineras med generella lönesubventioner så att budgetmässig neutralitet uppnås, kan incitament för företagen att begränsa löneglidningen åstadkommas utan att den generella efterfrågenivån behöver påverkas.

Styrning av löneglidning stöter på problem

Alla försök till sådan styrning av löneglidningen stöter emellertid på stora administrativa problem. Om de tillåtna löneökningarna ska ta hänsyn till förändringar i personalens kvalifikationsgrad krävs en omfattande kontrollapparat. Alternativet är att istället tillyxta reglerna mycket grovt och t ex nöja sig med en norm för lönesummans tillväxt per arbetad timme utan hänsyn till förändringar av personalsammansättningen. I så fall innebär istället politiken restriktioner på företag som går över till mer kunskapsintensiv produktion.

Huvudinvändningen mot alla försök till styrning av löneglidningen är att de sätts in mot den del av löneökningarna som är marknadsbestämd. Detta skulle gå stick i stäv mot strävandena att förbättra arbetsmarknadens funktion genom att återställa marknadskonforma lönerelationer, vilket var temat för kapitel 7. Svårigheterna att bemästra de avtalsmässiga löneökningarna får inte leda till att vi försöker reglera bort de kvarvarande marknadsmässiga inslagen i lönebildningen.

Ett marknadsekonomiskt program

Behovet av andra lösningar framstår därför som snarast ännu större än för ett år sedan. Den enda i längden framkomliga vägen är enligt vår mening att på marknadsekonomisk väg förstärka incitamenten för såväl arbetsgivar- som löntagarorganisationerna till låga avtalsmässiga löneökningar. Ett sådant program skisserades i förra årets rapport. Liknande tankegångar framfördes också i den 1985 av fem ekonomer publicerade lönepolitiska rapporten. Huvudingredienserna i båda förslagen kan sammanfattas på följande sätt:

Förstärk incitamenten till låga avtalsmässiga löneökningar

- Den ekonomiska politiken ska följa en *prisstabiliseringsnorm* och inte användas för att undanröja negativa effekter på sysselsättning och vinster av för höga löneökningar. För stora löneökningar ska med andra ord inte längre ackommoderas. En större del av ansvaret för sys-

- selsättning och vinster bör således läggas på arbetsmarknadens parter.
- Inflation motståndet i den *offentliga sektorn* måste stärkas. Detta bör ske genom ”cash limits” — nominella utgiftstak som låser anslagen till kommuner och offentliga myndigheter i nominella belopp och därmed gör sysselsättningen i den offentliga sektorn beroende av löneökningarnas storlek. I syfte att ytterligare stärka den offentliga sektorn som arbetsgivare bör detta kombineras med decentralisering av förhandlingarna och större samordning med arbetsgivarna i den privata sektorn.
 - En större del av *arbetslöshetsförsäkringen* bör finansieras genom egenavgifter av arbetstagarna. Detta för att de samhällsekonomiska kostnaderna av för höga löneökningar ska bli direkt synliga också för de starka grupper inom facket som inte riskerar att själva drabbas av arbetslöshet, och som därför ofta är mest pådrivande när det gäller löneökningarnas storlek. Förutom att påverka relativlönerna (som påpekades i kapitel 7), skulle en sådan omläggning också öka incitamenten för låga genomsnittliga löneökningar.

En vanlig invändning mot dessa förslag har varit att de skulle förutsätta en hög arbetslöshet. Denna invändning beror emellertid enligt vår mening på bristande förståelse för de grundläggande resonemangen bakom förslagen. Det har under de senaste åren skett en snabb utveckling av den ekonomiska forskningen kring löntagarorganisationers beteenden och avtalsförhandlingar. Det kan vara på sin plats att försöka sammanfatta grunddragen i de nya synsätt som utvecklats och visa hur vi underbygger våra ekonomisk-politiska slutsatser.

Organisationernas mål

Att uppnå återhållsamma löneökningar framställs i den allmänna debatten ofta som endast en fråga om att påverka de ledande beslutsfattarna i organisationerna på arbetsmarknaden. Man förbiser då de restriktioner som medlemmarnas krav lägger på organisationsledningarnas handlingsfrihet. Den enkla grundtanken i senare års ekonomiska forskning kring arbetsmarknadsorganisationernas beteende är just att dessa främst måste ta till vara medlemmarnas *ekonomiska* intressen. Ledningarna har därför relativt enkla mål att uppnå under de restriktioner som den allmänna ekonomiska miljön och den ekonomiska politiken lägger.

En annan vanföreställning är att löntagarorganisationerna skulle

Organisationerna har begränsad handlingsfrihet

Skillnader mellan organisationsledningarnas och medlemmarnas mål

sträva efter så stora löneökningar som möjligt och att det endast är arbetsgivarorganisationernas motstånd som håller dem tillbaka. Löntagarorganisationer som försöker ta till vara sina medlemmars ekonomiska intressen bör emellertid rimligen vara intresserade av såväl deras *real-löner* som *sysselsättningsnivå*.

Självfallet kan det finnas skillnader mellan organisationsledningarnas och medlemmarnas mål. En organisationsledning kan exempelvis vara mer intresserad än medlemmarna av hög sysselsättning i syfte att få fler medlemmar och därmed öka sin makt och prestige. Den kan också vara mer benägen att ta samhällsekonomiska hänsyn. Ett exempel är LO-ledningens agerande under de senaste åren: man tycks ha sett sin uppgift mer som att försöka övertyga medlemmarna om att dämpa lönekraven än att förhandla med arbetsgivarna om löneökningar. Möjligheterna till varaktiga avvikelser från medlemmarnas önskemål är dock begränsade: varje organisationsledning måste väga fördelarna av att handla efter sina egna värderingar mot riskerna för att bytas ut eller för att organisationen bryts sönder. Därav följer att grundläggande förändringar av lönebildningen inte kan åstadkommas annat än om incitamenten för de individuella medlemmarna påverkas.

Negativt samband mellan sysselsättning och lön

Lönernas bestämningsfaktorer

Det är numera en allmänt accepterad sanning att det finns ett negativt samband mellan sysselsättning och lön. Enligt de synsätt vi skisserat kommer löntagarorganisationerna därför i sina lönekrav att ta hänsyn till att höga löner leder till lägre sysselsättning för medlemmarna. De måste på ett eller annat sätt väga fördelarna av ytterligare löneökningar för dem som förblir sysselsatta mot nackdelarna för dem som blir arbetslösa. Ju lägre kostnaderna blir för löneökningar i form av minskad sysselsättning, desto högre kommer lönerna att drivas.

Resonemanget får givetvis inte tolkas som att löntagarorganisationernas beteende skulle styras av några exakta kalkyler av sysselsättningskonsekvenserna av olika höga löneökningar. Det rimliga synsättet är att de ekonomiska restriktionerna påverkar innehållet och intensiteten i de krav och förväntningar medlemmarna har på organisationsledningen. De påverkar också dennas möjligheter att "sälja" olika lönepolitiska strategier till medlemmarna. Det är via en komplicerad intern process av detta slag som de ekonomiska incitamenten verkar.

I den offentliga sektorn möter inte de anställda ett lika klart samband

Starka inflationsimpulser från den offentliga sektorn

mellan löner och sysselsättning som i den privata. I den offentliga bestäms sambandet av politikernas villighet att låta löneökningar leda till underskott, skattehöjningar eller minskade transfereringar. På grund av den högre anställningstryggheten i offentlig sektor blir arbetskraftsefterfrågan avsevärt mindre känslig för lönehöjningar än i den privata sektorn. Detta är en viktig förklaring till varför inflationsimpulserna från den offentliga sektorn ofta är så starka.

Kostnadsmotståndet på arbetsgivarsidan kan förväntas följa ett liknande reaktionsmönster. Såväl vinsternas absoluta nivå som deras känslighet för löneförändringar spelar in. Ju högre vinsternas absoluta nivå är, desto mindre negativ uppfattas sannolikt en vinstminskning till följd av högre löner och desto mindre villiga blir därför arbetsgivarna att ta kostnaderna av en strejk för att hålla lönerna nere. Ju mindre känsliga vinsterna är för en löneförändring, desto mindre blir vinstfallet vid en given löneökning och desto svagare incitamenten att försöka undvika denna. Också dessa faktorer påverkas av hur den ekonomiska politiken utformas.

En tolkning av den svenska efterkrigsutvecklingen

Samspelet mellan lönebildning och stabiliseringspolitik i Sverige under efterkrigstiden kan förklaras i termer av löneökningarnas kostnader för löntagare och arbetsgivare.

Löneökningarnas kostnader för löntagare och arbetsgivare

Under 1950- och 1960-talen upplevdes dessa kostnader förmodligen som höga. Någon industritödspolitik förkom knappast och devalveringar var uteslutna. Aktörerna på arbetsmarknaden hade ännu inte uppfattat något entydigt reaktionsmönster hos politikerna. Man förväntade sig knappast att negativa effekter på sysselsättning och vinster av lönestörningar skulle undanröjas via den ekonomiska politiken. Arbetslöshetsunderstöden var relativt låga (efter skatt ca 35 procent) och finansierades i betydligt högre utsträckning än idag via egenavgifter (till ca 50 procent i början av 1950-talet mot ca 10 idag). Detta kan förklara varför det var möjligt att så länge kombinera hög sysselsättning och en återhållsam löneutveckling.

Men den allt mer aktiva sysselsättningspolitiken måste till slut ha påverkat förväntningarna på den ekonomiska politiken och därmed reducerat de förväntade kostnaderna för löneökningar i termer av förlorad sysselsättning. Detta bör ha gjort det naturligt för organisationerna att välja högre löner i utbyte mot lägre sysselsättning. Den ekonomiska po-

litiken gjordes också alltmer selektiv i syfte att trygga sysselsättningen på enskilda orter och i enskilda företag. Därmed minskades inte bara riskerna för arbetslöshet utan också riskerna för individerna att behöva flytta. Samtidigt kom trygghetslagstiftningen på arbetsmarknaden att innebära en överflyttning av arbetslöshetsrisker från redan anställda till de nyinträdande på arbetsmarknaden. Eftersom det är den förra gruppen som representeras av löntagarorganisationerna, reducerade detta ytterligare kostnaderna av höga löneökningar för medlemmarna. I samma riktning verkade den successiva höjningen av statens bidrag till arbetslöshetskassorna.

Också för arbetsgivarsidan påverkades incitamenten. Industristödspolitikerna i slutet av 1970-talet innebar att vinsternas känslighet för löneökningar minskades. Dessutom återställde devalveringar lönsamhetsnivån efter för höga avtal. Slutligen sysselsattes en allt större del av arbetskraften i den offentliga sektorn, där arbetskraftsefterfrågan är relativt okänslig för löneförändringar och där de politiska kostnaderna för arbetsgivaren av att hålla tillbaka lönerna är stora.

Kortsiktiga sysselsättningsökningar via en ackommoderande finans- och penningpolitik "köps" emellertid till priset av underskott i statsbudget och bytesbalans samt stigande inflationstakt på det sätt som skett. På sikt leder därför en sådan ackommodationspolitik till att sysselsättningsmålen måste justeras ned för att reducera underskotten och inflationen. En utveckling i den riktningen har otvivelaktigt skett i Sverige — den i ett historiskt perspektiv höga arbetslösheten under 1984-85 års högkonjunktur måste tolkas på detta sätt — även om förändringen är blygsam mot en internationell bakgrund. De mest extrema exemplen på en sådan utveckling är länder som Danmark, Belgien och Nederländerna som på 1960-talet hade lika höga ambitionsnivåer i sysselsättningspolitiken som Sverige men nu ligger på höga arbetslöshetsnivåer.

Det är tankegångar av ovan angivet slag som leder fram till de inledningsvis redovisade förslagen till åtgärder. Dessa syftar genomgående till att göra de samhällsekonomiska kostnaderna av för stora löneökningar synliga för såväl löntagare som arbetsgivare och därmed skapa incitament för lägre löneökningar. Avsikten är således inte att faktiskt utlösa högre arbetslöshet och den vägen pressa ned lönerna. Meningen är tvärtom att påverka organisationernas beteende så att de frivilligt väljer lägre löner i utbyte mot lägre arbetslöshet. Istället för att begränsa sysselsättningseffekterna av för höga löneökningar ska statsmakterna välja en sådan stabiliseringspolitisk regim att arbetsmarknadens organi-

Incitamenten för att hållanere löneökningarna minskade

Lägre löner i utbyte mot lägre arbetslöshet

*Politiken måste
vara trovärdig*

sationer i egenintresse ska ta ett större ansvar för sysselsättningen. En första förutsättning för att detta ska lyckas är att en normbaserad politik är trovärdig på det sätt som diskuterades i kapitel 1. En andra förutsättning är att löntagarorganisationerna verkligen, som vi hävdade, i förväg tar hänsyn till löneökningarnas förväntade effekter på sysselsättningen. Denna fråga förtjänar ytterligare belysning.

