

Brookingsrapporten

Den svenska ekonomins framtidsutsikter

Alice M. Rivlin (red.)

Barry P. Bosworth

Gary Burtless

Robert J. Flanagan

Edward M. Gramlich

Robert Z. Lawrence

R. Kent Weaver

**Med en kommentar av
SNS Konjunkturråd**

Brookingsrapporten

Torgny Wadensjö

Den svenska ekonomins framtidsutsikter

Alice M. Rivlin (red.)

Barry P. Bosworth

Gary Burtless

Robert J. Flanagan

Edward M. Gramlich

Robert Z. Lawrence

R. Kent Weaver

**Med en kommentar av
SNS Konjunkturråd**

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

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (Center for Business and Policy Studies).
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 35 lokalgrupper (varav 5 i utlandet) samt ca 130 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Alice M. Rivlin (red)
Brookingsrapporten – Den svenska ekonomins framtidsutsikter
1:a upplagan
1:a tryckningen
ISBN 91-7150-297-1

Översättning: Kerstin Amnerth
Illustrationer: Roy Bäckbom
Omslag: Tommy Säflund

© 1987 Författarna och SNS Förlag
Published by arrangement with The Brookings Institution,
Washington D.C., USA
Bohusläningens Boktryckeri AB, Uddevalla 1987

Innehåll

Förord	5
1 Den svenska ekonomin ur ett amerikanskt perspektiv	7
2 Bakgrunden till den svenska ekonomiska politiken	19
3 Effektiviteten och jämlikheten på den svenska arbetsmarknaden	30
4 Skatter, transfereringar och arbetskraftsutbudet i Sverige	44
5 Den offentliga sektorns utgifter och inkomster	57
6 Kollektivavtal och lönebildning	65
7 Debatten om den svenska ekonomiska politiken	76
8 Ekonomiska mål och ekonomisk politik	84
9 Slutsatser	100
Noter	103
 Kommentar till Brookingsrapporten	 111
1 Inledning	113
2 Tillväxtproblemet	116
3 Välfärdsstaten och dess kostnader	119
4 Lönebildning och arbetsmarknad	125
5 Stabiliseringspolitiska handlingsalternativ	129
Noter	133

Förord

Det framställs ofta som en brist i den svenska ekonomisk-politiska debatten att antalet fristående debattörer är begränsat och deras åsikter väl kända. SNS har under årens lopp sökt råda bot på denna situation, inte minst genom att göra Konjunkturrådet till plattform för tidigare mindre välkända akademiska ekonomer.

Ett annat sätt att verka för ökad pluralism i analys och debatt är att inbjuda utomstående granskare, som gjort sig kända för kompetens och integritet, men som är opåverkade av den inhemska debattens bindningar. Det var därför med stor entusiasm som SNS accepterade att vara svensk samarbetspartner för Brookingsinstitutets projekt Framtidsutsikter för den svenska ekonomin. Erfarenheterna av tidigare länderstudier som Brookings genomfört visade att de kan bidra till att vidga ramarna för den inhemska ekonomisk-politiska debatten.

Offentliggörandet av den amerikanska versionen av Brookings-rapporten visade sig komma att sammanfalla i tiden med den traditionella publiceringstidpunkten för Konjunkturrådets rapport. Vi beslutade därför att år 1987 låta Brookingsrapporten inta Konjunkturrådets plats, och att samtidigt med rapportens originalupplaga publicera ett sammandrag på svenska med en kommentar av SNS Konjunkturråd. Det är vår förhoppning att denna svenska version även skall bidra till att öka förståelsen för varför våra ekonomisk-politiska bedömningar och rekommendationer på flera punkter skiljer sig åt.

Finansiellt stöd för Brookings Sverige-studie har på svensk sida erhållits från Jan Wallanders Forskningsstiftelse, Marianne och Marcus Wallenbergs Forskningsstiftelse, Salénstiftelsen samt ett offentligt konsortium vari ingått Styrelsen för Teknisk Utveckling, Statens Industriverk och Kommerskollegium. SNS roll som samarbetspartner har bestått i att samordna den svenska projektfinansieringen, ordna praktiska angelägenheter, samt arrangera intervjuer och seminarier i samband med de amerikanska forskarnas Sverigebesök. Ett mycket stort antal personer inom samhällsvetenskaplig forskning, statsförvaltning, organisationer och näringsliv har

väl villigt ställt sitt kunnande till förfogande vid intervjuer och seminarier. Under sina besök i Sverige har de dessutom genom SNS förmedling beretts tillfälle att bedriva forskning bl a vid Industriens Utredningsinstitut (IUI), Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF), Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet (IIES) och utredningssekretariatet vid Kommerskollegium.

Preliminära versioner av rapportens olika kapitel utsattes för en ingående granskning av ett 40-tal svenska ekonomer och statsvetare, huvuddelen aktiva akademiska forskare, vid en konferens på Skokloster i juni 1986. För rapportens slutliga utformning och de bedömningar som där görs svarar givetvis Brookingsforskarna ensamma. Likaså står Konjunkturrådets medlemmar ensamma för bedömningarna i kommentaren.

Stockholm i december 1986

Hans Tson Söderström

VD i SNS

1 Den svenska ekonomin ur ett amerikanskt perspektiv

Detta är en bok om den svenska ekonomin skriven av en grupp amerikaner. Även om författarna har haft enorm nytta av den information och de åsikter som svenska kollegor framfört, har dessa ändå förblivit åskådare i projektet. Det är amerikanerna som försöker spåra styrkan och svagheter i det svenska ekonomiska läget och identifiera de ekonomiska alternativ som Sverige möter i slutet av 1980-talet. Ödmjukt erbjuder de några förslag till den allmänna inriktningen av svensk ekonomisk politik.

Det är svårt nog att bedriva ekonomisk analys i det egna landets hemvanda miljö. Det är ett vågspel att söka analysera ett annat lands ekonomi när man måste övervinna de hinder som olika språk, olika kultur och skillnader i ekonomiska och politiska institutioner och traditioner reser. Och det är alltid förmåtet att komma med råd i ett främmande land. Trots detta har författarna tagit sig an detta jobb av två skäl. För det första hoppas de att de ofördärvade åsikterna från utanförstående bedömare skall hjälpa svenskarna att själva se på sin ekonomiska situation i ett nytt ljus och att deras förslag skall stimulera till en konstruktiv debatt i Sverige om alternativa vägval i den ekonomiska politiken.

Stimulera till en konstruktiv debatt

För det andra hoppas författarna att analysen skall kunna vara till nytta även för amerikaner och andra som försöker brottas med de allvarliga problem som industriländerna dras med alltsedan början av 1970-talet. Efter en långvarig period av ekonomisk tillväxt och varaktiga ökningar i produktiviteten har samtliga industriländer haft en tillbakagång av den ekonomiska tillväxten, till största delen orsakad av den lägre ökningstakten i produktiviteten.

Till viss del kan avmattningen förklaras av de ändrade energipri- serna, demografiska förändringar, ökade regleringar osv, men mycket förblir en gåta. Trots att industriländerna återfått den ekonomiska hälsan på 1980-talet har ändå flera av de ursprungliga orosmomenten blivit kvar i form av farhågor för produktivitetstillväxten, hälsotillståndet i flera av basindustrierna och förmågan att konkur-

Större krav från medborgarna

rera framgångsrikt med de nya industriländerna. Samtidigt har alla industriländerna, om än i olika hög grad, mött allt större krav från medborgarna på mer och bättre offentliga tjänster och större inkomstöverföringar. Kraven har inneburit högre skatter och därmed oro över effekterna av höga skatter och bidrag på viljan att arbeta och spara. Dessutom har i de flesta länder stora budgetunderskott uppkommit när skatterna inte kunnat höjas i samma takt som utgifterna.

Ekonomer och politiker har sökt att dra lärdom av sina respektive länders erfarenheter på 1970- och 1980-talen: att förstå vad som gick snett, att söka uppskatta den roll som en felaktig politik spelat och söka finna bättre kombinationer i den ekonomiska politiken. Men analysen har varit alltför närsynt och landets ekonomiska problem har ofta tillskrivits egna misstag eller specifika politiska eller ekonomiska institutioner i det egna landet. Denna bok bygger på tron att länder kan lära av varandras framgångar och misstag i likartade situationer, och kan använda kunskapen till att utforma en bättre politik.

Lära av varandras framgångar och misstag

Sverige var ända till 1970-talets början känt i resten av industrivärlden som ett land som lyckats med konststycket att förena en livaktig och konkurrenskraftig privat sektor med en jämlikhetsskapande välfärdsstat. Men när den svenska ekonomin i likhet med alla andra ekonomier försvagades på 1970-talet, kom kritikerna fram och skyllde problemen på överdrifter i välfärdsstaten och på offentliga ingripanden i den privata sektorn. Sverige kom att betraktas som ett exempel på en ekonomi som stapplade under bördan av alltför stora offentliga åtaganden, som helt enkelt var alltför dyra.

Jämlikhetsskapande välfärdsstat

I denna bok försöker författarna att ta ett steg tillbaka från den ideologiska striden och betrakta Sveriges ekonomiska situation på ett så objektivt sätt som möjligt. I vilken utsträckning har Sveriges ekonomiska problem orsakats av globala krafter, som haft liknande effekt i andra länder med helt andra uppgifter för det privata och det offentliga? Hur mycket har Sveriges vilja att utjämna inkomster och bibehålla full sysselsättning förbättrat eller förstört produktivitetstillväxten och förmågan att anpassa ekonomin till ändrade omständigheter, speciellt när vi beaktar det höga skattetrycket och de stora bidragen till såväl företag som hushåll? Har offentliga makroekonomiska beslut bidragit positivt eller negativt till ekonomins hälsotillstånd? Lever svenskarna på lånade pengar och skjuter upp de svåra

besluten som förr eller senare måste tas om politikens framtida inriktning?

Vad är speciellt i Sveriges ekonomi för en amerikan?

Sverige är en liten . . .

Det första som slår en amerikan är förstås det faktum att den svenska ekonomin är mycket liten i relation till såväl den amerikanska som de större västeuropeiska ländernas. 1985 utgjorde den svenska bruttonationalprodukten 3 procent av den amerikanska, 16 procent av den västtyska och 20 procent av den franska.

. . . och öppen ekonomi

Sverige är en öppen ekonomi med ett högt beroende av utrikes-handel och en hög känslighet för störningar från omvärlden. 1985 utgjorde exporten 32 procent av bruttonationalprodukten (BNP) mot 10 procent i Förenta Staterna och 35 procent i Västtyskland. Detta utrikeshandelsberoende betyder att de svenska exportföretagen måste sätta sina priser på ett sådant sätt att de förblir konkurrenskraftiga på världsmarknaderna. Deras vinster faller när kostnaderna stiger snabbare än i konkurrentländerna. Även om Sverige långt tidigare än Förenta Staterna blivit varse sitt beroende i utrikes-handeln, har Sveriges integration i världsekonomin när det gäller kapitalmarknaden kommit nyligen och ökat Sveriges känslighet för skeenden i omvärlden.

Hög andel sysselsatta

Åtta miljoner svenskar utgör en relativt homogen befolkning med en hög nivå på utbildning och teknisk skicklighet. Svenskarna är i genomsnitt något äldre än amerikanerna: 1984 var 17 procent 65 år eller äldre mot 12 procent i Förenta Staterna. Den svenska "baby-boomen" efter kriget kom tidigare än i Förenta Staterna och var av mindre omfattning. Inflödet av utländsk arbetskraft skedde framför allt före mitten av 1960-talet. Andelen sysselsatta i befolkningen är högt i Sverige. 1984 var 83 procent av svenskarna mellan 15 och 65 år sysselsatta mot 76 procent av amerikanerna och 64 procent av västtyskarna. Det höga arbetskraftstalet återspeglar det faktum att majoriteten av de svenska kvinnorna arbetar utanför hemmet, även när de har små barn. Många svenska kvinnor och även allt fler män arbetar emellertid mindre än heltid. Därför har faktiskt det totala antalet arbetade timmar fallit, trots att allt fler kvinnor tillhör arbetskraften.

Det kanske mest slående i Sverige är den höga levnadsstandarden

*Hög levnadsstandard
och avsaknad av fattig-
dom*

*Sverige ej unikt efter
1973*

och avsaknaden av fattigdom. Den nuvarande inkomstnivån avspeglar en lång period med varaktig tillväxt i ekonomin. Från slutet av andra världskriget till 1973 växte ekonomin i ungefär samma takt som i det övriga Västeuropa och snabbare än i Förenta Staterna. Sparkvoten var hög, bl a mot bakgrund av att statsmakterna bestämt sig för att ha ett överskott i den samlade offentliga budgeten (inkl socialförsäkringar) och använda pengarna till offentliga investeringar. På så sätt ledde den höga sparkvoten automatiskt också till en hög investeringstakt, vad gäller investeringar såväl i offentlig infrastruktur som i privata maskiner och anläggningar.

Efter 1973 delade Sverige samma öde som de övriga industriländerna: tillväxttakten mattades av kraftigt och inflationen accelererade (se tabell 1.1). Inbromsningen i tillväxt var likartad den som

Tabell 1.1
Ekonomiska indikatorer för Sverige, Europa och USA (genomsnitt per år).

	1960–73	1974–82	1983–86
BNP-tillväxt			
Sverige	4,1	1,4	2,6
Europa	4,7	1,8	2,3
USA	4,0	1,6	3,8
BNP-tillväxt per sysselsatt			
Sverige	3,5	0,5	2,0
Europa	4,3	1,8	2,2
USA	2,1	0,0	1,4
Arbetslöshet i procent			
Sverige	1,8	2,1	3,0
Europa	3,0	6,3	10,7
USA	4,8	7,1	7,8
Inflationstakt			
Sverige	4,9	10,4	7,3
Europa	4,9	10,3	7,1
USA	3,4	8,1	3,5
Bruttosparande i procent av BNP			
Sverige	24,7	18,8	17,2 ^a
Europa	24,4	21,4	19,9 ^a
USA	18,0	16,5	16,1 ^a

Källor: Siffror för 1960–73 beräknade från *OECD Economic Outlook: Historical Statistics, 1960–1983* (OECD, 1985); siffror för 1974–86 beräknade från *OECD Economic Outlook* vol 39 (1986) och opublicerade data från OECD.

^a Siffrorna gäller endast 1983–84.

Hög inflationstakt och låg arbetslöshet

skedde i Förenta Staterna och övriga Europa, med en nedgång från en årlig tillväxt på över fyra procent mellan 1960 och 1973 till mindre än två procent per år mellan 1974 och 1982. Till följd av världsekonomens uppsving och devalveringarna av kronan har emellertid Sveriges ekonomiska tillväxt åter skjutit fart på 1980-talet. Inflationen har emellertid kvarstannat på höga nivåer – ungefär samma som gäller för Europa som genomsnitt men väsentligt högre än i Sveriges viktigaste konkurrentländer, framför allt Västtyskland.

Den höga inflationstakten avspeglar Sveriges ovilja att låta arbetslösheten stiga till de nivåer som tolererats i Västtyskland och andra länder som ett pris i syfte att få ned inflationstakten. Levnadsstandarden är fortfarande hög och även om arbetslösheten synes hög i jämförelse med de tidigare svenska erfarenheterna, är den ändå vida lägre än i övriga Europa. Ekonomer är därför inte så bekymrade över den nuvarande levnadsstandarden och sysselsättningsgraden i Sverige, vilka måste anses höga i ett internationellt perspektiv oavsett hur man gör jämförelsen, utan snarare över den svenska ekonomins framtida hälsotillstånd och konkurrensförmåga på längre sikt.

För utomstående bedömare, främst för en amerikan, är det mest slående inslaget i svensk ekonomisk politik bindningen sedan lång tid tillbaka till större ekonomisk jämlikhet. Detta mål påverkar den ekonomiska politiken på flera olika sätt: lönebildningen, skattepolitiken och den offentliga utgiftspolitiken.

Centraliserade löneför- handlingar

Löneförhandlingarna är kraftigt centraliserade och antalet förhandlare på ömse sidor litet. Landsorganisationen (LO), som främst representerar arbetare, och tre tjänstemannaorganisationer förhandlar för de flesta kollektivanställda. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) representerar de flesta privata arbetsgivare. På den offentliga sidan finns lokala och statliga arbetsgivare. Centraliseringen har inneburit att arbetarnas fackföreningar med framgång har kunnat bedriva en solidarisk lönepolitik i syfte att minska inkomstskillnaderna. Löneskillnader beroende på yrke, branschtillhörighet och yrkesskicklighet har medvetet reducerats. På senare tid har politiken inriktats mot att utjämna löneskillnaderna mellan typiska kvinnoyrken och övriga.

Små löneskillnader

Den solidariska lönepolitiken skapades ursprungligen på 1950-talet i syfte att höja såväl jämlikheten som den ekonomiska tillväxten. Genom att minska lönespridningen och låta lönerna stiga även i

Solidarisk lönepolitik ledde till strukturom- vandling

lågproduktiva företag syftade man till att slå ut dessa företag för att förflytta arbetskraft och kapital till de kapitalintensiva och högproduktiva branscherna. Som en följd av den solidariska lönepolitiken är skillnaden mellan traditionella höglöneyrken och låglöneyrken liten i Sverige, liksom skillnaden mellan olika branscher. Även om det rent formellt inte finns någon minimilön som i Förenta Staterna, skapas en sådan ändå av de centrala förhandlingarna och på högre nivå än i Förenta Staterna.

Målet att utjämna löneskillnader mellan män och kvinnor har i stort sett uppnåtts. Även om svenska kvinnor flockas till vissa typiska kvinnoyrken i högre grad än i Förenta Staterna, har denna yrkesmässiga segregering lett till mindre löneskillnader mellan män och kvinnor än i Förenta Staterna, eftersom löneskillnaden mellan olika yrken överhuvudtaget är mycket mindre.

Höga inkomstskatter

Sveriges progressiva skattesystem bidrar också till att minska inkomstskillnaderna ytterligare. Inkomstskatterna är höga, oavsett vilket mått man använder. Efter avdrag för ett litet standardbelopp betalar den svenska skattebetalaren en proportionell skatt till kommuner och landsting samt en progressiv skatt till staten. Den sammanlagda marginalskatten för en heltidsanställd någonstans i mitten av inkomstfördelningen är mellan 50 och 64 procent. Den effektiva skattesatsen är något lägre och stiger mindre brant med inkomsten än den nominella, eftersom vissa avdrag tillåts, liksom i Förenta Staterna. Bland dessa märks avdrag för räntor på villalån, som sänker skattebördan mer för höginkomsttagare än för dem med lägre inkomster. Icke förty är inkomsten efter skatt inte bara väsentligt lägre än inkomsten före skatt utan också mer jämlikt fördelad.

Ränteavdrag är viktiga

Det komplicerade transfereringssystemet är en än viktigare mekanism för att omfördela inkomster i Sverige. Socialförsäkringssystemet, som för närvarande betalas av arbetsgivaren genom en avgift om 36 procent på lönesumman, förser pensionärer med en grundläggande folkpension och en inkomstrelaterad tilläggspension (ATP) som tillsammans motsvarar en mycket högre andel av inkomsten under de yrkesverksamma åren än vad gäller i Förenta Staterna (se tabell 1.2). Ersättningen vid yrkesskador är generös. Sjuklönen ersätter den vanliga inkomsten under obegränsad tid efter den första dagen och betalas av staten. Arbetslöshetskompensationen är också generöst tilltagen. Föräldrar erhåller barnbidrag, ersättning för frånvaro från arbetet för att ta hand om sjuka barn

Väl utbyggt transfere- ringssystem

Tabell 1.2

Alderspensionens andel av inkomsten i Sverige och USA, för vissa år (1969–1980).^a

Kategori	Pensionen i procent av bruttoinkomsten året före pensioneringen					
	1969	1975	1977	1978	1979	1980
Ensamstående						
Sverige	42	57	59	63	68	68
USA	30	38	40	41	41	44
Sammanboende						
Sverige	56	73	73	79	79	83
USA	44	58	60	61	62	66

Källa: Jonathan Aldrich, "The Earnings Replacement Rate of Old-Age Benefits in Twelve Countries, 1969–1980", *Social Security Bulletin*, vol 45 (November 1982) sid 5.

^a Gäller för genomsnittlig löntagare i tillverkningsindustrin efter helt yrkesverksamt liv.

och subventionerad barntillsyn.

Nettoeffekten av skatter och inkomstomfördelningar i sådana massiva proportioner är, att det finns en mycket låg samvariation mellan inkomsten före respektive efter skatter och bidrag. Skillnaden i levnadsstandard mellan svenskar med hög respektive låg lön är förvånansvärt liten.

Förutom vad gäller bindningen till ekonomisk jämlikhet skiljer sig Sverige från andra industriländer genom de kraftfulla insatser som vidtagits för att hålla arbetslösheten på låga nivåer. Under perioden 1960–73 med snabb ekonomisk tillväxt uppgick arbetslösheten i genomsnitt till mindre än två procent (se tabell 1.1). Under de senaste åren har arbetslöshetstalen smugit sig upp till tre procent, medan de exploderat i övriga Europa.

Landet har emellertid betalat ett högt pris för att uppnå detta rekord. Ett stort antal individer, som annars skulle ha varit arbetslösa, sysselsätts i arbetsmarknadsutbildning eller i den offentliga sektorn. Arbetslöshet har också förhindrats genom subventioner till företag i svårigheter för att de skall kunna fortsätta driften.

Kostnaden för denna arbetsmarknadspolitik har varit enormt stor. I början av 1980-talet använde Sverige omkring tre procent av BNP för att bereda utbildning eller offentlig sysselsättning för dem som eljest skulle ha varit arbetslösa och ytterligare två procent av BNP till subventioner till företag i svårigheter. Till viss del har dessa

Kraftfulla arbetsmarknadsinsatser

Hög kostnad för arbetsmarknadspolitiken

Anpassningen har skjutits upp

utgifter höjt arbetskraftens kunskapsnivå och möjliggjort överflyttning av arbetskraft från de stagnerande branscherna in i tillväxtbranscher. Till stor del har emellertid politiken haft till resultat att arbetslösheten bara dolts och att den nödvändiga anpassningen av resurser till en mer produktiv användning skjutits upp. Genom att inte tillåta arbetslösheten att stiga uppnådde Sverige i stället att tillväxttakten per sysselsatt föll mer än i Förenta Staterna och Europa (se tabell 1.1).

Högre offentliga utgifter i Sverige än i omvärlden...

Fixeringen vid jämlikhet och full sysselsättning, lika väl som allmänhetens efterfrågan på offentliga varor och tjänster som utbildning, kommunikationer och försvar, har lett till att de offentliga utgifterna i Sverige stigit till nivåer som amerikaner anser vara enormt höga. Utgifterna i den offentliga sektorn uppgick 1983 till 56 procent av BNP i Sverige mot 35 procent i Förenta Staterna och 43 procent i Västtyskland.¹

En orsak till att de offentliga utgifterna är så pass mycket högre i Sverige är att nästan alla utgifter för sjukvård och utbildning ligger i den offentliga sektorn, medan stora delar av vad som egentligen är samma sak är privat finansierade i Förenta Staterna. Ett än viktigare skäl är också att Sverige helt enkelt använder en större andel av BNP till jämlikhetsskapande inkomstöverföringar och sysselsättningsskapande subventioner.

... är en tämligen ny företeelse

Att Sverige blivit så extremt när det gäller offentliga utgifter är en tämligen ny företeelse. 1960 utgjorde de offentliga utgifterna 26 procent av BNP, ungefär samma som i Europa som genomsnitt, vilket kan jämföras med 25 procent i Förenta Staterna.² Huvuddelen av ökningen i de offentliga utgifterna inträffade på 1970-talet när framför allt de kommunala utgifterna (bl a för sjukvård), de statliga utgifterna för inkomstöverföringar till företag och hushåll, socialförsäkringsutgifterna och ränteutgifterna steg brant.

Budgetunderskott av oroväckande storlek uppkom

Även den svenska skattekvoten ökade snabbare under denna period än vad den gjorde i Europa eller i Förenta Staterna. År 1960 var den svenska skattenivån ungefär densamma som i Förenta Staterna. Under de nästa två decennierna steg emellertid skatter och socialförsäkringsavgifter mycket snabbare i Sverige än i Förenta Staterna. I början av 1980-talet översteg den svenska skattekvotens andel av BNP den amerikanska med mer än 20 procentenheter.³

Även om de offentliga inkomsterna steg i Sverige på 1970-talet steg de offentliga utgifterna än snabbare, och budgetunderskott av

oroväckande storlek uppkom. 1982 uppgick den centrala statsmak-
tens finansiella underskott till 9,5 procent av BNP. Det amerikanska
underskottet, som har väckt så mycken oro, uppgick till omkring 5,4
procent av BNP år 1985.

*Följden blev en snabb
ökning i räntorna på
statsskulden*

En följd av de massiva svenska budgetunderskotten blev en snabb
ökning i räntorna på statsskulden. Det faktum att en allt större
andel av BNP måste användas för att betala ränta på statsskulden
gjorde det allt svårare att skära ner budgetunderskottet.

*Minskning i sparande
och investeringar*

Den mest allvarliga effekten av de stora underskotten har emel-
lertid varit minskningen i landets sparande och därmed även i inves-
teringar. Under de dynamiska 1950- och 1960-talen växte den svens-
ka ekonomin snabbt, därför att sparande och investeringar låg på en
hög nivå. Statsmakterna bidrog till den höga investeringskvoten
såväl direkt, t ex genom bostadsinvesteringar, som genom att ha ett
överskott i den offentliga budgeten. På 1970-talet föll statens bidrag
till kapitalbildningen snabbt. Budgetunderskottet blev större än de
statliga investeringarna, så att statens bidrag till kapitalbildningen
blev negativ. Det hade kanske inte betytt så mycket om bara det
privata sparandet hade stigit i motsvarande grad, men nu ökade inte
det privata sparandet alls. Landets totala sparkvot föll och investe-
ringskvoten likaså. Svenskarna konsumerade en allt större andel av
den löpande inkomsten och investerade en allt mindre del, med
negativa följder för framtiden. Först efter 1982 har kraftfulla åtgär-
der som minskat budgetunderskottet åter höjt det offentligas bidrag
till kapitalbildningen, och de totala investeringarna har börjat att
återhämta sig.

*En allt större andel av
inkomsten konsume-
rades*

En sista sak som slår en utlänning som tittar på Sverige är det
faktum att de politiska kompromissernas tid består. Trots ett brett
spektrum av politiska åsikter och partier – från kommunisterna till
högern – och trots det ibland ganska häftiga politiska ordvalet, så
består fortfarande grundvalen i den svenska samverkan mellan väl-
färdsstaten och den privata sektorn så som den har existerat i flera
årtionden. Betoningen av full sysselsättning, löneutjämning och en
hög nivå av offentliga inkomstöverföringar och offentliga tjänster är
allmänt utbredd. Fastän de offentliga åtgärder som skapade dessa
bindningar utvecklades under den långa socialdemokratiska rege-
ringstiden, bibehölls de och to m utvidgades av de borgerliga rege-
ringarna från mitten av 1970-talet. Den politiska debatten i Sverige
har således koncentrerats på små förändringar i nivån, eftersom

*Samverkan välfärdsstat
och privat sektor*

politiska bindningar förhindrar alltför stora avvikelser från noggrant utarbetade och sedan länge etablerade politiska kompromisser.

Vad är det som oroar i den svenska ekonomiska utvecklingen?

Även om Sverige har gjort stora framsteg på vägen mot ekonomisk jämlikhet och full sysselsättning, så gjorde också betoningen av dessa mål anpassningen till 1970-talets långsammare tillväxt svårare än vad som gällde för de övriga industriländerna. 1970-talet var förvisso en svår tid för alla industriländer. Efter en lång period av stadigt stigande produktivitet och låga energipriser hade ländernas regeringar blivit vana vid att fatta politiska beslut om hur denna tillväxt skulle fördelas. Detta är det slags beslut som demokratiskt valda regeringar också har lättast att fatta. På 1970-talet har emellertid snabbt stigande energipriser och långsam produktivitetstillväxt tvingat de utvecklade länderna till mycket svårare val. Ökningen i levnadsstandard kunde inte fortsätta i den takt man blivit van vid. Anpassningsbördan till den långsammare tillväxten i inkomsterna måste delas och resurser flyttas om tillväxten skulle kunna accelerera igen i framtiden. De flesta industriländerna gjorde motvilligt de nödvändiga anpassningarna genom att begränsa ökningen i realinkomsterna, acceptera högre arbetslöshetsnivåer och lägre ökningstakt i konsumtionen.

I Sverige fördröjdes det svåra valet, och dröjsmålet skapade ännu större problem för framtiden. Såväl den privata som den offentliga konsumtionen fortsatte att växa i en takt som inte längre kunde motiveras med ökningen i inkomster. I stället accelererade de offentliga utgiftsökningarna när statsmakterna försökte bibehålla både de jämlikhetsskapande inkomstöverföringarna och den fulla sysselsättningen trots den långsammare tillväxten. De budgetunderskott som följde på denna politik minskade bruttosparandet i samhället. Dessutom föll tillväxten i produktivitet ännu snabbare än i länder som tolererade en högre arbetslöshet.

Sverige svarade således på de problem som 1970-talet ställde upp genom att leva långt över sina tillgångar, genom att låta den offentliga och den privata konsumtionen fortsätta att växa, genom att låta investeringsverksamheten kollapsa och genom att låna från utlandet. Både nedgången i investeringarna och räntebördan på den

Svårare att fatta beslut

Dröjsmål förstärkte problemen

inhemska och utländska skulden gjorde det än svårare att åter uppnå en hälsosam ekonomisk tillväxt.

I början av 1980-talet insåg de svenska politikerna äntligen att den väg som man hade valt att följa på 1970-talet inte längre var framkomlig. De lade ner ett stort arbete på att minska budgetunderskottet genom att skära i de offentliga utgifterna, i synnerhet vad gäller industrisubventionerna, på att minska den utländska upplåningen och förbättra konkurrenskraften. Flera devalveringar förbättrade handelsbalansen och den svenska ekonomin kunde åter delta i den allmänna återhämtning av tillväxten som skedde i industriländerna.

Men inflationstakten fortsätter att vara alltför hög i Sverige, vilket gradvis åter upp det konkurrensförspång som devalveringarna skapat. Produktivitetstillväxten har inte återhämtat sig. Det förefaller möjligt att den nuvarande ekonomiska återhämtningen är blott en tillfällig respit från en mer grundläggande och långtgående försämring av Sveriges internationella konkurrenskraft och förmåga att upprätthålla en hög tillväxttakt i offentlig och privat konsumtionsstandard på längre sikt.

Dessa farhågor har lett till en intensiv granskning av den svenska ekonomiska politiken, en granskning som söker både fastställa var skulden för tidigare misstag ligger och ompröva vilken ekonomisk politik som är nödvändig för att förbättra ekonomins funktionsätt. Det har hittills dykt upp två hypoteser om orsaker och därmed också två olika slags politik. Den ena riktar uppmärksamheten mot mikroekonomisk politik – effekter av lönepolitiken, regleringar, skatter, inkomstöverföringar och andra bidrag på individernas och företagens arbetsvilja, produktionsbenägenhet, sparvilja och investeringsbenägenhet. Hypotesen är att det är just betoningen av ekonomisk jämlikhet och full sysselsättning som har snedvridit de ekonomiska motiven i Sverige och skapat stelheter, vilka förhindrar och försvårar en anpassning till en förändrad värld. De föreslagna åtgärderna inkluderar lägre skatter, sänkta inkomstöverföringar och andra bidrag och i allmänhet en lägre grad av inblandning i marknadsekonominens sätt att fungera.

Den andra hypotesen riktas i stället in på makropolitiken – på de finans- och penningpolitiska instrument som påverkar den totala ekonomiska aktiviteten, lönerna, priserna, räntorna och växelkursen. Den makroekonomiska hypotesen menar att även om den

Stort arbete på att minska budgetunderskottet

Flera devalveringar

Tillfällig respit?

Mikroekonomiska politiken snedvrider de ekonomiska motiven

Den makroekonomiska politiken har befrämjat konsumtion i stället för sparande

mikroekonomiska hypotesen också kan vara sann, så är det den allmänna makroekonomiska politiken som har befrämjat konsumtion i stället för sparande och som har låtit inflationen accelerera, till skada för landets internationella konkurrenskraft. Föreslagna bote-medel inkluderar såväl en lägre grad av fixering vid målet om full sysselsättning för att sänka ekonomins inflationstendens som att låta växelkursen anpassas för att bibehålla konkurrensförmågan.

Gruppen från Brookings har undersökt båda hypoteserna och finner element av sanning i båda. Sverige betalar otvetydigt ett högt pris för en mikroekonomisk politik som stimulerar till korta arbetsveckor och som avhåller arbetsgivare från att anställa mindre skicklig arbetskraft. Icke förty visar ekonomin på många sätt och vis en betydande flexibilitet och förmåga till anpassning. Det finns däremot fler bevis på att den makroekonomiska politiken har förhindrat anpassningar. Lönerna har stigit alltför snabbt, vilket har nödvändiggjort flera devalveringar för att bibehålla industrins konkurrensförmåga, och det offentliga budgetunderskottet har minskat landets bruttosparande och undergrävt investeringsförmågan.

2 Bakgrunden till den svenska ekonomiska politiken

Den mikroekonomiska politiken

Systematiska snedvridningar

Ekonomer skulle förvänta sig att de höga svenska marginalsatserna och de många ingreppen i arbets- och kapitalmarknadernas funktionssätt skulle påverka de ekonomiska incitamenten på ett sådant sätt att den ekonomiska tillväxten hämmas. Det är inte klarlagt huruvida den mikroekonomiska politiken i Sverige netto försvårat eller underlättat anpassningen till 1970-talets störningar. Klart är emellertid att det finns många tecken på systematiska snedvridningar av mikroekonomisk karaktär.

Arbetskraftsutbudet kunde ha varit större

Vi analyserar (se kapitel 4) effekten av höga marginalsatser och generösa inkomstöverföringar på arbetskraftsutbudet i Sverige. Vi finner tydliga bevis på att politiken uppmuntrat folk att välja mer fritid framför yrkesarbete. I synnerhet uppmuntrar det svenska skattesystemet de sysselsatta att arbeta allt färre timmar per vecka, eftersom värdet efter skatt för individen av att arbeta några timmar till är mycket litet. Till detta kommer att yrkesskade- och arbetslöshetsersättning, tillika med möjligheten till deltidspensionering, gör att de äldre försvinner ur arbetskraften eller minskar antalet arbetade timmar per vecka långt innan de uppnår normal pensionsålder. Efter att ha studerat såväl tidsseriedata som tvärsnittsdata för Sverige och jämfört med motsvarande material för Förenta Staterna finner vi, att om ökningstakten i skatter och bidrag skulle ha inskränkts till den som gällt i Förenta Staterna under de senaste två decennierna, så skulle det svenska arbetskraftsutbudet i början på 1980-talet ha varit sex till tio procent större än det i verkligheten var.

Kvinnorna har börjat arbeta i stället för männen

Skatte- och bidragssystemet i Sverige har också lett till att kvinnorna har börjat arbeta i stället för männen. Svenska gifta par är särbeskattade och eftersom marginalsatserna stiger snabbt med ökade inkomster, har hushållet ett tungt vägande skäl att delvis låta kvinnan arbeta i stället för mannen. Argumentet förstärks av att arbetande föräldrar får generöst tilltagen föräldraledighet och dess-

utom barnbidrag. Det finns därför starka incitament för svenska kvinnor att arbeta åtminstone några timmar per vecka, om de har eller förväntar sig att få barn. Till viss del har säkert den kvinnliga arbetskraftens produktivitet ökat genom att kvinnorna stannat kvar i arbetskraften i stället för att då och då bli hemmafruar utanför arbetskraften. Men detta leder också till kostnader för folkhushållet. Även om skillnaden mellan mäns och kvinnors löner har minskat, tjänar kvinnan i allmänhet fortfarande mindre. I den utsträckning som de högre manliga lönerna också avspeglar en högre marginell produktivitet för mannens arbetsinsats, sänks samhällets totala effektivitet när man låter kvinnorna arbeta i stället för männen.

Men inte alla förändringar i attityderna till arbetet i Sverige kan hänföras till skattelagstiftningen eller bidragsreglerna. Tidsserieanalysen visar också att arbetsinsatsen har minskat med stigande reallöner efter skatt. Analysen indikerar att arbetskraftsutbudet skulle ha fallit även om skattesatserna inte hade höjts. Vi visar också (jfr sid 52) att antalet arbetade timmar för äldre män minskade i såväl Förenta Staterna som Sverige långt före det att endera landet hade folkpensionssystem eller höga marginalskatter. På ett liknande sätt har det även skett ett ökat inflöde av kvinnor till arbetskraften i alla industriländer. Icke desto mindre förefaller det klart att de svenska skatte- och bidragssystemen har minskat arbetsviljan i Sverige.

Även andra snedvridande effekter av det svenska skattesystemet förekommer. De höga marginalskatterna skapar incitament för svenskarna att själva utföra tjänster som reparation av hus och bilar snarare än att köpa dem från mer effektiva källor. Dessutom leder skattesystemet till att svenskarna byter tjänster och vidtar andra åtgärder för att slippa undan skatt. Skattesystemet gör också utvandring lönsam för höginkomsttagare. Vidare leder beskattningen av kapitalinkomster till snedvridningar i utnyttjandet av kapital, trots att kapitalinkomstbeskattningen inte utgör en särskilt stor inkomstkälla för statsmakterna. Effektiva skattesatser på olika typer av investeringar skiljer sig kraftigt åt, i synnerhet i tider med hög inflation.

De snedvridande politikeffekterna syns inte bara på arbetsmarknadens utbudssida. Vi finner i kapitel 6 att Sveriges centraliserade löneförhandlingssystem har snedvridit arbetsgivarnas anställningsmetoder. Vi drar slutsatsen, att den tämligen höga arbetslösheten liksom den påtvingade deltidssysselsättningen hos ungdomar kan

Snedvridningar i utnyttjandet av kapital

föras tillbaka på det förhållandet att löneförhandlingarna i praktiken sätter en minsta lön för de unga och utbildade arbetarna på en nivå som gör dem ointressanta för arbetsgivaren.

Ungdomsarbetslöshet är ett problem i dag men med följderna även för framtiden. Ungdomar som inte lyckas få något fotfäste på karriärstegen och på så sätt få yrkeslivserfarenhet, kommer att bli mindre produktiva längre fram i livet. Icke desto mindre skall farorna för just svenska ungdomar inte överskattas. I jämförelse med andra europeiska länder är den svenska arbetslösheten låg för såväl yngre som äldre arbetstagare och den skadliga effekt, som arbetslösheten utövar på den kommande produktiviteten, mildras otvetydigt av de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Föga talar för att Sveriges centraliserade löneförhandlingar skapar ineffektivitet

Med undantag för effekten på de yngre arbetstagarna finner vi föga som talar för att Sveriges centraliserade löneförhandlingar skapar ineffektivitet såtillvida att arbetstagare inte har någon nytta av att söka utbilda sig eller flytta till mer produktiva – och därför bättre betalda – jobb. Det förefaller som om svenskarna lämnar sina arbeten i ungefär samma utsträckning som amerikanerna och flyttar mellan företag och regioner för att få bättre betalt. Det är de redan anställda som oftast letar efter nya jobb, och byte av arbete brukar inte varvas med arbetslöshet. Arbetskraftens rörlighet minskade i Sverige på 1970-talet, men detta förhållande avspeglar troligen en minskning i det allmänna sysselsättningsläget snarare än lönestrukturen. Den avkastning som man kunde förvänta sig på grund av att ha en bättre utbildning minskade också på 1970-talet. Detta kan vara en följd av den solidariska lönepolitiken som systematiskt undervärderade arbete som kräver en högre teknisk skicklighet. Men som vi påpekar i kapitel 3 så minskade samtidigt utbildningens avkastning även i Förenta Staterna, där det inte finns någon motsvarande centraliserad lönepolitik.

En anledning till att den solidariska lönepolitiken inte skapar större märkbara stelheter på den svenska arbetsmarknaden kan vara att marknadskrafterna faktiskt påverkar arbetarlönerna i större utsträckning än vad kollektivavtalen skulle ge för handen. Mellan avtalsperioderna tenderar lönerna att glida som svar på efterfrågan och utbud, och skillnaden mellan lönerna i olika företag, olika regioner och olika utbildningsområden vidgas. Löneglidningen förhindrar således Sveriges möjligheter att styra lönekostnaderna (och därmed inflationen) genom de centrala förhandlingarna, men å

Löneglidningen ökar löneskillnaderna

Arbetsmarknadspolitiken ger större vilja att acceptera förändringar

andra sidan minskas de mikroekonomiska kostnaderna av lönebildningssystemet.

Frånsett snedvridningarna på arbetsmarknaden är en annan viktig fråga hur den mikroekonomiska politiken via arbetsmarknadspolitiken och industripolitiken påverkat den svenska ekonomins förmåga till strukturell anpassning. Rent allmänt borde ekonomin vara lättare att förändra till följd av den arbetsmarknadspolitik som bedrivits i Sverige. De låga arbetslöshetstalen och de generösa arbetslöshetsunderstöden borde underlätta anpassningen genom att göra arbetstagarna mindre rädda för arbetslöshet och mer villiga att acceptera förändringar. Även den svenska sammantryckta inkomstfördelningen borde minska motståndet mot förändringar. Stålverksarbetare som tvingas att acceptera andra arbeten skulle tex inte mötas av lika stora nedskärningar i levnadsstandarden som deras amerikanska kollegor, vars löner är mycket högre i jämförelse med de genomsnittliga lönerna i Förenta Staterna än vad gäller för svenska stålarbetares löner i relation till de svenska genomsnittliga lönerna.

