

Konjunkturrådets rapport 1990

Hans Tson Söderström (utgivare)

I samtidens bakvatten?

Lars Bergman

Anders Björklund

Ulf Jakobsson

Lars Lundberg

Hans Tson Söderström

Konjunkturrådets rapport 1990

Hans Tson Söderström (utgivare)

I samtidens bakvatten?

**Lars Bergman
Anders Björklund
Ulf Jakobsson
Lars Lundberg
Hans Tson Söderström**

Under medverkan av Stefan Sandström

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

SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

(SNS – Center for Business and Policy Studies)

SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.

SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, 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 41 lokalgrupper (varav 8 i utlandet) samt ca 135 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Hans Tson Söderström (utgivare)

Konjunkturrådets rapport 1990

I samtidens bakvatten?

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1990 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Ingvar Bylund

Figurer: Roy Bäckbom

Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1990

ISBN 91-7150-375-7

Innehåll

Förord	5
1 Svensk ekonomi i bakvatten?	6
2 Tillväxtens förutsättningar på 90-talet	13
3 Sverige i världsekonomin	27
4 Hur används arbetskraften?	42
5 Socialförsäkringarna och effektiviteten på arbetsmarknaden	49
6 Hur utnyttjas realkapitalet?	65
7 Energi, miljö och näringslivets struktur	83
8 Internationalisering, tillväxt och strukturomvandling	98
9 Ekonomiska utsikter 1990–91	109
10 En ekonomisk offensiv	122

Författarna

Anders Björklund är professor i nationalekonomi vid Institutet för Social Forskning på Stockholms universitet. Han har tidigare forskat vid Industriens Utredningsinstitut (IUI) med arbetsmarknadspolitik, rörlighet på arbetsmarknaden och arbetslöshetsersättningen som viktigaste områden. Björklund var 1989 rankad på tionde plats bland landets tennisspelare i juniorveteranklassen.

Lars Bergman är professor i nationalekonomi med inriktning på energi och miljö vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning är inriktad på tillämpad mikro- och allmän jämviktsteori samt utveckling av numeriska modeller för utvärdering av omvärldsförändringar, teknisk utveckling och därtill relaterad ekonomisk politik. Bergman har slagit Paul Samuelson i tennis.

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

Ulf Jakobsson är docent i nationalekonomi och chefekonom vid Handelsbanken. Han har tidigare forskat kring skattefrågor vid Lunds universitet och IUI, varit planeringschef vid Finansdepartementet, där han bl. a. ledde arbetet med Långtidsutredningarna, och chefekonom på SAF. Jakobsson har slagit Hans Tson Söderström i tennis i full storm.

Lars Lundberg är docent i nationalekonomi och forskare på IUI, samt adjungerad professor i nationalekonomi vid Umeå universitet. Han forskar om internationell handel, konkurrenskraft, struktumvandling och ekonomisk integration. Lundberg har aldrig hållit i en tennisracket.

Förord

SNS Konjunkturråd framlägger härmed sin rapport för 1990 – den 16:e i ordningen. Liksom tidigare år består rådet av ett antal fristående akademiska ekonomer, som utnyttjar synsätt, metoder och resultat från modern ekonomisk forskning för att belysa aktuella ekonomisk-politiska frågeställningar. Medlemmarna i årets Konjunkturråd presenteras på motstående sida.

Konjunkturrådets rapporter är avsedda att utgöra underlag för inlägg och ställningstaganden i den svenska ekonomisk-politiska debatten. Den bör också kunna tjäna som en orientering i aktuella ekonomiska problem för ekonomistuderande vid landets universitet och högskolor. Inslaget av traditionell konjunkturbedömning är begränsat, även om det aktuella ekonomiska läget alltid tas till utgångspunkt för analysen.

Forskningsunderlag till årets rapport har tagits fram med finansiellt stöd från Tore Browaldhs forskningsstiftelse. Liksom tidigare har fil kand *Stefan Sandström*, SNS, tjänstgjort som rådets sekreterare och skött planläggning och administration av rådets arbete. Många ekonomkolleger har lämnat värdefulla synpunkter på olika kapitelutkast. För de bedömningar och rekommendationer som lämnas i rapporten svarar dock rådet ensamt.

Stockholm i januari 1990

Hans Tson Söderström

1 Svensk ekonomi i bakvatten?

Världsekonomin utvecklas positivt

Titeln på årets rapport från SNS Konjunkturråd är en ordlek – men den är allvarligt menad. Utgångspunkten för vårt arbete har varit att större delen av vår omvärld nu befinner sig i en mycket dynamisk omdaningsfas, som kommer att sätta starka spår under kommande decennier. I flera viktiga avseenden håller grunden nu på att läggas för vad som kan komma att bli en mycket stark ekonomisk utveckling i världsekonomin. Vi pekar i detta kapitel på några viktiga inslag i denna process.

Sverige i bakvattnet?

Det finns enligt vår mening en allvarlig risk för att den svenska ekonomin skall hamna i bakvattnet av denna utveckling. Det finns flera skäl till detta, varav några behandlas i denna rapport. Att hamna i bakvattnet skulle, menar vi, vara en mycket beklaglig situation. Det är visserligen sant att den dynamiska utvecklingen innebär anpassningar och omställningar som på olika sätt kommer att kräva individuella och kollektiva uppoffringar. Men utvecklingens frukter räcker för att med råge kompensera dessa kostnader.

Dyrbart ställa sig vid sidan av

Å andra sidan kan det bli utomordentligt dyrbart att ställa sig vid sidan av utvecklingen. Världsekonomin tillväxtpoler kommer under de närmaste decennierna att dra till sig kapital och kvalificerad arbetskraft med stor kraft. Regioner i periferin kommer att få mycket svårt att hävda sig i denna konkurrens. Risken är stor att dessa regioner kommer att dräneras på kapital och kompetens till stort förfång för den kvarvarande, mindre kvalificerade arbetskraften.

Svenska utvecklingen inte oundviklig!

Våra farhågor i arbetet med denna rapport har varit att Sverige nu riskerar att hamna vid sidan av världsekonomin tillväxtcentra. Konsekvenserna i form av låg tillväxt och allvarliga balansrubbningskänningar känner vi delvis redan av. Men detta är ingen oundviklig utveckling. Genom goda ekonomisk-politiska beslut på ett antal områden – varav några behandlas i denna rapport – kan Sverige återföras till sin rättmätiga plats i den europeiska tillväxtpolen.

Den marknadsekonomiska revolutionen

Under det senaste decenniet har en marknadsekonomisk – man är frestad att säga ”kapitalistisk” – revolution svept fram över stora delar av världsekonomin. På sätt och vis kan man hävda att denna revolution startade i vad som brukar kallas NIC-länderna – de nya industriländerna. Inte minst de fyra länder i Sydostasien som i figur 1.1 betecknas som ”de fyra tigrarna” – Sydkorea, Hongkong, Taiwan och Singapore – visade vägen för en mycket framgångsrik utvecklingsmodell baserad på privat ägande, frihandel och ett minimum av marknadsregleringar.

Under 1980-talet har vi också fått bevittna omläggningar av den ekonomisk-politiska strategin i flera av de stora industriländerna. Omläggningarna har varit förknippade med förändringar i den politiska ledningen: Margaret Thatcher från 1979, Ronald Reagan från 1980, Francois Mitterands nya ekonomiska politik från 1982. Genomgående för omläggningarna är också att de följt på en period av svag ekonomisk utveckling och inneburit en högst kännbar ekonomisk omställning, men ändå varit politiskt framgångsrika.

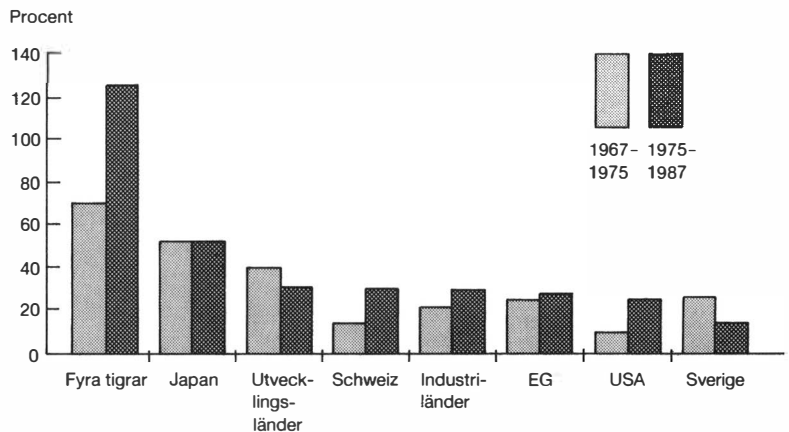
Under 1980-talets sista år har slutligen Östeuropa påbörjat en ekonomisk omprövning, som mänskligt att döma utgör det definitiva sammanbrottet för den planekonomiska modellen. Det är vis-

”De fyra tigrarna” visade vägen

Politikomläggning i väst...

...och i öst

Figur 1.1
Procentuell volymtillväxt i bruttonationalinkomst per person, 1980 års priser och växelkurser.



Anm: Fyra tigrar är Sydkorea, Hongkong (avser BNP), Taiwan (1981 års priser) och Singapore (BNI före terms-of-trade-justering).

Källa: Aktuell Statistik, Näringslivets Ekonomifakta.

serligen sant att omprövningen i de flesta östeuropeiska länder hänger samman med en politisk frigörelse från Sovjetunionen och därmed från en påtvingad ekonomisk modell. Men ursprunget till denna frigörelse står ändå att finna i interna ekonomiska reformer i Sovjet (liksom sannolikt även i Kina) – reformer som drivits fram av det planekonomiska systemets alltmer uppenbara misslyckande.

Självklart tar sig den marknadsekonomiska/kapitalistiska revolutionen olika uttryck i olika länder och regioner. Men en del gemensamma drag finns dock i det pågående reformarbetet. Tre inslag utgör kärnan i den ekonomiska modell som håller på att ta form:

Kärnan i den marknadsekonomiska revolutionen:

Privat ägande

Privat ägande och privat entreprenörskap utgör den första hörnstenen. Statliga och/eller kollektiva initiativ på företagandets område avvisas. Den offentliga sektorns roll i den ekonomiska utvecklingen begränsas. Statliga företag privatiseras och offentlig egendom säljs ut på marknaden.

Väl fungerande marknader

Väl fungerande marknader är ett andra viktigt inslag i den ekonomisk-politiska strategin. Detta gäller inte bara varu- och tjänstemarknaderna utan även finansmarknaderna och arbetsmarknaden. Viktiga led i strategin är avreglering på dessa marknader samt skattereformer som minskar skattekilarna och förbättrar prissystemets informationsinnehåll. En minskad omfattning av den offentliga sektorn leder till lägre skattetryck. För att marknaderna skall kunna fungera bättre ändras också den stabiliseringspolitiska strategin i syfte att i första hand bekämpa inflationen. Ambitionen att bedriva en konjunkturpolitisk "fine tuning" överges till förmån för förutsebarhet och stabila spelregler.

Internationell integration

Internationell integration är ett tredje viktigt inslag i processen. Genom de pågående GATT-förhandlingarna utvidgas frihandelsambitionerna till nya områden som jordbruksvaror, tjänster och immateriella rättigheter. Friare faktorrörelser över gränserna är också ett viktigt inslag. Det gäller i första hand kapital men också arbetskraft inom begränsade regioner. Parallellt härmed pågår en internationell harmonisering av skattesystem, lagar och förordningar, tekniska och ekonomiska standarder och konventioner. Det regionala samarbetet stärks, främst inom Europa men också i Nordamerika och i Stilla Havsregionen. Även det socialpolitiska arbetet internationaliseras, som i EG:s "sociala dimension".

*De sociala skyddsnäten
svagare*

*Social utslagning till
stora kostnader*

*Kapitalism med mänsk-
ligt ansikte*

*Sverige ett föregångs-
land, . . .*

Den marknadsekonomiska revolutionen har varit oblodig, men den har ändå skördat sina offer. De sociala skyddsnäten har blivit svagare som ett resultat av begränsningen av den offentliga sektorns omfattning. Framför allt har satsningen på inflationsbekämpning inneburit arbetslöshet av en omfattning och varaktighet som västvärlden inte upplevt sedan 1930-talet. Långtidsarbetslösheten i kombination med begränsningen i de socialpolitiska ambitionerna har inneburit en social utslagning, som kommer att medföra stora individuella och samhällsekonomiska kostnader under lång tid framöver.

Ändå är det påfallande vilken politisk styrka som ligger i de nya tänkesätten. Den marknadsekonomiska revolutionen är idag inte enbart ett resultat av frustration över tidigare ekonomiska misslyckanden och löftesrika politiska locktoner. Den har i upprepade val fått väljarnas förtroende även efter det att dess ibland höga sociala kostnader blivit verklighet. Den har framtvingat en ideologisk helomvändning i östblocket.

Tillväxtsiffrorna (figur 1.1) talar sitt eget tydliga språk. Välfärdsstaten och de planekonomiska experimenten har förlorat sin politiska attraktionskraft. Den utmaning som de ledande länderna i öst och väst tar sig an inför 1990-talet är att bygga en kapitalism med ett mänskligt ansikte.

Sveriges väg

Vårt land har under tidigare epoker varit ett föregångsland vad gäller internationalism och tillämpning av nya ekonomiska tänkesätt. De svenska storföretagen lämnade tidigt hemmabasen och var bland de första att dra fördel av världsmarknadernas storlek och de olika ländernas skilda produktionsförutsättningar. Sverige har varit pådrivande i det internationella ekonomiska och politiska samarbetet, och svenskar har spelat en stor roll i uppbyggnaden och utvecklingen av olika internationella organisationer. "Keynesianska" tänkesätt började tillämpas i Sverige ett halvt decennium före publiceringen av "General Theory" (Myrdal, Ohlin och Wigforss var föregångsmän). "Den svenska modellen" blev en internationell förebild under 1950- och 1960-talen. Den ekonomiska rationaliteten och beredskapen till omprövning utan ideologiska skygglappar har

varit påfallande.

*...men numera en sen-
kommen efterföljare*

Idag är situationen annorlunda. I den marknadsekonomiska revolution som beskrivits ovan har Sverige i vissa fall varit en senkommen och halvhjärtad efterföljare. Exempel på detta är skatte-
reformen, där en mycket genomgripande och välbehövlig omstruk-
turering av vårt skattesystem sent omsider lanserats under den poli-
tiska täckmanteln "marginalskattesänkning med låginkomstpro-
fil". Exempel är också effektivisering och omstrukturering av den
offentliga sektorn, där en vältalig och nu tämligen långvarig retorik
i finansplanerna uppvägs av en nästan total avsaknad av substan-
tiella konkreta åtgärder. En oförändrad omfattning av de offentliga
utgifterna sätter nu bestämda gränser för minskningen av skatteki-
larnas storlek.

*Egna särpräglade lös-
ningar*

I andra fall har Sverige valt en helt egen väg. Det gäller det
europeiska samarbetet, där Sverige valt den passiva linjen att ensi-
digt anpassa sig till förändringarna i EG utan att kunna medverka i
flertalet av de organ där besluten fattas. Det gäller miljön, där
Sverige som ensamt land fattat drakoniska beslut om kostsamma
miljöpolitiska åtgärder, som endast mycket marginellt kan påverka
vår egen och andras miljö. Det gäller energin, där vi som enda land
i världen valt att avbryta driften vid fullt funktionsdugliga och i
internationell jämförelse mycket effektiva och säkra kraftverk. Det
gäller de snabbt framväxande finansmarknaderna, där vi oombed-
da hjälpt våra konkurrenter på traven i kampen om att bli centrum
för värdepappershandeln genom att mycket beslutsamt driva bort
den från Stockholm. Det gäller stabiliseringspolitikens upplägg-
ning, där vi anger oss kunna upprätthålla fast växelkurs trots den
betydligt högre inflationstakt som ett extremt högt efterfrågetryck
skapar.

*Farligt odla osårbar-
hetsmyt*

Konjunkturrådet vill minst av allt kasta yxan i sjön och försjunka
i defeatism om den svenska ekonomiska politikens möjligheter.
Men det vore enligt vår mening lika farligt att odla en osårbarhets-
myt, baserad i de senaste årens ekonomisk-politiska framgångar,
där vi invaggas i förhoppningen att samtidigt kunna klara en högre
ambitionsnivå än omvärldens på flera olika områden utan att detta
har några kostnader i andra avseenden. Vi menar att de beslut som
skall fattas i den ekonomiska politiken under kommande år måste
baseras på en realistisk analys av våra faktiska möjligheter och av
de målkonflikter som med nödvändighet måste lösas.

Årets rapport

De ovan beskrivna tendenserna har utgjort utgångspunkter för uppläggningsen av årets rapport från SNS Konjunkturråd. Vi har velat granska förutsättningarna för svensk ekonomisk tillväxt under det kommande decenniet genom att göra en översiktlig inventering av vårt lands produktiva resurser och – framför allt – hur vi hushållar med dessa resurser. På punkt efter punkt söker vi visa hur en effektivare resursanvändning kan skapa en högre nivå på välfärden. Och vårt framgångsmått i detta avseende är *inte* en maximering av arbetsinsatser och fysiskt produktionsresultat. Tvärtom förutsätter effektivitet att resurserna utnyttjas på ett sådant sätt att uppoffringen blir så liten som möjligt för att åstadkomma en given mängd av de varor, tjänster, miljövärden etc., som tillsammans konstituerar vår välfärd.

Hur hushållar vi med resurserna?

Historiskt perspektiv

Vi inleder i *kapitel 2* med att granska förutsättningarna för svensk ekonomisk tillväxt i ett historiskt perspektiv. Hur kunde Sverige under mer än ett halvsekel ligga i toppen på den internationella tillväxtligan, och hur kan det komma sig att vi under de senaste två decennierna halkat ned mot botten? Har detta varit en oundviklig utveckling och vilka faktorer är avgörande för vår tillväxt under det kommande årtiondet? I *kapitel 3* behandlas sedan de internationella förutsättningarna för Sveriges framtida ekonomiska utveckling. Här diskuteras de nya tendenserna i den internationella arbetsfördelningen och den sannolika utvecklingen av de internationella handelsmönstren under 1990-talet. Tillsammans är dessa två kapitel avsedda att ge en någorlunda fyllig bakgrundsteckning av den svenska ekonomins utvecklingsförutsättningar under 1900-talets sista decennium.

Internationellt perspektiv

Arbetskraft

De följande fyra kapitlen ägnas alla åt utnyttjandet av de produktionsresurser på vilka tillväxt och välbstånd bygger: arbetskraft, kapital och naturresurser. *Kapitel 4* ger inledningsvis en summarisk överblick över faktisk och potentiell tillgång på arbetskraft och pekar på några källor till ökat utbud genom förbättrad effektivitet på arbetsmarknaden. I *kapitel 5* analyseras sedan ett speciellt effektivitetsproblem på arbetsmarknaden. Där hävdas att tre av våra tyngsta socialförsäkringar genom sin konstruktion systematiskt subventionerar sådan användning av arbetskraften som skapar sjukdom, olycksfall och arbetslöshet. Genom bättre konstruktioner

Socialförsäkringar

av dessa försäkringar skulle subventionerna elimineras och arbetskraften i ökad utsträckning sysselsättas i arbeten som hade mindre inslag av sådana risker.

Realkapital

I debatten om tillväxt betonas ofta investeringarnas roll. *Kapitel 6* tar ett annorlunda grepp på denna fråga och driver tesen att ett mer effektivt utnyttjande av det realkapital som redan finns i den svenska ekonomin skulle kunna undanröja behovet av en del nyinvesteringar. I *kapitel 7* granskas slutligen hushållningen med våra naturresurser, framför allt energi- och miljöresurserna. I kapitlet görs ett försök att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av de energi- och miljöpolitiska beslut som fattats av Sveriges riksdag och jämföra de beräknade kostnaderna med värdet av de miljöförbättringar som kan uppnås.

Naturresurser

Sveriges plats i en internationell arbetsfördelning

Rapportens tre sista kapitel är inriktade på Sveriges ekonomiska utveckling under de kommande åren. Först, i *kapitel 8*, behandlas den mer långsiktiga frågan om Sveriges plats i en internationell arbetsfördelning som är stadd i snabb förändring. I *kapitel 9* granskas därefter de ekonomiska utsikterna för de närmaste två åren, internationellt och specifikt för Sverige. Den annalkande kostnads-krisen står här i centrum för diskussionen.

Konjunktur

En ekonomisk offensiv!

Slutligen drar vi samman trådarna i vår analys i *kapitel 10* under rubriken "En ekonomisk offensiv". Vi menar att en nulägesbedömning av den svenska ekonomins inneboende tendenser och framtidsutsikter måste bli tämligen pessimistisk, vilket också återspeglas i rapportens titel. Men vi menar också att analyserna i denna rapport pekat på stora möjligheter till förbättringar om bara lägets allvar inses och tas till utgångspunkt för ett offensivt handlingsprogram. I denna bemärkelse kan det vara ett konstruktivt bidrag att måla fan på väggen. Men vår rapport syftar inte bara till att vara en väckarklocka. Den vill också visa på vägar till en bättre fungerande ekonomi med ett högre framtida välstånd.

2 Tillväxtens förutsättningar på 90-talet

Under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet uppvisade industriländerna en mycket hög ekonomisk tillväxt. Högst var tillväxten i Västeuropa och i synnerhet i Japan medan den var något lägre i USA. Allmänhet, ekonomer och politiker kom att betrakta de höga tillväxttalen som ett normaltillstånd för ekonomin. Därför blev anpassningsproblemen mycket stora när förutsättningarna under 1970-talet ändrades och industriländerna gick in i en lägre tillväxtfas. Bland ekonomer sågs också till en början 1970-talets stagnationsekonomi som en tillfällig avvikelse från efterkrigstidens stadiga tillväxttrend. En analys i denna riktning gjordes i den uppmärksammade s.k. McCracken-rapporten, vilken pekade på ett antal politiska missgrepp som orsak till 1970-talets stagnation.

70-talet en avvikelse?

Ihärdigheten i 1970-talets stagnationskris medförde att en annan typ av analys började växa fram. Det var nu som 1960-talets tillväxt betraktades som unik, medan 1970-talets tillväxtmönster i ett längre historiskt perspektiv mera framstod som ett normaltillstånd. Denna föreställning har emellertid i sin tur rubbats av den mycket långa konjunkturuppgången i industriländerna som pågått sedan 1982. Denna har fått många bedömare att börja tala om att världsekonomin nu står inför eller redan är uppe i en ny lång tillväxtfas av 1960-talstyp. Vi skall i detta kapitel diskutera vilket fog en sådan föreställning kan ha.

80- och 90-talen som 60-talet?

Den optimism man kan känna när det gäller världsekonomin tillväxtutsikter är inte lika naturlig när det gäller Sverige. Skälet till detta är att den svenska tillväxten under de senaste decennierna varit låg i ett internationellt perspektiv och att särskilt produktivitetstillväxten förblivit låg under 1980-talets kraftiga konjunkturuppsving.

I ett längre tidsperspektiv har industriländerna, inklusive Sverige, uppvisat mycket kraftiga variationer i ekonomisk tillväxt. En analys av orsakerna till dessa förändringar underlättar en bedömning av tillväxten under det kommande decenniet. Vi skall därför i detta kapitel först studera internationell och svensk tillväxt i ett

hundraårsperspektiv. Därefter går vi in på industriländernas tillväxt under 1990-talet. Detta leder fram till en bedömning av tillväxtutsikterna för den svenska ekonomin.

Produktionsfaktorerna och tillväxten

Produktionsfaktorer

Generellt sett beror takten i den ekonomiska tillväxten på hur stora resurser som sätts in i ekonomin och hur effektivt dessa används och hur väl man i användningen kan utnyttja den tekniska utvecklingen. Produktionen ses som ett resultat av insatser av ett antal *produktionsfaktorer*, nämligen *arbete*, *kapital* och *naturreсурser*. Arbetskraftens kvalitet kan ökas genom utbildning och övning, ibland betraktade som en särskild faktor benämnd *kunskapskapital*.

Ökad insats

En fortgående tillväxt av produktionen kan vara en effekt av att insatsen av någon, några eller alla av dessa produktionsfaktorer växer. Men den kan också vara ett resultat av den *tekniska utvecklingen*, som spelar en självständig roll i den ekonomiska tillväxten. Till detta kommer produktivitetshöjningar som beror på en effektivare användning av givna produktionsfaktorer.

Teknisk utveckling

Effektivare användning

Total faktorproduktivitet

Empiriska studier visar genomgående att bidraget till tillväxten från teknisk utveckling och övriga restfaktorer är betydande. Summan av dessa restfaktors bidrag kallar vi *den totala faktorproduktivitetens ökning*. När man i den ekonomisk-politiska debatten talar om produktivitet avser man dock oftast arbetsproduktiviteten, nämligen kvoten mellan produktionsresultatet och insatsen av arbetskraft. Ökad arbetsproduktivitet är då alltså inte endast resultatet av ökad effektivitet i arbetskraftens användning, utan avspeglar också förändringar i övriga produktionsfaktorer, t.ex. en ökning av kapitalet per sysselsatt. Utöver detta fångas hela effekten av den tekniska utvecklingen upp i arbetsproduktiviteten.

Arbetsproduktivitet

En ökad arbetsproduktivitet kan alltså ha en rad olika orsaker som inte direkt hänger ihop med arbetskraftens effektivitet. För en komplett förklaringsmodell till tillväxtförloppet återstår vidare att förklara varför vi får en variation i faktorinsatserna. Också de stora förändringar som kan observeras i den totala faktorproduktiviteten måste finna sin förklaring i faktorer som *incitamentsstruktur*, *anpassningsförmåga i ekonomin* och *internationell integration*. En del

av dessa faktorer diskuterades i Konjunkturrådets rapport 1986, och några kommer att behandlas senare i denna rapport.

Internationell tillväxt i ett historiskt perspektiv

Internationella utvecklingens betydelse

Möjligheterna för ett enskilt land att uppnå en hög tillväxt påverkas i hög grad av den internationella utvecklingen. Studerar man det senare århundradets tillväxthistoria finner man att vissa stora förändringar återfinns i alla länder. Den stora trettiotaldepressionen slår igenom i alla länder, liksom den starka tillväxten efter andra världskriget. Fallet i tillväxten vid 1970-talets början är också tydligt i alla länder liksom 1980-talets uppsving. Detta internationella beroende innebär emellertid inte att ländernas tillväxt är entydigt bestämd av den internationella utvecklingen. Detta framgår tydligt av tabell 2.1 som anger den genomsnittliga tillväxten för fyra länder under sex perioder.

Tabell 2.1
BNP per capita i fyra länder 1870–1988, genomsnittlig årlig procentuell förändring.

	1870– 1895	1896– 1914	1920– 1939	1948– 1973	1974– 1981	1982– 1988
Sverige	1,69	2,37	3,17	3,26	1,00	2,31
USA	1,95	1,81	0,84	2,23	1,42	3,22
Västtyskland	1,36	0,77	3,96	5,44	2,26	2,42
Storbritannien	0,82	0,78	1,38	2,49	0,93	3,06

Källa: Maddison, 1962, och OECD.

Sverige först i täten och sedan i kön

Skillnaderna i genomsnittlig tillväxttakt mellan länderna är betydande under varje enskild period. Ländernas inbördes rangordning kan också växla mellan tidsperioderna. Sverige ligger högst i tillväxtligan under alla tidsperioder fram till 1970-talets början. Därefter hamnar Sverige i *kön*. USA:s tillväxt är relativt sett hög i början och i slutet av hundraårsperioden. Tillväxten i Västtyskland har legat högt sedan andra världskrigets slut.

Tabellen understryker också det unika i 1950- och 1960-talens tillväxt. Denna period på ett kvartssekel har högst tillväxt för vart och ett av länderna med undantag för USA och Storbritannien under den korta period som täcker 1980-talsuppsvinget.

Det skulle föra alltför långt att föra tillbaka hela den beskrivna utvecklingen till ländernas produktionsfunktioner. Några allmänna påpekanden kan dock göras.

30-tal

Efterkrigsboom

Sjuttitalsnedgång

Åttiotalsuppgång

- Skillnaden i ländernas tillväxt under trettioalet hängde i stor utsträckning ihop med hur man klarade sysselsättningsutvecklingen under decenniet. Trettitalsdepressionen gav sålunda en väsentligt större arbetslöshet i Storbritannien och USA än i Sverige och Tyskland. I de båda senare länderna bidrog den tyska upprustningen till att hålla sysselsättningen uppe.
- Den stora efterkrigsboomen 1950–1973 var i stor utsträckning den stora kapitaltillväxtens era. Också ökningen i total faktorproduktivitet var hög, vilket kan föras tillbaka till en rad orsaker, av vilka handelsliberaliseringen och den ökade ekonomiska integrationen kanske är de viktigaste.
- Under sjuttioalet sjönk produktivitetstillväxten samtidigt som såväl sysselsättningsutveckling som kapitalbildning föll tillbaka.
- Förbättringen av tillväxten under åttioalet har i alla industriländer i huvudsak byggt på en förbättring av sysselsättningen. Det senare är särskilt markant för Sverige, där produktiviteten snarast fortsatt sjunka medan sysselsättningen ökat kraftigt. Det senare fenomenet behandlades utförligt i 1989 års Konjunktur-rådsrapport.

Sverige som högtillväxtland

Under perioden 1870 till 1950 hade Sverige högst tillväxt i världen. En mycket viktig förklaring till detta är naturligtvis att Sverige lyckades hålla sig utanför båda världskrigen. Detta innebar att Sverige slapp den enorma åderlåtning av arbetskraften och den stora kapitalförstörelse som krigen innebar.

Den tidiga tillväxten i Sverige uppkom i stor utsträckning genom ett bättre utnyttjande av våra rika naturresurser: skog, malm, vattenkraft och jordbruksmark. Den ökade relativa insatsen av naturresurser i den nationella produktionen kan förklara att det före sekelskiftet gick att hålla en tillväxt som gott och väl mäter sig med dagens, trots en så låg bruttoinvesteringsskatt som mellan 5 och 10 procent av BNP (se tabell 2.2).

*Naturresurserna viktiga
i Sveriges industriella
barndom*

Tabell 2.2
**Bruttoinvesteringskvo-
 ten i Sverige 1870–1988,
 procent.**

1870–1895	8,87
1895–1914	10,61
1920–1939	14,04
1948–1973	22,26
1973–1981	20,86
1981–1988	19,36

Källa: Krantz och Nilsson, 1975 och SCB.

*30-talets höga tillväxt –
 en effekt av expansiv
 finanspolitik eller . . .*

*. . . av devalveringen
 1931?*

*Ökad kapitalintensitet
 det väsentliga efter kri-
 get*

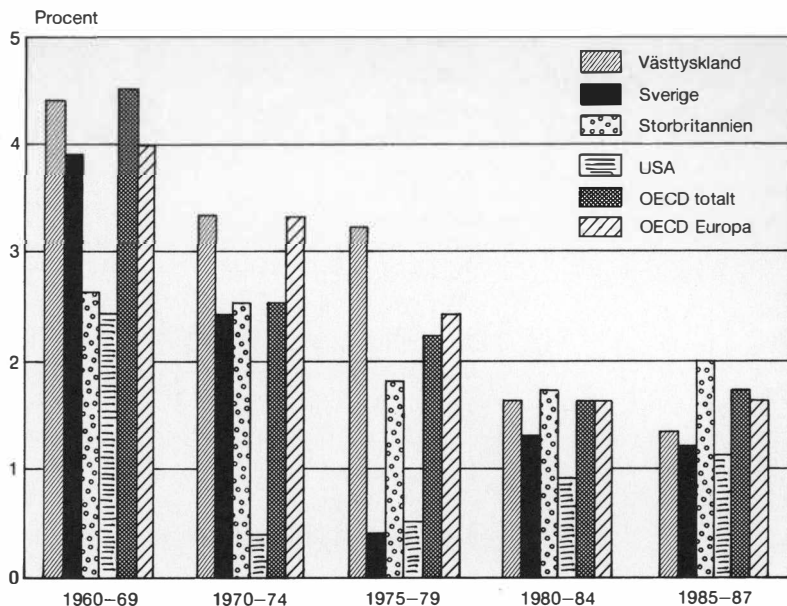
Också 1930-talets svenska tillväxt var hög i internationell jämförelse. I debatten kring 1930-talets höga svenska tillväxt har två förklaringsmodeller stått i centrum. En förklaring, som fortfarande speglar en stor roll i den politiska debatten, är att en expansiv finanspolitik höll uppe expansionen i Sverige under den stora depressionen. Flera forskare har emellertid kunnat konstatera att de åtgärder som vidtogs till sin omfattning var närmast försumbara, och att de knappast kan ha haft någon direkt effekt på ekonomins utveckling.

En alternativ förklaring som tidigt framfördes av Erik Lundberg, är att den stora devalvering som Sverige av närmast administrativa skäl genomförde i början av 1930-talet förstärkte den svenska konkurrenskraften och baddade för vunna marknadsandelar och exportledd tillväxt. Exportökningen under trettioåret låg emellertid i hög grad på råvarusidan. Värdet av järnmalmsexporten sjufaldigades mellan 1932 och 1937. Inemot hälften av exportökningen gick till Tyskland. Den största enskilda förklaringsfaktorn till den svenska exportuppgången under 1930-talet förefaller alltså ha varit den tyska upprustningen efter Hitlers "Machtübernahme". Denna gjorde det möjligt för Sverige att exploatera sina råvarutillgångar. Råvarornas stora roll kan förklara att Sverige också under trettioåret kunde kombinera en hög tillväxt med en relativt låg investeringskvot.

Efter kriget kom råvarorna att spela en mindre roll i tillväxtprocessen. En avtagande ökning i råvaruutvinningen ersattes av snabbar ökning av kapitalintensiteten. Här ligger säkerligen en stor del av förklaringen till att investeringskvoten efter kriget fick öka mycket kraftigt för att åstadkomma en ytterligare ökning av tillväxten.

Under 1970- och 1980-talen följer det svenska mönstret det som tidigare angivits för industriländerna. Försvagningen på produktivitetssidan har dock varit mera markerad för Sveriges del än för genomsnittet av industriländerna, vilket framgår av figur 2.1.

Figur 2.1
BNP per sysselsatt
1960–1987, genomsnitt-
lig årlig procentuell för-
ändring.



Källa: OECD.

Tillväxt och välstånd i ett europeiskt perspektiv

BNP per capita-positioner

Ett sätt att belysa tillväxtens betydelse för välståndet är att jämföra ländernas positioner vad gäller BNP per capita vid olika tidpunkter. En omfattande studie av detta slag avseende 20 europeiska länder har gjorts av den franske ekonomhistorikern Paul Bairoch. Av tabell 2.3 framgår att den stadiga och höga svenska tillväxten efter 1870 förde fram Sverige från ett av Europas fattigaste länder 1870 till ett av de rikare 1938.

Tabell 2.3
Sveriges per capita-
komst i en europeisk
jämförelse.

	1830	1870	1900	1913	1929	1938	1950	1973	1988
Nivå i förhållande till genomsnitt	0,8	0,68	1	1,27	1,57	1,63	2,28	1,64	—
Nivå i förhållande till nr 1	0,56	0,39	0,51	0,7	0,71	0,85	1,25*	0,97	0,73
Position	13	16	9	9	8	5	1	2	5

* För 1950 anges Sveriges nivå i förhållande till nummer 2.

Källor: Bairoch, 1976, OECD samt egna beräkningar.

*Sverige etta efter kriget,
men...*

Efter andra världskriget kom Sverige ut som det överlägset rikaste landet i Europa. Sveriges BNP per capita låg mer än dubbelt så högt som det europeiska genomsnittet 1950 och Sverige hade 25 procent högre BNP per capita än Schweiz som var tvåa i Europa i detta avseende.

*...har sedan halkat
ned på stegen*

Efter 1950 ligger Sveriges tillväxt inte längre högt i ett europeiskt perspektiv och fram till 1973 normaliseras den svenska relationen till omvärlden. Därefter inträder ett skede av låg tillväxt som vi fortfarande befinner oss i. Den medför också att vår relativa rike-
dom i förhållande till omvärlden minskar. Vi befinner oss nu i en position som relativt sett kan jämföras med slutet av mellankrigstiden.

Ny tillväxtperiod för industriländerna?

Vi har konstaterat att 1980-talet inneburit ett uppsving i världsekonomin. Den fråga vi ställde inledningsvis var om vi kunde vänta oss att denna förbättring fortsätter också under 1990-talet.

Som vi skall se finns det mycket som talar för att 1990-talet blir ett nytt tillväxtdecennium för industriländerna. De faktorer som verkat för en positiv utveckling under 1980-talet kommer med största säkerhet att verka för en positiv utveckling också under 1990-talet.

*80-talet innebar mera
marknadsekonomi*

En viktig förändring mellan 1970-talet och 1980-talet var en omläggning av den ekonomiska politiken i mera marknadsekonomisk riktning:

- Genom en konsekvent penningpolitik har inflationstakten bringats ned till intervallet 2–5 procent i de stora industriländerna, vilket minskat osäkerheten i de ekonomiska framtidsbedömningarna.
- Som ett resultat av den strama ekonomiska politiken har också vinstandelen höjts, vilket har bidragit till ett bättre investeringsklimat.
- Omfattningen av den offentliga sektorn har dragits ned, vilket möjliggjort en sänkning av skattetryck och marginalskatter med minskade skatteklar och snedvridningar i resursanvändningen till följd.

- En våg av avregleringar har gått över industriländerna, vilket också förbättrat effektiviteten i resursanvändningen.