En statistisk analys

Empirisk forskning tycks bekräfta att sysselsättningshänsyn faktiskt påverkar fackföreningars beteende. Gjorda studier har avsett så skiftande områden som kolgruvor och grafisk industri i USA, kolgruvor och stålindustri i England och hela industrisektorn i Norge. På uppdrag av Konjunkturrådet har en liknande undersökning för den privata sektorn i Sverige utförts av Anders Forslund för perioden 1963—83. Studien har utförts utifrån antagandet att löntagarsidan haft ett dominerande inflytande på lönebildningen, vilket är en vanlig uppfattning.

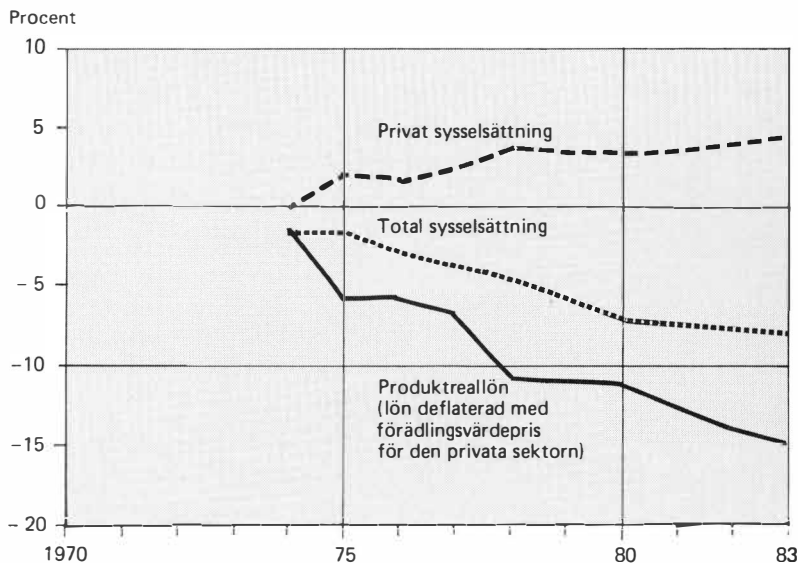
Forslunds studie stöder hypotesen om att löntagarorganisationerna i Sverige verkligen tycks beakta löneökningarnas sysselsättningseffekter. Enligt hans resultat tycks relativt stor vikt läggas vid sysselsättningen i förhållande till lönerna: storleksordningen är att en 1-procentig sysselsättningsökning värderas lika högt som en 2-procentig ökning av reallönen efter skatt. Skattningarna bör tolkas med stor försiktighet eftersom de är mycket preliminära men är ändå av intresse då tidigare studier för Sverige saknas. Resultaten stämmer relativt väl överens med de tidigare nämnda utländska undersökningarna. En skillnad är dock att sysselsättningen tycks värderas högre i Sverige — värderingen faller dock successivt med tiden.

Forslunds modell kan användas för att illustrera olika effekter av sysselsättningspolitiska åtgärder. I figur 8.2 görs en jämförelse mellan löne- och sysselsättningsutvecklingen i två olika alternativ. I det första läses offentlig sysselsättning och alla skattesatser (personlig inkomstskatt, moms och arbetsgivaravgift) på 1973 års nivå. I det andra alternativet får såväl offentlig sysselsättning som skattesatser öka på det sätt som faktiskt har skett. I båda fallen bortses från de effekter på förväntningarna om ekonomisk-politiska reaktioner och därmed på de förväntade kostnaderna för löneökningar, som varit temat för detta kapitel. Under dessa förutsättningar skulle alternativet ha lett till en ca 15 procent lägre reallön före skatt och ca 5 procent högre privat sysselsättning än med

*Stor vikt läggs vid
sysselsättningen i
förhållande till lönerna*

Figur 8.2

Skilnaden mellan utvecklingen med offentlig sysselsättning och skattesatser på 1973 års nivåer och utvecklingen med den förda politiken.



Källa: Forslund (1985)

den faktiskt förda politiken. Nettoeffekten på totalsysselsättningen blir ändå negativ (—8 procent) till följd av att den starka offentliga sysselsättningsexpansionen uteblivit. Bortser man på detta sätt från förväntningseffekterna av en ackommodationspolitik, framstår således den förda politiken som mycket rimlig.

Men Forslunds studie kan också användas för att göra kalkyler på hur känsliga löner och sysselsättning är för dessa förväntningar. Enligt dessa beräkningar skulle en politik som halverar sysselsättningsminskningarna vid givna reallöneökningar leda till en lönestörning av storleksordningen 15 procent (beräkningen avser effekterna av att sysselsättningsminskningen för varje procentenhets ökning av produktreallohn — lönekostnaden dividerad med förädlingsvärdepriset — reduceras från ca 0,6 till 0,3). Kalkylerna måste tas som enbart ett räkneexempel men tyder ändå på att en ackommodationspolitik kan ha betydande negativa effekter när hänsyn tas till förväntningsbildningen.

Ackommodationspolitik leder till lönestörningar

Större konkurrens mellan löntagargrupper

Konkurrensen mellan olika organisationer

Det är dock tveksamt om en omläggning av stabiliseringspolitiken i icke-ackommoderande riktning idag är ett tillräckligt villkor för en dämpning av kostnadsutvecklingen. Parallellt med försvagningen av incitamenten för låga löneökningar har det nämligen skett en utveckling mot allt större konkurrens mellan olika löntagargrupper (tjänstemän-arbetare, offentliganställda-privatanställda, anställda i olika branscher). Denna konkurrens uppfattas idag av de flesta som det allvarligaste problemet med det nuvarande förhandlingssystemet. Det är en vanlig uppfattning att den förhindrar organisationerna på arbetsmarknaden att ta det samhällsekonomiska ansvar de egentligen skulle vilja.

Synpunkterna på förändringar av förhandlingssystemet i debatten skiljer sig emellertid kraftigt åt. Från LO-håll och från den socialdemokratiska regeringen framhålls ofta att en ökad samordning skulle göra det lättare att hålla nere de totala löneökningarna. Från arbetsgivarhåll argumenteras däremot för mer decentralisering och lokal anpassning av lönebildningen.

Direkta och indirekta spridningseffekter av lönehöjningar

Kopplingen mellan olika grupper

De flesta organisationsledningar uppfattar uppenbarligen relativlönen i förhållande till andra organisationers medlemmar som central för de egna medlemmarnas välfärd. Den egna gruppen får inte halka efter. I den mån andra grupper löneökningar utlöser konsumentpris- eller skatteökningar, måste nominallönerna för den egna gruppen dessutom öka för att reallönen efter skatt inte ska falla. Via dessa *direkta lönespridningseffekter* tenderar löneökningar för en grupp att utlösa löneökningar också för andra grupper.

Löneökningar för en grupp kan emellertid också påverka arbetskraftsefterfrågan för andra grupper och därmed också *indirekt* deras löner. Ett exempel är arbetare och tjänstemän: arbetsuppgifterna är i regel så olika att möjligheterna att ersätta tjänstemän med arbetare och vice versa är små. I så fall kommer en löneökning för tjänstemännen i ett företag som innebär högre priser och därmed sämre avsättning för företagets produkter att leda också till minskad efterfrågan på arbetare. Detta tenderar att hålla nere arbetarlönerna. Stiger däremot lönerna generellt för de anställda i ett företag som därmed tvingas höja sina priser och förlorar marknadsandelar till sina konkurrenter, så kommer arbets-

kraftsefterfrågan i stället att öka i konkurrentföretagen. Detta tenderar att utlösa löneökningar också hos dem.

Samordning eller decentralisering

Rent allmänt gäller att löntagarorganisationerna alltid har större möjligheter att uppnå sina organisationspolitiska mål om de samordnar sitt agerande. Skälet är helt enkelt att hänsyn då kommer att tas till hur enskilda gruppers agerande påverkar också andra löntagargrupper. Huruvida detta är en för- eller nackdel för samhällsekonomin som helhet är emellertid inte självklart.

En samordning är särskilt fördelaktig när de direkta lönespridningseffekterna är starka och när en löneökning för en grupp leder till minskad sysselsättning också för andra grupper. I avsaknad av samordning kommer då enskilda organisationer att belasta andra organisationers medlemmar med en del av kostnaderna för de egna löneökningarna. Detta torde gälla exempelvis förhållandet mellan LO och PTK. Här skulle en ökad samordning förmodligen bidra till en lägre lönenivå, eftersom detta är i båda organisationernas intresse. Detsamma gäller förhållandet mellan privat- och offentliganställda, där de direkta lönespridningseffekterna uppenbarligen är starka.

Leder däremot en löneökning för en grupp till ökad arbetskraftsefterfrågan för andra, kan resultatet av att varje grupp förhandlar var för sig bli en lägre total lönenivå än vid samordning. Risken att förlora arbetstillfällen till andra grupper utgör då en broms på de egna löneökningarna, som elimineras av en samordning. Detta är ett argument för att bransch(förbunds-)visa förhandlingar på LO-SAF-området skulle kunna verka dämpande på lönekraven.

Vill man i syfte att få större relativlöneflexibilitet decentralisera förhandlingarna, är emellertid ytterligare decentralisering av förhandlingarna på LO-SAF-området ner till företagsnivå förmodligen att föredra framför branschvis decentralisering. Det är på företagsnivå som kraftiga bromsande krafter på löneutvecklingen uppkommer till följd av konkurrensen mellan olika företag i samma bransch. Löne- och prisökningar i det egna företaget leder snabbt till marknadsandelsförluster och därmed till minskad sysselsättning i det egna företaget. Till detta kommer att effekten av en eventuell ackommodationspolitik på den egna gruppens sysselsättning blir så svag att den enskilda gruppen helt kan bortse från att dess agerande skulle kunna tänkas utlösa ekonomisk-politiska reaktioner från statsmakternas sida.

Fördelar med samordning

Argument för branschvisa förhandlingar

*Offentliga arbetsgivare
förhandlar med
väljarkåren*

*Större kommuner och
offentliga myndigheter
bör förhandla själva*

*Samordning
offentliga-privata
arbetsgivare*

Den offentliga sektorn

Inom den offentliga sektorn är förhandlingarna starkt centraliserade med starka samverkande centrala arbetsgivarorganisationer (Statens Arbetsgivarverk, Kommun- och Landstingsförbunden). Här är huvudproblemet snarast politiskt: genom att politikerna de facto förhandlar med en stor del av väljarkåren i ”en klump”, minskar sannolikheten att man ska våga hålla emot lönekraven tillräckligt. ”Cash limits” som berör hela den offentliga sektorn riskerar att inte bli trovärdiga. I samma riktning verkar det faktum att nästan hela samhällsservicen riskerar att beröras vid konflikter.

Arbetsgiversidan skulle stärkas om större kommuner och offentliga myndigheter fick förhandla själva, så att varje förhandling kom att beröra en mindre del av väljarkåren och en mindre del av samhällsservicen. Vi tror att incitamenten att hålla emot löneökningar blir större om förhandlingarna i högre grad förs av dem som har direkt ansvar för den offentliga verksamheten på olika områden och inte av anonyma centrala arbetsgivarorgan. Med strikta ”cash limits” skulle varje enskild offentlig arbetsgivare tvingas till en direkt avvägning mellan löneökningar och verksamhetens reala omfattning. På motsvarande sätt skulle löntagarsidan tvingas väga löner mot sysselsättning på decentraliserad nivå. En ytterligare fördel med mer decentraliserade förhandlingar på den offentliga sidan är att en marknadsanpassning av lönerelationerna skulle framstå som mer naturlig.

Samtidigt skulle det sannolikt vara fördelaktigt med större samordning mellan offentliga och privata arbetsgivare i många fall. På så sätt skulle mer av marknadstänkande komma in också i avtalsförhandlingarna på den offentliga sidan.

Förändringar av förhandlingssystemet

Om man försöker bedöma det nuvarande förhandlingssystemet utifrån dessa perspektiv är det lätt att peka på grundläggande brister. Det kännetecknas av både för litet och för mycket samordning. Bristen på samordning mellan tjänstemän och arbetare respektive privat- och offentliganställda tenderar att höja lönenivån. Samtidigt bedrivs förhandlingarna så centralt att de stora organisationerna lätt kan bevaka varandra. Detta leder till starka ”avundsjukeeffekter”. Inom såväl den privata som den offentliga sektorn är förmodligen decentraliseringen inte tillräckligt långt driven. Först när man kommer ner på företagsnivå i den privata

sektorn uppkommer starkare bromsande effekter. Detsamma gäller vid en decentralisering i den offentliga sektorn. Detta talar för att ett bättre förhandlingssystem kräver genomgripande förändringar av den svenska modellen: å ena sidan *decentralisering* till lägre nivåer inom såväl den privata som den offentliga sektorn, å andra sidan mer av *samordning mellan* olika grupper på dessa lägre nivåer.