Arbetsmarknadsutbildning och offentliga sysselsättningskapande åtgärder för potentiellt arbetslösa borde också öka ekonomins flexibilitet genom att förhindra att arbetarnas tekniska kunskaper blir förlegat och genom att öka deras produktivitet i de nya jobben. Tyvärr saknas det klara bevis på denna punkt. Vi finner, efter att ha studerat den magra dokumentation som finns, föga stöd för antagandet att Sverige i väsentlig grad skulle ha ökat arbetskraftens produktivitet markant genom de massiva offentliga sysselsättningskapande åtgärderna och arbetsmarknadsutbildningen, även om dessa självfallet haft till resultat att en högre öppen arbetslöshet förhindrats.

På den negativa sidan borde emellertid det svenska stödet till konkursmässiga branscher och företag förväntas att fördröja anpassningen. Det var ju också deras avsikt. En allt större offentlig sektor med de sedvanliga byråkratiska stelhetererna skulle också kunna tänkas sänka ekonomins anpassningsförmåga.

Vi undersöker nettoeffekten av denna ekonomiska politik på ekonomins förmåga att anpassa sig till förändrade omständigheter.¹ Vi finner att den svenska tillverkningsindustrin har varit förvånansvärt anpassningsbar trots de olika försöken på slutet av 1970-talet att förhindra anpassning med hjälp av statligt stöd. Däremot visar

Subventioner till företag i svårigheter

branscherna utanför tillverkningsindustrin – såväl för privata som offentliga företag – tydliga tecken på ekonomisk åderförkalkning.

Subventioner till företag i svårigheter är en tämligen ny företeelse i Sverige. Fram till mitten av 1970-talet avstod industripolitiken i allmänhet från inblandning i marknadskrafterna utom när det gällde att via den solidariska lönepolitiken se till att lågproduktiva företag gick en rättmätig död till mötes. Sverige har i likhet med övriga industriländer undergått väsentliga förändringar i den ekonomiska strukturen de senaste årtiondena – från varuproduktion till produktion av tjänster och från en lägre grad av teknologisk skicklighet till en högre. Vi finner emellertid inga tecken på att förändringen till en mer defensiv industripolitik på mitten av 1970-talet orsakades av en snabbare strukturförändring i den svenska tillverkningsindustrin. Förändringarna i de olika branschernas andel av tillverkningsindustrins produktion var inte snabbare under de tio åren efter 1973 än under årtiondet dessförinnan. I stället synes förklaringen vara mer politisk; de industribranscher som hamnade i svårigheter på 1970-talet var historiskt sett viktiga och tunga branscher som stål och varv, där stora fabriker och stora skeppsvarv skulle skapa stora regionala problem om de gick omkull. Industrisubventionerna gav ett visst andrum men förhindrade inte att sysselsättningen i dessa branscher ändå måste minskas drastiskt. Arbetsmarknadsutbildningen och de olika offentliga sysselsättningsskapande åtgärderna gav också en viss respittid och kanske ökade de också arbetskraftens kunnande, även om vi har svårt att finna avgörande bevis för att så varit fallet.

Sverige var lika flexibelt som Japan och Förenta Staterna

En jämförelse med de – som det ofta antages – mer flexibla ekonomierna Japan och Förenta Staterna, när det gäller anpassningsförmågan i tillverkningsindustrin, utfaller inte alls till Sveriges nackdel (se tabell 2.1). Det finns inga tecken på att Sverige befann sig i en svårare strukturell situation (dvs att en större andel av dess resurser satt fast i långsamt växande branscher) eller att dess varuproducerande sektorer var mindre anpassningsbara. Markanta förändringar i industrisysselsättningen från resursintensiva till högteknologiska industribranscher skedde mellan 1973 och 1982.

Den varuproducerande delen av ekonomin har minskat i betydelse i Sverige liksom i andra länder, medan tjänstesektorn har vuxit. I Sverige har emellertid, till skillnad från i Förenta Staterna, omvandlingen skett till mer offentliga snarare än privata tjänster. Vi

Tabell 2.1

Förändringar i produktions- och sysselsättningsandelar i svensk, amerikansk och japansk tillverkningsindustri, 1973 och 1982.

Bransch och år	Andel av förädlingsvärdet			Andel sysselsatta		
	Sverige	USA ^a	Japan	Sverige	USA ^a	Japan
Högteknologisk industri						
1973	27,60	34,35	34,92	28,75	30,36	32,42
1982	31,75	39,02	38,81	31,34	34,36	34,89
Procentuell förändring i andelen	15,04	13,60	11,14	9,00	13,80	7,62
Resursintensiv industri						
1973	28,97	20,78	19,16	24,13	17,95	19,76
1982	28,04	21,08	18,50	24,52	17,22	19,87
Procentuell förändring i andelen	-3,20	1,44	-3,44	1,62	-4,07	0,56
Basindustri						
1973	30,92	32,37	36,25	34,48	40,85	39,31
1982	26,93	29,37	32,43	29,75	38,46	36,57
Procentuell förändring i andelen	-12,9	-9,27	-10,54	-13,72	-5,85	-6,97
Transportmedel						
1973	12,52	12,50	9,67	12,64	10,85	8,51
1982	13,28	10,54	10,27	14,43	9,97	8,67
Procentuell förändring i andelen	6,07	-15,68	6,20	14,16	-8,11	1,88

Källor: United Nations, Industrial Statistics Yearbook; 1983, vol 1: General Industrial Statistics (New York: UN, 1985) och författarnas beräkningar.

^a 1973 respektive 1981.

Snabb ökning av handelsöverskottet

Tjänstesektorns växande roll kan skapa anpassningsproblem

studerar om nedgången i den svenska tillverkningsindustrins produktion kan hänföras till en sämre förmåga att konkurrera på världsmarknaderna och finner att detta är inte orsaken. Snarare är det så att Sveriges överskott i handelsbalansen har vuxit snabbare än den totala produktionen. Tjänstesektorns allt större andel beror i stället på förändringar i den inhemska efterfrågans struktur, i synnerhet vad gäller efterfrågan på offentliga tjänster.

Tjänstesektorns växande roll kan emellertid komma att skapa anpassningsproblem för den svenska ekonomin i framtiden. Medan

Tabell 2.2

Strukturella förändringar i svensk sysselsättning, 1963–73 och 1973–83.

	Strukturell förändringsindex
Tillverkningsindustri	
1963–73	8,44
1973–83	8,30
Övriga branscher	
1963–73	10,04
1973–83	6,95
Totalt	
1963–73	9,49
1973–83	8,34

Källor: Nationalräkenskaper: 1970–84 (Stockholm 1985) appendix och författarnas beräkningar.

strukturomvandlingen inte mattades av i den svenska tillverkningsindustrin efter 1973, skedde emellertid en kraftig inbromsning i omvandlingstakten utanför tillverkningsindustrin (se tabell 2.2).

Överflyttningen av resurser till den offentliga sektorn har inneburit en kraftig ökning i den andel av de sysselsatta som anställs av offentliga myndigheter i stat, kommuner eller landsting. Dessa utgör en kraftfull politisk påtryckningsgrupp som har all anledning att vilja bevara den nuvarande nivån på de offentliga utgifterna. Detta kan komma att bromsa den totala strukturomvandlingen. Tillväxten i den offentliga sysselsättningen ändrar också hela lönebildningsprocessen. Som vi visar i kapitel 6, har konkurrensen mellan fackförbund på den offentliga och den privata sidan skapat ett starkt tryck uppåt på lönenivån de senaste åren. Allt högre lönenivåer och därmed en högre inflationstakt utgör ett allvarligt hot mot utvecklingen av en funktionsduglig makroekonomisk strategi i Sverige.

Den makroekonomiska politiken

Det är svårt att dra någon klar slutsats om huruvida Sveriges mikroekonomiska politik totalt sett underlättat eller försvårat möjligheterna till anpassning på 1970-talet. Det finns emellertid inte utrymme för något tvivel om att Sveriges makroekonomiska politik gjorde att en svår situation blev ännu svårare. Men det är alltid lätt att vara efterklok!

Offentligt anställda kan bromsa strukturomvandlingen

Produktivitetstillväxten minskade i Sverige efter 1973 på samma sätt som i de andra industriländerna. Det faktum att produktiviteten betedde sig på ett likartat sätt i ett flertal länder med helt olika uppläggning av den ekonomiska politiken och helt olika villkor i övrigt indikerar att orsakerna till den lägre produktivitetstillväxten stod att finna utanför Sveriges gränser. Det problem som de svenska politikerna mötte var desamma som i andra länder; eftersom produktionsfaktorerna inte längre skapade den ökning i välståndet som man kommit att förvänta sig, måste den ökning i konsumtionsstandarden, som alla kommit att förvänta sig, sänkas. Att tära på spar-kapitalet eller låna från utlandet skulle bara göra den kommande anpassningen ännu svårare. Dessutom innebar de högre oljepri-serna att Sverige i likhet med andra oljeimporterande länder måste betala för den importerade energin med en allt större del av den egna produktionen. Svångremspolitiken var därför helt nödvändig under de rådande omständigheterna; genom att hålla tillbaka såväl den offentliga som den privata konsumtionen skulle det inhemska sparande skapas som behövdes för att åter få igång ekonomins tillväxt.

Politiken tvärtemot vad som behövdes

Men den svenska makroekonomiska politiken i mitten och slutet av 1970-talet var precis motsatsen av vad som behövdes. I stället för att hållas tillbaka på de lägre nivåer som var lämpliga, ökade både den offentliga och den privata konsumtionen kraftigt. Ökningen i de offentliga utgifterna, bl a i syfte att hålla arbetslösheten nere, ledde till allt större budgetunderskott. Det inhemska sparandet föll kraf-tigt och även den mycket låga investeringsverksamheten kunde bara upprätthållas genom utländsk upplåning. Sverige levde långt över sina egna tillgångar.

Under tiden hade lönerna kommit att stiga än snabbare, trots att de snarare borde ha begränsats till den nivå som de lägre produktiv-etsstegringarna motiverade. Det är av yttersta vikt för en liten öppen ekonomi som den svenska att inte dess produktionskostnader hamnar högre än konkurrentländernas. Antingen måste inflations-takten hållas under kontroll eller också får man vara beredd att devalvera valutan. Sverige var emellertid inte villigt att acceptera arbetslöshetsnivån i konkurrentländerna, som där hjälpte till att hålla tillbaka inflationen. I stället satte man sin tillit till en speciell inflationsmodell av rent nordiskt snitt (EFO-modellen), som antar att arbetstagarna i de privata företagen kommer att automatiskt

*EFO-modellen funge-
rade inte*

anpassa sina lönekrav till behovet av att upprätthålla den internationella konkurrenskraften. När denna automatik inte infann sig, höll regeringen fast vid den existerande växelkursen ända till dess nedgången i konkurrensförmåga hade nått krisartade dimensioner och slutligen tvingade fram devalveringar av kronan. Den alltför snabba löneökningstakten avspeglade både resultaten av löneavtal med fackförbund på den privata och offentliga sidan och löneglidning. Den gjordes dessutom än snabbare av statsmakternas ambitioner att gömma undan och undvika högre arbetslöshet.

På 1980-talet har Sverige helt ändrat inriktning på den ekonomiska politiken. Nu finns det en allmänt utbredd uppfattning att budgetunderskottet måste minskas och man har också sedan 1982 kommit långt på den vägen. Dessutom har de stora devalveringarna 1981 och 1982 markant förbättrat Sveriges konkurrensläge, och den ökning av aktiviteten i exportindustrin och den importkonkurrerande industrin som devalveringarna lett till har givit en ökad efterfrågan i landet som mer än väl uppvägt effekterna av den återhållsamma finanspolitiken. Sverige har nu ett handelsbalansöverskott som är stort nog att betala räntan på den stora utlandsskuld som man drog på sig på 1970-talet; bytesbalansen är sålunda i jämvikt. Även inflationstakten är väsentligt lägre än i decenniets början.

Man kan säga att storleken på devalveringarna 1981–82 ledde till att den restriktion på den ekonomiska politiken, som de stora bytesbalansunderskotten inneburit, försvann. Regeringen fick på så sätt tid och även utrymme för en anpassning av den inhemska politiken. Under 1986 har sänkta internationella räntor och oljepriser givit regeringen ytterligare andrum.

Det finns emellertid en hel del potentiella problem.

För det första är budgetunderskottet fortfarande mycket större än det var i början av 1970-talet, även om det minskat. Som en direkt följd av detta begränsas Sveriges förmåga att finansiera en högre investeringsnivå av det otillräckliga inhemska sparandet. Investeringsverksamheten hålls också tillbaka av en penningpolitik som hållit räntan på en nivå vida utöver vad den varit i omvärlden, vilket har lett till att det blivit mer lönsamt att satsa pengar i finansiella placeringar än i produktiva investeringar.

För det andra är den svenska inflationstakten fortfarande högre än i konkurrentländerna. Om denna situation fortsätter så kommer mycket av de fördelar som skapades av 1981–1982 års devalveringar

*Handelsöverskott
balanserar räntebetal-
ningar*

*Budgetunderskottet
fortfarande för stort*

*Inflationstakten fort-
farande högre än i kon-
kurrentländerna*

att vara förlorade innan decenniet är slut. En förnyad förlust av den internationella konkurrenskraften skulle minska den draghjälp som den positiva handelsbalansen ger och sätta växelkursen under förnyat tryck. Nödvändigheten av att då ytterligare höja ränteläget skulle minska investeringarna än mer. En recession som inleds i den konkurrensutsatta delen av ekonomin skulle bli följd. Statens budgetunderskott skulle börja stiga igen när företagen inte längre kunde klara den internationella konkurrensen, och de arbetstagare som förlorat jobben skulle behöva hjälp.

Många svenska bedömare instämmer i denna beskrivning, men menar att inflationsshotet skall mötas med ett absolut löfte att försvara den fasta växelkursen. De glömmer emellertid den skadliga effekt som en sådan politik skulle få på situationen i den konkurrensutsatta delen av ekonomin, liksom på investeringarna och den offentliga budgeten.

Vi skulle vilja varna för en politik som söker minska inflationstakten indirekt genom en fast växelkurs. Trots att man framhållit faran för förlorad konkurrensförmåga så har inte fackföreningarna, framför allt inte på den offentliga sidan, sänkt sina lönekrav. Vi har också svårt att se att regeringens målsättning att inte ge vika för inflationistiska löneavtal genom att ändra kronans värde skulle kunna påverka relationen mellan inflation och arbetslöshet på ett positivt sätt. Genom att statsmakterna i modern tid alltid har givit efter för de inflationistiska krafterna, är det svårt för parterna på arbetsmarknaden att tro på regeringens ord. Tilltro får man bara genom erfarenhet. Det skulle i så fall innebära att regeringen måste bli passiv åskådare till hur arbetslösheten stiger, vilket på ett avgörande sätt strider mot den tidigare förda svenska politiken.

Med en helt fast växelkurs bestäms Sveriges konkurrensläge främst av landets förmåga att hålla samma låga inflationstakt som konkurrentländerna. Sverige måste anpassa den ekonomiska politiken på ett sådant sätt att man följer med konkurrentländernas inflationstakt både upp och ned. Den inhemska ekonomin kan då lätt störas av behovet av täta politikbyten till följd av förändringar i omvärlden.

Vi går i kapitel 8 närmare in på en strategi som lägger störst vikt vid att återställa nivån på det offentliga sparandet genom att fortsätta att krympa det offentliga budgetunderskottet. En återhållsam finanspolitik skulle då gå hand i hand med låga räntor för att se till

Svårt för parterna på arbetsmarknaden att tro på regeringens ord

Återställ nivån på det offentliga sparandet

att det högre sparandet kanaliseras till produktiva investeringar. Samtidigt skulle en flexibel växelkurs bevara den svenska konkurrenskraften på världsmarknaden. Regeringen måste också fortsätta sina ansträngningar att få arbetstagarna att sänka sina lönepolitiska ambitioner. Vi föreslår i kapitel 6 också att regeringen borde inta en tuffare attityd i löneförhandlingarna i sin egenskap av offentlig arbetsgivare eller också införa en inkomstpolitik där alltför höga löneökningar bestraffas skattevägen.

Om en sådan politik leder till att den inhemska inflationen kan sänkas snabbt borde framtiden te sig ljus för Sverige. I annat fall måste man välja väg. Sverige måste antingen ta mycket större kostnader i form av högre arbetslöshet för att sänka inflationstakten eller också måste man tillåta växelkursen att falla så att konkurrensförmågan bibehålls. Fixeringen till en fast växelkurs är emellertid olämplig oavsett vilken av dessa vägar man väljer.

Ett sätt att minska inflationstakten vore att låta den ekonomiska politiken bli så pass mycket mer restriktiv att arbetslöshetsnivån stiger med cirka en procentenhet. Ett annat sätt skulle vara att tolerera en snabbare inflation och i stället låta växelkursen falla för att motverka den effekten. Det finns få tecken som tyder på att den svenska inflationen skulle öka i en snabbare takt och det är därför möjligt att om man eliminerar effekterna av en snabbare inflation på den internationella konkurrenskraften, så kanske en politik av detta slag (med snabbare inflation i Sverige än i omvärlden) är mindre kostsam än alternativen. Det senaste årtiondets erfarenheter visar dock tydligt vilka kostnader som den konkurrensutsatta industrin måste bära om man låter inflationen gå hand i hand med en låst växelkurs. Vi noterar att lönestegringstakten i Sverige förefaller att vara mycket känslig för variationer i arbetslöshetsnivån, i motsats till vad man tidigare trott. Därför skulle en ganska måttlig uppgång i arbetslöshetsnivån lätt minska inflationstakten till den som råder i omvärlden. Om Sverige väljer den väg som innebär att man begränsar ökningstakten i efterfrågan, borde detta i så fall ske genom att regeringen direkt begränsar efterfrågan med hjälp av finanspolitik, snarare än indirekt via en övervärderad låst valuta, vilket koncentrerar anpassningsbördan till de konkurrensutsatta delarna av näringslivet.

*Högre arbetslöshet eller
låt växelkursen falla*

3 Effektiviteten och jämlikheten på den svenska arbetsmarknaden

Ekonomiska incitament och arbetskraftens rörlighet

Löneskillnader inget effektivt medel

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har under efterkrigstiden byggt på den ideologiska grundvalen att löneskillnader inte omfördelar arbetskraften tillräckligt effektivt för att kunna möta de strukturella förändringar, som är normalt förekommande i en öppen ekonomi som den svenska. I stället ansågs det att det fanns anledning att söka minska löneskillnaderna på institutionell väg, samtidigt som regeringsingripanden skulle omfördela arbetskraften dit den bäst behövdes. Nu när löneskillnaderna i stort sett har försvunnit, har man emellertid med oro uppmärksammat att arbetskraften blivit orörlig. Såvitt vi kan finna är dock denna oro orgrundad.

Osäkra "bevis" om orörlig arbetskraft

De ursprungliga "bevisen" som stödde påståendet om en orörlig svensk arbetskraft bestod uppenbarligen av statistiskt insignifikant samvariation mellan förändringar i relativlönerna och sysselsättningen. Man anser nu allmänt, att de slutsatser som kan dras på sådana grunder är mycket osäkra. För det första har vi de vanliga simultanitetsproblemen, som uppstår i varje marknad där både efterfråge- och utbudskurvan på arbetskraft förflyttas. För det andra missar enkla korrelationer mellan löner och sysselsättning det faktum, att de flesta arbetsmarknadsbeslut har karaktären av investeringar. När kostnaden för ett beslut är koncentrerat till en begränsad period i en individs liv, samtidigt som intäkterna fördelas över många perioder, kommer de incitament (att byta jobb, anmäla sig till arbetsmarknadsutbildning, etc.) som olika typer av grupper på arbetsmarknaden möter (beroende på deras ålder och även kön) att skilja sig drastiskt åt. En enkel aggregering av sysselsättnings- och löneförändringar till branscher respektive yrken innebär att man

döljer lönernas betydelse för rationella arbetsmarknadsbeslut. Om man inte ser på besluten som investeringar, får man fram empiriska strategier som inte tillräckligt tar hänsyn till exakt vilka grupper det är som fattar besluten och vilka incitament de möter. För det tredje tar enkla korrelationskoefficienter inte hänsyn till effekten av icke-pekuniära ersättningar ("fringe benefits", status mm) på arbetsmarknadsbesluten.

Samma rörlighet i Sverige som i USA

På en enkel beskrivande nivå är rörligheten på arbetsmarknaden i Sverige ungefär densamma som i Förenta Staterna, om vi använder uppsägningstakten i näringslivet som en indikator på frivillig rörlighet. Från 1970 till 1982 var den månatliga uppsägningstakten bland arbetare i det svenska näringslivet strax under 2 procent.¹ Under 1970-talet var uppsägningstakten för arbetare i industrin i Förenta Staterna omkring 2 procent.²

På denna generella nivå är det knappast möjligt att göra några tolkningar av den siffran, även om data förefaller att ifrågasätta några av de vanliga föreställningarna om den relativa rörligheten hos den svenska arbetskraften.³

Nedgång i rörlighet avspeglar ej en önskad sådan

Även om arbetskraftens branschmässiga och geografiska rörlighet i Sverige har minskat under 1970-talet och början på 1980-talet oavsett hur man mäter, behöver inte nedgången avspegla en lägre önskad rörlighet hos arbetstagarna. I stället förefaller den lägre rörligheten att nästan uteslutande bero på en nedgång i antalet lediga platser (och därmed i sannolikheten att få erbjudande om nytt jobb), längre anställningstider (med hänsyn till den allt lägre nyanställningstakten i varje tidsperiod) och ökande storlek på den genomsnittliga arbetsplatsen.⁴

Arbetskraftens rörlighet verkar vara effektiv

Är den svenska arbetskraftens rörlighet optimal? Ett sätt att ställa frågan är att undra om arbetstagare verkar flytta från relativt lågproduktiva till högproduktiva arbetsplatser. Statistiken tyder på att så är fallet. Både de faktiska uppsägningarna och avsikten att säga upp sig är omvänt relaterade till den relativa lönesituationen för svenska arbetstagare. Det innebär, att arbetstagare i Sverige med relativt låga löner har större sannolikhet att lämna sina arbeten än arbetstagare med relativt höga löner. Dessutom förefaller det som om tendensen att säga upp sig, som en funktion av det relativa löneläget, är ungefär densamma i Sverige som i Förenta Staterna.⁵

Det förefaller som om känsligheten i uppsägningsviljan med avseende på relativlönen har ökat i Sverige under 1970-talet, till stor del

beroende på ökningen av antalet kvinnor i arbetskraften. Deras tendens att säga upp sig är mer lönerelaterad än männens (liksom i Förenta Staterna) och har ökat snabbare.⁶

Sammanfattningsvis förefaller det inte som om de svenska arbetstagarna är mindre angelägna än sina amerikanska kollegor om löneökningar. Ytterligare data om effektiviteten i de svenska jobbbytena kan man få genom att undersöka löneförändringen för dem som faktiskt byter arbete. Det är ett faktum, att de anställda faktiskt ökar sin lön genom att flytta, antingen till ett nytt arbete eller till en ny region. Dessutom är avkastningen på rörlighet två till tre gånger större än avkastningen på ytterligare ett års utbildning.⁷

Avkastningen på rörlighet god

Det framgår tydligt att frivilliga uppsägningar bidrar mycket marginellt till arbetslösheten därför att arbetstagarna söker och finner nya arbeten innan de lämnar sina gamla jobb. På 1970-talet uppgav ungefär 20–25 procent av arbetstagarna i Sverige att de letade efter ett nytt jobb.⁸

Man finner även att arbetstagarna letar efter nya arbeten på ett tydligt procykiskt sätt, vilket visar att sökandet påverkas av de möjligheter som marknaden har att erbjuda.⁹

Arbete en investering

Eftersom det är förenat med stora kostnader att söka jobb, är detta emellertid en typ av arbetsmarknadsinvestering som det vore rationellt att huvudsakligen förlägga så tidigt i arbetslivet som möjligt, då den förväntade avkastningen är störst. De som i Sverige letar efter ett nytt jobb samtidigt som de redan har ett, följer en åldersprofil som når ett maximum för åldrar strax före 30 för att därefter avta. Samtidigt som det kan vara fullt möjligt att ytterligare förbättra effektiviteten i arbetssökandet i Sverige, är det svårt att hävda att det inte är ett samhälle, i vilket man letar efter och är känslig för bättre arbetsmöjligheter.

Ett annat sätt att studera om arbetsmarknaden är effektiv är att se på resultaten, på samma sätt som Adam Smith föreslog att man skulle göra för över 200 år sedan.¹⁰

Om arbetstagarna flyttar på sig i syfte att maximera de fördelar som de netto erhåller, borde arbetsmarknaden skapa löneskillnader som kompenserar för skillnader mellan jobb i andra hänseenden (monetära och icke monetära intäkter och kostnader). Den solidariska lönepolitiken skulle självfallet kunna åstadkomma något helt annorlunda än en sådan kompenserande lönestruktur. Ett sätt att värdera den svenska arbetsmarknadens funktionsduglighet är därför

att fråga sig om resultaten förefaller att vara snedvridna i jämförelse med lönestrukturen i andra länder, som inte har samma institutionella arrangemang som Sverige.

Avkastningen på utbildning har minskat

Ett av de vanligaste sätten att använda Smiths teori har varit att försöka beräkna den avkastning man erhåller på utbildning. Om man analyserar den svenska statistiken med ungefär de metoder som använts i Förenta Staterna når man två generella resultat. För det första finns där en klart signifikant och positiv avkastning på utbildning, även om den uppskattade avkastningen ligger på endast 7 à 8 procent i Sverige vid slutet av 1960-talet jämfört med 10 till 12 procent för samma period i Förenta Staterna.¹¹

För det andra avtog avkastningen från utbildning i Sverige i början av 1970-talet till cirka 5 procent. Även om nedgången ofta kopplas samman med effekter av den solidariska lönepolitiken, kan det vara värt att notera att det skedde en motsvarande nedgång i avkastningen på utbildning i Förenta Staterna vid ungefär samma tid.¹²

Fler studenter är orsaken i Förenta Staterna

Nedgången i Förenta Staterna har satts i samband med förändringar i den industriella strukturen, där den relativa efterfrågan på universitetsutbildad arbetskraft sänktes, samtidigt som de studenter, som i stort antal börjat på högskolan till följd av svar på de arbetsmarknadssignaler som tidigare givits, var färdiga med sin utbildning. Den sänkta avkastningen i Förenta Staterna tolkas således som den respons som flexibla relativlöner skall uppvisa i en arbetsmarknad som inte är i jämvikt. Men i Sverige har nedgången mer tolkats som en förändring i relativlöner som har institutionella orsaker och som snarare kommer att skapa brist på jämvikt på arbetsmarknaden (tex brist på utbildad arbetskraft). Om vi tar hänsyn till den kraftfulla satsningen på obligatorisk skolgång i Sverige sedan slutet av 1960-talet, förefaller det emellertid meningsfullt att fråga sig, hur stor del av nedgången i avkastning på utbildning i Sverige som helt enkelt beror på en ökning av det relativa utbudet av utbildad arbetskraft.

Institutionella orsaker i Sverige

Det finns också signifikanta löneskillnader, även om de är i avtagande, som beror på antal år på samma jobb eller antal år i arbetskraften. I genomsnitt höjdes timlönen för en arbetstagare i början av karriären med 3 procent 1968 som följd av ett års längre yrkeserfarenhet. Denna siffra hade fallit till 2 procent 1974. En arbetare med 10 års yrkeserfarenhet fick en höjd timlön med 2 procent 1968

på grund av ett års ökad erfarenhet, men bara 1 procent 1974.¹³

Dessa relationer, mellan yrkeserfarenhet å ena sidan och löner å den andra, som tar hänsyn till den utdelning man får på ökad erfarenhet efter avslutad skolgång, förefaller att vara svagare än de som uppmäts i Förenta Staterna. Där var ett års ytterligare arbetserfarenhet i början av karriären värd 8 procent mer i timlön 1959 och 5,5 procent 10 år senare i karriären.¹⁴

De svenska löneprofilerna liknar emellertid i hög grad dem som uppmäts för arbetare med fackföreningstillhörighet i Förenta Staterna. Deras profiler är mycket flackare än vad gäller arbetare som inte tillhör något fack. Amerikanska data för vita manliga arbetare i början på 1970-talet visar, att ett års ytterligare yrkeserfarenhet höjde timlönen med 1 procent för fackföreningsanslutna arbetare men med 2,3 procent för dem som står utanför facket.¹⁵

Tyvärr kan inte dessa avkastningstal direkt jämföras med dem som nämndes i det förra stycket, eftersom regressionerna i det här fallet också tar hänsyn till yrke och arbetslivserfarenhet. De inkluderar alltså inte den avkastning som man får på att byta yrke eller bransch. Samma studie visar också att fackligt anslutna arbetstagare i Förenta Staterna uppnår lägre avkastning på sina utbildningsinvesteringar än vad gäller för icke fackligt anslutna.

Det verkar således som om skillnaderna mellan de två länderna när det gäller den avkastning man får på utbildning och längre yrkeserfarenheter avspeglar skillnader i graden av facklig anslutning än skillnader i marknadens sätt att fungera. Även om de amerikanska fackföreningarna inte har någon solidarisk lönepolitik, har de ändå alltid sökt att förhindra, att lönesättningen styrs av konkurrens om de bästa arbetarna och de förefaller också att ha haft stor framgång i att minska lönespridningen inom den delen av arbetsmarknaden som är fackligt ansluten.¹⁶

Det verkar därför som om den stora skillnaden inte finns mellan en ekonomi som styrs av den solidariska lönepolitiken och en som inte gör det, utan snarare mellan en ekonomi i vilken fördelningspolitiken bedrivs i former som omfattar hela samhället och en annan ekonomi, där lönepolitiken bedrivs i varje företag för sig. Avkastning på utbildning och yrkeserfarenhet i Japan, där lönepolitiken både innanför och utanför facket riktas mot det enskilda företagets lönsamhet, är större än i både Sverige och Förenta Staterna.¹⁷

Den främsta effekten av att man uppnår en tämligen låg avkast-

*Låg avkastning på
mer erfarenhet ger säm-
re incitament*

ning på ytterligare erfarenhet är att incitamenten till bättre prestation minskar i varje organisation. Om vi utgår ifrån att brantare löne-utbildningsprofiler avspeglar investeringar i varje individs eget humankapital, kommer färre sådana investeringar att företas, när institutionella förhållanden minskar avkastningen på utbildning. Alternativt kan man tolka löneprofilerna på så sätt att företagen söker att binda mer erfarna arbetare till sig för att undvika att förlora dem och det fordrar större löneskillnader.¹⁸

Enligt detta synsätt innebär låga löner i början av yrkeslivet en sorts garanti för att bra resultat kommer att leda till fortsatt anställning, löneökningar, och höga löner under karriärens senare stadier. Oavsett vilken teori man tror på är det troligt att ett system med bättre incitament inom företagen minskar rörligheten mellan företagen, eftersom man har mer att förlora på att flytta.¹⁹

En mer subtil fråga är om de svenska lönerna motverkar de icke-pekuniära förhållandena i varje jobb. I Förenta Staterna tenderar lönesättningen att ge kompensation för risken för dödsfall men inte i tillräckligt hög grad för risken för yrkesskada eller svåra arbetsförhållanden.²⁰

I Sverige verkar det som om det finns en klar tendens för arbetare att erhålla relativt högre löner i jobb som har relativt dåliga arbetsförhållanden (och vice versa), oavsett de institutionella förhållandena i övrigt på arbetsmarknaden.²¹

*Dålig arbetsmiljö ger
högre lön*

Den solidariska lönepolitikens kostnader

Den solidariska lönepolitiken infördes gradvis i några industribranscher genom låglönepotter inom de centrala avtalen som tillät att ett företag fick en speciell tilldelning som skulle gå till de sämst betalda arbetarna och genom att förhandla upp minimilönen för alla anställda.²²

Sedan 1966 har löneökningarna angivits i absoluta belopp (liksom i kollektivavtal i allmänhet i Förenta Staterna). Betydelsen av låglönepotter vidgades snabbt. Vid slutet av 1960-talet baserades låglönepottens storlek på det antal arbetare som erhöll mindre än 96 procent av genomsnittslönen i industrin. Men 1981–1982 byggde ersättningen på det antal arbetare som tjänade mindre än 200 procent av genomsnittet. Hur potterna skulle fördelas överlämnades åt lokala förhandlingar. Först efter 1982 har den solidariska lönepoliti-

*Låglönepotter blev allt
viktigare*

Minimilöner blev viktigare än låglönepotter

ken i någon mån kommit att luckras upp.²³

Den minskade lönespridning som inträffat sedan det tidiga 1960-talet förefaller att i högre grad bero på överenskommelser om minimilöner i de centrala avtalen än på låglönepotterna. Under 1970-talet minskade lönespridningen mest i de industribranscher där *endast* avtalsenliga minimilöner förekom. Dessutom visar studier över förhållandet på aggregerad nivå mellan avtalsenliga löneökningar, löneglidning och lönespridning för sexmånadersperioder att i tidsperioder när det centrala avtalet börjar att gälla så minskar lönespridningen (främst på grund av ökade minimilöner). Under mellanliggande perioder ökar löneglidningen och återställer partiellt den tidigare lönespridningen.²⁴

Löneglidning urholkar låglönesatsningar

En annan studie använder sig av de centrala avtalens detaljerade regler för låglönesatsningar för att skatta vilken förändring i lönestrukturen som LO önskade åstadkomma under avtalsperioden (under förutsättning att låglönesatsningen kom att ske precis enligt avtal). När detta mål sätts i relation till faktiska förändringar i lönestrukturen, visar det sig att fackföreningarna (LO) uppnådde omkring en tredjedel av sina mål under åren 1964 till 1982, medan två tredjedelar omintetgjordes av löneglidning.²⁵

Ekonomer tvivlar instinktivt på att det går att på institutionella vägar åstadkomma förändringar i lönestrukturen – lika lön för olika arbetsinsats – utan att det är förenat med samhällsekonomiska kostnader.

Hög arbetslöshet för ungdomar

Arbetsmarknaden för ungdomar

Alla tecken tyder på att arbetsmöjligheterna för ungdomar i Sverige minskat kraftigt sedan 1970. Även om den totala sysselsättningen ökat, är de relativa arbetslöshetstalen bara toppen på isberget. Det finns även en stor undersysselsättning i form av ofrivilliga deltidarbeten. En undersökning från februari 1984 visar tex att nästan hälften av kvinnorna mellan 16 och 24 år och omkring 39 procent av männen som arbetade deltid skulle föredra att arbeta fler timmar per vecka. (22 procent av alla deltidssysselsatta ville arbeta fler timmar.) De flesta föreföll att vilja ha heltidsarbete.²⁶

Vilka faktorer kan förklara det skenbara överskottet på ungdomar som vill ha jobb? Sverige fick i likhet med många andra länder en ökning i det relativa utbudet på ungdomar på 1960-talet. Denna demografiska effekt nådde dock sin topp i slutet av 1960-talet och

början av 1970-talet och hade försvunnit vid den tid då ungdomsarbetslösheten började bli ett problem. Under 1970- och 1980-talen minskade också tonåringarnas förvärvsfrekvens (det relativa arbetskraftstalet), allteftersom antalet år i skolan ökade och deras andel av den totala arbetskraften minskade från mitten av 1960-talet och framåt. Förvärvsfrekvensen ökade för åldrarna 20–24 år, men deras andel av arbetskraften nådde sin topp omkring 1970. Under 1970-talet kunde inte nya tonåringar släppas in på den reguljära arbetsmarknaden, trots det faktum att de i antal inte var fler än på 1960-talet.

Minimilön för ungdomar i Förenta Staterna

Om en resurs på arbetsmarknaden uppvisar ett permanent utbudsöverskott, tyder detta på att relativlönerna är orörliga. Det finns tex många bevis för att den federala minimilönen i Förenta Staterna har minskat ungdomarnas arbetsmarknadsmöjligheter. Dess främsta effekt har inte varit att öka ungdomarnas öppna arbetslöshet utan snarare att minska deras förvärvsfrekvens.²⁷

Det finns också mer subtila effekter. Eftersom den amerikanska minimilönelagstiftningen endast täcker delar av ekonomin, har det skett en överströmning av de minst produktiva arbetstagarna (som också i allmänhet är de minst erfarna) till de sektorer i ekonomin som stått utanför lagstiftningen. Ungdomsandelen i sysselsättningen i industrin och andra av lagen täckta sektorer har minskat kraftigt sedan lagen infördes 1938.²⁸

Dessutom har ökade minimilöner lett till en övergång från heltidsarbete till deltidsarbete för ungdomar, eftersom deltidsarbete i allmänhet inte täckts av minimilöner.²⁹

Solidarisk lönepolitik fungerar som minimilön

Sverige har inga lagstadgade minimilöner, men den solidariska lönepolitiken har tenderat att minska löneskillnaderna mellan oerfarna och mer erfarna arbetare, liksom mellan yngre och äldre. Medan avtalen tillåter att ungdomar under 18 år betalas under minimilönen, måste den normala vuxna ersättningen ges till alla arbetstagare som fyllt 18 år. Under 1970-talet ökade den lägsta avtalsenliga lönen för 18-åringar i relation till medianlönen för arbetare inom LO-området och relationen mellan ålder och timlön var mycket svag.³⁰

Det förefaller troligt att den solidariska lönepolitiken i praktiken fungerade som en minimilön för ungdomar över hela landet. Det var t o m så att när man gjorde försök att minska lönespridningen i avtal efter avtal, var effekten troligen starkare än i den lagstiftade versio-

Tabell 3.1

**Svenska ungdomars
timlön relativt vuxnas,
efter lön och utbild-
ningstid, vissa år
(1960–1981).**

	1960	1968	1974	1980	1981
Män					
Arbetare ^a	0,56	0,58	0,65	0,72	–
Tjänstemän ^b	–	–	0,30	0,39	–
Totalt ^c	–	0,46	0,58	–	–
Kvinnor					
Arbetare ^a	0,69	0,71	0,74	0,81	–
Tjänstemän ^b	–	–	0,49	0,58	–
Totalt ^c	–	0,51	0,53	–	–
Utbildningstid					
Alla sysselsatta ^d					
9 år	–	0,43	0,53	–	0,71
10 år	–	0,50	0,57	–	0,59
11 år	–	0,44	0,59	–	0,68

Källor: Uppgifter om ålder och kön från Anders Björklund och Inga Persson-Tanimura, "Youth Employment in Sweden" i *Youth at Work: An International Survey* (London: Rowman & Allanheld, 1983), sid 758; utbildningstid från Levnadsnivåundersökningar.

^a Inkomster för 16–17-åringar relativt 18-åringar och äldre.

^b Inkomster för 16–17-åringar relativt 20-åringar och äldre.

^c Inkomster för 16–19-åringar relativt 25-åringar och äldre.

^d Inkomster för 16–19-åringar relativt 20-åringar och äldre.

*Relativlön mellan yngre
och äldre har minskat
kraftigt*

nen i Förenata Staterna, eftersom den sistnämnda ändras mycket sällan och omintetgörs av inflationen mellan ändringarna av lagen.

Skillnaden i löner mellan yngre och äldre har minskat väsentligt i Sverige, både som aggregat och med hänsyn tagen till antalet skolår (tabell 3.1). Lönen för manliga och kvinnliga arbetare i åldrarna 16–18 år ökade endast med 2 procentenheter mellan 1960 och 1968 jämfört med lönen för åldrarna 18 år och över. Under de närmaste två åren ökade lönen med 5 extra procentenheter (4 för unga kvinnor) och med ytterligare 9 procentenheter extra (6 för kvinnor) under 1970-talet. 1980 var lönen för manliga och kvinnliga tonåringar inom LO-området 29 respektive 17 procent högre i jämförelse med arbetare 25 år och äldre än den varit 1960. Statistiken för tjänstemannakollektivet går inte så långt tillbaka, men under 1970-talet ökade ungdomarnas relativlön i jämförelse med de vuxnas också med 10–12 procentenheter.³¹

Sådana öknings i relativlönerna kan förstås avspegla en ökad

relativ produktivitet hos ungdomarna och faktum är att antalet skolår som varje årgång ungdomar genomgått, stigit hela tiden under 1970-talet. Men lönegapet mellan yngre och äldre med lika många skolår bakom sig minskade också kraftigt under samma period, något som snarare tyder på effekter från den solidariska lönepolitiken.

*Ungdomars möjlighet
till anställning minskar*

Effekten av relativlönerna på ungdomarna är allvarlig av två skäl. För det första är substitutionselasticiteterna för ungdomarna i arbetskraften stora, vilket innebär att de ökningarna i ungdomarnas relativa löner som skapas av institutionella förhållanden minskar deras möjligheter till anställning.³²

*Ungdomars livslöneut-
veckling försämras av
den ökade arbetslös-
heten*

För det andra innebär ungdomarnas ökade arbetslöshet och ofrivilliga deltidssysselsättning att den långsiktiga löneutvecklingen blir lägre för dagens ungdomskullar genom att de inte tidigt i livet får dra glädje av sådana erfarenheter från sysselsättning, som skapar betydande investeringar i kunskaper från arbetslivsträning. Kanske är denna långsiktiga effekt av mindre betydelse i ett land där löneutvecklingsprofilerna är relativt flackare än i Förenta Staterna, men man skall inte glömma bort att det finns en möjlig motsats mellan omedelbar och långsiktig jämlikhet.

*Solidariska lönepoliti-
kens historia*

En utvärdering av den solidariska lönepolitiken

Den solidariska lönepolitiken föreslogs redan 1936 som en metod att uppnå större jämlikhet genom att ändra på arbetsmarknadens ersättningsmekanismer. På 1950-talet vidareutvecklades den till en politik som också skulle underlätta tillväxt och ekonomisk strukturomvandling i Sverige. Framåt 1960 hade tyngdpunkten förändrats igen, nu till att ytterligare krympa befintliga löneskillnader. Detta mål har också i stort sett uppnåtts, om än till priset av stora samhällsekonomiska kostnader. Det är svårt att finna starka indikationer på att det skulle råda allvarliga felallokeringar för den utbildade delen av arbetskraften, även om det finns tecken på att politiken bidragit till bristen på utbildad arbetskraft genom att minska de löneskillnader som beror på utbildning och erfarenhet. De arbetare som utbildat sig har då i stället blivit tjänstemän. Eftersom minskade löneskillnader främst är en politik som stöds av arbetarnas fackföreningar (LO) men inte av tjänstemannaorganisationerna (främst TCO), är en av politikens effekter att nyblivna gymnasieingenjörer i allt större utsträckning väljer tjänstemannayrket inom TCO-området i stället

för kvalificerade arbetaryrken, som är utsatta för effekterna av sammantryckningen av relativlöner. Den minskade lönespridningen har sålunda negativa effekter också för fortlevnaden av några av LO-förbunden.