Att utvecklingen på alla dessa punkter gick i motsatt riktning under 1970-talet har av många ekonomer ansetts som huvudorsak till 1970-talets nedgång i tillväxten. (Se Lindbeck, 1983.)

Positivt 90-tal

Också utanför den ekonomiska politiken finns det faktorer som talar för en positiv utveckling på 1990-talet.

Lägre och stabilare råvarupriser

- Råvarupriserna bidrog under 1970-talet genom sina kraftiga svängningar till störningarna i OECD-ländernas ekonomier. Under 1980-talet har trenden för råvarupriserna varit nedåtriktad samtidigt som svängningarna varit mindre än under 1970-talet. Det mesta tyder på att detta mönster kommer att bestå också under 1990-talet. Helt säkert är det dock inte. Det finns prognoser som tyder på att en snabb ökning av oljeefterfrågan kan leda till en ny oljeprischock någon gång under den senare halvan av 1990-talet.

Teknologiska genombrott

- Många ekonomer vill se de teknologiska genombrotten som motorn i tillväxtprocessen. Portalfiguren på detta område är den amerikansk-österrikiske ekonomen Joseph Schumpeter. Han beskrev de stora uppsvingen som industriella revolutioner, där ny teknik skapar nya investeringsmöjligheter samtidigt som gammal teknik slås ut. Mycket talar för att vi nu befinner oss just i ett sådant läge. De stora teknologiska genombrotten på data- och kommunikationssidan, som fått sin stora kommersiella betydelse under 1980-talet, kommer att fortsätta att ge nya affärs- och investeringsmöjligheter också under 1990-talet. Till detta kommer att vi under 1990-talet kan förutse en bred kommersiell användning av teknologiska genombrott på andra områden som bioteknik och keramiska material.

NIC-länder

- Kretsen av industriländer är på väg att vidgas med de snabbväxande nya industriländerna vid den asiatiska Stilla Havskusten. De bidrar till ökad handel och en vitalisering av hela OECD-området.

Ökad handel

- Trots farhågor för handelskrig har utvecklingen under 1980-talets andra hälft inneburit en mycket snabb tillväxt av världshandeln. Inom Europa kommer EG:s inre marknad att ge ett bidrag till en fortsatt tillväxt av världshandeln under 1990-talet. Isloss-

ningen inom Östeuropa kan därtill på sikt förväntas skapa stora investerings- och handelsmöjligheter.

Dessa positiva faktorer kan bädda för en utveckling där det under 1990-talet blir möjligt att minska arbetslösheten rejält i Västeuropa samtidigt som produktivitetens utvecklingen är god i hela OECD-området.

Investeringar och kapitalbildning?

En god utveckling av investeringar och kapitalbildning ter sig som en naturlig del i detta scenario. Under 1980-talet har emellertid investeringsuppgången begränsats av ett lågt sparande och höga realräntor. Samtidigt som räntabiliteten stigit påtagligt under 1980-talet har också realräntorna stigit markant. Gapet mellan räntabilitet på reala och finansiella placeringar är sålunda väsentligt lägre nu än på 1960-talet.

Höga realräntor

Lågt sparande

Vi kan konstatera att den kraftiga uppgången i realräntorna har kommit samtidigt som sparandet i OECD-området sjunkit kraftigt. Nedgången i sparandet har två distinkta faser. Under 1970-talet kunde nedgången i sparandet hänföras till en försämring i de offentliga budgetarna och en nedgång i näringslivets vinster. På båda dessa områden har det skett påtagliga förbättringar. Samtidigt har emellertid hushållssparandet sjunkit, varför uppgången i sparandet stannar vid någon procentenhet, uttryckt som andel av BNP.

Demografisk förändring minskar sparandet

Det finns flera skäl till denna kraftiga nedgång i hushållssparandet. En viktig orsak är den kraftiga värdestegringen i hushållens tillgångar som uppstått genom den stora börsuppgången och den boom på fastighetsmarknaden som vi sett i många länder. Hushållen har därigenom kunnat öka sin förmögenhet samtidigt som de dragit ned på sparandet. Sparandet påverkas säkerligen också av den viktiga demografiska förändring som nu sker i industriländerna. Genomsnittsåldern höjs och antalet pensionärer ökar. Detta ger en påfrestning på pensionssystemen men det leder också enligt livsinkomsthypotesen till en nedgång i det privata sparandet. Den demografiska trenden kommer snarast att förstärkas ytterligare under 1990-talet. Detta kommer att verka emot en sparandeuppgång både genom effekten på socialförsäkringssystemen och på det privata hushållssparandet. Detta kommer i sin tur att kraftfullt verka för fortsatt höga realräntor, och emot ökat sparande och ökade investeringar i OECD-området under de närmaste decennierna.

Ökade investeringar...

...i vissa länder

Exemplet Spanien

Tillväxtoptimism

Samtidigt som det totala sparandet hålls tillbaka av sådana demografiska faktorer kan vi vänta oss förskjutningar av investeringsmönstren med kraftiga investeringsuppgångar i enskilda länder, som kan erbjuda särskilt goda avkastningsmöjligheter. För det enskilda landet är nämligen kopplingen mellan investeringar och sparande inte så klar som den varit tidigare under efterkrigstiden. Genom avregleringen av de internationella kapitalströmmarna är det lätt att under lång tid finansiera ett underskott i bytesbalansen, som motsvaras av lågt sparande och höga investeringar. Investeringsnivån i ett enskilt land beror därför i dagsläget mer på förväntningarna om den långsiktiga kapitalavkastningen i landet än på den inhemska sparnivån.

Den spanska utvecklingen under 1980-talet är illustrativ i detta sammanhang. De höga avkastningsförväntningarna i Spanien har lett till ett mycket kraftigt kapitalinflöde, vilket givit Spanien en kraftig investeringsboom i 1980-talets i övrigt relativt dämpade investeringsklimat. Det begränsade bidrag som det inhemska sparande givit till denna utveckling har lett till att Spanien under flera år har haft ett betydande underskott i bytesbalansen.

Inom ramen för höga förräntningskrav och en relativt måttlig investeringsuppgång inom hela OECD-området kan vi mot denna bakgrund räkna med att vi under 1990-talet kommer att få en utveckling med olika tillväxtcentra i OECD, med stora skillnader mellan hög- och lågtillväxtområden, och i vissa fall stora underskott i de snabbväxande regionernas utrikeshandel.

Utsikterna ter sig alltså goda för att också 1990-talet skall bli ett bra tillväxtdecennium. Den utveckling vi för närvarande har i Europa talar för att tillväxten kan komma att bli hög i flera europeiska länder. Denna tillväxtoptimism är grundad i alla de faktorer som angivits ovan. Under alla omständigheter kommer utvandringen från öst att ge ett kraftig bidrag till arbetskraftstillväxten i främst Västtyskland. Beroende på den fortsatta utvecklingen kan man därtill tänka sig att något eller några av östländerna, om de öppnar sig för marknadsekonomin, kan komma att genomgå en likartad utveckling som Spanien efter avvecklingen av Franco-regimen.

Sverige i europeiskt bakvatten?

Sverige har sedan 1970-talets början haft en tillväxt i arbetsproduk-

tiviteten som ligger omkring en procentenhet lägre än genomsnittet av industriländerna. I Brookingsrapporten över den svenska ekonomin förklarades detta av en felaktig stabiliseringspolitik under 1970-talet. Som stöd för denna tes kunde Brookingsekonomerna anföra en kraftig uppgång i produktiviteten i början av 1980-talet efter de stora devalveringarna. Nu kan man emellertid se att denna uppgång har en tydlig karaktär av återhämtning efter den extremt dåliga utvecklingen under slutet av 1970-talet. Under de allra senaste åren har produktivitetsutvecklingen återigen varit mycket låg.

Ökad insats av arbetskraft räddade 80-talet, men 90-talet?

Den svenska BNP-tillväxten under 1980-talet står sig bättre i en internationell jämförelse. Detta beror på en mycket gynnsam samsättningsutveckling för Sveriges del. Som framgår av kapitel 4 är möjligheterna till en fortsatt tillväxt på detta område begränsade. Sveriges tillväxtmöjligheter under 1990-talet beror därför i stor utsträckning på hur insatserna av andra produktionsfaktorer utvecklas och om det under detta decennium blir möjligt att vända den svaga produktivitetsutvecklingen.

Begränsningar av naturresurserna under 90-talet

Ser vi till produktionsfaktorererna kan vi konstatera att slutet av seklet får en rakt motsatt utveckling mot början vad beträffar insatser av naturresurser. Medan råvaruutvinning och utbyggnad av vattenkraften var en viktig tillväxtmotor under seklets första decennier står vi nu inför en situation då kraftiga begränsningar skall införas på vår råvarubaserade industri samtidigt som avvecklingen av kärnkraften skall påbörjas. Kostnaden för denna politik i termer av kapitalförstörelse och minskad BNP-tillväxt är, som vi skall se i kapitel 7, betydande. För att klara även mycket måttfulla ambitioner när det gäller ekonomisk tillväxt kommer därför kraven på kapitalbildning och effektivitetsförbättringar i den svenska ekonomin att bli betydande.

Devalveringspolitiken och den uppdragning i vinstnivå som den förde med sig har givit en viss ökning i investeringsnivå. Förutsättningarna för en fortsatt uppgång ter sig emellertid just nu inte särskilt ljusa. Det finns flera skäl till detta.

Det viktigaste skälet är den svenska pris- och kostnadsutvecklingen som i förening med en fast växelkurspolitik oundvikligen kommer att leda till sjunkande vinster. Lämna man å andra sidan den fasta växelkurspolitiken och anpassar sig till kostnadsutvecklingen med fortgående devalveringar (vilket var Brookingsekon-

Dämpa pris- och kostnadsutvecklingen nödvändigt

mernas recept) kommer inflationen att drivas på ytterligare. Detta ökar osäkerheten och försämrar därför investeringsklimatet. En nödvändig förutsättning för en god investeringsutveckling på 1990-talet torde därför vara att vi får bukt med den svenska pris- och kostnadsutvecklingen samtidigt som vinstnivån bibehålls.

Ett annat skäl att vänta en dämpad investeringsutveckling är den osäkerhet om framtiden som beslutet att avveckla kärnkraften innebär. I första hand gäller detta de elintensiva branscherna som direkt drabbas av en avveckling genom högre elpriser. Men osäkerheten sträcker sig också till de industrier som på ett eller annat sätt är beroende av den råvaru- och elintensiva industrin.

Sverige och EG?

Också EG-frågan skapar osäkerhet om framtiden. Målet för den svenska EG-politiken är en långtgående integration med EG:s inre marknad. Vad detta till slut kan komma att innebära beror dels på den politik som EG-länderna kommer att föra, men också på hur långt Sverige till sist är beredd att gå när det gäller anpassning till EG. För företagen är det inte lätt att bedöma var denna process kan komma att sluta. Därför kan det i många fall te sig bäst att ta det säkra före det osäkra och förlägga företagets expansion till EG-området istället för till Sverige.

Avkastningsnivån håller nere investeringarna

Det finns nu inte mycket som tyder på en uppgång i sparandet i den svenska ekonomin. Som vi har sett behöver detta i och för sig inte vara ett hinder för en uppgång i kapitalbildningen. Ett problem är dock att bytesbalansunderskottet redan nu är ganska stort. Om vi därtill skall ha en svensk investeringsuppgång utan en sparuppgång kan bytesbalansunderskottet bli ett stabiliseringspolitiskt problem, med höga räntor och valutapolitisk oro. Viktigast i detta sammanhang är dock att hindret för en svensk investeringsuppgång för närvarande inte ligger på sparsidan utan på avkastningssidan. Som diskuteras i kapitel 3 är balansen när det gäller direktinvesteringar mycket oförmånlig för Sveriges del. Detta hänger samman med de negativa faktorer för investeringar i Sverige som redan angivits.

Svårt öka insatser av produktionsfaktorer...

...kräver högre produktivitet och ökad ef-

Om vägen sålunda förefaller stängd när det gäller att uppnå en god tillväxt genom ökade insatser av några eller någon av produktionsfaktorerna återstår egentligen endast möjligheten att åstadkomma ökad tillväxt genom förbättrad produktivitet och ökad effektivitet i resursanvändningen. Här är å ena sidan den utveckling vi har haft under de senaste decennierna mycket nedslående. Å

*fektivitet i resursan-
vändningen*

*Positiv skattereform,
men begränsad räck-
vidd*

Avreglering!

*Utan ekonomisk offen-
siv blir Sverige ett låg-
tillväxtområde*

andra sidan har under de allra senaste åren en del steg tagits i riktning mot en politik för ökad effektivitet och bättre resursutnyttjande i ekonomin. De viktigaste åtgärderna på detta område är den skattereform vars första steg tas i år och avregleringen av de finansiella marknaderna. Dessa reformer kommer med säkerhet att ha positiva effekter, men de är begränsade till sin räckvidd. Det mycket höga totala skattetrycket i den svenska ekonomin gör att de totala marginalskatterna, de så kallade skattekilarna där alla skatter är inräknade, endast minskas med några få procentenheter.

Också avregleringspolitiken har hittills varit begränsad. Uppenbara kandidater för avreglering är bostadssektorn och jordbrukssektorn, där hittills inte mycket har hänt. Också inom tjänstesektorn finns regleringarna i stor utsträckning kvar. Viktigast här är de offentliga monopolen, som lägger hinder i vägen för en positiv utveckling inom de verksamhetsområden som ligger inom offentlig sektor. Men även utanför offentlig sektor finns det gott om begränsande offentliga ingrepp i tjänstesektorn. Omsättningsskatten på värdepappershandeln har effektivt hindrat Stockholm från att utvecklas mot ett finansiellt centrum. Skrivbyråernas verksamhet förhindras genom lagstiftning om arbetsförmedlingsmonopol för AMS o.s.v.

Även om bilden är blandad talar sammanfattningsvis det mesta för att vid nuvarande inriktning på den ekonomiska politiken 1990-talets tillväxt i Sverige kommer att bli låg. I termer av BNP per capita kan man vid nuvarande tendenser vänta sig att Sverige kring eller strax efter sekelskiftet har kommit tillbaka till den position bland Europas länder som vi befann oss i strax före ingången till första världskriget.

Vi har tidigare pekat på att de avreglerade kapitalmarknaderna kommer att leda till att vi under 1990-talet kommer att få stora skillnader i tillväxt mellan olika områden. Risker sig för närvarande mycket stor att Sverige vid en sådan utveckling blir ett utpräglat lågtillväxtområde där stagnationstendenserna när de blivit tydliga förstärks av att såväl materiellt som mänskligt kapital söker sig till mera dynamiska områden. Endast om den ekonomiska politiken får en mycket målmedveten inriktning på att skapa bättre tillväxtförutsättningar i Sverige kan vi vara säkra på att undvika en sådan utveckling.

Referenser

- Abramowitz, M., 1987, "Catching Up and Falling Behind", *Economic Research Report*, no 1, FIEF, Stockholm.
- Bairoch, P., 1976, "Europe's Gross National Product 1800–1975", *Journal of European Economic History*, vol 5 no 2.
- Krantz, O. och K.A. Nilsson, 1975, *Swedish National Product 1861–1970*, Lund.
- Lindbeck, A., 1983, "The Recent Slowdown of Productivity Growth", *Economic Journal*, vol 93 no 369.
- Lundberg, E., 1945, "Det svenska näringslivets konjunkturkänslighet", *Meddelanden från Konjunkturinstitutet*, serie B:5, Stockholm.
- Lundberg, E., 1985, "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature*, vol 23 no 1.
- Maddison, A., 1962, "Growth and Fluctuations in the World Economy 1870–1960", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, no 61.
- McCracken, P. et.al., 1977, "Towards Full Employment and Price Stability", OECD, Paris.
- Rivlin, A., red., 1987, (*Brookingsrapporten*), *Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, SNS Förlag, Stockholm.
- Schumpeter, J., 1939, *Business Cycles*, McGraw-Hill, New York.

3 Sverige i världsekonomin

Tillväxttakten i världsekonomin påverkar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i Sverige som vi kunde se i kapitel 2. Men även strukturella förändringar i världsekonomin har en djupgående inverkan på den svenska ekonomiska utvecklingen.

Kommer 1990-talet att utmärkas av fördjupad ekonomisk integration, globalt och regionalt? I vad mån kommer Sverige att bli delaktigt i denna utveckling? Vilka förändringar av den internationella arbetsfördelningen har skett under 1970- och 1980-talet? Kan dessa trender väntas fortsätta under 1990-talet? Vilka blir i så fall konsekvenserna för den svenska näringsstrukturen? I detta kapitel skisseras mycket kortfattat några tendenser i den internationella utvecklingen. Konsekvenserna för ekonomisk tillväxt och strukturomvandling behandlas i kapitel 8.

Internationaliseringstendenser under 70- och 80-talen

Fortgående integration under 80-talet

1980-talet har utmärkts av en fortgående internationell integration i flera avseenden. Ekonomisk integration innebär att hinder för varu- och tjänstehandel över gränserna, liksom för den internationella rörligheten av kapital och arbetskraft, reduceras eller avlägsnas. Integration av de nationella marknaderna för varor, tjänster, kapital och arbetskraft till en gemensam marknad medför att priserna för samma vara eller tjänst tenderar att bli alltmer lika. Integration medför också att varu- och tjänstehandel liksom flödena av kapital och arbetskraft mellan länderna normalt kommer att öka.

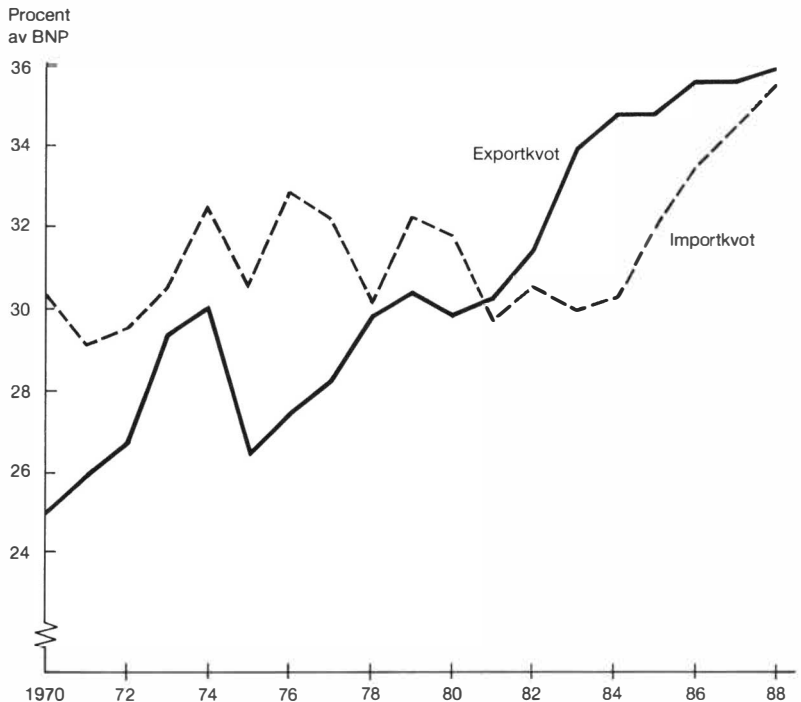
Under 1960-talet växte världshandelns volym med närmare 9 procent per år, betydligt snabbare än världsproduktionen. Under 1970-talet sjönk handelns tillväxttakt. Efter ett par år av stagnation (1980–1982) har tillväxten åter ökat till 5 procent för 1982–1988, något snabbare än produktionen. Handeln med elektronikprodukter och fordon har ökat speciellt snabbt. Exporten av tjänster har också utgjort en snabbväxande del av världshandeln.

25 procent av svensk ekonomi är konkurrensutsatt

Den del av den svenska ekonomin som i princip är utsatt för internationell konkurrens svarar för ungefär en fjärdedel av den totala produktionen. Till den skyddade sektorn förs dels sektorer med offentligt producentmonopol, som sjukvård och undervisning, dels branscher som av transporttekniska skäl är begränsade till en lokal marknad – t.ex. hotell och restauranger – och dels näringsgrenar som av ett mycket högt tullskydd eller regleringar och etableringskontroller är skyddade från utlandskonkurrens; exempel är jordbruket samt inrikes trafikflyg och vägtransporter.

Internationaliseringen av den svenska ekonomin belyses av utvecklingen av varu- och tjänstehandel, kapitalrörelser och migration. Figur 3.1 visar att en allt större del av den svenska produktionen avsätts utomlands, samtidigt som en allt större del av förbrukningen importeras. Under perioden 1970–1987 ökade både import och export av varor och tjänster som andel av BNP.

Figur 3.1
Export och import av varor och tjänster i procent av BNP, 1980 års priser.



Källa: SCB.

*Varor mer konkurrens-
utsatta än tjänster*

Att varuproduktionen är konkurrensutsatt i betydligt högre grad än tjänsteproduktionen framgår av tabell 3.1, som visar exportens och importens andelar av bruttoproduktionsvärdet i den varuproducerande delen av ekonomin (jord- och skogsbruk, gruvor och industri) och i den privata tjänstesektorn. Export- och importandelarna av produktionen har emellertid ökat i bägge sektorerna.

Tabell 3.1

Exportens och importens andel av produktionen inom varu- och tjänsteproducerande sektorer, procent.

	Varusektor		Tjänstesektor	
	1970	1987	1970	1987
Importkvot	36,4	44,6	4,8	5,2
Exportkvot	29,3	44,8	4,5	6,4

Anm: Brutttoproduktionsvärde till producentpris. Varuproducerande sektor: jord- och skogsbruk, gruvor, industri. Tjänsteproducerande: övriga delar av näringslivet.

Källa: SCB.

*Invandringen nådde
topp i början av 70-talet*

Figur 3.2 visar att invandringen till de europeiska industriländerna överlag minskade starkt från en topp i början av 1970-talet. Detta avspeglar en växande arbetslöshet och därav följande ökad restriktivitet i invandrarländerna. Trots den fria arbetsmarknaden inom EG har flyttningsströmmarna mellan EG-länderna förblivit små, och merparten av invandringen kommer från utomeuropeiska länder.

Den svenska arbetsmarknaden är, med undantag för asylsökande invandrare, så gott som helt avskärmad från arbetskraftsinflöden från utomnordiska länder. Inom Norden råder däremot sedan länge obegränsad rörlighet för arbetskraft. Den inomnordiska migrationen, främst från Finland till Sverige, nådde emellertid en topp under 1960-talet och har därefter legat på en lägre nivå.

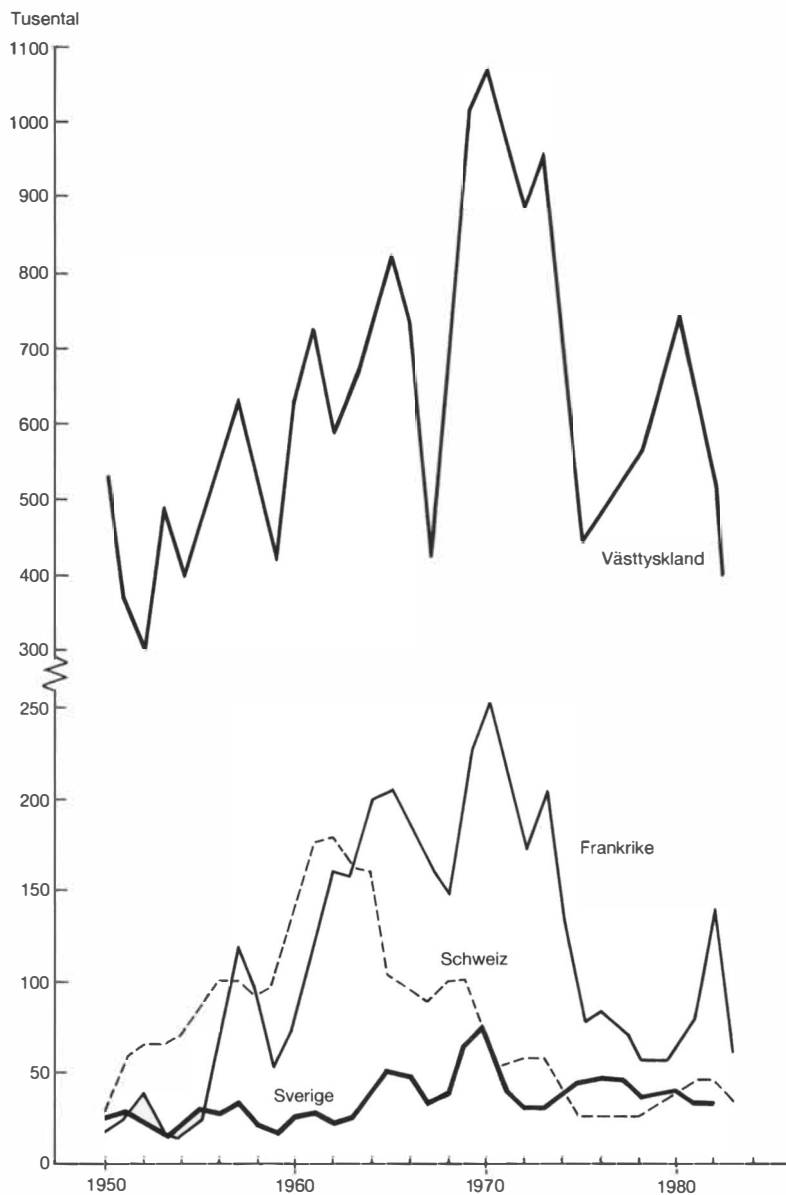
Under 1980-talet har realräntedifferenserna mellan OECD-länderna tenderat att minska, vilket tyder på att industriländernas kapitalmarknader blivit alltmer integrerade.¹ Avvecklingen av den svenska valutaregleringen borde leda till en ytterligare ökad integration med den internationella kapitalmarknaden (jfr kapitel 6).

Utländska direktinvesteringar utgör en kanal inte bara för internationella kapitalrörelser utan även, och kanske viktigare, för internationell spridning av teknologi och managementkunskap. Direktinvesteringarna inom EG har på senare år ökat. Till stor del har denna ökning tagit formen av företagsuppköp och fusioner.

*Kapitalmarknaderna
alltmer integrerade*

Figur 3.2

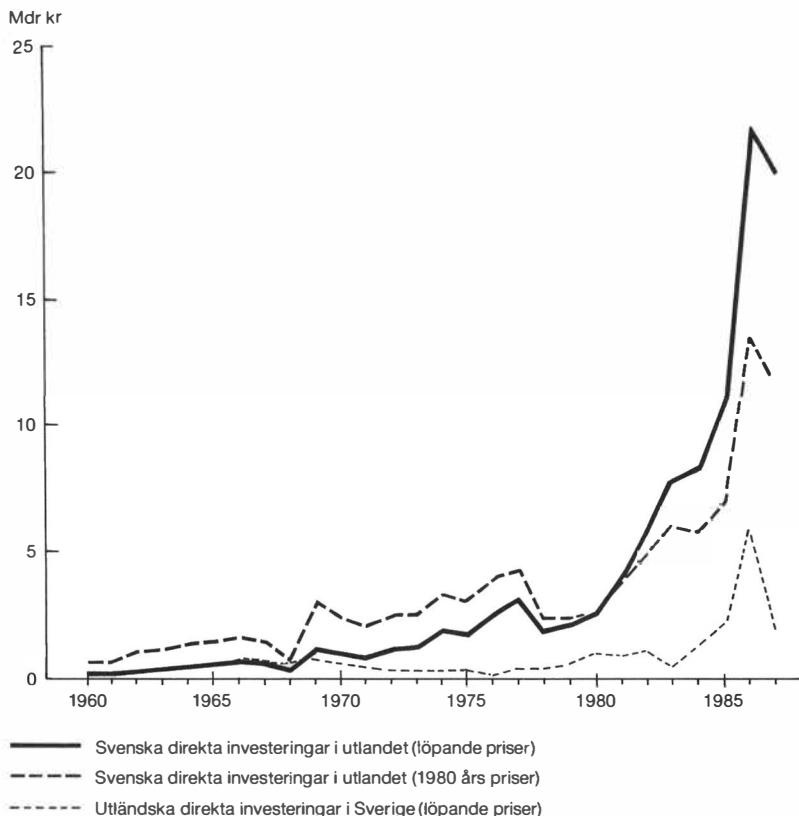
**Migrationsflöden. Väst-
tyskland, Frankrike,
Schweiz och Sverige
1950–1983.**



Källa: Lundborg, 1989.

Figur 3.3

Svenska direkta investeringar (netto) i utlandet och utländska direkta investeringar (netto) i Sverige 1960–1987, miljarder kr.



Källa: Swedenborg m.fl., 1988.

Stora svenska utlandsinvesteringar

Som framgår av figur 3.3 har de svenska företagens utlandsinvesteringar expanderat starkt under 1980-talet. En stor del av ökningen utgörs av investeringar inom EG. Den höga internationella investeringsaktiviteten kan till en del avspegla företagens förväntningar om EG:s inre marknad år 1992. De utländska direktinvesteringarna i Sverige är som synes av mer blygsam omfattning.

Internationaliseringens drivkrafter

Den fortgående internationella integrationen av varu- och i någon mån tjänstemarknaderna under 1960-, 1970- och 1980-talen, som

Kommunikationsteknologisk utveckling

avspeglas i stigande export- och importkvoter, har flera orsaker. Den transporttekniska utvecklingen har medfört en sänkning av transportkostnaderna som andel av världshandeln, vilket minskat betydelsen av geografiska avstånd. Kommunikationsteknologin har genom att förenkla insamling och överföring av information också fört marknader närmare varandra.

Minskade tullar på industrivaror

En annan viktig faktor är utvecklingen av handels- och näringspolitiken. Efterkrigstidens handelspolitiska utveckling har inneburit en successiv och långtgående minskning av tullarna på industrivaror. Detta har skett dels multilateralt inom GATT, del regionalt inom EG och EFTA. Den regionala integrationen kulminerade på 1970-talet i de frihandelsavtal som skapade tullfrihet för handeln med industrivaror inom Västeuropa. Jordbruksprodukter och tjänster kom emellertid att undantas från denna allmänna liberalisering.

Ny protektionism under 70-talet

Trenden mot minskade handelshinder stagnerade emellertid under 1970-talet och kom att vändas i sin motsats. Under trycket av långsam tillväxt, bestående hög arbetslöshet, betalningsbalansunderskott och strukturella problem orsakade av konkurrens från nya industriländer tillgreps i de utvecklade länderna en serie protektionistiska åtgärder. Industristöd i olika former utgick till "krisföretag" inom stagnerande branscher som kol-, stål och varvsindustri, men även till t.ex. bilindustrin. Bilaterala åtgärder som begränsar exporten från vissa länder, främst utvecklingsländer, de s.k. nya industriländerna (NIC)² och Japan, infördes för en rad olika produkter.

Ökade handelshinder för varor kan ha bidragit till en viss, om än begränsad, ökning av direktinvesteringarna. En annan förklaring är att utvecklingen inom produktions- och kommunikationsteknologi gjort det möjligt att inom ramen för det multinationella företaget dela upp en produktionsprocess i olika aktiviteter, och att för varje aktivitet välja en lokalisering som minimerar totalkostnaden genom att utnyttja olika regioners kostnadsfördelar på olika områden. Multinationella företag kan genom att driva utlandsproduktion i egen regi utnyttja en unik kompetens i fråga om produktions teknik, marknadsföring eller annat, som inte kan säljas eller uthyras. Det är tänkbart att sådan kompetens blivit en allt viktigare konkurrensfaktor.

Studier av flyttningsbeteende visar att ekonomiska faktorer som

Europeiska arbetsmarknader ännu segmenterade

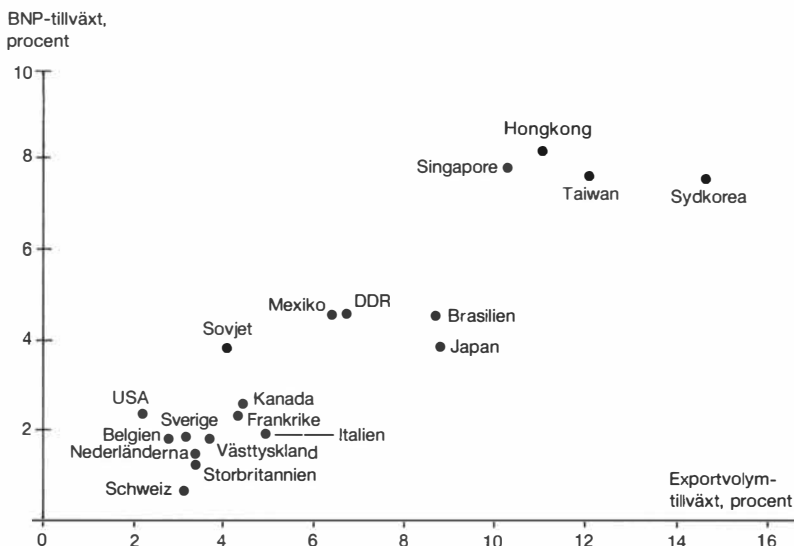
skillnader i löner, arbetslöshet och lediga platser mellan utflyttnings- och inflyttningsorten spelar stor roll för migrationens omfattning, även om sociala faktorer också spelar in: flyttningar bromsas givetvis av språkliga och kulturella olikheter³. De förhållandevis små flyttströmmarna inom EG och inom Norden pekar på att olikheterna i arbetslöshet och lönenivå inom EG respektive Norden, även om de är avsevärda, trots allt varit för små för att generera en mer omfattande migration. Detta indikerar att de europeiska arbetsmarknaderna fortfarande är ganska segmenterade.

Japan och NIC har ökat sina andelar av världsexporten

Förändrad internationell arbetsfördelning

Inom ramen för den allmänna internationalisering av varumarknader som påvisats i föregående avsnitt har det emellertid också skett betydande förskjutningar av relativ internationell konkurrenskraft mellan olika delar av näringslivet i de utvecklade länderna. Dessa förskjutningar sammanhänger dels med den snabba tillväxten av industriproduktion och export i Japan, dels med tillkomsten av NIC-länderna. Dessa har under 1970- och 1980-talen ökat sin andel av världsexporten, medan andelarna för flertalet utvecklade industriländer, inklusive Sverige, fallit (jfr figur 3.4).

Figur 3.4
Tillväxt av BNP och exportvolym för större exportländer 1973–1984, genomsnittlig årlig procentuell förändring.



Källa: GATT International Trade 87–88, vol. I, Genève 1988.

NIC-länderna och övriga utvecklingsländer erövrade under 1960- och 1970-talen marknadsandelar framför allt inom arbetsintensiva branscher med enkel och standardiserad teknologi och med låga krav på arbetskraftens utbildningsnivå, t.ex. konfektionsindustri. Under 1980-talet har emellertid vissa NIC-länder förändrat sin industristruktur i en mera "avancerad" riktning och etablerat sig som exportörer även inom "mellan-teknologiska" segment av verkstadsindustrin, t.ex. hushållselektronik.

NIC har specialiserat sig på arbetsintensiva och lågteknologiska branscher

Som en grov generalisering kan man säga att NIC-ländernas och i synnerhet utvecklingsländernas komparativa fördelar i utrikeshandeln återfinns inom arbetsintensiva och lågteknologiska branscher. Dessa fördelar baseras, förutom på naturresurser, på en riklig tillgång till billig men okvalificerad arbetskraft. Industrialiseringen av dessa länder borde därför ha försvagat konkurrenskraften inom dessa branscher i de utvecklade länderna, samtidigt som exportmöjligheterna ökat inom kapitalintensiva branscher, d.v.s. branscher som kräver stora insatser antingen av realkapital i form av maskiner och byggnader, eller mänskligt kapital i form av kunskap hos arbetskraften.

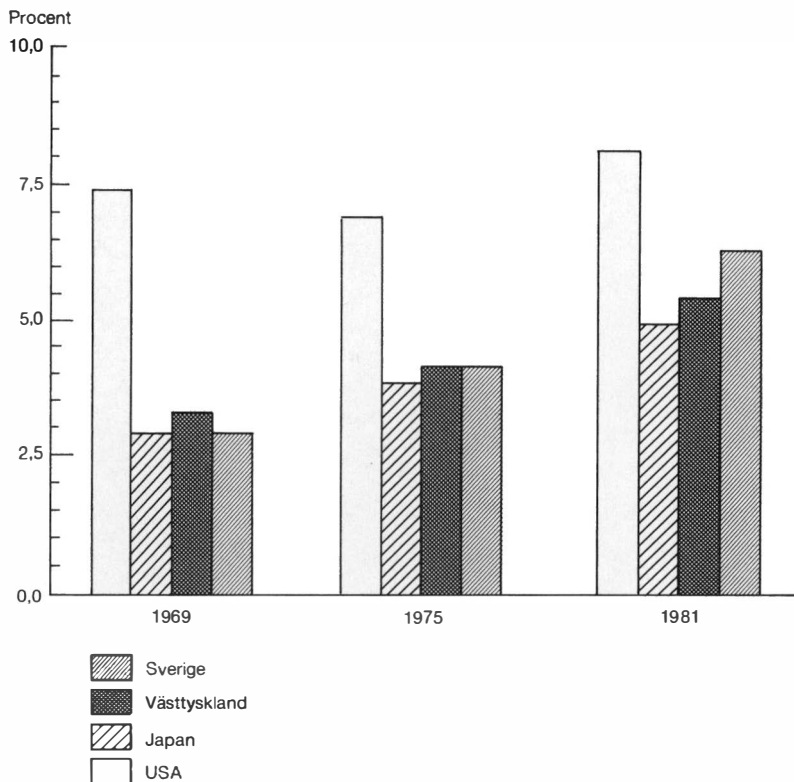
Svensk specialisering på kapitalintensiv produktion

En statistisk analys visar att den svenska nettoexportkvoten (export minus import i procent av inhemsk förbrukning) under perioden 1969–1984 ökat speciellt starkt inom branscher med högt förädlingsvärde per sysselsatt.⁴ Förädlingsvärdet består av ersättning till realkapital samt till kvalificerad och okvalificerad arbetskraft. Förutsatt att priserna på likvärdiga resurser är ungefär desamma inom alla delar av näringslivet, kommer ett högt förädlingsvärde per sysselsatt i en bransch att avspegla antingen höga investeringar per sysselsatt eller en hög kunskapsnivå hos arbetskraften. Det förefaller därför som om det svenska näringslivets specialisering förstärkts på kapitalintensiv produktion i vid bemärkelse.