Konkret skulle förändringar i denna riktning kunna ta sig följande uttryck.

- Låt större företag förhandla själva med sina fackklubbar om lönerna utan inblandning från de centrala organisationerna på vare sig bransch- eller central nivå.
- Sträva efter samordning av avtalsförhandlingarna inom företagen mellan arbetarnas och tjänstemännens fackklubbar.
- Låt större kommuner och offentliga myndigheter förhandla själva med sina anställda.
- Låt de offentliga myndigheter och statliga företag som vill förhandla tillsammans med privata arbetsgivare.

Självfallet kommer ett sådant nytänkande som hotar etablerade maktintressen att möta ett kompakt motstånd från "etablissemangen" i arbetsmarknadsorganisationerna, liksom alla andra förslag till reformer av lönebildningen.

Källor

- Björklund, A och Holmlund, B, "Arbetslöshetsersättningen i Sverige — motiv, regler och effekter" i *Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar*, Liber, Stockholm 1984
- Calmfors, L, Holmlund, B, Lindbeck, A, Lundgren, N och Ysander, B-C, *Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering*, Sparfrämjandets förlag, Stockholm 1985
- Calmfors, L, "Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Stability — An Introduction", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985
- Calmfors, L och Horn, H, "Classical Unemployment, Accommodation Policies and the Adjustment of Real Wages", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985

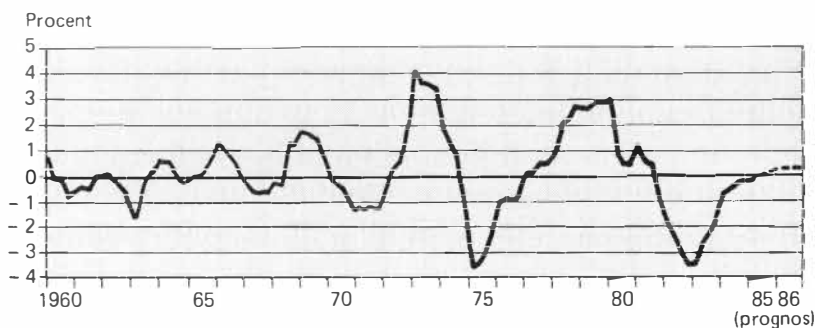
- Carruth, A och Oswald, A, *A Test of a Model of Trade Union Behaviour: The Coal and Steel Industries in Britain*, stencil, University of Kent och University of Oxford 1985
- Driffill, J, "Macroeconomic Stabilization Policy and Trade Union Behaviour as a Repeated Game", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985
- Farber, H S, *The Analysis of Union Behaviour*; stencil, MIT 1984
- Forslund, A, *Fackföreningar, löner och sysselsättning i Sverige 1963—83*, stencil, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet 1985
- Gylfason, T och Lindbeck, A, *The Macroeconomic Consequences of Endogenous Governments and Labor Unions*, Seminar Paper No 232, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet 1983
- Gylfason, T och Lindbeck, A, "Union Rivalry and Wages", *Economica*, maj 1984
- Hersoug, T, "Forbundsvis versus samordnede oppgjør-hvem har fordeler", *Sosialøkonomen* nr 3, 1983
- Hersoug, T, "Workers versus Government — Who Adjusts to Whom?", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985
- Holmlund, B och Ysander, B-C, "Skattebaserad inkomstpolitik — principer och problem", *Ekonomisk Debatt* nr 6, 1983
- Oswald, A, "Wage Determination in an Economy with Many Trade Unions", *Oxford Economic Papers* No 3, 1979
- Oswald, A, *Trade Unions and the Welfare Economics of Wages and Incomes Policy*, stencil, Oxford University och Princeton University 1984
- Oswald, A, "The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985
- Pencavel, J, "Wages and Employment under Trade Unionism: Microeconomic Models and Macroeconomic Applications", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985
- Rødseth, A, *Centralized Unions and Macroeconomic Policy: A Note*, stencil, Sosialøkonomisk Institut, Universitetet i Oslo 1985
- Sachs, J, *High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications*, uppsats till SAFs arbetslöshetsseminarium, Yxtaholm, sept 1985
- Söderström, H Tson, "Union Militancy, External Shocks and the Accommodation Dilemma", *The Scandinavian Journal of Economics* No 2, 1985

9 Världsekonomin 1986: Tillväxt med frågetecken

*Ovanligt lång
konjunkturuppgång*

Den konjunkturåterhämtning som inleddes i industriländerna under 1982 har fortsatt i avtagande takt under 1985 och är därmed inne på sitt fjärde år. Jämfört med tidigare konjunkturuppgångar är detta en ovanligt lång period — endast återhämtningen 1975—79 efter den första oljekrisen varade längre. För OECD-området som helhet har det emellertid varit en relativt svag återhämtning: i förhållande till den långsiktiga trenden har tillväxten i BNP varit blygsam (se figur 9.1).

Figur 9.1
Konjunkturutvecklingen i
de sju¹ stora OECD-
länderna.



Figuren visar den procentuella avvikelsen från genomsnittstrenden för BNP:s utveckling.

¹ USA, Kanada, Japan, Frankrike, Storbritannien, Västtyskland och Japan.

Källa: OECD

Geografisk obalans

Karaktäristiskt för denna konjunkturuppgång har också varit en kraftig geografisk obalans. Tillväxten i Europa har bara varit hälften så snabb som den i USA. Obalansen har varit särskilt markant på efterfrågesidan där USA har stått för 70 procent av efterfrågetillväxten inom OECD-området mot normalt 40 procent som är USA:s andel av OECD-ländernas samlade produktion. I Västeuropa har det följaktligen främst varit nettoexporten som har hållit uppe tillväxten, medan den inhemska efterfrågan, i all synnerhet den privata konsumtionen, har utvecklats mycket långsamt.

Ett förändrat konjunkturmönster

Bakom denna obalans i konjunkturutvecklingen ligger stora skillnader i stabiliseringspolitisk strategi. Finanspolitiken i Västeuropa och Japan har främst varit inriktad på att få ned de stora underskotten. Den har därför haft en klart deflationistisk effekt på ekonomin. Nedskärningen av budgetunderskotten påbörjades i de stora västeuropeiska länderna redan under recessionen i början på 1980-talet och har sedan fortsatt under den nuvarande expansionsfasen, vilket har resulterat i att flera av dessa länder idag har strukturella överskott i sina offentliga finanser.

I USA har ett viktigt mål för den ekonomiska politiken varit att stimulera utbudssidan i ekonomin. Detta har bl a tagit sig uttryck i stora skattesänkningar, som haft en stimulerande effekt även på ekonomins efterfrågesida. Finanspolitiken har resulterat i ett stort strukturellt underskott i den federala budgeten. Den amerikanska penningpolitiken har däremot varit relativt stram vilket resulterat i en lägre inflation och högre realränta än Europa. Räntedifferensen tillsammans med ett ökande förtroende för den amerikanska ekonomin får anses som de huvudsakliga drivkrafterna bakom det kraftiga privata kapitalinflöde till USA som orsakade apprecieringen av dollarn med ca 50 procent (handelsvägt) mellan januari 1980 och februari 1985.

Kombinationen av snabbare efterfrågetillväxt och försämrad konkurrenskraft har resulterat i en kraftig försämring av den amerikanska bytesbalansen. Så har t ex importen till USA under de två senaste åren vuxit med 45 procent i volym, vilket är den snabbaste importökning som har registrerats under efterkrigstiden. En beräkning från OECD anses visa att av den totala försämringen i den löpande bytesbalansen på 150 miljarder dollar mellan 1981 och 1985 skulle ca 80 miljarder bero på skillnaden i tillväxttakt och ca 50 miljarder på dollaruppgången. Restande del hänförs huvudsakligen till ett försämrat räntenetto då USA:s nettofordran på utlandet minskat och förbytt till en skuld.

USA:s försämrade bytesbalans motsvaras av förbättringar för andra länder. Framförallt är det Japan som har förbättrat sin bytesbalans och idag har ett överskott, vilket som andel av BNP är lika stort som USA:s underskott, 3,5 procent. Men även Västeuropa, som vände från underskott till överskott 1983, har fortsatt att förbättra sin externa balans under 1984 och 1985. Det är i synnerhet den västtyska ekonomin som fått draghjälp av exporten; Västtyskland har idag ett överskott i sin bytesbalans på 3 procent av BNP.

Den nuvarande konjunkturuppgången skiljer sig påtagligt från tidi-

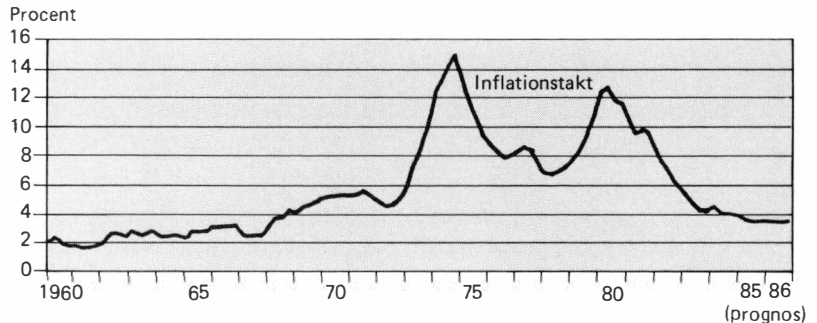
USA har underskott i federala budgeten . . .

. . . och i bytesbalansen . . .

. . . som balanseras av bl a Japan

gare genom att den ekonomiska politiken under hela uppgångsfasen i både Europa och USA framför allt inriktats på att få ned inflationstakten. De senaste fem åren har också varit den längsta sammanhängande perioden med avtagande inflationstakt under hela efterkrigstiden (se figur 9.2). Arbetslösheten har samtidigt legat kvar på en oförändrat hög nivå i OECD-länderna som helhet. Konjunkturåterhämtningen i Europa förmådde bara dämpa ökningstakten i arbetslösheten. Den betydligt snabbare tillväxten i USA bidrog däremot till att få ned arbetslösheten från sin toppnotering på drygt 10 procent till idag 7,3 procent.

Figur 9.2
Inflationen i de sju¹ stora
OECD-länderna.



Konsumentprisindex, procentuell förändring från föregående år.

¹ USA, Kanada, Japan, Frankrike, Storbritannien, Västtyskland och Japan.

Källa: OECD

Ingen typisk högkonjunktur

De tidigare typiska dragen för en högkonjunktur, stigande inflations- takt och fallande arbetslöshet, är således inte utmärkande för OECD- länderna idag. Det finns inte heller några tendenser att strama åt den ekonomiska politiken ytterligare. 1985 innebar dock en klar uppbroms- ning av tillväxttakten i OECD-området och prognosen för 1986 tyder på en fortsatt långsam tillväxt. OECD:s prognoser sammanfattas i tabell 9.1.

Fortsatt låg tillväxt i USA

USA bakom den låga tillväxten

Avmattningen inom OECD 1985 förklaras av utvecklingen i USA där tillväxten bara nådde upp i drygt 1 procent under första halvåret. Upp- bromsningen förklaras främst av en ytterligare försämring av nettoex- porten och en nedgång i lagerinvesteringarna. Den inhemska efterfrågan fortsatte att växa i en snabbare takt än produktionen, vilket ytterligare vidgade gapet mellan resursförbrukning och produktion i USA. Indu-

Tabell 9.1

**Utvecklingen under 1983
och 1984 samt en prognos
för 1985 och 1986.**

	1983	1984	1985	1986
BNP-tillväxt, procent				
USA	3,7	6,8	2,5	3,0
Japan	3,4	5,8	5,0	3,8
OECD Europa	1,2	2,4	2,3	2,5
OECD totalt	2,7	4,9	2,8	3,0
Arbetslöshet, procent				
USA	9,5	7,5	7,3	7,3
Japan	2,7	2,7	2,5	2,8
OECD Europa	10,2	10,7	11,0	11,3
OECD totalt	8,8	8,4	8,5	8,5
Inflation, procent				
USA	3,7	3,2	3,3	3,5
Japan	1,6	2,1	2,5	1,5
OECD Europa	8,4	8,1	7,3	6,5
OECD totalt	5,4	5,0	4,8	4,5
Bytesbalans, miljarder dollar				
USA	-40,8	-101,5	-135	-155
Japan	20,8	35,0	48	58
OECD Europa	3,1	10,5	19	33
OPEC	-20,3	-19,1	- 15	- 11
Icke oljeproducerande u-länder				
	-36,9	-20,4	- 29	- 36
Totalt (statistiskt fel)	-68,9	-92,4	-112	-111

Källa: OECD

stripproduktionen, som drabbats hårt av USA:s försämrade konkurrenskraft, ökade inte alls. Utvecklingen i riktning mot en ”tudelning” av den amerikanska ekonomin mellan en expansiv och dynamisk tjänstesektor och en tillbakapressad konkurrensutsatt tillverkningsindustri fördjupades därmed. Under senare delen av 1985 blev tillväxten åter något snabbare, men för hela året blev tillväxten väsentligt långsammare än under 1984: 2,5 procent jämfört med 6,8 procent.