*SAF har inte tagit strid
om solidariska lönepo-
litiken*

Man kan emellertid dra slutsatsen från Arbetsgivareföreningens (SAF) beteende, att de kostnader som skapas av felallokeringar av de mest erfarna arbetarna är begränsade i omfattning och koncentrerade till ett fåtal företag. SAF har aldrig tagit någon större strid om den solidariska lönepolitiken i kollektivavtalen, främst därför att den största effekten av den solidariska lönepolitiken är att lönekostnaderna höjs i låglöneföretagen, inte allmänt. Företagsledningarna i de större kapitalintensiva företagen, vars lönestrukturer i allmänhet inte omfattar de lägre löneskalorna, bryr sig lika lite om effekterna av den solidariska lönepolitiken som företagsledningarna i de större amerikanska företagen bryr sig om minimilönelagstiftningen. För de flesta medlemsföretagen i SAF skulle det vara förenat med mycket större kostnader att attackera den solidariska lönepolitiken i avtalsförhandlingarna än de små vinster som detta skulle kunna leda till.

*Ungdomarna förlorar
på den solidariska löne-
politiken*

Den enda större grupp på arbetsmarknaden, som förefaller att få stora kostnader som följd av den solidariska lönepolitiken, är ungdomarna, som inte har möjlighet att rösta om hur arbetsmarknadens organisationer skall föra sin avtalspolitik. Eftersom sämre möjligheter till sysselsättning i början av karriären kommer att minska de totala yrkeserfarenheterna är kostnaden inte heller av övergående karaktär. Löneprofilerna över livscykeln kommer att sänkas, och ekonomins allmänna produktivitet sänks i takt med dem. På ett mycket påtagligt sätt är en sidoeffekt av den solidariska lönepolitiken att man slösar bort värdefulla mänskliga tillgångar.

*Effektivitet kontra jäm-
likhet*

Är de effektivitetsförluster som den solidariska lönepolitiken leder till värda de vinster som sker i ekonomisk jämlikhet? I grunden på denna högst subjektiva fråga finns en mer fundamental fråga, nämligen hur mycket jämlikhet som Sverige egentligen skulle förlora på att överge den solidariska lönepolitiken. Av två skäl är det troliga svaret: "inte särskilt mycket". För det första besitter Sverige många fler möjligheter att ändra inkomstfördelningen än att ändra lönefördelningen. Trots att politiken att minska lönefördelningen haft framgång är lönerna faktiskt den mest ojämnt fördelade inkomstkomponenten i Sverige. Det är i stället offentliga skatter och inkomstöverföringar som är den stora jämlikhetsskaparen.³³

*Jämlikhet skall skapas
av skatter och inkomst-
överföringar*

*Löneglidningen mot-
verkar solidariska löne-
politiken*

*Byte av relativa positio-
ner i lönestrukturen
vanligt*

För det andra har effekterna av den solidariska lönepolitiken delvis underminerats av andra tendenser på arbetsmarknaden, även om den lyckats minska lönespridningen. Under en löpande avtalsperiod tenderar tex löneglidningen att uppväga de försök som gjorts i avtalen för att minska löneskillnaderna. Dessutom kommer effekten av kollektivavtalen på lönestrukturen i de individuella jobben att i stor utsträckning motverkas av att individerna förflyttar sig från arbete till arbete rätt igenom lönestrukturen. Förhandlade minskningar i inkomstskillnader kommer bara att minska de individuella ojämlikheterna om individerna bibehåller sin relativa position i lönestrukturen. Men i själva verket är individernas relativa inkomster mycket rörliga. Byte av arbetsgivare, befordran, permitteringar och varierande arbetsinsats i ett system där lönen sätts efter prestation, är alla olika sätt att omfördela relativlön. Tabell 3.2 visar hur svenska män rörde sig genom lönestrukturen mellan 1968 och 1974. Varje siffra visar procenten män i radens kvartil i inkomstfördelningen 1968 som var i kolumnens kvartil i inkomstfördelningen 1974. Om det inte fanns någon rörlighet alls mellan dessa ganska breda skärningar ur inkomstfördelningen under sexårsperioden, skulle alla siffror hamna på diagonalen och uppgå till 100 procent. Som tabellen visar, finns det betydande rörlighet i båda riktningarna genom inkomstfördelningen. Knappast förvånande är det främst

Tabell 3.2
**Svenska sysselsatta
mäns relativa timlöne-
position, 1968 och 1974
(procent).**

Position 1968	Position 1974				
	Lägsta kvartilen	Andra	Tredje	Högsta	Total
Lägsta kvartilen	41	21	19	19	100
Andra	27	30	27	16	100
Tredje	24	27	33	16	100
Högsta	8	20	25	48	100
Män 25 år eller äldre					
Lägsta kvartilen	58	28	9	6	100
Andra	25	43	28	4	100
Tredje	11	23	49	17	100
Högsta	6	6	14	73	100

Källa: Beräknade från Levnadsnivåundersökningar enligt Björklund och Persson-Tanimura: *Youth Employment in Sweden*.

Tabell 3.3
Svenska arbetares relativa timlöneposition, 1984 och 1985 (procent).

1984		1985										
Fördelning av de som är kvar hos samma arbetsgivare												
Decil	Slutat under året	Decil Lägsta	Andra	Tredje	Fjärde	Femte	Sjätte	Sjunde	Åttonde	Nionde	Högsta	Total
Lägsta	39,0	30,8	14,4	6,2	3,7	2,2	1,2	0,9	0,6	0,5	0,5	100
Andra	26,6	5,1	38,8	16,9	6,2	2,6	1,5	0,9	0,6	0,4	0,4	100
Tredje	22,3	1,8	9,8	37,6	15,9	6,1	2,9	1,7	1,0	0,6	0,4	100
Fjärde	22,1	1,1	2,5	11,5	30,3	18,0	7,1	3,7	1,9	1,1	0,7	100
Femte	19,0	0,7	0,9	2,7	15,8	28,9	18,3	7,4	3,5	1,7	1,0	100
Sjätte	17,3	0,4	0,5	1,1	4,0	15,7	29,0	18,6	8,1	3,4	1,9	100
Sjunde	16,3	0,4	0,3	0,6	1,3	4,7	17,4	30,7	18,7	6,6	2,9	100
Åttonde	15,8	0,3	0,3	0,4	0,7	1,6	4,7	17,6	35,0	18,1	5,5	100
Nionde	14,8	0,2	0,2	0,3	0,5	0,9	1,5	4,2	16,3	44,3	16,7	100
Högsta	17,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,7	1,1	1,7	3,3	14,3	60,3	100

Källa: Lennart Jonsson och Claes-Henric Siven. Varför Löneskillnader?, SAF 1986, sid 19.
 Uppgifterna gäller andra kvartalet för resp år.

ungdomarnas relativa inkomster som är mest lätttrörliga. Endast en tredjedel till hälften av dem bibehåller sin ställning över sexårsperioden. Vuxna män uppvisar större stabilitet, men det är ändå i genomsnitt endast 55 procent som bibehåller sin relativa position under sexårsperioden.

Även för perioder så korta som ett år och för arbetstagare som stannar kvar i samma företag, finns det en betydande rörlighet i relativlöner. Detta syns i tabell 3.3, som är uppställd på samma sätt som tabell 3.2 med den ändringen, att inkomstfördelningen är uppdelad i deciler i stället för i kvartiler. Den andra kolumnen indikerar den allmänna rörlighetsgraden, dvs den procentuella andel arbetare som lämnar företaget. Avgångar, främst frivilliga uppsägningar, är omvänt relaterade till lönerna. Omkring 40 procent av arbetarna i den lägsta decilen i lönefördelningen lämnade företaget under loppet av ett år. Förändringen i relativa löner bland de arbetare som inte deltog i dessa sysselsättningsflöden, är stor den också. Tolkningen av tabell 3.3 är i sina huvuddrag följande, med rad 1 som exempel: 30,8 procent av de arbetstagare, som stannade kvar i företaget och som befann sig i den lägsta inkomstdecilen 1984, fanns kvar där ett år senare; 14,4 procent hade rört sig uppåt till den andra decilen osv. De övriga raderna tolkas på liknande sätt. Relativlönen hos omkring 40 procent av alla arbetare ändrades helt enkelt genom att deras arbetsplats förändrades under året. (Mer än hälften av arbetarna stannade kvar i samma företag under året.)

När så många arbetstagare ändrar sin relativa löneposition under en period som är så pass kort som ett enda år, är det tveksamt om förändringar i lönestrukturen kan betraktas som ett kraftfullt medel att ändra den totala inkomstolikheten, i synnerhet i ett samhälle som använder skatter och inkomstomfördelningar direkt relaterade till den faktiska inkomsten i syfte att omfördela inkomster. Med hänsyn till att stora allokeringsförluster ger tämligen små fördelningsvinster borde det vara av vikt att göra en översyn av den solidariska lönepolitikens värde i dagens svenska samhälle.

Stora effektivitetsförluster och små fördelningsvinster

4 Skatter, transfereringar och arbetskraftsutbudet i Sverige

Tendenser i arbetskraftsutbudet 1963–1984

Den långsiktiga utvecklingen av arbetskraftsutbudet bland olika befolkningsgrupper, uppdelade efter ålder och kön, redovisas nedan. För jämförelsens skull har vi också inkluderat statistik om motsvarande grupper i den amerikanska befolkningen.

Utvecklingen för arbetskraften i åldern 25–64 år

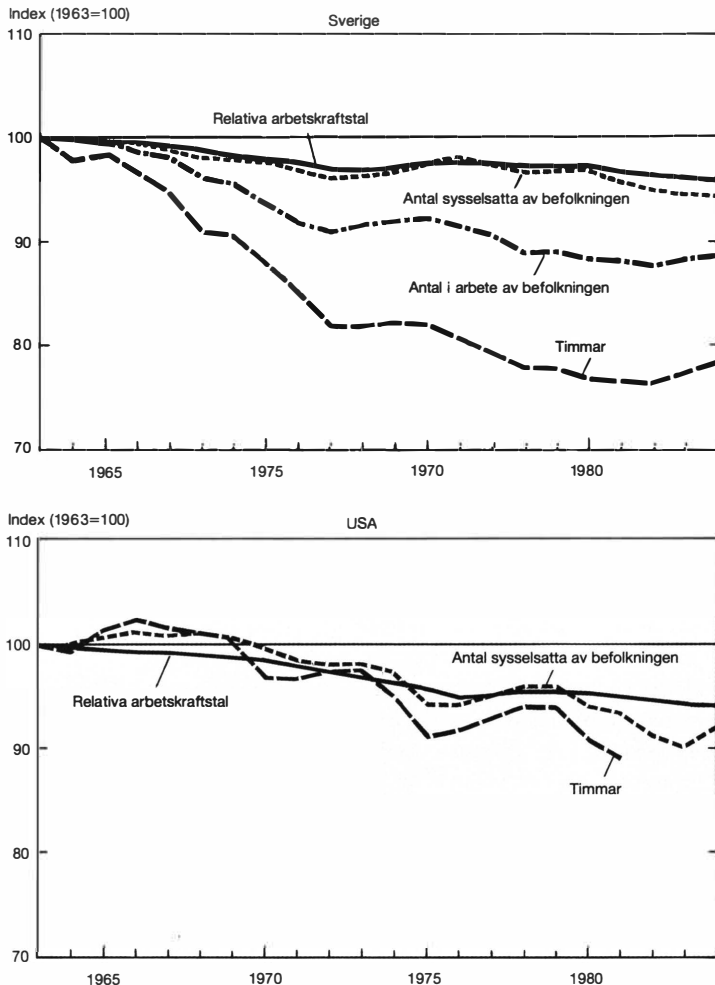
Figurerna 4.1 och 4.2 visar de långsiktiga tendenserna i arbetskraftsutbudet för män och kvinnor i åldrarna 25 till 64 år. Den övre delen av figurerna hänför sig till Sverige, den undre delen till Förenta Staterna. Alla utvecklingslinjerna grundas på index 1963 = 100. För Sverige redovisas fyra olika mått på arbetsinsats. Det mest allmänna måttet är förvärvsfrekvensen (det relativa arbetskraftstalet), dvs andelen av en viss grupp som arbetar eller önskar att arbeta. Förvärvsfrekvensen ger en grov uppskattning av det önskade arbetskraftsutbudet, men det påverkas av ofrivillig arbetslöshet som tvingar en del individer att arbeta färre timmar än de egentligen skulle önska. Kvoten mellan sysselsättning och befolkning (S/B) ger en närmare uppskattning av det faktiska arbetskraftsutbudet. Den svenska statistiken innehåller noggranna data om olika tillstånd hos arbetstagarna. Sysselsatta som är borta från arbetet under hela undersökningsveckan klassificeras som frånvarande. Frånvarotiderna har stigit i takt med att de svenska arbetsgivarna och den svenska staten givit allt mer generösa bidrag för semester, sjukfrånvaro, barnafödande och omhändertagande av sjuka barn. För att visa denna utveckling anger vi kvoten mellan de individer som faktiskt arbetade under undersökningsveckan och den totala befolkningen (A/B). Skillnaden mellan S/B och A/B visar den trendmäs-

Förvärvsfrekvensen

Ofrivillig arbetslöshet

Frånvaro

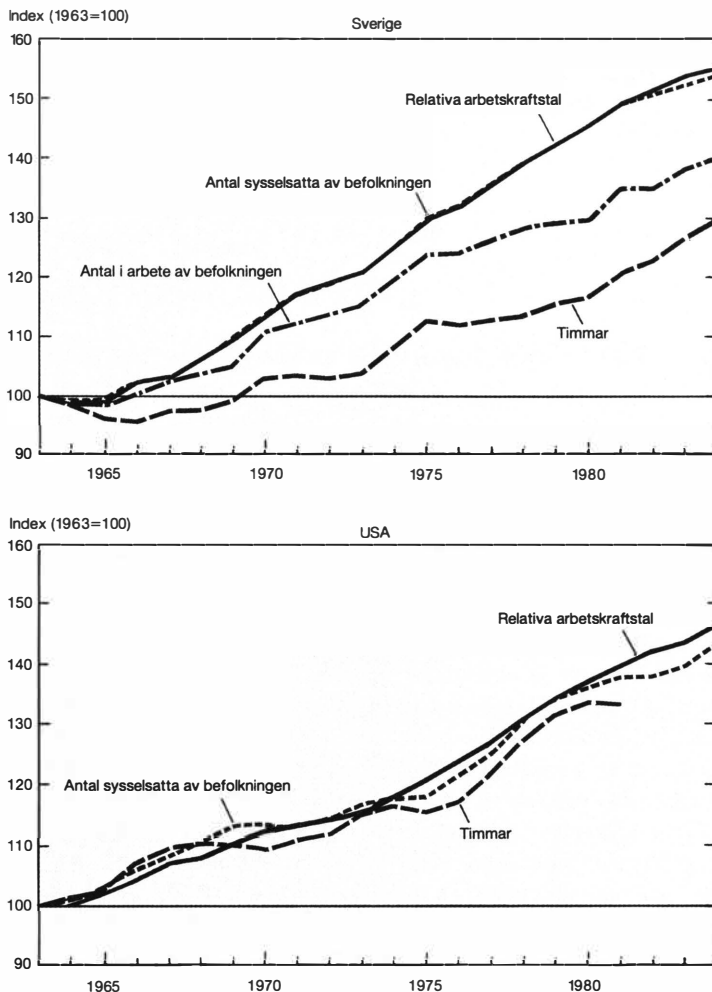
Figur 4.1
**Arbetskraftsutbudet för
 män i åldern 25–64, i
 Sverige och USA
 1963–1984.**



Källor: Författarnas beräkningar utifrån publicerade data från SCB och Bureau of Labor Statistics.

siga utvecklingen av frånvarofrekvensen. Det mest exakta måttet på det genomsnittliga arbetskraftsutbudet är den totala arbetsveckans längd i timmar, dividerad med den totala befolkningen. Om vecko-

Figur 4.2
Arbetskraftsutbudet för
kvinnor i åldern 25–64, i
Sverige och USA
1963–1984.



Källa: Se figur 4.1.

Arbetsid per vecka

arbetstiden för dem som faktiskt arbetar är konstant, borde denna variabel följa samma trend som A/B. Men den genomsnittliga arbetstiden per vecka har minskat. Frånvaro under veckan har ökat. Den normala arbetstiden per vecka har fallit till följd av överenskommer i kollektivavtal mellan de viktigaste fackförbunden och

arbetsgivarorganisationerna. I synnerhet för kvinnor har den andel av arbetskraften som arbetar deltid ökat. För Förenta Staterna är det möjligt att visa statistik för tre av dessa fyra serier för arbetskraftsutbudet (A/B-kvoten finns inte uppdelad efter ålder och kön).

Skilnader i arbetskraftsutbudet mellan män och kvinnor

Även en flyktig blick på figurerna 4.1 och 4.2 visar, att den trendmässiga utvecklingen av arbetskraftsutbudet för män skiljer sig kraftigt åt från kvinnornas utveckling såväl för Sverige som Förenta Staterna. Det manliga arbetskraftsutbudet har fallit starkt i båda länderna, men nedgången i antal arbetade timmar är dubbelt så snabb i Sverige som i Förenta Staterna, 23 respektive 11 procent.¹

Ökad skattebörda och särbeskattning möjliga orsaker

Utvecklingen i båda länderna skulle kunna hänföras till det faktum att skattebördan både genomsnittligt och marginellt stigit för heltidssysselsatta. Den snabbare nedgången i timmar i Sverige skulle kunna orsakas av den snabbare stegringen i skattebörda och vridningen mot särbeskattning av makarnas inkomster.

Nedgång i arbetskraftsutbud för män i Förenta Staterna . . .

Det faktum att skatter och inkomstöverföringar troligen är av stor betydelse för nedgången i arbetskraftsutbud framgår tydligt i båda länderna. För amerikanska män under 55 år är nedgången i den totala arbetsinsatsen en följd av en sakta nedgång i förvärvsfrekvensen (omkring 1,3 procentenheter per årtionde) och en likaledes långsam nedgång i det genomsnittliga antalet arbetade timmar per vecka för de sysselsatta männen. Det finns också en viss nedgång i arbetsintensiteten, som orsakas av den trendmässigt stigande arbetslösheten i Förenta Staterna. För de svenska männen i samma ålderskategori är nedgången i förvärvsfrekvens mindre (0,7 procent per årtionde) och uppgången i arbetslöshet mycket mindre markerad, men ändå faller arbetskraftsutbudet mycket mer än i Förenta Staterna. De främsta skälen är dels en större frånvarofrekvens, dels en kortare arbetsvecka för de män som faktiskt är i arbete. Enbart dessa två faktorer svarar för 85 procent av det minskade arbetskraftsutbudet för svenska män mellan 25 och 54 år. Männen lämnar inte arbetskraften; i stället sänker de sin årliga arbetsinsats räknat i timmar, kanske till följd av den oerhört höga skatt som läggs på den sist arbetade timmen. De amerikanska männen uppvisar en större tendens att lämna arbetskraften helt och hållet, delvis därför att total avhållsamhet från arbete är det urvalsvillkor, som gäller för den viktigaste inkomstöverföringen till amerikanska män i mellanåldrarna, nämligen invaliditetsersättning och liknande program.

. . . och i Sverige

Den främsta orsaken till nedgången i arbetskraftsutbudet för

Äldre män arbetar allt mindre

amerikanska män i åldrarna 25 till 64 år är nedgången i förvärvsfrekvens för männen i åldrarna 55 till 64 år. Mellan 1963 och 1984 sjönk deras förvärvsfrekvens från 86 procent till 68 procent, delvis på grund av ökade invaliditetsersättningar och möjligheter till förtidspensionering från socialförsäkringsinstitutionerna eller privata pensionsförsäkringsbolag. För de amerikanska män som fortsatte att jobba, sjönk emellertid antalet arbetade timmar per år mycket lite. För svenska män i samma ålder minskade också förvärvsfrekvensen markant, från 90 procent 1963 till 76 procent 1984. Men dessutom ökade frånvarofrekvensen och antalet arbetade timmar per vecka föll. Dessa två faktorer svarade för mer än hälften av den 35-procentiga nedgången i arbetskraftsutbudet för män i denna åldersgrupp.²

Färre antal timmar för de som arbetar

Liksom är fallet för de yngre svenska männen tar sig en stor del av nedgången i den genomsnittliga arbetsinsatsen uttryck i reducerat antal arbetade timmar för dem som förblir sysselsatta. Detta ger en indirekt fingervisning om att höga marginalskatter kan påverka arbetsinsatsen. Men å andra sidan tenderar förvärvsfrekvensen och sysselsättningen i Sverige att höjas i jämförelse med nivåerna i Förenta Staterna på grund av att den svenska arbetsmarknadspolitiken och yrkesskadeförsäkringen varit mer inriktade på att bibehålla folk i arbete.

Fler sysselsatta kvinnor i Sverige...

Samma allmänna tendens finns också för kvinnornas arbetskraftsutbud. Sverige är känt för att ha en av världens högsta kvinnliga förvärvsfrekvenser. Men de amerikanska kvinnorna bjuder faktiskt ut fler timmar på arbetsmarknaden. Figur 4.2 visar de långsiktiga trenderna i arbetsutbudet för de två länderna. Både svenska och amerikanska kvinnor uppnådde en stor ökning i sysselsättning mellan 1963 och 1984. I Sverige steg kvoten mellan sysselsättning och befolkning för kvinnor i åldrarna 25 till 64 år från 52 procent till 79 procent. I Förenta Staterna ökade andelen från 41 procent till 59 procent, med en stor del av ökningen koncentrerad till kvinnor mellan 25 och 34 år. (Kvoten mellan sysselsättning och befolkning nära nog fördubblades för dessa yngre bland de amerikanska kvinnorna.) På det hela taget var dock ökningen i sysselsättning större för de svenska kvinnorna. Sysselsättningsandelen 1984 låg en tredjedel högre för kvinnor i Sverige än för kvinnor i Förenta Staterna.

Figur 4.2 visar tydligt att sysselsättningsgraden och förvärvsfrekvensen ger en missvisande bild av det effektiva arbetsutbudet för

... men fler arbetade timmar i Förenta Staterna

svenska kvinnor. Medan veckoarbetstiden för de sysselsatta amerikanska kvinnorna föll med blott 3 procent mellan 1963 och 1981, föll antalet arbetade timmar per vecka för de sysselsatta svenska kvinnorna med 19 procent. Den svenska minskningen var större, dels på grund av den stora andelen kvinnor med långa frånvarotider, dels på grund av att den normala arbetsveckan för heltidssysselsatta kvinnor minskade. De amerikanska kvinnorna förefaller inte att ha berörts alls av dessa förändringar. Som en följd av detta arbetar en typisk amerikansk kvinna i dag något fler timmar per vecka än hennes svenska motsvarighet. 1963 var den genomsnittliga arbetsinsatsen för amerikanska kvinnor i åldrarna 25 till 64 år (inklusive både sysselsatta och icke sysselsatta) 14,3 timmar per vecka. 1981 hade det genomsnittliga timantalet per vecka ökat till 19,0. Arbetsinsatsen för svenska kvinnor steg från 15,6 timmar per vecka till 18,8 timmar under samma period, en ökning med bara 21 procent.

Starka incitament för svenska kvinnor att gå in i arbetskraften

De svenska och amerikanska kvinnornas beteende på arbetsmarknaden kan synas förvirrande för dem som förespråkar kraftfulla åtgärder för att uppmuntra ökad kvinnlig sysselsättning. I Sverige finns det starka incitament för kvinnor att gå in i arbetskraften: särbeskattnings av inkomsten, generösa bidrag för barntillsyn, betald ledighet för att föda barn och för att ta hand om sjuka barn. Förenta Staterna är mycket mindre generös mot familjer med två försörjare. Där finns nästan inga bidrag alls för barntillsyn och marginalskatten på den sekundäre försörjarens först intjänade dollar är redan den hög. Trots alla dessa motstridiga incitament arbetar emellertid den svenska och den amerikanska kvinnan i ungefär samma omfattning.

Starka incitament för amerikanska kvinnor att jobba heltid

Förklaringen är att den svenska incitamentsstrukturen ger generösa bidrag till kvinnor som blir sysselsatta men bara smulor till dem som arbetar många timmar per vecka. Det amerikanska systemet är mer generöst mot dem som arbetar heltid och jämförelsevis mindre givmilt mot kvinnor som arbetar deltid. Eftersom den amerikanska staten inte subventionerar daghem och andra sidokostnader för arbetet, måste kvinnorna helt enkelt arbeta många timmar per vecka för att få det hela att gå runt. Eftersom den amerikanska inkomstskatten och de amerikanska socialförsäkringsavgifterna ligger på en blygsam nivå i jämförelse med de svenska, även för höga inkomster, får familjer med två inkomster ändå behålla en mycket större andel av ersättningen från en stor arbetsinsats. Eftersom de

privata kostnaderna för att bli sysselsatt är mycket högre i Förenta Staterna är det färre kvinnor som gör det. Men för dem som faktiskt jobbar är andelen med heltidsarbeten mycket högre för de amerikanska kvinnorna.

Det är värt att i korthet beröra den långsiktiga utvecklingen i det totala arbetskraftsutbudet. Sysselsättningen för svenska män och kvinnor tagna tillsammans har helt klart stigit, därför att sysselsättningsgraden för kvinnor stigit med nästan 28 procentenheter mellan 1963 och 1984, medan den för män fallit med bara 5 procentenheter. Men det totala antalet arbetade timmar per år för en typisk 25- till 64-åring föll med omkring 8 procent, därför att den genomsnittliga veckoarbetstiden för männen har fallit dubbelt så snabbt som den genomsnittliga arbetstiden för kvinnor har ökat.

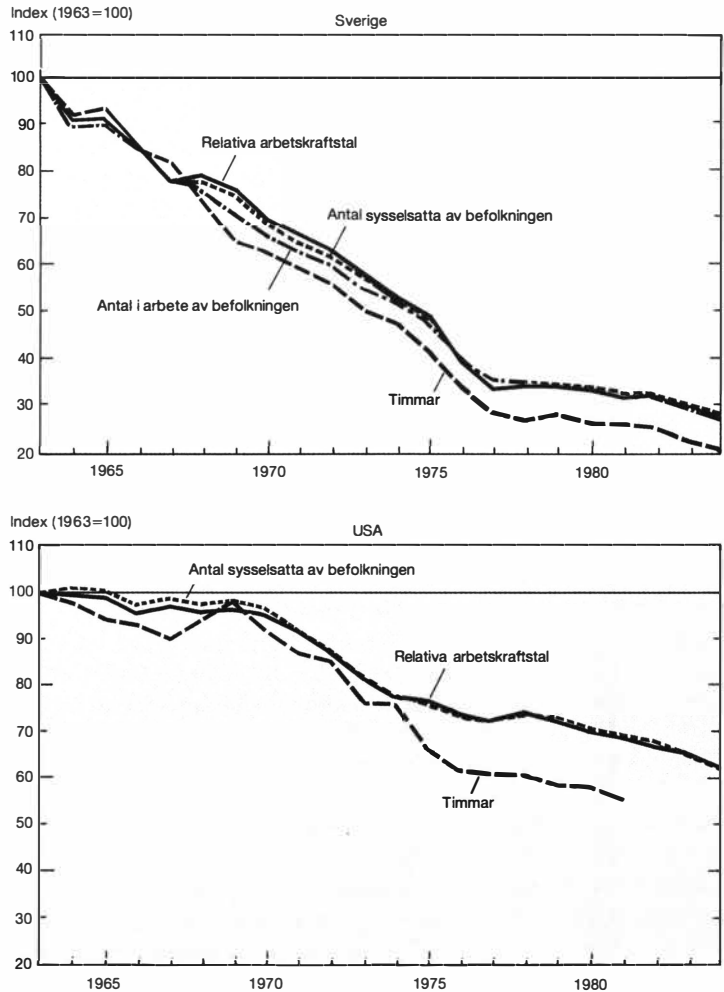
Som jämförelse steg den genomsnittliga arbetsinsatsen för amerikaner i åldrarna 25 till 64 år över samma tidsperiod, eftersom den ökade arbetsinsatsen för kvinnorna vägde över nedgången för männen, om än med mycket lite. (Ökningen i arbetsinsats skulle ha varit ännu större om inte den amerikanska arbetslösheten hade stigit från mitten av 1960-talet till början av 1980-talet.) I början av 1960-talet arbetade den svenske mannen fler timmar än amerikanen och de svenska kvinnorna arbetade avsevärt fler timmar än sina amerikanska systrar. Men i början av 1980-talet arbetade både svenska män och kvinnor färre timmar än sina amerikanska motsvarigheter. Det förefaller rimligt att hänföra åtminstone en del av denna nedgång till effekter av en olikartad skatte- och utgiftspolitik i de två länderna.

Den trendmässiga utvecklingen för den äldre arbetskraften

Skillnaden mellan den svenska och den amerikanska utvecklingen är inte lika stor vad gäller de äldres arbetsinsats. Figur 4.3 visar utvecklingen i de två länderna för män och kvinnor över 65 år. (Den svenska statistiken täcker befolkningen mellan 65 och 74 år, den amerikanska hela befolkningen över 65.) Det är tydligt att arbetsinsatsen för äldre har minskat i båda länderna, även om nedgången är mindre dramatisk i Sverige. För de äldre, som förblir sysselsatta, har arbetsveckan gradvis minskat och ungefär i samma takt i de två länderna. Den främsta orsaken till nedgången i arbetsinsats är den snabba nedgången i förvärvsfrekvens. 1963 var förvärvsfrekvensen för svenska män i åldrarna 65 till 74 år 43 procent, vilket kan jämföras med 28 procent för män som var 65 år och äldre i Förenta

Kraftig nedgång i äldres arbetsinsats

Figur 4.3
Arbetskraftsutbudet för
män och kvinnor i ål-
dern över 64, i Sverige
och USA 1963–1984.



Källa: Se figur 4.1.

Staterna. 1984 hade de två förvärvsfrekvenserna minskat till 11 respektive 16 procent. Nedgången i kvinnornas förvärvsfrekvens var mycket långsammare i båda länderna, delvis beroende på att utgångsnivåerna var så låga.

Ändrade attityder en viktig orsak

Den hastiga nedgången i förvärvsfrekvens för äldre män hänger troligen samman med ändrade attityder i lika hög grad som de beror på ändrade incitament via skatter och inkomstöverföringar. För att ta ett exempel, så föll förvärvsfrekvensen för äldre amerikanska män från över 60 procent år 1900 till strax över 40 procent 1940. Denna nedgång kan inte hänföras till ändrade bidrag, eftersom de första bidragen betalades ut först 1941. En noggrannare analys av pensionsmönstret i Förenta Staterna under senare år visar, att den nuvarande nedgången åtminstone delvis hänger samman med förbättrade bidrag.³

Förbättrad pension en annan viktig orsak

Den snabbare minskningen i förvärvsfrekvens i Sverige är troligen resultatet av en sänkning av lagstadgad pensionsålder och det snabba införandet av allmän tilläggspension (ATP), som kraftigt höjde pensionsnivåerna på slutet av 1960-talet och 1970-talet. Till detta kommer att Sverige är ett mycket mer homogent samhälle än Förenta Staterna, vilket gör det troligt att svenska arbetstagare och företag lättare reagerar på förändringar i pensionsåldern som de uppfattar som sanktioner av samhället.

Yngre i Sverige har minskat sin arbetsinsats

Trender i utbudet för de yngre

Svenska män i åldrarna 16 till 24 år har minskat sin arbetsinsats markant under de senaste två årtiondena. För män mellan 16 och 19 år halverades antalet arbetade timmar mellan 1963 och 1984. För dem mellan 20 och 24 år föll arbetsinsatsen med en femtedel. Liknande men mindre nedgångar skedde för kvinnor i åldrarna 16–19 respektive 20–24 år. Det är troligt att en stor del av minskningen kan hänföras till ökad skolgång för denna del av befolkningen.

I Förenta Staterna har sysselsättning och förvärvsfrekvens i synnerhet för kvinnor stigit stadigt. Den ökade sysselsättningen för unga amerikaner har skett trots drastiskt ökade arbetslöshetstal och ökad skolgång. En allt större andel av de amerikanska ungdomarna kombinerar sysselsättning med vidareutbildning. En sådan strategi kanske är mer nödvändig för amerikanska än för svenska ungdomar, eftersom högre utbildning inte är lika generöst subventionerad i Förenta Staterna som i Sverige. Ändå är vidareutbildning attraktiv för amerikanska ungdomar till följd av den kraftiga ökningen i inkomster efter skatt som arbetstagare med högre examina kan förvänta sig.

Skatternas och transfereringarnas effekter på arbetsviljan

Ingemar Hansson och Charles E. Stuart har nyligen skrivit en intressant uppsats,⁴ som i likhet med en tidigare studie av Stuart⁵ försöker att uppskatta vilken marginalsattesats (t^*) som skulle maximera skatteintäkterna. Tyngdpunkten ligger dock på att uppskatta den marginella förlust i ekonomin som härstammar från ytterligare en kronas beskattning. Detta är ett mått på ineffektivitet. De bygger sina skattningar på en bättre specificerad och försvarbar modell över ekonomin än den som Stuart använde 1981. Dessutom använder de empiriska skattningar över utbudsfunktionerna på varu- och arbetsmarknaderna snarare än gissningar. (Utbudselasticiteterna för arbetskraft hämtas emellertid från amerikanska och engelska studier snarare än svenska.)

*Stigande skatter ger
minskat arbetsutbud*

Hansson och Stuart uppskattar, att det svenska arbetsutbudet i den beskattade sektorn föll med mellan 1,18 och 1,65 procent per år mellan åren 1965 och 1979 som en följd av stigande marginell och genomsnittlig beskattning.⁶

Vi kan dra slutsatsen att effekten är avsevärt lägre än den som rapporterades i Stuarts tidigare studie. Detta kan ses i de angivna skattningarna av t^* . Låga värden på t^* indikerar att arbetskraften är mycket känslig för variationer i skatterna även på låga nivåer; höga värden indikerar motsatsen. Hansson och Stuart uppskattar att t^* ligger mellan 67 och 96 procent, väsentligt över den spännvidd på 43 till 73 procent som uppgavs i Stuarts artikel.

*Potentiella kostnader är
det som bör mätas*

För ekonomer är det av större intresse att ta del av deras skattningar av den samhällsekonomiska kostnaden på marginalen, som orsakas av en liten ökning i marginalsattesatsen. De flesta ekonomer föredrar att mäta denna potentiella förlust snarare än den faktiska nedgången i arbetskraftsutbudet för att uppskatta den effektivitetsförlust som beskattningen orsakar. Skattningen av den potentiella produktionsförlusten visar sig emellertid vara mycket beroende av vilka antaganden som författarna gör om utbudselasticiteterna för arbetskraft. Om elasticiteterna antas vara stora, är den potentiella effektivitetsförlusten mycket stor. Med lågt antagna elasticiteter är förlusten tämligen liten, utom i de mycket höga marginalskattelägena.

Vid en marginalsattesats på 70 procent skulle författarnas hu-

*Inkomstöverföringar
ger större förlust än
offentlig konsumtion*

vudalternativ innebära en förlust för samhällsekonomin på marginalen som motsvarar 1,29 gånger den extra inkomst som skapas åt staten (i det fall de ökade skatterna används till ökade inkomstöverföringar) och 0,69 gånger den ökade inkomsten (om denna används till ökad offentlig konsumtion). Författarna tolkar detta som att en ytterligare krona som används för inkomstöverföringar kostar samhället 2,29 kronor i utebliven produktion medan en marginell inkomstkrona som används för offentlig konsumtion kostar 1,69 kronor i samhällsekonomisk förlust. Den största delen av denna effektivitetsförlust kommer som en följd av snedvridningar i arbetsutbudet och allokeringen av arbetskraft. Den främsta begränsningen i Hanssons och Stuarts studie är att de uppskattade utbudselasticiteterna för arbetskraft inte härstammar från faktiskt observerade beteenden i Sverige.

Den första studie som mer noggrant behandlade frågan om progressiv beskattning var den analys som N. Sören Blomquist utförde 1983. Blomquist använde sig av en metod, föreslagen av Burtless och Hausman, för att skatta gifta mäns arbetskraftsutbud.⁷

*Positivt samband mellan
nettolön och arbets-
timmar*

Den tämligen komplicerade metoden tar explicit hänsyn till det matematiska sambandet mellan inkomster före och efter skatt och använder det för att beräkna det exakta statistiska sambandet mellan antalet arbetade timmar per år och såväl nettolönen som den virtuella inkomsten. I stället för en negativ relation mellan löner och arbetade timmar, som andra redovisat⁸, finner han en positiv och kraftigt statistiskt signifikant effekt. Den skattade elasticiteten för utbudet av timmar per år med hänsyn till förändringen i nettolönen är 0,08; elasticiteten med hänsyn till förändringar i den virtuella inkomsten är -0,04. Blomquists skattningar av löneelasticiteten ligger i den övre delen av intervallet från tidigare studier och hans skattning av inkomstelasticiteten ligger troligen i den lägre delen av intervallet (i absoluta tal).⁹

Den mest direkt jämförbara studien är Hausmans, som skattar en utbudsfunktion för amerikanska män i åldern 25–64 med en liknande modell. Blomquist finner löneeffekter som är nästan åtta gånger större och en inkomsteffekt som är ungefär en tiondel så stor som de som Hausman rapporterar.¹⁰

Om båda uppsättningarna skattningar skall kunna vara trovärdiga samtidigt, skulle utbudsbeteendet på den svenska arbetsmarknaden ha mycket litet gemensamt med det i Förenta Staterna.

Blomquist använder sina skattningar till att prognosticera den minskning i arbetade timmar och den ökade produktionsförlust i samhället som uppstår till följd av den svenska inkomstbeskattningen 1973, vilket är det enda år hans studie omfattar. Han finner att arbetskraftsutbudet för gifta män är ungefär 12 procent lägre än det skulle ha varit utan inkomstbeskattning och omkring 6 procent lägre än det skulle ha varit med en strikt proportionell beskattning, som skulle ha inbringat samma skatteintäkt. (Den proportionella skattesatsen skulle ha uppgått till 34 procent 1973.) Den samhällsekonomiska produktionsförlusten till följd av den progressiva inkomstskatten motsvarar ungefär 19 procent av skatteinkomsten, vilket kan jämföras med en förlust på 4 procent med en strikt proportionell inkomstskatt. Självfallet underskattar dessa siffror den minskning i arbetsutbud och den samhällsekonomiska förlust som ligger i hela skattesystemet.

Arbetsgivaravgifter och mervärdesskatten skapar en ytterligare skattekil mellan den bruttolön som arbetstagarna får och den nettolön de faktiskt kan spendera. Om man skulle ta också dessa skatter i beaktande, skulle minskningen i arbetsutbud bli något större och den samhällsekonomiska bördan vida större än vad Blomquists skattningar ger för handen. Dessutom har skattesatserna ökat markant sedan 1973, vilket skulle implicera att förlusterna från det nuvarande skattesystemet är vida större.

Det är en bra ide att fråga sig om det svenska arbetskraftsutbudets utveckling över tiden stödjer åsikten att stigande skatter och transferreringar har haft en stor effekt på arbetsutbudet.

Det finns två sätt att betrakta tendenserna i det svenska arbetsutbudet. Tendenser kan jämföras med utvecklingen i ett land där skatter och skattesatsens ökning varit lägre. Om de två länderna i övrigt är lika, kan skillnaden i arbetsutbudsutvecklingen ge ett grovt mått på betydelsen av en snabbare ökning av skatterna.

Ett annat mått kan erhållas genom att bestämma tidsseriekorrelationer mellan skatter och total arbetsinsats. Inget av måtten kan ersätta en noggrann ekonomisk analys av tvärsnittsdata, såsom den som nyligen gjorts av Blomquist, men aggregerade tidsseriestudier kan ge en enkel kontroll av resultaten från tvärsnittstudier.

En jämförelse mellan tendenserna i Sverige och Förenta Staterna kan göras för perioden 1963 och 1981.¹¹ Om "arbetskraftsskatten" definieras som summan av individuella inkomstskatter, bidrag till

socialförsäkringen och generella konsumtionsskatter, så kan den svenska arbetskraftsskattebördan synas ha växt från 21,5 procent av BNP 1963 till något mer än 41 procent av BNP 1981. Om man använder en jämförbar definition, så kan arbetskraftsskatterna i Förenta Staterna synas ha växt från ungefär 13,5 procent 1963 till 21,5 procent 1981. Under samma 18-årsintervall föll det svenska arbetskraftsutbudet för personer över 25 år med 17 procent. Motsvarande siffra i USA är 2 procent.

Det är också möjligt att få ett grovt mått genom att använda aggregerade tidsseriedata.

*Tidseriedata tyder på
"backward bending"*

Tidsseriedata på sambanden mellan totala antalet arbetstimmar, reala nettolöner och skatter visar att den svenska arbetskraftens aggregerade utbudsfunktion är "backward bending". Under de två senaste decennierna har arbetsutbudet fallit då reala lönen efter skatt har stigit. Ökningen i inkomstskatten, löneskatten och mervärdesskatten under det senaste kvartsseket har kraftigt begränsat ökningen i den lön efter skatt som arbetstagarna erhåller, speciellt för männen. Eftersom den aggregerade utbudsfunktionen har en negativ lutning kan skatteökningarna, totalt sett, ha minskat nedgången i det totala arbetsutbudet. Fastän vi anser resultatet från aggregerade tidsseriestudier vara svaga jämfört med annan tillgänglig information, kan man inte bortse från det.