FoU och internationell konkurrenskraft

Forsknings- och utvecklingskostnadernas (FoU) andel av förädlingsvärdet ger ett mått på de resurser som avsätts för produktion av ny teknisk kunskap, i form av nya produkter eller metoder. FoU-kostnadernas betydelse varierar starkt mellan branscher: andelen är mångdubbelt större i läkemedelsindustrin än i teko-indu-

Figur 3.5
**Industriell FoU-utgift,
 procent av industrins för-
 ädlingsvärde.**



Källa: OECD, 1986.

strin. Ett land med en väl utbyggd forskningspotential och därmed goda förutsättningar att producera ny kunskap borde därför ha komparativa fördelar i högteknologisk produktion.

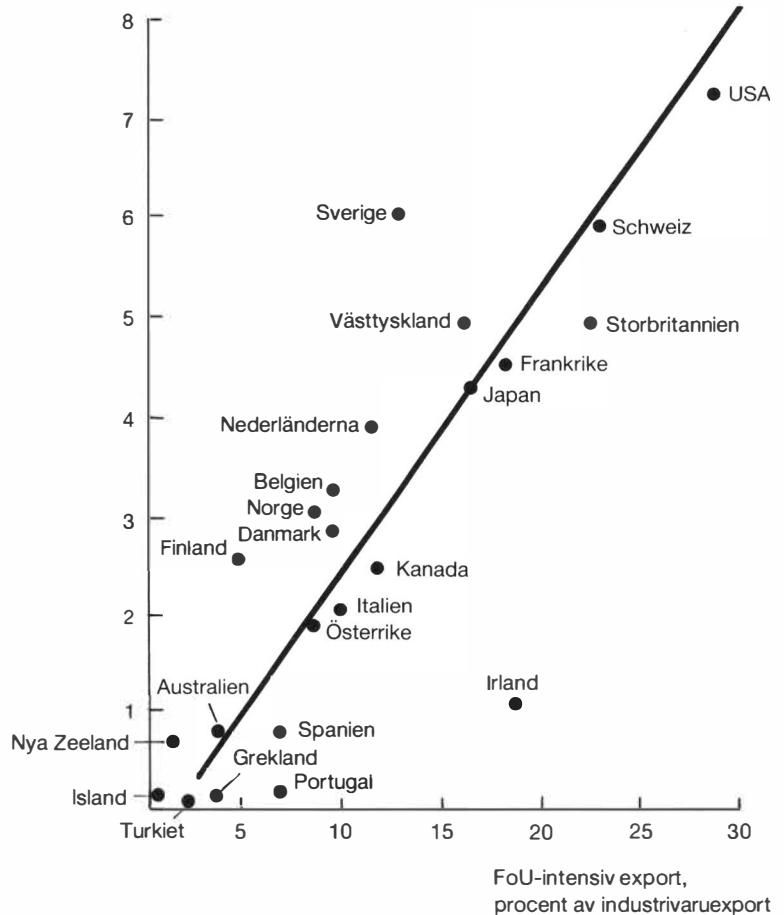
*USA:s FoU-förspårning
 har minskat*

Ifråga om industriell FoU har USA dominerat, inte bara i absoluta tal utan även ifråga om forskningsintensitet, d.v.s. industriell FoU i procent av industrins förädlingsvärde. Övriga industriländer, däribland Sverige, har emellertid tenderat att komma ifatt vad gäller forskningsintensitet (se figur 3.5). Den svenska forskningsintensiteten har fortsatt att öka och ligger enligt senare siffror t.o.m. högre än den amerikanska.⁵

Vid en jämförelse mellan länder borde höga FoU-utgifter motsvaras av en stor andel högteknologiska produkter i exporten. Som

Figur 3.6
Sambandet mellan FoU-intensitet och exportinriktning år 1981.

FoU-utgifter,
 procent av industrins
 förädlingsvärde



Källa: OECD, 1986.

Positivt samband mellan FoU-utgifter och högteknologisk exportinriktning

figur 3.6 visar föreligger det ett klart positivt samband mellan industriell FoU-intensitet och exportens inriktning på FoU-intensiva produkter (här definierade som flyg- och rymdindustri, dator- och kontorsmaskinindustri, läkemedels- och instrumentindustri samt industri för elektriska motorer och generatorer). Sverige avviker emellertid markant från detta genomsnittliga samband. Den krafti-

ga ökningen av FoU-intensiteten i svensk industri motsvaras inte av någon stark uppgång av högteknologisk export.

Inte heller finner man vid en statistisk analys någon tendens till ökad specialisering 1969–1984 på FoU-intensiva produkter.⁶ En tänkbar orsak är att det kan ta mycket lång tid innan en ökning av FoU-insatsen mognar ut i ökad export. Man måste också ta hänsyn till de multinationella företagens lokalisering av FoU och produktion. Benägenheten att producera utomlands är positivt relaterad till företagets FoU-intensitet. De svenska multinationella företagen har emellertid hittills i regel utfört huvuddelen av sin FoU-verksamhet i Sverige.⁷ ”Utdelningen” på FoU-insatsen kommer då att underskattas, eftersom man inte räknar med den utlandsförsäljning av teknikintensiva produkter som tillverkas i dotterföretagen.

För att säkra sin långsiktiga överlevnad tvingas företagen avsätta resurser till att utveckla nya produkter och metoder. FoU-verksamhet i företagens regi avkastar emellertid kunskap som bara är tillgänglig för företaget självt. Ett företags konkurrensfördelar blir därmed inte helt och hållet bestämda av hemlandets komparativa fördelar. De förra kan ligga i bättre produkter och effektivare produktionsteknologi, men även i bättre marknadsföring och företagsledning. Genom möjligheten till utlandsinvesteringar blir emellertid företagens konkurrensfördelar inte längre bundna till ursprungslandet. Den fortgående internationaliseringen av de svenska multinationella företagen (jfr figur 8.2 i kapitel 8) indikerar att företagskompetens blivit allt mera internationellt rörlig.

Inombranschhandeln

En annan drivkraft till handel förutom komparativa fördelar är det faktum att konsumenter föredrar variation i utbudet. I kombination med stordriftsfördelar i produktionen kan produktdifferentiering och monopolistisk konkurrens förklara s.k. inombranschhandel, d.v.s samtidig import och export inom samma varugrupp mellan två länder, utan att det föreligger några egentliga kostnadskillnader. År 1983 utgjordes två tredjedelar av den svenska handeln med industrivaror av inombranschhandel, även på den mest detaljerade nivå som industristatistiken medger. Som framgår av

tabell 3.2 är denna form av handel speciellt vanlig i utbytet med EG och EFTA, men den har ökat även med NIC-länderna.

Tabell 3.2

Andelen inombranschhandel i Sveriges handelsutbyte av industrivaror med olika ländergrupper, procent.

	1970	1983
EG och EFTA	60,1	71,2
Övriga industriländer	48,1	48,2
Planekonomier	29,8	22,2
NIC-länder i Asien	5,2	25,4
Övriga utvecklingsländer	7,4	11,0

Anm: Inombranschhandeln beräknad på SNI 6-siffrernivå.

Källa: Hansson, 1989.

Stordriftsfördelar och produktdifferentiering allt viktigare

Ökningen av inombranschhandeln kan tas som en indikation på att de komparativa fördelarnas roll som förklaring till svensk utrikeshandel har minskat, och att stordriftsfördelar och produktdifferentiering kommit att bli allt viktigare. En förklaring skulle kunna vara att skillnaderna mellan länder – i varje fall mellan de utvecklade länderna – med avseende på grundläggande produktionsförutsättningar kommit att bli allt mindre.⁸ I sin tur kunde detta förklaras bl.a. av ökad internationell rörlighet för finansiellt kapital och tekniskt kunnande. Andra orsaker kan vara en med stigande inkomster växande smak för produktvariation hos konsumenterna. Därtill kommer en teknisk utveckling som möjliggjort en uppdelning av produktionsprocesser, vilket kan leda till t.ex. import av halvfabrikat och delar och export av den färdiga produkten.

90-talets trender

Kommer de tendenser ifråga om internationalisering av marknader och förändrad internationell arbetsfördelning som konstaterats för 1970- och 1980-talet att fortsätta under 1990-talet? En bedömning av utvecklingen måste grundas på en utvärdering dels av ekonomiska och tekniska, dels av politiska faktorer.

Det är rimligt att vänta sig en fortsatt utveckling av transport- och kommunikationsteknik som innebär en fortgående minskning av kostnader och tidsåtgång för transaktioner över gränserna och för förflyttning av varor, tjänster och information mellan länder. De nationella marknaderna kommer därmed att knytas allt närma-

Snabbare och billigare transporter

re till varandra. Dessa faktorer verkar i riktning mot att allt fler tidigare skyddade tjänstesektorer blir konkurrensutsatta, och att en allt större del av industriproduktionen avsätts utomlands.

*Tekniska utvecklingen
fortsätter dela upp pro-
duktionsprocessen*

Den tekniska utvecklingen kan också väntas leda till en fortsatt uppdelning av produktionsprocesser. Tillsammans med förbättrade transporter och kommunikationer ökar detta möjligheterna för multinationella företag att lokalisera olika aktiviteter på ett sådant sätt att man tar hänsyn till olikheter i kostnader och tillgång till produktiva resurser i olika regioner.

*Realräntorna utjämnas
allt mer*

Den fortgående integrationen av kapitalmarknader kan väntas fortsätta. Denna utveckling innebär att realräntan i olika länder kommer att bli allt mer lika, och att tillgången på kapital i form av inhemskt sparande blir en allt mindre viktig bestämningsfaktor för den inhemska kapitalbildningen (jfr kapitel 6).

*U-länderna allt svårare
konkurrenter*

Det är sannolikt att allt fler utvecklingsländer kommer att industrialiseras, och därmed uppträda som konkurrenter till näringslivet i OECD-länderna, speciellt inom lågteknologiska och arbetsintensiva områden. Samtidigt kan man vänta sig en fortgående förändring av produktions- och exportstruktur i de nuvarande NIC-länderna i riktning mot branscher som kräver mer avancerad teknik och bättre utbildad arbetskraft. Detta innebär att allt fler sektorer inom svensk industri skulle bli utsatta för konkurrens från NIC-länder.

*Östeuropa och Sovjets
utveckling ökar han-
delsutbytet*

En potentiellt mycket betydelsefull förändring är naturligtvis den påbörjade utvecklingen av ekonomisk planering och inslaget av ökad marknadshushållning i Östeuropa och Sovjetunionen. Det är naturligtvis ännu för tidigt att avgöra hur långt, och hur snabbt, denna utveckling kommer att gå. Det är emellertid klart att det borde finnas utrymme för ett betydligt ökat handelsutbyte och produktionsspecialisering på världsmarknadens villkor mellan Sverige och de nuvarande planekonomierna. Det förefaller också klart att den svenska exporten i så fall borde komma att bli inriktad på teknologiskt avancerade produkter som kräver kvalificerad arbetskraft och som ställer höga krav på marknadsföring, service och underhåll.

*Frihandelsvänliga kraf-
ter dominerar*

Den handelspolitiska utvecklingen bestäms av balansen mellan protektionistiska och frihandelsvänliga krafter och är därmed svår att förutsäga. Det förefaller emellertid som om den nuvarande tendensen skulle gå i riktning mot avreglering av marknader och en

sänkning av handelshinder, såväl globalt som regionalt (se t.ex. Bhagwati, 1989).

Liberalisering av jord- bruket

På det globala planet har GATT:s Uruguay-runda skapat förutsättningar för en liberalisering av världshandeln med jordbruksprodukter och en nedskärning av det omfattade stöd till jordbruket som utgår i de flesta industriländer. En avveckling av snedvridningarna inom jordbruket skulle kunna ge betydande samhällsekonomiska vinster för världen som helhet. Ett annat viktigt mål för GATT är att stärka det multilaterala handelssystemet på bekostnad av bilaterala överenskommelser, bl.a. genom att återföra det omfattande systemet av importrestriktioner inom teko-området under GATT:s regler, liksom att få multilateral kontroll över s.k. frivilliga exportbegränsningar.

Färre bilaterala avtal

Givetvis kvarstår problem på det handelspolitiska området, t.ex. ifråga om tjänstehandel och patentskydd. Trots protektionistiska inslag i USA:s och EG:s handelspolitik, t.ex. krav på reciprocitet och ökad användning av ingrepp mot föregiven dumpning, torde man ändå kunna säga att ett scenario med ett starkt protektionistiskt EG – ”Fästning Europa” – invecklat i ett handelskrig med Japan och USA förefaller mera avlägset än för något år sedan.

Handelskrig nu mera avlägst

Den viktigaste frågan på det regionala planet är givetvis genomförandet av EG:s inre marknad, och i vad mån integrationen kommer att utsträckas till EFTA-länderna inom ramen för det s.k. European Economic Space (EES). EG syftar till att genomföra en gemensam marknad med fullständig rörlighet mellan medlemsländerna av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Detta skall uppnås genom eliminering av kostnadshöjande handelshinder, hinder för marknadstillträde och konkurrensbegränsningar, samt snedvridningar – t.ex. industristöd – som påverkar konkurrensen.

EES – vad skall hända?

Dessa internationella tendenser kan komma att ha djupgående effekter på tillväxt och näringsstruktur i den svenska ekonomin. Vilka effekterna blir beror emellertid på i vad mån Sverige deltar i internationaliserings- och avregleringsprocessen, och på vad sätt vi väljer att möta förändringsimpulserna från världsmarknaden. Denna fråga behandlas i flera av de följande kapitlen.

Noter

1. Se t.ex. Fukao och Hanazaki, 1987.
2. Hit räknas vanligen Hongkong, Singapore, Taiwan och Sydkorea.
3. Lundborg, 1989.
4. Lundberg, 1988.
5. FoU-intensiteten i hela företagssektorn var enligt OECD år 1985 i Sverige 3,0 och i USA 2,3 procent.
6. Lundberg, 1988.
7. Swedenborg m.fl., 1988.
8. Jfr Hansson, 1989.

Referenser

- Bhagwati, J., 1989, *Protektionismen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Fukao, M. och M. Hanazaki, 1987, "Internationalization of Financial Markets and the Allocation of Capital", *OECD Economic Studies*, no 8.
- Hansson, P., 1989, "Intra-Industry Trade: Measurements, Determinants and Growth. A Study of Swedish Foreign Trade", *Umeå Economic Studies*, no 205.
- Lundberg, L., 1988, "Technology, Factor Proportions and Competitive-ness", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 90 no 2.
- Lundborg, P., 1989, "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*, Bilaga 2–5 till LU 90, Stockholm.
- OECD, 1986, "Invention and Competitiveness", Paris. *OECD Science and Technology Indicators*, no 2, R & D.
- Swedenborg, B., G. Johansson-Grahn och M. Kinnwall, 1988, *Den svenska industrins utlandsinvesteringar 1960–1986*, IUI, Stockholm.

4 Hur används arbetskraften?

"Mer arbetskraft!"

Under de senaste åren har frågan om arbetskraftstillgångarnas betydelse för samhällsekonomin utveckling debatterats flitigt. Ökade arbetskraftsresurser har setts som ett sätt att lösa överhettningens mest akuta problem: de alltför kraftiga löneökningarna. Dynamiska effekter i form av ökat utbud av arbetskraft har betraktats som ett sätt att finansiera skattereformen. Mer arbetskraft har också setts som ett medel att öka ekonomins tillväxt.

Politiskt har framför allt frånan varit föremål för en närmast infekterad debatt. De flesta mått på frånan från arbete har uppvisat höga tal de senaste åren. Delvis har detta varit ett konjunkturfenomen, eftersom i synnerhet sjukfrånan har ett påtagligt cykliskt mönster. Men det finns även trender i riktning mot högre frånan. Internationellt sett ligger också frånan på en hög nivå.

80-talet innebar fler arbetstimmar

Självfallet kan man peka på många positiva följder av ökat arbetsutbud. I 1989 års rapport betonade Konjunkturrådet exempelvis att trendbrottet i riktning mot längre arbetstider under 1980-talet haft mycket gynnsamma effekter på skatteinkomsterna och därför varit en huvudorsak till att budgetunderskottet kunnat vändas i ett överskott. Sammantaget ökade antalet arbetade timmar med c:a 7 procent mellan 1981 och 1988 varav bara en mindre del beror på befolkningstillväxt. Denna trend i riktning mot ökat arbete har för övrigt, trots ökad frånan, fortsatt under 1989.

Ökat arbetsutbud varken mål eller medel

Problemet med en debatt av den typ som förts de senaste åren är att ökat arbetsutbud framställs som ett mål i sig för den ekonomiska politiken: att politiken borde ta sikte på att "bottenskrapa" de kvarstående arbetskraftsresurserna. För en ekonom kan emellertid ökat arbetsutbud varken betraktas som ett mål eller som ett medel för den ekonomiska politiken. En extra arbetstimma utgör i nationalekonomisk analys utebliven fritid och bör därför också betinga ett pris som motsvarar värdet av denna fritid. Vår viktigaste uppgift som ekonomer är därför att identifiera källor till ineffektivitet i användningen av de svenska arbetskraftstillgångarna och att peka på lösningar som kan öka effektiviteten och främja den ekonomis-

Effektivitet i användningen av arbetskraft!

Fritid har alltför lågt pris

ka utvecklingen. Huruvida dessa förbättringar leder till en ökning eller minskning av arbetsutbudet är i detta sammanhang en underordnad fråga. I nästa kapitel kommer vi att argumentera för att en mer försäkringsmässig uppläggning av tre tunga socialförsäkringar – sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen – har sådana gynnsamma effekter.

Nu kan man med fog hävda att problemet i svensk ekonomi snarast är att ökad fritid för många människor *inte* betingar ett tillräckligt högt pris i form av uteblivna inkomster. Små löneskillnader och stora skattekilor innebär att den privatekonomiska kostnaden för sysselsättning med låg produktivitet och för ren fritid är alltför låg. Även efter skattereformens genomförande kommer de totala marginaleffekterna (inklusive indirekta skatter och arbetsgivareavgifter) att vara höga för stora grupper. Därför måste man också undersöka vilken potential för ökat arbetskraftsutbud som finns om fritiden får ett högre pris i form av utebliven inkomst. Detta är vårt huvudtema i detta kapitel.

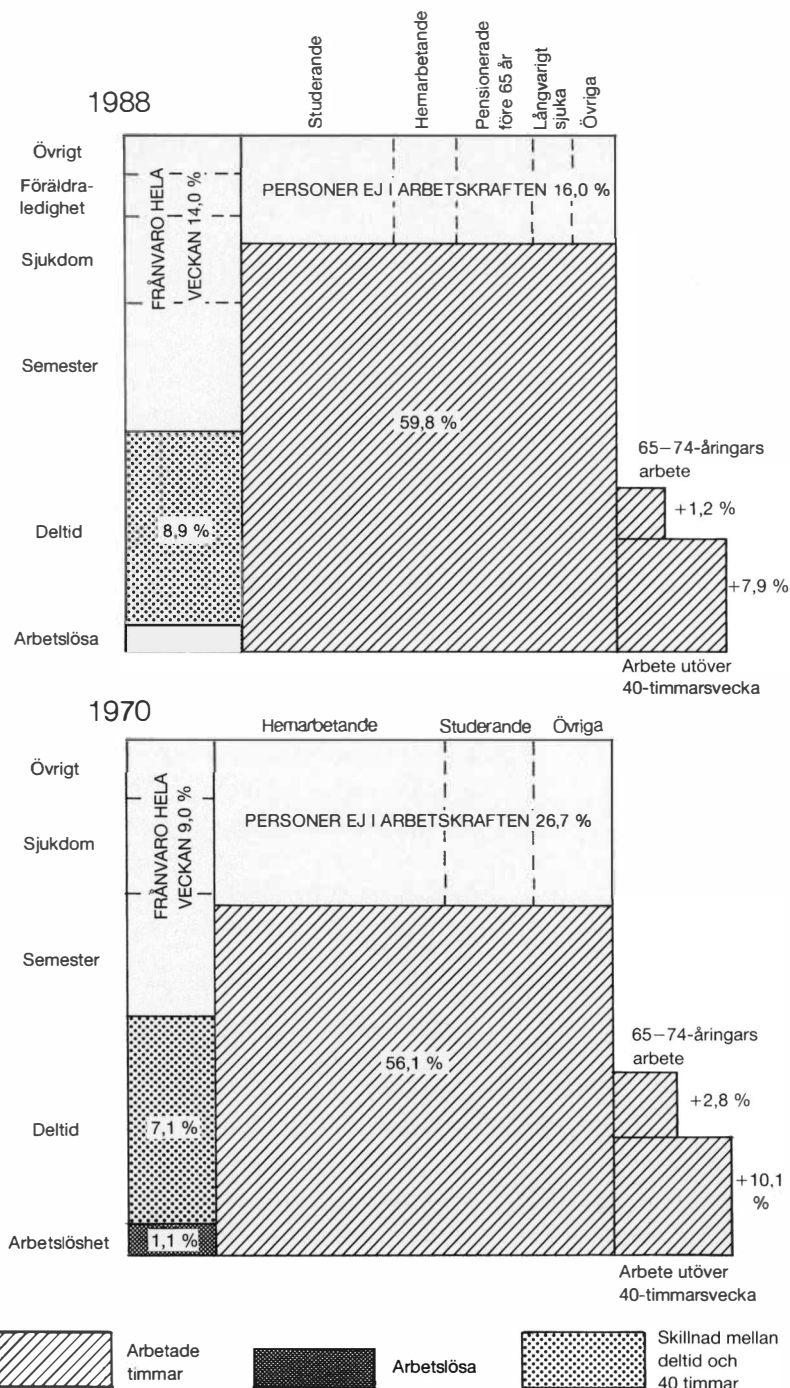
Faktiskt och potentiellt arbetskraftsutbud

För att ge ett perspektiv på hur de svenska arbetskraftstillgångarna används har vi lånat ett pedagogiskt redskap i form av en figur från arbetstidskommittens nyligen publicerade rapport. Syftet med figuren är att illustrera hur de faktiskt utnyttjade arbetskraftsresurserna avviker från de som potentiellt skulle kunna användas. Genom att visa vari avvikelserna består får man en utgångspunkt för att diskutera källor till ökat utbud vid förbättrade incitament till arbete.

Den kvadratiske ytan i figur 4.1 anger det arbetskraftsutbud som skulle erhållas om alla i befolkningen mellan 16 och 64 år skulle arbeta 40 timmar per vecka. Eftersom det finns både de som arbetar mer och de som arbetar mindre än 40 timmar kommer det realiserade utbudet att avvika från det på detta sätt beräknade potentiella utbudet. År 1988 realiserades 59,8 procent av det potentiella arbetskraftsutbudet enligt detta synsätt. 16,0 procent försvann på grund av dem som ej tillhörde arbetskraften. Den viktigaste kategorin var här studerande, följd av de som pensionerats före 65 års ålder och av hemarbetande. Det är dock troligt att en del av de

60 procent av potentiellt utbud realiserades 1988

Figur 4.1
**Potentiellt och faktiskt
 arbetsutbud. 40 timmars
 arbetsvecka för hela be-
 folkningen (16–64 år)
 jämfört med faktiskt ut-
 förda arbetstimmar 1970
 och 1988.**



Källa: Arbetstidskommittén, 1989.

förtidspensionerade uppger att de arbetar i hemmet, varför pensionering sannolikt är underskattad som orsak.

Frånvaro under hela undersökningsveckan reducerade det potentiella arbetsutbudet med 14,0 procent. Semester och sjukdom var de viktigaste orsakerna till denna frånvaro. Vidare innebar deltidsarbete ett bortfall på 8,9 procent av det potentiella utbudet. Ett par av dessa procentenheter kan sannolikt hänföras till sjukdom under del av veckan och ytterligare ett par procentenheter utgjordes av "deltidsarbetslöshet", d.v.s. tid som de deltidsarbetande skulle ha varit i arbete om de fått arbeta så mycket de ville. Slutligen kan vi se att arbete utöver 40-timmarsvecka gav ett tillskott på 7,9 procent och det arbete som utfördes av 65–74-åringar ökade utbudet med 1,2 procent.¹

*56 procent realiserades
1970*

Som framgår av figur 4.1 realiserades år 1970 en något mindre av det potentiella utbudet; 56,1 procent mot 59,8 procent 1988. Skillnaderna i arbetsutbudets struktur är dock mycket stora. Andelen personer utanför arbetskraften var 1970 drygt tio procentenheter högre trots att färre då studerade och var pensionerade före 65 års ålder. Den stora förändringen är givetvis att andelen hemarbetande minskat radikalt.

*Klart lägre frånvaro
1970*

Frånvaron var betydligt lägre 1970; 9,0 procent av det potentiella utbudet år 1970 mot 14,0 procent år 1988. Såväl semester som sjukdom och föräldraledighet hade mindre omfattning 1970. Slutligen ser man att tillskottet till arbetsutbudet från 65–74-åringar och från dem som arbetar mer än 40 timmar per vecka var högre 1970 än 1988.

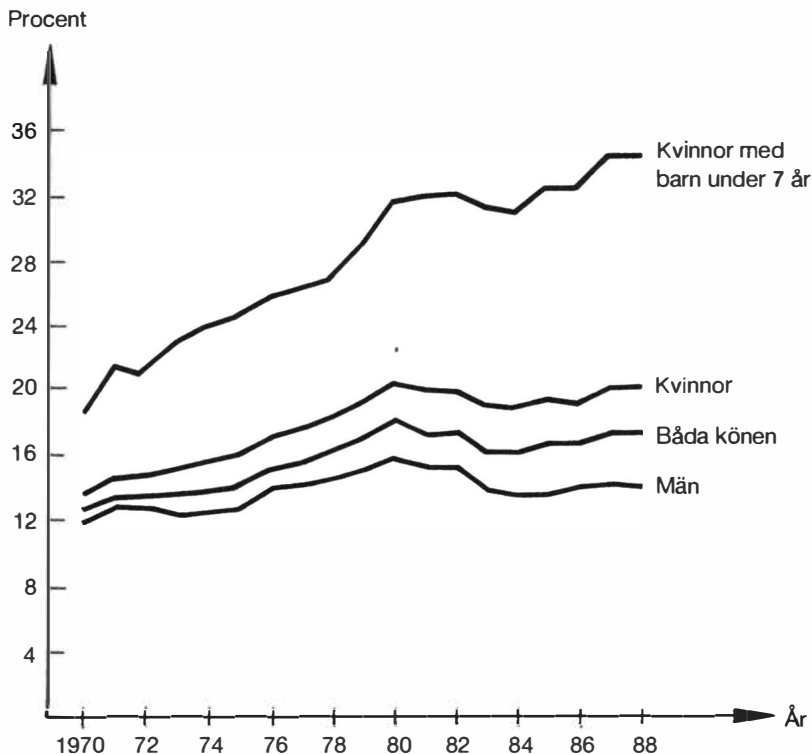
Källor till ökat utbud

Kan vi i ljuset av denna beskrivning spåra viktiga källor till ökat arbetsutbud genom bättre överensstämmelse mellan privatekonomiskt och samhällsekonomiskt utbyte av ökat arbete? Med tanke på den heta debatten kring den stigande frånvaron finns det anledning att speciellt granska denna. I figur 4.2 visas frånvarons nivå och utveckling för olika grupper från 1970. Den stigande trenden framgår tydligt. Men lika tydligt framgår att kvinnor med barn under 7 år har påtagligt högre frånvaro än män. En högre frånvaro för denna grupp är ganska naturlig. Under perioden har arbets-

Kvinnor med barn under 7 år står för stor del av frånvaron

Figur 4.2

Frånvaro för olika grupper 1970–1988, procent av antalet sysselsatta, 16–64 år.



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningen (AKU).

Hög frånvaro därför naturlig idag.

kraftsdeltagandet för gruppen dessutom ökat kraftigt. Därför är också en trendmässigt stigande frånvaro naturlig på den svenska arbetsmarknaden. Sverige har idag ett av världens högsta arbetskraftsdeltagande bland annat på grund av att även kvinnor med små barn tillhör arbetsmarknaden. Därför är det föga förvånande att frånvaron även i ett internationellt perspektiv är hög i Sverige.

Detta betyder självfallet inte att det saknas möjligheter att få ned frånvaron. I nästa kapitel kommer vi att argumentera för att det finns en betydande potential för förbättringar genom mer effektivt utformade socialförsäkringar. Men vi vill framhålla att det finns naturliga orsaker till en relativt hög frånvaro på en arbetsmarknad som den svenska. Möjligheterna att få fram ökade arbetskraftsresurser genom att sänka frånvaron är begränsade på en arbetsmark-

nad som präglas av att en mycket hög andel av befolkningen i arbetsför ålder tillhör arbetskraften.

Pigga pensionärer kan öka arbetsutbudet, men inte särskilt mycket

En annan källa till ökat arbetsutbud återfinns bland dem som har pensionerats av åldersskäl men som alltså är friska och arbetsföra. Vi såg i figur 4.1 att arbetsutbudet sjunkit både på grund av pensioneringar före 65 år och för dem som passerat denna åldersgräns. Ändrade incitament vad gäller såväl deltidspensionering och förtidspensionering före 65 år som vad gäller arbete bland de som är "vanliga" pensionärer kan säkert vara motiverade. Men vi såg också av figuren att storleksordningarna är begränsade. Trots att pensionsåldern 1970 var 67 år gav de äldres arbetsutbud då ett tillskott på bara 2,8 procent mot 1,2 procent 1988. Med mer än någon enstaka procentenhet torde det därför vara svårt att höja det samlade arbetsutbudet på dessa vägar.

Mer än 40 timmar per vecka troligt framöver

En förändring sedan 1970 är också att arbete utöver 40 timmar per vecka minskat som bidrag till det samlade arbetsutbudet. Med lägre marginella skatteklirar för arbete till följd av skattereformen kommer arbetsspecialisering att bli mera lönsam. Det finns därför skäl att tro att många kommer att ersätta egenarbete med marknadsarbete och i stället köpa fler varor och tjänster på marknaden. En ökning av det samlade arbetsutbudet med ett par procent till följd av sådana förändringar är därför ingen orimlig bedömning. Det måste samtidigt betonas att det avgörande för en sådan förändring är de *totala* marginella skatteklirarna, inkluderade skatter på konsumtion och sparande.

Deltidsarbetande den största källan till ökat arbetsutbud

Frågan är emellertid om inte deltidslarbetet utgör den största källan till ökat arbetsutbud. Hela 8,9 procent av det potentiella arbetsutbudet i form av 40 timmars arbetsvecka utnyttjades inte till följd av deltidslarbete. Detta kan jämföras med 7,1 procent 1970. Enbart en återgång till samma tal som 1970 skulle innebära en mycket kraftig ökning av det *faktiska* arbetsutbudet på flera procentenheter. Samtidigt måste man här vara medveten om att en förutsättning för den stigande trenden i arbetskraftsdeltagandet i många fall varit just möjligheten att arbeta deltid.

Ändrade incitament kan öka utbudet

Utifrån en beskrivning av hur arbetskraftsresurserna används i dag kan man ändå hävda att det finns en icke oväsentlig potential för ökat arbetsutbud. Det finns åtskilliga källor till arbetsutbud som skulle kunna realiseras om incitamenten ändras så att fritiden får en högre alternativkostnad i form av uteblivna inkomster. I

synnerhet menar vi att potentialen är stor bland dem som idag arbetar deltid.

Noter

¹ Dessa tillskott är beräknade med det faktiska arbetsutbudet som bas.

Referens

Arbetsdiskommittén, 1989, *Arbetsid och välfärd*, SOU 1989:53, Stockholm.

5 Socialförsäkringar och effektiviteten på arbetsmarknaden

Mera försäkring i socialförsäkringarna ger effektivitetsvinster!

Sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är tre mycket tunga socialförsäkringar både i termer av kostnader och i termer av personer som erhåller ersättning. Kostnaderna motsvarar arbetsgivaravgifter på grovt sett 15 procent av lönesumman. För i synnerhet sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna finns dessutom trender i riktning mot kraftigt ökade kostnader.

Det centrala budskapet i detta kapitel är att betydande effektivitetsvinster finns att göra inom dessa socialförsäkringar. Källan till dessa vinster är att införa ett försäkringsmoment som gått förlorat i det nuvarande systemet. Det finns betydande skillnader i risknivå mellan företag, branscher och regioner, men likafullt betalar alla företag samma avgift. Därför blir incitamenten till åtgärder som förebygger riskerna alltför små. Dessutom gynnas högriskbranscher av det nuvarande systemet, eftersom de inte behöver betala för den högre sjuk- och olycksfallsrisken, medan lågriskbranscher på motsvarande sätt missgynnas, så att näringslivet får en ineffektiv struktur.

Vi börjar kapitlet med en presentation av de tre försäkringarna. Därefter kommer en analys av prissättning på försäkringstjänster och av riskskillnader inom det svenska näringslivet, som leder fram till vår tes att det finns betydande effektivitetsvinster att göra genom en övergång till mer försäkringsliknande lösningar. Frågan är emellertid om problem av fördelningspolitisk och praktisk natur kan uppstå om dessa möjligheter till effektivitetsvinster skall realiseras. Detta diskuteras avslutningsvis mot bakgrund av ett antal modeller som är baserade på mer försäkringsliknande principer.

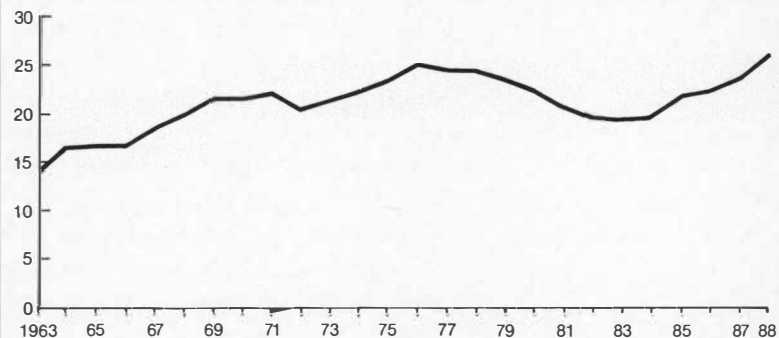
Fakta om försäkringarna

Sjuk- och föräldraförsäkringens socialavgift. . .

Sjuk- och föräldraförsäkringen omfattar både dag ersättningar och sjukvårdsförmåner. Finansieringen sker i första hand med en socialavgift som för närvarande uppgår till 10,1 procent av lönesum-

Faktaruta om sjukförsäkringen

Antal sjukpenningdagar per anställd



	Utgifter för sjukförsäkring, procent av BNP	Utgifter för föräldraförsäkring, procent av BNP	Socialavgift, procent av lönesumman
1979	4,9	0,6	10,0
80	4,8	0,7	10,6
81	4,5	0,7	10,5
82	4,4	0,7	10,5
83	4,2	0,7	9,5
84	4,1	0,7	9,5
85	4,7	0,7	9,5
86	4,6	0,8	9,3
87	4,7	0,8	9,3
88	5,0	0,9	10,1

Källa: Riksförsäkringsverket.

...täcker bara 75 procent av utgifterna...

man. Ett riktmärke är att de inkomster som denna avgift inbringar skall täcka 85 procent av utgifterna. De senaste åren har de emellertid bara räckt till c:a 75 procent. Mellanskillnaden har täckts med anslag ur statsbudgeten. Av de totala utgifterna utgör föräldrapenningen (vid barns födelse och vid tillfällig vård av barn) omkring 15 procent. Eftersom dessa förmåner måste hänföras till familjepolitikens område och inte lämpar sig för en försäkringsmässig analys är utgifterna för dem inte av relevans för våra problem. Om dessa utgifter exkluderas återstår ändå utgifter som motsvarar drygt 10 procent av lönesumman.

...som ökat de senaste åren

I ett längre tidsperspektiv finns en stigande trend i utgifterna för sjukförsäkringen (se faktarutan, sid. 50). Socialavgiften har successivt höjts. Vidare steg sjuktalen (ersätta sjukdagar i relation till antalet försäkrade) mellan 1963 och 1977. Därefter sjönk talet fram till 1983 för att sedan öka mycket kraftigt till en rekordhög nivå 1988. Enligt preliminära uppgifter från RFV har ökningen fortsatt under 1989. Man kan dock skönja ett visst cykliskt mönster i utvecklingen, varför man kan förmoda att sjuktalen skulle vara något lägre i ett mer balanserat konjunkturläge.

Arbetsskadeförsäkringens utgifter...

Arbetsskadeförsäkringen ger ersättning för skador som inträffat i arbetslivet. Även olycksfall vid färd till och från arbetet räknas som arbetsskada. Det finns en koppling mellan arbetsskador och arbetsskadeförsäkringen å den ena sidan och sjukförsäkringen å den andra i och med att de första 90 dagarna av frånvaro från arbetet till följd av skada betalas av sjukförsäkringen.