Finanspolitiken i USA hade, mätt som förändringen i det strukturella budgetunderskottet, en expansiv effekt på ekonomin under 1985 och kommer att ha det även under 1986. De budgetplaner som nu föreligger i den amerikanska kongressen kommer inte, om de genomförs, att innebära någon mer påtaglig åtstramning av statsfinanserna under 1986. Mycket talar för att den fortsatt låga inflationen och även penningpoliti-

*Ingen åtstramning i
USA under 1986*

ken kommer att verka stimulerande på ekonomin framöver. Den amerikanska centralbankens agerande kommer att påverkas av att många amerikanska banker befinner sig i en utsatt position genom stora lån till det krisdrabbade amerikanska jordbruket och till u-länder med svag återbetalningsförmåga. En räntehöjning skulle förvärra deras situation. Penningpolitiken har även, bl a som ett resultat av den sk G5-överenskommelsen i september, kommit att inriktas på att bringa ned dollarkursen och har därmed givits en mer expansiv inriktning.

Utvecklingen av hushållens inkomster och skuldsättning ger emellertid inte utrymme för någon större ökning av den privata konsumtionen under 1986. Vidare kommer företagen sannolikt att vara tveksamma till investeringar i utbyggd kapacitet eller lager på grund av en vikande hemmaefterfrågan och en utsatt konkurrensposition. Det finns därför skäl att anta att den nedväxling till en lägre tillväxttakt i USA som vi sett under 1985 kommer att bestå under 1986. OECD:s prognos är en tillväxt på 3,0 procent.

Den obalans i världsekonomin som det stora amerikanska bytesbalansunderskottet är uttryck för kan inte bli bestående på längre sikt. Redan idag har världens rikaste nation förvandlats till en nettolåntagare och ett fortsatt underskott av den nuvarande storleken skulle så småningom tvinga fram en kraftig nedskärning av den inhemska konsumtionen för att klara räntebetalningarna. Ett underskott på 150 miljarder dollar innebär att USA varje år lånar upp nästan 10 procent av den övriga världens samlade bruttosparande. Frågan är hur länge den internationella kapitalmarknaden är beredd att förse USA med kredit i den omfattningen utan att det skapas en ytterligare press nedåt på dollarkursen.

Under 1985 utjämnades tillväxttakten mellan USA och Västeuropa. Den strama penningpolitiken i USA och Japan har också lett till att räntedifferensen gentemot USA utjämnats. Båda dessa faktorer ligger bakom det fall i dollarkursen som kunde noteras under loppet av 1985, i december var dollarkursen ca 25 procent lägre än toppnoteringen i februari. Detta talar för en förbättring av den externa balansen i USA. Men det är en långsam anpassningsprocess. Som en tumregel kan sägas gälla att en effektiv depreciering av dollarn med 10 procent skulle förbättra den amerikanska bytesbalansen med ca 20 miljarder dollar på två år vid oförändrad aktivitet i USA och omvärlden. Om tillväxten i USA relativt den i omvärlden reduceras med 1 procentenhet varje år i fyra år skulle detta, allt annat lika, förbättra bytesbalansen med 40—50 miljarder dollar. För 1986 förutspås emellertid en fortsatt försämring av storleksord-

*OECD-tillväxt på
3 procent*

*Dollarn har en lång
anpassningsprocess
framför sig*

ningen 20 miljarder dollar främst på grund av att den under flera år ackumulerade försämringen av konkurrenskraften ännu inte värkt ut och den s k j-kurveffekten (en depreciering leder på grund av fördyringen av importen initialt till en försämring av bytesbalansen innan effekterna på export- och importvolym uppstår).

*Inhemsk efterfrågan
börjar ta fart*

Konsolidering av tillväxten i Europa

Som helhet innebar 1985 en konsolidering av konjunkturåterhämtningen i Europa. Den moderata tillväxttakt, som tidigare burits upp till stor del av exporten, börjar nu få stöd av den inhemska efterfrågan. En viss investeringsuppgång har kunnat noteras och den privata konsumtionen förutspås öka eftersom hushållens disponibla inkomster stiger snabbare än den fortfarande fallande inflationen.

Däremot kommer en fortsatt moderat tillväxt inte att få något stöd från den ekonomiska politiken. Samtliga större europeiska länder planerar en fortsatt neddragning av budgetunderskotten, vilket kommer att ha en kontraktiv effekt på ekonomin. Penningpolitiken var stram under 1985, ökningstakten i penningmängden avtog och nominalräntorna sjönk inte lika snabbt som inflationen, vilket innebar höjda realräntor. Möjligheterna att lätta på penningpolitiken under 1986 är i hög grad beroende av utvecklingen av den amerikanska räntan och dollarkursen.

*Västeuropas bytesbalans
förbättras*

Sammantaget beräknas detta resultera i en tillväxt 1986 som ligger på samma nivå som den 1985, dvs 2—2,5 procent. Denna måttliga tillväxttakt och en gynnsam konkurrenskraft medför att Västeuropas sammanlagda bytesbalans kommer att förbättras även under 1986, men i en långsammare takt. Arbetslösheten beräknas öka något medan inflationen fortsätter att sjunka.

För de västliga industriländerna tillsammans är prognosen en tillväxt på 2,8 procent, en inflation på 4,7 procent och en arbetslöshet på 8,6 procent. Det finns emellertid några faktorer som utgör hot mot denna fortsatta återhämtning. Vi ska fortsättningsvis diskutera tre sådana hot: inflationsrisker, u-ländernas skuldcris och protektionismen.

Inflationens framtid

Som nämnts ovan har inflationen i västvärlden under denna konjunkturuppgång uppvisat ett annat mönster än tidigare. Frågan är om det finns risker för att prisstegringstakten åter ska börja stiga och föranleda en ytterligare åtstramning av politiken.

Råvarupriserna inflationskälla

En tänkbar inflationskälla är råvarupriserna. Dessa är dock för närvarande fallande. Efterfrågan på råvaror har varit relativt låg som en följd av dels den måttliga tillväxttakten, dels en ovilja att bygga upp lager till följd av det höga ränteläget. Priserna på råvaror exklusive olja låg 1986 i genomsnitt 10 procent lägre än 1984. Det mesta tyder på att råvarupriserna kommer att ligga kvar på denna nivå även under 1986. OECD-ländernas konsumtion av olja sjönk under 1985 trots ökningen i ekonomisk aktivitet. Oljepriset uttryckt i dollar sjönk något och ännu mer uttryckt i lokala valutor eftersom dollarn samtidigt föll. Oljemarknaden beräknas förbli fortsatt svag under 1986.

Svag oljemarknad 1986

En fallande dollarkurs bidrar till att höja inflationstakten i USA. Men samtidigt sänker den inflationstakten i Europa och Japan och torde därför ha en neutral effekt på OECD-området i sin helhet. Om dollardeprecieringen inte sker alltför snabbt, kommer inflationstakten i USA förmodligen inte att stiga i någon nämnvärd omfattning eftersom den inhemska prisstegringstakten förefaller vara i avtagande.

I det traditionella konjunkturmönstret innebar högkonjunktur att det lätt uppstod brist på produktionsresurser, vilket skapade inflationsimpulser. Idag tycks det emellertid fortfarande finnas en ledig kapacitet att växa i innan flaskhalsproblemen blir påtagliga.

Fortsatt hög arbetslöshet i Europa . . .

Mest påtagligt är detta när det gäller arbetskraften, där den fortsatta höga arbetslösheten tyder på stora outnyttjade resurser. Idag är arbetslösheten särskilt i Europa så stor att det knappast finns anledning att tro att brist på arbetskraft skulle kunna utgöra en restriktion på produktionsstillväxten, trots snedvridna lönerelationer och bristande smidighet på arbetsmarknaden. Beräkningar som har gjorts visar att arbetslösheten även i USA ligger över den nivå under vilken löne- och prisökningar tenderar att accelerera (den s k NAIRU — non-accelerating rate of unemployment). Dessutom finns tecken på att NAIRU i USA håller på att sjunka. I Europa ligger arbetslösheten en bra bit över NAIRU, vilket bevisas av att lönestegringstakten fortfarande avtar i flertalet länder. Risken för en löneinflation förefaller således liten även om efterfrågan växer i en takt som kan sänka de nu höga arbetslöshetstalen i flertalet europeiska länder.

. . . men visst hopp om nedgång finns

Under de senaste åren har den återhållsamma löneutvecklingen i de flesta västländer inneburit att reallönerna stigit långsammare än produktiviteten, något som bidragit till att öka lönsamheten inom näringslivet. Men samtidigt har realräntan på rent finansiella placeringar legat ovanligt högt så att skillnaden mellan avkastningen på reala respektive

finansiella investeringar varit sammanpressad och ibland negativ. Detta har verkat dämpande på investeringsbenägenheten.

I USA har den snabba efterfrågetillväxten samt vinstuppgången neutraliserat de höga realräntorna och investeringsaktiviteten har varit hög. I Europa har investeringarna vuxit långsamt jämfört med tidigare konjunkturuppgångar men har ändå i förhållande till tillväxttakten i produktionen legat på en relativt hög nivå, vilket kan tyda på att flaskhalsar i produktionen uppkommit redan vid låga nivåer på det totala kapacitetsutnyttjandet.

En OECD-beräkning visar att produktionskapaciteten under de tre senaste åren byggts ut i en årlig takt på 3,5 procent i USA och på 2 procent i Västeuropa. Denna utbyggnadstakt bör vara tillräcklig för att den prognosticerade efterfrågetillväxten, som ju är ganska svag, inte ska driva upp kapacitetsutnyttjandet till inflationsskapande nivåer.

Fortsatt låg inflation

Sammantaget pekar dessa faktorer på en fortsatt låg inflationstakt under de kommande åren. Några politiska förutsättningar för att söka åstadkomma tillfälliga förbättringar i sysselsättningsläget genom att ge upp kampen med inflationen synes heller inte föreligga. Vår omvärld förefaller därför komma att präglas av en hög grad av prisstabilitet under resten av 1980-talet.

Skuldkrisen förvärras

Bilden av u-ländernas ekonomiska situation har under de senaste åren helt dominerats av skuldkrisen. De enorma skulder som vissa u-länder dragit på sig utgör ett hot mot det internationella finansiella systemet. Men skuldbördan lägger också en restriktion på dessa länders förmåga att upprätthålla sin importefterfrågan. Fortsatta reduktioner av importen utöver vad som redan skett riskerar att skapa en social oro och försvårar en långsiktig uppbyggnad av dessa länders produktionsförmåga. Men en kraftig importreduktion skulle också utgöra en broms på den ekonomiska utvecklingen inom OECD-området. De icke-oljeproducerande u-ländernas samlade import motsvarade 1984 nästan en fjärdedel av världens totala export, vilket är en andel av samma storleksordning som USA:s.

*U-ländernas svaga
import påverkar OECD*

I föregående års konjunkturårsrapport konstaterade vi att u-ländernas skulder hittills kunnat behandlas i huvudsak som ett likviditetsproblem men att det ställdes höga krav på den fortsatta utvecklingen i världsekonomin för att det inte skulle övergå till ett soliditetsproblem,

dvs till att hota u-ländernas långsiktiga återbetalningsförmåga.

De senaste åren har inneburit en förbättring av läget genom att u-ländernas bytesbalansunderskott sjönk från 65 miljarder dollar 1982 till 24 miljarder 1984. Denna utveckling berodde delvis på en neddragning av importen men främst på en ökad export till industriländerna, speciellt USA. Det är också tillväxttakten i OECD-länderna som förefaller vara den centrala faktorn för den fortsatta utvecklingen av skuldskrisen. Ränteläge och dollarkurs har också betydelse, men en kalkyl från OECD-sekretariatet visar att en reduktion av tillväxten inom OECD med en procentenhet bara kan kompenseras av en nedgång av räntan på hela 5 procentenheter.