5 Den offentliga sektorns utgifter och inkomster

Sverige är en av de mest utpräglade välfärdsstaterna i världen. Under 1982 beräknades den offentliga sektorns utgifter uppgå till två tredjedelar av landets bruttonationalprodukt (BNP). De offentliga utgifterna omfattar alla de vanliga posterna – försvaret, polisen och brandväsendet, skolorna, vägarna, hälso- och sjukvården, arbetslöshetsförsäkringarna, ålderspensionerna och yrkesskadeförsäkringarna. Många poster skulle väcka förvåning i andra länder – ett omfattande program som garanterar nästan alla sysselsättning, avgiftsfri högre utbildning, kraftigt subventionerad barnomsorg, stora subventioner till problemfyllda företag, betald föräldraledighet mm.

*Offentlig sektors
ansvarsområden kan
väcka förvåning*

*Hög tillväxt trots stor
offentlig sektor*

Trots att de negativa effekterna på incitamenten från en sådan stor offentlig sektor är väl kända, har den svenska ekonomin haft snabb tillväxttakt, stimulerad av en mycket hög investeringskvot.

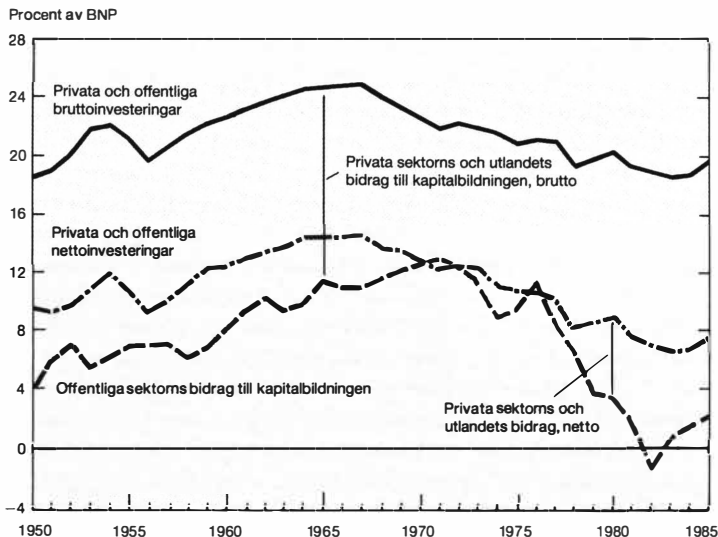
Figur 5.1 illustrerar tre – eller kanske två och en halv – perioder av kraftigt förändring i det svenska folkhushållet. Från 1950 till 1967 ökade den andel av bruttonationalprodukten (BNP) som används till kapitalbildning från 18,7 procent till en topp på 24,8 procent. Därefter upprepades förloppet i omvänd ordning och andelen föll tillbaka till 18,5 procent 1982. 1985 hade andelen återhämtat sig något och uppgick till 19,5 procent.

*Offentligt bidrag till
kapitalbildningen har
varierat kraftigt*

Viktigare att notera från figur 5.1 är den starka samvariationen mellan de inhemska investeringarna och finanspolitiken. Den offentliga sektorns bidrag till kapitalbildningen uppgick till 3,9 procent av BNP 1950, 11,0 procent 1967, då investeringarna nådde en topp, –2,5 procent 1982 och, efter en viss återhämtning, 1,7 procent 1985. När bidraget från den offentliga var större, såsom 1950–1970 och 1982–1985, ökade nettoinvesteringarnas andel av den totala produktionen. När de offentliga investeringarnas andel föll, såsom mellan 1970 och 1982, föll nettoinvesteringarnas andel av BNP. Under denna tidsperiod bedrev Sverige en allt mer konsumtionsinriktad finanspolitik som tog resurser från den framtidsinrik-

Figur 5.1

Bruttoinvesteringar och den offentliga sektorns bidrag till kapitalbildningen, i procent av BNP 1950–1985.



Källor: Näringslivets Ekonomifaktas Databank, 1985 och Hans Tson Söderström, "Den svenska ekonomins balansbrister ur finansiellt perspektiv", *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift* nr 2, 1984.

tade investeringsverksamheten och gav till nutida konsumtion.

Den viktiga frågan är givetvis om det var en riktig politik att vrida efterfrågan från investeringar mot konsumtion, som Sverige gjorde på 1970-talet och Förenta Staterna på 1980-talet. Det är svårt att ge ett objektiva svar på frågan, eftersom det innebär ett val mellan nuvarande och kommande generationers levnadsstandard. Men man kan utifrån två olika utgångspunkter argumentera att politiken var mindre klok i Sverige, på samma sätt som den allmänt anses vara i Förenta Staterna. Den ena utgångspunkten är den sk gyllene regeln, som sätter upp den investeringskvot som maximerar den långsiktigt möjliga konsumtionsstandarden. Enligt denna rörde sig både Sverige och Förenta Staterna bort från sina respektive optimala investeringskvoter. En annan mer pragmatisk utgångspunkt är att det är olämpligt för länder som deltar aktivt i den internationella handeln och som dras med fallande produktivitet att samtidigt avsätta än mindre resurser till investeringar, i synnerhet i högteknologisk utrustning.

Konsumtion i stället för investeringar mindre klokt

Varför steg underskotten?

Figur 5.1 visar, att för den största delen av efterkrigstiden var finanspolitiken inriktad på att stimulera kapitalbildning och ekonomisk tillväxt. Under de tjugo åren från det tidiga 50-talet till det tidiga 70-talet var den offentliga sektorn i Sverige motorn bakom en allt snabbare kapitalbildningstakt. Denna historik visar, att det vanliga påståendet att länder med en stor offentlig sektor är oförmögna att skapa nytt kapital inte nödvändigtvis är korrekt.

Men på 1970-talet föll den svenska modellen samman. Åren 1972–1982 var katastrofala när det gällde det offentliga bidraget till investeringarna: tjugo års kapitaluppbyggnad omintetgjordes på bara tio. Utvecklingen på 1980-talet har bara lyckats att återställa ungefär en tredjedel av det som förlorades i den tidigare nedgången.

Den enorma tillväxten i den offentliga sektorns storlek framstår tydligt som den främsta orsaken till budgetunderskottets tillväxt. Från 1970 till 1982, den period under vilken underskotten tilltog i storlek, ökade nominella BNP med 10,8 procent per år. Men som tabell 5.1 visar, växte de offentliga konsumtions- och transfereringsutgifterna med 15,2 procent per år och steg från 37,3 procent av BNP 1970 till en topp på 63,5 procent av BNP 1982.

När budgetunderskotten växer som andel av BNP finns förstås möjligheten att "orsaken" inte är en alltför snabb tillväxt i de offentliga utgifterna utan alltför låga skatter (om skattesatserna har skurits ned) eller sänkt tillväxttakt i BNP. I Sverige steg emellertid också skattekvoten brant, från 48 procent av BNP 1970 till 61 procent av BNP 1982. Ändå minskade det offentliga bidraget till investeringarna med 13 procent av BNP. Tillväxttakten i reala BNP föll med 2 procentenheter efter 1970, men även om den hade bibehållit sin tidigare nivå skulle utgiftsandelen i BNP ändå ha stigit med 2,2 procent per år mellan 1970 och 1982 och andelen skulle ha stigit över 50 procent av BNP. Det är därför omöjligt att komma ifrån slutsatsen, att det framför allt var den snabba stegringen i de offentliga konsumtionsutgifterna som låg bakom den sänkta investeringstakten.

De utgiftstyper som ökat mest framgår också av tabell 5.1. Konsumtionsutgifter i kommuner och landsting, statliga transfereringar till hushåll och företag, socialförsäkringsbidrag och ränteutgifter ökade sin andel av BNP starkt mellan 1970 och 1982. Dessa fem

*Kapitaluppbyggnad
försvann snabbt*

*Budgetunderskottet
växte*

*Utgifterna ökade
mycket kraftigt*

*Skattekvoten steg
kraftigt*

Tabell 5.1

Tillväxten i den offentliga sektorns utgifter, vissa år och perioder, 1970–1986.

	1970	1982	1986	1970–82	1982–86
	Miljarder kr			Årlig tillväxttakt	
Utgifter som ej medför kapitalbildning	64,3	398,4	562,2	15,2	8,6
Kommunal konsumtion	22,9	130,5	187,1	14,5	9,0
Statliga transfereringar till hushållen	11,6	61,6	82,4	13,9	7,3
Statliga transfereringar till näringslivet	2,3	31,0	34,8	21,7	2,9
Socialförsäkringsbidrag	6,0	68,4	108,8	20,3	11,6
Räntor	1,2	18,3	36,5	22,7	17,3
Övrigt	20,3	88,6	112,6	12,3	6,0
	Andel av BNP			Årlig tillväxttakt	
Utgifter som ej medför kapitalbildning	37,3	63,5	61,1	4,4	–1,0
Kommunal konsumtion	13,3	20,8	20,3	3,7	–0,6
Statliga transfereringar till hushållen	6,7	9,8	9,0	3,2	–2,1
Statliga transfereringar till näringslivet	1,3	4,9	3,8	11,1	–6,4
Socialförsäkringsbidrag	3,5	10,9	11,8	9,5	2,0
Räntor	0,7	2,9	4,0	11,8	–8,0
Övrigt	11,8	14,1	12,2	1,5	–3,6

Källa: Finansdepartementet.

utgiftskategorier, som svarade för 68 procent av de totala utgifterna 1970, svarade för över 90 procent av den ökade utgiftsandelen i BNP för den offentliga sektorns del.

Skatterna

I internationell jämförelse har svenska skattebetalare en enormt stor årlig skatteräkning, 61 procent av BNP. De totala intäkterna har vuxit från 24 procent av BNP 1950 till den nuvarande nivån. Medan den största tillväxten har ägt rum inom området sociala avgifter, har alla typer av skatter ökat kraftigt i förhållande till BNP.

Debatten på skatteområdet har framför allt gällt de höga margi-

Skattesystemet ger effektivitetsförluster

nalskatterna på inkomsterna och de snedvridande effekterna som dessa har haft på den svenska ekonomin.

Från våra studier av det svenska skattesystemet drar vi fyra huvudslutsatser. För det första har beskattningen av löneinkomster stigit till en sådan nivå att den förorsakar ekonomin stora förluster i effektivitet. Den snedvrider arbetskraftens allokering på olika företag och branscher, befrämjar tillväxten av en svart sektor i ekonomin och undergräver allmänhetens förtroende för hela skattesystemet. Bara dessa orsaker är tillräckliga för att man borde inse att man måste fortsätta att sänka marginalskatterna.

Kapitalinkomstbeskattningen ger små intäkter

För det andra skapar beskattningen av kapitalinkomster mycket små intäkter för staten. Ändå har den en betydande effekt när det gäller att snedvrida det sätt på vilket kapitalresurser allokeras bland sektorerna i ekonomin. Snedvridningarna härstammar från det faktum att man inte anpassar skattebasen för förändringar i prisnivå, en inkonsistent behandling av ränteutgifter och ränteinkomster samt speciella skatteförmåner som ges till vissa typer av investeringar, som tex i bostäder.

Skatter påverkar valutaflödet

För det tredje måste de svenska politikerna tänka om när det gäller möjligheten att beskatta kapitalinkomster i en allt mer öppen internationell kapitalmarknad. Under dessa omständigheter är det ineffektivt att subventionera investeringar i Sverige så att dessa tar utlandsinvesteringarnas plats, när utländska investeringar ger högre avkastning än inhemska. Men å andra sidan är även en hög beskattning av i Sverige sysselsatt kapital improduktivt, eftersom den driver investeringarna utomlands. Det finns ett omedelbart behov av att företa en genomgripande reform av hela systemet för kapitalinkomstbeskattning. Reformen måste också inkludera företagsbeskattningen och den individuella inkomst- och förmögenhetsbeskattningen.

Skattereform ökar intäkterna

För det fjärde, även om en skattereform är viktig, så är det inte troligt att en sådan reform kommer att ge vare sig en kraftig ökning i skatteintäkter eller en markant ökning i sparande och investeringar. Till en stor del måste en reform innebära att skattebördan flyttas mellan olika typer av beskattning, tex genom att sänkta inkomstskatter finansieras av höjd moms eller av slopandet av olika typer av snedvridningar i skattesystemet. Det främsta sättet att minska budgetunderskottet måste emana från en nedskärning i de offentliga utgifterna.

De offentliga utgifterna

Vår studie av budgetunderskotten, i synnerhet i figur 5.1, visade att det offentliga bidraget till den svenska kapitalbildningen uppgår till 2,0 procent av BNP, vilket är ungefär 8 procentenheter mindre än i de tider mellan 1962 och 1977 då Sverige sparade som mest. Krister Andersson har visat, att det mesta som kan hämtas från skattesidan genom en begränsning av ränteavdragen är 0,5 procent av BNP.¹

*Utgiftsnedskärningar
viktigast*

Detta innebär att ett belopp motsvarande 7,5 procent av BNP måste komma från utgiftsnedskärningar. Till detta kommer att minskningar i de offentliga utgifterna i ett högskattesamhälle som det svenska ändå är berättigade. Även om budgetunderskotten inte skars alls, skulle ändå nedskärningar i de offentliga utgifterna höja effektiviteten i samhället, som Ingemar Hansson och andra har hävdad.

*Många områden tänk-
bara*

Utifrån en uppdelning enligt tabell 5.1 kan man få fram en lång rad möjliga nedskärningar i form av kommunal konsumtion, statliga transfereringar till hushållen och näringslivet samt transfereringar inom ramen för socialförsäkringssystemet.²

*Jämlikheten kommer
inte att påverkas*

Man kan försvara alla på grundval av deras effektivitetshöjande effekter. De flesta förefaller möjliga att genomföra med liten eller ingen negativ effekt på jämlikheten. Statens inkomstöverföringar uppgår nu till 9 procent av BNP, vilket är 4 procentenheter (av BNP) mer än de socialförsäkringsavgifter som förmodas betala dem. Visserligen finns det inget behov av att ha en exakt likhet mellan inkomster och utgifter för dessa inkomstöverföringar, men det förefaller ändå som om en del av dem är mycket generösa mätt med internationella mått. Subventionerna till företagssektorn har skurits ned avsevärt under senare år, men de uppgår fortfarande till 4 procent av BNP. Det förefaller som om ytterligare minskningar vore önskvärda. Överföring av medel från stat till kommuner och landsting förefaller inte att uppfylla de villkor man borde ställa på dem. De uppgår till 7 procent av BNP och borde också kunna skäras. Om detta vidtogs, skulle kommuner och landsting bli tvungna att leva inom sin egen budget och antingen skära i utgifterna eller höja avgifter och skatter, vilket skulle bidra till en ökning i den totala offentliga sektorns sparande. Bara dessa tre siffror visar att det finns mycket utrymme för att åstadkomma de önskade nedskärningarna i de offentliga utgifterna.

Slutsatser

Ambitiösa mål, men . . .

. . . kostnader finns

Efter det andra världskrigets slut har svenskarna byggt upp en mycket ambitiös välfärdsstat. Man kan instämma i målen: att utjämna inkomstfördelningen, skapa full sysselsättning, ge en effektiv socialförsäkring som skyddar vid oförutsedda skador samt att förse samhället med en hel räckta av offentliga tjänster. Men det finns också kostnader i ett sådant samhälle: i form av snedvridningar åstadkomna av skattesystemet, i form av överflödiga subventioner och allt mindre offentligt sparande. Det är inte helt säkert att de allvarliga varningsord som vissa svenska ekonomer kommit med är riktiga, men visst måste man rätta till en hel del saker för att åter få ordning på den svenska ekonomin.

Underskotten måste minskas, marginalskatten på löneinkomster sänkas, kommunernas ansvar för de egna utgifterna måste förstärkas, de sociala välfärdsprogrammen borde utvärderas efter deras effekter, onödiga inkomstöverföringar och kapitalsubventioner borde avskaffas och användningen av avgifter för offentliga tjänster borde utökas. Alla dessa förslag har det gemensamt att de är ganska lätta att införa. De problem som den felaktiga politiken har skapat är välkända och medicinen kan sättas in utan att åstadkomma alltför stora uppföringar i de fördelningspolitiska och sysselsättningspolitiska mål som länge styrts av den svenska politiken. Några av de nödvändiga åtgärderna har också vidtagits de senaste åren.

*Bredare politiskt
angreppssätt är nöd-
vändigt*

Analysen i denna bok visar att vad som verkligen behövs, i Sverige och annorstädes, är en vilja att tänka på politik och experimentera med politik utifrån ett bredare synsätt. För att lösa underskottsproblematiken måste den politiska debatten röra sig bort från det fruktlösa politiska dödläget till att inse att om inga förändringar vidtas så kommer en tung börda att läggas på kommande generationer, samtidigt som den ekonomiska tillväxt, som fått den svenska modellen att fungera, kommer att hotas. När de tänker om beträffande marginalskattepolitiken, borde svenskarna beakta vad en jämlik inkomstfördelning verkligen betyder när den vertikala omfördelningen redan har gått mycket långt och den horisontella omfördelningen blivit allt mer slumpmässig, samt när man jämför förhållandena hos dem som kan undkomma respektive de som inte kan undkomma inkomstskatterna. De offentliga inkomstöverföringarna bär vittnesbörd om de problem som överflödiga subventioner

skapar. Det behövs t ex inte mer än ett systematiskt åtgärdsprogram för att skydda mot sociala orättvisor. Diskussionen om de offentliga utgifterna måste beakta deras effektivitet lika väl som deras jämlikhet och även det faktum att utgifterna inte kan fortsätta att stiga i samma takt som hittills (eller ens ligga kvar på samma nivå som nu) utan att allvarliga snedvridningar skapas i såväl skatter som utgifter. Det är lätt att ändra i många delar av den ekonomiska politiken om man bara anlägger detta bredare synsätt och om de mer svårfångade, långsiktiga kostnaderna kan föras in i debatten.

6 Kollektivavtal och lönebildning

Låg facklig anslutning i USA

I Förenta Staterna, där mindre än 20 procent av arbetskraften tillhör en fackförening, är det förekomsten av en icke-facklig sektor som lägger en restriktion på fackets makt. Det tidiga 1980-talet gav dramatiska bevis på detta, när man såg hur de fackligt anslutna arbetarna fick vika sig i förhandlingar i branscher där det fanns en betydande konkurrens från icke anslutna arbetare.¹

Icke fackligt anslutna har stort inflytande

Mönstret av löneskillnader mellan fackligt anslutna och icke anslutna i Förenta Staterna bekräftar också den återhållande effekten av konkurrens från de icke anslutna. I allmänhet förefaller det som om löneskillnaden är störst i de branscher där det finns hinder för icke anslutna arbetare att komma in, och minst, ja försumbar, i de branscher där hindren är mycket små.²

Även om kollektivavtalen i Sverige sker i en helt annan institutionell miljö, förblir några av de läxor man kan lära sig från studier av facket i en väsentligen icke-facklig ekonomi relevanta.

Centraliserade institutioner betydelsefulla i Sverige

Den svenska miljön är givetvis en miljö där inskränkningen i fackets makt inte härstammar från de decentraliserade besluten av tusentals icke fackligt anslutna beslutsfattare utan från den enda institution i Sverige som är mer centraliserad än facket självt, nämligen staten. Regeringen har många alternativ, bland dem några som utsätter facket i Sverige för samma slags risker som dess amerikanska motsvarighet. Men den svenska verkligheten innehåller löneförhandlingar mellan tre mycket centraliserade institutioner och de väsentliga frågorna är något annorlunda än de som brukar dyka upp i varje förhandling mellan fack och företagsledning i Förenta Staterna.

Under en period, som kanske sträckte sig ända in i det tidiga 1970-talet, hamnade de löneökningar som Landsorganisationen (LO) och Sveriges Arbetsgivareförening (SAF) förhandlade fram på en sådan nivå att de motsvarade regeringens sysselsättningsmål. Regeringen använde stabiliseringspolitiken – alltid i form av finanspolitik med fasta växelkurser – för att hålla sysselsättningen på

EFO-modellen ger utrymmet

önskad nivå vid tillfälliga störningar. Den allmänna ramen formaliserades i den skandinaviska inflationsmodellen, som ursprungligen utvecklades av en norsk ekonom, Odd Aukrust, och överfördes i utvecklad form på den svenska ekonomin i en gemensam studie av chefsekonomerna i Sveriges tre främsta centrala arbetsmarknadsorganisationer.³

Modellen, som går under namnet EFO-modellen efter initialerna i författarnas efternamn, användes för att beräkna det "utrymme" som fanns för öknings av löner och vinster, med hänsyn till den långsiktiga utvecklingen av världsmarknadspriser och produktivitet. Samarbetet beröfvade regeringen initiativet i löneförhandlingarna och fastställde en tämligen snäv ram för utrymmet i förhandlingarna redan innan de börjat.⁴

Världsmarknaden bestämmer inflations-takten

Enligt modellen var det inte facket som ansvarade för inflationen. Inflationstakten bestämdes istället utifrån utvecklingen av världsmarknadspriser och produktivitetsskillnader mellan ekonomins olika sektorer som tillverkar varor utsatta för utländsk konkurrens respektive utan utländsk konkurrens. Däremot kunde fackets lönepolitik bestämma företagets lönsamhet och deras internationella konkurrenskraft. Regeringen svarade för att sysselsättningsmålen nåddes. En följd av denna ansvarsfördelning blev den tendens mot allt större offentlig sysselsättning som uppstod under förutsättning att finanspolitiken överbyggade de ekonomiska störningarna främst genom att öka sysselsättningen i offentlig sektor.

Modernare skandinaviska modeller över hur centraliserade fackförbund samverkar med den statliga regeringen betonar att ökningen i offentlig sysselsättning troligen är ett övergående fenomen.⁵

Ackommodation ger automatik

Men en ackommoderande regeringspolitik kan lätt tolkas som en automatik i regeringens handlande vid olika störningar. En sådan störning kan vara en ökning i reallönerna som tenderar att öka arbetslösheten över regeringens mål. En ackommodationspolitik innebär att känsligheten i den efterfrågekurva på arbetskraft som facket möter minskar, så att fackets bästa svar är att ytterligare höja reallönen. De ökade lönerna för dem som har jobb är åtminstone till en början större än de förluster som uppstår genom ökad arbetslöshet. En omedelbar följd av en sådan politik blir att tillväxten i den offentliga sektorn nu grundas på en långsiktig reallönestrategi för de fackliga organisationerna snarare än på tillfälliga makroekonomiska

Offentliga sysselsättningen växer

störningar. I ett sådant läge kommer den offentliga sektorn att växa snabbare och snabbare, som den också gjorde i Sverige under 1970-talet. Fackförbund, som även ansåg att en större offentlig sektor var ett socialpolitiskt mål i sig, kunde också agera i sin lönepolitik på ett sådant sätt att målet uppnåddes, när regeringen förblev akkommoderande i sin politik.⁶

För höga reallöneökningar

Den allmänna bild som dessa mer moderna modeller beskriver passar på många sätt väl in på de svenska erfarenheterna. I ett land som var känt för att anpassa finanspolitiken till de sysselsättningspolitiska målen var reallönerna under 1970-talet alldeles för höga mot bakgrund av de arbetslöshetsmål som satts upp. Regeringen kunde inte eller ville inte bära de politiska kostnader som en investering i en trovärdig icke-ackommodationspolitik skulle innebära. I stället valde regeringen slutligen att devalvera, men fann att det krävdes en serie av devalveringar innan lönsamheten kunde återställas. I motsats till EFO-modellen var det närmast mot regeringens växelkurspolitik som företagen vände blickarna för att finna den politik som höll lönsamheten uppe, snarare än mot facket's återhållsamhet i lönekraven.

Arbetsmarknadens parter vände blickarna först mot växelkurspolitiken

Leder det faktum att det finns en relativt stor överensstämmelse mellan de skandinaviska modellerna och Sveriges erfarenheter under 1970-talet och början av 1980-talet till slutsatsen att den enda fungerande möjligheten för den ekonomiska politiken är att hålla tillbaka lönetrycket med höjd arbetslöshet? Vårt preliminära svar är "nej". Ett närmare studium av den svenska arbetsmarknaden visar att det finns alternativa vägar. Samstämmighet mellan modellerna och verkligheten saknas på tre fält: tillväxten i den offentliga sektorn, kollektivavtalens institutionella bakgrund samt löneglidningens tolkning.

Den offentliga sektorn

Enligt modellerna kommer finanspolitisk anpassning att innebära att den offentliga sektorn växer. De svenska erfarenheterna tyder på att modellerna har rätt. Men tillsammans med en ökad offentlig sektor kommer också ökad makt för de offentliganställdas fackförbund och allt större oro bland tjänstemannaorganisationerna i takt med att höjda skatter har minskat de reala disponibla inkomsterna för många tjänstemannakategorier. Och de lönekrav som de fack-

Offentliganställda är betydelsefulla i löneförhandlingarna

Löneglidning leder till konflikt mellan offentligt och privat

LO:s ledande roll ifrågasatt

liga organisationerna då ställer upp har föga samband med regeringens sysselsättningsmål.

När såväl statligt som kommunalt anställda blev en allt större grupp inom LO och TCO under 1970-talet, lyckades de skapa en allt större självständighet i sina löneförhandlingar, till stor del därför att den arbetsgivare som de förhandlade med inte ingick i SAF. De privata tjänstemannaorganisationerna, vars medlemmar i allmänhet betalar högre skatter och har mindre möjlighet till löneglidning än arbetarorganisationerna, blev allt mindre villiga att acceptera de förhandlingsramar som LO satte upp och var ofta också i öppen konflikt med de offentliganställdas organisationer om vilka lönerelationer som borde gälla mellan offentligt och privat anställda tjänstemän.

Konflikten mellan offentligt och privat anställda kommer från skillnader i löneglidning mellan de två sektorerna och från det faktum att hela lönestrukturen är mycket mer sammantryckt i den offentliga sektorn än i den privata. Löneglidningen är i allmänhet större i den privata sektorn och de offentliganställdas fackförbund har hävdad, att de med hänsyn till den solidariska lönepolitiken borde ha större avtalsmässiga löneökningar för att bibehålla samma löneökningstakt i den offentliga och den privata sektorn. Facket på den privata sidan noterar i stället, att de sämst betalda i den offentliga sektorn har högre lön än de som har lägst lön i den privata sektorn och har därför ingen förståelse för att den solidariska lönepolitiken skulle innebära, att de offentliganställda skulle kompenseras för löneglidningen.

LO:s traditionella roll som ledare i löneförhandlingarna har undergrävts av de avtal som träffats mellan regeringen och de offentliganställdas förbund. Förhandlingar mellan LO och SAF om lönerna i den privata sektorn har i allt högre grad dikterats av hänsyn till jämlikhet med de offentliganställda och tjänstemännen snarare än av hänsyn till olika nationella ekonomiska mål eller det löneutrymme som den förlegade EFO-modellen föreslår.⁷

Resultatet av löneförhandlingarna har blivit att LO:s industriarbetarorganisationer uppnått mycket lägre avtalsmässiga löneökningar än de offentliganställdas organisationer under 1970- och 1980-talen. (Mellan 1973 och 1980 fick arbetarna i den privata sektorn också lägre löneökningar än de privatanställda tjänstemännen.)

Det finns inga bevis för att LO reagerade på regeringens finanspo-

*"Fångarnas dilemma"
– konflikt mellan de
större fackförbunden*

*Regeringen måste bli
hårdare i löneförhand-
lingarna*

litiska anpassning med att försöka höja reallönerna under den period då LO dominerade den fackliga sidan i löneförhandlingarna. De olika förhandlingsrundorna uppvisar betydande oenighet mellan de olika fackliga organisationerna om det lämpliga förhållandet mellan lönerna eller löneökningarna i den privata respektive den offentliga sektorn, inom den privata sektorn, och mellan arbetare och tjänstemän. Men resultatet av denna förhandlingsprocess går inte ihop med idén att LO ensidigt försökte att höja reallönen som ett svar på regeringens ackommodation. I stället kan man finna, att den finanspolitiska anpassning som skapade den offentliga sektorns snabba tillväxt, även ökade konkurrensen mellan de olika fackförbunden och därmed spädde på en trend som börjat redan på 1960-talet med allt större självständighet för olika grupper av anställda. Denna process förefaller att i sin tur ha initierat en typ av "fångarnas dilemma"-konflikt mellan de större fackförbunden, i vilken var och en är ovillig att ådra sig medlemmarnas vrede genom att acceptera tämligen modesta lönestegringar som kanske inte godtas av de andra förbunden. I den mån ökningen av de svenska reallönerna kan spåras till fackets beteende kommer trycket snarare från rivalitet och tävlan än från en anpassning till en ackommoderande finanspolitik.

En icke-ackommoderande politik och den arbetslöshet som då skapas är inte den enda möjliga politiken i denna miljö. I den utsträckning som de offentliganställdas organisationer har blivit, eller hoppas att bli, ledare i löneförhandlingarna, har regeringen ett ess i rockärmen, nämligen i sin egenskap av arbetsgivare. Så snart de offentliganställdas fackförbund har blivit löneledare kan regeringen upprätta en inkomstpolitik genom att agera tufft i löneförhandlingarna i sin roll som arbetsgivare. Det pris man riskerar att få betala är fler strejker. (Något i stil med detta förefaller att ha inträffat 1985 och 1986, när regeringen var villig att ta strejker för att få igenom sin lönepolitiska målsättning i förhandlingarna. Det är ännu inte klart om dessa episoder representerar ett nytänkande på arbetsmarknaden från regeringens sida.) Regeringens vilja att tåla strejker är nyckeln när det gäller att skapa en trovärdig förhandlingsposition. Det har ofta påståtts, att protester från allmänheten skulle undergräva möjligheterna för de offentliga arbetsgivarna att motstå lönekrav. Sådana påståenden har varit lika vanliga i Förenta Staterna som de nu är i Sverige. Men påståendena bygger på föreställ-

Vinstdelning minskar tryggheten

ningen att väljarna är otroligt naiva när det gäller sambandet mellan ökade löner för de offentligtanställda å ena sidan och höjda skatter å den andra. De amerikanska erfarenheterna när det gäller förhandlingar för offentligtanställda på delstats- och lokalnivå visar, att en sådan naivitet, om den överhuvud existerar, är mycket kortlivad.

Ett andra sätt att minska trycket i löneförhandlingarna är att ändra hela kompensationsmekanismen på så sätt att de olika fackföreningarna förhandlar om andelar av vinsten (eller intäkterna eller produktpriserna) för ett företag.⁸

Det finns två naturliga invändningar. Den första är att Sverige har ett system av sist-in-först-ut på arbetsmarknaden. Vinstdelningssystem skulle då minska inkomstryggheten för den genomsnittliga fackföreningsmedlemmen. En mindre ackommoderande finanspolitik skulle emellertid kunna minska betydelsen av en sådan invändning. Den andra invändningen är att varje system som binder löneökningar till ett företags vinstläge hamnar i en grundläggande konflikt med den solidariska lönepolitikens grundvalar, som bara kan acceptera vinstdelningssystem på en kollektiv nivå. Den fundamentala frågan nu är hur djupt solidariteten sitter. Många företag har nyligen startat egna vinstdelningssystem och dessa har uppenbarligen fått aktivt stöd av de inblandade lokala fackföreningarna. Men dessa lokala vinstdelningssystem har ingen eller ringa inflytande på de centrala fackförbund för offentligtanställda som har blivit 1980-talets löneledare.

Löneutjämning, men...

...löneglidning

Decentraliserade löneförhandlingar

Mer moderna skandinaviska modeller över hur avtalsförhandlingarna sker skiljer sig också från tidigare svenska erfarenheter så till vida att de inte ger någon uttrycklig roll för löneutjämning i de fackliga målen. Men icke desto mindre har mer jämlika löner varit en viktig fråga i de centrala löneförhandlingarna i Sverige. Vi har tidigare sett hur de svenska försöken att skapa en solidarisk lönepolitik åtföljs och delvis motverkas av löneglidning, med den följden att försök att ändra lönestrukturen har ett mycket svagt samband med den allmänna lönestegringen. För att minska det tryck som den institutionella ramen har på reallönerna har det kommit fram flera förslag som syftar till att decentralisera löneförhandlingarna.

Det första förslaget, som framförts av SAF, är i själva verket ett

Återskapa central ram för löneökningar

försök att återföra löneförhandlingarna till 1960-talets institutionella miljö, i vilken de centrala arbetsmarknadsorganisationerna skapade en central ram för de totala löneökningarna men lämnade lönestrukturen inom den givna ramen till förhandlingar på bransch- eller företagsnivå. Under 1970-talet kom de centrala organisationerna att i allt större utsträckning frångå denna metod allt eftersom LO tryckte på för att få in allt fler frågor som berörde lönestrukturen i den centrala förhandlingarna.⁹

En återgång till tidigare former för förhandlingarna förefaller att vara mycket lämplig. Även om en centraliserad förhandlingsform kan vara nödvändig för att få igenom en solidarisk lönepolitik så är det troligt att centrala uppgörelser om lönestrukturen kommer att möta samma problem som de som söker sätta priserna i centralplanerade ekonomier möter. Med hänsyn till de slutsatser vi drog tidigare om balansen mellan ökad jämlikhet och effektivitetsförluster till följd av den solidariska lönepolitiken, borde en återgång till den tidigare ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i förhandlingarna förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten med mycket ringa förlust i jämlikhet.

Ett mer radikalt decentraliseringsförslag skulle vara att flytta hela löneförhandlingsprocessen ned på branschnivå eller till de enskilda företagen, utan att ha någon tidigare fastställd ram i centrala förhandlingar. En sådan ansats skulle innebära att det nu skulle bli de lokala organisationerna – fack och företagsledning – som skulle kunna besluta om strejker och lockouter i stället för de nationella organisationerna. De som förespråkar decentraliserade löneförhandlingssystem visar, att de kan erbjuda ett alternativ till en icke-ackommodation när det gäller att få till stånd en återhållsamhet i lönekraven. Grunden är ett antagande att regeringen inte gärna kan anpassa sin politik efter de löneökningar som sker på bransch- eller företagsnivå. Facket skulle möta en mer elastisk efterfrågekurva på arbetskraft än i centrala förhandlingar. Den stora risken i sådana decentraliserade förhandlingar är att de riskerar att hamna i en mycket mer omfattande "fångarnas-dilemma"-konflikt, som Sverige redan har haft erfarenhet av i centrala förhandlingar.¹⁰

Tävlan uppstår vid decentralisering

I den utsträckning som tävlan kommer att ersätta kollektivavtalsförhandlingar, kommer krav på regeringen att ackommodera de faktiskt uppnådda löneökningarna inte att bli mindre, när det gäller en särskild bransch än när det gällde de centrala avtalen.

Explosiv löneutveckling möjlig

Solidariska lönepolitiken hejdade löneökningar i bristyrken

En explosiv samverkansseffekt som denna är inte okänd vare sig i Förenta Staterna eller Sverige. Löneutvecklingen i byggnadsindustrin i Förenta Staterna under 1960-talet och det tidiga 1970-talet är ett exempel, även om där liksom i alla andra liknande fall lönerna slutligen kom att hållas i schack av det faktum att det fanns oorganiserad arbetskraft. Under de decentraliserade förhandlingsformer som rådde i Sverige i det tidiga 1950-talet, kunde inte SAF hålla tillbaka den löneökning som företagen med brist på arbetskraft lockade med. Dessa löneökningar spred sig snabbt till andra sektorer genom en kombination av allmän konkurrens och avund hos andra LO-medlemmar. Efter andra världskriget löneförhandlade SAF med tjänstemannaorganisationerna av samma skäl: konkurrens mellan medlemsföretagen om den knappa arbetskraften skapade sådana ökningar i tjänstemännens löner att det blev svårt för företagen att hålla tillbaka LO:s lönekrav. LO försökte för sin del att bromsa lönekraven i de fackföreningar som verkade i bristsektorer i syfte att förhindra, att en solidarisk lönepolitik med lika stora löneökningar i andra sektorer skulle leda till inflation och förlust av konkurrenskraft. De som nu föreslår att förhandlingarna skall decentraliseras, borde komma ihåg att centralisering för 30 år sedan motiverades med att LO och SAF behövde utveckla en större intern kontroll över sina mer konkurrenskraftiga medlemmar, inte av någon allmän önskan om mer makt.

Den springande punkten är att Sverige till skillnad från Förenta Staterna saknar en stark inhemsk oorganiserad sektor, som skulle kunna utöva en bromsande effekt på de decentraliserade förhandlingarna. En allt större marknadsandel för importerade varor skulle kunna utöva en liknande press på de fackliga kraven, men under det sena 1970-talet och början av 1980-talet motverkades internationella skillnader i ökning i arbetskraftskostnader av regeringarnas växelkurspolitik. Till skillnad från läget i Förenta Staterna så är det den förda regeringspolitiken som är fundamental när det gäller att skapa ett sådant tryck på marknaden att fackets krav kan modereras. Om inte regeringen upprättar en trovärdig icke-ackommoderande politik, finns det ingen anledning för de decentraliserade förhandlingarna att lägga någon hämsko på sina krav, när konkurrensen mellan olika fack och företag sätter in.

Decentraliserade förhandlingar om lönernas nivå och struktur kommer troligen att skapa mindre stabilitet i stället för mer i den

Decentralisering inget alternativ till icke-ackommodation

allmänna svenska löneutvecklingen. På det sättet kan decentraliserade löneförhandlingar inte vara ett effektivt alternativ till en icke-ackommodationspolitik.

Löneglidningen

Även om både analytiska modeller och allmänna diskussioner om lönebestämningens orsaker i Sverige koncentreras på de centrala förhandlingarna, fortsätter mellan 40 och 50 procent av ökningen i timlönerna för arbetare och mellan 25 och 40 procent av löneökningen för tjänstemän i den privata sektorn att komma från löneglidning (tabell 6.1). Löneglidningen har i praktiken kommit att utgöra en allt större del av de ökade arbetskraftskostnaderna under 1980-talet, nu när nya eller höjda arbetsgivaravgifter spelar en relativt mindre roll. I den offentliga sektorn är löneglidningen av mycket mindre omfattning, och motsvarar kanske 10 à 15 procent av den genomsnittliga löneökningen ett visst år.

Löneglidning glöms ofta bort i studier

Tabell 6.1
Löneglidningen i den privata sektorn i procent av timlönekostnader i Sverige, 1971–1984.

År	Arbetare		Tjänstemän	
	Timlöner	Lönekostnader	Timlöner	Lönekostnader
1971	40	36	30	27
1972	36	35	20	20
1973	49	35	21	17
1974	58	39	15	10
1975	42	33	13	11
1976	41	32	18	14
1977	49	32	20	15
1978	40	30	28	22
1979	46	44	24	21
1980	34	31	28	24
1981	42	39	39	40
1982	46	45	45	45
1983	43	31	48	35
1984	40	40	51	51
1971–84 genomsnitt	43	36	29	24

Källa: Konjunkturinstitutet, The Swedish Economy (Stockholm; 1985), tabell 24 d.

Det är inte de centrala avtalen som är på för hög nivå

När löneglidningen utgör en så viktig del av den totala kostnadsstegringen, förefaller det absurt att hävda, att det är de löneökningar som kommer fram ur de officiella kollektiva förhandlingarna som ligger på för hög nivå. De två komponenterna i den totala löneökningen bestäms på helt olika sätt. De centrala kollektivavtalen fastställer en viss löneram, som sedan appliceras på förhandlingarna på branschmässig och lokal nivå. De beslut som leder till löneglidning däremot är decentraliserade.

Forskning om löneglidningens orsaker bekräftar den starka effekt som marknadskrafterna utövar på den makroekonomiska nivån.¹¹

Men löneglidningen är resultatet av effekter från marknadskrafterna (tex de förändringar i lönestrukturen som ökar företagets lönekostnadsstegringar mer än den ramökning som slogs fast i kollektivavtalen på central nivå) och effekter av institutionell natur (tex genom lokala tillämpningar av de låglönesatsningar som fastställs i de centrala avtalen). Ett mindre intresse för eller ett komplett avståndstagande från den solidariska lönepolitiken från LO:s sida skulle minska den löneglidning som har sin grund i lokala ansträngningar att motverka den sammanpressning av lönestrukturen som sker på central nivå. En sådan politik skulle emellertid knappast helt eliminera löneglidningen, eftersom man i tabell 6.1 kan se att löneglidningen existerar även för tjänstemän, vilka aldrig har bekänt sig till den solidariska lönepolitikens principer.

Minska löneglidningen

Om den återstående löneglidningen inte på ett perfekt sätt motverkar de centrala avtalens lönestegringar är det möjligt att minska reallönerna genom att minska löneglidningen snarare än genom att inrikta sig på de centralt förhandlade avtalsmässiga löneökningarna. En sådan politik skulle kunna vara ett bra alternativ till en icke-ackommoderande politik. Löneglidningen har inte bara ökat kostnadstrycket från lönesidan i den privata sektorn utan även hjälp till att destabilisera lönekraven från de offentliganställdas fackförbund och, om än i mindre utsträckning, även de privata tjänstemannaorganisationernas krav, i den mån dessa via förhandlingar söker att få kompensation för den löneglidning som de inte får del av. Om man kunde få löneglidningen under kontroll, borde man också kunna skapa mer stabilitet i bestämningen av de avtalsmässiga lönerna.