...har ökat dramatiskt

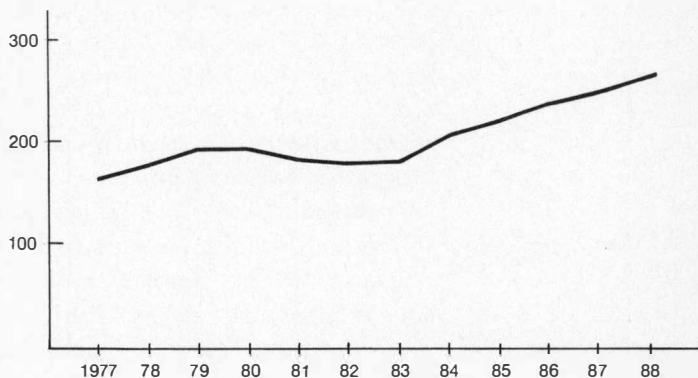
Under 1980-talet har utgifterna för denna försäkring skjutit i höjden på ett närmast dramatiskt sätt (se faktarutan, sid. 52). I början av decenniet räckte inkomsterna från en socialavgift på 0,6 procent för att täcka de löpande utgifterna, medan en avgift på 0,9 procent under 1988 räckte till mindre än hälften av utgifterna. Till detta kommer att arbetsskadorna också ger upphov till kostnader för sjukförsäkringen.

Arbetslöshetsförsäkringens intäkter...

Med ett försäkringsmässigt perspektiv på arbetslöshetsrisker måste till *arbetslöshetsförsäkringen* hänföras inte bara den rena arbetslöshetsförsäkringen utan även KAS (kontant arbetsmarknadsstöd), permitteringsersättningen och delar av arbetsmarknadspolitiken. I synnerhet delar av arbetsförmedlingens arbete utgör en service som är ett nödvändigt komplement till arbetslöshetsförsäkringen.

Faktaruta om arbetsskadeförsäringen

Antal inkomna
ärenden (1000-tal)



	Utgifter, procent av BNP	Socialavgift, procent av lönesumman
1977	0,2	0,25
78	0,2	0,25
79	0,2	0,25
80	0,2	0,6
81	0,2	0,6
82	0,2	0,6
83	0,2	0,6
84	0,2	0,6
85	0,2	0,6
86	0,3	0,6
87	0,5	0,6
88	0,6	0,9

Källa: Riksförsäkringsverket.

*...räcker ännu så
länge*

Merparten av utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen, KAS, permitteringsersättningen och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder finansieras med en så kallad arbetsmarknadsavgift på 2,16 procent av lönesumman. Under 1989 har dessa intäkter räckt till utgifterna, men vid en arbetslöshet på mer normala 2,0 till 2,5 procent skulle de inte ha räckt, varför man grovt kan bedöma att arbetslöshetsförsäkringen i en något vidare mening kostar kring 3,0 procent av lönesumman vid ett mer balanserat ekonomiskt läge. De egenavgifter som alla medlemmar i en arbetslöshetskassa måste betala är numera bara symboliska till sin storlek. Sedan 1 januari 1989 är de dessutom till sin konstruktion fasta och oberoende av alla arbetslöshetsrisker.

Trots att arbetslöshetsutvecklingen varit gynnsam kan man skönja en trend mot ökad belastning för arbetslöshetsförsäkringen. Det framgår av utvecklingen av antalet ersättningsdagar per sysselsatt person (se faktarutan, sid. 54). Nivån 1987/88 var påtagligt högre än 1979/80 då den öppna arbetslösheten var ungefär lika stor. Detta beror på att täckningsgraden för försäkringen har ökat och på mer generös behandling av "deltidsarbetslöshet". Fortfarande saknar ungefär en tredjedel av de arbetslösa arbetslöshetsförsäkring varför man kan förvänta sig en fortsatt ökning av utgifterna.

Prisbildning på försäkringstjänster

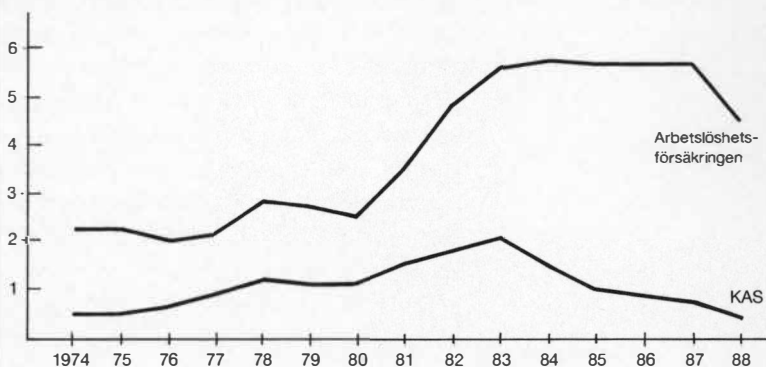
*Jämförelse med hypotetisk
marknadslösning*

För att undersöka effektiviteten i dagens offentliga system kan vi jämföra det med en hypotetisk marknadslösning.¹ Antag därför att företagen istället för de offentliga försäkringarna med enhetliga premier skulle åläggas att teckna motsvarande försäkringar för sina anställda hos privata försäkringsbolag. Antag också att dessa bolag har frihet att differentiera premierna och att fri konkurrens råder på försäkringsmarknaden. Hur skulle premierna bestämmas på en sådan marknad? Vilka effekter har en sådan marknadslösning i förhållande till det nuvarande systemet?

För ett försäkringsbolag innebär en tecknad försäkring ett riskfyllt åtagande som betingar ett värde som bestäms av riskens omfattning och marknadspriset för riskfyllda tillgångar. På en konkurrensmarknad pressas försäkringspremien ned till den förväntade

Faktaruta om arbetslöshetsersättningen

Ersättningsdagar/antal sysselsatta



Subventioner till a-kassor
och utgifter för KAS,
procent av BNP

Arbetsmarknads-
avgift, procent av
lönesumman^a

1974	0,2	—
75	0,2	—
76	0,2	—
77	0,3	—
78	0,4	—
79	0,4	—
80	0,4	—
81	0,5	—
82	0,9	—
83	0,9	1,3
84	0,7	1,3
85	0,7	1,6
86	0,7	1,6
87	0,7	2,0
88	0,6	2,16

^a Före 1983 finansierades bara cirka hälften av kostnaderna med arbetsmarknadsavgiften.

Källa: AMS Försäkringsenheten.

*God arbetsmiljö borde
ge lägre premier*

*Förebyggande åtgärder
uppmuntras*

*Marknadslösningen ef-
fektivare, . . .*

*. . .men hur mycket
i praktiken?*

kostnaden för detta riskfyllda åtagande. Man får då vad som brukar kallas aktuariemässiga premier.

Ett företag som exempelvis visar upp en god arbetsmiljö och låg historisk sjukfrånvaro kan på en väl fungerande försäkringsmarknad tillgodogöra sig lägre premier. Konkurrensen kommer att leda till att åtminstone något försäkringsbolag är villigt att erbjuda lägre premier till sådana företag. Det är också troligt att försäkringsbolagen kommer att knyta krav på förebyggande åtgärder av olika slag till lägre premier på liknande sätt som idag sker för privata hem- och trafikförsäkringar. Företagen får då anledning att avväga de lägre premierna mot kostnaderna för de förebyggande åtgärderna. Eftersom möjligheterna att förebygga risker varierar, kan man förvänta sig en betydande differentiering av premierna på en sådan marknad.

Att ett system med helt enhetliga avgifter leder till ekonomisk ineffektivitet jämfört med en sådan marknadslösning är uppenbart. Man kan urskilja två källor till ineffektiv arbetskraftsanvändning. Den ena beror på att företaget inte får tillräckliga ekonomiska signaler att anpassa sin teknik och sin arbetsorganisation (i vid mening) så att riskerna reduceras. Den andra består i att branschstrukturen blir ineffektiv. Lite tillspetsat kan man säga att det nuvarande svenska systemet subventionerar sjukdomsalstrande, olycksgenere-
rande och arbetslöshetsskapande branscher. De alltför låga försäkringspremierna innebär ett tillskott av resurser till branschen. Oavsett om dessa subventioner i slutändan tillfaller dem som bidrar med arbete och kapital till branschen eller om de tillfaller konsumenterna i form av lägre priser, blir följderna att branschen blir större än vad den annars skulle ha blivit.

Riskskillnader i praktiken

Frågan är emellertid hur stor potential till förbättrad effektivitet i arbetskraftsanvändningen som föreligger i praktiken. Ett sätt att illustrera detta är att försöka beräkna de priser som skulle uppstå på en marknad med konkurrerande vinstmaximerande försäkringsbolag och fri prissättning på försäkringar. Om spridningen i priser skulle vara stor kan man utgå från att potentialen för effektivisering är stor, de implicita branschsubventionerna är då stora och de ekonomiska vinsterna av förebyggande åtgärder blir också stora.

Svårt beräkna riskskillnader med dagens statistik

Att med befintlig statistik beräkna riskskillnaderna vad gäller sjukdom, arbetsskador och arbetslöshet är inte lätt. (Detta betyder dock inte att motsvarande uppgift skulle vara omöjlig för ett försäkringsbolag!) För det första är det viktigt att göra klart att en stor spridning i faktisk förekomst av sjukdom, arbetsskador och arbetslöshet inte nödvändigtvis innebär riskskillnader som motiverar olika premier. Även om den förutsedda risken är lika stor för alla företag kan självfallet utfallen uppvisa en betydande spridning. Det är förutsebara systematiska riskskillnader som skall utgöra grunden för premiernas differentiering. Ett aktivt försäkringsbolag skulle självfallet genom att granska enskilda företag kunna göra goda uppskattningar. Produktionsinriktning, förebyggande åtgärder och, inte minst, företagets historiska utveckling vad gäller sjukfrånvaro och arbetsskador skulle utgöra värdefull information för att göra dessa uppskattningar.

Branscher och arbetsskador

Att det föreligger betydande systematiska riskskillnader i det svenska näringslivet framgår redan om man utnyttjar en så grov indelning som bransch. Arbetsskadestatistiken, som i och för sig är något osäker, antyder exceptionellt stora riskskillnader redan vid en jämförelse mellan relativt grova branschindelningar. Detta framgår av tabell 5.1. De mest olycksdrabbade branscherna, gruvor och mineralbrott, jord- och skogsbruk, livsmedels- och trävaruindustrin har dubbelt så höga tal som näringslivet i genomsnitt. Att det är fråga om systematiska riskskillnader snarare än slumpmässiga skillnader i utfall understryks av att relationerna mellan branscherna var desamma 1979 och 1984.

Tabell 5.1

Antal arbetsolyckor per en miljon arbetstimmar i några olika näringsgrenar. Index, samtliga näringsgrenar = 100.

	1979	1984
Gruvor och mineralbrott	238	225
Jord- och skogsbruk	177	227
Livsmedelsindustri	218	229
Trävaruindustri	212	222
Byggnadsindustri	175	186
Verkstadsindustri	149	152
Massa- och pappersindustri	109	109
Reparation och service	85	82
Textil- och beklädnadsindustri	80	83
Banker och försäkringsinstitut	33	41

Källor: SCB och Arbetarskyddsstyrelsen.

För sjukfrånvaron finns inget liknande statistiksystem. Studier av bland andra Tor Eriksen av förhållandena i mitten av 1970-talet visade emellertid flera intressanta resultat. Inom SAF-LO-området hade företagets storlek betydelse; företag med fler än 1000 anställda hade c:a tio fler sjukdagar än små företag med upp till tio anställda. Vidare hade löneform (ackord eller ej) och arbetstid (skiftarbete eller ej) en påtaglig effekt på sjukfrånvaron. I tabell 5.2 kan vi presentera några beräkningar från ett individmaterial från 1981 som också styrker att det finns stora systematiska riskskillnader vad gäller sjukfrånvaron. Data avser hela den privata sektorn. När man standardiserar för åldersskillnaderna mellan branscher (som dock är obetydliga) finner man mycket stora och signifikanta skillnader; inom renhållningsarbete är sjuktalet nästan tio gånger högre än inom banksektorn. Vidare finner man att arbetsmiljön har stor betydelse. Ett enformigt arbete tenderar att höja antalet sjukdagar med 22,0 dagar, skiftarbete med 12,4 och ett smutsigt arbete med 7,1 dagar. I detta material hade dock inte ackordsarbete någon signifikant inverkan.

Dessa resultat understryker dels att det finns stora systematiska riskskillnader, dels att faktorer som företaget kan påverka har betydelse. Ökade ekonomiska incitament att sänka sjukfrånvaron genom att ändra arbetsorganisationen kan därför förväntas få inte oväsentliga effekter.

Inom arbetslöshetsförsäkringen finns betydande skillnader i arbetslöshetsnivåer mellan olika kassor, skillnader som dessutom består över tiden. Av tabell 5.3 framgår att de kassor som har högst

Tabell 5.2
**Företagskaraktistika
och antal sjukdagar
1981. Standardiserat för
ålder.**

Genomsnitt för hela privata sektorn	23,0 dagar
Textilindustrin	40,4 dagar
Massaindustrin	33,2 dagar
Verkstadsindustrin	28,5 dagar
Hotell och restauranger	46,0 dagar
Banker	7,0 dagar
Renhållningsarbete	60,0 dagar
<i>Effekt av:</i>	
Enformigt arbete	+ 22,0 dagar
Smutsigt arbete	+ 7,1 dagar
Skiftarbete	+ 12,4 dagar

Anm: Antal sjukdagar avser antal dagar i under året avslutade sjukfall.

Källa: Beräkningar från Levnadsnivåundersökningarna data för år 1981.

antal ersättningsdagar per år ligger c:a tre till fyra gånger högre än genomsnittet och omvänt ligger kassorna med lägst arbetslöshet mycket långt under genomsnittet. Det framgår också att kassorna med höga arbetslöshetstal såväl 1975 som 1986 kännetecknas av att anställningskontrakten är tillfälliga med återkommande arbetslöshetsperioder som följd. Det nuvarande systemet subventionerar därför branscher med sådana "arbetslöshetsskapande" anställningsformer. Subventionerna är ganska betydande; över 7000 kronor per medlem och år i de av systemet mest gynnade kassorna mot några hundralappar för de minst gynnade.

Tabell 5.3
Arbetslöshet, egenavgifter och statsbidrag för några utvalda arbetslöshetskassor.

	Ersättningsdagar per medlem och år		Egenavgift per månad (kr)		Statsbidrag per medlem (kr)	
	1975	1986	1975	1986	1975	1986
<i>Kassor med högst statsbidrag per medlem 1986</i>						
Musikernas	4,9	32,7	10	50	320	8367
Sveriges arbetares	16,0	26,3	35	35	1467	7760
Skogsarbetarnas	12,9	24,7	13	29	1020	7199
Teateranställdas	7,1	24,4	13	38	518	7039
Lantarbetarnas	9,7	19,5	23	30	693	5558
Sjöfolkets	1,1	16,9	6,50	14,50	67	5304
Hotell-, kafé- och restauranganställdas	6,7	19,9	12	30	400	5243
Sveriges fiskares	22,9	27,1	20	40	1356	5222
Byggnadsarbetarnas	8,4	15,1	15	19	770	4712
<i>Kassor med lägst statsbidrag per medlem 1986</i>						
Banktjänstemännens	0,5	1,2	3,25	5	26	258
Försäkringstjänstemännens	0,5	1,8	3,75	10	44	330
Försäkringsanställdas	0,7	2,4	2,50	13	34	433
Elektrikernas	1,3	1,8	8,50	10	70	450
Akademikernas	0,9	2,0	6,25	12,50	64	533
Genomsnitt för samtliga kassor	3,2	7,1	—	—	195	1862

Källa: AMS försäkringsenhet.

Även om denna empiriska översikt bygger på knapphändig statistik ger den stöd för vår tes: det finns betydande systematiska riskskillnader i det svenska näringslivet som på ekonomiska effekti-

Det finns stora systematiska riskskillnader!

Differentierade premier, . . .

vitetsgrunder motiverar differentierade premier. En rimlig gissning är att den gemensamma avgiften på 15 procent av lönesumman borde variera åtminstone i intervallet 5 till 25 procent.

Vilka är alternativen?

. . . men hur?

Att påstå att en hypotetisk marknadslösning har betydande fördelar framför ett existerande offentligt system är en sak, men att konstruera trovärdiga praktiska lösningar är betydligt svårare. Frågan är vilka problem man stöter på om man försöker utnyttja de fördelar som ligger i differentierade premier. Vi skall här granska ett antal konkreta modeller

Modell utan försäkringsmoment. . .

Arbetsgivareinträde utan försäkringar

En ibland diskuterad modell är arbetsgivareinträde, där företagen åläggs att själva betala ersättningarna. Konsekvenserna av denna modell beror i stor utsträckning på om företagen får en möjlighet att återförsäkra sina risker hos försäkringsbolag. Vi utgår tills vidare från att detta inte är möjligt, utan att varje enskilt företag måste betala ersättningarna för sjukfrånvaro och arbetsskador. Modellen är då inte lämplig för arbetslöshetsersättningen, eftersom de företag som behöver friställa arbetskraft ofta saknar ekonomiska förutsättningar att betala ersättningarna. I övrigt är det uppenbart att modellen skulle ha betydande fördelar ur ekonomisk effektivitetssynvinkel. De implicita branschsubventioner som nuvarande system leder till skulle försvinna. Likaså skulle varje enskilt företag få starka incitament att satsa på förebyggande åtgärder av olika slag.

. . . ökar osäkerheten för det enskilda företaget och . . .

Men modellen har också svagheter. En svaghet består i att det enskilda företaget drabbas av ökad osäkerhet eftersom försäkringsmomentet försvinner. Såväl sjukdom som arbetsskador är företeelser som är förknippade med renodlad osäkerhet, varför somliga företag kan ha turen att förskonas medan olyckan är framme för andra företag. Större företag och koncerner skulle i stor utsträckning kunna sköta funktionen som försäkringsbolag själva genom att utjämna utfallen inom företaget eller koncernen. Men för mindre företag är detta inte möjligt. Därför skulle ett system med ett betydande arbetsgivareinträde och utan möjligheter att teckna försäkringar leda till kraftigt ökad osäkerhet för småföretagen.

Ett andra problem är fördelningspolitiskt till sin natur. Med ar-

...kan drabba svaga grupper

Har riskerna en låginkomstprofil?

Ja, men bara för långtidsfrånvaro

betsgivareinträde blir det viktigare för den enskilda företaget att rekrytera friska och starka människor som dessutom inte agerar oförsiktigt så att olyckor uppstår. Incitamenten till starkare sovring vid anställningsbesluten ökar. En sådan rekryteringspolitik kan självfallet drabba svaga grupper på arbetsmarknaden. Man riskerar att få vad som brukar kallas statistisk diskriminering. Om hög sjukfrånvaro är korrelerad med vissa observerbara karakteristika som kön, ålder, klädsel eller frisyra kan det vara en god arbetsgivarstrategi att utnyttja sådana kriterier vid nyanställningar. Det kan leda till att personer som i och för sig har genomsnittliga egenskaper vad gäller frånvaro och olycksrisk kan drabbas om de har mer ytliga egenskaper vilka är korrelerade med höga risker.

Frågan är emellertid hur starkt detta fördelningspolitiska argument är. För att det skall vara en avgörande invändning krävs *både* att riskerna har en påtaglig låginkomstprofil *och* att de fördelningspolitiska målen inte kan uppnås på andra sätt. För att belysa det första kravet har vi studerat sambandet mellan antalet sjukdagar och lönenivå i den privata sektorn med hjälp av individdata. Resultaten, som presenteras i tabell 5.4, visar att sjukfrånvaron verkligen har en påtaglig låginkomstprofil. Det visar sig dock att detta samband helt ligger på långtidsfrånvaron. För korttidsfrånvaron har vi inte funnit någon låginkomstprofil, varför det fördelningspolitiska argumentet mot arbetsgivareinträde inte är giltigt för korttidsfrånvaron.

Tabell 5.4
Sambandet mellan antalet sjukdagar och timlön år 1981. Standardiserat för ålder.

	Timlön		
	20 kr	40 kr	60 kr
Totalt antal sjukdagar	35,0	21,4	13,5
Dagar i korttidsfall (färre än 7 dagar)	3,4	3,5	3,5
Dagar i långtidsfall (7 dagar och längre)	31,4	17,8	9,7

Anm: Antal sjukdagar avser antalet dagar i under året avslutade sjukfall.

Källa: Beräkningar från Levnadsnivåmaterialets data för år 1981.

Även om de risker som dessa socialförsäkringar täcker har en låginkomstprofil kan man emellertid ifrågasätta om det är en effektiv

*Lönebidrag kan mildra
att svaga grupper drab-
bas*

fördelningspolitik att subventionera sjukdomsalstrande, olycksge-
nererande och arbetslöshetsskapande verksamheter. Ett radikalt
ökat arbetsgivareinträde skulle därför kunna kombineras med and-
ra fördelningspolitiska medel. Aktuella medel är i första hand löne-
bidrag och sänkta arbetsgivaravgifter för särskilt drabbade grup-
per. En förstärkning av lönebidragen för olika grupper av handi-
kappade kan behövas liksom sänkta arbetsgivaravgifter för kvinnor
som erfarenhetsmässigt har högre sjukfrånvaro än män.

Ökat arbetsgivareinträde förutsätter naturligtvis att socialförsäk-
ringsavgifterna sänks i motsvarande mån. Om företagen åläggs att
betala ersättningar men samtidigt avgifterna på lönesumman bibe-
hålls för att finansiera andra offentliga utgifter uppstår problem.
Skälet är att avgiften idag har karaktären av löneförmån snarare än
skatt. Om emellertid de förmåner som avgiften hittills har finansie-
rat försvinner, övergår avgiften till att bli en ren skatt. Därmed
stiger de marginella skattekilarna för arbetet. Vi vill därför varna
för att se ökat arbetsgivareinträde som en metod att skapa statsfi-
nansiellt utrymme för andra offentliga utgifter.

Arbetsgivareinträde med försäkringar

*Modell med försäk-
ringsmoment...*

Antag i stället att företagen får möjlighet att försäkra sig mot ris-
kerna för sjukfrånvaro och arbetsskador. Denna möjlighet kan an-
tingen uppstå genom ett utbud från privata försäkringsbolag eller
genom att offentliga bolag erbjuder försäkringar till aktuariemässi-
ga priser.

*...elimineras osäker-
heten för företaget,
men...*

I ett sådant system skulle svagheterna med den första modellen
kunna reduceras påtagligt. Den osäkerhet som drabbar småföreta-
gen skulle helt kunna elimineras. Det är också troligt att problemet
med hårdare sovring vid nyanställningar skulle bli mindre. Med
tillgång till försäkring blir inte konsekvenserna av ett enstaka miss-
tag vid en nyanställning lika allvarliga. Men även med denna mo-
dell blir incitamenten till ökad försiktighet i rekryteringspolitiken
större än i dagens system, eftersom en låg historisk sjukfrånvaro
kan ge företaget lägre försäkringspremier.

*...svaga kan sovras
bort*

En central fråga är emellertid vad som skulle hända om företa-
gen ålades betalningsansvaret för ersättningarna för sjukfrånvaron
och arbetsskadorna. Skulle privata försäkringsbolag erbjuda före-
tagen försäkringar mot dessa risker så att utfallen kan utjämnas
även för småföretag? Eller kan man befara "marknadsmisslyckan-

Erbjuder marknaden verkligen dessa försäkringar?

Troligen ja för försäkringar mot sjukdom och arbetsskador, men...

...konjunktursvängningar försvårar utbud av arbetslöshetsförsäkringar

Reformer inom nuvarande system

Offentliga branschvisa försäkringsbolag som självfinansieras...

den" så att försäkringstjänster av detta slag inte kommer att bjudas ut på en marknad? I den teoretiska litteraturen brukar informationsproblem av olika slag framföras som argument för att marknaden för socialförsäkringar inte kan uppstå spontant.

Vår bedömning är emellertid att det finns skäl att vara optimistisk åtminstone vad gäller marknader för försäkringar mot sjukdom och arbetsskador. Det är här frågan om risker som är relativt lätta att "poola" för ett försäkringsbolag. Vår prognos är därför att ett beslut om arbetsgivareinträde skulle utgöra en mycket intressant expansionsmöjlighet för den svenska försäkringsbranschen. Men det är också möjligt att problemen skulle komma att lösas genom avtalsförsäkringar som erbjuds av de partsgemensamma försäkringsbolagen.

För arbetslöshetsförsäkringar finns det något större skäl att befara att privata marknader inte kommer att uppstå även om företag (eller anställda) åläggs att teckna försäkringar. Det främsta skälet är att arbetslöshetsriskerna inte lika lätt går att "poola" som andra risker. Arbetslöshet uppkommer i lågkonjunkturer samtidigt för många människor, vilket gör det svårt för privata bolag att erbjuda försäkringar mot dessa risker. De internationella och historiska exempel på privata arbetslöshetsförsäkringar som finns har också erbjudit enbart ett begränsat försäkringsskydd och bara till vissa grupper på arbetsmarknaden. Även de svenska avtalsförsäkringar för arbetslöshet som finns idag är i första hand komplement till den offentliga försäkringen för vissa begränsade och etablerade grupper på arbetsmarknaden.

Reformerade offentliga försäkringslösningar

Det är också möjligt att reformera det nuvarande offentliga systemet i riktning mot mer försäkringsliknande lösningar. En möjlighet är att Riksförsäkringsverket tillåts att variera de sociala avgifterna efter graden av risk. Nackdelen i förhållande till marknadslösningen är dock att det blir monopol i stället för konkurrens på försäkringsmarknaden.

Ytterligare en modell är att organisera offentliga branschvisa försäkringsbolag som åläggs att bli självfinansierande. Även om varje bransch har enhetliga avgifter skulle säkerligen en betydande differentiering mellan branscher uppstå, något som framgick av den empiriska analysen ovan. Därmed skulle de implicita bransch-

subventionerna försvinna. Däremot skulle det enskilda företaget inte få några incitament att satsa på förebyggande åtgärder eftersom avgiften är bestämd för branschen utan några möjligheter att påverka för företaget. En annan nackdel är att branschen kan vara heterogen, varför enhetliga avgifter kan skapa problem. Problemen med att klassificera konglomeratföretag kan emellertid lösas genom att betona yrkestillhörigheten på samma sätt som man inom arbetslöshetsförsäkringen hanterar gränsdragningsproblemen.

En fördel med branschvisa lösningar är emellertid att det enskilda företaget heller inte får ökade incitament till mer ingående sovring i sin anställningspolitik. Eftersom avgiften är given kommer kostnaden för en gentemot svaga grupper generös anställningspolitik att bäras av hela branschen. Bara för ett företag som dominerar branschen uppkommer incitament till sovring. Detta visar att betydande effektivitetsvinster kan göras även om man fäster mycket stor vikt vid det fördelningspolitiska sovringsargumentet.

Branschvisa lösningar av detta slag är ingen teoretisk skrivbordskonstruktion. Arbetslöshetskassorna är konkreta förebilder, även om avgifterna där betalas av enskilda anställda.

... kan också ge stora effektivitetsvinster, ...

... särskilt vad gäller arbetslösheten

Slutsatser

Det finns en betydande potential för effektivare användning av arbetskraften genom att förändra socialförsäkringarna i riktning mot mer försäkringsmässiga lösningar. För detta talar de stora systematiska riskskillnaderna inom det privata näringslivet och det faktum att riskerna sammanhänger med faktorer som företagen kan påverka. Den primära samhällsekonomiska vinsten ligger i en effektivare hantering av vissa risker, d.v.s. effektivare val av risknivå och effektivare fördelning av risk. Detta har sekundära effekter både på utbud av och efterfrågan på arbetskraft.

För sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna finns all anledning att tro att ökat arbetsgivareinträde skulle leda till att en försäkringsmarknad skulle uppstå så att företagen skulle kunna återförsäkra sig mot mycket negativa utfall. Radikalt ökat arbetsgivareinträde av särskilt långtidsfrånvaro kan emellertid ställa krav på åtgärder som kompenserar för icke önskvärda sociala effekter. Det är också möjligt att göra betydande men mindre effektivitetsvinster genom

Försäkringsmässiga lösningar ökar effektiviteten!

att inom ramen för det nuvarande offentliga systemet arbeta med mera avgiftsdifferentiering. För arbetslöshetsförsäkringen finns idag ett bransch- och yrkesorganiserat system som med fördel kan utvecklas till att åter få avgiftsdifferentierad finansiering.

Noter

1. Framställningen är hypotetisk eftersom vi tills vidare bortser från eventuella "marknadsmisslyckanden" som skulle kunna försvåra uppkomsten av privata marknader för socialförsäkringar.

Referenser

Eriksen, Tor, 1980, *Den ökade sjukfrånvaron – en statistisk analys*, Delegationen för Social Forskning.
Statistiska Centralbyrån, 1979, *Levnadsförhållanden: arbetsförhållanden och sjukfrånvaro 1975/76*, Rapport nr 15.

6 Hur utnyttjas realkapitalet?

I kapitel 2 har vi kunnat se hur vårt land under de senaste decennierna börjat halka efter i den internationella välståndsligan. Detta har startat en mycket angelägen svensk debatt om förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och vilken nivå och inriktning på kapitalbildningen som är nödvändig för att uppnå en tillfredsställande tillväxttakt.

Viktiga inslag i den ekonomiska politiken – t.ex. devalveringarna och den pågående skattereformen – har uttryckligen angivits vara motiverade av kraven på ekonomisk tillväxt. Inte minst har hela den ekonomisk-politiska debatten om sparandets och investeringarnas omfattning betingats av önskemål om en högre tillväxttakt i ekonomin. Nettoinvesteringarnas andel av nationalprodukten har fallit från c:a 17 procent under de gyllene åren på 1960-talet till omkring 7 procent hittills under 1980-talet. Det anses ofta nödvändigt att höja investeringskvoten till tidigare nivåer för att komma upp i 1960-talets tillväxt. 1989 års Konjunkturrådsrapport behandlade den svenska sparandebristen ur ett sådant perspektiv.

”Höj investeringskvoten!”

Mekanismer för bättre kapitalanvändning

I detta kapitel skall vi granska en i detta sammanhang ofta förbisedd faktor, nämligen hur vi utnyttjar det realkapital som sedan tidigare finns i ekonomin. Utgångspunkten för kapitlet är att en effektivare kapitalanvändning kan få effekter på välfärden som är jämförbara med vad som kan uppnås genom en högre nivå på investeringarna. Detta är en fråga som inte vanligtvis väcks i den ekonomisk-politiska debatten. När investeringen väl är gjord betraktas kapitalet som bundet: en pappersmaskin eller en hyresfastighet kan t ex knappast omvandlas till en transformatorstation eller en djuphamn även om lönsamhetsförhållandena blivit annorlunda efter investeringstillfället. Därför handlar den ekonomisk-poli-

Effektivisera utnyttjandet av det befintliga kapitalet!

tiska debatten inte om den existerande kapitalstocken, utan om tillskotten till den i form av nyinvesteringar.

Emellertid finns det många dimensioner på kapitalutnyttjandet som innebär att en existerande mängd realkapital även på kort sikt kan utnyttjas mer effektivt utan att själva kapitalföremålen behöver omvandlas i någon större utsträckning:

Högre effektivitet är möjlig

Flera timmars utnyttjande

Högre kapacitetsutnyttjande

Alternativ användning

Utnyttjande av utrikes-handeln

Vad är samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande?

- De flesta kapitalföremål utnyttjas bara under en del av årets 8 760 timmar. Åtskilliga permanentbostäder och fritidshus står tomma under stora delar av året och större delen av näringslivets kapitalstock utnyttjas bara under åtta timmar per dygn. I vissa fall kan en högre utnyttjandegrad vara samhällsekonomiskt motiverad.
- Många kapitalföremål utnyttjas – under den tid de faktiskt används – bara till en del av sin fulla kapacitet. Trafikflyget och SJ har under senare år lyckats visa att man med en riktig prissättning och marknadsföring kan höja kapacitetsutnyttjandet på en existerande kapitalstock – i dessa fall att fylla flygplan och tåg med fler passagerare.
- Många kapitalföremål har en alternativ användning även utan större fysiska ingrepp. En privatbil kan bli taxi, en bostadsfastighet kan kontoriseras, en lagerlokal kan bli fabrik, man kan plantera skog eller anlägga golfbanor på jordbruksmark.
- Kapitalföremål kan slutligen omvandlas till andra tillgångar via utrikeshandeln. Stora delar av den svenska handelsflottan avyttrades till utlandet i samband med sjöfartskrisen, och det erhållna kapitalet placerades i andra tillgångar, som ansågs ha bättre framtida avkastningsförutsättningar.

Den viktigaste källan till vinster genom ett förbättrat kapitalutnyttjande, och den som vi kommer att uppehålla oss mest vid, har att göra med det faktum att ett kapitalföremål – en bostadslägenhet, en fabrik eller en dator – i praktiken ger olika hög avkastning hos olika användare. Ett kapitalföremål utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt om dess avkastning eller nytta för samhället är lika hög hos alternativa användare. Ett villkor för detta är att det finns fungerande marknader för kapitalföremål där marknadspriserna avspeglar den samhällsekonomiska avkastningen.

I verkligheten finns emellertid ett antal faktorer som innebär att

Hur är det i praktiken?

kapitalet både på kort och lång sikt kommer att styras till – och stanna kvar i – användningar där det inte ger den bästa samhälls-ekonomiska avkastningen. Några av de viktigaste faktorerna är:

- Avvikelser mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet på grund av:
 - skatter och subventioner
 - externa effekter
 - monopolistiska marknadsformer
- Regleringar
- Bristande incitament till lönsamhetsprövning.

I resten av detta kapitel skall vi studera hur dessa faktorer innebär att kapital systematiskt slussas till och utnyttjas i användningsområden där det inte ger en tillfredsställande samhällsekonomisk avkastning, och hur därmed stora besparingar av investeringskapital skulle kunna göras om allokeringsmekanismerna på ”kapitalmarknaden” (i vidaste bemärkelse) förbättrades.

Kapitlet är disponerat som följer. I nästa avsnitt görs ett försök att uppskatta den svenska kapitalstockens storlek och fördelning på olika användningsområden och ägarkategorier. Vi ser också på investeringarnas storlek i förhållande till den existerande stocken. Därefter behandlas kapitalstockens fördelning på användningsområden och ägarkategorier och de faktorer som bestämmer denna fördelning. Tonvikten ligger hela tiden på de mekanismer som styr kapitalanvändningen och möjligheterna att göra samhällsekonomiska vinster genom ett effektivare utnyttjande av kapitalstocken.

Den svenska kapitalstocken

Att försöka mäta den svenska totala kapitalstockens storlek är en utomordentligt vansklig uppgift. Endast mycket partiella och inbördes ojämförbara statistiska uppgifter finns att tillgå. Att ställa samman dessa till en totaluppskattning skapar ett antal begreppsmässiga problem och svårigheter med bl.a. överlappningar, utelämnade uppgifter och värdering. Vi har ändå vågat oss på att utifrån en stor mängd disparata källor och med hjälp av kvalificera-

*Ofullständig statistik,
men...*

... uppskattningsvis är
värdet av Sveriges kapitalstock
6 500 miljarder kronor

de gissningar ställa samman de uppgifter om kapitalstockens storlek och fördelning som framgår av tabell 6.1.

Enligt våra beräkningar uppgår alltså den svenska kapitalstocken 1989 till ett sammanlagt värde av drygt 6 500 miljarder kronor i dagens prisnivå. Av denna kapitalstock beräknas utlandet äga 400 miljarder, vilket innebär att nationalförmögenheten uppgår till strax över 6 100 miljarder kronor. Det motsvarar knappt 730 000 kronor per invånare eller ungefär 1,6 miljoner kronor per hushåll.

Av den totala kapitalstocken utgör ganska exakt hälften näringskapital, d.v.s. skog och jordbruksmark, fabriker, kontorsfastigheter, maskiner, inventarier och lager. 36 procent utgör bostadskapi-

Tabell 6.1
**Kapitalstocken i Sverige
1.1.1989 (miljarder kr,
1989 års priser).**

	Kapitalslag					
	1 Närings- kapital	2 Bostads- kapital	3 Konsum- tionskap	4 Inhemska fordringar	5 Fordringar på utlandet	6 Summa 1-5
Ägartyp:						
1. Hushåll (direkt och indirekt ägande)	747	1 476	790	54	-48	3 019
2. Övriga privata (stiftelser, föreningar m.m.)	1 438	819	—	30	-70	2 217
3. Staten (även affärsverk m.m.)	426	—	—	-60	-113	253
4. Kommuner inkl. svenska kyrkan (inkl. landsting)	600	78	—	-24	-5	649
5. Utlandet (privat och statligt)	163	—	—	236	—	399
6. Summa 1-5	3 374	2 373	790	236	-236	6 537

Anm: Samtliga belopp avser kapital till nukostnad och marknadspris. Utöver kapitalmarknadens fordringar ingår i hushållens förmögenhet också pensionsfordringar på 2 100 mdr kr, d.v.s. en fordran på staten. Denna motsvaras av en lika stor statlig skuld till hushållen. Värdet av de svenskägda direkta investeringarna utomlands ingår ej i tabellen.

Källor: Egna beräkningar utifrån bl.a.: RRV, Årsbokslut för staten budgetåret 1987/88; SCB, Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1988; SCB, Finansräkenskaper 1983-1987; SCB, Förmögenhetsfördelningen 1975-1987; SCB, Realkapitalinvestering 1970, 1975-1987; Sveriges Riksbank, Statistisk Årsbok 1988 samt Ägarutredningen, Ägande och inflytande i svenskt näringsliv, SOU 1988:38.

tal, d.v.s. tomtmark, hyreshus, andra flerbostadshus, småhus (egna hem) och fritidshus. 12 procent är konsumtionskapital, främst bilar, båtar och andra varaktiga konsumtionsvaror.