U-ländernas bytesbalansunderskott stiger åter

Under 1985 vändes därför den positiva utvecklingen och u-ländernas bytesbalansunderskott började återigen att stiga och kommer sannolikt att fortsätta stiga även under 1986 — prognosen är ett underskott på 33 miljarder dollar. Orsaken är förutom en långsammare tillväxt i OECD och fortsatt höga räntor, att de för u-länderna så viktiga råvarumarknaderna utvecklats svagt. Det är av central betydelse att västvärldens ekonomier inte tappar ytterligare i tillväxt och kommer in i en recession under 1986—87. Då skulle skuldskrisen riskera att komma in i en akut fas, svårare än den vi upplevde under 1982 då Mexico tvingades inställa sina betalningar. Allvaret i situationen framkom även vid det senaste årsmötet i IMF där de ledande västländerna enades om att ställa mer kapital till förfogande för u-länderna. Strävan att tvinga ned den höga dollarkursen och ränteläget ska också ses i detta sammanhang.

Situationen allvarlig!

Tilltagande protektionism

Efter en i det närmaste total stagnation under de första åren på 1980-talet började världshandeln att växa igen under 1983 och nådde 1984 upp i en tillväxttakt på 9 procent, vilket är den snabbaste tillväxten av det internationella handelsutbytet sedan 1976. Det var främst handeln mellan USA, Japan och Västeuropa som bidrog till handelstillväxten 1984, en återspeglning av USAs starka importökning som motsvarade två tredjedelar av världens totala importökning mot normalt en tredjedel. Det är påtagligt hur svagt handeln mellan de europeiska länderna utvecklades under denna konjunkturuppgång jämfört med tidigare (se tabell 9.2).

Världshandeln växte 1983 och 1984 . . .

. . . men tillväxttakten halverades 1985

1985 halverades världshandelstillväxten, och världshandeln beräknas växa i en ännu långsammare takt, ca 4 procent, under 1986. Det är i förs-

Tabell 9.2

Andelar av världshandelns ökning.

	1968	1976	1984
Handel inom Nordamerika	11,0	5,9	17,2
Handel inom Västeuropa	28,6	27,7	7,2
Handel mellan Västeuropa, Nordamerika och Japan	19,6	12,4	34,6
Handel mellan i-länder och u-länder	24,5	35,8	21,9
Handel mellan u-länder	2,6	5,9	3,3
Handel inom Öststaterna	6,8	3,1	4,7
Övrig handel	7,0	9,2	11,1
Totalt	100,0	100,0	100,0

Källor: GATT, EFTA

Tabell 9.3

Tillväxt av världens handel och produktion 1963—84, genomsnittlig årlig procentuell förändring i volym.

	1963/73	1973/83	1980	1981	1982	1983	1984
Export							
totalt	9	2,5	0,5	1	—3	3	9
bearbetade varor	11,5	4,5	5	4	—2	5	12
Produktion							
totalt	6	3	0,5	1	—2	2	5,5
bearbetade varor	7,5	2,5	0,5	0,5	—2	3,5	7,5

Källor: GATT, EFTA

ta hand *inom* OECD-området som handeln växer långsammare.

Under perioden 1963—73 låg världshandelns genomsnittliga tillväxttakt 3 procentenheter över produktionens genomsnittliga tillväxttakt, medan den betydligt långsammare produktionsutvecklingen 1973—83 kombinerades med en än långsammare handelstillväxt (se tabell 9.3).

Utvecklingen under 1984 och i viss mån under 1985 skulle kunna tolkas som en återgång till 1960-talsmönstret. Men om de protektionistiska tendenser som under de senaste åren blivit allt tydligare inte bryts kommer handelsutbytet mellan länder inte att kunna spela den tillväxtfrämjande roll det gjorde före 1973. Tvärtom är kanske protektionismen det allvarligaste hotet mot en fortsatt återhämtning i världsekonomin.

Protektionismen är det allvarligaste hotet

Det är mycket svårt att få en överblick över handelshindrens omfattning idag. Det traditionella handelshindret — tullar — får en allt mindre betydelse. Tullsatserna har i allmänhet reducerats. Det är istället de s k icke-tariffära handelshindren som vuxit i omfattning: importkvoter, ”frivilliga” exportbegränsningar, skärpta ursprungsregler, strikta krav på viss standard, direkta subventioner till inhemsk industri osv.

En del beräkningar visar att de produktgrupper som är föremål för icke-tariffära handelshinder 1983 motsvarade 30 procent av den totala förbrukningen av bearbetade varor inom OECD, en uppgång från 20 procent 1980. Av handeln med alla typer av varor, dvs även inklusive jordbruksvaror, är idag ca 50 procent föremål för reglering av något slag mot ca 40 procent 1974. Dessa mått lider dock av den uppenbara bristen att ju effektivare handelshindren är att förhindra handel desto mer underskattas deras betydelse.

Ersättningen av generella importbegränsningar med icke-tariffära handelshinder innebär ökad diskriminering — handelshindren påverkar inte längre alla exportörer lika. Bilateral överenskommelser utanför ramen för GATT har också blivit allt vanligare. En uppskattning visar att kostnaden för gränskontrollen i samband med import uppgår till mellan 2 och 6 procent av de importerade varornas värde.

De flesta studier tyder på att trenden mot ett liberalare handelsutbyte har brutits och vänts i sin motsats under det senaste halvdecenniet. Handeln med de varugrupper som är föremål för handelshinder har också utvecklats långsammare än handeln i övrigt, vilket är en indikation på att handelshindren verkligen har en reell påverkan.

Handelshinder gör att det pris som konsumenten får betala för en vara blir högre än vid frihandel. Tabell 9.4 visar en uppskattning av stor-

50 procent av handeln regleras

Bilateral överenskommelser allt vanligare

Konsumenten får betala

Tabell 9.4
**Uppskattade tull-
ekvivalenter (handels-
hinder omräknade till tull-
satser).**

Procent	USA	EG	Japan
Bearbetade varor			
Textilier	68	59	13
Järn och stål	35	43	8
Kläder	79	59	18
Skor	9	27	16
Jordbruksvaror			
Kött	46	118	328
Spannmål	20	81	175
Socker	27	31	44

Källor: IMF, EFTA

leken på de ”kilar” som handelshinder av olika slag skapar mellan frihandelspris och det faktiska pris som konsumenten möter. Det är uppenbart fråga om stora välfärdsförluster för konsumenterna. Den allvarligaste effekten av ett gränsskydd är dock att det hämmar en långsiktig strukturell anpassning av ekonomin. Produktionsfaktorerna kommer att hållas kvar i sektorer där de tekniskt och ekonomiskt är mindre effektiva. Pris- och kvantitetssignaler från marknaden störs och osäkerhet skapas om framtida handelsmöjligheter, relativa kostnader och efterfrågan, vilket håller nere investeringsviljan. Resultatet blir en lägre tillväxt av både produktivitet och produktionsvolym.

Olika drivkrafter bakom protektionismen

Drivkrafterna bakom den protektionistiska vägen förefaller vara olika i USA och Västeuropa. I USA är det främst makroekonomiska förhållanden — en hög dollarkurs och en kraftig importökning, dvs faktorer som berör hela den konkurrensutsatta sektorn, som är de huvudsakliga drivkrafterna, medan det i Västeuropa snarare är ”mikroekonomiska” faktorer som kan knytas till svårigheter med anpassningen av den industriella strukturen som är den främsta orsaken.

Idag är den reala dollarkursen 35 procent högre än den var 1981. Det är uppenbart att det är utomordentligt svårt för många branscher att anpassa sig till en konkurrenskraftsförlust av den storleken, i synnerhet för de branscher som tillverkar standardiserade produkter. Den s k importpenetrationen, importens andel av marknaden, har också ökat dramatiskt för många branscher — klädes-, sko-, järn- och stål- och bilbranschen har idag lika hög importpenetration i USA som inom EG.

Det är mot den bakgrunden inte svårt att förklara förslag i kongressen som att införa en 25-procentig generell importavgift eller att lägga en skatt på kapitalinflödet för att få ned dollarkursen. Hittills har sådana vitt omfattande förslag inte fått ett tillräckligt stöd, men det är en av många politiker omfattad åsikt att åtgärder måste vidtas på handelspolitikens område eftersom andra länder inte anses konkurrera på ”rättvisa” villkor. President Reagans svar på dessa krav har varit dels samarbete med andra länder i fråga om interventioner på valutamarknaden för att få ned dollarkursen, dels en hårdare övervakning av ”ojusta” konkurrensmetoder, vilket bl a svensk stålindustri fått erfaras. Men presidentens allmänna hållning är klart anti-protektionistisk.

Reagan dock anti-protektionistisk

Protektionismen i Europa hänger nära ihop med de svårigheter vissa branscher som varvs-, stål- och gruvnäringarna har hamnat i genom en hårdare internationell konkurrens samtidigt som den höga arbetslösheten gör en omflyttning av arbetskraften svår — alternativet till ett ”skyd-

dat” jobb är ofta inget jobb alls. De skyddade branscherna i Europa är i stort sett desamma som i USA, vilket kan tolkas som att hela västvärlden har ett gemensamt strukturproblem. I Västeuropa subventioneras dock krisbranscherna i en helt annan utsträckning än i USA.

Det finns två svårigheter i bemötandet av protektionistiska förslag. Den ena är att de ekonomiska förlusterna av handelshinder sprids över alla konsumenter och därför är svåra att urskilja, medan vinsterna är påtagliga och koncentrerade till vissa grupper vars intressen är lättare att organisera än det breda allmänintresset. Den andra svårigheten är att en protektionistisk åtgärd i ett land tagen för sig kan ha en ganska liten negativ effekt för det landet, vilket gör den politiskt attraktiv. Men när den besvaras med motåtgärder i omvärlden och läggs till tidigare handels hinder så hamnar landet i en situation som i alla avseenden är sämre.

Det är uppenbart att det internationella handelsutbytet fått bli syndabock för problem som har sina ursprung på helt annat håll i ekonomin. För att motverka tendenserna till ökad protektionism krävs därför åtgärder på andra områden än handelspolitikens. Framför allt är det fråga om stabiliseringspolitiska regimer som främjar ökad sysselsättning vid bevarad prisstabilitet och utbudspolitiska åtgärder som förbättrar anpassningsförmågan och smidighet på arbetsmarknaderna. Parallellt med detta måste det multilaterala handelssystemet och dess institutioner stärkas som en motvikt mot inhemska lobby-grupper. Om den nya stora GATT-runda som tar sin början i slutet av 1986 ges klara politiska mandat skulle detta vara en välkommen signal till näringslivet i många länder att de protektionistiska strömningarna kommer att brytas.

*Internationella handels-
utbytet syndabock för
andra problem*

*Förhoppningar på nästa
GATT-runda*

Källor

BIS 55th Annual Report, 1984/85

Dornbusch, R och Frankel, J A, *Macro-economics and Protection*, Michigan University 1985

GATT International Trade, 1984—1985, Oktober 1985

GATT, *Trade Policies for a Better Future. Proposals for Action*, Mars 1985

Herin, J, *The Present International Economic Situation: Prospects and Problems of Economic Policies*, stencil, SNS, Stockholm 1985

IMF, *World Economic Outlook*, Oktober 1985

IMF, Trade Policy Issues and Developments, Occasional Paper, nr 38 1985

OECD, *Costs and Benefits of Protection*, 1985

OECD, *Economic Outlook*, nr 37 och 38, 1985

10 Nya spelregler för tillväxt

Vi börjar åter halka efter

1985 blev det år i svensk ekonomi då de positiva effekterna av de senaste devalveringarna började klinga ut och de olösta strukturella problemen åter började dyka upp till ytan. Efter en i internationell jämförelse hygglig produktionsökning under 1983 och 1984 började vi åter halka efter under 1985. Samtidigt har uppgången ändrat karaktär. Från att tidigare ha varit exportledd, bars den under 1985 upp av inhemsk efterfrågan, där främst investeringarna, men även i någon mån den privata konsumtionen, varit bidragande.