I likhet med de flesta löneavtal i Förenta Staterna är beslut om löneglidning av naturliga skäl decentraliserade. Eftersom de med all sannolikhet härstammar både från marknadens tryck och från insti-

tutionella faktorer är syftet att söka efter en politik som försöker att förhindra det sistnämnda trycket utan att i alltför hög grad störa det förstnämnda.¹²

För en utomstående amerikansk bedömare förefaller en politik, där skatter används för att styra löneutvecklingen, att vara perfekt för detta syfte ("tax-based incomes policy", TIP).¹³

*Skatt på löneökningar
bra . . .*

En skatt på de företag som ökar lönerna mer än vad de centrala ramarna tillåter skulle ge både företagare och arbetstagare en anledning att hålla sig inom avtalens ramar, samtidigt som de tillåter lokala anpassningar, till största delen förändringar i lönestrukturen. (Om den solidariska lönepolitiken inte släpps, skulle det också kunna finnas en viss tolerans för sådan löneglidning som behövs för att skapa en viss flexibilitet i lönestrukturen.) Om man behåller uppmärksamheten på de totala lönekostnaderna snarare än inriktar den på individuella löner, bibehåller man friheten att ändra lönestrukturen. Strukturella förändringar, som ökar lönekostnaderna utöver det belopp som den centrala ramen tillåter, skulle kunna accepteras, men bara till priset av att man erlägger högre skatter.

*. . . men administrativt
svårt*

Det viktigaste svenska motargumentet förefaller att vara, att TIP skulle skapa svåra administrativa problem i Sverige, eftersom följderna av ett centralt avtal för löneökningarna på företagsnivå skulle bli svårare att fastställa än följderna av andra typer av inkomstpolitik. Om man hade kunnat fastställa följderna på företagsnivå av den centrala uppgörelsen med en tillräckligt hög grad av precision, skulle SAF ha kunnat bedriva en egen TIP genom att använda sin makt till att bötfälla de medlemsföretag som har en alltför stor löneglidning, men i praktiken var detta inte möjligt. Den största delen av oklarheten om vad centrala avtal betyder på lokal nivå härstammar från försök att hålla fast vid den solidariska lönepolitiken. Detta kan vara ytterligare ett skäl för att tona ned denna politik i framtiden. Om man bättre kunde fastställa de lokala följderna av de centrala löneavtalen, skulle det vara lättare att använda sig av en TIP.

7 Debatten om den svenska ekonomiska politiken

Kris i svensk ekonomi

I början av 1980-talet befann sig Sveriges ekonomi i kris. Tillväxten hade bromsats upp till den grad att landets totala disponibla inkomst, med hänsyn tagen till inflationen, både 1981 och 1982 låg under 1975 års nivå. Inflationstakten översteg 10 procent år efter år. Arbetslösheten var 50 procent större än i början av 1970-talet. De inhemska investeringarna föll under trycket av en mycket hög kostnadsnivå, som hade lett till en extremt låg lönsamhetsnivå. De totala utgifterna i den offentliga sektorn hade uppnått två tredjedelar av den totala produktionen och statens budgetunderskott hade exploderat och uppgick till över 10 procent av nationalinkomsten. En stor del av underskottet berodde på utbetalade subventioner till företag i svårigheter. Ett underskott i bytesbalansen hade permanentat sig och uppgick som mest till 4,2 procent av nationalinkomsten. Utlandsskulden översteg 20 procent av bruttonationalprodukten (BNP).¹

De tidigare kapitlen i denna bok har visat på problemen mer i detalj. Man kan emellertid inte komma undan att notera, hur markant omsvängningen till det bättre i Sveriges ekonomi har varit på 1980-talet. Mellan 1982 och 1985 uppgick tillväxten i genomsnitt till 2,7 procent och översteg därmed något Europas genomsnitt. I handelsbalansen har det blivit ett stort överskott och såväl investeringarnas som sparandets andel av nationalinkomsten har ökat kraftigt.

Den ekonomiska omsvängningen återspeglar två stora omläggningar i den ekonomiska politiken. För det första devalverades kronan 1981 och 1982 med totalt 24 procent mot konkurrentländernas valutor (korgen). Därigenom förbättrades Sveriges konkurrens-läge på världsmarknaden kraftigt och exporten ökade. För det andra har regeringen minskat sitt finansiella underskott från 10,7 procent av nettonationalprodukten 1982 till 6,4 procent 1985.²

Genom att ge ekonomin en stark efterfrågestimulans motverkade ökningen i nettoexporten de övriga åtgärderna som minskade budgetunderskottet. Exportstimulansen motverkade också finanspoliti-

Devalveringar gav positiv utveckling

kens återhållsamhet på nationalinkomsten. Dessutom återfick industrin till största delen sin lönsamhet och investeringsvilja till följd av devalveringarna. Redan 1984 kunde Sverige finansiera den sakta växande inhemska investeringskvoten helt från det inhemska sparandet. Skeptiker kan självfallet peka på att budgetförbättringen främst orsakades av övergående faktorer, men icke desto mindre har det skett en fundamental förändring i finanspolitiken och den tar sig till största delen uttryck i en reducering av de offentliga utgifterna.

Oroande ökning av kostnadsnivån

Även om Sveriges ekonomiska läge har förbättrats sedan 1982 finns det flera kvarvarande drag som oroar. För det första fortsätter ökningstakten i kostnadsnivån att överstiga den i konkurrentländerna. Under 1984 och 1985 steg timlönerna i den svenska industrin 2,4 procentenheter snabbare än i genomsnittet av OECD-länderna. Ungefär en tredjedel av den 24-procentiga förbättring i relativ konkurrenskraft, som skapades av 1981 och 1982 års devalveringar, hade ätits upp mot slutet av 1985 av alltför snabba kostnadsstegringar. Om denna tendens fortsätter så kommer Sveriges kostnadsfördel snart att vara borta.³

Alltför blygsam investeringsökning

För det andra har återhämtningen i investeringstakten sedan 1982 varit av ganska blygsam omfattning, trots att lönsamheten har förbättrats starkt. En orsak är att den höga realränta, som krävs för att försvara växelkursen, har motverkat den effekt som den goda lönsamheten skulle ha haft på nyinvesteringarna. Till detta kommer att företagen under slutet av 1970-talet pressades mellan stigande inhemska kostnader och en fast växelkurs, vilket sänkte lönsamheten kraftigt. Med denna erfarenhet i minnet är de givetvis oroad över en upprepning. Men investeringar är absolut nödvändiga för att en bestående högre tillväxttakt skall kunna nås. Handelsbalansens förbättring var till största delen av engångskaraktär efter devalveringarna. Tillväxten i ekonomin kommer ofelbart att avta igen, om inte den stimulans som den förbättrade handelsbalansen gav, ersätts av större investeringsvolym.

Handelsbalansens förbättring tillfällig?

För det tredje åstadkoms handelsbalansens förbättring uteslutande till priset av en enorm försämring av Sveriges reala växelkurs. 1985 låg de svenska relativa arbetskraftskostnaderna i jämförelse med de viktigare konkurrentländerna 17 procent under 1980 års nivå och 12 procent under 1970 års.⁴ Även om inte vi tror att den svenska handelsbalansen med bearbetade varor har en långsiktig

Utlandsskulden häm- mar den ekonomiska politiken

tendens att försämrats vidare, är ändå många andra bedömare inte lika optimistiska. Enligt OECD växte tex den svenska exportvolymen av bearbetade varor 2,3 procentenheter långsammare än tillväxten av Sveriges exportmarknad 1985.⁵ Det är möjligt att Sverige måste undergå ytterligare reala devalveringar för att jämvikt i bytesbalansen skall kunna bibehållas.

Slutligen hämmas möjligheterna att bedriva ekonomisk politik i Sverige i hög grad av kostnaden för räntor och amorteringar på den stora utlandsskuld som landet ådrog sig på 1970-talet. Den totala utlandsskulden uppgick vid slutet av 1983 till 164 miljarder kronor eller 23 procent av BNP.⁶ Eftersom skulden till största delen ligger i utländska valutor, ökas kostnaden för räntor och amorteringar än mer, om växelkursen måste sänkas i snabbare takt än vad skillnader i inflationstakt mellan länderna motiverar.

Denna utveckling har lett till en debatt i Sverige om de lämpliga målen för den ekonomiska politiken och om den arsenal av ekonomisk-politiska medel som bör användas för att uppnå målen. Argumenteringen följer två linjer, där regeringen svarar för den ena och kritikerna från den nya klassiska skolan för den andra.

Regeringens linje i den ekonomiska politiken

Regeringen betonar det ökade sparandet

Regeringen har valt en strategi i den ekonomiska politiken, som betonar att det inhemska sparandet måste ökas, vilket eliminerar behovet att låna utomlands och som skapar ytterligare inhemskt sparande till investeringarna. I detta syfte har regeringen verkligen gjort en kraftansträngning för att minska budgetunderskottet. För att undvika den ökning i arbetslösheten som den restriktiva finanspolitiken eljest skulle ha skapat, har regeringen för det första skapat exportefterfrågan genom att sänka växelkursen. Därigenom hoppades man kunna snabba på exporttillväxten och öka sysselsättningen i den privata delen av ekonomin utan att behöva ta till vare sig en finanspolitisk stimulans, som skulle kunna skapa ökad inflation, eller en ytterligare restriktiv politik som skulle öka arbetslösheten.

Förutom det primära målet att minska budgetunderskottet har även den svenska regeringen ställt upp andra ambitiösa mål. Den avser att samtidigt hålla uppe tillväxten i ekonomin, dämpa inflationen, "ytterligare öka ansträngningarna att uppnå en mer jämlik inkomstfördelning" och dessutom bibehålla den fasta växelkursen.

Regeringens vapen i anti-inflationspolitiken kommer att vara en restriktiv finans- och penningpolitik, tillsammans med ändrade former för lönebildningen. Men regeringen betonar att högre arbetslöshet är otänkbar.

Absolut ingen ny devalvering!

Tack vare de unika omständigheter som det tidiga 80-talets devalveringar skapade har regeringen kunnat undvika det svåra valet mellan de olika målen. I stället har regeringen tagit som sin paroll en mening från oppositionen: "En ytterligare devalvering av den svenska kronan är helt utesluten."⁷ I maj 1985 visade Sverige också att man menade allvar genom att kraftigt höja räntan i syfte att försvara kronan.

Regeringen måste välja väg!

Om inte Sverige lyckas att sänka inflationen till samma nivå som råder i konkurrentländerna, kommer man emellertid att bli tvungen att välja väg förr eller senare. Allteftersom konkurrenskraften avtar, kommer exporttillväxten, som hittills varit tillväxtens motor, att bromsas upp. Om regeringen väljer att använda finanspolitiken som stimulans åt den inhemska efterfrågan, måste den i stället ge efter på ambitionerna om budgetunderskottet. Om i stället penningpolitiken görs lättare, kommer växelkursen inte att kunna försvaras. Om regeringen då i stället för att försvara kronan låter penningpolitiken bli än mer restriktiv, så måste man i stället acceptera en långsammare tillväxttakt och högre arbetslöshet.

Selektiva åtgärder föredras

Samtidigt som regeringen erkänner att det finns ekonomiska problem när det gäller att slussa knappa resurser till rätt ställe, söker den använda selektiva åtgärder snarare än marknadskrafterna i syfte att öka rörligheten hos kapitalet och arbetskraften. Det är visserligen sant att kreditpolitiken har liberaliserats genom att flera regleringar har släppts och Riksbanken har börjat med operationer i den öppna marknaden. Regeringen har även visat en större benägenhet att tolerera konkurser. Icke desto mindre existerar fortfarande en stor byråkrati som syftar till att understödja näringslivet och arbetsmarknaden och regeringen kan mycket väl bli tvungen att öka insatserna, om många företag hamnar i svårigheter. Dessutom är åtskilliga företag idag offentligt ägda och om deras lönsamhet faller hamnar statsmakterna i en svår situation.

Regeringen fortsätter att stödja den solidariska lönepolitiken, som ser till att lönestrukturen systematiskt avviker från den som marknadskrafterna skulle leda till. Dessutom har regeringen givit rundhänta löften till arbetstagare som blivit utan jobb eller har

andra svårigheter. De insatser som görs på arbetsmarknaden i form av omskolningsverksamhet, beredskapsarbeten, förtidspensionering och speciella ungdomsprogram svarar för cirka fyra procent av BNP. Med hänsyn till de löften som givits till såväl företagen som till arbetstagarna skulle en minskning i konkurrenskraften leda till automatiska och politiskt nödvändiga stegringar i utgifterna, vilket skulle omintetgöra omsvängningen mot en mer restriktiv finanspolitik.

För att sammanfatta, så bygger regeringens politik helt och hållet på en ökning i investeringar och export, som den förbättrade konkurrenssituationen skulle åstadkomma. En snabbare löneökning i Sverige än i konkurrentländerna skulle snabbt urholka konkurrensfördelen och visa hur bräcklig grund tillväxten bygger på. Om regeringen ändå håller fast vid den fasta växelkursen, kommer de förlorade arbetsplatserna i exportindustrin och i den importkonkurrerande industrin att tvinga fram en ny försämring i budgetläget, något som Sverige kämpat så hårt för att undvika.

Den nya klassiska skolans syn

*Regeringens kritiker
betonar inflations-
bekämpningen*

Som ett alternativ till regeringspolitiken har föreslagits en politik som skulle lägga större tyngd vid inflationsbekämpningen.⁸

*Ankaret är en fast
växelkurs*

Andra ekonomiska mål såsom låg arbetslöshet och snabb tillväxt skulle ges en underordnad betydelse. Den fasta växelkursen skulle bli prisstabiliseringens ankare. Ett viktigt inslag i politiken gäller borttagandet av valutaregleringar som förhindrar eller försvårar kapitalrörelser till och från andra länder. På det sättet skulle den inhemska penningpolitiken bli tvungen att inriktas på att hålla växelkursen stabil och inte kunna användas i syfte att stimulera den inhemska ekonomin. Varje tendens för Sveriges kostnader att stiga snabbare än i omvärlden skulle då leda till en försämrad handelsbalans, långsammare produktionsökning och stigande arbetslöshet. Hotet om en stegring av arbetslöshetsnivån skulle vara den viktigaste kraften bakom lägre lönekrav och därmed en lägre inflation. Genom att hålla sig med en fast växelkurs skulle regeringen på sikt kunna tvinga ner den svenska inflationen till samma nivå som i sådana handelspartner som Västtyskland. Det är emellertid av yttersta vikt att regeringen benhårt håller fast vid att inte motverka en alltför snabb kostnadsökning genom att hålla den inhemska

Regeringspolitiken inte trovärdig

efterfrågan uppe.

Kritikerna påstår att regeringens anti-inflationspolitik saknar trovärdighet, eftersom den inte förenas med ett löfte att avstå från kortsiktig stabiliseringspolitik. Endast genom att lova att avstå från kortfristiga metoder att motverka alltför snabba löneökningar, såsom devalvering eller en stimulerande finans- eller penningpolitik, kan regeringen uppnå den nödvändiga återhållsamheten i löneförhandlingarna.

På samma sätt som regeringen undviker att tänka på den devalvering som kan bli nödvändig om den valda anti-inflationistiska strategin inte visar sig hållbar, så undviker också de, som hellre vill se att man överger den kortsiktiga stabiliseringspolitiken, att tänka på den arbetslöshet som blir följden, om *deras* politik skulle falla:

”Ett ökat ansvar för arbetsmarknadens parter när det gäller sysselsättningsnivån på kort sikt innebär inte att arbetslösheten kommer att ”användas” för att bekämpa inflationen. Är regimen trovärdig kan en nedväxling av inflationstakten ske utan ökad arbetslöshet. Och trovärdighet kan bara etableras om regeringen upphör att garantera den kortsiktiga sysselsättningen oberoende av kostnadsutvecklingen.”

Samtidigt som ett trovärdigt löfte från regeringens sida att avstå från kortfristig stimulanspolitik kan minska den ökning i arbetslöshet som behövs för att bromsa inflationstakten, visar emellertid erfarenheter från andra länder att en sådan trovärdighet uppnås först efter ganska lång tid och efter det att arbetslösheten faktiskt stigit väsentligt. Om Sverige vill försöka importera den västtyska inflationstakten, får man vara beredd på att också importera den västtyska arbetslöshetsnivån!

Trovärdighet kan nås först vid hög arbetslöshet

Ett annat orosmoment, som de nya klassikernas idéer inte tillräckligt dragit fram, är att politiken troligen skulle ge upphov till en lönsamhetsförsämring i den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Det är to m på det viset, att sänkta vinster är en av de vägar på vilken den disciplin som den fasta växelkursen ger skall stärka ryggraden hos arbetsgivarna och göra dem mer villiga att motstå inflationistiska lönekrav. Den lägre lönsamheten kommer emellertid att åter leda till lägre investeringsvilja och öka konkursrisken hos marginellt lönsamma företag, vilket kan ställa nya krav på en expansiv politik som ökar budgetunderskottet.

Även den mikroekonomiska politiken måste ges samma återhållsamhet som den makroekonomiska. Endast genom att släppa marknadskrafterna lösa kan tillväxten återställas. De subventioner som fortfarande existerar i bostadssektorn, näringslivet och jordbruket måste drastiskt minskas.

Mer flexibel lönestruktur behövs

Många ser också att man utöver dessa åtgärder måste överge den solidariska lönepolitiken och låta lönestrukturen bli mer flexibel i syfte att omfördela arbetskraften bättre och uppmuntra investeringar i humankapital. Lönestrukturen borde bli mer "marknadsorienterad och differentierad".¹⁰ Löneskillnader borde vara det främsta medlet att fördela arbetskraften med i stället för arbetsmarknadspolitik. Politiken kan då i stället inriktas på att hjälpa de relativt små grupper på arbetsmarknaden som har de största problemen.¹¹ Kritikerna påpekar ofta att skatte- och bidragssystemen har givit upphov till en kil i prisbildningen för både arbetskraft och kapital, och härigenom skapat snedvridningar i användningen.

Men det verkar vara överambitiöst att samtidigt lova att öka lönespridningen och sänka den allmänna inflationstakten. Den mindre utbildade delen av arbetsstyrkan skulle i så fall få vidkännas lönesänkningar flera år i följd, om löneskillnaderna skall kunna öka samtidigt som inflationen hålls på samma nivå som i Västtyskland.

Målen är bra

De mål som både regeringen och dess kritiker söker uppnå är bra för samhället. Båda skolorna hävdar, att de ger stor vikt åt den fulla sysselsättningen, åt att minska statens budgetunderskott och åt att sänka den svenska inflationen till samma nivå som i dess handelspartner. Båda skolorna vill bibehålla den fasta växelkursen och ha en återhållsam finans- och penningpolitik. Men det finns också skillnader dem emellan när det gäller målsättningar och när det gäller den uppsättning av medel som behövs för att nå målen.

Båda typerna av politik löper samma risk. Om en alltför snabb inflation undergräver den svenska konkurrensförmågan, kommer regeringen att få stora svårigheter att nå både budgetmålet och bibehålla försöken till strukturell omställning samtidigt. Om en bestående hög ökningstakt i kostnaderna uppkommer, kommer emellertid en bibehållen icke-ackommodationspolitik att leda till hög arbetslöshet, en minskning av den konkurrensutsatta delen av industrin och ett stopp på försöken att åstadkomma större lönedifferenser. De som förespråkar endera av de två vägarna förnekar att det skulle bli nödvändigt att välja mellan konkurrerande mål. Men i

en öppen ekonomi utsatt för oförutsedda störningar från omvärlden, är det nödvändigt att ha en beredskap för det oförutsedda och valen måste göras i förtid.

Mål för finanspolitiken

I nästa kapitel kommer vi att ta upp de möjliga valen till närmare granskning. Vi skall försöka härleda ett kvantitativt mål för finanspolitiken och undersöka vilka villkor som måste vara uppfyllda för att en ökning i det inhemska sparandet också resulterar i ökade investeringar. Vi drar den slutsatsen att som ett minimum måste den totala offentliga sektorns underskott, som motsvarade 1,8 procent av nettonationalprodukten (NNP) 1985, förvandlas till ett överskott på 4 procent av NNP under de kommande åren. Detta innebär att trots alla de framsteg som har gjorts, har Sverige fortfarande en lång väg kvar när det gäller att ytterligare minska budgetunderskottet. Omvandlingen av det ökade sparandet till investeringar i realkapital kräver låga räntor och jämvikt i bytesbalansen. Båda villkoren är kanske oförenliga med en bibehållen fast växelkurs i framtiden.

Mål för penningpolitiken

När vi diskuterar penningpolitiken, skall vi koncentrera oss på hur man kan hålla inflationen under kontroll och mer specifikt, på den roll som målet fast växelkurs kan spela. Politikerna måste bestämma sig för i vilken grad de vill bibehålla en stram icke-ackommodationspolitik. Det torde vara uppenbart att en fast växelkurs inte kan upprätthållas i längden, om inte Sverige är fast beslutet att hålla inflationstakten på samma nivå som den i konkurrentländerna. Detta åtagande innebär i sin tur att de svenska politikerna är villiga att tolerera en högre arbetslöshetsnivå som det pris man får betala för en långsammare inflation.

I vilket fall som helst kan penningpolitiken styras antingen av att en fast växelkurs skall bibehållas eller utifrån någon inhemsk storhet, tex ökningstakten i nominella BNP. Oavsett valet mellan ackommodation och icke-ackommodation, vore det en fördel för Sverige om penningpolitiken omdirigerades mot den inhemska ekonomin genom att man satte upp ett mål för tillväxten i nominella BNP, och samtidigt gav större utrymme för marknadskrafterna att bestämma växelkursen. Det är inte nödvändigt att ha en helt rörlig växelkurs. En politik som går ut på att växelkursen kortsiktigt hålls på en konstant nivå, tex som en följd av en politik som går ut på gradvisa förändringar i växelkursen, är fullt konsistent med den följande diskussionen om de fördelar som är förenade med att låta växelkursen anpassas till marknadskrafterna.

8 Ekonomiska mål och ekonomisk politik

Den viktigaste uppgiften för politikerna är att välja mellan olika ekonomiska mål och mellan olika medel att uppnå målen. Hittills har Sverige ansett att full sysselsättning varit det främsta målet och använt finanspolitiken i avsikt att nå målet. Samtidigt försökte man upprätthålla en fast växelkurs som det främsta sättet att hålla inflationstakten tillbaka, men man lyckades inte att nå detta mål.

Gamla ekonomisk-politiska medel duger inte

Båda sidor i politikdebatten håller med om att den tidigare uppsättningen ekonomisk-politiska medel inte längre duger. Som ovan diskuterats ledde betoningen på kortsiktiga mål i finanspolitiken till att mer långsiktiga problem när det gäller investeringarna blev ännu större. Budgetunderskottet tog en allt större del av det inhemska sparandet i anspråk och Sverige tvingades att låna utomlands. Till detta kom att politiken att ha en fast växelkurs som ett medel att hålla inflationen nere på låga nivåer förlorade sin trovärdighet när finanspolitiken inriktades på att kompensera varje nedgång i sysselsättningen, som orsakades av bristande extern efterfrågan.

Enighet om finanspolitikens betydelse för sparande och kapitalbildning

Vissa framsteg har gjorts när det gäller att uppnå en överenskomst om hur den nya politiken bör se ut. Både regeringen och dess kritiker anser att sparande och kapitalbildning måste betonas mer i finanspolitiken. Detta innebär att ytterligare nedskärningar i budgetunderskottet måste gå före kortsiktiga stabiliseringshånsyn.

Om de övriga delarna av den ekonomiska politiken är regeringen och dess kritiker mindre överens. Vilka åtgärder – om överhuvudtaget några – skall vidtas för att stabilisera den inhemska ekonomin och vad är konsekvenserna av att man håller en fast växelkurs – ett mål som dessutom alla partier är överens om?

Penningpolitiken saknade på 1970-talet en klar inriktning. Dess mål varierade mellan försvar av växelkursen, stöd till den inhemska efterfrågan, och hjälp att finansiera det statliga budgetunderskottet. Så fristående kommer inte penningpolitiken att kunna vara under de kommande åren. Det beror på två viktiga förändringar i den miljö i vilken penningpolitiken verkar: avvecklingen av valutaregleringen

Valutaregleringen avskaffas

och regeringens löfte att inte låna utomlands utan i stället finansiera kommande budgetunderskott på de inhemska kapitalmarknaderna.

Sverige håller på att avskaffa den sedan andra världskriget existerande valutaregleringen, som försökt att förhindra kapitalrörelser till och från andra länder. Till stor del är lättnaderna i valutaregleringen helt enkelt ett erkännande av att sådana kontroller får allt mindre verkan i en värld med multinationella företag och sofistikerade internationella kapitalmarknader.¹ Den största effekten av lättnaderna är att öka de potentiella kapitalflödena in i och ut ur Sverige.

Budgetunderskottet finansieras inom landet

Avsikten att uteslutande använda inhemska källor för att finansiera kommande budgetunderskott markerar också en kraftig förändring gentemot tidigare. Räntorna i Sverige på 1970-talet höll sig på en förvånansvärt låg nivå mot bakgrund av den offentliga upplåningen och den allmänna uppfattningen att kronan var övervärderad. Bara finansieringen av de stora budgetunderskotten borde ha lett till ett starkt tryck uppåt på räntorna i landet för att man skulle kunna dra till sig den nödvändiga finansieringen utifrån, eller om sådana inflöden inte kunde åstadkommas, att man skulle tränga undan andra inhemska låntagare genom högre räntor.

I stället lyckades regeringen att kamouflera effekterna för landet av statsupplåningen genom att låna direkt på de utländska kapitalmarknaderna och själv ta hela växelkursrisken, vilket eliminerade mycket av trycket uppåt på räntorna.² Mellan 1978 och 1984 steg t.ex. Sveriges utlandsskuld netto med 155,5 miljarder kronor. Den ökade offentliga upplåningen svarade för 111,4 miljarder av ökningen.³ I själva verket var det sätt på vilket statsskulden finansierades en viktig ingrediens i den politik som användes för att hålla växelkursen stabil.

Större integrering av kapitalmarknaderna

Med den nya politiken kommer Sveriges kapitalmarknader att bli mycket mer integrerade med den övriga världens. Om man skall fortsätta att ha en fast nominell växelkurs i denna tid av relativt oreglerade kapitalmarknader måste man använda penningpolitiken direkt till att skapa ett motverkande tryck på växelkursen. Det finns då föga utrymme att dessutom använda penningpolitiken till inhemska ekonomiska förhållanden. Några av de nya restriktionerna på penningpolitiken blev uppenbara 1985 då ett bytesbalansunderskott uppstod på nytt och ett utflöde av valuta skapade en press nedåt på valutakursen. Riksbanken svarade på detta genom att höja

Den nya stabiliseringspolitiken

den inhemska räntenivån i jämförelse med den i utlandet. Som mest uppgick ränteskillnaden till 8 procentenheter innan bytesbalansen åter förbättrades under det andra halvåret.⁴

Den nya stabiliseringspolitik som sakta håller på att växa fram, innebär att finanspolitiken inriktas på att skapa en tillräckligt hög kapitalbildning på lång sikt, medan penningpolitiken inriktas på att upprätthålla den fasta växelkursen. Fastän regeringens uttalanden är mindre tydliga än kritikernas, innebär ändå den faktiskt förda politiken att regeringen övergivit den kortsiktiga stabiliseringen av den inhemska ekonomin. Den liknar nya klassikernas strategi, vilken utgår från antagandet att en politik som inriktar sig främst på inhemsk stabilisering i själva verket är destabiliserande på sikt.⁵ Den främsta skillnaden mellan regeringen och kritikerna är retorisk. Kritikerna menar, att regeringens politik skulle uppnå större trovärdighet och få ett mer omedelbart genomslag på löneförhandlingarna, om regeringen var mindre tvetydig i sitt svar på frågan hur man skall förhålla sig vid en framtida konflikt mellan växelkursmålet å ena sidan och den inhemska sysselsättningen å den andra. I de följande två avsnitten kommer vi att analysera denna nya strategi genom att studera målen för finans- och penningpolitiken.

Kapitalbildning nödvändig för tillväxt

Ekonomisk tillväxt och de finanspolitiska målen

Kapitalbildning är nödvändig för ekonomisk tillväxt och detta är ett område där regeringen har en viktig roll att spela. Övergången från stora offentliga budgetöverskott till stora underskott utgjorde den främsta orsaken till att det svenska sparandet sjönk på 1970-talet, samtidigt som investeringarna offrades för att hålla konsumtionsstegringen uppe. Ekonomisk forskning har ifrågasatt om verklig regering och riksdag kan ändra på det privata sparbeteendet genom förändringar i skatter och andra åtgärder. I stället måste regeringen skapa den nödvändiga nivån på det inhemska sparandet genom åtgärder i den egna budgeten.⁶ Men vad är den för nationen rätta sparkvoten? Är det de fenomenala 16 procent av nationalinkomsten som Sverige uppnådde före 1973 eller är det närmare till de 7 procent som rådde vid mitten av 1980-talet.

I en helt privatiserad ekonomi skulle den optimala investeringskvoten bestämmas av marknadskrafterna och landets sparkvot skulle avspegla privata beslut om valet mellan konsumtion nu och i

*Sparandet beslutas i
offentlig regi*

framtiden. De inhemska investeringarna skulle i sin tur bestämmas genom att man jämförde avkastningen på investeringar hemma respektive i utlandet.

I Sverige bestäms emellertid den största delen av sparandet, speciellt när det gäller pensioneringen, av offentliga beslut. Beslut om växelkursen har ett avgörande inflytande på lönsamheten hos inhemska investeringar. Länken mellan växelkurser, lönsamhet och investeringar härstammar från den svenska ekonomins öppenhet, där världsmarknadspriserna också bestämmer den inhemska prisnivån, åtminstone för konkurrensutsatta varor.

Ett sätt att fastställa om den svenska investeringsverksamheten är tillräcklig är att uppskatta den nivå på kapitalbildningen som krävs för att upprätthålla en stabil tillväxttakt i ekonomin. På lång sikt bestäms ekonomins tillväxttakt av tillväxten i arbetskraftsutbudet plus den delen av den tekniska tillväxten som ökar arbetskraftens effektivitet. Om tillväxten skall vara balanserad, måste kapitalstocken växa i samma takt som produktionen. En högre produktionsnivå kan uppnås genom att öka investeringskvoten, men till sist måste tillväxten i produktionen komma att bestämmas av den takt i vilken den effektiva arbetskraften tillväxer. På så sätt kommer olika investeringskvoter att bestämma en serie av parallella tillväxtbanor för produktionsnivån.

Om vi utför detta räknestycke för Sverige uppnår vi följande resultat för produktionstillväxten i näringslivet utanför bostadssektorn:

Tabell 8.1
**Produktionstillväxten i
näringslivet, exkl bostadssektorn, i procent.**

	Årliga tillväxttal	
	1963–73	1973–84
Total faktorproduktivitet (justerad för konjunkturvariationer)	3,2	1,7
Teknisk utveckling som höjer arbetskraftens effektivitet	4,5	2,7
Arbetskraftsutbud (timmar)	–1,7	–1,1
Summa = möjlig tillväxttakt	2,8	1,4

Tillväxttakten i produktionsfaktorernas effektivitet sjönk markant efter 1973 till en (konjunkturrensad) takt på 1,7 procent per år, vilket skall jämföras med 3,2 procent under åren 1963–73. Om

denna uppbromsning verkligen representerar en långsammare exogen tillväxt av den tekniska utvecklingen, skulle den innebära en markant lägre optimal investeringstakt. Om vi tex antar en produktionsfunktion av Cobb-Douglas-typ med en andel för arbetskraften på 0,7, så skulle den tekniska utvecklingen (i termer av en ökad effektivitet hos arbetskraften) motsvara 4,5 procent för perioden 1963–73 och 2,7 procent för 1973–84. Till detta kommer att Sverige upplevde en väsentlig nedgång i antalet arbetade timmar under båda de nämnda perioderna. Om vi ställer samman dessa två faktorer innebär de att den möjliga tillväxttakten föll från 2,8 procent till 1,4 procent per år.

Den potentiella tillväxttakten i kapitalstocken i näringslivet utanför bostadsbyggnadssektorn borde således ha halverats efter 1973 helt enkelt beroende på förändringar på utbudssidan. I själva verket var den faktiska ökningen i kapitalstocken vida högre än den potentiella från 1963 till 1976 och aningen över 1977 till 1984. Det är ~~samma~~ sak som att säga att Sverige flyttade sig mot successivt högre långsiktiga tillväxtbanor under perioden 1963–73 med hjälp av sin höga kapitalbildningstakt. Sedan dess har Sverige som bäst lyckats att upprätthålla en investeringstakt som räcker till att upprätthålla en långsammare tillväxttakt i jämvikt.

Det finns ingen anledning att tro att arbetsstyrkan kommer att reduceras i samma takt framöver som under de två senaste årtiondena. 1984 års *Långtidsutredning* förutser ett i stort sett oförändrat utbud av arbetade timmar under 1980-talet.⁷ Det ger en grund för en försiktig uppskattning av den potentiella tillväxten i nettokapitalstocken i näringslivet framöver på ungefär 2,5 procen per år, vilket motsvarar den uppskattade ökningstakten i arbetskraftens effektivitet.⁸ Denna siffra är cirka 20 procent högre än den faktiska tillväxten i kapitalstocken 1984, men den är mycket lägre än den genomsnittliga ökning på 5,2 procent som noterades mellan 1963 och 1973.

Det är mycket svårare att bestämma de lämpliga nivåerna för investeringarna i bostadssektorn och i den offentliga sektorn. Investeringsutgifterna på dessa områden har fallit kraftigt de senaste åren. Den största delen av den sociala infrastrukturen i Sverige är redan utbyggd och den stillastående folkmängden betyder att efterfrågan på nybyggnation är liten. I avsaknad av kapitalstocksuppgifter för de två typerna av investeringar har vi antagit att den potentiella tillväxttakten kan som en approximation bestämmas till

Utbudet av arbetstimmar oförändrat framöver

samma andel för nettoinvesteringarna i nettonationalprodukten som 1974–84, nämligen 4,4 procent.

Om vi kombinerar de uppskattade siffrorna för den tänkbara långsiktiga investeringstakten i näringslivet, bostadssektorn och den offentliga sektorn, skulle detta innebära en andel för nettoinvesteringarna i nettonationalprodukten på 9,7 procent, vilket kan jämföras med den faktiska siffran för 1985, 8,3 procent.⁹ Målet ligger långt ifrån den faktiskt uppnådda investeringstakten under perioden 1963–73, men den motsvarar ungefär genomsnittet för åren 1974–84 (se tabell 8.2). Om Sverige skall kunna nå detta

Tabell 8.2

Sparande–investeringsbalansen i Sverige, 1963–1985 och prognos.

	Procent av nettonationalprodukten			
	1963–73	1974–84	1985	Prognos
Totalt nettosparande och nettoinvesteringar	16,3	8,2	7,1	10,4
Privat nettosparande	6,1	6,5	8,9	6,5
Offentligt sparande	10,2	1,7	–1,8	4,0
Inhemskas fasta investeringar	15,1	9,9	8,3	9,7
Lagerinvesteringar	1,1	0,3	–0,1	0,7
Utländska nettoinvesteringar	0,2	–1,9	–1,2	0,0

Källa: Nationalräkenskaper 1970–1984 (Stockholm, 1985) och författarnas beräkningar. Det privata sparandet och lagerinvesteringarna har prognostiserats enligt trenden.

Kraftig ökning av sparkvoten ett krav för tillväxt

investeringsmål samtidigt som man också klarar av att upprätthålla jämvikt i bytesbalansen, måste man kraftigt öka landets sparkvot. Ökningen i sparkvoten måste uppgå till minst ytterligare 3,3 procentenheter av nettonationalprodukten i jämförelse med 1985 års sparkvot, om man vill kunna hålla tillväxttakten uppe under de kommande åren.

För att nå fram till ett specifikt mål för budgetöverskottets storlek har vi antagit att den privata sparkvoten återtar samma värde som genomsnittet under 1963–84 och att kvoten mellan lager och försäljning är konstant.¹⁰ Den målsatta storleken på budgetöverskottet, 4 procent av nettonationalprodukten, är långt utöver de –1,8 procent

som uppnåddes 1985, men den nödvändiga förändringen motsvarar den som skedde från 1982 till 1984.

De föregående kalkylerna vad beträffar målet för finanspolitiken skall bara tolkas som en illustration. I verkligheten måste det finanspolitiska målet ständigt anpassas till förändringar i det privata sparandet på lång sikt, till de inhemska investeringsmöjligheterna och till bytesbalansens saldo. Det är dock lämpligt att använda landets sparande-investeringsbalans som utgångspunkt när man tänker på de mer långsiktiga målen för finanspolitiken. I synnerhet innebär analysen att bytesbalansens saldo blir den främsta indikatorn på om budgetsaldot är tillräckligt stort. Om ett underskott i bytesbalansen återuppstår på samma sätt som 1985, innebär det att den inhemska sparkvoten var för låg för att finansiera de inhemska investeringarna.

Självfallet är det inte tillräckligt att uppnå en hög inhemsk sparkvot. Om tillväxten skall kunna bevaras, måste politikerna se till att sparandet också kanaliseras till investeringar. Investeringarna kan antingen ske inom landet eller utomlands, dvs som en återbetalning av utlandsskulden. Om sparandet placeras utom landet, kommer den reala växelkursen att falla och överföringen av finansiella resurser avspeglas i ett större överskott i handelsbalansen än eljest.

I båda fallen fordrar omvandlingen av sparande till investeringar en låg inhemsk realränta. Näringslivets investeringar i realkapital påverkas av skillnader i avkastning mellan materiella och finansiella placeringar. Låga inhemska räntor stimulerar investeringarna på två sätt: dels genom låga upplåningskostnader, dels genom en svag realväxelkurs, som befrämjar en god lönsamhet på realkapitalet i den konkurrensutsatta sektorn. Om därför målet är att maximera den långsiktiga tillväxttakten i ekonomin, skall politiken utformas på så sätt att finanspolitiken hålls stram och penningpolitiken tämligen lätt.

Till sist måste vi komma ihåg att de mål som ställts upp för kapitalbildningen bara motsvarar den långsiktiga tillväxttakten i jämvikt. De innebär inte att Sverige inte skulle försöka göra bättre ifrån sig. På 1960-talet var investeringsverksamheten högre och Sverige kunde förflytta sig till allt högre tillväxtbanor. På 1980-talet skulle en ökning i den andel av produktionen som går till kapitalbildning i näringslivet med en procentenhet kunna leda till att nettoproduktionen skulle öka 0,06 procentenheter snabbare per år

Bytesbalans och budgetsaldo hänger ihop

Sparandet måste leda till investeringar

under det första årtiondet efter förändringen, om den tekniska utvecklingen inte förutsätter nyinvesteringar och med omkring 0,12 procentenheter om vi i stället antar att all teknisk utveckling materialiseras genom kapitalbildningen.¹¹

Sådana ökningstal må synas futtiga på årsbasis, men om de kumuleras över långa tidsperioder leder de till markant högre inkomstnivåer.

Penningpolitik och inflation

Fast växelkurs och hög inflation har varit dyrbart

Samverkan mellan en snabb inhemsk inflation och en fast växelkurs har varit mycket dyrbar för Sveriges ekonomi. Kostnadsstegringar som är större än dem i omvärlden leder till lägre lönsamhet och investeringar. Försämringen i handelsbalansens saldo härstammar både från högre relativpriser (en minskad efterfrågan) och minskade vinstmarginaler som leder till att företag lämnar den konkurrensutsatta sektorn (minskat utbud). Slutligen tvingar den sämre konkurrensförmågan företag som är starkt utrikeshandelsberoende att söka stöd hos regeringen. Det är absolut oundgängligt för den svenska ekonomins långsiktiga hälsotillstånd att detta förlopp bryts.

I detta läge har svenska politiker tre alternativ när det gäller att hantera inflationen och möta inflationens följder: en icke-ackommoderande politik som tolererar högre arbetslöshet i syfte att tvinga ner lönestegringstakten till den nödvändiga nivån; en snabb inflation och en ständigt deprecierande valuta; eller att söka förändra hela lönebildningsprocessen genom en direkt inkomstpolic. Oavsett vilket av dessa tre alternativ man väljer, så är inte en fast växelkurs önskvärd.

Flera av de slutsatser som vi dragit i våra studier är viktiga i valet av politik. För det första kunde vi inte finna något som helst stöd för det antagande som ligger till grund för den skandinaviska lönebildningsmodellen (EFO-modellen), nämligen att de nominella lönestegringarna skulle reagera direkt på förändringar i den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Vare sig förändringar i produktivitet eller underskott i bytesbalansen förefaller att märkbart ha påverkat de nominella löneökningarna. I stället förklaras den nominella lönestegringen väl av en traditionell modell, som relaterar lönestegringstakten till arbetsmarknadsläget, förändringar i producentpriserna men med en koefficient väsentligt mindre än

*Traditionell modell
förklarar löneökningarna
bättre än EFO-modellen*

ett, lönsamheten i industrin, och kanske även till arbetsgivaravgifternas ökning.¹² För det andra kunde vi inte finna något bevis för att denna lönebildningsmodell skulle ha brutit samman eller ens förändrats på 1970-talet.

Det faktum att inflationen blivit allt snabbare sedan 1973 är främst ett resultat av att det inte visat sig möjligt för lönebildningssystemet att anpassa sig till det lägre utrymmet för löneökningar, dvs till den långsammare tillväxten i produktiviteten. Den stora förändringen har sålunda skett i Sveriges förmåga att absorbera effekterna av snabba lönestegringar snarare än i lönebildningsprocessen som sådan.

Vi drar slutsatsen att lönernas beteende inte skiljer sig särskilt mycket åt i Sverige och Förenta Staterna. Förändringar i arbetsmarknadsläget har ett starkt inflytande på lönestegringarna, medan effekten av prisförändringar är tämligen svag. Reallönstillväxten kan styras till samma nivå som produktivitetstillväxten (dvs den lämpliga löneökningstakten) bara genom att låta arbetslösheten stiga eller genom att ha en snabbare inflation som motverkar lönestegringarna. Det förefaller inte heller som om reallönerna vore så stela i Sverige som de har påståtts vara i en del västeuropeiska länder.