80 procent är privat

Av den svenskägda kapitalstocken ligger enligt dessa beräkningar en helt dominerande del – drygt 5 000 miljarder, eller 80 procent av det totala kapitalet – inom den privata sektorn. Stat och kommun äger en kapitalstock brutto på strax över 1 100 miljarder, men har också skulder till den privata sektorn och till utlandet på c:a 200 miljarder, vilket reducerar den svenska offentliga sektorns nettoförmögenhet till c:a 900 miljarder kronor.¹

När det gäller uppdelningen mellan hushållssektorn och "Övriga privata ägare" (stiftelser, föreningar, allmännyttiga bostadsföretag, ömsesidiga försäkringsbolag, etc.) blir beräkningarna behäftade med ännu större osäkerhet än i övrigt; uppdelningen finns med huvudsakligen för att visa att den privata sektorns ägande är betydligt mer omfattande än vad som framgår av de förmögenhetsundersökningar som enbart avser den egentliga hushållssektorn.²

*Kapitalstockens brutto-
avkastning 5 procent*

Med kapitalinkomster (driftsöverskott plus kapitalförslitning) på c:a 325 mdr kr skulle den sålunda beräknade totala kapitalstocken ge en genomsnittlig bruttoavkastning på 5 procent. Vår fråga hur mycket som står att vinna på ett mer effektivt kapitalutnyttjande kan illustreras med ett enkelt räkneexempel.

Tabell 6.2
Investeringar och kapitalstock 1988/89.

	(1) Investering	(2) Kapitalstock	(1)/(2) Procent
Näringskapital	165	3 374	4,9
Bostadskapital	50	2 373	2,1
Konsumtionskapital	159	790	20,1
Totalt	374	6 537	5,7

Källor: Konjunkturinstitutet och tabell 6.1.

Räkneexempel

De totala bruttoinvesteringarna (inkl. hushållens investeringar i delvis varaktiga konsumtionsvaror) uppgick år 1988 till 374 miljarder kronor enligt tabell 6.2. Från detta skall dras en kapitalförslitning, som för samma år kan uppskattas till c:a 130 miljarder, för att erhålla nettoökningen av kapitalstocken, som därmed skulle ligga i

Ökad avkastning med 0,15 procentenheter ger samma tillskott till nationalinkomsten som totala investeringarna

storleksordningen 250 miljarder kronor eller 3,8 procent av den totala kapitalstocken. Med 5 procents avkastning ger dessa nyinvesteringar ett årligt tillskott till nationalinkomsten på c:a 10 miljarder kronor sedan hänsyn tagits till normal förslitning. Samma tillskott skulle erhållas om avkastningen på befintligt kapital kunde ökas med blott 0,15 procentenheter!

Den ekonomisk-politiska debattens fokusering på investeringarnas roll för att höja den ekonomiska tillväxten framstår därför som överdriven när man beaktar de potentiella välfärdsvinsterna av ett bättre utnyttjande av den existerande kapitalstocken. Vi skall ägna resten av detta kapitel åt att granska några områden, där ekonomisk-politiska åtgärder skulle kunna leda till ett effektivare utnyttjande av kapitalet. Tonvikten ligger genomgående på en analys av de mekanismer, som styr kapitalanvändningen på olika områden.

Hur mycket skall vi placera i utlandet respektive utlandet placera hos oss?

Fördelning av kapitalet mellan Sverige och utlandet

Den första fråga vi har att ställa är om en tillräckligt stor andel av den svenska nationalförmögenheten är placerad i utlandet eller om vi har en tillräckligt stor utlandsägd kapitalstock i landet. Antag exempelvis att den internationella realräntan varaktigt ligger på 5 procent och att en femtedel av den svenska kapitalstocken inte kan finna någon inhemsk användning där den samhällsekonomiska avkastningen uppgår till denna nivå, utan att den linjärt faller till 0 procent i bästa användning för det marginella kapitalet. Då skulle nationalinkomsten kunna höjas med $(0,05 \times 0,2 \times 6.537)/2 = 32,7$ miljarder kronor om man avstod från att ersätta denna kapitalstock när den förslits och istället placerade motsvarande tillgångar i utlandet.³

Fordringsägare eller gäldenär gentemot utlandet?

Huruvida Sverige vid perfekt fungerande kapitalmarknader skulle ha en inhemsk kapitalstock som vore större eller mindre än nationalförmögenheten (d.v.s. om vi netto skulle vara fordringsägare eller gäldenär gentemot utlandet) är omöjligt att avgöra *a priori*. Den önskvärda storleken på den inhemska *förmögenheten* beror inte bara på de enskilda hushållens inneboende "sparvilja" utan – framför allt – på förväntningar om framtida inkomstillväxt och demografisk utveckling. Ju snabbare den framtida förskjutningen mot en större andel äldre i befolkningen är och ju långsam-

mare den förväntade framtida inkomstillväxten är, desto större behov av förmögenhetsuppbyggnad. Den lämpliga storleken på den inhemska *kapitalstocken* bestäms inte bara av våra naturliga produktionsförutsättningar, utan även av förväntningar om exempelvis framtida realräntor, växelkurser och energipriser.

Ett problem är emellertid att när de administrativa hindren för kapitalrörlighet elimineras, så kommer kapitalflödena (d.v.s. i vilket land ägaren väljer att låta kapitalet arbeta) att i ökad utsträckning styras av internationella skillnader i beskattning. Skattesystemen – både företagsbeskattningen och den personliga kapitalbeskattningen – skapar avvikelser mellan de internationella kapitalmarknadernas realränta och den internt bestämda reala kapitalkostnad som avkastningen på företagets investeringar minst måste nå upp till för att de skall vara privatekonomiskt lönsamma. Skillnaderna beror i huvudsak på:

- Andelen lånefinansiering
- Företagets skattesats
- Avdragsrätten för låneräntor
- Skillnaden mellan ekonomiska och skattemässiga avskrivningar
- Särskilda investeringsavdrag eller -bidrag
- Inflationstakten (till den del skattesystemet är nominellt).

Eftersom skattesystemen skiljer sig mellan länderna kommer också skattekilarna mellan den internationellt bestämda realräntan och företagets interna avkastningskrav att variera avsevärt mellan länderna. Beräkningar som genomförts vid OECD har givit de resultat som framgår av tabell 6.3.

Åtminstone sex intressanta observationer kan göras i tabellen:

1. Alla skattekilarna är negativa, d.v.s de reala avkastningskrav som måste ställas på dessa investeringar är lägre än den internationella realräntan. Kapitalbildningen är sålunda subventionerad i samtliga undersökta länder.⁴
2. Genomgående är skattekilarna högre (i absoluta tal) för investeringar i näringskapital än för bostadsinvesteringar, d.v.s. skattesystemet subventionerar näringskapitalet mer än bostadskapitalet. Detta gäller även i Sverige.

Skatteskillnader allt viktigare efter avreglering

Skattekilarna varierar avsevärt

Subventionerad kapitalbildning

Näringskapital mer subventionerat än bostadskapital

Tabell 6.3

**Skattekilrar i några
OECD-länder för olika
typer av placeringar.**

Land	Inflation	Skattekil vid investering i		
		Näringskapital (Lånefinansierat)	Bostadskapital (Lånefinansierat)	(Eget kapital)
USA	3,4	-3,25/-1,16	-2,21/-1,26	-2,21/-1,26
Japan	1,7	-1,8	-0,35	-0,94
Västtyskland	2,1	-2,38	-0,18	-1,56
Frankrike	5,9	-3,35	-0,21	-1,09
England	6,1	-4,58/-2,46	-2,64	-3,33
Kanada	3,2	-2,77/-1,38	0,0	-2,41
Australien	6,1	-4,78	-0,74	-3,33
Sverige	6,8	-7,05	-2,87	-6,27

Anm: (1) Skattekiln är definierad som skillnaden mellan den reala kapitalkostnaden efter skatt för investeringen ifråga och realräntan vid angiven inflationstakt och fem procents realränta.

(2) Där två skattekilrar finns angivna avser den förra ett tidigare skattesystem och den senare det nuvarande.

(3) Näringskapital utgör ett vägt genomsnitt av maskin- och fastighetskapital.

Källa: Fukao och Hanazaki, 1987.

*Högre subventioner i
höginflationsländer*

*Kapitalexportörer har
lägre skattekilrar*

*Skatteomläggningar
har sänkt skattekilrarna
Sverige – en "värsting"*

3. Länder med hög inflation har större skattekilrar (d.v.s. högre subventioner) än länder med låg inflation.
4. De länder som tidigare haft de lägsta skattekilrarna har också varit de största kapitalexportörerna (Japan och Västtyskland). Dessa länders sparande har alltså i större utsträckning gått till andra länder där kapitalanvändningen subventioneras mer.
5. Skatteomläggningarna i USA (1987) och Storbritannien (1986) och Kanada (1990) har sänkt skattekilrarna väsentligt.
6. Sverige framstår även i detta sammanhang som "värsting" (före skattereformen).

Några motsvarande beräkningar finns inte gjorda för det nya svenska skattesystem som förhandlades fram under hösten 1989. Med största säkerhet kommer det dock att sänka skattekilrarna och därmed minska subventioneringsgraden för investeringar i fysiskt kapital. Eftersom även det nya skattesystemet är nominalistiskt kommer dock snedvridningarna även framdeles att öka när inflationen stiger.

De skattekilrar som här diskuterats kan komma att påverka nettoflödena av kapital mellan olika länder, d.v.s. förändringarna i ett

lands nettofordran respektive nettoskuld gentemot andra länder. Sådana nettoflöden är som vi sett samhällsekonomiskt motiverade om det föreligger avvikelser mellan länderna i realekonomiskt betingade avkastningsförhållanden. Risken är dock som synes stor att sådana nettoflöden av kapital istället kommer att styras av skillnader i skattesystem, ekonomisk politik och inflationstakt mellan länderna. Kraven på internationell harmonisering ökar alltså när kapitalets rörlighet ökar.

Risken för snedvridande effekter av nationella olikheter i skattesystemen blir ännu större när vi betraktar den internationella integrationen på kapitalmarknaden, som innebär omdispositioner mellan utländska och inhemska tillgångar och skulder av olika slag vid en given nivå på nationalförmögenhet och inhemsk kapitalstock.

En internationell integration av kapitalägande och kapitalutnyttjande kan höja effektiviteten i utnyttjandet av kapitalstocken både i Sverige och utlandet, under förutsättning att sådana omdispositioner inte främst styrs av skattehänsyn. Vi kan få högre avkastning på de svenska storföretagens inhemska kapitalstock – liksom för övrigt också på det humankapital och den företagskompetens som finns i dessa företag – genom att dessa företag också äger realkapital i andra länder. Dessa integrationsvinster kan inte ersättas av internationell handel, eftersom de varor och tjänster som utbyts mellan anläggningarna i olika länder är ”halvfabrikat” som inte kan prissättas på vanliga marknader (t.ex. FoU, företagsspecifikt tekniskt kunnande, finansiell information, managementsystem).

Av samma skäl skulle avkastningen på delar av den svenska kapitalstocken kunna ökas (och jobben säkras) genom utländskt ägande. Det utländska ägandet skall ses som ett sätt att tillföra svenska produktionsanläggningar snabbare och direktare tillgång till utländska marknader, utländskt managementkunnande och utländsk teknologi. Det måste därför betraktas som angeläget att fler svenska produktionsenheter kommer i utländsk ägo. För närvarande är proportionen mellan utländska direktinvesteringar i Sverige och svenska direktinvesteringar i utlandet ungefär 1 till 3.

De förslag till ändrade regler om utländska företagsförvärv i Sverige som nyligen framlagts av Industridepartementet, innebär en viss uppluckring och internationell harmonisering av Sveriges hittills tämligen restriktiva regler i detta avseende. Men den allmänna attityden präglas alltså av skepsis mot utländskt ägande och för-

Svenskt ägande av realkapital i utlandet kan höja effektiviteten

Utländskt ägande i Sverige viktigt för effektiviteten

Uppluckring av regler på gång, men . . .

*...inte tillräckligt
mycket*

sök att i första hand finna "svenska lösningar". Detta framgick tydligt under hösten 1989 i debatten kring en lämplig samarbetspartner för Saabs krisdrabbade personbilstillverkning.

Bostadskapitalet

*Bostäderna utgör 1/3 av
kapitalet*

Enligt våra beräkningar tidigare i kapitlet utgör det samlade bostadskapitalet i riket över en tredjedel av den totala kapitalstocken – närmare 2 400 miljarder kronor. Det totala bostadsbeståndet ligger i storleksordningen 4 miljoner lägenheter på i genomsnitt närmare 100 kvadratmeter. Den totala boendeytan var 1987 377 miljoner kvadratmeter, varav 43 procent i flerbostadshus och 57 procent i småhus.

*Årliga tillskottet bara 1
procent av beståndet*

En mycket stor del av nationalförmögenheten ligger alltså i bostadssektorn, och boendet utgör naturligtvis för de flesta en mycket väsentlig del av den individuella välfärden. Samtidigt har vi kunnat konstatera att det årliga tillskottet till bostadsbeståndet i form av ny- och ombyggnad är mycket litet: netto rör det sig om 1 procent av beståndet. Bostadspolitiken och den bostadspolitiska debatten kunde därmed förväntas till 99 procent vara inriktad på effektiviteten i utnyttjandet av det existerande bostadsbeståndet och till någon enstaka procent handla om storlek och inriktning på nyproduktionens storlek och fördelning. I själva verket torde proportionerna vara de omvända.

Skev debatt

Skevheten i inriktningen på den bostadspolitiska debatten blir desto mer beklaglig som effektiviteten på bostadsmarknaden torde vara utomordentligt låg, och det därför finns stora välfärdsvinster att göra på reformer som leder till en bättre fungerande bostadsmarknad. Bostadsmarknaden uppvisar i själva verket omfattande exempel på de flesta av de ovannämnda snedvridande faktorerna, vilket leder till att kapitalet inte styrs till de samhällsekonomiskt mest effektiva användningsområdena. Vi skall nedan gå igenom några effekter av dessa avvikelser.

Avvikelserna mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk lönsamhet på grund av skattesystemet har framgått i föregående avsnitt. Möjligen kan det vara ägnat att förvåna att skattekilarna för näringskapital faktiskt är ännu större enligt de tidigare citerade

Subventioner på 40 miljarder

OECD-kalkylerna. Men till skattesystemets subventionering kommer de explicita subventionerna till boendet. Genom räntesubventionernas snabba tillväxt efter 1974 har den totala subventionsnivån vuxit mycket kraftigt under de senaste 15 åren och uppgår 1989 till nära 23 miljarder kronor i form av bostadsbidrag (7,2 mdr och räntebidrag (15,7 mdr). Härtill kommer underskottsavdrag för bostadslån på 17,7 mdr.⁵ Den s.k. Birgerssonska utredningen⁶ har nu föreslagit ett bostadsfinansieringssystem med bland annat s.k. rän-
telån, vilket skulle eliminera en stor del av subventionerna.

Bostaden betraktas som en "merit want"

Syftet med dessa bostadssubventioner har naturligtvis varit att skapa en privat efterfrågan på bostadstjänster som överstiger vad som annars skulle bli fallet. Bostaden betraktas som en "merit want", som samhället vill stödja på bekostnad av annan konsumtion och kapitalbildning. Även om man på ett allmänt plan skulle acceptera denna – principiellt tveivelaktiga – inställning, måste man emellertid konstatera att de generella stödformerna skapar stora samhällsekonomiska kostnader som inte har något motvärde i form av bostadspolitik (eller fördelningspolitik) måluppfyllelse. Om underskottsavdragen medräknas tillfaller 70 procent av bostadssubventionerna hushåll med inkomster över genomsnittet.

Subventionerna gör att många saknar privata ekonomiska skäl att spara på boendet

Hushåll utan sociala motiv för en stor bostadskonsumtion berövas genom subventionerna privata ekonomiska skäl för att ekonomisera på sitt boende och därmed frigöra det knappa bostadskapitalet för mer angelägen användning. (De legendariska "Östermalmstanterna" i sina sjurumslägenheter är det typiska exemplet, men problemet är i själva verket mycket mer omfattande och gäller alla boendeformer över hela landet.) Det är också en fråga om stora och godtyckligt fördelade kapitalvinster, som skapats genom kombinationen av skatter och subventioner. I sin bok "Betalt för att bo" beräknade Bo Sandelin och Bo Södersten att kollektivet av hyresgäster under åren 1972–1975 betalade en sammanlagd hyra på c:a 43 mdr kr, medan småhusägarna under samma tid till följd av värdestegringar fick ett överskott på sitt boende på c:a 28 mdr efter det att samtliga boendekostnader täckts.

Stora och godtyckliga kapitalvinster

Byggnormerna och finansieringskraven ger ineffektivitet

En annan faktor bakom ineffektiviteten i utnyttjandet av bostadskapitalet är att regleringssystemen är mycket omfattande på bostadsmarknaden. I nyproduktionen hindrar byggnormer och finansieringskrav byggföretagen att bygga bostäder av en storlek och utformning som efterfrågas på marknaden. Men framför allt är det

naturligtvis de kvarvarande delarna av den 1942 införda hyresregleringen som skapar stora ineffektiviteter.

Bruksvärdesprövningen...

Den ekonomiska innebörden av den brukvärdesprövning som avlöst hyresregleringen kan sägas vara att innehavaren av ett hyreskontrakt garanteras en viss andel av den eventuella värdestegring som en hyresreglerad fastighet skulle ha haft på en fri marknad. Denna värdestegring får han ut i form av lägre hyresutgifter än vad han annars skulle ha haft. I en studie⁷ som för närvarande pågår vid SNS har det kapitaliserade nuvärdet av de hyresförmåner, som därmed tillfaller kontraktsinnehavarna i bostadsfastigheter där bruksvärdet understiger en hypotetisk marknadshyra, beräknats till något hundratal miljarder kronor – ett belopp i ungefär samma storleksordning som hushållens samlade ägande av börsaktier.

...ger hyresgästerna något hundratal miljarder kronor...

Den förmögenhetsomfördelning till hyresgästernas förmån som hyresregleringen på så sätt skapat kan mycket väl vara befogad och skall inte vidare ifrågasättas här. Problemet är istället att det väldiga kapital som hyresregleringen motsvarar (och skyddar) inte kan omsättas i andra tillgångar, även om det enskilda hushållet gärna skulle vilja det. Det kapitalvärde som tillgången till ett hyreskontrakt representerar kan bytas mot ett annat motsvarande kontrakt men i princip inte mot någon annan boendeform eller mot kontanter.

...men kan ej omsättas

Resultatet av denna inlåsning blir en omfattande överkonsumtion av bostadstjänster bland de hushåll som haft turen eller skickligheten att hamna i denna del av bostadsbeståndet. (Och, naturligtvis, en motsvarande underkonsumtion bland hushåll med stor betalningsvilja, som inte kommer in på hyresmarknaden.) Enligt en bland ekonomer gångbar uppfattning skulle omkring 10 procent av lägenhetsbeståndet komma ut på marknaden om hyresregleringen avvecklades. Bara i Stockholms innerstad skulle därmed över 15 000 dåligt utnyttjade lägenheter på kort tid kunna frigöras vid en sådan avveckling. Problemet är här hur de nuvarande hyresgästerna skall kunna kompenseras för de förluster de skulle åsamkas genom stegringen i hyresnivån.

Tur ger omfattande överkonsumtion

Lösningen på detta problem skulle kunna gå enligt ”Trygg-Hansa-modellen”: Som villkor för avvecklad hyresreglering skulle kunna ställas att fastighetsägaren gör hyresgästerna till delägare i fastigheten genom en riktad aktieemission eller på annat sätt. När hyresnivån sedan höjs får hyresgästerna visserligen höjda hyresut-

”Trygg-Hansa-modellen” – en tänkbar lösning

gifter men samtidigt en värdestegring på sitt fastighetsinnehav, och kan därmed anpassa sitt boende till de faktiska boendekostnaderna utan att gå miste om den förmögenhet som hyresregleringen skapat.

Avreglering höjer samhällsekonomiska vinsten!

Reavinstbeskattningen hindrar effektivt utnyttjande av småhus och bostadsrätter

Tveksamt om nya skattesystemet innebär en förbättring

De allmännyttiga bostadsföretagen har svaga incitament

Utförsäljning!

En avveckling av bruksvärdeprövningen och de övriga regleringar och normer som styr finansiering samt om- och tillbyggnad på fastighetsmarknaden skulle alltså väsentligt kunna höja det samhällsekonomiska utbytet av det bostadsbestånd vi redan har. För de 55 procent av bostäderna som ägs av de boende (småhus och bostadsrätter) är det å andra sidan realisationsvinstbeskattningens inlåsnings effekter som för närvarande är det största hindret för ett effektivt utnyttjande av beståndet. Genom att sitta kvar i alltför stora villor och lägenheter kan många hushåll rulla en räntefri skattekredit på en förväntad värdestegring framför sig.

Det är tvivelaktigt om det föreslagna nya skattesystemet innebär någon förbättring på denna punkt. Systemet innebär ju att det nominella skatteuttaget sänks kraftigt (både genom sänkt skattesats och genom taket på den vinst som behöver tas upp till beskattning), men att å andra sidan realisationsvinsten måste skattas av vid varje flyttning. Det nya systemet kan därför väntas leda till att en del äldre hushåll med stora värdestegringar på sina fastigheter väljer att realisera sina vinster, medan rörligheten mellan likvärdiga bostäder (av t.ex. arbetsmarknadsskäl) avtar.

Som ytterligare en effektivitetssänkande faktor på bostadsmarknaden måste slutligen nämnas ägarförhållandena i de s.k. allmännyttiga bostadsföretagen. Det påpekades ovan att en förutsättning för ett effektivt utnyttjande av kapitalet är att ägarna har starka incitament till att ständigt söka nya vägar att höja avkastningen. Så är icke fallet i allmännyttan, där bostadsförvaltningen uttryckligen drivs utan vinstsyfte. Att detta leder till bristande effektivitet visas bl.a. därav att den hyresnivå som bestäms med allmännyttan som utgångspunkt medger goda vinster i de privatägda fastighetsbolagen. Hyresgästkollektivets intressen skulle sannolikt tillgodoses bättre om de allmännyttiga bostadsföretagens stora fastighetsbestånd (drygt hälften av beståndet av flerbostadshus) såldes ut till ägare som har ett starkare tryck på sig att hushålla med bostadskapitalet. Sådana ägare kan vara hyresgästerna själva eller vinstdrivande privata fastighetsbolag.

Näringskapitalet

I jämförelse med bostadskapitalet finns det anledning att tro att näringskapitalet är tämligen effektivt utnyttjat. Orsaken är att marknadsmekanismerna allmänt sett tillåts verka friare inom varuproduktion och vissa delar av tjänsteproduktionen än inom bostadssektorn. Det finns dock även här ett antal områden där förbättrade mekanismer för kapitalutnyttjandet sannolikt skulle kunna leda till ökad effektivitet och välfärd.

Det tidsmässiga utnyttjandet

Varje produktionsanläggning utnyttjas i genomsnitt 40 procent av tiden

Den första dimensionen gäller det rent tidsmässiga utnyttjandet av kapitalstocken. En empirisk undersökning⁸ som gjordes i SNS regi 1985–1986 visade att den svenska industrins kapitalstock utnyttjades i en förhållandevis hög grad – drygt 70 procent av tillgänglig tid. Men denna höga siffra berodde helt på att några få stora anläggningar hade en mycket hög utnyttjandegrad. Den genomsnittliga utnyttjandegraden, räknat per produktionsanläggning, var drygt 40 procent, och en så hög andel som 40 procent av anläggningarna utnyttjades endast en fjärdedel av tillgänglig tid. I de flesta industriföretag finns således en stor potential för ökat kapitalutnyttjande.

Institutionella förhållanden avgörande

Skillnaderna i kapitalutnyttjande mellan olika anläggningar kunde endast till en liten del förklaras av löneskillnader för obekvämt arbetstid eller skifttillägg. Detta tyder på att graden av kapitalutnyttjande inte i någon större utsträckning bestäms genom individuella val mellan lön och arbetstidens förläggning. Snarare är det institutionella förhållanden, framför allt regleringar i lagstiftning och avtal, som avgör hur många timmar på året kapitalstocken utnyttjas. Även traditioner och bristande flexibilitet i planeringen av arbetsscheman utgör antagligen hinder för ett högre kapitalutnyttjande.

Ägandet

Mer utländskt ägande ger effektivitetsvinster

En annan dimension på effektiviteten i kapitalutnyttjandet gäller ägandet av kapitalstocken. Vi har ovan berört de effektivitetsvinster som skulle kunna göras genom en högre grad av utländsk kontroll över inhemskt näringskapital. Vid utgången av 1986 var svenskt näringskapital till ett bokfört värde av 30 mdr kr i utländsk ägo. Detta kan jämföras med det bokförda värdet av svenska företags tillgångar i utlandet som vid samma tillfälle uppgick till 95 mdr kr. Överslagsmässigt kan vi därför beräkna att utlandet skulle kunna köpa svenska företag till ett samlat börsvärde på uppemot 200

mdr kr utan att saldot för direktinvesteringar skulle visa på en svensk nettoskuld.

*Det offentliga äger 1000
miljarder kronor näringskapital*

Ytterligare en viktig fråga gäller offentligt kontra privat ägande av näringskapitalet. Enligt våra beräkningar äger stat, landsting och kommuner (samt svenska kyrkan) näringskapital till ett sammanlagt värde av över 1 000 mdr kr. Vissa delar av detta kapital, t.ex. krigsmateriel, har ingen privat alternativanvändning och det är därför ändamålsenligt att ägandet ligger i offentliga händer. Utnyttjandet av kapitalet kan säkert ändå mången gång effektiviseras, t.ex. genom bättre ekonomistyrning.

Ut på marknaden!

En övervägande del av det offentligt ägda kapitalet, t.ex. mark och fastigheter, har å andra sidan en alternativkostnad i privat användning. Effektivitetsvinster kan då ofta göras genom att tillgångarna bjuds ut på öppna marknaden och därmed åsätts ett marknadsvärde som får utgöra underlag för avkastningskrav i myndigheter och förvaltningar. I den mån en försäljning kommer till stånd kan naturligtvis kapitalföremålen i mån av behov ändå disponeras av den offentliga sektorn genom hyresavtal eller sale and lease back-arrangemang.

I debatten om utförsäljning av offentlig egendom hävdas ibland att detta bara vore ett bokföringstekniskt knep att sanera den offentliga sektorns balansräkning. Ur det perspektiv som här studeras är detta ett klart felaktigt synsätt. Det finns mycket god anledning att anta att de offentliga kapitaltillgångarna i många fall har ett högre värde på marknaden än deras bruksvärde i den offentliga sektorn. Det räcker att jämföra intensiteten i utnyttjandet av offentliga respektive privata kontorslokaler i storstädernas innerområden för att få belägg för hypotesen att en privatisering av delar av den offentligt ägda kapitalstocken skulle kunna leda till stora samhällsekonomiska vinster.

*Det privata äger 2000
miljarder*

Merparten av näringskapitalet, enligt våra beräkningar över 2 000 mdr kr, ligger slutligen i den privata sektorns händer. Effektiviteten i utnyttjandet av denna kapitalstock bestäms i hög grad av skattesystemet och de finansiella marknadernas funktionsförmåga. Vi har under en lång tid haft ett system för företagsbeskattning som stimulerat uppbyggnad av eget kapital inom företagen istället för utdelning av vinstmedel till ägarna. De använda instrumenten har varit generösa avskrivningsregler, investeringsfonder och dubbelbeskattning av utdelningar. Den bakomliggande tanken har varit

Skattesystemet har stimulerat uppbyggnad av eget kapital, . . .

att tillväxten gynnas av att vinsterna används för investeringar istället för konsumtion.

...vilket gjorde att vi byggde fast oss i basnäringsringar

Effekten av denna filosofi för företagsbeskattningen blev att företag med stora historiska vinster kunde finansiera investeringar till en kapitalkostnad som låg långt under marknadsräntan. Man kan fråga sig om vi skulle ha fått de stora överinvesteringarna i våra basindustrier i mitten på 1970-talet parallellt med en politisk debatt om "kapitalbrist" för yngre företag om vi då haft ett mer neutralt skattesystem. Resultatet av de inlåsnings effekter som företagsbeskattningen skapade blev att vi i viss utsträckning byggde oss fast i de traditionella näringarna som genererade stora vinster under goda år. Det enda sättet att på ett skattemässigt effektivt sätt slussa dessa vinster till yngre företag med bättre framtidsutsikter var genom konglomeratbildningar där de större företagen köpte de små och överförde sina vinster dit genom koncernbidrag o.dyl.

Stimulera utdelning!

Ett effektivitetsbefrämjande system för företagsbeskattning stimulerar företagen att varje år dela ut alla sina vinster till ägarna och sedan finansiera sin kapitaluppbyggnad genom emissioner på marknaden i konkurrens med andra företag. Det nya skattesystem som införs under 1990-talet är ett steg i denna riktning, men fortfarande innebär den bevarade dubbelbeskattningen av utdelade vinster att historiskt lönsamma företag får en lägre kapitalkostnad än de företag med bättre avkastningsutsikter som måste finansiera sig på marknaden.

Aktiemarknaden måste vara en "marknad för företagskontroll"

Den svenska aktiemarknaden med sitt kapitaliserade värde på ca 700 mdr kr utgör slutligen en gigantisk andrahandsmarknad för den absoluta merparten av det privatägda näringskapitalet i Sverige. Genom de dagliga kursfluktuationerna på börsen prissätts kapitalet i våra stora företag. Kursbildningen påverkar företagens kapitalkostnader och blir därför bestämmande för vilka företag som kan expandera och vilka som tvingas dra ned på verksamheten. Företagskapitalets avkastningsvärde bestäms i hög grad av företagsledningarnas marknadskontakt, organisationstalang och framtidsbedömningar. Strategiska missgrepp eller inkompetens i företagsledningen kan leda till omfattande kapitalförstöring och att tusentals anställda förlorar sina arbeten. Därför är det utomordentligt viktigt ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt att aktiemarknaden också utgör en faktisk "marknad för företagskontroll", där ägande och makt alltid är hotade av möjligheten till fientliga övertaganden.

Lägre transaktionskostnader på börsen!

Kraven för en effektiv användning av näringskapitalet i den privata sektorn är sålunda att vinsterna slussas ut på marknaden, att kursbildningen effektivt återspeglar marknadens förväntningar på företagen, samt att köp och försäljningar av hela företag underlättas. Här finns åtskilligt att göra i effektivitetshöjande syfte. Genom lägre transaktionskostnader på Stockholmsbörsen kan kursbildningen bli mer effektiv. Genom att avskaffa begränsningarna på exempelvis försäkringsbolagens placeringar kan sådana institutioner ta ett mer aktivt ägaransvar. Genom att avskaffa lagar som begränsar ägandet i de börsnoterade företagen (inkl. bankerna) kan pressen på företagsledningarna ökas. Och genom åtgärder som motverkar korsäggande kan man förhindra att flera av våra största industriföretag de facto undandrar sig en aktiv ägarkontroll.

Noter

1. Som framgår av tabellens anmärkning ingår då inte den privata sektorns "pensionsfordran" på staten i dessa siffror. Skulle dessa medräknas blir den offentliga sektorns förmögenhetsposition klart negativ.
2. Det skall noteras att allt "intermediärt" ägande – t.ex. aktiebolagens ägande av fastigheter och maskiner – nettats ut i denna sammanställning, så att endast slutliga ägare finns med. I mer filosofisk bemärkelse kan man naturligtvis hävda att även ömsesidiga försäkringsbolag, allmännyttiga bostadsföretag, stiftelser, föreningar och den offentliga sektorn också är "intermediära ägare", så att de fysiska individerna – hushållen – är den enda egentliga slutliga inhemska ägarkategorin. Men eftersom tonvikten i detta kapitel ligger på kapitalets utnyttjande, och beslutsregler och ägarvillkor skiljer sig väsentligt mellan hushållssektorn och de andra angivna ägarkategorierna, så är uppdelningen meningsfull i detta sammanhang.
3. Fukao och Hanazaki, 1987. Kapitalexporten skulle i själva verket upphöra innan en femtedel av kapitalstocken exporterats, eftersom den inhemska avkastningen på kvarvarande kapital skulle stiga till följd av en lägre reallön när kapitalintensiteten i den inhemska produktionen faller. Vi har här bortsett från denna effekt.
4. Detta behöver dock inte betyda att de totala investeringarna är "för stora". Observationerna omfattar så många stora länder att man måste anta att efterfrågan på kapital, och därmed realräntan, är påverkad av skattekilarna.
5. Bostadskostnadsutredningen, Ds 1989:39.
6. Bostadskostnadsutredningen, SOU 1989:71.
7. Meyerson, m.fl., 1990.
8. Akerby, 1990.

Referenser

- Akerby, S., 1990, *Kapitalutnyttjande i svensk industri*, SNS, Stockholm.
- Bostadskostnadsutredningen, 1989, *Bostadsskötet – alternativ och konsekvenser*, Ds 1989:39, Stockholm.
- Bostadskostnadsutredningen, 1989, *Ny bostadsfinansiering m.m.*, SOU 1989:71, Stockholm.
- Fukao, M. och M. Hanazaki, 1987, "Internationalization of Financial Markets and the Allocation of Capital", *OECD Economic Studies*, no 8.

- Industridepartementet, 1989, *Ändrade regler om utländska företagsförvärv*, Ds 1989:57.
- Meyerson, P.-M., I. Ståhl och K. Wickman, 1990, *Makten över bostäderna* (prel. titel), SNS Förlag, Stockholm (utkommer hösten 1990).
- Sandelin, B. och B. Södersten, 1978, *Betalt för att bo*, Rabén & Sjögren, Stockholm.

7 Energi, miljö och näringslivets struktur

Malm, skog och vattenkraft

Den snabba svenska ekonomiska tillväxten från slutet av 1800-talet har många orsaker. Tre faktorer brukar emellertid tillskrivas särskilt stor betydelse: Malm, skog och vattenkraft. Den rikliga tillgången på vitala råvaror och vattenkraft ledde tidigt till specialisering på energiintensiv gruvhantering samt stål- och skogsindustri.

Produktionen i dessa råvaru- och energiintensiva basindustrier medför emellertid även stora utsläpp av föroreningar i luft och vatten. I Sverige som är ett vidsträckt och till stora delar glest befolkat land kunde naturen under lång tid ganska väl absorbera utsläppen. Dessutom kom basindustrierna att lokaliseras så att inverkan på människornas livsmiljö var förhållandevis liten. Man kan säga att Sverige med hänsyn till den goda tillgången på "miljö" var väl lämpat för specialisering på produktion med stora miljöfarliga utsläpp.

Vattenkraft och skog i begränsad mängd

Under de senaste decennierna har förutsättningarna för detta specialiseringsmönster förändrats i två viktiga avseenden. För det första har utnyttjandet av naturresurser som vattenkraft och skogsråvara nått en sådan nivå att den fysiska tillgången alltmer begränsar möjligheterna till fortsatt expansion. För det andra har "miljö" i allt högre grad kommit att uppfattas som en knapp resurs.

Miljö en knapp resurs

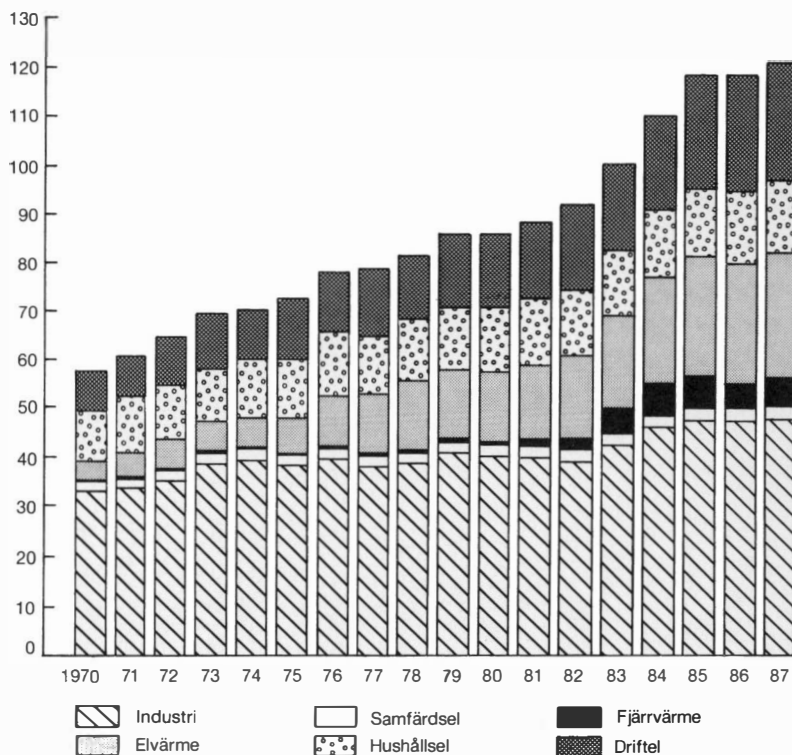
Miljöpolitiska åtaganden innebär restriktioner på produktion.