Man kan nu konstatera att 1981—82 års devalveringar på sammanlagt 26 procent hittills varit förvånansvärt lyckosamma. Mest överraskande är kanske den grad av kostnadsstabilisering som i det korta perspektivet visat sig möjlig. Den måste tillskrivas såväl återhållsamhet på löntagarsidan som motstånd på arbetsgivarsidan, samtidigt som en stor produktivetsreserv i utgångsläget bidrog till att hålla tillbaka kostnadsge-nomslaget av de löneökningar som faktiskt skedde. Sammantaget kan man konstatera, att Sverige under det gångna decenniet visat prov på en överraskande stor reallöneflexibilitet, även om denna köpts till priset av en snabb inflation. Effekterna på kostnadsläget av såväl 1976—77 som 1981—82 års devalveringar har hittills endast till en mindre del ätits upp (se figur 8.1)

Reallönerna har varit flexibla

På minussidan måste i första hand noteras att den inhemska inflationstakten envist bitit sig fast på en högre nivå än omvärlden. Om denna utveckling fortsätter, kommer kostnadsläget att kontinuerligt försämrats. Detta kan gå snabbt, eftersom våra konkurrentländer i Europa nu kan antas börja utnyttja sin produktivetsreserv, medan vi i Sverige i stort sett förbrukat vår. Som analyserades i förra årets rapport innebar framför allt utvecklingen 1983—84 en väsentlig förbättring av de offentliga finanserna. En viktig faktor bakom denna utveckling är just löneökningarna, som resulterat i en fortsatt kraftig ökning av den offentliga sektorns inkomster. Den efter devalveringarna fortgående förbättringen av bytesbalansen bröts under 1985 med en försämring på 15 miljarder kronor eller närmare 2 procent av BNP.

Utsiktarna för 1986

Några av de senaste bedömningarna för utvecklingen av den svenska ekonomin under 1986 framgår av tabell 10.1. Bedömningarna är samstämmiga vad beträffar den väsentliga dämpningen av tillväxttakten som kommer att äga rum under året. En viss ökning av exporttillväxten förutses ske under året, men å andra sidan slutar investeringarna växa. Den omsvängning från ett export- och investeringslett uppsving till ett konsumtionslett som tidigare noterats för 1985 fullföljs alltså under 1986. En viss försvagning av arbetsmarknadsläget förutses också. Inflationstakten beräknas falla något, men ligger enligt gällande prognoser alltså signifikant över den nivå som gäller i våra viktigaste konkurrensländer. Detta avspeglas också i en lönekostnadsutveckling som i stort sett ligger kvar på 1985 års nivå.

Dämpningen av aktivitetsutvecklingen leder till en lägre importtillväxt. Detta tillsammans med den förbättrade exportsiffran (som i hög grad beror på fartygsexporten) leder till en förutsedd minskning av underskottet i bytesbalansen. Saldot är alltså negativt bl a beroende på de växande transfereringarna till utlandet (skuldtjänst och bistånd).

Tabell 10.1
Sveriges ekonomi 1985 och
några prognoser för 1986.

	1985		1986				
	KI	KI	FiD	LO	TCO	SI (prel.)	PKB
BNP	2,2	1,1	1,6	1,2	1,5	1,3	1,0
Import	8,5	3,8	4,9	2,3	3,0	4,5	4,0
Bruttoinvesteringar	6,6	-3,1	0,5	-4,0	-1,7	-2,2	-1,5
industri	19,2	0,0	5,0	0,0	0,0	-3,0	2,0
Lagerinvesteringar	1,4	0,3	0,4	0,1	0,2	0,4	0,1
Privat konsumtion	2,4	1,2	1,5	1,2	1,0	1,5	1,0
Offentlig konsumtion	0,9	1,6	1,4	1,1	1,1	1,4	1,0
Export	2,0	4,6	4,5	4,8	5,0	4,5	4,0
Konsumentpriser (genomsnitt)	7,3	5,0		4,0	5,0	4,2	5,0
Bytesbalans (mdr kr)	-11,7	-2,7	-5,3	-0,7	0—-3	0	-7
Arbetslöshet (%)	2,9	3,1		3,2	2,9	3,2	3,2
Industriproduktion	4,4	1,5	1,5—2,0		2,5	1,8	2,0
Lönekostnader	7,0	6,0	5,5	6,0		5,8	7,5

Större förbättringar skulle dock kunna uppkomma genom en snabbare nedgång i oljepriser, dollarkurs och räntenivå.

Den officiella bilden

Regeringens finansplan för 1986 innehåller prioriteringar och synsätt som i stora delar sammanfaller med analysen i denna rapport. Vad beträffar vägen till ekonomisk balans ställs kravet på ökad ekonomisk tillväxt i första rummet. Vidare poängteras kraftigt nödvändigheten av ett bevarat och rentav förbättrat kostnadsläge gentemot utlandet. En stram finanspolitik — och därmed ett minskande statligt budgetunderskott — framställs som en nödvändig förutsättning för en lättare penningpolitik och en utveckling mot ekonomisk balans. En norm för den statliga utlandsupplåningen anges vara nödvändig för att disciplinera den ekonomiska politiken.

Om analys och synsätt således visar stora likheter med Konjunkturrådet är det å andra sidan påfallande i hur hög grad regeringen står passiv när det gäller konkreta förslag på åtgärder för att uppfylla målen. När det gäller den ekonomiska tillväxten talas allmänt om behovet av ökad flexibilitet på arbetsmarknaden, förbättrad utbildning, ökad effektivitet och konkurrens, mindre byråkrati och ett mer tillväxtbefrämjande skattesystem. Åtgärder som kan verka i denna riktning ställs emellertid på framtiden. Vad exempelvis skattesystemet beträffar förefaller ambitionerna huvudsakligen vara att förankra skatteskalorna för 1987—88 hos löntagarorganisationerna i syfte att få till stånd ett treårsavtal på arbetsmarknaden på låg nivå. Även om detta torde skapa förutsättningar för marginalskattesänkningar i vissa inkomstintervall, lär det dock utesluta påbörjande av en mer radikal reformering av skattesystemet i tillväxtbefrämjande riktning av det slag som skisserats i denna rapport.

I avsaknad av konstruktiva strukturella åtgärder för att öka tillväxten blir — som tidigare nämnts — kraven på återhållsamhet i löneutvecklingen utomordentligt starka. Utöver ett tidigt fastläggande av skatteskalorna för 1987 och 1988 har regeringen inte heller i detta avseende några kraftfulla förslag. Några riktlinjer för lönebildningen på den offentliga sidan dras inte upp. Särskilt oroande ter sig utsikterna härvidlag på den kommunala sidan. Trots vissa statliga åtgärder i motverkande riktning förutses här en mycket stark finansiell utveckling och en kraftig sysselsättningsökning. Risken är därmed överhängande för stora kostnadsimpulser från lönebildningen på den kommunala sidan.

Behovet av en stram finanspolitik betonas genomgående i finansplanen. Det kan också konstateras att en väsentlig förbättring av de offentliga finanserna åstadkommits sedan 1982 (tabell 10.2). Minskningen av underskotten har dock skett i en avtagande takt. De stora ”klippen” på utgiftssidan ägde rum i början på förra valperioden genom försämringen av pensionerna och avvecklingen av industristödet. Fortsatta neddragningar har åstadkommits i mindre steg genom minskade inkomstöverföringar till kommunerna, restriktiv prövning av nya utgiftsåtaganden, minskad utgiftsautomatik och en snabb tillväxt av skatteunderlaget. Även för framtiden anges detta vara metoden att gradvis nedbringa underskottet i de offentliga finanserna. Förbättringarna måste därför även framledes förväntas ske i relativt långsam takt.

Tabell 10.2
**Offentliga inkomster,
 utgifter och underskott
 1982—86, procent av BNP.**

Budgetår	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86*	1986/87**
Kalenderår	1983	1984	1985	1986*	
Staten					
Inkomster	28,7	29,6	31,6	30,9	30,5
Utgifter exkl stats- skuldsräntor	34,4	31,8	30,8	28,7	28,2
Statsskuldsräntor	7,2	8,1	9,1	8,1	7,5
Reviderat saldo	-13,0	-10,3	-8,3	-5,9	-5,2
Underliggande saldo***	-12,2	-8,9	-7,1	-5,9	-5,2
Totala offentliga sektorn					
Inkomster	62,0	62,1	62,2	63,1	
Utgifter	67,0	64,4	64,9	64,4	
Finansiellt sparande	-5,0	-2,3	-2,7	-1,3	

* Prognos

** Budgetförslag

*** Kassamässiga engångseffekter har eliminerats

Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet

Sveriges ekonomisk-politiska huvudproblem

Uppbromsningen av aktiviteten i den svenska ekonomin som inleddes under 1985 och som fortsätter under 1986 beror bl a på att exporttillväxten minskade från en volymökning 1984 på 6,5 procent till blott 2 pro-

*Exporttillväxten
 minskar,
 importtillväxten ökar*

cent 1985. Samtidigt steg importtillväxten från 4,7 till 8,5 procent i volym. För att finansiera det resulterande underskottet i bytesbalansen med ett privat kapitalinflöde drevs räntorna upp till nivåer som får en kraftigt dämpande effekt på investeringarna under 1986. Perioden av export- och investeringslett uppsving är därmed till ända. Vi riskerar nu att snart åter hamna i det stabiliseringspolitiska moras, där en förbättring av sysselsättningsläget förutsätter en försämring av bytesbalansen och vice versa.

*Sverige förlorar
marknadsandelar på
världsmarknaden. . .*

Man måste fråga sig hur den svenska exporten kunde drabbas av en så pass kraftig retardering under 1985. Något av förklaringen ligger naturligtvis i den uppbromsning i världshandeln som diskuterades i kapitel 9. Men viktigare än så är det faktum att Sverige sedan andra halvåret 1983 kontinuerligt förlorat marknadsandelar på världsmarknaderna. Förklaringen till detta står inte att söka i att devalveringarnas effekter på kostnadsläget skulle vara förbrukade. Konjunkturinstitutets beräkningar (se figur 8.1) tyder på att tillverkningsindustrin alltså har ett kostnadsförsprång gentemot perioden 1979—1981 på cirka 15 procent (och gentemot 1970—72 på cirka 20 procent). Relativpriset på Sveriges export av bearbetade varor till OECD-länderna beräknas ha legat stilla sedan första halvåret 1984 på en nivå, som med cirka 7 procent understiger genomsnittet för perioden 1979—81.

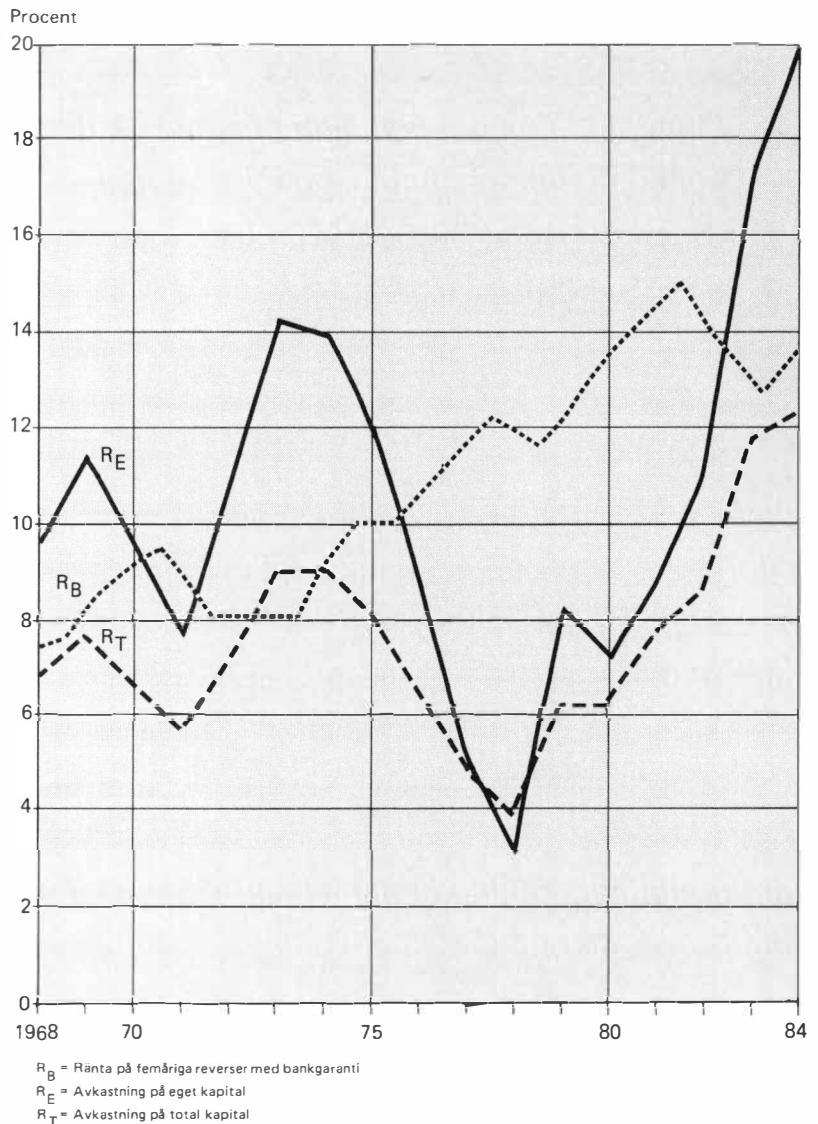
Man kan naturligtvis ställa sig tvivlande till relevansen av indexjämförelser av detta slag, som sträcker sig över relativt långa perioder. Men även andra indikatorer tyder på att Sverige alltså har ett utomordentligt gott kostnadsläge. Som framgår av figur 10.1 låg lönsamheten i verkstadsindustrin 1984 på en mycket hög nivå — betydligt högre 1983—84 än någon gång tidigare sedan mätningarna började 1963. Även S-E-Bankens beräkningar av lönsamheten i samtliga börsbolag (exklusive banker och försäkringsbolag) visar att 1984 var ett exceptionellt gott år ur lönsamhetssynpunkt. Prognoser för 1985 tyder på att lönsamheten detta år kommer att ligga kvar på i stort sett 1984 års nivå.