En icke-ackommoderande politik

En icke-ackommoderande politik skulle innebära ett tämligen rättframt beslut att strama upp penningpolitiken för att på det sättet låta den privata sektorn bära bördan av en alltför snabb inflation i förm av högre arbetslöshet. Vår empiriska analys visar att en permanent högre arbetslöshetsnivå med en procentenheter skulle dämpa inflationen med två procentenheter.¹³ Som vi skall se är detta också den utsträckning i vilken den svenska inflationen överstiger den i konkurrentländerna.

Men det har också föreslagits att regeringen skulle kunna undvika en stor del av den ökade arbetslösheten genom att slå fast en norm för penningpolitiken som avvisar varje form av ackommodation. Om en sådan politik kan göras trovärdig, måste alla de parter som deltar i löneförhandlingarna bli helt övertygade om att regeringen inte kommer att ge efter för alltför snabba kostnadsstegringar genom att vidta korrigerande åtgärder. Deltagarna i löneförhandlingarna kommer att ändra sitt beteende ju mer de blir medvetna om

Löneutvecklingen förklaras på samma sätt i både Sverige och USA

Norm för penningpolitiken

*Trovärdighet tar lång
tid att uppnå*

kostnaderna av deras eget beteende, främst i form av en lägre lönsamhet och en högre arbetslöshetsnivå.¹⁴

Man måste emellertid komma ihåg, att försöket att skapa nya lönebildningsmetoder kommer att vara kostsamma i den meningen att de kräver långvariga perioder av hög arbetslöshet och en låg inhemsk investeringsnivå. I synnerhet mot bakgrund av hur den svenska politiken och ekonomiska politiken bedrivits förefaller detta vara en trolig utveckling. Det tar lång tid att uppnå trovärdighet. I själva verket finns det inte ens i Förenta Staterna någon enighet mellan olika empiriska studier om det skett någon mer markant förändring i hur den inhemska inflationen påverkar resursutnyttjandet, trots att det inträffat två djupa recessioner sedan förändringen i penningpolitik 1979.¹⁵

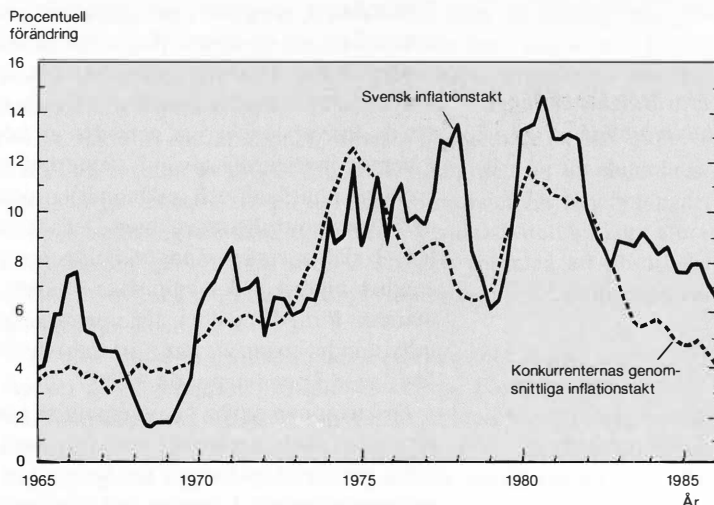
Diskussionen om en penningpolitisk norm i Förenta Staterna har i allmänhet skett genom att man föreslagit en målsatt utveckling för olika inhemska monetära storheter, tex en konstant tillväxttakt i penningmängden. I Sverige har emellertid det instabila sambandet mellan penningmängden och nationalinkomsten lett till förslaget att söka uppnå målen för icke-ackommodation genom att låsa fast kronan mot en korg av utländska valutor.¹⁶

Växelkursnorm

Om Sverige satte upp den fasta växelkursen som mål, skulle den inhemska inflationen förr eller senare tvingas ned till samma nivå som den i konkurrentländerna. Ett sådant inflationsmål kan studeras utifrån figur 8.1. Det har räknats fram som ett vägt genomsnitt av inflationstakten i de 15 länder som inkluderas i Riksbankens korgindex.¹⁷ I genomsnitt har inflationen i Sverige överskridit den i konkurrentländerna med ungefär två procentenheter per år. Om man kan hålla fast vid växelkursmålet, borde detta innebära en lägre inhemsk inflation. Det är emellertid allmänt erkänt att inflationens största inhemska kostnad härrör från dess variabilitet snarare än från nivån som sådan. Något förvånande visar det sig att variationen i den genomsnittliga utländska inflationstakten inte är särskilt mycket mindre än variationen i den inhemska inflationen. Mot bakgrund av detta resultat är det inte självklart varför Sverige skulle föredra att ha den utländska inflationstakten snarare än sin egen.

En målsatt växelkurs är strängt taget inte samma sak som en icke-ackommodationspolitik. I stället beskär den politikernas handlingsfrihet. Sverige skulle helt enkelt ge upp kontrollen över de inhemska monetära förhållandena och i stället anpassa sig till dem i utlandet.

Figur 8.1
Inflationstakten i
Sverige jämfört med ett
genomsnitt av konkur-
rentländernas inflation.



Källa: Författarnas egna beräkningar.

*Att kungöra att en poli-
tik är trovärdig räcker
inte*

Någon annan måste ta på sig ansvaret att bestämma hur mycket gruppen av länder som helhet skall anpassa sig till inflationen. Målen för ökningstakten i de inhemska lönerna och priserna skulle sättas av politiska beslut i andra länder.

Än viktigare att konstatera är att en politik inte blir trovärdig i och med att den kungörs. Lönerna kommer att påverkas först när en bestående inflation driver upp den reala växelkursen, vilket försämrar handelsbalansen, produktionen och sysselsättningen. I det läget krävs en lägre nominell löneökning än i omvärlden. Om vi utgår från en tidpunkt med jämvikt i växelkursen, måste en period av lönestegringar som är snabbare än dem i omvärlden följas av en period i vilken de är lägre än omvärldens. På det sättet kan den reala växelkursen återgå till sin jämviktsnivå.¹⁸

När sedan den inhemska inflationen kommit i nivå med konkurrentländernas, kan regeringen inte anpassa den reala växelkursen genom en devalvering utan att därmed förstöra sin egen politik. För att man skall få långsiktig kontroll över inflationen måste man därför först gå igenom en period med övervärderad växelkurs. Under denna krisperiod kommer regeringen även att få problem med kapitalflykt från landet, om det finns någon som helst tvekan

om regeringens avsikter. Det finns ingen rimlig räntenivå som kan kompensera investerare för risken för en snart förestående stor devalvering.

Som ett alternativ kan regeringen låta inhemska förhållanden bestämma de penningpolitiska målen och låta marknadskrafterna bestämma växelkursen. Man kan tex ställa upp ett mål om en viss tillväxttakt i penningmängden eller den monetära basen, men givet det instabila sambandet mellan penningmängd och den ekonomiska aktiviteten, förefaller det bättre att direkt rikta uppmärksamheten mot tillväxten i den nominella BNP eller inflationen. Riksbanken skulle då skärpa penningpolitiken närhelst den inhemska inflationen visade någon tendens att överskrida den målsatta inflationstakten. Ett sådant mål är inte lika precist som växelkursen, vilken observeras dagligen. Men ett sådant mål skulle omedelbart påverka ekonomin via högre räntor i stället för att man skulle vara beroende av den gradvist dämpande effekten av en alltmer övervärderad växelkurs.

Övergången till en mer restriktiv penningpolitik med högre inhemska räntor skulle omedelbart dämpa produktionen och sysselsättningen och den återhållande effekten skulle förstärkas av att växelkursen steg till följd av de högre räntorna. I själva verket skulle växelkursens beroende av variationer i räntan vara ett av de främsta sätten för penningpolitiken att påverka ekonomin, genom att ändra nivån på den reala exporten och importen. Den omedelbara tendensen hos växelkursen att stiga till en följd av den penningpolitiska åtstramningen skulle förstärka den anti-inflationistiska målsättningen genom att sänka priserna på den konkurrensutsatta sektorns produkter i inhemsk valuta. Effekten på den inhemska sysselsättningen skulle vara densamma som under en målsatt växelkurs, men den skulle komma snabbare och när väl den inhemska inflationen hade sänkts till önskvärd nivå, skulle det inte behövas någon ytterligare period då man överskred målsättningarna.

Oavsett om man väljer en växelkursnorm eller en penningpolitisk norm så blir kostnaden av en icke-ackommoderande politik hög, politiskt lika väl som ekonomiskt. Det skulle uppstå ett starkt tryck för större subventioner. Socialdemokraterna skulle få svårt att avstå från ackommodationspolitik på arbetsmarknaden och de borgerliga partierna skulle i stället visa sig benägna att subventionera näringsliv och jordbruk. En ökning i arbetslösheten på en procentenhet skulle automatiskt höja budgetunderskottet med cirka 2 procent av BNP.

*Rörlig växelkurs och
räntan viktiga medel vid
alternativ politik*

*Hög politisk och
ekonomisk kostnad för
icke-ackommoderande
politik*

I själva verket har ända sedan det tidiga 1970-talet en ökad arbetslöshet varit just den metod som anpassat de nominella löneökningarna till den långsamma produktivitetstillväxten. Efter 1970 har arbetslösheten ökat med mellan 1,0 och 1,5 procent av arbetskraften. Våra empiriska uppskattningar indikerar att det svaga arbetsmarknadsläget minskat den årliga löneökningstakten med 2 à 3 procentenheter, vilket faktiskt utgör en ansevärd del av krympningen i utrymmet för löneökningar med 4 procentenheter.¹⁹

Det är möjligt att Sverige kan undvika en direkt ökning av den öppna arbetslösheten. Vissa resultat av vårt empiriska arbete tyder på att politiken snarare innebär att man måste upprätthålla en låg genomsnittlig längd på vakanstiderna. Om tex arbetstagare med kunskaper som den privata sektorn behöver kan frigöras från olika offentliga åtgärdsprogram i rätt tid, kan kanske sysselsättningen i den privata sektorn öka utan att det uppstår inflationstryck i ekonomin.

Att leva med snabb inflation

Sverige skulle kunna fortsätta med metoden att använda inflationen som det främsta sättet att växla ned löneökningstakten till det reala utrymmet och justera andra institutionella förhållanden i syfte att bryta länken mellan lönestegringar och den reala ekonomins struktur. För att undvika en tendens till alltför låga investeringsbenägenheter och förlorad internationell konkurrenskraft skulle regeringen helt enkelt gå in för att ofta devalvera.²⁰ En sådan politik skulle eliminera den mest uppenbara kostnaden av en alltför snabb inhemsk inflation, nämligen försämrade internationella konkurrenskraft. Inflationens inhemska kostnader skulle emellertid inte kunna undvikas.²¹ Med nuvarande lönebildning där det blott finns ett svagt samband mellan inflation och lönestegringar, borde en sådan politik inte generera en accelererande inflationstakt.

På 1970-talet föreföll det som om Sverige använde denna metod, men i själva verket väntade man med att anpassa växelkursen till dess att skadorna på ekonomin och på finanspolitikens inriktning blev omöjliga att tolerera.²²

En sådan politik skulle ta bort de värsta kraven på direkta offentliga subventioner. Och eftersom arbetstagarna inte längre skulle belönas med höjd köpkraft genom ökad löneandel i nationalinkomsten om de lyckades uppnå alltför höga lönelöft skulle kanske den

*Metoden att använda
inflation*

Devalveringspolitik

*Centrala förhandlingar
visar bättre konsekven-
serna av löneökningar*

*Finns återhållsamhet på
arbetsgiversidan?*

nya politiken få en bromsande effekt på inflationen. I centrala förhandlingar är det lättare för båda parter att överblicka följderna av sina handlingar. Reallöneökningarna skulle faktiskt bli mer oberoende av de förhandlade nominella lönestegringarna.

Men politiken är inte helt riskfri. Det är inte klart hur mycket arbetsgivarnas motstånd mot löneökningar skulle mjukas upp, om de visste att löneökningar alltid kunde få slå igenom i höjda priser. I ett system med decentraliserad lönebildning kan man förvänta sig att den inhemska konkurrensen skulle skapa en press på att hålla det egna företagets kostnader i nivå med konkurrenternas. En sådan press finns inte i centraliserade förhandlingar, även om löneglidningen som vi har sett innebär att lönebildningen i Sverige i själva verket är mycket mer decentraliserad än vad den förefaller att vara.

Dessutom skulle politiken kunna skapa en förändrad lönebildning. Allt eftersom prisförväntningarnas roll ökar i lönebildningen, kan det uppkomma en allt större tendens till förhandlingar om reala löneökningar. Det innebär att om man accepterar att leva med inflationen kan själva lönebildningsprocessen komma att försämrats ytterligare.

Institutionella förändringar

Det påstås ofta att inkomstpolitik, någon form av aktivt regeringsingripande i lönebildningen, är ett billigare sätt att förändra det sätt på vilket de nominella lönerna bestäms. Strukturen på löneförhandlingarna i Sverige, med en hög grad av centralisering i avtalsrörelsen och en stor andel av arbetskraften som tillhör fackföreningar, borde vara ideal för en politik av det slaget. Det har emellertid funnits en stark tradition i Sverige mot en sådan politik och tidigare försök till inkomstpolitik har helt misslyckats.²³

*Konkurrens mellan
fackförbunden ett stort
problem*

En del av svårigheten bottnar i konkurrens mellan de främsta fackförbunden om relativlöner, plus det faktum att löneglidningen leder till stora avvikelser mellan faktiska och avtalade lönestegringar för anställda i den privata sektorn. Fackföreningarna har också varit motståndare till inkomstpolitik, eftersom en sådan tillsammans med en fast växelkurs innebär att långsammare nominella löneökningar inte är i fackets kortsiktiga intresse på grund av att de skulle leda även till en lägre reallön. Åter så har en inflationsskapande offentlig politik i praktiken motverkat varje tendens till minskning i sysselsättningen i den konkurrensutsatta sektorn.

*Inkomstpolitik måste
vara trovärdig*

Med hänsyn till hur regeringen brukat bete sig skulle en effektiv inkomstpolitik kräva nästan en lika stor omsvängning i den förda politiken som en övergång till en renodlad icke-ackommodationspolitik. Med en inkomstpolitik måste regeringen vara lika trovärdig att övertyga arbetsmarknadens parter om att den inte kommer att upprepa de tidigare ackommoderande mikro- och makroekonomiska åtgärderna. Inkomstpolitiken behöver en piska lika väl som en morot. Åter är det en rörlig växelkurs, som genom att bryta kopplingen mellan nominella och reala löneökningar är mest ägnad att stödja detta mål.

Den största framgången i att ändra lönebildningssystemet synes kunna följa genom att man minskar konkurrensen mellan de olika större fackförbunden. På detta område måste regeringen ha ett fast handlag med de offentliganställda.

Sammanfattning

Målkonflikter finns

Det existerar en fundamental motsättning mellan målet att befrämja den ekonomiska tillväxten och några av de förslag som framförts för att bemästra inflationen. Den politik som söker att skapa en optimal tillväxt föreslår en kombination av stram finanspolitik i syfte att höja det inhemska sparandet och en lätt penningpolitik för att underlätta att sparandet kanaliseras till investeringar. Men de flesta av de makroekonomiska ansatserna som syftar till att hejda inflationen betonar i stället behovet av en stram penningpolitik.²⁴ En renodlad icke-ackommodationspolitik gentemot inflationen är på kort sikt inkonsistent med målen om tillväxt och bevarad konkurrenskraft.

*Finanspolitiken skall
leda till ökat sparande*

Vår analys har betonat betydelsen av att man inte överger målet om höjt inhemskt sparande och bibehållen konkurrenskraft. Sverige skulle kunna minska påkänningarna på tillväxten och på konkurrenskraften genom att använda finanspolitiken i syfte att åstadkomma det nödvändiga sparandet och i stället låta växelkursen anpassa sig efter marknadens villkor. Valet mellan inflation och arbetslöshet skulle då avgöras på penningpolitikens område. Om vinsterna från en långsammare inflation är värda priset i form av högre arbetslöshet, borde Sverige göra den nödvändiga anpassningen på det mest direkta sättet – med hjälp av en stramare inhemsk penningpolitik. Om Sverige avser att anpassa sig till inflationen, borde man göra det snabbt med hjälp av penningpolitiken

*Ekonomisk politik på
både kort och lång sikt
svårt*

och med rörliga växelkurser, inte med finanspolitiken. Vad Sverige inte bör göra är att förneka att det är nödvändigt att välja.

Inget av de framlagda alternativen för inflationsbekämpning är särskilt trevligt. Anti-inflationspolitik är ett klassiskt exempel på hur svårt det är att bedriva samma sorts politik på kort och på lång sikt. Det är uppenbart att Sverige bör vidta varje rimlig åtgärd för att hålla tillbaka inflationen. Landet skulle klara sig mycket bättre om man lyckades. Den viktiga frågan är dock hur stora kostnader man bör vara villig att acceptera. Den bästa politiken a priori skulle vara att hota med att starka åtgärder kommer att sättas in, medan den bästa politiken ex post ändå blir att devalvera.

Devalveringarna från 1981 och 1982 ger Sverige ett visst andrum innan kostnadskrisen åter börjar att urgröpa konkurrensförmågan på allvar. Lägre oljepriser kommer också att sänka den inhemska inflationstakten. Men eftersom de andra industriländerna också drar nytta av lägre oljepriser, borde de inte påverka Sveriges konkurrenskraft. Om man kan dra några slutsatser alls förefaller det snarare som om effekten av lägre oljepriser på lönestegringarna är mindre i Sverige än i andra länder.

*I den praktiska poli-
tiken kombineras de
olika metoderna*

Det är frestande att hävda att eftersom Sverige historiskt sett har använt alla de tre ovannämnda anti-inflationistiska metoderna i den ekonomiska politiken (icke-ackommoderande politik, ackommoderande politik med rörliga växelkurser och inkomstpolitik), så förefaller det troligt att det kommer att fortsätta att göra så även i framtiden. Det är emellertid exakt under dessa betingelser som ett mål för penningpolitiken i termer av fast växelkurs förefaller mest olämpligt. Så fort möjligheten av en framtida devalvering uppstår, skapar en penningpolitik som syftar till att upprätthålla växelkursmålet en tung börda på den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Inflationens kostnader brukar vanligen vägas mot de kostnader som en högre arbetslöshet för med sig, men med fast växelkurs finns det ytterligare reala kostnader i form av försämrad konkurrenskraft och en större instabilitet i exportindustriernas ekonomiska villkor.

9 Slutsatser

Vi ser att de ekonomiska och politiska val som måste göras är svåra och vi finner inga tecken på att Sverige inte skulle kunna uppnå en varaktig tillväxt och bibehålla en god internationell konkurrenskraft om bara ekonomin sköts väl. Trots den starka förpliktelsen till löneutjämning och låg arbetslöshet har ekonomin visat sig klara kraven på strukturomvandling förvånansvärt väl. Vår analys ger inga tydliga tecken på att Sveriges konkurrenskraft, vad gäller industrin, skulle ha någon långsiktig tendens att falla. Om inte landet drabbas av fler störningar från omvärlden, såsom ännu en ökning i oljepriset eller att en ny försämring av sparkvoten tillåts är vår slutsats att Sverige borde kunna klara av att upprätthålla extern balans utan att behöva förändra växelkursen ytterligare.

Svenskarna föredrar uppenbarligen att ta ut en stor del av ökningen i välbståndet i form av mer fritid snarare än i form av en större konsumtion av varor och tjänster. Den ekonomiska politiken stöder också tendensen att människor väljer att arbeta allt färre timmar. Arbetsviljan skulle troligen öka om man kunde minska den höga marginaleffekten som ligger i det kombinerade skatte- och bidragssystemet. Ett mer arbetsneutralt skattesystem skulle troligen leda till att fler resurser gick till produktiva investeringar. Om man släppte på den solidariska lönepolitiken och lät arbetsgivarna betala den mindre utbildade delen av arbetskraften lägre löner, skulle ungdomsarbetslösheten troligen minska.

Förr eller senare måste regeringen och riksdag besluta sig för mer grundläggande vägval i den ekonomiska makropolitiken. I likhet med Förenta Staterna har Sverige betalat ett högt pris för att man levit över sina tillgångar och endast delvis har man sonat de tidigare misstagen, när det gäller att se till att den offentliga och den privata konsumtionen anpassas till den långsammare tillväxten av inkomster och produktion.

Budgetunderskottet måste sänkas ytterligare och förvandlas till ett överskott för att få upp nivån på det inhemska sparandet. Dessutom måste man finna vägar genom antingen inkomstpolitik eller högre arbetslöshet, för att se till att inte lönerna stiger snabbare än

vad Sveriges internationella konkurrensläge medger. Om detta inte låter sig göras, borde Sverige istället anta en rörlig växelkurs. Det är inte bra att investeringsnivån i Sverige skall lida på grund av penningpolitikens mål att försvara en växelkurs, som alltför snabba löneökningar gjort orimlig.

Det är sålunda det svenska politiska systemet som står inför den största utmaningen. Den yttersta frågan är om de regerande partierna är villiga att bära ansvaret för den nödvändiga men riskabla vägen att låta arbetslösheten stiga i den allmänna ekonomins intresse. Att fördela bördor i ekonomin är aldrig lätt för en demokratiskt vald regering. Vi menar att det politiska systemet just på 1970-talet var mycket mindre lämpat för den uppgiften än på 1950-talet eller 1960-talet. Socialdemokratins långa obrutna maktinnehav var på väg att brytas sönder. Väljarna hade blivit mer lättroliga och ändringar i grundlagen hade gjort Riksdagen mer känslig för variationer i valvinden. Arbetsarnas fackförening hotades allt mer av den framväxande tjänstemannakåren. Det hade blivit politiskt mer riskabelt att stöta sig med arbetstagare och väljare.

I början av 1980-talet hade det emellertid blivit uppenbart att en åtstramning var nödvändig. Den sittande socialdemokratiska regeringen hade markant rört sig i den nödvändiga riktningen genom att betona återhållsamhet i lönerna, sparsamhet i de sociala utgifterna, ökad internationell konkurrenskraft och genom att skära i industri-subsidier. Men många svåra val återstår. Liksom man gjorde på 1970-talet kan man för en tid gömma och skjuta upp anpassnings-behovet, men de långsiktiga konsekvenserna blir allt värre. Förr eller senare måste anpassningen ske.

Den berömda förmågan hos de politiska och ekonomiska intresse-grupperna att uppnå en kompromisslösning har blivit hårt ansatt av de senaste 15 årens långsammare tillväxttakt. Förmågan att kompromissa måste dock återuppväckas. Att lyckas fördela anpassnings-bördan på ett politiskt acceptabelt sätt är nyckeln till en varaktig ekonomisk tillväxt.

Förenta Staterna och andra industriländer kan dra flera lärdomar av Sveriges erfarenheter. En lärdom utgörs av den enkla principen att om man lever utöver vad produktionen tillåter måste man förr eller senare rätta till problemet, med höga kostnader för samhälls-ekonomin. Till skillnad från Förenta Staterna försökte Sverige på 1970-talet hålla upp konsumtionsstandarden på en orimlig hög nivå

genom att skapa stora budgetunderskott och genom att låna i utlandet. Det pris som Sverige betalade var inte bara en lägre investeringstakt utan också en nödvändighet av att skapa ett överskott i utrikeshandeln stort nog att betala räntebördan på utlandsskulden. De amerikaner som ifrågasätter nödvändigheten av att komma till rätta med underskotten i budgeten och bytesbalansen borde studera de svenska erfarenheterna.

En mer positiv lärdom för Förenta Staterna i mitten av 1980-talet är att en devalvering kan kraftfullt förbättra ett lands konkurrensläge, i synnerhet om den sammanfaller med ett uppsving i världsekonomin. Amerikaner, som förskräcks av att Förenta Staternas handelsbalansunderskott inte snabbt minskas till följd av nedgången i dollarns värde, borde finna någon glädje i hur den svenska handelsbalansen har utvecklats sedan 1982.

De svenska försöken att upprätthålla en snabb tillväxttakt tillsammans med låga löneskillnader och full sysselsättning ger blandade lärdomar för andra industriländer. De svenska erfarenheterna överensstämmer med dem i andra länder: man kan förvisso lyckas med att utjämna inkomsterna genom skatte- och bidragspolitiken, men inte utan att arbetsviljan minskas.

De svenska erfarenheterna ger föga stöd till dem som hävdar att en stor offentlig sektor och höga skatter med nödvändighet leder till stelheter i den privata sektorn, ja hotar dess själva existens. Amerikaner som undersöker Sverige blir snarare förvånade över att en ekonomi med så höga skattesatser fungerar så pass väl. Däremot ger inte de svenska erfarenheterna stöd för påståendet att det är möjligt att upprätthålla såväl full sysselsättning som prisstabilitet samtidigt med hjälp av arbetsmarknadsutbildning, offentlig sysselsättning och andra arbetsmarknadspolitiska program. I Sverige lika väl som i andra länder har förpliktelsen till full sysselsättning skapat ett tryck uppåt på lönerna och därmed lett till inflation. De svenska arbetsmarknadspolitiska erfarenheterna visar att det inte finns några magiska lösningar som underlättar de ekonomiska valen.

Noter

KAPITEL 1

1. Enligt statistik från OECD *National Accounts 1971–1983*, vol 2 (Paris: OECD).
2. Beräknat från statistik i OECD *National Accounts 1960–1977* vol 2 (Paris: OECD).
3. Beräknat från statistik i OECD, *National Accounts 1960–1977*, vol 2 och *1971–1983*, vol 2.

KAPITEL 2

1. Se den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten, kapitel 3.

KAPITEL 3

1. Bertil Holmlund, *Labor Mobility: Studies of Labor Turnover in the Swedish Labor Market* (Stockholm: IUI, 1984) sid 26.
2. *Employment and Training Report of the President 1982* (Government Printing Office, 1983) sid 252. Även om några av de förändringar i arbetsmarknadsställning som rapporteras som "andra avgångar" i Sverige klassificeras som frivilliga uppsägelser, skulle en omklassificering av amerikanska data lägga högst 0,5 procentenheter till den månatliga uppsägningstakten, vilket skulle innebära att skillnaden mellan länderna lätt kan förklaras av urvalsfel.
3. Den totala avgången i Sverige är lägre än i Förenta Staterna, men detta förklaras av den lägre nivån på permitteringar i Sverige, vilket i sin tur beror nästan uteslutande på den låga nivån på tillfälliga permitteringar i Sverige.
4. Holmlund, *Labor Mobility*, kap 2 och 4.
5. Holmlund rapporterar löneelasticiteter kring $-0,5$ till $-1,0$ i en studie om uppsägningstendenser i svensk verkstadsindustri. Holmlund, *Labor Mobility*, sid 88–90. Amerikanska skattningar från såväl branschstatistik som individuella data ligger i den övre delen av detta intervall. I en analys av branschdata från 1960 fann Pencavel löneelasticiteter mellan $-0,8$ och -2 .⁹ John H. Pencavel, *An Analysis of the Quit Rate in American Manufacturing Industry* (Princeton, N J: Princeton University, Department of Economics, Industrial Relations Section, 1970, kap 3. I en analys av The Michigan Panel Study of Income Dynamics fann Viscusi att sannolikheten för uppsägning med hänsyn till lönen 1975 uppvisade en elasticitet på $-0,9$ för män och $-1,0$ för kvinnor. W. Kip Viscusi, "Sex Difference in Worker Quitting", *Review of Economics and Statistics* vol 62 (augusti 1980), sid 388–398.
6. Holmlund, *Labor Mobility*, sid 102–108.
7. *Ibid.*, kap 6, 7. Avkastningen på rörlighet (liksom på utbildning, som vi skall finna senare) avtog dock mellan 1968 och 1974.
8. Statistiska Centralbyrån, *The Retrospective Labour Force Surveys* (Stockholm: SCB, olika utgåvor).
9. Holmlund, *Labor Mobility*, sid 74–76.
10. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Modern Library 1937). Bok 1, kap 10.
11. Holmlund, *Labor Mobility*, sid 152, 156.
12. Freeman uppskattar att den individuella internräntan på utbildning föll från 11,5

- procent 1969 till 8,5 procent 1974. Richard B. Freeman, "Overinvestment in College Training", *Journal of Human Resources* vol 10 (sommaren 1975), sid 287-311.
13. Holmlund, *Labor Mobility*, sid 152.
 14. Jacob Mincer, *Schooling, Experience and Earnings* (New York: National Bureau of Economic Research, 1974), sid 92.
 15. Farrell E. Bloch och Mark S. Kuskin, "Wage Determination in the Union and Nonunion Sectors", *Industrial and Labor Relations Review* Vol 31 (januari 1978), sid 183-192. Se också Gregory M. Duncan och Duane E. Leigh, "Wage Determination in the Union and Nonunion Sectors: A Sample Selectivity Approach", *Industrial and Labor Relations Review* vol 34 (oktober 1980), sid 24-34.
 16. Richard B. Freeman, "Unionism and the Dispersion of Wages", *Industrial and Labor Relations Review* vol 34 (oktober 1980), sid 3-23; och Freeman, "Union Wage Practices and Wage Dispersion Within Establishments," *Industrial and Labor Relations Review* vol 36 (oktober 1982), sid 3-21.
 17. Masanori Hashimoto och John Raisian, "Employment Tenure and Earnings Profiles in Japan and the United States", *American Economic Review* vol 75 (september 1985), sid 721-735.
 18. Edward P. Lazear, "Agency, Earnings Profiles, Productivity, and Hours Restrictions", *American Economic Review* vol 71 (september 1981), sid 606-620.
 19. Det är åter Japan, där löneprofilerna är brantare och anställningstiden på varje jobb längre än i Förenta Staterna, som ger intressant statistik. Se Hashimoto och Raisian, "Employment Tenure and Earnings Profiles".
 20. Robert S. Smith, "Compensating Wage Differentials and Public Policy: A Review", *Industrial and Labor Relations Review* vol 32 (april 1979), sid 339-352.
 21. Greg J. Duncan och Bertil Holmlund, "Was Adam Smith Right after All? Another Test of the Theory of Compensating Wage Differentials", *Journal of Labor Economics* vol 1 (oktober 1983), sid 366-379.
 22. För en diskussion av de tekniska aspekterna på denna metod för låglönesatsningar, se Karl-Olof Faxén, "From National Level to Plant Level: Agreement and Application Technique in the Application of a Central Framework Agreement", i *On Incomes Policy: Papers and Proceedings from a Conference in Honour of Erik Lundberg* (Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, 1969), sid 245-258.
 23. 1983 sattes låglönegränsen till 140 procent av genomsnittslönen i industrin. Statistiken kommer från LO, *De centrala överenskommelserna mellan LO och SAF, 1952-1983*.
 24. Lennart A Jonsson och Claes-Henric Siven, *Varför löneskillnader?*, SAF 1986, och "Lönespridningens orsaksfaktorer inom Verkstadsföreningens område", opublicerat manus, 1982-03-22.
 25. Christian Nilsson, "De regionala arbetsmarknadsproblemen och den fackliga lönepolitiken", opublicerat manus, 1986-09-04, sid 49.
 26. DELFA (Delegationen för Arbetsmarknadsforskning), *Preferred Working Hours* DELFA Debattrapport nr 3 (Stockholm, juni 1984), sid 4.
 27. Jacob Mincer, "Unemployment Effects of Minimum Wages", *Journal of Political Economy* vol 84 (augusti 1976 del 2), sid 87-104; Edward M. Gramlich, "Impact of Minimum Wages on other Wages, Employment and Family Incomes", *Brookings Papers on Economic Activity* 2:1976, sid 409-451.
 28. Finis Welch, *Minimum Wages: Issues and Evidence* (Washington DC: American Enterprise Institute, 1978), sid 29-32.
 29. Gramlich, "Impact of Minimum Wages".
 30. Claes-Henric Siven, "The Wage Structure and the Functioning of the Labor Market", (opublicerat manuskript 1985-09-09), sid 23.
 31. Data kommer från SCB, *Löner* (Stockholm: SOS, olika utgåvor, såsom de rapporter i Anders Björklund och Inga Persson-Tanimura, "Youth Employment in Sweden", i *Youth at Work: An International Survey* (London: Rowman & Allanheld, 1983), sid 258.
 32. Nilsson finner substitutionselasticiteter för män på ungefär 3 och på 5 för kvinnor

under 18 års ålder när han använder en produktionsfunktion med konstant substitutionselasticitet (CES). Christian Nilsson, "Ungdomsarbetslöshet och facklig lönepolitik", opublicerat manus, Uppsala Universitet, 1984. För en genomgång av motsvarande elasticiteter för andra länder, se Organization for Economic Cooperation and Development, *Employment Outlook* (Paris: OECD, september 1984), sid 81–83.

33. Assar Lindbeck, "Interpreting Income Distributions in a Welfare State", *European Economic Review* vol 21 (juli 1983), sid 227–256.

KAPITEL 4

1. Nedgången mäts som den procentuella nedgången i antal arbetade timmar per vecka i genomsnitt för åren 1963 och 1981. Detaljerade data över arbetstimmar finns inte tillgängliga på exakt samma sätt i Sverige och Förenta Staterna. Våra egna publicerade data för amerikanska arbetstimmar slutar 1981.
2. Intressant nog finns det föga bevis för att möjligheterna till partiell förtidspension med reducerade belopp skulle ha lett till en snabbare minskning i antalet arbetade timmar per vecka för män i åldrarna 55–64 än för den genomsnittlige mannen. Bland sysselsatta män i åldrarna 25–54 år minskade antalet veckotimmar med 12 procent från 1963 till 1984; för åldrarna 55–64 år föll det med 14 procent.
3. Se Jerry A. Hausman och David A. Wise, "Social Security, Health Status, and Retirement", i David Wise, red., *Pensions, Labor, and Individual Choice* (University of Chicago Press, 1985), sid 159–191; och Gary Burtless, "Social Security, Unanticipated Benefit Increases, and the Timing of Retirement", *Review of Economic Studies* (under utgivning).
4. Ingemar Hansson och Charles E. Stuart, "Tax Revenue and Marginal Costs of Public Funds in Sweden", *Journal of Public Economics* vol 27 (augusti 1985). Se också I Hansson, "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics* vol 86 nr 2 (1984), sid 115–130.
5. Charles E. Stuart, "Swedish Tax Rates, Labor Supply, and Tax Revenues", *Journal of Political Economy*, vol 89 (oktober 1981), sid 1020–1038.
6. Ingemar Hansson och Charles E. Stuart, "Laffer Curves and Marginal Cost of Public Funds in Sweden", opublicerad uppsats, Lunds universitet, juni 1982, sid 29.
7. N. Sören Blomquist, "The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden", *Journal of Public Economics* vol 22 (november 1983), sid 169–197; Gary Burtless och Jerry A. Hausman, "The Effect of Taxation on Labor Supply: Evaluating the Gary Negative Income Tax Experiment", *Journal of Political Economy* vol 86 (december 1978), sid 1103–1130; och Jerry A. Hausman, "Labor Supply", i Henry J. Aaron och Joseph A. Pechman, red., *How Taxes Affect Economic Behavior* (Brookings 1981), sid 27–83.
8. Se tex Roger Axelsson, Roger Jacobsson och Karl Gustav Löfgren, "On the Determinants of Labor Supply in Sweden" i Gunnar Eliasson, Bertil Holmlund och Frank P. Stafford (red.), *Studies in Labor Market Behavior. Sweden and the United States*, Stockholm, Almqvist och Wiksell 1981, sid 313–338.
9. Se Hansson och Stuart, "Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds", sid 340–341.
10. En del av skillnaden kan bero på den olikartade behandlingen av hustrurnas inkomster i de två studierna. Hausman bortser från sådana inkomster, vilket beror på hans antagande att kvinnorna bestämmer sitt arbetsutbud först sedan männen bestämt sitt. Blomquist inkluderar hustrurnas nettoinkomst i sin skattning av mannens virtuella inkomst. Variationerna i den virtuella inkomsten borde därför vara mycket större i Blomquists studie.
11. Se kapitel 6 i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten.

KAPITEL 5

1. Krister Andersson, "The Swedish Tax System", Lunds universitet 1986.
2. En utförlig behandling av detta finns i den amerikanska upplagan av Brookings-rapporten, kapitel 7.

KAPITEL 6

1. Robert J. Flanagan, "Wage Concessions and Long-Term Union Wage Flexibility", *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1984, sid 183–216.
2. Åtskilliga studier sammanfattas i H. Gregg Lewis, *Unionism and Relative Wages in the United States* (University of Chicago Press, 1963) och Lewis, *Union Relative Wage Effects: A Survey* (University of Chicago Press, 1986).
3. Odd Aukrust, "Inflation in the Open Economy: A Norwegian Model", i Lawrence B. Karuse och Walter S. Salant, red., *Worldwide Inflation-Theory and Recent Experience* (Brookings, 1977) sid 107–153; Gösta Edgren, Karl-Olof Faxén och Clas-Erik Odhner, "Wage Formation and the Economy". Allen and Unwin, London 1973).
4. Karl-Olof Faxén (SAF, opublicerat manuskript, 1984-09-24), sid 10.
5. Se tex Lars Calmfors, "Employment Policies, Wage Formation and Trade Union Behavior in a Small Open Economy", *Scandinavian Journal of Economics* vol 84, no 2, 1982, sid 345–373; Lars Calmfors och Henrik Horn, "Employment Policies and Centralized Wage Setting", Seminar Paper no 238, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, maj 1983; Lars Calmfors och Henrik Horn, "Classical Unemployment, Accomodation Policies and the Adjustment of Real Wages", *Scandinavian Journal of Economics* vol 87, 1985, sid 234–261. För en klar och oteknisk sammanfattning av denna modell och en analys av implikationerna av olika slags politik, se Lars Calmfors, "Stabilization Policy and Wage Formation in Economies with Strong Trade Unions", i Michael Emerson, red., *Europe's Stagflation* (Oxford University Press, 1984) sid 104–118.
6. En teoretisk svårighet i modellerna är att de antar (något de har gemensamt med de flesta modeller över fackligt uppträdande) att facket kan fastställa vilken lönenivå det än önskar och arbetsgivaren fastställer därefter sysselsättningsnivån på det läge som bestäms av efterfrågekurvan för arbetskraft.
7. För en översikt av den växande konflikten mellan de olika fackliga organisationerna, se Robert J. Flanagan, David W. Soskice och Lloyd Ulman, "Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience", Brookings 1983, sid 301–362.
8. Se tex Martin L. Weitzman, *The Share Economy* (Harvard University Press, 1984) och Weitzman, "The Simple Macroeconomics of Profit Sharing", *American Economic Review* vol 75 (december 1985), sid 937–953.
9. Det faktum att SAF stöder denna typ av decentralisering innebär, att oavsett den effekt som löneglidningen hade på 1970-talet och det tidiga 1980-talet när det gällde att motverka effekterna av den solidariska lönepolitiken, ansågs ändå inte den lönestruktur som blev resultatet som lämplig av arbetsgivarna.
10. Samhället kommer att drabbas än hårdare om de fackliga organisationerna inte samarbetar utan tävlar med varandra om samma medlemmars gunst, vilket för närvarande synes vara fallet i Sverige. Om arbetstagarna däremot bara kunde tillhöra en enda fackförening, skulle det vara bättre, om de olika fackliga organisationerna inte samarbetade.
11. Nils Henrik Schager, "The Duration of Vacancies as a Measure of the State of Demand in the Labor Market, The Swedish Wage Drift Equation Reconsidered", i Eliasson, Holmlund och Stafford, red, *Studies in Labor Market Behavior*, sid 393–442; Lars Jacobsson och Assar Lindbeck, "On the Transmission Mechanism of Wage Change", *Swedish Journal of Economics*, vol 73 (september 1971), sid 273–293.

12. Från det material som tidigare presenterades angående sambandet mellan avtalade löneökningar och löneglidning, kan man dra slutsatsen att decentraliserade förhandlingar om lönestrukturen kanske kan minska löneglidningen, men löneglidning fanns även på 1960-talet, när beslut om löernas struktur överlämnades åt branscher och företag.
13. Det finns nu en stor mängd litteratur om TIP. De flesta problemen täcks av Arthus M. Okun och George L. Perry, red., *Curing Chronic Inflation* (Brookings, 1978).

KAPITEL 7

1. För en pessimistisk värdering av den svenska ekonomin vid detta tillfälle, se Erik Lundberg, "The Rise and Fall of the Swedish Economic Model", i Ralf Dahrendorf, red., *Europe's Economy in Crisis* (London: Weidenfeld och Nicolson, 1982), sid 195–211.
2. De data som citeras i kapitlet är författarnas egna beräkningar från SOS Nationalräkenskaper 1970–84 och Nationalräkenskaper 1982–85 (Stockholm: Statistiska Centralbyrån, mars 1986).
3. Timlönens ökning i Sverige bromsades upp kraftigt under 1985. Den ökade med 6,25 procent mot 3,75 procent i Västtyskland, 3,0 procent i Förenta Staterna, 3,25 procent i Japan och 4,25 procent i OECD-länderna som genomsnitt. Se OECD *Economic Outlook* vol 39 (Paris: OECD, May 1986), tabell 3.
4. Data från Internationella Valutafonden
5. (Se även den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten, kapitel 3.) OECD *Economic Outlook* vol 39 (Paris: OECD, 1986) sid 155.
6. Nils Eric Persson, "Sveriges utländska tillgångar och skulder", Kredit- och Valutaöversikt, Nr 2, 1984, sid 16.
7. Finansdepartementet, Finansplanen 1986 (Stockholm: Finansdepartementet, 1986), sid 13.
8. Denna åsikt framförs tydligast i rapporter från SNS Konjunkturråd.
9. Hans Tson Söderström, red., *Sweden – The Road to Stability* (Stockholm: SNS Konjunkturråd, 1985), sid 41. Se också Per-Martin Meyerson, *Euroclerosis: The Case of Sweden* (Stockholm: Caslon Press AB, 1985), sid 97–110.
10. Meyerson, o.a. sid 108.
11. Se tex Industriens Utredningsinstitut, *Evaluating the 1990's. IUI's Long-Term Survey, 1985* (Stockholm: IUI:1985).