Under senare år har miljöpolitiska åtaganden inför framtiden i hög grad lagt restriktioner på produktionen i allmänhet och kraftproduktionen i synnerhet. Det s.k. "bevarandeintresset" har lett till att fyra stora älvar skyddas från vattenkraftutbyggnad. En utbredd opinions uppfattning om kärnkraftens risker har lett till beslut om skyndsam avveckling av detta kraftslag och därmed c:a 50 procent av kapaciteten i kraftsektorn. Utsläppen av svavel- och kväveoxider skall begränsas med 65 procent respektive 30 procent i förhållande till utsläppen 1980 och utsläppen av koldioxid skall inte få överstiga 1988 års nivå.

Hur påverkas tillväxten och näringslivsstrukturen?

I detta kapitel analyserar vi hur dessa restriktioner kan väntas påverka förutsättningarna för den svenska ekonomins tillväxt och näringslivets struktur under 1990-talet och därefter. Man kan säga

Figur 7.1
Elanvändning
1970–1987, TWh.



Källa: Statens Energiverk.

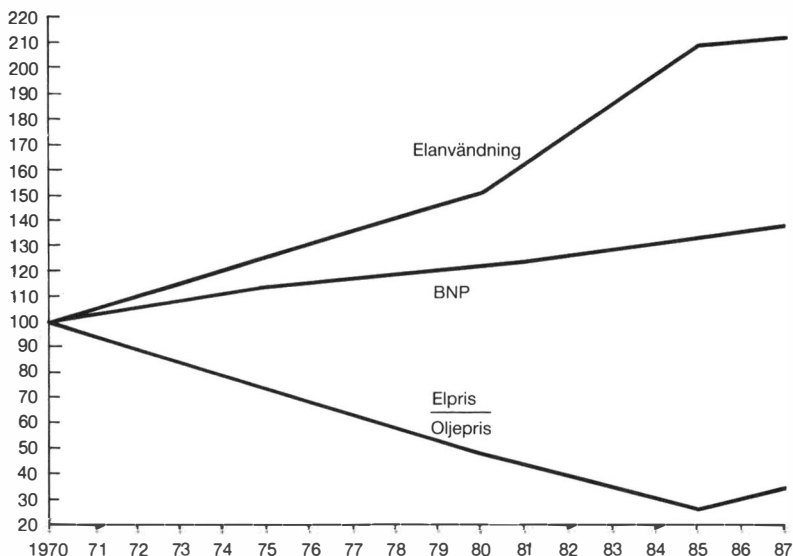
att analysen syftar till att uppskatta kostnaderna för att realisera de miljöpolitiska målen. Som avslutning gör vi också ett försök att jämföra de beräknade kostnaderna och värdet av de miljöförbättringar som uppnås.

Kraftsektorn i centrum

Mellan 1970 och 1987 ungefär fördubblades elanvändningen i Sverige. Detta motsvarar en genomsnittlig årlig ökningstakt på 4,2 procent. Samtidigt växte BNP med i genomsnitt 1,9 procent per år. Den svenska bruttonationalprodukten har med andra ord blivit allt mer "elintensiv". Detta mönster är inte nytt; elanvändningen har vuxit snabbare än BNP under hela 1900-talet.

Mer elintensiv produktion

Figur 7.2
Elpris och elanvändning
1970–1987, index
1970=100.



Källor: Statens Energiverk och Statistiska Centralbyrån.

Elanvändning för uppvärmning ökat snabbt...

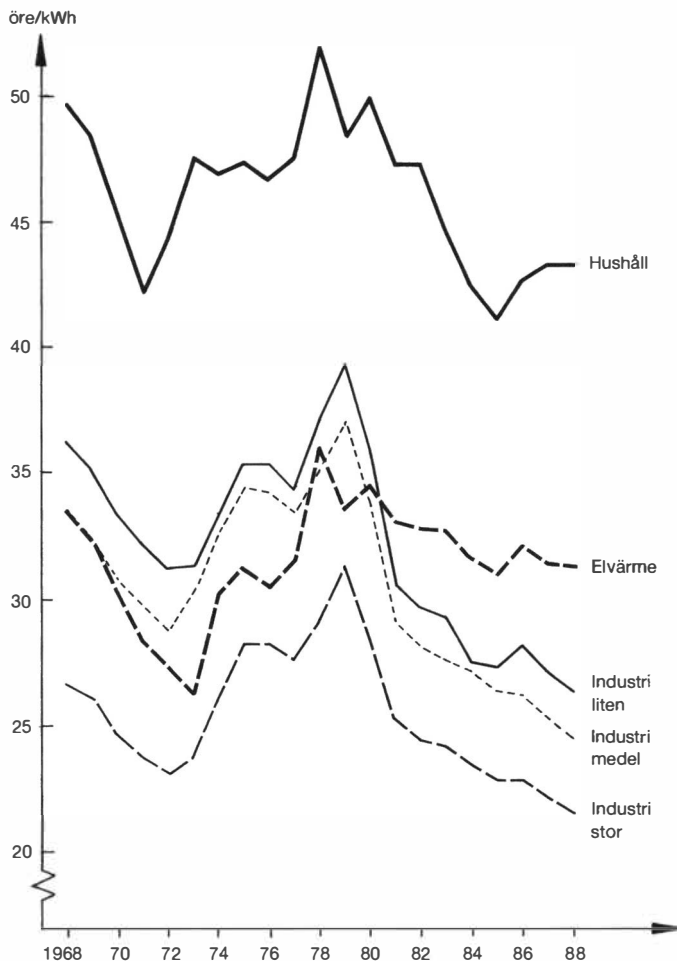
...till följd av stigande oljepriser och fallande elpriser

Vad som emellertid är nytt i förhållande till den tidigare utvecklingen är att industrins elanvändning vuxit långsamt medan elanvändning för uppvärmning har ökat snabbt (se figur 7.1). Till största delen är den snabba användningsökningen för uppvärmning en effekt av en dramatisk förändring i priset på el i förhållande till priset på olja – det mest näraliggande alternativet (se figur 7.2).

Bakom denna relativprisutveckling ligger dels stigande oljepriser, dels fallande elpriser. Fram till början av 1980-talet var det de stigande oljepriserna som gjorde elenergin relativt billigare, men från början av 1980-talet har denna effekt åstadkommits av fallande realpris på elenergi. Detta framgår av figur 7.3 där utvecklingen av den reala¹ elprinsnivån för några olika användarkategorier redovisas.

Prisskillnaderna mellan de olika användarkategorierna avspeglar skillnader i överföringsförluster och andra distributionskostnader. De låga priserna för kategorin "Industri, stor" beror således på att det rör sig om konsumenter av högspänd el, d.v.s. el som kan levereras med små förluster. Det betyder att priserna för denna användarkategori ligger obetydligt över producentpriserna.

Figur 7.3
Elpriser för olika användarkategorier 1968–1988, 1988 års prisnivå, öre per kWh.



Källa: Statens pris- och konkurrensverk.

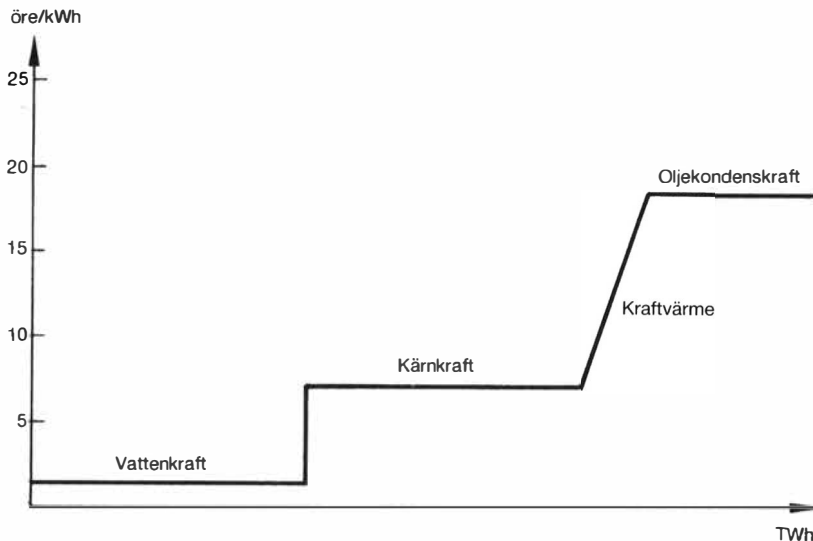
Låga svenska elpriser internationellt sett...

...utom för de mest elintensiva företagen

I ett internationellt perspektiv är de svenska elpriserna låga för alla användarkategorier utom den mest elintensiva delen av industrin. För denna kategori tillämpas i många länder specialtariffer med starka subventionsinslag. Detta gör att kraftkrävande industri i omvärlden ofta har lika låga eller lägre elpriser än sina svenska konkurrenter trots att produktionskostnaden för elenergi är högre än i Sverige. Men elprisutvecklingen i Sverige under 1980-talet har bidragit till att stärka den svenska kraftkrävande industrins internationella konkurrensförmåga.

Figur 7.4

Kraftsystemets marginalkostnad: Principskiss av situationen 1985.



Källa: Statens Energiverk.

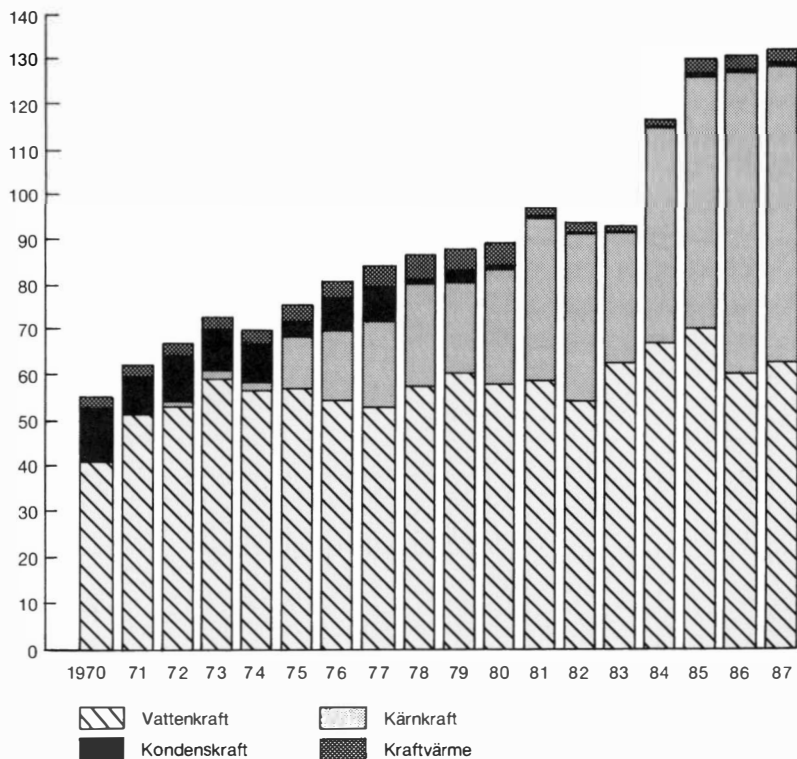
Varför föll elpriserna på 1980-talet?

Vad är då skälet till att de svenska elpriserna fallit under 1980-talet? Vattenfalls högspänningstariffer är i huvudsak uppbyggda enligt principen om marginalkostnadsprissättning.² Med hänsyn till Vattenfalls prisledande ställning på elmarknaden, finns det därför ett nära samband mellan elpriserna i högspänningsledet och kraftsystemets marginalkostnad.³ Man måste med andra ord söka förklaringen till elprisutvecklingen i utvecklingen av kraftsystemets marginalkostnad.

Figur 7.4 (liksom senare tabell 7.1) ger en uppfattning om de rörliga kostnaderna för olika kraftslag. Om man, som i figuren, ordnar de olika anläggningarna efter stigande rörlig kostnad, så får man en uppfattning om den marginella kostnaden för att vid olika produktionsnivåer och befintlig produktionskapacitet öka produktionen av elenergi. Av figuren framgår att kraftsystemets marginalkostnad faller dramatiskt om tillgången på vattenkraft och kärnkraft blir så stor i förhållande till efterfrågan att man inte behöver utnyttja kapaciteten i befintliga oljekondenskraftverk.

Låga marginalkostnader för vattenkraft och kärnkraft

Figur 7.5
Elproduktion 1970–1987,
TWh.



Källa: Statens Energiverk.

Ökad tillgång på kärnkraft har lett till fallande marginalkostnader i kraftsystemet

Av figur 7.5 framgår att tillgången på kärnkraft vuxit mycket snabbt under 1980-talet. Detta har lett till att de befintliga oljekondenskraftverken utnyttjats allt mindre, vilket i sin tur lett till fallande marginalkostnader i kraftsystemet och fallande elpriser för samtliga typer av användare.

De fallande elpriserna under 1980-talet har således ett nära samband med introduktionen av kärnkraft i det svenska kraftsystemet. Men det är de stora kapacitetstillskotten i kärnkraftverk snarare än kostnadsfördelar för kärnkraften som sådan, som pressat ned kraftsystemets marginalkostnader och elpriserna.

Det återstår att förklara varför kapacitetsutvecklingen i kraftsektorn under 1980-talet blev så stark. En förklaring är med all sannolikhet att de förväntningar om fortsatt snabb ekonomisk tillväxt

som formades under 1960-talets "rekordår" ledde till en överskattning av efterfrågans tillväxt och överdimensionerade investeringsplaner i kraftsektorn.

En annan förklaring kan vara att kraftindustrin, inför hotet om ett stopp för framtida kärnkraftsutbyggnad, var så angelägen att fullfölja 12-reaktorsprogrammet att man var beredd att acceptera några år med låga eller mycket låga kraftpriser. Paradoxalt nog kunde det således ha varit färre än tolv reaktorer i drift under 1980-talet om restriktioner på utnyttjandet av kärnkraft aldrig hade diskuterats.

Båda dessa förklaringar knyter an till tillfälliga förhållanden som knappast upprepas under de närmaste åren.

Elpriserna under 1990-talet

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att stigande produktion och inkomster leder till ökad efterfrågan på elenergi, finns det skäl att räkna med stigande kapacitetsutnyttjande i kraftsektorn i framtiden. Därmed finns det också starka skäl att räkna med att elpriserna kommer att stiga och under 1990-talet nå den nivå som krävs för att nyinvesteringar skall vara lönsamma. Det är också troligt att det nyligen införda avkastningskravet på Vattenfall bidrar till att höja elprisonivån. Tabell 7.1 ger en fingervisning om vilken elprisonivå som då kan bli aktuell.

Stigande kapacitetsutnyttjande troligt . . .

. . . vilket sannolikt höjer elpriserna

Tabell 7.1

Kostnader för elproduktion i några olika kraftslag, 1988 års prisnivå.

	Rörlig kostnad* öre/kWh	Total kostnad** öre/kWh
Kärnkraft	8,3	28,1
Kolkondens	16,3	30,7
Oljekondens	20,8	30,4
Gaskondens	23,8	34,0

* Beräknad med utgångspunkt i 1988 års bränslepriser.

** Beräknad under förutsättningarna 25 års livslängd, 6 procent realränta och 6 500 timmars drift per år. Lägre ränta och längre årlig drifttid och/eller livslängd, liksom högre pris på fossila bränslen, ökar kärnkraftens kostnadsfördel.

Källa: Egna beräkningar.

*Nya kärnkraftverk inte
mycket billigare än
andra kraftslag*

Man kan notera att nya kärnkraftverk, för vilka kapitalkostnaden måste beaktas, inte har någon väsentlig kostnadsfördel framför andra kraftslag. Detta kan te sig överraskande, men det är i själva verket en förutsättning för att flera olika tekniker för kraftproduktion samtidigt skall finnas tillgängliga på den internationella marknaden.

*Elmarknaden 1997
simulerad*

För att belysa hur elpriserna kan väntas utvecklas under 1990-talet och tiden därefter har några simuleringar genomförts med energimarknadsmodellen ENMARK som utvecklats vid Handels-högskolan i Stockholm. Simuleringarna avser elmarknadssituationen 1997. Det som skiljer de olika fallen är förutsättningarna om miljörestriktioner och tillgångar till kärnkraftskapacitet.

Miljörestriktioner

När det gäller miljörestriktioner studeras två fall. Det ena innebär att utsläppen av koldioxid från energisektorn, inklusive all energianvändning för uppvärmning, hålls konstanta. Det andra innebär att man, åtminstone tills vidare, accepterar ökade koldioxidutsläpp från denna sektor.⁴

Kärnkraftsrestriktioner

När det gäller tillgången på kärnkraftskapacitet studeras tre fall. Ett av dessa innebär att två reaktorer tas ur drift före 1997 i enlighet med gällande riksdagsbeslut. De andra fallen innebär båda att samtliga tolv nu befintliga reaktorer fortfarande är i drift 1997. I det ena får inga nyinvesteringar i ny kärnkraft göras, medan detta förutsätts vara tillåtet och möjligt i det andra.

Sex olika "scenarier"

Därmed erhålls sex "scenarier" för elpriserna 1997. I samtliga fall gäller gemensamma förutsättningar beträffande allmän ekonomisk utveckling, bränsleprisutvecklingen och övriga miljökrav. Resultaten från modellsimuleringarna redovisas i tabell 7.2. Genomgående förutsätts att elprisnivån reflekterar kraftsystemets marginalkostnad. Som jämförelse kan nämnas att kraftsystemets marginalkostnad 1985, beräknad på det sätt som sker i ENMARK, var 17 öre/kWh (i 1988 års priser).

*Elpriserna blir väsent-
ligt högre än idag!*

Resultaten säger en hel del om den svenska elmarknadssituationen mot slutet av 1990-talet. Först kan man konstatera att elprisnivån kan väntas stiga i takt med ökad efterfrågan och ökat kapacitetsutnyttjande. Även i fallen med tolv kärnkraftverk och utan koldioxidrestriktioner har elpriserna 1997 nått en nivå som är väsentligt högre än den som gällde vid mitten av 1980-talet. Ändå är den något under den nivå som behövs för att motivera nyinvesteringar i kraftsektorn. Det är med andra ord bara kärnkraftsavvecklingen

Tabell 7.2
**Beräknad marginalkost-
 nad för elenergi 1997
 i 1988 års priser,
 öre/kWh.**

	Inga restriktioner på energisektorns utsläpp av koldioxid	Energisektorns ut- släpp av koldioxid konstant vid 1988 års nivå
10 kärnkraftsreak- torer i drift	30,1	46,7
12 kärnkraftsreak- torer i drift:		
(a) Ny kärnkraft ej tillåten	27,1	42,7
(b) Ny kärnkraft tillåten	27,1	28,1

Källa: Egna beräkningar.

som motiverar investeringar i kraftsektorn under de närmaste åren.⁵

Som framgår av tabell 7.2 kan en restriktion på energisektorns koldioxidutsläpp leda till kraftigt höjda elpriser. Den elprisnivå som etableras i fallen med koldioxidrestriktion och förbud mot nyinvesteringar i kärnkraft är således väsentligt högre än kostnaden för att producera el i nya kondenskraftverk. Det innebär att en miljörestriktion av detta slag, som inte motsvaras av liknande krav i andra länder, kan föra upp de svenska elpriserna till en nivå som är betydligt högre än i vår omvärld. En sådan utveckling kan undvikas om man är beredd att acceptera antingen ökad användning av kärnkraft eller ökade utsläpp av koldioxid från energisektorn.

De redovisade kalkylerna har genomförts under förutsättningen att nya kraftverk kan byggas och att bränsleförsörjningen kan ordnas redan till mitten av 1990-talet. Detta är inte helt realistiskt.⁶ Det är därför risk för att avvecklingen av två reaktorer under 1990-talets första hälft, till följd av flaskhalsproblem och allmän tidsbrist, kan leda till kapacitetsbrist i kraftsektorn. Detta kan leda till betydande elprisökningar redan under 1990-talets första hälft. Dock är det den fullständiga avvecklingen av kärnkraften i förening med kravet att begränsa koldioxidutsläppen som framstår som det verkliga hotet mot den svenska elförsörjningen och de svenska elpriserna.

*Koldioxidrestriktion
och förbud mot nya
kärnkraftverk...*

*...ger svenska företag
betydligt högre elpriser
än vad konkurrenterna
har*

Effekten av högre elpriser

Vad händer med tillväxten och näringslivets struktur?

Svensk ekonomi år 2000 simulerad

Basindustrierna har väsentligt högre el- och utsläppsintensitet

Frågan är nu hur den ekonomiska tillväxten och det svenska näringslivets struktur påverkas av väsentligt högre elpriser och skärpta krav på utsläppsbegränsning. Denna fråga kan belysas med hjälp av resultat från en nyligen genomförd utredning (Bergman, 1989). Även här rör det sig om resultat från modellsimuleringar av den svenska ekonomins utveckling fram till år 2000.

Det skulle föra för långt att här närmare diskutera förutsättningarna för kalkylerna. Men det bör understrykas att de utgår från att kapital och arbetskraft utan större problem kan flyttas mellan olika sektorer och att relativa produkt- och faktorpriser är så flexibla att några ojämviktsfenomen inte uppstår. Över huvud taget bortses från en rad effekter och problem som kan uppstå på kort sikt, exempelvis utslagning av arbetskraft och kapital i samband med omfattande struktumvandling. Ändå ger resultatet en konkret belysning av hur energi- och miljöpolitiken kan påverka den svenska ekonomins utveckling de närmaste decennierna.

Som bakgrund till beräkningsresultatet kan det vara lämpligt att närmare redovisa "el- och utsläppsintensiteten" i olika delar av det svenska näringslivet. Tabell 7.3 visar att basindustrierna skiljer sig markant från resten av näringslivet i dessa avseenden. Till detta kan läggas att det även finns stora skillnader i elkostnader och

Tabell 7.3
Elkostnad och utsläpp per producerad enhet i det svenska näringslivet 1985.

	Elkostnad ¹	Svaveloxider ²	Kväveoxider ²	Koldioxid ³
1. Skogsindustri	4,1	0,759	0,349	4,2
2. Järn- och stålindustri samt kemisk industri	2,5	0,550	0,131	5,4
3. Exportinriktad tillverkningsindustri	0,7	0,010	0,008	0,5
4. Hemmamarknadsinriktad tillverkningsindustri samt jordbruk och fiske	1,1	0,011	0,009	0,4
5. Jord- och stenindustri, byggnadsverksamhet, privata tjänster och kommunikationer	1,1	0,062	0,271	5,1

¹ Procent av saluvärdet.

² Ton per miljon kronor saluvärde i 1985 års priser.

³ Ton per miljon kronor saluvärde i 1985 års priser.

Källa: Bergman, 1989.

Stora skillnader mellan delbranscher

miljöutsläpp mellan olika delbranscher inom de el- och utsläppsin-
tensiva basindustrierna. I enskilda delbranscher kan således elkost-
naderna motsvara mer än 20 procent av förädlingsvärdet. Både när
det gäller högre elpriser och skärpta krav på begränsning av utsläp-
pen av svavel- och kväveoxider samt koldioxid är det alltså främst
basindustriernas kostnader som ökar.

*Svårt övervältra kost-
nadsökningar. . .*

Basindustrierna har i allmänhet begränsade möjligheter att över-
vältra inhemska kostnadsökningar på sina utländska kunder om
deras utländska konkurrenter inte får vidkännas motsvarande kost-
nadsökningar. Konsekvensen av kostnadsökningar blir därför ut-
slagning av produktion och sysselsättning i basindustrierna. Full
sysselsättning förutsätter därför att produktion och sysselsättning i
andra sektorer expanderar i samma takt som basindustrierna krym-
per. Vid givna världsmarknadspriser förutsätter detta i sin tur en

*. . . ger minskad pro-
duktion och sysselsätt-
ning i basindustrin*

Tabell 7.4

**Beräknad effekt av miljö-
restriktioner på tillväxt
och struktuumvandling
samt faktorpriser mellan
1985 och 2000.**

	1985	Fall 1 Nuva- rande mål	2000 Fall 2 Inga miljö- restrik- tioner	Fall 3 Ingen kärn- kraftav- veckling
BNP*	920,7	1149,7	1226,1	1254,2
Produktion*				
1. Skogsindustri	67,2	44,5	59,5	63,1
2. Järn- och stålindustri samt kemisk industri	129,9	29,5	124,6	129,8
3. Exportinriktad tillverkningsindustri	229,9	464,4	406,1	398,3
4. Hemmamarknadsinriktad tillverkningsindustri samt jordbruk och fiske	307,9	449,1	432,4	432,7
5. Jord- och stenindustri, byggnads- verksamhet, privata tjänster och kommunikationer	414,9	531,0	534,9	540,4
<i>Faktorpriser**</i>				
Kapitalavkastning	1,00	0,91	1,00	1,02
Reallönenivå	1,00	1,20	1,31	1,33
Elprisnivå	1,00	2,87	1,83	1,45
Pris på skogsråvara	1,00	0,64	0,86	0,91

* Miljarder kronor i 1985 års priser.

** Index.

Källa: Bergman, 1989.

reduktion av de inhemska faktorpriserna, i första hand löner och råvarupriser. Den sänkning av reallönerna och de inhemska råvarupriserna som är nödvändig för att bevara full sysselsättning kan på så sätt beräknas.

Kalkylerna avser situationen år 2000. De tre fall som analyseras bygger alla på gemensamma förutsättningar om kapitalbildning, utbud av arbetskraft, teknisk utveckling och internationella priser. Genomgående förutsätts också att ny kraftproduktion baseras på naturgas. De tre fallen skiljer sig med avseende på förutsättningarna om tillgång på kärnkraft och restriktioner på utsläppen av svavel, kväve och koldioxid.

I Fall 1 inriktas miljö- och energipolitiken på att realisera de nu gällande målen.⁷ Detta kan betraktas som ett basfall. I Fall 2 gäller samma förutsättningar om kärnkraftsavvecklingen, men det finns inga restriktioner på utsläppen av svavel, kväve och koldioxid. I Fall 3 är dessutom all befintlig kärnkraft i drift år 2000. Kalkylresultaten redovisas i tabell 7.4.

Mot bakgrund av dessa resultat är det uppenbart att de åtgärder som föranleds av gällande energi- och miljöpolitiska mål kommer att innebära en kraftig reduktion av den ekonomiska tillväxten mätt som ökning av BNP. Skillnaden i tillväxttakt leder till att BNP vid sekelskiftet är mer än 8 procent lägre i Fall 1 än i Fall 3. Den genomsnittliga årliga ökningen av BNP under perioden 1985–2000 är bara c:a 1,5 procent i Fall 1, d.v.s. avsevärt långsammare än den tillväxttakt som varit normal under efterkrigstiden.

Som framgått av den tidigare diskussionen om kostnader och kapacitetsutnyttjande i kraftsektorn leder växande efterfrågan i sig själv till stigande priser på elenergi. Detta gäller även om nyinvesteringar i kärnkraft skulle tillåtas. En konsekvens av de högre elpriserna är stagnation i basindustrierna. Resultaten visar att miljö- och energipolitiken i hög grad förstärker dessa tendenser.

Den beräknade nedgången är betydligt mindre i skogsindustrin än i järn- och stålindustrin och den kemiska industrin. Skälet är att priset på skogsråvara fungerar som en buffert mot inhemska kostnadsökningar; högre kostnader för el och miljöskydd kompenseras av lägre råvarupriser. Motsvarande möjligheter är mycket begränsade i järn- och stålindustrin och finns inte alls i den kemiska industrin.

Den siffermässiga precisionen i denna analys måste naturligtvis

BNP-ökningen sjunker kraftigt

Stagnation i basindustrierna

Fallande skogsråvarupris dämpar nedgången i skogsindustrin

Osäkerhet i beräkningar...

...men Sveriges komparativa fördelar på el- och utsläppsintensiv produktion förbi

Sveriges väg annorlunda

Höga kostnader

Betydande omstrukturering

Täcker värdet av miljöförbättringarna kostnaderna?

tas med en nypa salt; beräkningar av detta slag är behäftade med stor osäkerhet. Resultaten ger ändå stöd för en bestämd slutsats: Den svenska ekonomins komparativa fördelar på el- och utsläppsintensiv produktion är på väg att bli ekonomisk historia.

Detta är till en del en konsekvens av att vattenkraftresurserna till stor del redan tagits i anspråk och att vi på marginalen måste övergå till den teknik för kraftproduktion som utnyttjas i stora delar av vår omvärld. Men miljökraven, speciellt beslutet att avveckla kärnkraften och målet att konstanthålla koldioxidutsläppen, förstärker den ändå mycket kraftiga omsvängningen i Sveriges komparativa fördelar.

Sveriges väg

På så väl energipolitikens som miljöpolitikens område har Sverige under senare år valt en väg som skiljer sig från andra jämförbara länders. Ambitionsnivån är på många områden väsentligt högre och takten i genomförandet betydligt snabbare än i andra länder. Kärnkraftspolitiken är det mest påtagliga exemplet på detta: När andra länder håller tillbaka nyinvesteringar i kärnkraft har Sverige valt att i stor skala lägga ned fungerande kärnkraftverk. Sverige är också det enda land som infört miljörestriktioner som försvårar eller omöjliggör utnyttjandet av samtliga beprövade tekniker för kraftproduktion.

Kostnaden i form av lägre BNP för dessa miljöpolitiska mål kan inte fastställas med någon högre grad av precision. Noggrant genomförda kalkyler tyder dock på att kostnaderna i denna mening är höga. Till detta kommer att anpassningen till miljörestriktionerna innebär en betydande omstrukturering av den svenska ekonomin. De omstruktureringseffekter som beräknats här förutsätter både flexibilitet i lönebildningen och rörlighet på arbetsmarknaden. Om dessa förutsättningar inte kan uppfyllas uppstår ytterligare förluster av produktion och inkomster under en anpassningsperiod. Dessa kommer att ytterligare diskuteras i kapitel 8.

Höga kostnader för att uppnå miljöpolitiska mål innebär inte nödvändigtvis att dessa mål bör revideras. Den väsentliga frågan är om värdet av de miljöförbättringar som uppnås är minst lika stort som de aktuella kostnaderna. När det gäller att kvantifiera och

Endast överslagsmässiga bedömningar möjliga

Nyinvesteringsförbudets kostnader var inte höga

2010 som slutår ökade kostnaderna...

...liksom beslutet att avveckla två kärnkraftverk före 1997

Den förtida avvecklingens intäkter mycket små

Koldioxidrestriktionens kostnader höga...

...men ger den några större intäkter?

värdera de miljöförbättringar som kan uppnås med de här aktuella åtgärdsprogrammen är emellertid osäkerheten mycket stor. Det saknas helt enkelt förutsättningar för en någorlunda säker ekonomisk utvärdering av de miljöpolitiska målen. Vissa överslagsmässiga bedömningar kan dock göras.

Resultatet av folkomröstningen om kärnkraften blev en majoritet för ett förbud mot nyinvesteringar i kärnkraften; 12-reaktorsprogrammet skulle fullföljas och under förutsättning att säkerhetskraven kunde uppfyllas skulle de aktuella reaktorerna utnyttjas under hela sin ekonomiska livslängd. De beräknade kostnaderna för detta nyinvesteringsförbud var inte höga (se Bergman-Mäler, 1983).

Vid riksdagsbehandlingen infördes emellertid en sluttidpunkt, år 2010, för utnyttjandet av kärnkraft i Sverige. Denna skärpning av avvecklingsbeslutet berodde sannolikt på en sammanblandning av kärnkraftverkens ekonomiska livslängd och den avskrivningstid som kraftindustrin tillämpar för denna typ av investeringar. Konsekvensen blev att kärnkraftsavvecklingen, utöver nyinvesteringsförbudet, kom att innebära förtida nedläggning av kärnkraftverk. Därmed ökade också de beräknade kostnaderna. I och med beslutet om att inleda avvecklingen redan vid mitten av 1990-talet har kärnkraftsavvecklingen fått ett ännu större inslag av kapitalförstöring, och de beräknade kostnaderna har i motsvarande mån ökat.

De "intäkter" som den förtida avvecklingen medför är en viss reduktion av riskerna i samband med drift och bränsletransporter. Däremot torde riskerna i samband med lagring av det radioaktiva avfallet, d.v.s. det problem som stod i centrum för debatten inför folkomröstningen, i ringa utsträckning vara beroende av vilken mängd utbränt bränsle som måste omhändertas. Med hänsyn till de säkerhetssystem som finns vid de svenska kärnkraftverken och kärnkraftinspektionens noggranna kontroll torde den sammanlagda riskreduktion som uppnås genom förtida avveckling därför vara mycket liten.

Åtgärder för att hålla utsläppen av koldioxid konstanta kommer att medföra höga kostnader. Huruvida åtgärderna leder till några betydande miljövinster är dock oklart. Koldioxid är en s.k. växthusgas. Utsläppen har inga lokala effekter, men kan leda till globala klimatförändringar (se Bolin (1989)). Risken för globala klimatförändringar, "växthuseffekten", är ett av vår tids största miljöpro-

blem och det kan vara motiverat att ta på sig stora kostnader för att reducera denna risk.

Koldioxid är emellertid inte den enda växthusgasen och Sveriges bidrag till de totala utsläppen av växthusgaser är mycket litet. Växthuseffekten är med andra ord ett miljöproblem som rör alla länder och många typer av utsläpp. En omlokalisering av utsläppskällorna begränsar effekten av isolerade åtgärder i ett enskilt land. Detta talar starkt för internationell samordning av miljöpolitiken.

Noter

1. D.v.s. nominella priser deflaterade med konsumentprisindex.
2. Franska ekonomer, inspirerade av tidiga insatser av nobelpristagaren Maurice Allais, har ägnat frågan om effektiv prissättning på el stort intresse. Det centrala budskapet i den litteratur som vuxit fram på detta område är att effektiva elpriser skall reflektera kraftsystemets marginalkostnader. Det nära sambandet mellan priser och marginalkostnader i kraftsektorn håller emellertid på att luckras upp av det avkastningskrav på investerat statskapital som pålagts Vattenfall.
3. Med "kraftsystemets marginalkostnad" avses kostnaden för att, vid effektiv samkörning av de olika anläggningarna i systemet, leverera ytterligare 1 kWh elenergi fram till en från användarsynpunkt central del av stamlinjenätet.
4. Det av riksdagen fastlagda målet om konstanta koldioxidutsläpp gäller ekonomin som helhet. Energisektorn svarar dock för så stor andel av de totala koldioxidutsläppen att det knappast är möjligt att hålla dessa konstanta om energisektorns utsläpp tillåts öka mer än marginellt. Mot denna bakgrund ter sig kalkylförutsättningarna rimliga.
5. Enligt modellsimuleringen leder avvecklingen av två reaktorer till nyinvesteringar i naturgaseldade kraftvärmeverk. Återstoden kompenseras av den reduktion av elanvändningen som blir följden av den högre elprisinivån.
6. Exempelvis innebär ett av de studerade fallen att den biobränslebaserade elproduktionen uppgår till ca 9 TWh 1997, medan ett annat innebär att två nya kärnkraftreaktorer är i drift vid denna tidpunkt. I ett tidsperspektiv på 6–7 år måste båda alternativen betraktas som orealistiska, även bortsett från politiska restriktioner.
7. Således förutsätts att merparten av den befintliga kärnkraften, närmare bestämt kapacitet motsvarande 45 TWh av de drygt 65 TWh kärnkraftsel per år som för närvarande produceras, avvecklas fram till år 2000. Vidare förutsätts att utsläppen av svaveloxider reduceras med 65 procent och kväveutsläppen med 30 procent i förhållande till 1980 års nivå. Utsläppen av koldioxid förutsätts vara konstanta på 1988 års nivå.

Referenser

- Bergman, L., 1989, *Tillväxt och miljö. En studie av målkonflikter*, Bilaga 9 till LU 90.
- Bergman, L och K.G. Mäler, 1982, *Kärnkraftavveckling och energipolitiska strategier. En samhällsekonomisk analys*, Industridepartementet, Ds I 1983:19.
- Bolin, B., 1989, "Klimat och samhälle", i Bergman, L., red., *Värdera miljön*, SNS Förlag, Stockholm.

8 Internationalisering, tillväxt och strukturuomvandling

I kapitel 3 gavs en översikt över sannolika utvecklingstendenser under 1990-talet med avseende på internationalisering av marknader och förändrad internationell arbetsfördelning. I detta kapitel behandlas hur dessa tendenser kan komma att påverka resursutnyttjande och ekonomisk tillväxt i Sverige. Vad blir de ekonomiska konsekvenserna för Sverige av den europeiska integrationen, för det fall att Sverige deltar fullt ut, respektive står utanför? Vilka effekter på svensk näringsstruktur uppkommer genom att nya industrivaruproducenter uppträder på världsmarknaden? Vilka krav kommer att ställas på strukturanpassning?

Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad

EG:s inre marknad innebär en avveckling av hindren för rörlighet över gränserna mellan medlemsländerna av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. På varu- och tjänstemarknaderna utgörs de viktigaste hindren för en fullt genomförd gemensam marknad av kostnader för gränspassage, tekniska handelshinder, diskriminering vid offentlig upphandling, industristöd och konkurrensbegränsande regleringar.

Direkta kostnader för gränspassage

De direkta kostnaderna för gränspassage består av administrations- och transportkostnader. Tekniska handelshinder uppkommer genom att de normer som måste uppfyllas av produkter för att tillfredsställa krav på miljö och konsumentssäkerhet skiljer sig mellan länder så mycket att samma produkter inte utan kostnadshöjande modifiering kan säljas på alla marknader. Vid offentliga inköp gynnas som regel den egna industrin på bekostnad av import, även om dess priser vid given kvalitet är högre.¹

Diskriminering vid offentlig upphandling

Diskriminering vid offentlig upphandling är viktig främst i branscher där statliga inköp svarar för en stor del av marknaden, som t.ex. rälsfordon, telefonväxlar och elektriska turbiner och genera-

*Ekonomisk integration
möjliggör specialisering*

torer liksom inom byggnads- och anläggningsverksamhet. Betydel-
sen av tekniska handelshinder torde vara störst för fordon, läkeme-
del och maskiner. Regleringar som begränsar marknadstillträde
och konkurrens finns inom tjänstesektorn, exempelvis inom civil-
flyg, vägtransporter samt bank- och försäkringsverksamhet.