*. . . trots att vår
internationella
konkurrenskraft är
synnerligen god*

Vi kan alltså entydigt fastslå att Sveriges internationella konkurrenskraft i dagsläget är synnerligen god. Det är sannolikt nödvändigt att gå tillbaka till 1950-talets början för att finna en lönsamhet i näringslivet i nivå med dagens.

Men det gynnsamma kostnadsläget räcker uppenbarligen inte för att öka eller ens bevara våra marknadsandelar. Kommerskollegium har i en nyligen publicerad analys konstaterat, att den historiska utvecklingen av den svenska exportens marknadsandelar kan beskrivas av ett samband

Figur 10.1
Räntabiliteten och avkastningen på eget och totalt kapital inom hela verkstadsindustrin 1968—84.

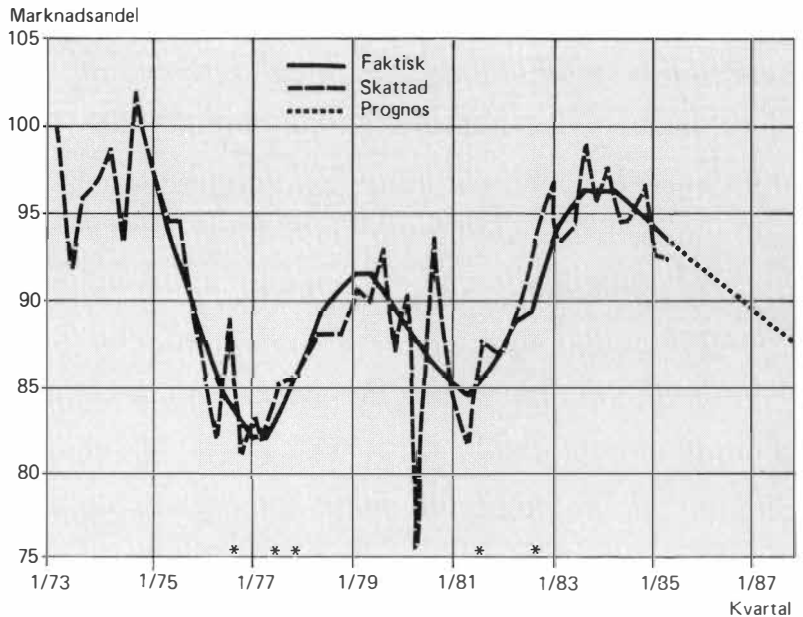


Källa: Lönsamheten inom verkstadsindustrin 1984, Sveriges Verkstadsförening
 S-E-Bankens kvartalsskrift 1985:3

där en sänkning av relativpriset på svenska exportvaror med 1 procent ger en ökning av den svenska marknadsandelen med 1,2 procent, medan marknadsandelen faller med 1,5 procent per år vid konstanta relativpriser. Om detta samband står sig även i framtiden skulle svensk export

Figur 10.2

Sveriges marknadsandel för bearbetade varor, faktiska och skattade värden. Säsongsrensade kvartalsuppgifter i fasta priser. Indexserie 1/73 = 100. Kvartal då kronan devalverades utmärks med *.



Källa: Utrikeshandel och handelspolitik 1985. En översikt från Kommerskollegium, Liber, Stockholm 1985

inom ett par år ha förlorat de marknadsandelar som återvanns genom 1981—82 års devalveringar (se figur 10.2).

Kommerskollegiums analys tyder på att med nuvarande produktionsstruktur kan det bli nödvändigt att ytterligare sänka de svenska reallönerna i förhållande till omvärlden för att vi ska kunna konkurrera på världsmarknaden. Det vore sannolikt ytterst svårt att få acceptans för den återhållsamhet i löneutvecklingen som en fortsatt långsam produktivitetstillväxt och omvandlingstakt skulle kräva. En rimlig förklaring till de fortgående marknadsandelsförlusterna kan därför vara att företagen ser med oro på den uppenbara risken för nya försämringar av kostnadsläget och därför inte vågar basera långsiktiga beslut om marknadsinvesteringar och marknadspenetration på dagens förmånliga kostnadsnivå.

Mot denna bakgrund menar vi att det är orimligt att söka få till stånd en varaktig tillväxt i den svenska ekonomin enbart genom reallöneanpassning: det skulle ställa arbetsmarknadens parter inför alltför stora krav på återhållsamhet, och vi riskerar därmed att bli fast i en inflationsekonomi med ständigt nya ”offensiva engångsdevalveringar”. Istället

Långsam tillväxt kräver orimlig återhållsamhet på lönesidan

Tillväxt kräver stabila ekonomisk-politiska spelregler och fungerande marknader

för att gå den ensidiga reallöneanpassningens väg måste den ekonomiska politiken utformas så att ekonomins tillväxtpotential utnyttjas även på andra sätt. Vi kan här bygga vidare på rekommendationerna från förra årets rapport. Enligt vår uppfattning är nämligen förutsättningarna för *uthållig* tillväxt i hög grad desamma som förutsättningarna för långsiktig stabilitet: stabila ekonomisk-politiska spelregler och fungerande marknader. Ingen av dessa två förutsättningar är i någon rimlig mån uppfylld i dagens Sverige.

Politik för tillväxt

Vår analys i denna rapport har visat att väldiga tillväxthinder under årens lopp byggts in i den svenska ekonomin. En regleringsapparat med en lång rad konkurrensbegränsningar och etableringshinder, ett starkt tillväxthämmande skattesystem, en lönestruktur som inte uppmuntrar utbildning och rörlighet, är några av de faktorer som stått i fokus för analysen.

En politik för tillväxt är därför först och främst en politik som angriper de mest uppenbara tillväxthindren i ekonomin. Detta innebär i många fall en dramatisk förändring av de nuvarande spelreglerna för ekonomiska beslut i den privata sektorn. Men när denna omläggning väl åstadkommit är det viktigt att betona spelreglernas långsiktiga stabilitet: tillväxt är resultatet av miljontals dagliga beslut med långvariga — ofta livslånga — privatekonomiska konsekvenser. I en miljö av ständigt varierande spelregler bestäms de privata besluten i hög grad av försök att gardera sig mot förändringar i spelreglerna. Man söker därför undvika att binda ekonomiska resurser på längre sikt. En sådan miljö är starkt tillväxthämmande.

Samtidigt är tillväxt en fråga om att kontinuerligt anpassa reursanvändningen i ekonomin till ständigt skiftande yttre villkor. Detta gäller krav på marknadernas funktionsförmåga som vi sammanfattat i begreppet *smidighet*. Ytterst är det en fråga om privatekonomiska incitament som vrider resursanvändningen i riktning mot det samhällsekonomiskt önskvärda.

Vi delar alltså inte den passiva syn på den ekonomiska tillväxten som fått färga den senaste tidens resignerade prognoser om en långsam tillväxt under de närmast kommande åren. Enligt vår mening har den ekonomiska politiken en stor uppgift framför sig då det gäller att skapa förutsättningar för tillväxt i den svenska ekonomin. Det är i vissa fall fråga

Ta bort tillväxthindren i ekonomin

Öka marknadernas funktionsförmåga

Det är bråttom!

om åtgärder som kan (och bör) genomföras omedelbart (t ex en del avregleringar), i andra fall åtgärder som det tar lång tid att förbereda och genomföra (t ex reformerna på kapitalbeskattningens område). Det brådskar att komma igång med detta arbete innan den dyrbara tid av näringslivsoptimism som köptes genom de senaste devalveringarna alldeles runnit bort.

Bland de mer angelägna reformerna som analyserats och föreslagits i denna rapport finns följande.

Avreglering!

Den svenska ekonomin är alltför hårt reglerad. Detta är förödande för marknadernas funktionsförmåga och för den långsiktiga tilltron till den ekonomiska politiken. Situationen bör snarast angripas med avregleringen på kapitalmarknaden som förebild. Syftet måste vara att förbättra effektivitet och förnyelseförmåga även i andra verksamheter genom att eliminera konkurrensbegränsningar och etableringshinder i vidaste bemärkelse.

Valutaregleringen utgör en hörnsten i den svenska regleringsapparaten. Den avskärmar oss från internationell konkurrens på stora delar av kapitalmarknaden som utgör marknadsekonomin hjärtpunkt. Så länge valutaregleringen finns kvar kommer därför annan avreglering att få begränsade positiva effekter. En mycket snar total avveckling av valutaregleringen måste av detta skäl få högre prioritet i en politik för ökad tillväxt. De stabiliseringspolitiska skälen för en sådan avveckling utvecklades redan i förra årets rapport. I detta avseende ska här bara tilläggas att de makroekonomiska förutsättningarna för en avveckling (kostnadsläge, räntenivå etc) alltför är mycket goda. Sannolikheten är stor att Sverige — liksom tidigare Danmark — vid en avreglering skulle få uppleva ett nettoinflöde av kapital genom utländska köp av högförräntade svenska statsobligationer och därmed en fallande räntenivå. Det utgör en orimlig belastning på den svenska kreditpolitiken att söka kanalisera det privata inflödet av långfristigt kapital till Sverige via företagens balansräkningar som redan är hårt tyngda av utlandsskulder.

*Total avveckling av
valutaregleringen . . .*

. . . ger lägre räntor

En avveckling av valutaregleringen skulle öka trovärdigheten i den ekonomiska politiken och därmed stärka den svenska kronan. Den skulle skapa balans och stabilitet i de privata portföljerna, öka utlandsetableringarna i Sverige och förbättra avkastningen på svenskt managementkunnande i utlandet. Tillsammans med en fortsatt avveckling av övriga

regleringar på kreditmarknaden skulle den därutöver skapa förutsättningar för ett rationellt utnyttjande av vår mycket höga kompetens i den finansiella sektorn, som på sikt skulle kunna bli en betydande nettoexportör av finansiella tjänster till utlandet.

På andra marknader än de finansiella är det framför allt de ständigt återkommande *prisregleringarna* som utgör ett konkurrens- och tillväxthämmande inslag. En avveckling av lagar och institutioner för prisreglering skulle kunna bemästra den idag uppenbarligen övermäktiga frestelsen för politiker ur alla läger att vid behov tillgripa detta mikroekonomiskt destruktiva och makroekonomiskt verkningslösa vapen mot inflation.

En avveckling av *jordbruksregleringen* skulle inte bara leda till stora omedelbara samhällsekonomiska vinster i form av en mer rationell produktionsstruktur och lägre livsmedelspriser. Det skulle också leda till dynamiska effektivitetsvinster i form av en snabb produktutveckling och mer varierat utbud på livsmedelsområdet. Avveckling av andra *handels hinder*, t ex på tekoprodukter, skulle likaså medföra en starkare specialisering inom dessa branscher och därmed nya sysselsättnings- och exportchanser. Avvecklingen av *hyresregleringen* i storstäderna skulle innebära ett mer rationellt lokalutnyttjande, mer varierat bostadsutbud och större rörlighet på arbetsmarknaden. De kapitalvinster och förluster som skulle uppstå genom dessa avregleringar måste ställas mot de stora och godtyckliga inkomstfördelningar som regleringarna skapar.

Den *offentliga sektorns produktionsmonopol* på många personliga tjänster som sjukvård, åldringsvård, utbildning och barnomsorg lägger en död hand över effektivitet och förnyelse inom dessa sektorer. Ett första steg mot avreglering vore att upplösa de legala monopol som finns på området. Ett nästa steg vore att i högre grad än tidigare avgiftsbelägga de offentliga tjänsterna samtidigt som eventuella subventioner riktas till alla producenter av specifika tjänster (t ex gallstensoperationer) eller grupper (t ex pensionärer) i stället för till enbart vissa producenter (t ex landstingen). Detta skulle kunna lägga grunden för en stark sysselsättningsutveckling i tjänstesektorn, ökad effektivitet, ett mer varierat tjänsteutbud och en växande tjänsteexport.