KAPITEL 8

1. Lars Calmfors, "Valutaregleringen kan avvecklas!", *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift* Nr 4, 1985, sid 88–93.
2. Med ett mer konventionellt språkbruk kan man se regeringens politik som att man finansierade underskottet internt, vilket skulle ha lett till höjda räntor, samtidigt som man intervenerade i valutamarknaden på så sätt att man lånade utländsk valuta för att betala tillbaka den egna skulden, vilket skulle ha en sänkande effekt på räntorna. De kostnader som denna politik förde med sig blev alltmer uppenbara på 1980-talet, när devalveringarna medförde stora kapitalförluster på den delen av upplåningen som var tagen i utländsk valuta.
3. Persson, "Sveriges utländska tillgångar och skulder", sid 15.
4. Erik Åsbrink och Lars Heikensten, "Valutaflöden 1985 och den ekonomiska politiken", *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift* Nr 1, 1986, sid 21–27.
5. Se i synnerhet Calmfors, "Valutaregleringen kan avvecklas", sid 89.
6. För en sammanfattning av denna forskning, se Barry P. Bosworth, *Tax Incentives and Economic Growth* (Brookings, 1984), sid 67–94.
7. Finansdepartementet, *The 1984 Medium Term Survey of the Swedish Economy*, (Stockholm: Finansdepartementet, 1984), sid 103–113.

8. Den potentiella tillväxttakten skulle ligga högre om man förväntade sig en förbättring i den underliggande trendmässiga ökningstakten i den tekniska utvecklingen.
9. Den möjliga investeringskvoten räknades fram med hjälp av 1984 års andel för näringslivsinvesteringar utanför bostadsbyggnadssektorn på 4,3 procent av netto-nationalprodukten ($9,7 = 4,3 \cdot 1,2 + 4,4$).
10. Det finns en svag uppåtgående trend i den privata sparkvoten, men den är inte statistiskt signifikant. Vi antar att den höga sparkvoten 1984–85 är tillfällig och orsakades av devalveringarna och den snabbt ökande lönsamheten. Vi förväntar oss att sparkvoten i framtiden återvänder till tidigare nivå i genomsnitt.
11. Dessa uppskattningar bygger på en enkel Cobb-Douglas modell med en ursprunglig nettoinvesteringstakt på 5 procent av produktionen, en kvot mellan kapital och produktion på 2, en geometrisk avskrivning på 7 procent per år, en ökning i arbetade timmar justerade för effektivitet på 2,5 procent per år och en andel för nettokapitalet i nettoproduktionen på 0,15. En sådan modell förefaller att likna den svenska verkligheten väl.
12. Detta diskuteras utförligt i kapitel 2 i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten.
13. Se kapitel 2 i den amerikanska upplagan.
14. För en detaljerad diskussion om hur en sådan stram politik kan påverka förväntningarna, se William Fellner, *Toward a Reconstruction of Macroeconomics: Problems of Theory and Policy* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1976) sid 1–18; Thomas J. Sargent, "Stopping Moderate Inflation: The Methods of Poincare and Thatcher", opublicerad uppsats. (University of Minnesota och Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1981). Se även de uppsatser som presenteras i *American Economic Review* Vol. 72, (Maj 1982, papers and proceedings, 1981), sid 77–91.
15. Marvin H. Kosters, "Disinflation in the Labor Market", i William Fellner, red., *Essays in Contemporary Economic Problems: Disinflation* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1984), sid 247–86; Robert J. Flanagan, "Wage Concessions and Long-Term Union Wage Flexibility", *Brookings Papers on Economic Activity* (BPEA), nr 1, 1984, sid 183–216; Robert J. Gordon, "Understanding Inflation in the 1980's", *BPEA* nr 1, 1985, sid 263–299. I Sverige skulle man kunna ge ett motargument att centraliserade löneförhandlingar skulle kunna göra det lättare för regeringen att övertyga arbetsmarknadens parter om att den har ändrat politik och inte kommer att anpassa sig till inflationistiska löneökningar i framtiden.
16. Se Söderström, red., *Sweden: The Road to Stability*, sid 16–22.
17. I växelkursindex ingår länderna med sin respektive betydelse för Sveriges utrikeshandel. Vi använder vikterna i Riksbankens valutaindex 1984. Siffran hänför sig till förändringar i konsumentprisindex över fyra kvartal. En beräkning med grosshandelsprisindexar i stället gav samma skillnad i inflationstakt.
18. Vissa bedömare påstår att Sverige inte startar från en tidpunkt med en växelkurs i jämvikt utan med en undervärderad växelkurs. Men även om växelkursen initialt är undervärderad, måste kursen skjuta över målet under några år för att demonstrera att regeringen inte tänker ge vika; effekterna av att man talar om vad målet är räcker inte.
19. Siffran på 4 procentenheters lägre nödvändig löneökning är främst en följd av långsammare produktivitetstillväxt. Den härstammar från analysen i kapitel 2.
20. Assar Lindbeck, "The Changing Role of the National State", *Kyklos* vol 28 nr 1 (1975), sid 41.
21. Det skulle bli än viktigare att reformera inkomstbeskattningen, vilken i sin nuvarande form inte är inflationsskyddad. Denna fråga diskuteras mer ingående i kapitel 7 i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten.
22. En sådan politik påminner om den som Finland förde på 1970-talet. Se Lars Calmfors, "Sverige och Finland – en jämförelse av stabiliseringspolitiska strategier" *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift* Nr 4, 1984, sid 117–122.
23. Robert J. Flanagan, David W. Sockic, och Lloyd Ulman, *Unionism, Economic*

Stabilization, and Incomes Policies: European Experience (Brookings, 1983), sid 301–362.

24. Man skulle kunna hävda att viss grad av prisstabilitet är en förutsättning för en stabil tillväxt, men detta är till stor del ett resultat av de snedvridningar som skapas av fasta växelkurser och ett skattesystem som inte tar hänsyn till inflationen. Den erfarenhet som Förenta Staterna genomgått på 1980-talet ger verkligen inte för handen att lägre inflation automatiskt leder till snabbare tillväxt.

Brookingsrapporten
En kommentar
av
SNS Konjunkturråd

Hans Tson Söderström (red)
Lars Calmfors
Ingemar Hansson
Johan Myhrman
Lars Jonung

Under medverkan av
Stefan Sandström

1 Inledning

Grundtonen i Brookingsrapportens ekonomisk-politiska analys och rekommendationer har av Per Magnus Wijkman i en kommentar fyndigt karaktäriserats som en svensk variant på gorbajtjovism: "stora framsteg är möjliga utan radikala förändringar". Denna karaktäristik fångar enligt vår mening rätt väl Brookingsrapportens huvudbudskap.

Allmänt sett finns det två huvudlinjer i analysen:

- Sveriges ekonomisk-politiska huvudproblem ligger på det stabiliseringspolitiska planet och är inte i första hand ett resultat av den offentliga sektorns storlek, skattetrycket, arbetsmarknadsorganisationerna eller bristande funktionsförmåga hos våra varu- och faktormarknader.
- De stabiliseringspolitiska problemen orsakades av ett antal missgrepp som borde ha kunnat undvikas.

Slutsatsen av en sådan analys blir enkel: Det finns inga allvarliga sk systemfel i den svenska ekonomin. Rätta till på de områden där tidigare stabiliseringspolitiska missgrepp skapat problem (främst budgetunderskottet) och undvik sådana missgrepp i framtiden! Den svenska ekonomin kommer då åter att slå in på en balanserad tillväxtbana.

Detta återger rapportens huvudbudskap i mycket grova drag. Analyserna av olika delar av den svenska ekonomin mynnar däremot ut i en rad olika reformförslag, ofta ganska lika dem som förekommit i den svenska debatten.

- Vad gäller den offentliga sektorn betonar Brookingsgruppen nödvändigheten av att budgetunderskottet skärs ned. Bidragen till kommunerna bör minskas och förslag om fler privata initiativ vad beträffar allt från barntillsyn till sophämtning förs fram.

- Vad gäller skatte- och transfereringssystemet rekommenderar Brookingsgruppen sänkta marginalskatter, begränsningar i avdragsrätten för ränteutgifter och höjd moms.
- Vad gäller arbetsmarknad och lönebildning uppmanas regeringen att ta ett mera aktivt ansvar i sin roll som arbetsgivare och för att få bukt med löneglidningen föreslås en straffbeskattning av löneglidningen.
- Vad slutligen det ekonomisk-politiska beslutsfattandet beträffar betonar behovet av längre mandatperioder och en ny historisk kompromiss mellan de politiska partierna.

Härtill kommer de stabiliseringspolitiska förslagen om en stram finanspolitik som reducerar budgetunderskottet och en expansiv penningpolitik som håller räntan nere och medverkar till en successiv nedskrivning av den svenska kronan för att bevara Sveriges internationella konkurrenskraft.

Trots alla dessa förslag är ändå Brookingsgruppens eget huvudbudskap att några allvarliga systemfel i den svenska ekonomins funktionsförmåga egentligen inte föreligger. Detta är ett dramatiskt budskap i ett debattklimat som i hög grad präglas av inhemska ekonomers envisa påstående att våra ekonomiska svårigheter är en följd av strukturella problem som har att göra med

- den stora offentliga sektorn
- det höga skattetrycket
- regleringen av varu-, tjänste- och faktormarknaderna
- den centraliserade lönebildningen
- den sammanpressade lönestrukturen
- den ackommoderande stabiliseringspolitiken

Brookingsgruppen ställer sig frågande till det vanliga påståendet att den svenska ekonomin under de senaste decennierna visat dålig anpassningsförmåga till de stora förändringarna i världs-

ekonomin. Ett antal beräkningar tyder enligt Brookingsrapporten på att Sverige klarat åtminstone samma anpassning som USA och Japan. Man hävdar också att Sveriges kontinuerliga förlust av marknadsandelar på världsmarknaden inte i första hand beror på försämrad internationell konkurrensförmåga utan mer på makroekonomiska faktorer.

Dessa kontroversiella ståndpunkter reser ett antal frågor, som delvis finns diskuterade i kommentarerna från svenskt håll i den amerikanska upplagan av rapporten. Även om vi på flera punkter inte blivit övertygade av Brookingsstudiens argumentation, så hälsar vi ändå med stor tillfredsställelse dess ambition att förutsättningslöst och med hjälp av eget empiriskt underlag analysera Sveriges ekonomisk-politiska problem. Rapporten bidrar till att väsentligt vidga kunskapsbasen för den kvalificerade ekonomisk-politiska debatten i Sverige.

Skillnaderna mellan Brookingsgruppens och SNS Konjunkturråds syn på Sveriges ekonomiska problem är i själva verket ett ovanligt pedagogiskt exempel på hur olikheter i ekonomiska angreppssätt leder till olika ekonomisk-politiska slutsatser. Ofta uppfattas de skilda slutsatserna som ett resultat av olika prioritering av ekonomisk-politiska mål ("X lägger större vikt vid inflationsbekämpning än Y, men bryr sig mindre om sysselsättningsmålet"). I detta fall som så ofta annars är det emellertid snarare en fråga om skillnader i bedömningar av hur ekonomin fungerar. Brookingsstudien fyller här en viktig uppgift genom att visa hur man *kan* resonera om Sveriges ekonomisk-politiska problem med utgångspunkt i ekonomisk teori. Den tvingar andra som *inte* för samma resonemang att precisera sina argument och motivera sitt annorlunda val av angreppssätt, analysmetoder och antaganden.

I speciellt tre avseenden har Konjunkturrådet i 1985 och 1986 års rapporter systematiskt försökt att i svensk ekonomisk-politisk debatt introducera modernt makroekonomiskt tänkande. Det kan vara pedagogiskt att ta dessa aspekter till utgångspunkt för en diskussion av skillnaderna mellan Brookingsgruppens och vårt synsätt. Konjunkturrådsanalysernas första särdrag gäller ton-

vikten på Sverige som en *liten öppen ekonomi* med starkt beroende av omvärlden vad gäller priser, löner, räntor, etc. Detta ställer krav på ekonomins funktionssätt och lägger restriktioner på möjligheterna att använda olika ekonomisk-politiska instrument. I det avseendet menar vi nog att Brookingsrapporten anlägger i stort sett samma perspektiv som Konjunkturrådsrapporterna. Bedömningarna av lämpliga metoder att nå de ekonomisk-politiska målen skiljer sig visserligen, men i bägge fallen ställs konkurrens-kraften i centrum för analysen, och den inhemska finanspolitiken tilldelas inte någon väsentlig roll i sysselsättningsstabiliserande syfte.

Det andra centrala inslaget i Konjunkturrådsrapporterna är *förväntningsbildningens* roll för ekonomins funktionssätt och för den ekonomiska politikens effekter. Det gäller såväl inflationsförväntningar som förväntningar om den ekonomiska politiken.

Det tredje elementet gäller effekterna av *strategiskt beteende* hos aktörer (tex intresseorganisationer) som är tillräckligt stora för att påverka den ekonomiska politikens målvariabler.

Dessa två senare aspekter – som spelar en central roll i Konjunkturrådsrapporterna beaktades i mycket liten utsträckning i Brookingsrapporten. Detta ger upphov till väsentliga skillnader i bedömning när det gäller stabiliseringspolitikens möjligheter. Det mest slående exemplet gäller Brookingsgruppens bedömning av möjligheterna att bevara det svenska kostnadsläget genom en fortsatt devalveringspolitik. Med hjälp av ett statistiskt skattat samband mellan arbetsmarknads-läge och inflation konstaterar Brookingsgruppen att en anpassning av den svenska kostnadsutvecklingen till konkurrentländernas nivå skulle kräva en höjning av den öppna arbetslösheten med ungefär 1 procentenhet (dvs ytterligare ca 40 000 öppet arbetslösa).¹ Gruppen vill dock inte gå denna väg utan i stället kontinuerligt anpassa växelkursen, så att den svenska konkurrens-kraften kan bevaras vid fortsatt hög sysselsättning.

Enligt vårt synsätt är detta ett utomordentligt våghalsigt sätt att resonera. Vi menar att modern forskning² visat att historiska samband av det slag Brookingsgruppen använt är obrukbara som un-

derlag för rekommendationer om en *annan* politik än den som faktiskt fördes (och som aktörerna anpassade sig till) under den period på vilken sambandet skattades. Sambandet skulle i bästa fall kunna tänkas tillämpas på en fortsatt fast växelkursregim med ackommoderande finanspolitik. Men i den annorlunda stabiliseringspolitiska värld som Brookingsgruppen skisserar (där devalveringar öppet anges vara ett naturligt inslag i politiken) kan sambandet mellan arbetsmarknadsläge och inflation inte förväntas vara oförändrat. Detta beror dels på att förväntningar om den nya politiken kommer att bakas in i alla

ekonomisk-politiska aktörers beteende, dels på att större aktörer, som t ex arbetsgivar- och löntagarorganisationerna måste förväntas dra nytta av den nya politiken genom strategiskt beteende, dvs genom att ta hänsyn till statsmakternas förväntade reaktioner på det egna agerandet.

Vi återkommer till våra egna ekonomisk-politiska slutsatser av detta synsätt i det sista avsnittet av kommentaren. Dessförinnan behandlar vi några av Brookingsrapportens övriga ämnen där Konjunkturrådet intagit delvis annorlunda ståndpunkter i sina senaste rapporter: tillväxten, skattesystemet och lönebildningen.

2 Tillväxtproblemet

Brookingsrapporten konstaterar att ursprunget till våra stabiliseringspolitiska problem under det senaste decenniet ligger i uppbromsningen av den ekonomiska tillväxten i mitten på 1970-talet. Det kan vara nyttigt att påminna om att denna uppbromsning i form av lägre produktivitetstillväxt var ett internationellt fenomen, som egentligen inte ger anledning att söka efter specifikt svenska förklaringar. Andra OECD-länder hade också svårigheter att hålla sin totala resursförbrukning inom ramen för ett långsammare växande utrymme. För OECD-länderna som grupp var ju inte heller detta möjligt, om man inte var beredd att låta utvecklings- eller statshandelsländerna ta hela det underskott som svarade mot OPEC-överskottet. Varken den långsammare tillväxten eller underskotten var alltså några specifikt svenska problem.

Den punkt där Sverige skiljer sig från andra OECD-länder är storleken på försvagningen av de offentliga finanserna. Här registrerades en nedgång i det offentliga bruttosparandet mellan toppåret 1976 och bottenåret 1982 på 11,5 procentenheter av BNP.¹ Endast Danmark var värre bland OECD-länderna med en försämring på 14,9 procentenheter mellan topp (1973) och botten (1982). Däremot föll det *totala* bruttosparandet i Sverige under motsvarande period "bara" med 7,4 procentenheter av BNP, vilket inte är någon påfallande hög siffra i internationell jämförelse.² Nedgången i investeringskvoten begränsades i Sverige till 5,9 procentenheter av BNP, vilket är en relativt genomsnittlig siffra jämfört med andra OECD-länder.

Även om Sverige i dessa senare avseenden alltså inte är så speciellt som en läsare av Brookingsrapporten kan få intrycket av, delar vi naturligtvis rapportens uppfattning att en utomordentligt viktig uppgift för den ekonomiska politiken är att skapa förutsättningar för en snabbare tillväxt i framtiden. När det gäller frågan vari dessa förut-

sättningar består, skiljer sig dock Brookingsgruppen avsevärt från de bedömningar som framförts av SNS Konjunkturråd i 1986 års rapport "Nya spelregler för tillväxt". Det kan därför finnas anledning att något granska vari skillnaderna består.

I Brookingsgruppens analys är tillväxten i allt väsentligt ett makroekonomiskt kapitalbildningsproblem. Med utgångspunkt i neoklassisk tillväxtteori konstateras inledningsvis att den långsiktiga jämviktstillväxten per capita bestäms av den tekniska utvecklingen, och att investeringskvoten endast avgör på vilken inkomstnivå denna tillväxt äger rum. Med utgångspunkt från uppskattningar av framtida produktivets- och arbetskraftstillväxt kan man därav räkna fram vilken investeringskvot som är nödvändig för att ligga på denna tillväxtbana. Därefter reses två frågor:

- hur ska man kunna uppnå det sparande som är nödvändigt för att klara denna investeringskvot med jämvikt i bytesbalansen?
- hur ska man kunna försäkra sig om att sparandet verkligen kanaliseras till investeringar i näringslivet?

Det svar som ges på den första frågan är, att den offentliga sektorns sparande genom finanspolitiken måste anpassas efter den privata sektorns så att det totala sparandet når upp till målsatt nivå. I praktiken krävs enligt Brookings vid dagens nivå på det privata sparandet en höjning av den offentliga sektorns sparande med över 5 procentenheter av BNP och alltså en mycket stram finanspolitik under en följd av år framöver. Svaret på den andra frågan är att materiella investeringar stimuleras genom en låg realränta. Rekommendationen är därför en expansiv penningpolitik som håller räntan nere.

Så långt känner vi i Brookingsgruppens slutsatser igen Gunnar Myrdals gamla recept för den svenska ekonomiska politiken: "Höga skatter

och låga räntor”.³ Men i Brookingsrapporten påpekas också att låga räntor inte är tillräckligt för att hålla investeringarna uppe: det krävs också en hög real räntabilitet i näringslivet. Ett andra syfte med den expansiva penningpolitiken är därför att hålla nere den reala växelkursen: lönsamheten i den konkurrensutsatta sektorn ska om nödvändigt hållas uppe genom en fallande växelkurs.

Här – menar Brookingsgruppen – kommer tillväxtmålet i konflikt med stabiliseringsmålet. Om en fast växelkurs används för att söka hålla inflationen nere, så kommer lönsamheten i den konkurrensutsatta sektorn förr eller senare att presas mellan kostnadsutveckling och växelkurs på det sätt som skedde under 1970-talet och därmed kommer tillväxten att hämmas. Växelkurspolitiken bör därför – enligt Brookingsgruppens analys – knytas till tillväxtmålet i stället för stabiliseringsmålet. Detta innebär en rörlig växelkurs, som anpassas efter kostnadsutvecklingen så att lönsamheten i den konkurrensutsatta sektorn hålls någorlunda konstant.

Det är lätt att instämma i Brookingsrapportens slutsats att samhällets totala sparande måste öka för att en högre tillväxt ska kunna uppnås vid ekonomisk balans. Men SNS Konjunkturråd ser inte tillväxten som enbart – eller ens i första hand – ett kapitalbildningsproblem. Liksom Brookingsgruppen konstaterar vi att ökningen i den totala faktorproduktiviteten – det som ibland kallas ”teknikfaktorn” – fallit dramatiskt efter 1976, från en årstakt på 2,6 procent 1963–1970 och 2,9 procent 1970–1976 till en årstakt på under 0,4 procent 1976–1982. Men vi menar att den låga nivån 1976–1982 inte kan ses som exogen given och oberoende av den ekonomiska politiken. Genom att gå allt längre ned på mikronivå kan en allt större del av ”teknikfaktorn” ses som resultatet av sk överflyttningsovinster – flyttning av arbetskraft och kapital från mindre produktiv till mer produktiv verksamhet.⁴ Och storleken på dessa överflyttningsovinster – huruvida rätt person och maskin kommer på rätt plats – beror i hög grad på arbets- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga.

Vi har i 1986 års Konjunkturrådsrapport pekat på hur effektiviteten på arbets- och kapitalmark-

naderna försämrats genom löneutjämningen och skattesystemet i kombination med inflationen. Löneutjämningen motverkar en frivillig omflyttning av arbetskraften till de mest produktiva jobben, och skattesystemets inläsnings effekter hindrar kapitalet att flytta till de branscher och företag där det får högst avkastning. Vi menar därför att man inte bör betrakta ökningen av den totala faktorproduktiviteten som exogen given.⁵ En tillväxtbefrämjande politik måste söka höja även denna tillväxtkomponent genom bättre fungerande faktormarknader, särskilt under perioder med stora förändringar i relativpriser och branschförutsättningar.

En annan punkt där vi avviker från Brookingsrapportens tillväxtanalys är frågan hur det totala sparandet ska kunna höjas. Enligt vår mening är det inte egalt om den nödvändiga sparandeökningen uppkommer i privat eller offentlig sektor. Tvärtom menar vi att det är både möjligt och önskvärt att åstadkomma en väsentlig del av sparandeökningen i den privata sektorn. I genomsnitt under perioden 1965–1982 låg den svenska privata bruttosparkvoten på nivån 16 procent, vilket är lägre än de flesta andra OECD-länder.⁶ Framför allt är det det extremt låga svenska hushållssparandet som givit detta resultat. Såväl hushållssparandet som företagssparandet kan påverkas genom förändringar i skattepolitik, kreditpolitik och andra åtgärder i den ekonomiska politiken.

Det viktigaste skälet att inte lägga hela sparandeförbättringen i den offentliga sektorn är att detta skulle kräva en utomordentligt stram finanspolitik under många år framöver. Hela den sparandeförbättring på över 5 procentenheter av BNP som krävs enligt Brookingsgruppens kalkyler kan knappast åstadkommas inom rimlig tid enbart genom nedskärningar i de offentliga utgifterna, särskilt med tanke på Brookingsrapportens tämligen modesta besparingsförslag. Detta innebär att skattekvoten i så fall måste *höjas* med ytterligare några procentenheter av BNP, vilket – som framgår i nästa avsnitt – skulle ha direkt tillväxthämmande effekter och avsevärt skulle försvåra en reformering av skattesystemet i tillväxtbefrämjande riktning. Enligt vår mening

måste därför en svensk tillväxtpolitik innehålla väsentliga element av stimulanser till det privata sparandet.

Slutligen skiljer vi oss från Brookingsgruppens bedömningar när det gäller växelkurssystemets effekter på tillväxttakten. Som tidigare nämnts driver Brookingsgruppen här tesen att växelkursens huvudsakliga uppgift är att försvara det relativa kostnadsläget och därmed vinstandelen i den konkurrensutsatta sektorn. Om en svensk fullsys-selsättningspolitik leder till snabbare kostnadsökningar än i konkurrentländerna (vilket gruppen anser sig kunna konstatera), bör därför kronan vid behov skrivas ned för att bevara lönsamheten – och därmed hålla uppe investeringarna – i den konkurrensutsatta sektorn.

Det är ett bestickande resonemang som visar stora likheter med den finska stabiliseringspolitiska strategin från 1950-talet fram till början på 1980-talet. I Finland lyckades man genom stora devalveringar 1957 (28 procent), 1967 (24 procent), 1977/1978 (17 procent) och 1982 (10 procent) kontinuerligt hålla vinstandelen i tillverkningsindustrin 10 å 15 procentenheter högre än i Sverige, vilket medförde större investeringar och en snabbare tillväxt.⁷ Icke desto mindre menar vi att den föreslagna strategin inte är tillämplig på Sverige och att den på sikt skulle visa sig ha förödande effekter på den svenska tillväxten.

Av skäl som utvecklas i det sista avsnittet av denna kommentar menar vi att en ackommoderande växelkurspolitik snabbt skulle leda till en hög och accelererande inflationstakt. Detta skulle i sin tur leda till väsentligt lägre investeringar och tillväxt i näringslivet. Det finns flera orsaker till detta. För det första har vi vid flera tillfällen visat hur vårt huvudsakliga nominella skattesys-

stem i kombination med våra höga skattesatser diskriminerar mot produktiva investeringar vid höga inflationstakter.⁸ Även om skattesystemet indexeras i högre grad än i dag, är det utomordentligt svårt att eliminera alla dess snedvridande effekter vid hög inflation. För det andra har det erfarenhetsmässigt visat sig att osäkerheten om relativprisutvecklingen ökar väsentligt vid hög inflation. Detta innebär att lönsamhetskalkyler blir vanskliga att genomföra och att obenägenheten att binda kapital på längre sikt därför ökar. För det tredje innebär en accelererande inflation att politiken förr eller senare måste läggas om i åtstramande riktning. Detta ökar väsentligt osäkerheten om den ekonomiska politiken – när åtstramningen ska komma och vilka åtgärder som då kommer att tillgripas.

Slutligen har bla det finska exemplet visat att trovärdighet i inflationsbekämpningen kan vara mycket dyrbar att uppnå efter en period av ackommoderande växelkurspolitik. Spekulationer i fortsatta devalveringar leder till stora valutautflöden som måste bekämpas med en mycket stram penningpolitik. Den tidigare expansiva penningpolitiken kan därför dyrt få betalas med en lång period av höga realräntor och långsam tillväxt.

Av dessa skäl menar vi – i stark kontrast till Brookingsrapporten – att en långsiktigt trovärdig tillväxtbefrämjande politik måste bygga på en stabiliseringspolitisk regim där prisstabiliseringsmålet ställs i centrum. Det finns enligt vår uppfattning ingen motsättning mellan stabiliseringsmålet och tillväxtmålet. Tvärtom menar vi att ut hållig tillväxt lättast uppkommer i en miljö som präglas av prisstabilitet och stabila ekonomisk-politiska spelregler.

3 Välfärdsstaten och dess kostnader

I Sverige sker en större del av den totala konsumtionen i offentlig sektor än i något annat land. På samma sätt omfördelas troligen via den offentliga sektorn en större del av inkomsterna än i något annat land. Skatternas andel av bruttonationalprodukten är också högre än i andra OECD-länder. Skillnaderna är ännu mera markanta vad det gäller fördelningspolitiken. Förutom en internationellt sett sammanpressad lönestruktur har Sverige en total beskattning av extra arbetsinkomster på mer än 70 procent, medan motsvarande beskattning ligger strax över 50 procent för OECD-länderna i genomsnitt. Detta betyder att skillnaderna i inkomst efter skatt är förhållandevis små i Sverige.¹

Den offentliga sektorn finansieras i huvudsak genom skatter som direkt eller indirekt reducerar den reala lönen efter skatt – minst 95 procent av skatteintäkterna utgör skatter på arbetskraft i denna mening. En central fråga både ur svensk och internationell synvinkel är vilka indirekta effekter detta ger upphov till i form av bl a minskat arbetsutbud. Om dessa snedvridningar är förhållandevis begränsade så kan den högt utvecklade välfärdsstaten framstå som ett intressant alternativ för många länder. Även Sverige skulle då kunna fortsätta utvecklingen mot högre och mera progressiva skatter. Om, å andra sidan, välfärdsstaten ger upphov till betydande snedvridningar, kan denna utveckling framstå som mindre attraktiv.

Från 1965 till 1985 har skatternas andel av BNP i Sverige höjts från 35,6 till 51,6 procent. Den totala beskattningen av en extra arbetsinkomst har höjts från 55,3 till 71,1 procent i genomsnitt, när man tar hänsyn till såväl inkomstskatt, mervärdesskatt som andra varuskatte och skattedelen av de sociala avgifterna samt vissa inkomstberoende avgifter och transfereringar.

Arbetsutbudets utveckling under de senaste 20 åren uppvisar vid en jämförelse med USA tre

markanta tendenser som åtminstone delvis kan förklaras av förändringar i skatte- och transfereeringssystemen.²

1) Förförsvsfrekvensen för kvinnor i åldern 25–64 år har ökat med cirka 55 procent i Sverige, medan motsvarande ökning begränsas till 33 procent i USA. Giftna kvinnors nettolön vid deltidarbete har ökat markant jämfört med männens nettolön från extra arbete dels på grund av övergången till särbeskattning, dels på grund av ökade marginalsatser för män. Befintliga studier bekräftar att dessa faktorer är viktiga förklaringsar till den ökade kvinnliga förförsvsfrekvensen.

2) En annan markant trend är att antalet arbetade timmar per förförsvsarbetande i åldern 25–64 år sjunkit med cirka 18 procent för män och cirka 25 procent för kvinnor. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande minskning endast var 6 procent för såväl män som kvinnor i USA. Denna kraftiga nedgång i antalet arbetade timmar per förförsvsarbetande torde åtminstone delvis bero på ökade marginaeffekter samt på den av skatteändringar stimulerade ökningen av kvinnornas förförsvsarbete.

3) En tredje påtaglig trend är att förförsvsfrekvensen för åldersgruppen över 65 år minskat med cirka 73 procent i Sverige under de senaste 20 åren, medan motsvarande minskning var 20 procent i USA. Utvecklingen av de svenska pensionssystemen är en central förklaringsfaktor i detta sammanhang.

Sammantaget har dessa trender lett till att antalet arbetade timmar *per invånare* över 25 år minskat med 17 procent i Sverige under de senaste 20 åren. Motsvarande minskning uppgick till 2 procent i USA. Frågan gäller nu i vilken mån denna minskning av arbetsutbudet i Sverige kan förklaras av offentlig sektors tillväxt. Med utgångspunkt från ett antal olika vetenskapliga undersökningar diskuteras därvid först hur skatteförändringar och då speciellt ökningen av margi-

naleffekten för arbetsinkomster kan ha påverkat arbetstiden. Därefter diskuteras hur utbyggnaden av offentlig sektor i övrigt kan ha påverkat arbetstiden och produktionen.

Skatterna och arbetstiden

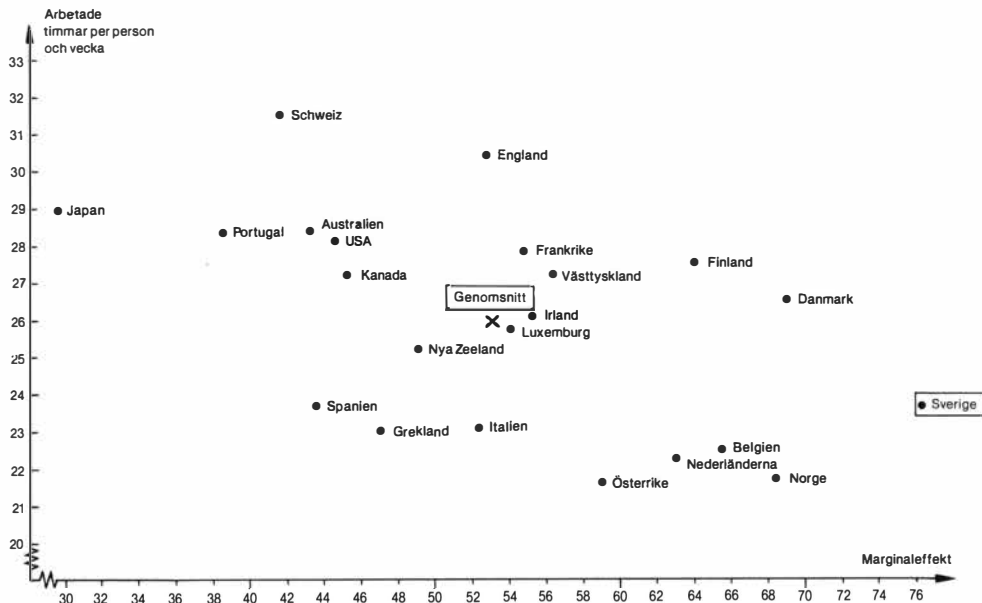
De i detta sammanhang mest relevanta ekonomiska studierna av arbetsutbudet i Sverige har utförts av Sören Blomquist.³ Enligt hans beräkningar skulle en övergång från den progressiva inkomstskatten till en proportionell skatt öka arbetsutbudet för gifta män i åldersgruppen 25–55 år med 11 procent när arbetsutbudet vägs med lönesatsen för respektive individ. (De siffror som nämns i Brookingsstudien är beräknade utan en sådan korrigering.) Blomquist påpekar att kvin-

nornas arbetsutbud förmodligen skulle ha påverkats i ännu högre grad. Därtill är arbetsutbudet för den undersökta åldersgruppen förmodligen mindre lönekänsligt än för övriga åldersgrupper. Det totala (korrigerade) arbetsutbudet skulle därför troligen ha ökat med betydligt mer än 11 procent.

Den analyserade övergången till en proportionell inkomstskatt skulle sänka margineffekten med 12,8 procentenheter. Margineffekten har ökat något mera eller med 15,8 procentenheter under de senaste 20 åren, samtidigt som skatteökningarna i huvudsak använts för att öka transfereringarna. Denna studie indikerar därför att den ökade margineffekten kan ha minskat arbetsutbudet med minst 15 procent.

Frågan om hur skatterna påverkar arbetsutbu-

Figur 1. Margineffekt och arbetstid i olika OECD-länder.



Källa: Hansson, I., och Stuart, C., "Labor Supply Estimation: A Cross-country General-Equilibrium Study", manuskript, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet, 1986.

det har också undersökts med hjälp av simulering i sk allmänna jämviktsmodeller för den svenska ekonomin. Till skillnad från föregående metod tas därmed hänsyn till hur förändringar av alla typer av skatter och offentliga utgifter påverkar arbetsutbudet.

Brookingsgruppen nämner en simuleringsmodell⁴, där förändringarna av skatterna på arbete och kapital från 1965 till 1979 uppskattas ha minskat arbetsutbudet med 15,3–20,8 procent. Eftersom det finns få tillförlitliga ekonometriskastudier av arbetsutbudet i Sverige, så baserades simuleringarna på uppskattade arbetsutbudselasticiteter för USA och Storbritannien. Denna modell har senare utvecklats av Ingemar Hansson⁵ för att ta hänsyn till att Sverige är en öppen ekonomi. Skatteändringarna från 1965 till 1979 beräknas då ha minskat arbetsutbudet med 16,5 procent. Om simuleringen i stället baseras på Sören Blomquists estimeringar, blir resultatet att skatteändringarna minskat arbetsutbudet med 18,7 procent. Eftersom marginaleffekten på arbete var ungefär lika hög 1985 som 1979, så indikerar dessa simuleringar att förändringarna av skatterna och de offentliga utgifterna under de senaste 20 åren kan ha minskat arbetsutbudet med 16–19 procent.

En ytterligare metod är att jämföra arbetsutbud och marginaleffekter i olika länder. Den vertikala axeln i figur 1 mäter antalet arbetade timmar per person i arbetsför ålder beräknat som produkten av förvärvsfrekvensen och antalet arbetade timmar per vecka i verkstadsindustrin. Den horisontella axeln visar marginaleffekten för arbetsinkomster.

Som framgår av figuren är marginaleffekten betydligt högre i Sverige än i övriga länder. Den svenska förvärvsfrekvensen ligger långt över genomsnittet för dessa OECD-länder; 79,6 jämfört med 67,8 procent. Antalet arbetade timmar per förvärvsarbetande är emellertid väsentligt lägre. Produkten av dessa tal ger därför 23,7 arbetade timmar per vecka och person i Sverige, medan motsvarande siffra är 26,2 timmar för OECD-länderna i genomsnitt. Denna kortare arbetstid i Sverige kan bero på att marginaleffekten i Sverige är väsentligt högre än marginaleffekten i ge-

nomsnitt för dessa länder. Ett enkelt test visar att det finns ett statistiskt signifikant samband mellan marginaleffekt och arbetsutbud i olika länder. En ökning av marginaleffekten med en procentenhet uppskattas minska arbetsutbudet med 8,1 minuter per person och vecka. Tillämpat för ökningen av marginaleffekten med 15,8 procentenheter under de senaste 20 åren ger detta en reduktion av arbetstiden med 2 timmar och 8 minuter per person och vecka eller med 8,3 procent.

En fjärde typ av underlag är de ekonometriskas skattningar på tidsseriedata för perioden 1963–1982 som nu presenteras av Brookingsgruppen.⁶ Denna typ av skattningar är dock förknippade med ett antal allvarliga tekniska problem, som gör att resultaten måste tolkas med mycket stor försiktighet. Skattningen innehåller tex inte någon inkomstvariabel, trots att inkomsten bör påverka arbetsutbudet enligt ekonomisk teori. Därtill förutsätter metoden att den faktiska arbetstiden fullständigt anpassas till den önskade arbetstiden för givna skatter och löner varje år. Den faktiska anpassningen är troligtvis betydligt långsammare eftersom arbetstiden i stor utsträckning bestäms genom bla kollektivavtal. Dessutom kan det förekomma konjunkturberoende under- och översysselsättning.

Trots dessa invändningar förtjänar Brookings resultat uppmärksamhet då de strider mot resultaten från de tre övriga metoderna. Skatteändringarna från 1963 till 1980–1982 uppskattas nämligen ha *ökat* arbetstiden för såväl män som kvinnor. Detta beror på att en minskning av nettolönen ökar arbetsutbudet för både män och kvinnor enligt denna estimering. Brookings lägger själva en förhållandevis liten vikt vid dessa resultat vid den slutliga utvärderingen av hur skatterna påverkat arbetsutbudet, vilket synes vara en rimlig bedömning. Samtidigt ger de avvikande resultaten ett exempel på den stora osäkerhet som råder vid empirisk analys av denna typ.

En jämförelse mellan de fyra metoderna försvåras av att studierna omfattar delvis olika åldersgrupper och att endast simuleringsmetoden tar hänsyn till att förändringar av den *genomsnittliga* skatten på arbetsinkomster, kapitalskatter och offentliga utgifter kan ha påverkat arbetsut-

Tabell 1. Skatte- och transfereringssystemets effekter på arbetstiden per person under de senaste 20 åren enligt olika studier

Studie	Effekt	Effekt på arbetstiden
Blomquist	Ökad marginaleffekt	Minskat med mer än 15 %
Simulering i allmän jämviktsmodell	Ökad marginaleffekt samt övriga skatte- och utgiftsförändringar	Minskat med 16–19 %
Jämförelse mellan olika länder	Ökad marginaleffekt	Minskat med 8,3 %
Brookingsgruppen	Ökad marginaleffekt	Ökat

budet. Ökningen av genomsnittsskatten (utöver ökningen av transfereringarna) har troligen bidragit till att *öka* arbetsutbudet, eftersom befintliga studier visar att hushållen delvis försöker kompensera sig för en sådan ökad "nettoskatt" genom ökat förvärvsarbete. Ökningen av marginaleffekten för arbetsinkomster är emellertid den klart viktigaste faktorn, vilket motiverar en jämförelse mellan metoderna.

De fyra diskuterade metoderna ger sammanfattningsvis de resultat som redovisas i tabell 1. En samlad bedömning baserad på dessa fyra metoder är att ökade skatter och ökade offentliga utgifter kan förklara kanske 10–14 procentenheter av den faktiska minskningen av arbetstiden med 17 procent för personer över 25 år. De olika resultaten ovan visar emellertid att denna bedömning är förknippad med en hög grad av osäkerhet.

Brookingsgruppen gör en samlad bedömning av en något annorlunda fråga, nämligen i vilken mån de större ökningarna av skatterna och de offentliga utgifterna i Sverige *jämfört* med USA kan förklara att arbetstiden per invånare minskat med 17 procent i Sverige men endast med 2 procent i USA. Deras bedömning är, med vissa reservationer, att denna faktor kan förklara 6–10 procentenheter av skillnaden.

Offentlig sektors utbyggnad och arbetstiden

Nästa fråga är hur utbyggnaden av offentlig sektor *utöver* den allmänna ökningen av skatterna och utgifterna kan ha påverkat arbetstiden. Det finns många potentiellt relevanta faktorer. Som diskuteras av Brookingsgruppen kan utbyggnaden av barnomsorg, sjuk- och äldreomsorg samt den aktiva arbetsmarknadspolitiken ha bidragit till ett ökat arbetsutbud.⁷ Med höga marginaleffekter för extra arbetsinkomster finns det starka samhällsekonomiska skäl för att stimulera arbetsutbudet på sådana sätt – de kan t o m ge ett finansiellt överskott för stat och kommun när man tar hänsyn till att ett ökat arbetsutbud ger högre skatteintäkter.

Den ovan beräknade marginaleffekten avsåg förändringen av skatter och vissa inkomstberoende bidrag vid en i övrigt okompenserad minskning av arbetstiden. Utbyggnaden av offentlig sektor har emellertid också inneburit en ökad direkt kompensation för bortfallande arbetsinkomster i samband med pensionering, sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet och studieledighet. De "totala" marginaleffekterna har därför ökat ännu mer vid förändringar av arbetstiden på dessa sätt, samtidigt som löntagarna fått ökade lagfästa rättigheter till tjänstledighet bl a i samband med barnavård, semester och studier. Den kraftiga minskningen av förvärvsfrekvensen för personer över 65 år i Sverige både i absoluta tal och jämfört med USA beror förmodligen till stor

del på ökade förmåner och andra regeländringar i samband med pensionering.