Ekonomisk integration möjliggör en specialisering av produktio-
nen och därmed ett effektivare resursutnyttjande. De ekonomiska
vinster kan uppkomma genom förbättrat utnyttjande av kompa-
rativa fördelar och stordriftsfördelar och genom ökad konkurrens.
Integrationen kan också leda till snabbare utveckling av ny teknik
och därmed högre ekonomisk tillväxt.

Ett svenskt deltagande i den europeiska integrationen skulle san-
nolikt medföra en förstärkt specialisering på branscher baserade på
utbildad arbetskraft och ökad nettoimport inom låg- och mellan-
teknologiska områden i handeln med de nya sydeuropeiska EG-
medlemmarna Grekland, Portugal och Spanien. Däremot torde
några större specialiseringsvinster av denna typ knappast uppkom-
ma i handeln med övriga EG ("de nio"). Med undantag för natur-
resurser, främst skogsmark, skiljer sig nämligen de svenska till-
gångarna av produktionsfaktorer – realkapital samt hög- och låg-
utbildad arbetskraft – så litet från motsvarande tillgångar i de
avancerade EG-länderna att handeln bara i begränsad utsträckning
torde styras av komparativa fördelar.²

*Vinster av specialise-
ring inom branscher*

Vinsterna av en närmare svensk anknytning till EG:s inre mark-
nad uppkommer istället främst genom specialisering *inom* branscher,
och består av kostnadssänkningar genom ökat utnyttjande av stor-
driftsfördelar och prissänkningar genom ökad konkurrens. Denna
slutsats styrks av utvecklingen av svensk handel med EG under
1970-talet, den period då industrivarutullarna avvecklades. Det to-
tala handelsutbytet av industrivaror mellan Sverige och EG ("de
sex"), i procent av svensk förbrukning, ökade 1970–1984 med 12
procentenheter. Härav utgjordes den helt övervägande delen (11
procentenheter) av ökad inombranschhandel, medan mellan-
branschspecialiseringen ökade endast obetydligt.

De samhällsekonomiska vinster som uppkommer genom avveck-
ling av ovan nämnda handelshinder består av en direkt effekt på
kostnaderna, t.ex. minskade transportkostnader genom avvecklade
gränskontroller. För EG-länderna har denna effekt beräknats till
c:a 2,5 procent av medlemsländernas BNP.³ Härtill kommer en

indirekt effekt genom ökad konkurrens och förändrad företagsstruktur. Enligt de studier som utförts i EG-kommissionens regi skulle de indirekta effekterna kunna bli betydligt större än de direkta, i synnerhet i branscher med segmenterade nationella marknader, begränsad konkurrens och outnyttjade stordriftsfördelar.⁴

De största vinsterna uppkommer om EG-ländernas marknader blir fullständigt integrerade, i den meningen att det inte längre är möjligt för företagen att särbehandla de nationella marknaderna genom att ta ut olika priser. För detta krävs emellertid inte bara en eliminering av handelshinder utan också en aktiv konkurrenspolitik som förhindrar marknadsuppdelning.

*Betydande struktur-
omvandling krävs*

För att de samhällsekonomiska vinsterna skall realiseras krävs emellertid en betydande strukturuomvandling. Även om produktions och sysselsättningens branschfördelning inte kommer att påverkas särskilt mycket, pekar EG-kommissionens kalkyler på stora strukturförändringar *inom* branscherna genom företagsnedläggningar och koncentration.⁵

EG-kommissionens beräkningar bygger på en rad osäkra antaganden, och de siffror som presenteras kan bara ses som räkneexempel. Inte heller kan man överföra resultaten direkt till svenska förhållanden. I många branscher är t.ex. de ledande svenska företagen redan starkt internationellt orienterade genom export och utlandsproduktion och därmed knappast begränsade av små nationella marknader. Å andra sidan har EG-kommissionens kalkyler inte tagit hänsyn till de tillväxteffekter som kan uppkomma genom en skärpt dynamisk konkurrens och en högre innovationstakt.

"The Cost of Non-Membership"

Vad blir skillnaden, i ekonomiska termer, mellan att helt och fullt delta i den fördjupade integrationen av varu- och tjänstemarknader i EG och att stå helt utanför denna process? Även om elimineringen av vissa handelshinder inom EG kommer att gynna också utomstående exportörer, torde det vara svårt att undgå en viss diskriminering på EG-marknaden. Tendensen till försämrad konkurrenssituation för företag från tredje land förstärks av de indirekta struktureffekterna som uppkommer inom EG:s industri. En ytterligare förstärkning av de negativa effekterna på sysselsättning och pro-

Försämrad konkurrenssituation för företag utanför EG

duktion för utomstående kan uppkomma genom utlokalisering av inhemsk produktion till EG.

Kostnader att anpassa sig till EG:s yttre handelspolitik

Skillnaden mellan att delta eller stå utanför består dels i den negativa effekten på utomstående, dels att man går miste om integrationsvinsten. Häremot måste emellertid ställas kostnader i form av anpassning till EG:s yttre handelspolitik, som sannolikt kommer att bli mera protektionistisk än den svenska. Trots att dessa poster är svåra att beräkna kan det knappast betvivlas att den ekonomiska nettoeffekten av ett fullt medlemskap i EG är positiv och att den på rimliga grunder kan väntas vara betydande.

Det har ibland hävdats att ett svenskt de facto medlemskap skulle innebära en betydande nettoinvandring till Sverige från övriga EG, något som skulle hota den fulla sysselsättningen i Sverige. Även om ett visst nettoinflöde av arbetskraft skulle kunna uppkomma i ett läge med överhettad arbetsmarknad som 1989, är det knappast troligt att sådana konsekvenser skulle uppstå i ett mera normalt konjunkturläge. Skälet till detta är att de svenska genomsnittslönerna inte längre ligger speciellt högt i europeisk jämförelse. Eftersom det visat sig att flertalet migranter ordnat arbete på inflyttningsorten redan före flyttningen, uppkommer det heller inte någon automatisk tendens till ökad arbetslöshet i inflyttningslandet.⁶

Inflyttning av lågutbildade

Däremot skulle man kunna vänta sig en viss tendens till inflyttning av lågutbildad och utflyttning av högutbildad arbetskraft. Orsaken är den i internationell jämförelse starkt sammanpressade lönestrukturen i Sverige, som innebär att högutbildade är jämförelsevis lågt betalda. En sådan utveckling skulle emellertid leda till brist på kvalificerad arbetskraft i Sverige och därmed högre löner för denna grupp. Lönespridningen i Sverige skulle därför öka.

Utflyttning av högutbildade

Med hänsyn till den låga migrationen inom EG under 1970-talet kan man naturligtvis fråga sig om en svensk anslutning till EG:s gemensamma arbetsmarknad över huvud taget skulle medföra några nämnvärda effekter på migrationen. EG har emellertid utvidgats till att även omfatta Grekland, Spanien och Portugal, där medellönerna ligger mycket under genomsnittet för de ursprungliga medlemmarna. Dessutom har den inomeuropeiska migrationen sannolikt bromsats av den höga arbetslösheten som försvårat möjligheterna att få arbete på inflyttningsorten. Migrationsflödena under 1990-talet kan därför tänkas bli högre än tidigare.⁷

Arbetskraftsrörlighet leder till ett mera effektivt utnyttjande av

Ökad arbetskraftsrörlighet...

...och fria kapitalrörelser ger samhällsekonomiska vinster

den tillgängliga arbetskraften och medför därmed ytterligare en samhällsekonomisk vinst, liksom rörlighet för varor och tjänster. På samma sätt kan fria kapitalrörelser väntas ge samhällsekonomiska effektivitetsvinster. Direktinvesteringar i form av såväl nyinvesteringar som företagsuppköp och fusioner innebär en internationell överföring och ett förbättrat utnyttjande av en unik företagskompetens och kan därmed väntas ge en ökad avkastning på givna insatser av realkapital och arbetskraft. Detta gäller även om handelshindren har avlägsnats.

Sveriges plats i den internationella arbetsfördelningen

Tendensen till ökad internationalisering av marknader under 1970- och 1980-talen kommer sannolikt att fortsätta in på 1990-talet. Inom allt fler branscher kommer svenska producenter att utsättas för konkurrens från ett växande antal nya industriländer. Samtidigt uppkommer, med stigande inkomster i dessa länder, en ökad efterfrågan på svensk export. I den mån övergången från planekonomi till marknadsstyrning i Östeuropa lyckas, kommer motsvarande förändringar att ske även med östhandeln. Frågan är då vilken typ av branscher och produkter som kommer att drabbas hårdast av den nya konkurrensen, och vilka som kommer att få en förstärkt internationell konkurrenskraft. Som vi sett i kapitel 7 kommer de svenska basindustrierna att drabbas hårt av de energi- och miljöpolitiska beslut som fattats. Frågan blir därför vad Sverige skall specialisera sig på under 1990-talet och framåt.

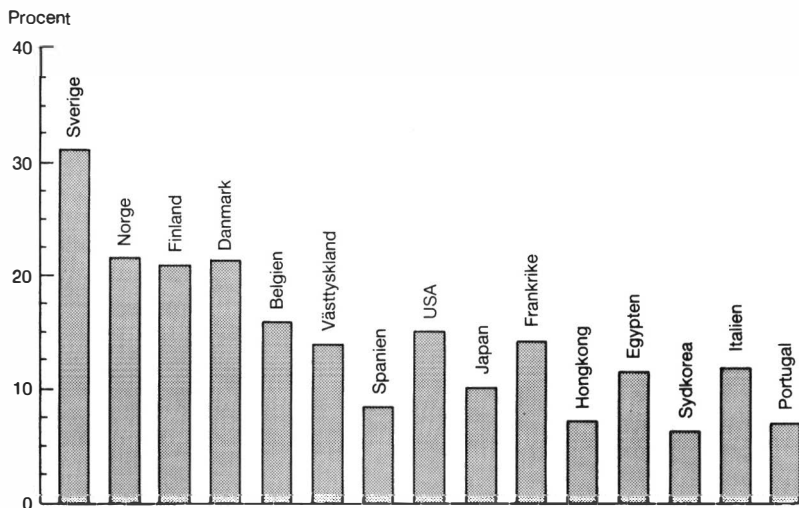
Vad skall Sverige specialisera sig på?

Sveriges industrialisering byggde på utnyttjande av inhemska naturtillgångar – skogen, malmen och vattenkraften. På 1870-talet bestod 80 procent av exporten av råvaror. Exportstrukturen förändrades efter hand i riktning mot vidareförädlade produkter: sågade trävaror, massa och senare papper ersatte timmerexporten. Den jämförelsevis snabba kapitalbildningen ledde till en omkastning av Sveriges komparativa fördelar, från arbetsintensiv till kapitalintensiv produktion. Fortfarande spelade emellertid naturresurstillgångarna en viktig roll.

Under efterkrigstiden har den svenska exportstrukturen förändrats i riktning mot ett ökat inslag av kunskapsintensiva branscher

Figur 8.1

Andelen kvalificerad arbetskraft i olika länder, procent.



Anm: Data avser i flertalet fall 1987 för "Professional, technical and related workers".

Källa: ILO Yearbook of Labor Statistics 1988.

som kräver betydande insatser av mänskligt kapital i form av högt kvalificerad och därmed höglönad arbetskraft. En statistisk analys visar nämligen att nettoexportkvoten tenderat att öka speciellt snabbt 1969–1984 i branscher med hög genomsnittslön⁸.

Figur 8.1 visar andelen tekniker och övriga med högre utbildning som andel av arbetskraften. Tillgången på kvalificerad arbetskraft i Sverige, mätt på detta sätt, framstår som god, inte bara i jämförelse med Sydeuropa och NIC-länderna utan också i förhållande till t.ex. Västtyskland. Tillgången på mänskligt kapital för det svenska näringslivet är möjligen inte fullt så god, eftersom en stor del av de högt utbildade är verksamma inom offentlig sektor. Andelen ingenjörer och forskare i industrin framstår inte som speciellt hög.

Sveriges komparativa fördelar gentemot NIC-länder, utvecklingsländer och planekonomier återfinns främst inom humankapitalintensiv produktion. Arbetskraftens sammansättning påverkar emellertid inte bara förutsättningarna för produktion utan även för produktutveckling, distribution och marknadsföring. Svensk industri bör därför ha goda konkurrensförutsättningar inom produktområden som kännetecknas av

Stor del av högt utbildade inom offentlig sektor

Svensk industri kan ha goda konkurrensförutsättningar

- snabb utveckling av nya produkter och metoder, vilket kräver stora FoU-insatser,
- komplicerad distribution och försäljning, t.ex. krav på service eller kundanpassning av produkten,
- krav på snabba och säkra leveranser,
- snabb förändring av efterfrågans inriktning.

För att kunna sprida fasta kostnader för FoU och marknadsföring är det viktigt med en stor marknadsandel. En utväg för mindre företag är att välja ett smalt segment inom en varugrupp.

För att Sverige skall kunna *bibehålla* komparativa fördelar inom humankapitalintensiv produktion, och därigenom en hög lönenivå, krävs en uppbyggnad av kunskapskapital som är minst lika snabb som i konkurrerande länder. Därvid är inte bara utbildningens volym viktig utan även dess inriktning och kvalitet. En annan viktig faktor är förvärv av kunskap på arbetsplatsen, genom utbildning i företagets regi eller genom egna erfarenheter.

Ett progressivt skattesystem med höga marginalsatser leder till att de privatekonomiska intäkterna av utbildning understiger de samhällsekonomiska. Därigenom minskar incitamenten att investera i utbildning, och tillgången på utbildad arbetskraft blir alltför liten. Delvis kan detta motverkas genom att subventionera själva utbildningskostnaden, men kvar står att utbildningens inriktning inte kommer att avspegla skillnader i samhällsekonomisk avkastning mellan olika yrkesutbildningar.

I den mån en solidarisk lönepolitik bidrar till att minska lönespridningen mellan hög- och lågutbildade i Sverige skapas en ”konstgjord” komparativ fördel i humankapitalintensiv produktion, eftersom den kvalificerade arbetskraften blir relativt sett billigare än i andra länder. Man kan tycka att lönepolitiken därmed styr näringsstrukturen i en ”gynnsam” riktning. Härvid förbiser man emellertid den ogynnsamma effekten på tillgången på kvalificerad arbetskraft, eftersom de låga lönerna minskar incitamenten för utbildning. En anknytning till EG:s fria arbetsmarknad medför dessutom som nämnts att en solidarisk lönepolitik riskerar att leda till utflyttning av kvalificerad arbetskraft.

Villkoren för en bibehållen svensk komparativ fördel inom humankapitalintensiv produktion är alltså för det första tillräckliga investeringar i kunskapskapital genom en tillräckligt omfattande

Utbildningens inriktning viktig

Incitamenten för utbildning måste stärkas

och kvalitativt högstående utbildning, för det andra att Sverige kan behålla den utbildade arbetskraften. På den första punkten krävs ett skattesystem och en lönepolitik som inte försvagar incitamenten för utbildning. Om den svenska arbetsmarknaden integreras med EG:s krävs också att lönestruktur och skatter i Sverige inte avviker alltför oförmånligt från omvärlden.

Internationalisering och strukturomvandling

Stora vinster av ekonomiska integrationen

Det är uppenbart att det finns stora potentiella vinster att hämta vid ett svenskt deltagande i den internationalisering och de ekonomiska integrationsprocesser som kommer att pågå under 1990-talet. En ömsesidig eliminering inte bara av kvarvarande handelshinder utan också av restriktioner för etablering och konkurrens liksom av hinder för migration och kapitalrörelser leder till ett effektivare utnyttjande av givna resurser och sannolikt också till en högre tillväxttakt.

Svårare att driva "svensk" linje

Detta kommer emellertid att ställa krav på den svenska politiken inom en rad olika områden.⁹ Generellt gäller att det kommer att bli svårare att driva någon specifikt "svensk" politisk linje. Avvecklingen av gränskontroller inom EG och EFTA kräver t.ex. en anpassning till en gemensam (d.v.s. EG:s) yttre handelspolitik, liksom en harmonisering av den indirekta beskattningen (moms och punktskatter). Eliminering av tekniska handelshinder kräver att produkter som godkänts i ett medlemsland också får säljas i övriga länder, utan hinder av nationella särbestämmelser. Några direkta krav på harmonisering ställs inte vad gäller t.ex. direkta skatter, sociala förmåner, arbetslagstiftning och miljöpolitik. De restriktioner som uppkommer är indirekta, t.ex. genom att skärpta nationella miljökrav leder till att viss industri kan slås ut i internationell konkurrens.

Förlorade marknadsandelar i låg- och mellanteknologiska branscher

Internationaliseringen kommer att ställa krav på en långtgående strukturomvandling av det svenska näringslivet. Konkurrensen från nya industriländer och möjligen också från de nuvarande planekonomierna kommer att leda till förlust av svenska marknadsandelar framför allt i låg- och mellanteknologiska branscher. Å andra

sidan kan man vänta sig förbättrade exportmöjligheter inom t.ex. kunskapsintensiva branscher. Detta kräver emellertid en omflyttning av arbetskraft och kapital – såväl realkapital som mänskligt kapital – mellan branscher.

Strukturomvandling inom branscher

En fördjupad integration med EG under 1990-talet kan visserligen inte väntas ge några betydande effekter på sysselsättningens branschfördelning. Däremot kommer det sannolikt att bli en kraftig strukturomvandling inom branscherna genom nedläggning av vissa företag och expansion av andra. Även om anpassningsproblemen kan vara mindre vid omflyttning av arbetskraft och mänskligt kapital inom än mellan branscher, bör den inre marknadens struktureffekter inte underskattas.

Ökad geografisk omflyttning

Omvandlingstrycket förstärks av den kontraktion av basindustrierna, främst skogsindustri samt stål- och metallindustri, som kan förväntas som en effekt av dels de svenska miljöavgifterna, dels den höjning av energipriserna som uppkommer till följd av kärnkraftsavvecklingen. Eftersom basindustrin är regionalt koncentrerad kommer denna strukturanpassning att innebära geografisk omflyttning. Omvandlingen kan också komma att medföra anpassningskostnader i form av temporär arbetslöshet eller förtidspensionering. Hur stora dessa kostnader blir beror på den ekonomiska tillväxttakten samt på lönestrukturens rörlighet och hur rörlig arbetskraften är mellan yrken, företag och regioner.

Tre slag av näringspolitik:

Strukturomvandlingstakten påverkas givetvis också av den ekonomiska politiken. I princip kan man tänka sig tre slag av näringspolitik, som kan beskrivas som att "stödja förlorarna", "plocka vinnarna" och "förbättra anpassningsmekanismerna". En defensiv industripolitik som syftar till att bromsa omvandlingstakten blir sannolikt svårare att föra än under 1970-talet. Om Sverige på ett eller annat sätt ansluts till EG:s inre marknad blir möjligheterna att använda nationellt industristöd i den omfattning som skedde 1976–1983 begränsad.

"Stödja förlorarna"

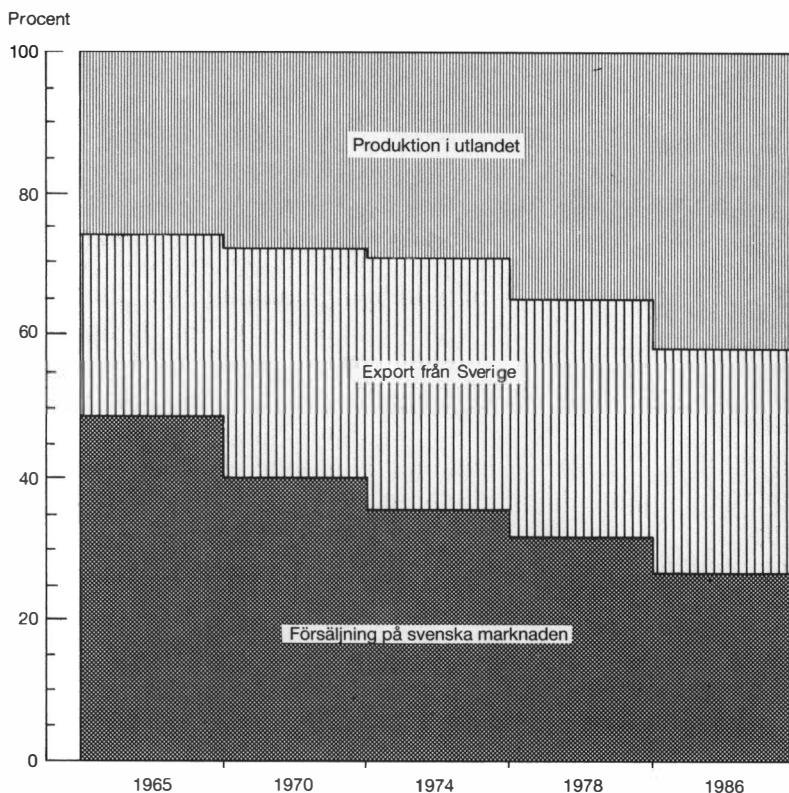
Tilltron till en "offensiv och selektiv" industripolitik som ökar omvandlingstakten genom att ge stöd till utvalda framtidsbranscher har på goda grunder försvagats. Det är knappast troligt att man i industridepartementet skulle besitta bättre kunskaper om var framtidsbranscherna och -produkterna finns än i näringslivet.

"Plocka vinnarna"

Den tredje typen av politik syftar också till att påskynda omvandlingen, men genom att med generella åtgärder undanröja hin-

Figur 8.2

Koncerner med produktion i utlandet: verksamhetens fördelning på Sverige och utlandet 1965–1986, procent.



Källa: Swedenborg m. fl., 1988.

”Förbättra anpassningsmekanismerna”

der för anpassningen. En allmän princip för en sådan politik kan sägas vara att så långt möjligt undvika att ”låsa in” kapital och arbetskraft i stagnerande branscher. En rörlighetsstimulerande politik innefattar givetvis stöd till omskolning och flyttning. Den berör emellertid också kapitalbeskattningen, som bör utformas på ett sådant sätt att vinstmedel inte ”låses in” i företagen, och åtgärder som underlättar nyetablering, nedläggning och fusioner av företag. En sådan politik bör inte heller lägga hinder i vägen vare sig för de svenska storföretagens tilltagande internationalisering (se figur 8.2) eller för utländska koncerners köp av svenska företag.

Noter

1. The Economics of 1992, 1988.
2. Lundberg, 1989.
3. The Economics of 1992, 1988.
4. Smith och Venables, 1988.
5. Ibid.
6. Lundborg, 1989.
7. Ibid.
8. Lundberg, 1988.
9. Hamilton, 1989.

Referenser

- The Economics of 1992, 1988, *European Economy*, no 35.
- Flam, H. och H. Horn, 1989, "Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad. En översikt av tillämplig ekonomisk teori och empiri", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*, Bilaga 2–5 till LU 90, Stockholm.
- Hamilton, C.B., red, 1989, *Europa och Sverige. EG-frågan inför 90-talet*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundberg, L., 1988, "Technology, Factor Proportions and Competitiveness", *Scandinavian Economic Journal*, vol 90, no 2.
- Lundberg, L., 1989, "Svenskt näringsliv och den europeiska integrationen. Ekonomiska konsekvenser av EG:s inre marknad för varor och tjänster", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*, Bilaga 2–5 till LU 90, Stockholm.
- Lundborg, P., 1989, "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*, Bilaga 2–5 till LU 90, Stockholm.
- Smith, A. och A. Venables, 1988, "The Cost of Non-Europe: An Assessment Based on a Formal Model of Imperfect Competition and Economies of Scale", *Research on the Cost of Non-Europe*, vol 2, Commission of the European Communities, Bryssel.
- Swedenborg, B., G. Johansson–Grahn och M. Kinnwall, 1988, *Den svenska industrins utlandsinvesteringar 1960–1986*, IUI, Stockholm.

9 Ekonomiska utsikter 1990–91

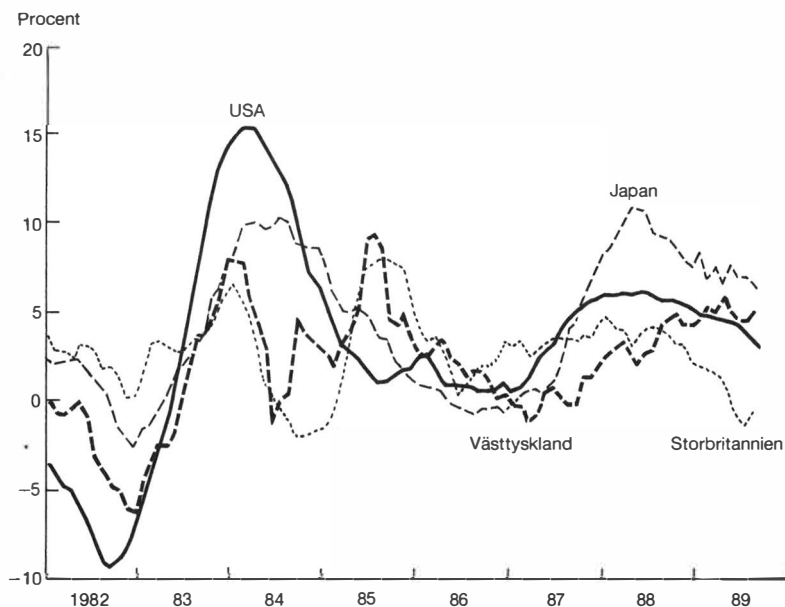
Vi konstaterade i kapitel 2 att utsikterna är mycket goda för ett ljus 1990-tal vad gäller världsekonomin. De faktorer som har bidragit till 1980-talets goda utveckling kommer, enligt vår mening, att verka också under nästa decennium. Till detta kommer för Europa de nya möjligheter som EG:s inre marknad och frigörelsen i Östeuropa ger. Dessa goda utsikter i det längre perspektivet ändras inte av att 1990-talet sannolikt kommer att inledas med en avmattning i konjunkturen.

Det internationella uppsvingets två faser

Långvarig högkonjunktur

Den stora konjunkturuppgång som påbörjades 1982 och som fortfarande pågår kan delas upp i två distinkta faser, vilket belyses av figur 9.1. Den första fasen sträcker sig mellan 1982 och 1986. Un-

Figur 9.1
Industriproduktionen i de fyra stora industriländerna 1982–1989, procentuell förändring från föregående år.



Källa: Handelsbanken.

1982–1986

*Expansiv finanspolitik
och stram penningpoli-
tik i USA*

*Amerikansk import-
ökning*

Oljeprisfall

Räntenedgång

der denna period leddes den internationella uppgången av en tidvis mycket snabb tillväxt i den amerikanska ekonomin. Denna tillväxt genererades i sin tur av den mycket expansiva finanspolitiken och det växande budgetunderskottet i USA. Den mycket lätta amerikanska finanspolitiken kombinerades med en stram penningpolitik. Detta ledde till mycket höga amerikanska räntor, vilket bidrog till en kraftig stegring av dollarns värde gentemot yen och D-mark.

Den starka inhemska efterfrågeökningen och den höga dollarkursen bidrog båda till en mycket stark amerikansk importökning, som drog med sig övriga länder i det amerikanska uppsvinget. Naturligt nog följde av denna utveckling också en snabb tillväxt i det amerikanska bytesbalansunderskottet. Detta underminerade dollarns värde. Dollarkursen nådde en topp våren 1985, varefter trenden varit nedåtriktad.

Dämpningen i världsekonomin 1985 bidrog till ett ras i oljepriserna. Detta ledde i sin tur till att konjunkturdämpningen i mitten av 1980-talet blev mycket mild. De fallande oljepriserna förbättrade industriländernas terms-of-trade, vilket bidrog till såväl höjda reallöner som höjda vinster. En del av samma bild är en kraftig engångssänkning av inflationen i industriländerna till följd av de sänkta oljepriserna. Eftersom de penningpolitiska målsättningarna förblev oförändrade blev följden en kraftig nedgång i industriländernas räntor under 1986. Billigare olja och billigare pengar bäddade sålunda för den andra fasen av den långa konjunkturuppgången som tog sin början 1987.

Den andra uppgångsfasen

1987–

Inflationstendenser

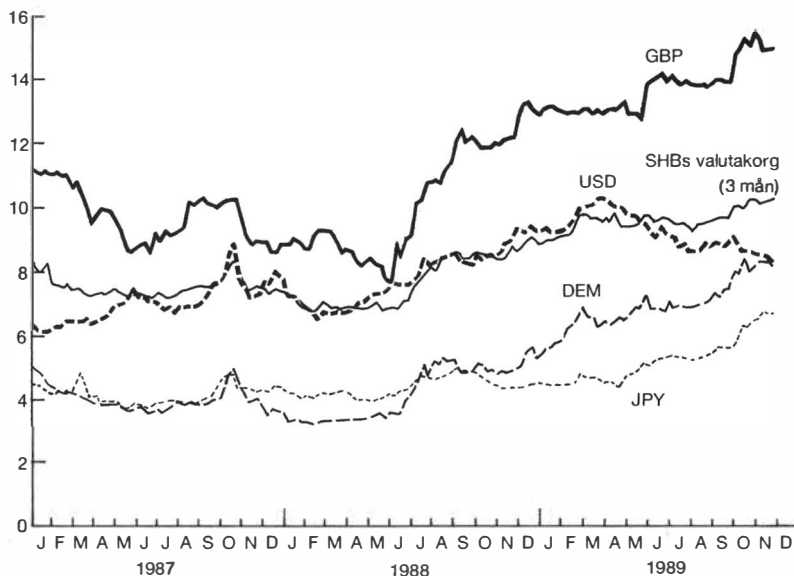
Ränteuppdragning

Börskrasch

Fallande räntor

Under 1987 blev tillväxten hög i Japan och USA medan den förblev relativt dämpad i Västtyskland. I Europa var det framförallt Storbritannien och Medelhavsländerna som höll uppe tillväxten. Under 1987 började inflationstendenserna för första gången under uppsvinget att bli tydliga, genom bl.a. en kraftig uppgång i råvarupriserna. Centralbankerna mötte detta genom en snabb och kraftig uppdragning av räntorna. Denna aktion avbröts av det stora börsraset i oktober 1987. I rädsla för en kraftig recession spädde Federal Reserve i USA på likviditeten och lät räntorna falla. I större eller mindre grad följde övriga centralbanker med i denna politik.

Figur 9.2
Euroräntor och korgrän-
ta 1987–1989, procent.



Källa: Handelsbanken.

Följden blev en fortsatt expansiv utveckling under 1988 med förnyade inflationstendenser som följd. Under sommaren 1988 skärptes den amerikanska penningpolitiken påtagligt, vilket framgår av figur 9.2. Aktionen blev nästan osannolikt lyckosam, genom att konjunkturen planade ut under början av 1989 och att även inflationen kring halvårsskiftet 1989 dämpades, vilket i sin tur möjliggjorde en lättning av penningpolitiken med räntesänkningar i USA under andra halvåret 1989.

*Skärpt penningpolitik i
USA 1988...*

*...följdes av lättning
1989*

Uppgång i Europa

Samtidigt med att den amerikanska ekonomin mattats har tillväxten ökat i Kontinentaleuropa och då särskilt i Västtyskland, som i övrigt haft en trög utveckling under hela 1980-talet. BNP-tillväxten i Västtyskland väntas i år uppgå till drygt 4 procent, att jämföra med de drygt 2 procent som var de flesta prognosmakares bedömning vid ingången av 1989.

De stora industriländerna skiljer sig sålunda ordentligt åt med avseende på vilken konjunkturfas man befinner sig i. Detta är posi-

Västtyskland expanderar kraftigt

*Alla förut i samma
konjunkturfas, . . .*

*. . . men numera ur fas,
vilket är hoppingivande*

tivt. Ända sedan 1970-talets början har industriländernas konjunkturbotten och -toppar i stort sett befunnit sig i samma fas. Detta har bidragit till att förstärka överhettnings- och inflationsproblemen i konjunkturtopparna. I bottenarna har den samtidiga nedgången ofta givit relativt djupa recessioner. Det senaste exemplet på detta är nedgången som startade 1980 och nådde sin bottenpunkt 1982. Att länderna nu är ur fas med varandra konjunkturmässigt är ett av skälen till att det finns anledning att hysa mycket gott hopp om att industriländerna kan undvika att den nuvarande konjunkturdämpningen övergår i en recession med sjunkande BNP och stigande arbetslöshet.

Kortvarig dämpning

Ett annat skäl till optimism är att inflationen i de stora industriländerna är relativt väl under kontroll. I USA kan man hysa gott hopp om att inflationstoppen passerats vid en nivå strax under 5 procent. I Japan och Västtyskland ligger inflationen fortfarande strax under respektive strax över 3 procent.

Det huvudscenario som de flesta bedömare, se tabell 9.1, har för den fortsatta konjunkturutvecklingen är mot denna bakgrund en relativt kort konjunkturdämpning, som i varje fall i USA bäddar för en ny uppgång redan från slutet av 1990, i vilket fall den amerikanska ekonomin bidrar till att mildra den nedgång i Europa, som kan väntas vid ungefär den tiden. Denna nedgång drivs i sin tur fram av en relativt kraftig västtysk åtstramning av penningpolitiken, som satts in under hösten 1989, samtidigt som de amerikanska räntorna gått ned.

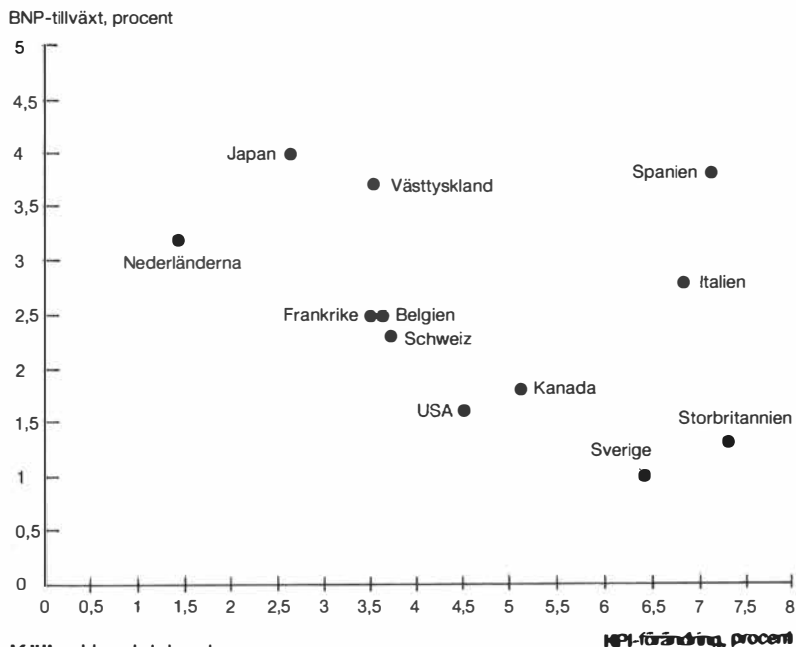
Tabell 9.1
**Industriländernas
ekonomi 1990–1991,
procent.**

	BNP-tillväxt		Inflationstakt (BNP-deflator)	
	1990	1991	1990	1991
USA	1,6	3,2	3,8	4,2
Kanada	1,8	2,6	4,0	6,3
Japan	4,0	3,4	1,4	3,3
Frankrike	2,5	2,9	2,9	2,4
Västtyskland	3,7	3,4	3,0	2,7
Italien	2,8	2,8	5,6	5,3
Storbritannien	1,3	2,0	6,9	5,5
G7	2,4	3,1	3,7	4,0

Källa: Egna bedömningar.

Figur 9.3

Inflation och BNP-tillväxt 1990, procent.



Källa: Handelsbanken.

Spänning mellan krav på stabila växelkurser och inflationsskillnader

Låg inflation – hög tillväxt

Hög inflation – låg tillväxt

Spanien och Italien undantag

Åtstramning i Japan och Västtyskland pressar svagare ekonomier

Helt problemfri är dock inte bilden. Bland annat finns en spänning mellan ländernas inriktning på relativt stabila växelkurser å ena sidan och kvarstående skillnader i inflation å andra sidan. Särskilt påtaglig blir denna spänning om vi vidgar perspektivet till att omfatta flera länder än de tre stora.

Av figur 9.3 framgår att det finns ett relativt bestämt mönster i konjunkturspridningen mellan länderna. Det är låginflationsländerna som kommer att få hög tillväxt 1990, medan höginflationsländerna kommer att få en svag tillväxt. De notabla undantagen är Spanien och Italien, som båda kan väntas få hög tillväxt 1990 trots att länderna har hög inflationstakt. Till bilden hör också att höginflationsländerna ofta har betydande underskott i bytesbalansen.

Den penningpolitiska åtstramning som nu sker i överskottsländerna Japan och Västtyskland kommer att sätta de svagare ekonomierna under press. Valet står för dessa länder mellan att följa med i den tyska ränteuppgången eller att låta växelkursen anpassa sig. Båda strategierna kan vara problematiska. En växelkursanpassning

ger en extra inflationsimpuls till de ekonomier där inflationen redan i utgångsläget är hög. Ytterligare räntehöjningar ger å andra sidan en ytterligare åtstramning när tillväxten redan är på väg ned. I det senare fallet är risken stor att de svaga länderna kan få uppleva en rejäl recession.