Etableringshinder och andra konkurrensbegränsningar inom många olika branscher och näringar, t ex taxitrafik, bostadsbyggande och arbetsförmedling, innebär stora effektivitetsförluster och därmed tillväxthinder. Ofta uppträder konkurrensbegränsningarna i branschspecifika och förment samhällsnyttiga former, t ex *licensieringsförfaranden*, kva-

*Avveckling av
prisregleringar . . .*

*. . . jordbruks-
regleringar . . .*

*. . . handels hinder
och . . .*

hyresregleringen

Släpp tjänstesektorn fri!

*Upphäv konkurrens-
begränsningar och
etableringshinder*

litetskontroller, utskänkningstillstånd. Det kan visa sig politiskt svårt att gå emot krav på sådana konkurrensbegränsningar när de framförs av etablerade branschintressen. Ett sätt att undvika att etableringshindren tar sig sådana fördolda former vore att åter lagfästa näringsfriheten på det sätt som var fallet fram till 1968.

Skattereform!

Vi har visat ett de nuvarande formerna för skatteuttaget har mycket höga samhällsekonomiska kostnader. Till en del är detta naturligtvis en oundviklig effekt i ett samhälle där den offentliga sektorns utgifter uppgår till omkring två tredjedelar av nationalinkomsten. Ett fortsatt målmedvetet besparingsarbete på den offentliga utgiftssidan blir därmed ett viktigt inslag i en tillväxtfrämjande politik. Men även vid given nivå på skatteuttaget står det klart att detta kan åstadkommas med avsevärt lägre skada för effektivitet och tillväxt genom en radikal reformering av skattesystemet.

Huvudproblemen med det nuvarande skattesystemet är att likartade inkomstslag och skatteobjekt beskattas efter olika principer samt att starkt progressiva skatter läggs på relativt smala baser. Härigenom får skattesystemet en allmänt återhållande effekt på samhällsnyttiga aktiviteter, samtidigt som hushållens och företagens ekonomiska beslut vrids bort från det som är samhällsekonomiskt önskvärt. Riktlinjerna för tillväxtbefrämjande skattereformer är därför ganska lätta att dra upp. I huvudsak handlar det om att lägga likformiga (och därför neutrala) skatter med lägre skattesatser på bredare skattebaser. Våra förslag följer dessa riktlinjer.

För *arbetsinkomster* menar vi att marginalsattesatsen för personer bör begränsas till högst 50 procent, samtidigt som inkomstberoende bidrag och avgifter ersätts med mer generella system, flertalet avdrag slopas och löneförmåner beskattas i ökad utsträckning. På *kapitalbeskattningens* område är våra förslag mer radikala. Som ett bättre alternativ än real beskattning eller utgiftsskatt föreslår vi att den personliga beskattningen av kapitalinkomster helt slopas och ersätts av en proportionell förmögenhetsskatt i storleksordningen 1,5 procent på all förmögenhet över 100 000 kronor, värderad till marknadsmässiga priser. Detta reformförslag omfattar alla kapitalinkomster, vilket således innebär att den nuvarande beskattningen av egna hem och realisationsvinster, liksom även underskottsavdragen för ränteutgifter, helt avskaffas. Refor-

Likformiga skatter med lägre skattesatser på bredare skattebaser

Ersätt den personliga beskattningen av kapitalinkomster med en bred proportionell förmögenhetsskatt

Bolagsskatten slopas

men föreslås genomföras gradvis med lång övergångstid och eventuellt kombineras med ett riktigt boendestöd. Vad gäller *bolagsbeskattningen* föreslår vi att denna helt slopas eller ersätts av en utdelningsskatt kombinerad med motsvarande avdragsrätt för nyemissioner.

Rörligheten på kapitalmarknaden ökar

Våra förslag innebär att skattesystemets nuvarande investeringshämmande och snedvridande placeringskonsekvenser samt inlåsnings effekter elimineras. Därtill reducerar de i görligaste mån skattesystemets hämmande effekter på arbetsvilja och sparande. Paradoxalt nog medför dessa förslag dessutom i flera fall att skattesystemets fördelningspolitiska träffsäkerhet ökar och att skatteinkomsterna stiger även vid givna skattebaser. Vi menar dock att reformerna skulle öka tillväxten av skattebaserna. Slutligen innebär förslagen en radikal förenkling och ökad överskådlighet av skattesystemet — ett viktigt demokratiskt krav i ett högskattesamhälle.

Lönespridning!

Vår stela arbetsmarknad är en stark hämsko på strukturomvandling och tillväxt. Den utgör därmed ett hot mot sysselsättningen. I ett skede med ökade krav på snabb omvandling har den faktiska rörligheten på arbetsmarknaden avtagit. Lägre marginaleffekter i skatte- och transfereeringssystemet, konkurrerande arbetsförmedlingar, avreglerad bostadsmarknad och privata alternativ i barnomsorgen skulle öka flyttningsvilja och rörlighet. Men det räcker inte. Även vår i internationell jämförelse extremt sammanpressade lönestruktur måste förändras för att arbetsmarknaden ska kunna bidra till omvandling och tillväxt.

Marknadsanpassade lönerelationerna så ökar rörligheten på arbetsmarknaden

Det finns klara samband mellan lönestruktur, efterfrågan på arbetskraft och rörlighet. Dessa samband måste tillåtas slå igenom i lönebildningen om inte sysselsättning och tillväxt ska hotas även vid ett förmånligt kostnadsläge och för att vi inte ska riskera att fastna i en bidragsadministrerad arbetsmarknad. I huvudsak måste mer marknadsanpassade lönerelationer åstadkommas av parterna själva i decentraliserade löneförhandlingar, utan inkomstpolitiska ingrepp i lönebildningen och utan förväntningar om en ackommoderande sysselsättningspolitik. Resultatbaserade bonussystem kan främja rörligheten mellan företag. I syfte att få en snabb lösning av det stora sociala problem som den ökande ungdomsarbetslösheten innebär skulle ATP-avgiften kunna slopas för ungdomarna i utbyte mot en kraftig sänkning av ungdomslönerna.

Mer rättvisa lönerelationer!

Ökad lönespridning kan inte minst ses som ett rättvisekrav. De perso-

ner som tar jobb i regioner, branscher, företag och yrken med rekryteringsproblem skapar genom personliga uppoffringar i form av utbildning och flyttning stor samhällsekonomiska vinster. Det bör betraktas som utomordentligt rimligt att dessa personer får viss del i dessa vinster i form av förbättrad privat standard.

Fasta spelregler!

*Riskfyllda satsningar
kräver stabila spelregler*

Tillväxt är ofta en fråga om att långsiktigt binda upp stora ekonomiska resurser i form av utbildning, affärsmässiga projekt eller fysiskt kapital i riskfyllda satsningar. I en osäker omvärld kräver sådana satsningar moget övervägande med bedömningar av risker och chanser. Ett minimikrav för att en rationell kalkyl över huvud taget ska vara möjlig är att ekonomins spelregler förblir någorlunda konstanta över tiden. Om spelreglerna ständigt ändras på ett oförutsebart sätt inträffar en form av ”inlärld hjälplöshet”, där några långsiktiga satsningar över huvud taget inte kommer att genomföras.

När dramatiska omvärldsförändringar äger rum är det å andra sidan viktigt att resursanvändningen i samhället snabbt och smidigt anpassas till de nya villkoren. Även här spelar de ekonomisk-politiska spelreglerna en viktig roll. Varje förväntan om ackommodation av felaktiga beslut leder till orimligt riskfyllda satsningar och försök att envist avstå från marknadsmässiga anpassningar i förhoppning om att statsmakterna slutligen ska uppträda som räddare i nöden. Detta gäller inte bara fysiska investeringar utan i ännu högre grad utbildningssatsningar, flyttningbeslut och lönesättning.

Kravet på fasta spelregler i den ekonomiska politiken kan även ses som ett rättvisekrav och en demokratisk rättighet. Medborgarna (inklusive de stora organisationerna) har rätt att veta vad de har att rätta sig efter. Studier visar att rimliga anpassningar uppkommer även i militanta organisationer när statsmakten på ett trovärdigt sätt deklarerat vilka gränser de har att röra sig inom. Inflationistiska kostnadsstörningar är mer eller mindre undantagslöst resultatet av oklara eller mindre trovärdiga spelregler.

*Akkommodation ger
nya störningar*

Tillväxt och välfärd

Det existerar en uppfattning om att det skulle finnas en motsättning mellan å ena sidan ekonomisk tillväxt och å andra sidan rättvis fördelning, god miljö, internationell solidaritet, kulturell utveckling osv. Vi

*Sveriges tillväxt är
onödigt låg*

*Öka förståelsen för de
spelregler som leder till
varaktig tillväxt*

delar inte detta synsätt. Tillväxten är istället den förutsättning som måste till för att andra önskemål ska kunna uppfyllas samtidigt.

Det finns anledning att bekymra sig idag för att Sveriges ekonomiska tillväxt nu åter tycks vara på väg ned mot 1970-talets låga nivåer efter ett kort lyckorus i samband med devalveringarna och uppsvinget i världshandeln. Både i internationell jämförelse och i ett historiskt efterkrigs-perspektiv förefaller den svenska tillväxttakten otillfredsställande — rentav onödigt — låg. I ett längre och bredare perspektiv är dock ekonomisk tillväxt en ovanlig företeelse. En kontinuerlig ökning av det materiella välståndet under längre perioder har varit begränsad till västvärldens ekonomier efter den industriella revolutionen.

Nyare ekonomisk-historisk forskning har visat vilken speciell och ömtålig konstellation av samhällliga mekanismer som krävdes för att skapa detta unika förlopp i den mänskliga civilisationens historia. Sådan forskning förlägger inte förloppetets startpunkt till uppfinningarna av ångmaskinen eller den mekaniska vävstolen, utan till de socioekonomiska förutsättningar som gjorde att individer lade ned möda på sådana konstruktioner och på tillämpningar av myndigheterna i stor skala.

Förståelsen för den mycket komplexa uppsättning samhällliga spelregler som är nödvändig för att skapa förutsättningar för varaktig tillväxt i en ekonomi tycks variera över tiden. Om man går tillbaka till svenska riksdagsprotokoll från mitten av 1800-talet är det slående i hur hög grad den ekonomisk-politiska debatten präglades av långsiktiga och strukturella hänsyn. Det är svårt att undgå intrycket att det ökade politiska manipulerandet med ekonomin för att uppnå olika kortsiktiga mål i mycket stor utsträckning ägt rum på bekostnad av intresset och förståelsen för ekonomins långsiktiga utvecklingsbetingelser.

Vi menar att det idag är dags för en tillväxtens renässansperiod i svensk ekonomisk debatt och politik. Under något halvsekels tid har svensk ekonomisk politik — oavsiktligt men ändå tämligen systematiskt — brutit sönder de mekanismer på vilket vårt framtida välstånd bygger. Ekonomins spelregler har blivit oklara och tillväxthämmande. Det är nu dags för en kursomläggning där den ekonomiska tillväxten ställs i centrum för politikens utformning. Vi måste utnyttja den tillväxtpotential som ligger i en avveckling av det omfattande regleringssystemet. Det krävs nya spelregler för tillväxt.



Konjunkturrådets rapport 1986

Efter ett par goda år i anslutning till de senaste devalveringarna börjar den svenska produktionen åter att stagnera. Prognoserna för 1986 och 1987 är dystra trots att kostnads-läge och lönsamhet i näringslivet fortfarande är tillfredsställande. Måste det vara så? Är vi dömda till ytterligare ett decennium av ekonomisk stagnation? Eller finns det något sätt att åter få fart på Sverige?

SNS Konjunkturråd menar att det nu är hög tid att ställa tillväxten i centrum för den ekonomiska debatten och politiken. En normbaserad stabiliseringspolitisk regim, som linjerades upp i förra årets rapport, är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för ekonomisk tillväxt. I årets rapport analyseras tillväxtens drivkrafter och de olika tillväxthindren i den svenska ekonomin: regleringarna, skattesystemet, de offentliga monopolen och de icke marknadsmässiga lönerelationerna. Rådet presenterar en uppsättning nya spelregler för ekonomin som kan ge varaktig tillväxt under ekonomisk balans.

Konjunkturrådet har detta år utökats med docent *Lars Calmfors*, Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. I övrigt består rådet liksom förra året av lundadocenterna *Ingemar Hansson* och *Lars Jonung*, professor *Johan Myhrman*, Handelshögskolan samt docent *Hans Tson Söderström*, som också varit ordförande i rådet. Rådet arbetar i SNS regi, fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.