Nettoeffekten av dessa faktorer är svår att bedöma, men förändringarna av pensionsreglerna synes väga förhållandevis tungt. Sammantaget leder detta till slutsatsen att utvecklingen av ändrade skatter och offentliga utgifter samt annan lagstiftning och offentlig reglering kan tänkas förklara mellan 10 och 14 procentenheter av den faktiska 17-procentiga minskningen av arbetstiden per invånare i Sverige under de senaste 20 åren. Det stora intervallet visar att osäkerheten är stor och det är inte ens säkert att den korrekta siffran ligger inom detta intervall.

De totala effektivitets-kostnaderna

Som betonats av bl.a. Assar Lindbeck⁸ kan beskattningen av arbete påverka den totala produktionens storlek inte endast genom effekter på antalet arbetstimmar utan också genom hur en given arbetstid utnyttjas och organiseras. En hög marginaleffekt innebär starka incitament för arbetsgivare och arbetstagare att ersätta arbetsinsatser på annat sätt än genom fullt beskattad lön. Alternativen kan vara att använda olika typer av obeskattade förmåner eller att begränsa den effektiva arbetstiden genom att låta anställda använda betald arbetstid för t.ex. privata telefonsamtal, restaurangbesök och konferenser.

Mer generellt innebär höga marginaleffekter diskriminering av alla typer av förändringar som ökar den beskattade produktionen. Med den nuvarande marginaleffekten på cirka 70 procent måste produktionsökningen vid t.ex. ett byte av arbetsplats eller en omorganisation av produktionen i praktiken vara 3–4 gånger större än nettokompensationen till de anställda för att ingen skall förlora på förändringen. På samma sätt betalar arbetsgivaren och löntagaren tillsammans endast cirka 30 procent av ett produktionsbortfall som ger en motsvarande minskning av bruttolönen. Vid 1965 års marginaleffekt på 55 procent föll däremot nästan hälften av värdet av en pro-

duktionsförändring på de beslutande parterna. Denna avsevärda försvagning av incitamenten under den senaste tjugoförårsperioden kan ha bidragit till ett avsevärt produktionsbortfall utöver det som uppkommit genom minskning av arbetstiden.

Även i detta fall är storleken på effekten mycket svår att uppskatta. Därtill kan det finnas motverkande effekter – enligt vissa studier kan en minskning av arbetstiden t.ex. genom en förkortad arbetsdag delvis kompenseras genom en ökad produktivitet under den kvarvarande arbetstiden.⁹ En metod för att bedöma denna effekt är att jämföra utvecklingen av BNP per arbetad timme i olika länder. Under perioden 1965–1981 var den årliga ökningen av arbetsproduktiviteten mätt på detta sätt 2,9 procent i Sverige, 1,8 procent i USA och 3,8 procent för ett övrigt genomsnitt av OECD-länderna. Hypotesen om att den snabbare ökningen av marginaleffekten dämpat produktivitetsoökningen i Sverige jämfört med andra länder får således inget stöd vid jämförelse med USA, medan hypotesen får ett visst stöd vid jämförelse med genomsnittet för OECD.

Om utvecklingen av den svenska välfärdsstaten under de senaste 20 åren har minskat arbetstiden och kanske också arbetets effektivitet med i storleksordningen 10–14 procent så motsvarar detta en minskning av bruttonationalprodukten på 7–10 procent vid en oförändrad kapitalinsats. I en öppen ekonomi kan man vänta sig att mängden kapital reduceras i motsvarande utsträckning, varvid även nationalprodukten skulle minska med i storleksordningen 10–14 procent.

En minskning av arbetstiden och bruttonationalprodukten är emellertid inte nödvändigtvis någon kostnad i samhällsekonomisk mening. Man måste även ta hänsyn till att ökad fritid har ett värde. En minskning av arbetstiden med en timme kan beräknas ge ett produktionsfall motsvarande bruttolönen, medan utbytet i form av ökad obeskattad tid motsvarar nettolönen. Vid en bruttolön på 100 kronor och en marginaleffekt på 70 procent är nettolönen endast 30 kronor. En minskning av arbetstiden med en timme ger då en indirekt kostnad på 70 kronor, vilket motsvarar det skattebortfall som uppkommer för stat och

kommun. Om välfärdsstatens utveckling under de senaste 20 åren minskat produktionsresultatet med 10–14 procent, så uppgår den indirekta kostnaden beräknad på detta sätt till cirka 5–7 procent av bruttonationalprodukten. Om simuleringsmodellen används så att hänsyn också tas till ändrade kapitalskatter och alla typer av återverkningar, så uppgår den indirekta kostnaden i stället till 9 procent av BNP när simuleringen baseras på estimerade arbetsutbudselasticiteter för USA och England samt till 10 procent av BNP när simuleringen baseras på Blomquists skattningar för Sverige.

Dessa resultat måste dock tolkas med stor försiktighet. Det råder stor osäkerhet om hur den effektiva arbetstiden faktiskt påverkats. Det är inte självklart att den ökade obeskattade tiden skall värderas till nettolönen; alla kan ju inte välja sin arbetstid och förändringar av arbetstiden kan ge upphov till olika typer av ytterligare samhällsekoniskt relevanta indirekta effekter. Resultaten i simuleringsmodellen beror därtill på ytterligare osäkra antaganden bl a om att avkastningskravet på investeringar bestäms av den internationella kapitalmarknaden.

Slutsatsen blir att utbyggnaden av välfärdsstaten av allt att döma givit upphov till betydande indirekta kostnader i form av lägre materiell standard. Dessa kostnader kan då jämföras med de avsedda effekter som har uppnåtts i form av inkomstutjämning och ökad jämställdhet.¹⁰ Även dessa effekter är mycket svåra att beräkna. Därtill beror givetvis en slutlig utvärdering på politiska värderingar avseende målet om högt produktionsresultat till låg resurskostnad jämfört med fördelningspolitiska och andra mål. Vad som kan sägas är dock att den svenska välfärdsmodellen tycks vara förenad med betydande materiella kostnader.

Framtiden

En utveckling av offentlig sektor utöver den nivå som etablerats i Sverige är förhållandevis resurskrävande, eftersom en hög skattenivå innebär extra höga samhällsekoniska kostnader för yt-

terligare skatteintäkter. Som diskuterades i 1985 års SNS-rapport visar befintliga studier att t ex en höjning av kommunalskatten, som används för att öka transfereringarna, kan ge upphov till indirekta samhällsekoniska kostnader på två kronor när skatteintäkterna ökar med en krona. Andra skatter, som t ex mervärdesskatten, beräknas ge upphov till lägre indirekta kostnader men ger å andra sidan mindre attraktiva fördelningspolitiska effekter. Enligt dessa studier har Sverige därför nått skattetakets i meningen att ytterligare öknings av skattefinansierade transfereringar innebär mycket höga indirekta kostnader eller mindre önskvärda fördelningspolitiska effekter. I detta perspektiv kan en ytterligare expansion av offentlig sektor motiveras endast vid en förhållandevis hög värdering av befintliga och framtida utgifter.

Diskussionen ovan ger också en viss uppfattning om storleksordningen på de välfärdsvinster som skulle kunna uppnås genom skattereformer av den typ som föreslagits av en expertgrupp inom SACO/SR och i 1986 års konjunkturrapport från SNS. Båda dessa reformer innebär att skattebasen breddas samt att inkomstskatten görs mer fördelningspolitiskt träffsäker bl a genom en mer likformig behandling av olika typer av inkomster. Dessa åtgärder möjliggör en sänkning av marginaleffekterna utan att reformen som helhet ökar inkomstskillnaderna efter skatt. Om marginaleffekten för arbetsinkomster därigenom skulle kunna sänkas med en tredjedel av ökningen från 1965 till 1984, dvs med 5 procentenheter, så indikerar beräkningarna ovan att detta skulle kunna minska skatternas indirekta kostnader med i storleksordningen 2–3 procent av BNP. Enligt simuleringsmodellen skulle en isolerad sänkning av marginaleffekten för arbetsinkomster med 5 procentenheter öka arbetsutbudet och BNP med 6–7 procent, medan skatternas indirekta kostnader skulle minska med cirka 3 procent av BNP. Därtill skulle den föreslagna mer neutrala kapitalbeskattningen minska snedvridningarna mellan olika typer av investeringar, vilket ytterligare skulle minska skattesystemets indirekta kostnader.

4 Lönebildning och arbetsmarknad

I fråga om lönebildningen innehåller Brookingsrapporten dels en analys av lönerelationernas betydelse, dels också en analys av den aggregerade lönenivåns betydelse och bestämningssfaktorer. Vi ska diskutera dessa båda frågor var för sig.

Lönerelationerna

Brookingsrapporten konstaterar att vår lönestruktur är internationellt sett extremt sammanpressad, och att den solidariska lönepolitiken över tiden förändrats från den ursprungliga principen om "lika lön för lika arbete" till en allt mer påtaglig strävan efter allmän löneutjämning. Rapportens slutsats är att en viss ökning av lönespridningen bör komma till stånd. Detta grundas på en analys av löneutjämnings kostnader och på uppfattningen att en sammanpressning av lönestrukturen är en ineffektiv metod att utjämna livsinkomsterna mellan individer: empiriska forskningsresultat återopas som visar på stor instabilitet över tiden i individernas placering i lönefördelningen (jfr tabell 3.2 i Brookingsstudien).

Rekommendationen om mer marknadskonforma lönerelationer betonas emellertid inte särskilt kraftigt. Detta sammanhänger med rapportens allmänna bedömning att löneutjämnings kostnader är begränsade. Vi delar inte den uppfattningen. Det kan därför finnas skäl att påminna om de negativa effekter som en allmän löneutjämning kan ge.

- 1) Höga relativlönerna för lågproduktiv arbetskraft – i första hand ungdomar – bidrar till att stänga dessa ute från den reguljära arbetsmarknaden.
- 2) Låga relativlönerna för utbildad arbetskraft kan ge otillräckliga incitament för utbildning.
- 3) Lönerelationerna tillåts inte ge signaler om

efterfråge- respektive utbudsöverskott på arbetsmarknaden och därmed skapa incitament till rörlighet mellan regioner, sektorer och företag.

- 4) Långtgående försök till löneutjämning i de centrala avtalen kan leda till att den allmänna lönestegringstakten drivs upp via den lokala löneglidningen.
- 5) En flat löneprofil inom företagen gör "karriärstegen" mindre branta och skapar därmed mindre incitament för en hög produktivitet.
- 6) En brant ålders-löneprofil är ett alternativ till en kostsam "screening" av arbetssökande: om nyanställd arbetskraft betalas *under* medan äldre betalas *över* värdet av sin gränsprodukt, kommer i första hand den arbetskraft som motsvarar arbetsgivarens krav – och därför kan väntas göra normal karriär – att söka sig till det enskilda företaget. Finns inte en sådan lönespridning, tvingas i stället arbetsgivarna lägga ner mer resurser på "screening" och benägenheten att nyanställa blir mindre.¹
- 7) Icke marknadskonforma löner i den offentliga sektorn kan leda till en skev fördelning av arbetskraften mellan privat och offentlig sektor.

Brookingsrapporten diskuterar i första hand effekterna 1)–4). Störst vikt fästs vid ungdomsarbetslösheten, där man mot bakgrund av vedertagna internationella forskningsresultat slår fast att denna i hög grad är ett löneproblem. Av särskilt värde är att man pekar på att höga relativlönerna för ungdomar mycket väl kan påverka deras livsinkomster negativt: om höga lönekrav leder till att ungdomar går miste om tidig yrkeserfarenhet, kommer förmodligen den framtida inkomsten att påverkas negativt.

Vi delar bedömningen att sysselsättningsproblemen för ungdomar troligen är den allvarligaste snedvridningen som löneutjämnningen ger upphov

till. Kostnaderna i form av förlorat humankapital och sociala problem är sannolikt mycket stora. Detta är bakgrunden till vårt förslag i 1986 års konjunkturrådsrapport; att i utbyte mot avtalade lönesänkningar för ungdomar avskaffa ATP-avgiften för dessa – eftersom pensionsförmånerna normalt inte påverkas av de första årens sysselsättning, fungerar ATP-avgiften för ungdomar som en ren skatt på ungdomssysselsättningen. Utvecklingen rör sig emellertid inte i denna riktning. Tvärtom innebar ju särskilt PTK-avtalet för 1986/1987 höjningar av de relativa ungdomslönerna, vilket är förvånande och beklagansvärt mot bakgrund av den debatt som förts.

Brokingsrapporten betonar också riskerna för att den allmänna lönestegringstakten ska spådas på av försök till löneutjämning. Däremot läggs ingen större vikt vid punkterna 2) och 3). Vad beträffar lönernas koppling till utbildningsnivå, konstateras att en likartad sänkning av relativlönerna för utbildad arbetskraft skett i USA även om löneskillnaderna fortfarande är större där. Mot den bakgrunden är det mycket möjligt att de sänkta relativlönerna för högtbildad arbetskraft i Sverige snarare speglar det ökade utbudet än fackliga utjämningssträvanden. Dock konstateras att den fackliga lönepolitiken med all sannolikhet bidragit till bristen på yrkesutbildade arbetare.

I fråga om arbetskraftens rörlighet är rapporten skeptisk till att reducerade löneskillnader skulle ha minskat rörligheten. Man ser det snarast som om en form av rörlighet ersatts med en annan: i stället för en "frivillig" som grundar sig på incitament via löneskillnader har vi fått en "ofrivillig" som styrs av skillnader i arbetsmarknadsläget. Det är möjligt att denna bedömning är riktig även om vi i 1986 års konjunkturrådsrapport pekade på empiriska forskningsresultat som tyder på att den inte är det. Huvudkritiken mot den solidariska lönepolitiken är emellertid att omflyttning av arbetskraft i så fall förutsätter viss strukturarbetslöshet och därmed också leder till produktionsförluster. Till detta kommer den välfärdsförlust som ligger i att vissa arbetstagare *tvingas* flytta i stället för att de mest flyttningsbenägna själva *väljer* att göra det. Dessa välfärdsförluster bör enligt vår mening väga tungt vid en

utvärdering av den solidariska lönepolitiken.

Vi tror också att effekterna på karriärvilja, rekryteringskostnader och arbetskraftens fördelning mellan privat och offentlig sektor, som endast berörs flyktigt i Brookingsrapporten, kan vara av stor betydelse. Kunskaperna om faktorerna bakom produktivitetstillväxten är visserligen mycket ofullständiga, men bevisbördan bör rimligen läggas på den som hävdar att viljan till ansträngningar i arbetet *inte* påverkas av möjligheterna till inkomstökningar. Det faktum att vakanstiderna vid given arbetslöshet tycks ha förlängts kan möjligen tala för att effekten av en flack ålders-löneprofil på rekryteringskostnaderna är av betydelse.² Slutligen är stora problem förknippade med den s k "dubbla obalansen" inom offentlig sektor: låga relativlöner för högtbildade och höga relativlöner för de lägre utbildade. De tydligaste effekterna av detta är den kompetensavtappning som sker från den offentliga sektorn: exempel är dataexperter, flygvapenpiloter, skatteexperter, forskare och högre chefer. Men också de höga relativlönerna för arbetare och lägre tjänstemän är ett problem, eftersom de bidrar till bristen på yrkesutbildad arbetskraft i den privata sektorn.

Det finns en stor risk att man underskattar de negativa effekterna av löneutjämningen på grund av svårigheterna att kvantifiera dessa. Till någon del beror detta på otillräcklig forskning på området. Men framför allt beror det på att det *är* metodologiskt betydligt svårare att komma åt dessa mikroekonomiska kostnader än de makroekonomiska effekterna av en viss efterfrågepolitik eller av aggregerade löneökningar. Lönespridningen kan mätas i många olika dimensioner, som var och en är relevant från sin utgångspunkt. Ofta kan det vara fråga om betydande tidseftersläpningar som när valet av utbildning eller arbetsmoralen påverkas av de ekonomiska incitamenten. Detsamma gäller effekterna av försämrad effektivitet i den offentliga sektorn, där dessutom mätproblemen är svåra. Hur får vi tillförlitliga mått på välfärdseffekterna av sämre forskning, mer godtycklig skatteförvaltning, sämre kvalitet i barntillsynen eller (i fredstid) ett sämre fungerande flygvapen? De *kortsiktiga* väl-

färdseffekterna av en överflyttning av arbetskraft till den privata sektorn framstår förmodligen ofta som positiva.

Som allmän slutsats vill vi hävda att Brookingsrapporten delvis faller i fällan att fokusera uppmärksamheten på framför allt de makroekonomiska problemen, därför att de är lättare att kvantifiera än de mikroekonomiska. Enligt vår mening är välfärdsförlusterna till följd av den allmänna löneutjämningen väsentligt större än vad rapporten ger intryck av. Vi vill därför lägga ännu större vikt än Brookingsgruppen vid rekommendationen om att den solidariska lönepolitiken bör omprövas. Vi delar dock Brookingsgruppens uppfattning att den solidariska lönepolitiken bör tas under omprövning *även* om dess effektivitetskostnader skulle visa sig vara förhållandevis små. Lönepolitikens fördelningsmässiga vinster är nämligen – som rapporten visar – mycket begränsade till följd av löntagarnas rörlighet mellan olika lönepositioner.

Kostnadsutvecklingen

Vad gäller kostnadsutvecklingen identifierar Brookingsrapporten som ett grundproblem att denna under de senaste åren tenderat att ligga drygt två procent över ett vägt genomsnitt av konkurrentländernas. Liksom tidigare konjunkturrådsrapporter diskuterar Brookingsrapporten två huvudförklaringar till detta.

Den första är att en ackommoderande ekonomisk politik reducerat kostnaderna av för höga löneökningar för såväl löntagare som arbetsgivare och därmed försvagat incitamenten till återhållsamhet i löneutvecklingen. Den andra förklaringen betonar den ökade konkurrensen mellan löntagarorganisationerna som blivit en följd av framför allt den växande betydelsen för de offentliganställdas organisationer men också i viss mån av de privata tjänstemannagruppernas tillväxt.

Huvudvikten i Brookingsrapporten läggs vid den senare förklaringen, medan vi ser de två förklaringarna mer som komplement till varandra. Vi menar att den löneutveckling som blir resultatet av den ökade konkurrensen mellan lönta-

garorganisationerna inte kan ses som en självständig faktor utan att den i hög grad sammanhänger med ackommodationspolitiken. I den mån ackommoderande efterfrågeökningar leder till löneökningar, sker detta i en process där löneökningarna för olika grupper förstärker varandra i en traditionell löne-löne-spiral. Man bör vänta sig särskilt starka lönestegringsimpulser i de sektor, där ackommodations tendenserna varit starkast, dvs i den offentliga sektorn med mycket liten lönekänslighet för sysselsättningen. Vidare påverkas incitamenten för organisationerna att försöka nå fram till samarbetslösningar av den allmänna ekonomiska politikens utformning: i den mån de negativa effekterna av alltför höga löneökningar undanröjs genom en ackommoderande politik, finns mindre anledning för organisationerna att försöka hålla nere den allmänna lönenivån genom en bred samordning av avtalsrörelsen.³

Brookingsrapporten argumenterar för att löneglidningen skulle vara ett större problem än de avtalsmässiga löneökningarna. Man vill därför i första hand koncentrera uppmärksamheten på att få ned löneglidningen och i rapporten diskuteras möjligheten av en sk TIP (Tax-based Incomes Policy) riktad mot löneglidningen, dvs en straffbeskattning av löneökningar över den avtalsmässiga ramen. Vi är skeptiska mot förslaget av två skäl. För det första räknar sannolikt organisationerna in förväntad löneglidning för sina medlemmar när de formulerar sina lönekrav, och i så fall bör man vänta sig att lägre löneglidning i stället leder till högre avtalsmässiga löneökningar. För det andra utgör löneglidningen det starkaste marknadsmässiga inslaget i lönebildningen. Mot bakgrund av den tidigare diskussionen om behovet av ökad löneflexibilitet menar vi, att det i dagens läge vore oklokt att försvaga just detta inslag i lönebildningen.

På flera håll i Brookingsrapporten läggs stor vikt vid behovet av ett starkt arbetsgivar motstånd i den offentliga sektorn. Konjunkturrådet har också hävdat att detta är önskvärt. Mot bakgrund av de svenska erfarenheterna tror vi dock att Brookingsgruppen är alltför optimistisk när den ger intrycket att det räcker med uppmaningar på

detta område. Grundproblemet är svårigheterna för politikerna att hålla ut vid långvariga konflikter som rubbar den offentliga servicen. Det är inte säkert att 1986 års avtalsrörelse inneburit någon väsentlig förändring i detta avseende: trots allt är resultatet av löneökningarna på det offentliga området av storleksordningen 9 procent för 1986 och minst 6 procent för 1987, även om den här gången förtjänstutvecklingsgarantier kunnat undvikas.

Som diskuterats i tidigare konjunkturrådsrapporter, tror vi att en förutsättning för en varaktigt motståndskraftig arbetsgivare på den offentliga

sidan kan vara en decentralisering av förhandlingarna, så att varje avtalsförhandling kommer att inbegripa endast en mindre del av väljarkåren: det är förmodligen i längden omöjligt för en regering att uppträda som en stark arbetsgivarpart när den i "en klump" förhandlar med nära en fjärdedel av väljarkåren. En sådan decentralisering skulle enligt vår mening kunna kombineras med strikta nominella utgiftsramar – "cash limits" – så att de förhandlande offentliga arbetsgivarna får ett mer direkt intresse av att hålla tillbaka löneökningarna och därmed bevara volymen på den egna verksamheten.

5 Stabiliseringspolitiska handlingsalternativ

Analysen i Brookingsrapporten leder fram till en utvärdering av olika stabiliseringspolitiska handlingsalternativ. Utgångspunkten är att vi kunnat köpa oss tid genom devalveringarna och sedan också fått hjälp av det senaste årets oljepris- och räntefall, men att den högre inflationstakten än i vår omvärld obönhörligen kommer att tvinga oss till ett val mellan olika ekonomisk-politiska mål. Det är en av rapportens huvudförtjänster att detta val diskuteras så explicit.

Grovt talat skiljer Brookingsgruppen mellan fyra olika ekonomisk-politiska alternativ.

- 1) En ackommoderande penning- och växelkurspolitik i kombination med en stram finanspolitik.
- 2) En icke-ackommoderande penningpolitik i kombination med en rörlig växelkurs.
- 3) En icke-ackommoderande finanspolitik i kombination med en fast växelkurs.
- 4) En ackommoderande finanspolitik i kombination med en fast växelkurs.

Brookingsgruppen rangordnar alternativen i den ordning som angivits ovan. Vår rangordning är i stället 3), 1), 2) och 4). Vi ska närmare utveckla resonemangen bakom dessa ställningstaganden.

Vi är överens om att alternativet med en ackommoderande finanspolitik i kombination med en fast växelkurs är det sämsta alternativet. Detta alternativ skulle representera en fortsättning av 70-talspolitiken, där höga reallöner ackommoderades genom en finanspolitisk expansion och resultatet blev en kraftig kontraktion av K-sektorn i kombination med en tillväxt av den offentliga sektorn och budget- respektive bytesbalansunderskott. Överföringen av resurser från privat till offentlig sektor innebar enligt vår mening svåra effektivitetsförluster och underskotten en in-

komstöverföring till oss från kommande generationer som endast kan drivas till en viss punkt innan den internationella kreditvärdigheten sätter bestämda gränser. Till detta kom de ytterligare negativa effekterna på investeringar och tillväxt av att budgetunderskottens finansiering och försvaret av den fasta växelkursen krävde en hög räntenivå.

Vår uppfattning avviker från Brookingsrapporten framför allt när det gäller synen på en ackommoderande penning- och växelkurspolitik. Gruppens rekommendationer om en sådan politik tar sin utgångspunkt i omsorgen om K-sektorns internationella konkurrenskraft. Till skillnad från en finanspolitisk ackommodation syftar en sådan politik till att hålla reallönerna nere genom att eliminera effekterna på dessa av höga nominella löneökningar. Meningen är att en lättare penningpolitik härigenom också skall möjliggöras. Tron på att en sådan ackommodationspolitik ska bli framgångsrik grundas på observationen att penninglöneökningarna i den svenska ekonomin legat på en relativt konstant nivå sedan 1974–1976 trots devalveringarna, och att skattade löneekvationer visar att löneökningarna vid givet arbetsmarknadsläge endast delvis kompenserar löntagarna för prisökningarna.¹ Dessutom menar Brookingsgruppen att en växelkurspolitik som devalverar bort reallöneökningarna av alltför höga nominella löneökningar snarast bör skapa incitament för låga nominallöneökningar i en ekonomi med centraliserade förhandlingar.

Vi är skeptiska till Brookingsrapportens rekommendationer på denna punkt av flera skäl. För det första är det tveksamt i vilken grad man kan basera slutsatser om effekterna av framtida devalveringar på tidigare historiska samband. Till en del var förmodligen de höga reallöneökningar-

na vid 1970-talets mitt en "olyckshändelse" till följd av fellsagna förväntningar om den internationella prisutvecklingen: det är i så fall knappast förvånande att de efterföljande devalveringarna inte utlöst kompenserande löneökningar i den mån som de endast återställde den tidigare eftersträlvade reallönenivån. Man bör också hålla i minnet att tidigare företagna devalveringar i stort sett kunnat genomföras som "översraskningar": om devalveringar blir ett stående inslag i politiken, blir de förväntade och kommer då att påverka löneökningarna på ett helt annat sätt. Senare års forskning om stabiliseringspolitiska regimer har just betonat hur relationen mellan faktiska prisökningar och lönestegringar påverkas av förväntningsbildningen.²

För det andra har vi svårt att förstå argumentet att en ackommoderande växelkurspolitik skulle minska incitamenten till höga nominella löneökningar. Även vid en ackommoderande växelkurspolitik kan det ju finnas vinster av höga nominal-löneökningar för löntagarorganisationerna: om växelkursanpassningarna inte är omedelbara, uppnås temporära reallönevinsten, och möjligheten finns alltid att de blir permanenta om regeringen inte helt vågar devalvera bort dem av omsorg om prisstabilitetsmålet. *Möjligen* skulle det hela kunna fungera på en helt centraliserad arbetsmarknad, men som Brookingsgruppen själv påpekar på flera håll i rapporten kännetecknas inte längre den svenska arbetsmarknaden av sådana förhållanden.

Konkurrensen mellan löntagarorganisationerna om relativlönerna och den ekonomiska politikens inverkan på förväntningsbildningen har varit utgångspunkten för Konjunkturrådets tidigare analys av lönebildningen. Självklart när man anorlunda slutsatser om man väljer att bortse från bägge dessa faktorer.

Frågan om vilken politik som bör föras är emellertid inte bara en fråga om verklighetsuppfattning (hur ekonomin reagerar på olika åtgärder), utan också i hög grad en fråga om hur högt man vill ställa de ekonomisk-politiska ambitionerna. Brookingsgruppens rekommendation innebär de facto att man ger upp prisstabilitetsmålet till förmån för sysselsättnings- och externba-

lansmålen. En anti-inflationspolitik som i *första hand* slår fast att inflationen ska bekämpas med alla medel, samtidigt som man bestämmer sig för att i *efterhand* anpassa sig till den inflation som ändå uppkommer genom en ackommoderande penning- och växelkurspolitik kan aldrig fungera. Den saknar all trovärdighet och aktörerna på arbetsmarknaden kommer givetvis att utgå just från att löneökningarna kommer att ackommoderas.

Vi vill i stället sätta målet högre och försöka uppnå såväl en hög sysselsättning som en dämpning av inflationstakten. Detta är motivet bakom Konjunkturrådets förord för att såväl finans- som penning- och växelkurspolitiken ska vara icke-ackommoderande. Vår utgångspunkt är att möjligheterna att åstadkomma en lägre nivå på *både* inflation och arbetslöshet blir större ju mer *trovärdig* en sådan politik framstår. Brookingsgruppen pekar här på riskerna för att trovärdighet inte kan uppnås utan betydande anpassningskostnader i form av hög arbetslöshet och framhåller därvid erfarenheterna utifrån Europa. Dessa har visat att om arbetslösheten en gång tillåtits stiga kraftigt blir det sedan utomordentligt svårt att bringa ned den igen till sin ursprungliga nivå. Det är därför otvivelaktigt en helt central fråga hur risken för en kraftig ökning av arbetslösheten ska kunna minimeras. Vi delar inte Brookingsgruppens ståndpunkt att en import av den västtyska inflationstakten med nödvändighet skulle innebära att vi också importerade den västtyska arbetslöshetsnivån. Vi vill här peka på åtminstone tre centrala moment i politiken för att inflationsbekämpningen via fast växelkurs inte ska leda till ökad arbetslöshet.

- 1) Inflationsmålen måste sättas realistiskt, så att avvikelser från dem leder till begränsade effekter. En sådan politik av "gradualism" är något helt annat än den "big-bang-strategi" som tillämpats i t ex England, där avvikelserna mellan faktiska lönestegringar och uppställda mål för prisstegringar och penningmängdstillväxt blev mycket stora 1979–1980, då den nya monetaristiska politiken introducerades.³

2) Man bör försöka uppnå trovärdighet för de valda växelkursmålen genom så bred politisk anslutning till dem som möjligt. Trovärdigheten kan också stärkas genom en avskaffad valutareglering som tvingar fram en snabbare anpassning av den inhemska penning- och finanspolitiken till växelkursmålen. Ytterligare metoder att höja trovärdigheten i växelkursmålet, som Konjunkturrådet fört fram, är en anslutning till det europeiska valutasamarbetet inom EMS eller andra institutionella arrangemang som försvårar devalveringar. Självfallet fungerar en sådan politikuppläggning som antiinflationspolitik endast så länge som den internationella inflationen förblir låg. Skulle den öka igen, framstår en revalveringspolitik som nödvändig. Det är naturligtvis riktigt som Brookingsgruppen påpekar att en fast växelkurs sätter oss i händerna på andra länders penningpolitik. Inflationssbekämpningen har dock en så hög prioritet i de stora industriländerna att det knappast finns någon risk att importera en alltför hög inflation via den fasta växelkursen i det medellånga perspektivet.

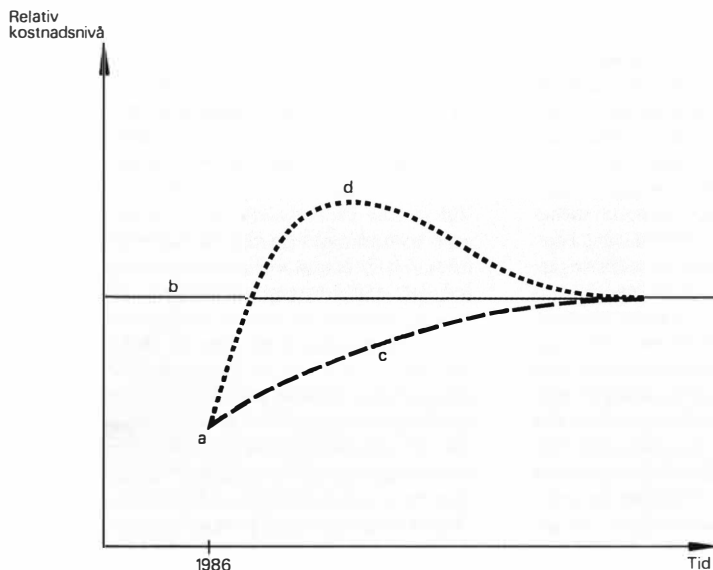
3) I den mån en försämring av arbetsmarknadsläget tvingas fram av strävan att hålla nere inflationen så spelar det en väsentlig roll hur denna arbetslöshet är fördelad. Senare års forskning har betonat skillnaden mellan "insiders" och "outsiders" i lönebildningen.⁴ De förra utgörs av majoriteten av organiserade löntagare som är väletablerade på arbetsmarknaden och därför möter en liten arbetslöshetsrisk. Dessa kan antas utöva det avgörande inflytandet på lönebildningen. "Outsiders" i form av ungdomar som ännu inte vunnit inträde på arbetsmarknaden och långtidarbetslösa kan däremot förväntas spela en mindre roll för lönekraven. En ökad arbetslöshet för "outsiders" har därför förmodligen mycket begränsade dämpande effekter på löneökningarna. En allmänt stram politik är därför väl förenlig med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för de marginella grupperna på arbetsmarknaden. Ska en icke-ackommoderande politik föras, gäller det att undvika den situation som uppstått ute

i Europa, där arbetslöshetsriskerna för dem som *har* arbete knappast ökat, utan endast arbetslöshetsiderna för dem som är *utan* arbete.⁵

Vi har svårt att förstå Brookingsgruppens resonemang att ifall en stram anti-inflationspolitik bör föras, så är en icke-ackommoderande penningpolitik i kombination med en *rörlig* växelkurs att föredra. En sådan politik skulle ge mycket *kraftigare* kontraktiva effekter än den uppläggning vi förordar, eftersom vinstnedpressningen i K-sektorn då skulle förstärkas av en *appreciering* av kronan till följd av den strama penningpolitiken (kostnadsutveckling d i figur 2). Brookingsgruppen tycks mena att en sådan chock-behandling vore det bästa sättet att snabbt och definitivt få ned löneökningstakten till den eftersträlvade nivån. Resonemanget förefaller bygga på det implicita antagandet att endast en faktisk ökning av den öppna arbetslösheten kan få ned löneökningstakten och att det därför är önskvärt att åstadkomma denna arbetslöshet så snabbt och brutalt som möjligt.

Erfarenheterna från England och också från USA, där en stram penningpolitik kombineras med en expansiv finanspolitik, visar dock tydligt på riskerna med denna politikuppläggning.⁶ Enligt vår uppfattning har de svenska erfarenheterna visat att det finns en framförhållning i parternas beräkning av utrymmet och att en fast växelkurs – om den är trovärdig – därför kan styra löneutvecklingen mot lägre kostnadsökningar utan att arbetslösheten behöver stiga. Vi menar att det ligger ett värde i att hålla fast vid en växelkursnorm och de internationella prisstegringarna som bestämningsfaktorer för löneökningarnas "huvudkurs", eftersom detta tänkande sedan EFO-modellens dagar är väl förankrat i den lönepolitiska debatten. Vi menar också att det utomordentliga kostnadsläget efter 1981–82 års devalveringar skapade ett utrymme för "gradualism" när det gällde att nedbringa lönekraven (kostnadsutveckling c i Figur 2). Utvecklingen hittills har inte motbevisat denna tolkning av verkligheten. Men det är inte heller förrän nu som det svenska kostnadsläget närmar sig en

Figur 2. Sveriges relativa kostnadsläge med stram penningpolitik och fast respektive rörlig växelkurs.



a = relativt kostnadsläge i dag

b = balansnivå

c = förutsatt kostnadsutveckling enligt Konjunkturrådets förslag ("gradualism")

d = kostnadsutveckling enligt Brookingsstudiens åtstramningsalternativ.

jämviktsnivå och växelkursnormens trovärdighet börjar utsättas för allvarliga påfrestningar.

Det är av stort värde att Brookingsrapporten just i denna fas av den svenska ekonomisk-politiska utvecklingen så klart kontrasterar olika ekonomisk-politiska alternativ mot varandra och nyktert diskuterar målkonflikterna. Rapporten pekar klart på att vi i längden inte kan undgå obehagliga val mellan olika mål. Vi måste antingen prioritera en klar anti-inflationspolitik (à la SNS

Konjunkturråd) eller – om vi inte är beredda att ta kostnaderna för en sådan – inrätta oss efter en fortsatt inflation. Då måste vi också anpassa växelkurspolitiken, skattereglerna och utgiftsautomatiken på ett sådant sätt att inflationens reala skadeverkningar blir så små som möjligt. Det är en egendomlig hybrid om vi å ena sidan styr mot inflation och nya devalveringar och å den andra väljer ett system för skatter och offentliga utgifter som innebär att inflationen får höga samhällsekonomiska kostnader.

Noter

KAPITEL 1

1. Se sid. 92 i Brookingsstudien. För en utförligare behandling se kapitel 2 i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten.
2. Se särskilt Lucas, R., "Econometric Policy Evaluation: A Critique", i Brunner, K. och A. Meltzer (red): *Theory, Policy, Institutions: Papers from the Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy*, Amsterdam 1976.

KAPITEL 2

1. De finansiella sifferuppgifterna i detta avsnitt bygger på Söderström, H. Tson, "Sectoral Saving and Investment Patterns in 16 OECD Countries 1965-1982", i Boskin, M.J., Flemming, J.S. och S. Gorini (utg) *Private Saving and Public Debt*, Basil Blackwell (forthcoming), finns också som SNS Occasional Paper, februari 1986.
2. Större nedgångar mellan topp och botten visade Danmark, Belgien, Australien och Holland. För de stora OECD-länderna var siffrorna i USA -3,6, Japan -5,4, Canada -5,3, Västtyskland -5,0, Frankrike -6,1, England +0,2. (Den sista siffran är naturligtvis påverkad av Nordsjöoljan.)
3. Myrdal, G., "Höga skatter och låga räntor" i *Studier i ekonomi och historia*, Almqvist & Wiksell, 1944.
4. Se Lundberg, E., *Produktiviteten och räntabiliteten*, SNS 1961, sid 39-42.
5. Detta gäller naturligtvis inte enbart Sverige. För alla OECD-länder kan nedgången i den totala faktorproduktivitetsens ökningstakt ses som resultatet av sämre fungerande faktormarknader, vilket uppenbarades först i samband med de stora relativprisförändringarna till följd av oljechocken 1973. Se Lindbeck, A., "The Recent Slowdown of Productivity Growth", *Economic Journal*, mars 1983.
6. Lika lågt som Sverige låg Danmark, Finland och England. Se Söderström, H. Tson, "Sectoral Saving and Investment Patterns in 16 OECD Countries 1965-1982".
7. Se Calmfors, L., "Sverige och Finland - en jämförelse av stabiliseringspolitiska strategier", *S-E-Bankens Kvartalsskrift* 1983:4.
8. Se tex *Nya spelregler för tillväxt*, Fig 4.1, sid 53.

KAPITEL 3

1. Se Ringen, S., *Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1986:12.

2. Siffrorna nedan om arbetsutbudets utveckling är tagna från Brookingsstudiens kapitel 4.
3. Blomquist, S., "The Effect of Income Taxation on the Labor Supply of Married Men in Sweden", *Journal of Public Economics* 22, 1983, sid 169-197; "Skatter och tillväxt", manuskript, Stockholms universitet, 1986.
4. Hansson, I., och Stuart, C., "Laffer Curves and the Marginal Cost of Public Funds", manuskript, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet, 1982.
5. Hansson, I., "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics* 86, 1984, sid 115-130.
6. För en utförlig presentation av denna metod se den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten, kapitel 6.
7. Se kapitel 4 i Brookingsstudien och kapitel 6 i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten.
8. Se Lindbeck, A., *Hur mycket politik tål ekonomin? Högskautesamhällets problem*, Bonniers, Stockholm, 1986.
9. Se Åberg, Y., *Produktionens och sysselsättningens bestämmelsefaktorer i svensk ekonomi*, DELFA, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm, 1985.
10. Som påpekas i Brookingsrapporten har välfärdsstatens utveckling på många sätt bidragit till att kvinnornas arbetstid ökat medan männens arbetstid minskat.

KAPITEL 4

1. Se tex Flanagan, R.J., *Labor Market Barriers to Economic Growth*, Graduate School of Business, Stanford University, stencil, 1986.
2. Jfr Schager, N.H., *The Replacement of the UV-curve with a New Measure of Hiring Efficiency, IUI*, Working Paper No 149, 1985.
3. Jfr kommentar av Lars Calmfors till kapitel 5 i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten.

KAPITEL 5

1. Detta diskuteras utförligt i den amerikanska upplagan av Brookingsrapporten, kapitel 2.
2. Jfr tex Backus, D. och Driffill, J., *Inflation and Reputation*, *American Economic Review*, vol. 75, 1985, eller Horn, H. och Persson, T., *Exchange Rate Policy, Wage Formation and Credibility*, Seminar Paper No 325, Institutet för internationell ekonomi, 1985.

3. Jfr Buiter, W.H. och Miller, M.H., Monetary Policy and International Competitiveness, *Oxford Economic Papers*, July, 1981.
4. Se t ex Blanchard, O.J. och Summers, L.H., Hysteresis and the European Unemployment Problem, stencil, MIT och NBER, 1986, eller Lindbeck, A. och Snower, D.J., Wage Setting and Insider-Outsider Relations, *American Economic Review*, vol. 76, 1986.
5. Flanagan ibid.
6. Buiter och Miller ibid.

Brookingsrapporten

Sverige var länge känt i resten av världen som ett land som lyckats med konststycket att förena en konkurrenskraftig privat sektor med en jämlikhetsskapande välfärdsstat. Men när den svenska ekonomin försvagades på 1970-talet, kom Sverige istället att betraktas som ett exempel på en ekonomi som stapplade under bördan av alltför stora offentliga åtaganden.

I vilken utsträckning har Sveriges ekonomiska problem orsakats av globala krafter? Hur mycket har viljan att utjämna inkomster och bibehålla full sysselsättning förbättrat eller försämrat produktivitetstillväxten? Har stabiliseringspolitiken haft positiva eller negativa effekter på ekonomin? Lever svenskarna på lånade pengar och uppskjuter de svåra besluten, som ändå förr eller senare måste tas?

Brookingsrapporten – Den svenska ekonomins framtidsutsikter är en bok skriven av en amerikansk forskargrupp. Rapporten söker spåra styrkorna och svagheter i den svenska ekonomin och de alternativ som Sverige möter i slutet av 1980-talet. Författarna, som alla är knutna till Brookings Institution, framför en rad förslag för den framtida utformningen av svensk ekonomisk politik.

SNS Konjunkturråd ger i en avslutande kommentar sin egen syn på Brookingsrapportens analyser och slutsatser.