Tydligast är detta dilemma för närvarande i den brittiska ekonomin. Dilemmat är emellertid tydligt också för andra länder, däribland Sverige. Prognosen för 1990 och 1991 bygger på att framförallt USA klarar den angivna balansgången utan att råka in i en recession. Vad gäller växelkurserna torde detta förutsätta en viss fortsatt nedgång i dollarkursen gentemot yen och D-mark. I Europa kommer en balanserad utveckling förmodligen att kräva en växelkursanpassning inom EMS med en uppskrivning av D-marken gentemot flertalet övriga valutor. För Sveriges del skulle korgkonstruktionen innebära att en sådan utveckling automatiskt gav oss en viss devalvering gentemot D-marken och yenen. En sådan utveckling bidrar till att ge en viss dämpning av den kostnadskris som annars är under uppsegling i den svenska ekonomin.

USA antas klara balansgången väl

Dollarkursen ned

Växelkursanpassning inom EMS

Konjunkturutsikterna för Sverige

Den svenska ekonomin tillhör de ekonomier som kan vänta svagast tillväxt och högst inflation bland industriländerna under 1990. Bakgrunden till detta är en under hela 1980-talet mycket svag produktivitetsutveckling och en stark överhettning i ekonomin under de båda senaste åren. Överhettningen i sin tur är inget vanligt konjunkturfenomen. I grunden hänger den samman med ett misslyckande för ena hälften av den tredje vägens ekonomiska politik. Politiken syftade ju till en omstrukturering av den svenska ekonomin genom att skapa expansiva villkor för den konkurrensutsatta sektorn. Till denna del kan politiken i varje fall hittills anses ha lyckats väl. Men för bevarad samhällsekonomisk balans krävdes att en åtstramning samtidigt riktades mot den *icke* konkurrensutsatta sektorn, främst den offentliga konsumtionen liksom delar av den privata, för att frigöra resursen till den konkurrensutsatta sektorn. På denna senare punkt har politiken inneburit ett misslyckande och resultatet har blivit en allmän överefterfrågan på arbetskraft och kapital.

Svenska överhettningen...

...ett resultat av brist på åtstramning av den icke konkurrensutsatta sektorn

Dämpad inhemsk efterfrågan 1990

Svag exporttillväxt

Strukturella problem träder fram

Detta har i sin tur till slut tvingat fram en åtstramning i såväl finans- som penningpolitik vilket kommer att leda till en dämpning av den inhemska efterfrågan under 1990. Kostnadsutvecklingen och det höga kapacitetsutnyttjandet i den svenska ekonomin har också lett till kraftiga höjningar i de svenska exportpriserna, vilket i kombination med en mera dämpad marknadstillväxt kommer att ge en relativt svag exporttillväxt under 1990. Problemen på kostnads- och bytesbalanssidan gör det vidare högst osäkert om Sverige kan vara med i den uppgång i världsekonomin som kan väntas ta sin början redan 1991.

Som vanligt i en konjunkturdämpning tenderar de strukturella problem som varit dolda under högkonjunkturen att framträda mera tydligt. Det mest akuta problemet är den svenska kostnadsutvecklingen som stått överst på dagordningen ända sedan devalveringen 1982, men som nu för första gången efter den stora devalveringen är på väg att skapa problem. Vi skall därför ägna resten av denna översikt åt kostnadsutvecklingen och dess effekter.

Löneökningarna och den tredje vägen

Skulden till kostnadsökningarna läggs ofta på arbetsmarknadens parter, . . .

. . . men det är orättvist

Huvudsakliga skulden ligger i den ekonomiska politiken

En viktig del i den tredje vägens ekonomiska politik var att löne- kostnadsökningarna skulle hållas tillbaka genom ett samförstånd med fackföreningsrörelsen. Med tanke på att vi nu förefaller att vara på väg in i en ny kostnadskris framstår idag strategin även till denna del som ett misslyckande. Skulden till detta läggs i debatten ofta på arbetsmarknadens parter. Ser vi till den hittillsvarande utvecklingen efter 1982 är detta knappast rättvist. Som framgår av figur 9.4 har det under 1980-talet faktiskt skett ett mindre trendbrott när det gäller de avtalsmässiga löneökningarna. Däremot är sambandet mellan löneglidning och marknadsläge obrutet också under de senaste decennierna. Det förefaller därför som om parterna verkligen har gjort en ansträngning att bryta kostnadsspiralen. Vad parterna kanske kan anklagas för är att de givit sken av att de kunde bemästra löneglidningen i ett mycket ansträngt arbetsmarknadsläge, trots att de genom erfarenhet borde veta bättre.

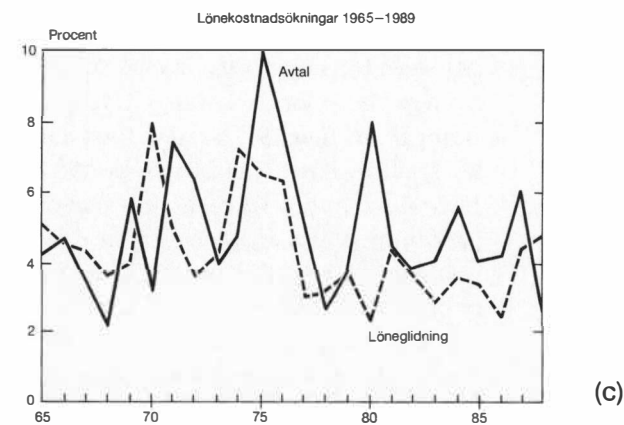
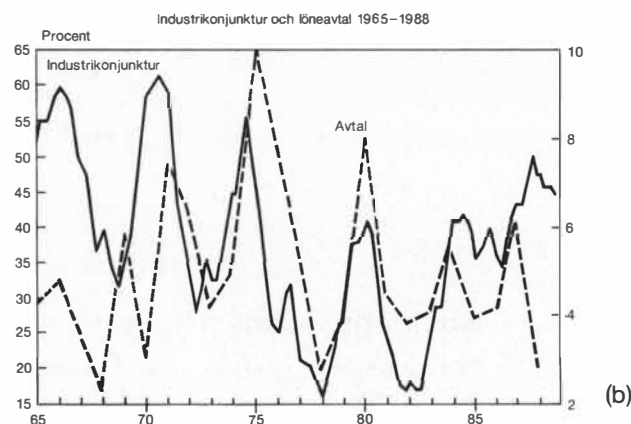
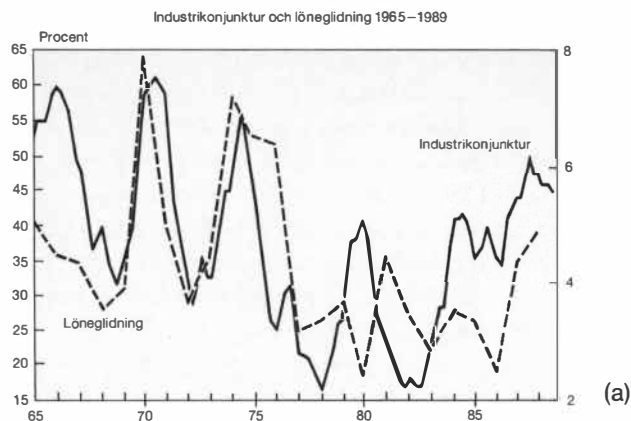
Den huvudsakliga skulden till misslyckandet ligger emellertid i den ekonomiska politiken, där inflationsbekämpningen fått en alltför låg prioritet efter devalveringen, vilket i sin tur lett till en inflationistisk löneglidning.

Figur 9.4

(a) Industrikonjunktur och löneglidning 1965–1989, procent.

(b) Industrikonjunktur och löneavtal 1965–1989, procent.

(c) Lönekostnadsökningar 1965–1988, procent.



Källor: Handelsbanken och Konjunkturinstitutet, Konjunkturbarometern.

Stora risker i avtalsförhandlingarna

Hög löneglidning följs ofta av höga avtal

Vi har nu istället kommit in i ett läge där riskerna på avtalssidan ter sig större än på länge. Dels har parterna bibringats intrycket att återhållsamma avtal är meningslösa eftersom de slutliga löneökningarna ändå blir för höga. Dels har löneglidningen nått en sådan nivå att vi börjar nå en smärtgräns för avtalssystemet. Nuvarande löneglidning är extremt hög också i ett längre historiskt perspektiv. När löneglidningen tidigare har nått dessa nivåer har den också följts av mycket höga avtal. Skälet till detta är att den höga löneglidningen skapar kompensationsbehov och revanschtänkande inom stora löntagargrupper som inte får del av den. Också på arbetsgivarsidan uppfattas många gånger de relationer som den inflationistiska löneglidningen ger upphov till som felaktiga vilket leder till korrigeringsbehov också från den sidan. Vi har i de mycket höga offentliga avtalen sett gott om exempel på detta mönster och risken är stor att det kommer att slå igenom också på den privata sidan när 4-procentsklausulen bryts igenom och fältet är fritt för nya förhandlingar på i stort sett hela arbetsmarknaden.

Kostnadskrisens anatomi

Ny kostnadskris på gång

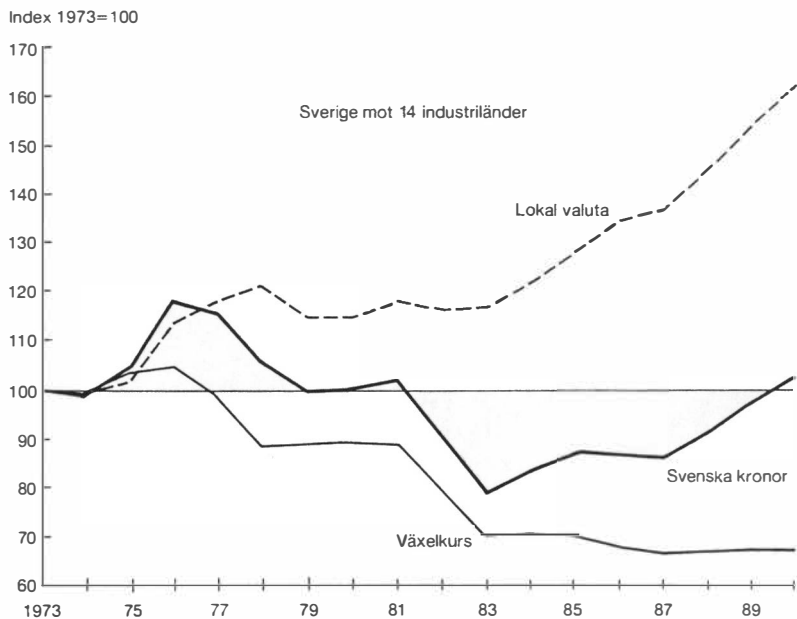
Svensk kostnadsnivå snart åter i topp bland industriländerna

Det är uppenbart att vi är på väg in i något som kan kallas en ny kostnadskris. Frågan är bara hur snabbt den kommer och hur kraftig den blir.

Det finns två skäl till att kostnadsproblemen nu har börjat bli besvärande. Det första skälet är helt enkelt att kostnadsnivån i Sverige åter börjar komma i topp bland industriländerna. Som framgår av figur 9.5 är det först nu som vi kommit tillbaka till kostnadsnivåerna från början av 1980-talet. Devalveringarna sänkte i två steg den relativa kostnadsnivån i Sverige med inemot 25 procent. Genom att utgångsläget därmed blev så lågt, har det varit relativt lätt att bära de kraftiga kostnadsökningarna under åren efter devalveringarna. Att vi är nära den topposition i timkostnadsligan vi hade i början av 1980-talet gör naturligt nog att marginalerna för ytterligare kostnadsökningar blivit betydligt mindre.

Det andra skälet är att vi nu upplever en något mera dämpad internationell utveckling.

Figur 9.5
Relativ lönekostnad per producerad enhet i industrin 1973–1990, index 1973=100.



Anm: 1989 är preliminärt och 1990 är prognos.

Källa: Handelsbanken.

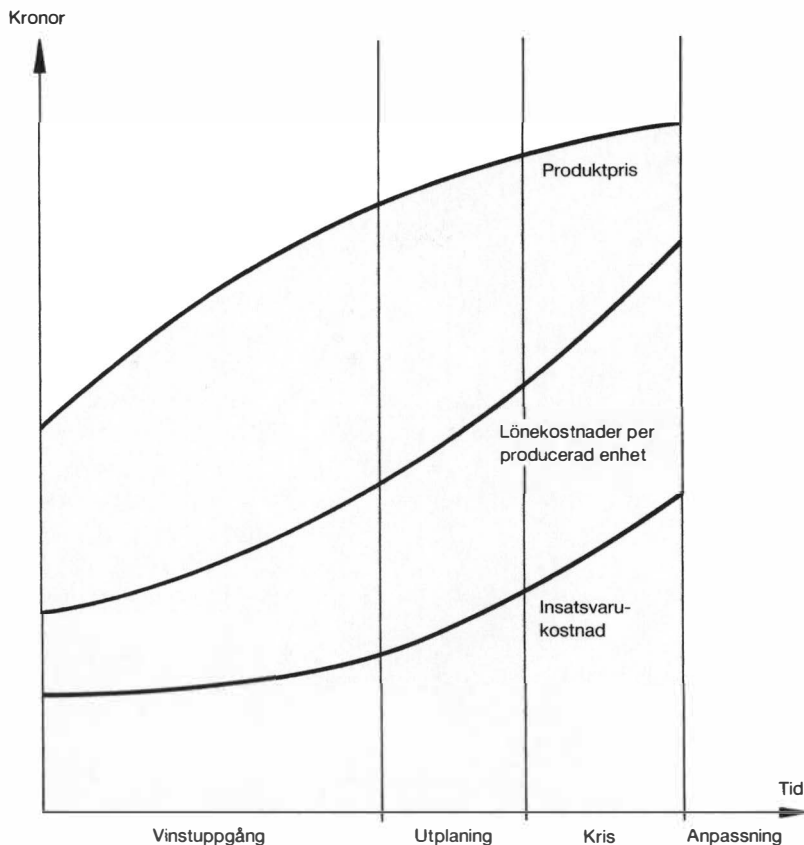
Vinstuppgångsfas

Förloppet in i kostnadskrisen illustreras i figur 9.6, där vi nu har lämnat vinstuppgångsfasen bakom oss. Att det under denna period har varit möjligt för företagen att höja priserna kraftigt har bland annat berott på den kraftiga tillväxten på de internationella marknaderna. Svenska företag har därigenom kunnat höja de relativa priserna och tappa marknadsandelar men ändå bibehålla en hygglig volymtillväxt och god vinstutveckling.

Utplaningsfas

Under de båda närmaste åren kan man räkna med att utrymmet för prishöjningar blir väsentligt lägre än tidigare. Därmed minskar också utrymmet för löneökningar. Anpassningen på lönesidan kommer dock med en betydande eftersläpning. Även om efterfrågan viker kan man räkna med att det ansträngda arbetsmarknadsläget består, vilket bäddar för en fortsatt hög löneglidning. Därtill kommer, som vi tidigare påpekat, att risken för höga avtalsmässiga löneökningar nu är mycket stor. Med lågt utrymme för prisökningar och fortsatt höga löneökningar kommer vi in i den fas som i figuren betecknats som kostnadskris. Ett likartat förlopp till det här

Figur 9.6
Kostnadskrisens anatomi.



Kostnadskrisfasen

skisserade hade vi vid kostnadskrisen i mitten av 1970-talet, även om förloppet då var mera dramatiskt än nu.

Kostnadskrisen kännetecknas av sjunkande vinster och utslagning i företagssektorn. Inledningsvis visar sig sporadiska "företagsproblem" (typ Saabs personbilar), vilka under hand vidgas till "branschkriser" innan kostnadskrisen är klart diagnostiserad. Vidare kommer den att leda till ett växande bytesbalansunderskott, som i sin tur verkar uppdrivande på ränteläget. Vinstnedpressningen tillsammans med de höga räntorna ger en åtstramning som kan komma att ge effekt på arbetsmarknaden och därmed också på lönebildningen under 1991. De höga räntorna kan därtill komma att få en extra kraftig åtstramningseffekt som en följd av den mins-

kade avdragsrätt för ränteutgifterna som ligger i den stora skattereformen. I vanliga räntelägen innebär skatteomläggningen att räntekostnaden efter skatt för ett givet lån höjs med 40 procent.

Anpassningsfas

Hur djup konjunkturedgången kommer att bli för svensk del avgörs i stor utsträckning av hur snabbt lönebildningen anpassas till den nya situationen. Om anpassningen går för långsamt kommer vi någon gång i början av 1990-talet att ställas inför det val mellan devalvering och åtstramning som Brookingsekonomerna angav som oundvikligt för Sverige.

Svårbedömd svensk konjunkturutveckling

Den förestående krisen och anpassningen på kostnadssidan gör konjunkturutvecklingen under 1990 och 1991 mycket svårbedömd. Mycket talar dock för att innevarande år kommer att ge en ytterligare dämpning i tillväxten på hela efterfrågesidan med ett möjligt undantag för offentlig sektor, där många tecken tyder på att tillväxten nu åter kan vara på väg att öka, efter flera år av återhållsamhet.

Dämpad efterfrågan 1990, . . .

I 1989 års rapport pekade vi på förhållandet att återhållsamheten i offentlig sektor under de senaste åren i huvudsak har varit frukten av en generell besparingspolitik medan de strukturella förändringarna varit alltför få. Kombinationen av låg eller negativ produktivitet utveckling i den offentliga sektorn och återhållsamhet med utgifterna har lett till en allmän kvalitetskris i den offentliga sektorn. I avsaknad av strukturella åtgärder i den offentliga sektorn skapar kvalitetskrisen ett starkt behov av ökade offentliga utgifter som nu börjar ge sig till känna.

. . . utom kanske för offentliga sektorn

Någon större dramatik i den reala utvecklingen i år är dock, som framgår av tabell 9.2, inte att vänta, även om bytesbalansunderskottet kan komma att bli betydande. De stora svårigheterna kom-

Tabell 9.2
**Svensk ekonomi
1989–1990, procentuella
förändringar.**

	1989	1990	1991
Privat konsumtion	1,0	1,5	3,0
Offentlig konsumtion	1,3	2,0	2,0
Bruttoinvesteringar	7,0	2,5	0,5
Export	3,5	3,0	2,5
Import	6,0	5,5	5,0
BNP	1,4	1,0	1,5
Handelsbalans, mdr kr	20	18	15
Bytesbalans, mdr kr	-30	-40	-55
Inflation, present	7	9	8

Källa: Egna bedömningar.

*1991 kommer de stora
svårigheterna*

mer istället 1991 då problemen med kostnadsläge och sjunkande vinster kan förväntas bli påtagliga samtidigt som åtstramningen från räntesidan då kan bli mycket kraftig. Hur kraftiga effekterna kan komma att bli är emellertid mycket svårt att veta. Tabellen får därför ses som ett tänkbart scenario, där kostnadskrisen, de låga vinsterna och de höga räntorna slår rejält på investeringarna samtidigt som de expansiva effekterna av skatteomläggningen i förening med de höga löneökningarna håller uppe den privata konsumtionen.

10 En ekonomisk offensiv

Sverige är ett av Europas rikaste länder. Det svenska välståndet är något som vi vanligen tar för givet. Emellertid är högt materiellt välstånd inte alls någon självklarhet. I ett långt historiskt perspektiv är Sverige ett land som legat vid sidan av de europeiska huvudströmningarna och hörde under lång tid till de fattigare länderna i Europa.

Positionen som ett av världens rikaste länder uppnåddes under en historiskt sett kort period mellan 1870 och 1950, då Sverige hade den högsta tillväxttakten i världen. Även under 1950- och 1960-talen var den ekonomiska tillväxten i Sverige snabbare än i de flesta andra länder. Sedan början av 1970-talet har emellertid Sverige återfunnits i den nedre halvan av den internationella "tillväxtligan".

Under 1980-talet har tillväxttakten visserligen legat nära nog i nivå med ett europeiskt genomsnitt, men detta skall ses mot bakgrund av att decenniet inleddes med ett par stora devalveringar. Dessa gav emellertid endast en kortvarig tillväxteffekt, medan devalveringarnas inflationseffekter förefaller att bli mer bestående. Denna profil belyses av figur 10.1. Till bilden hör också att den svenska tillväxten under 1980-talet burits upp av en kraftigt ökad sysselsättning medan produktivitetsutvecklingen varit mycket svag.

Vår analys av förutsättningarna för ekonomisk tillväxt pekar mot att 1990-talet blir ett decennium med långsam ekonomisk tillväxt. Om den planerade avvecklingen av kärnkraften genomförs bör man vänta sig att den ekonomiska tillväxten blir påtagligt lägre än under 1980-talet. Denna nedgång i tillväxten sker samtidigt som man i vår omvärld kan vänta en fortsatt god tillväxt under 1990-talet.

Hotbilden

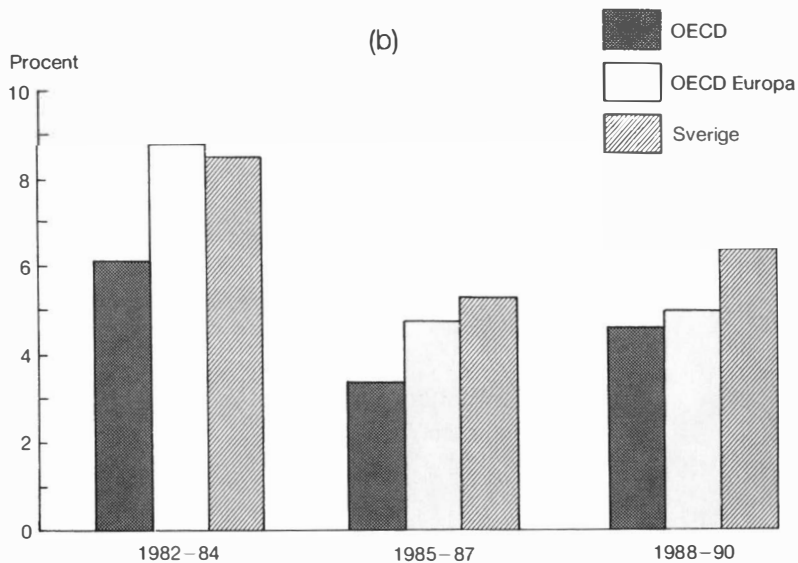
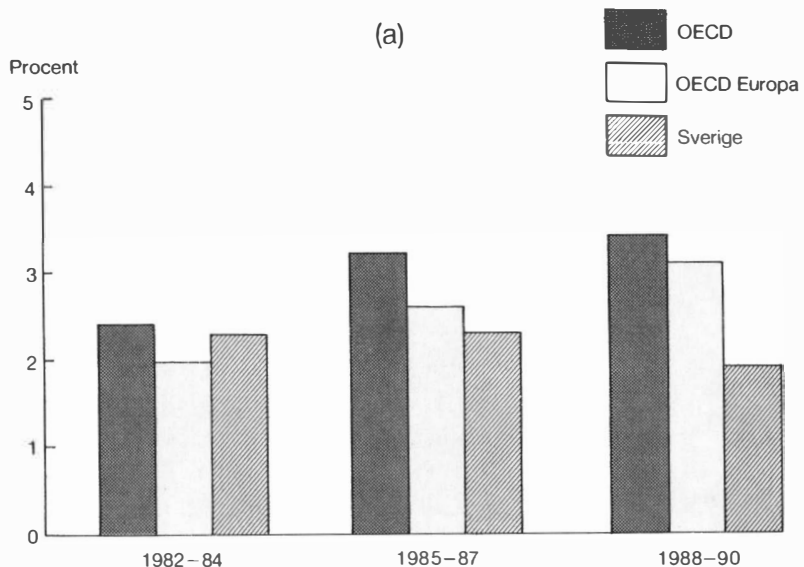
De fria kapitalrörelserna i förening med ett fortsatt högt realavkastningskrav för investeringar kan förväntas leda till stora skillna-

Hög svensk tillväxttakt fram till början av 70-talet

Devaleringarna gav kortvarig tillväxteffekt och långvarig inflationseffekt

Figur 10.1

Bruttonationalinkomst(a) och konsumentprisernas (b) förändring i Sverige och OECD 1962–1990, genomsnittlig årlig procentuell förändring



Anm: 1989 är preliminärt och 1990 är prognos.

Källa: Handelsbanken.

Hotbilden: Sverige ett lågtillväxtområde

der mellan världsekonominns hög- och lågtillväxtområden under 1990-talet. Med en framskrivning av nuvarande trender kan man vänta sig att Sverige kommer att tillhöra lågtillväxtområdena. I denna hotbild kan man relativt snart sätta ett parentestecken för Sveriges tid som ett av världens rikaste länder.

Man kan givetvis ställa frågan om det finns någon anledning att fästa särskild vikt vid en nations relativa välstånd. Även vid den här skisserade hotbilden bör man räkna med att den absoluta materiella välståndsnivån år 2000 kommer att vara högre än i dag.

Minskat relativt välstånd . . .

Den engelska utvecklingen under detta sekel är en god illustration av den relativa tillväxtens betydelse. Englands tillbakagång och fattigdom är relativa fenomen. I absoluta termer har England idag naturligtvis ett väsentligt högre välstånd än under mellankrigstiden, då landet fortfarande hörde till de rikaste länderna i världen.

. . . skapar en negativ dynamik

En relativ tillbakagång skapar en negativ dynamik för ett land; kapital och kvalificerad arbetskraft söker sig bort från landet med den stagnerande ekonomin till områden med dynamik och tillväxt. I hotbilden med relativ tillbakagång finns risken att hela Sverige får den typ av problem som vi förknippar med våra regionalpolitiska stödområden. Sverige skulle med andra ord bli en europeisk avkrok.

Också ur fördelningssynpunkt är scenariet negativt. Det minskade relativa välståndet slår igenom i ersättningen till de minst rörliga produktionsfaktorerna, medan de lätt rörliga produktionsfaktorernas avkastning tenderar att bli internationellt bestämd. Det betyder att kapital och högt kvalificerad arbetskraft får en ersättning i linje med internationella nivåer, medan den relativa välståndsskillnaden till omvärlden slår igenom i ersättningen till de breda löntagargrupperna.

Flykt av kapital och kvalificerad arbetskraft

När väl den angivna processen med flykt av kapital och kvalificerad arbetskraft kommit igång finns risken att felaktiga politiska åtgärder förstärker processen ytterligare. Det kan vara fråga om att återinföra olika typer av restriktioner på produktionsfaktorernas rörlighet, där även små steg i denna riktning snarast påskyndar processen ytterligare genom det minskade förtroende sådana åtgärder skulle ge upphov till.

En annan reaktion, som man redan kan se tendenser till, är att söka binda kapital i Sverige genom ökat kollektivt ägande. Detta nationella kapital får genom sin politiska styrning och genom sin

restriktion till att investera i Sverige ett konstlat lågt avkastningskrav. Som påpekades i 1989 års rapport är detta just en sådan situation som gör ett bytesbalansunderskott till ett allvarligt problem. Ett underskott skulle innebära att Sverige lånade pengar till internationellt bestämda räntor och investerade pengarna i inhemska projekt med egna låga avkastningskrav. I ett sådant fall kan underskotten växa mycket snabbt, vilket bland annat utvecklingen i Latinamerika under 1970-talet demonstrerade.

Ond cirkel

En låg absolut tillväxt skapar också andra problem. Ett sådant hänger ihop med vår demografiska struktur och de åtaganden för framtiden som ligger i våra pensionssystem. Här leder den låga tillväxten in i en ond cirkel, där en låg tillväxt tvingar fram höjda avgifter för att finansiera åtagandena. Dessa avgiftshöjningar drar i sin tur ned tillväxten ytterligare osv.

Ökad risk för överhettning på arbetsmarknaden

Ett annat problem är att en svag produktivitetsutveckling skapar stora problem för lönebildning och inflationsbekämpning. En låg produktivitetsutveckling ökar risken för överhettning på arbetsmarknaden. Vidare blir utrymmet för reallöneökningar mycket begränsat, vilket bäddar för kompensatoriska avtalskrav. Detta leder till krav på en ständig åtstramningspolitik, som ytterligare drar ned tillväxten.

En realistisk hotbild!

Det som har presenterats ovan är en hotbild, men hotet är högst realistiskt. Den skisserade utvecklingen ligger huvudsakligen i linje med den nuvarande utvecklingen. För att avvärja hotet krävs att regeringen med större kraft än hittills angriper de strukturella problemen i den svenska ekonomin. Endast därigenom är det möjligt att varaktigt skapa förutsättningar för en stabil utveckling med god tillväxt och låg inflation. Vad som nu krävs är en ekonomisk offensiv.

Särdrag i den svenska ekonomiska politiken

"Egen väg" ger låg tillväxt och hög inflations-takt

En strategi för ökad tillväxt, "en ekonomisk offensiv", måste utgå från orsakerna till den långsamma tillväxten. Enligt vår bedömning har tillväxtproblemen i den svenska ekonomin i betydande utsträckning sin grund i vissa särdrag i Sveriges ekonomiska politik. Speciellt tror vi att benägenheten att i en rad centrala ekonomisk-politiska frågor välja en "egen väg" bidragit till såväl en långsam ekonomisk tillväxt som en hög inflationstakt.

Starka offentliga monopol

Jämn inkomstfördelning och svaga incitament

Fast växelkurs och höga sysselsättningsambitioner ger återkommande kostnadsproblem

Kostsam miljö- och energipolitik

Den mest uppenbara skillnaden mellan Sverige och flertalet OECD-länder rör det totala skattetrycket och den offentliga sektorns storlek. De offentliga monopolens ställning inom tjänsteproduktionen är också starkare i Sverige än i andra länder. Internationellt unik är också den kraft och beslutsamhet med vilken en snabbt växande inhemsk produktion av finansiella tjänster bekämpades och drevs ut ur landet. En jämfört med andra västländer allmänt negativ syn på privat tjänsteproduktion har också kommit till uttryck i oviljan att acceptera initiativ som City-akuten och Pysslingen.

De högt ställda målen när det gäller inkomstutjämning är ett annat svenskt särdrag. För att nå dessa mål har inkomstfördelningen påverkats såväl via bruttolönebildningen som inkomstbeskattningen. Resultatet har blivit en i internationell jämförelse mycket jämn inkomstfördelning, men också en nettolönestruktur som ger svaga incitament till produktivitetshöjande utbildning och rörlighet.

Stabiliseringspolitiken är ytterligare ett område där Sverige går en "egen" väg. Den svenska linjen kännetecknas av att en valutapolitik inriktad på fast växelkurs kombineras med internationellt sett mycket höga ambitioner i sysselsättningspolitiken. Denna ekonomisk-politiska strategi har lett till betydande välfärdsvinster i form av låg arbetslöshet, men också inflationsdrivande löneökningar och återkommande kostnadsproblem i den konkurrensutsatta sektorn.

Miljöpolitiken är också ett område där Sverige ställt upp och realiserat mer ambitiösa mål än andra länder. Detta har lett till betydande reduktioner av industrins utsläpp, men också till kostnadsökningar i speciellt de s.k. basindustrierna. Tydligast har dessa ambitioner visat sig i energipolitiken. Inget annat land har fattat så drastiska och kostsamma beslut på detta område som det svenska beslutet om förtida avveckling av kärnkraften.

Till en del kan dessa vägval ses som en konsekvens av vår höga levnadsstandard; det är först när den materiella levnadsstandarden nått en viss nivå som efterfrågan på trygghet och god miljö blir mer framträdande. Det är också troligt att den "svenska" linjen i vissa fall bidragit till både jämnare inkomstfördelning och minskade sociala spänningar; den egna vägen har framstått som en väg till högt ställda välfärds mål. Framgångarna i den ekonomiska politiken har

*Allt mer begränsad
handlingsfrihet*

också gjort att Sverige i många länder framstått som ett föredöme. Priset i form av förhållandevis låg tillväxt och hög inflation har hittills befunnits acceptabelt.

I framtiden kan emellertid benägenheten att välja egna lösningar, liksom ambitionen att framstå som föredöme för andra, ge ett mindre gynnsamt utfall. Det finns två skäl till denna bedömning. För det första begränsas den nationella ekonomisk-politiska handlingsfriheten i takt med att världsekonomin integreras. Därmed kostar det allt mer att avvika från huvuddragen i den ekonomiska politik som förs i vår omvärld. I vissa fall kan kostnaden för en "egen" väg bli orimligt hög i förhållande till de fördelar som kan nås. För det andra innebär det stigande välståndet i vår omvärld att andra länder i allt högre grad erbjuder efterföljansvärda exempel i den ekonomiska politiken. Ovana och ovilja att lära av andra kan då innebära missade chanser till högre välstånd.

Förutsättningar för ökad tillväxt

Ekonomisk tillväxt i åtminstone samma takt som i andra högt utvecklade industriländer är en förutsättning för den höga välståndsnivå som fortfarande kännetecknar den svenska ekonomin. Som vi konstaterat tidigare har Sveriges ekonomiska tillväxt under det senaste decenniet emellertid varit betydligt långsammare än så. Det är därför skäl att nu söka en ekonomisk-politisk strategi för ökad tillväxt.

*Tillväxtbefrämjande
reformer...*

Viktiga steg i denna riktning har redan tagits. Den mest betydelsefulla tillväxtbefrämjande reformen är den långtgående marginalskattesänkningen, som förhandlades fram under hösten 1989. Men också avregleringen av de finansiella marknaderna och avvecklingen av valutaregleringen, liksom avvecklingen av industrisubventionerna tidigare under 1980-talet, är i detta sammanhang viktiga förändringar i förutsättningarna för ökad tillväxt. Den nyligen inledda omorienteringen av miljöpolitiken, med större inslag av ekonomiska styrmedel, innebär att kostnaderna för högre miljöpolitiska ambitioner blir lägre än om den traditionella miljöpolitiska regleringen byggs ut.

De tillväxtbefrämjande åtgärderna har emellertid kombinerats med åtgärder och beslut om åtgärder som verkar i motsatt riktning.

...kombineras med åtgärder i motsatt riktning

Det mest spektakulära är beslutet att avveckla de befintliga kärnkraftverken. Men också delar av miljöpolitiken hör till denna kategori. När det gäller det totala skattetrycket och de offentliga monopolen inom tjänsteproduktionen är det i stället frånvaron av åtgärder som är problemet. De halvhjärtade åtgärderna, och osäkerheten om politikens långsiktiga inriktning, i frågan om Sveriges närmande till EG kan också hålla tillbaka investeringarna i Sverige och därmed den ekonomiska tillväxten.

Om- och nytänkande på dessa och andra områden framstår som nödvändiga inslag i en strategi för ökad tillväxt. I det följande skall vi ge ett antal konkreta exempel på sådana åtgärder. Våra förslag bygger på de analyser som redovisats i de föregående kapitlen.

Socialförsäkringarna

På socialförsäkringarnas område kan betydande effektiviseringar av arbetskraftsanvändningen uppnås genom en mer försäkringsmässig konstruktion av sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna. I dag betalar alla företag i praktiken en enhetlig avgift på c:a 15 procent av lönesumman för att finansiera dessa försäkringar. Avgiften är densamma oavsett vilka risker som är förknippade med företagets verksamhet. Med avgifter som bättre avspeglar de faktiska riskerna skulle incitamenten att satsa på – i vid mening – förebyggande åtgärder öka. Dessutom skulle de ”implicita” subventionerna till branscher med höga risktal försvinna; branschstrukturen skulle förändras i gynnsam riktning.

För sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna kan detta uppnås genom att företagen åläggs ett betydande ansvar för sjuk- och arbetsskadeersättningarna. Detta måste emellertid kompletteras med möjligheter för företagen själva att återförsäkra sina risker så att inte enstaka influensaepidemier eller oväntade arbetsolyckor tvingar fram konkurser. Mycket talar emellertid för att en väl fungerande privat försäkringsmarknad kan erbjuda sådana lösningar till differentierade premier.

Arbetslöshetsförsäkringen har kommit i skymundan i den allmänna debatten under de senaste årens överhettning på arbetsmarknaden. En konjunkturdämpning kan emellertid blottlägga strukturella svagheter även på detta område. Sedan det lilla inslaget av differentierade egenavgifter till arbetslöshetskassorna nu

Mera aktuariemässiga premier i socialförsäkringarna!

Arbetsgivareinträde med återförsäkring i sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna!

Differentierade egenavgifter i arbetslöshetsförsäkringen!

helt har tagits bort, har kassorna inga andra incitament i sitt övervakningsarbete än att maximera antalet medlemmar. I kombination med den stigande täckningsgraden av arbetslöshetsförsäkringen kan en konjunkturdämpning därför leda till mycket kraftiga kostnadsökningar. Vi föreslår därför en återgång till differentierade egenavgifter för arbetslöshetskassorna.

Utnyttjandet av realkapitalet

En tillfredsställande investeringsnivå är av avgörande betydelse för tillväxten. En långsiktig ökning av arbetsproduktiviteten förutsätter normalt att kapitalinsatsen per arbetad timme stiger. En i detta sammanhang ofta förbisedd faktor är emellertid att en effektivare hushållning med det realkapital som redan finns i ekonomin kan resultera i väsentliga produktivitetshöjningar utan motsvarande resursuppostring.

Skattereformen ett steg framåt

Allmänt sett torde skattesystemets utformning spela en avgörande roll i detta avseende. Genom den skattereform som sjösätts under innevarande år tas här ett väsentligt steg framåt. Även om ytterligare finputsningar är möjliga – inte minst ett slopande av dubbelbeskattningen på aktiebolagens vinster – torde stora tillkommande förbättringar förutsätta ett sänkt totalt skattetryck.

Avreglera bostadssektorn!

Utöver skattesystemet finns emellertid möjligheter till ökad effektivitet på speciella områden genom ekonomisk-politiska åtgärder. Bostadsbeståndet – över en tredjedel av vår sammanlagda kapitalstock – skulle kunna få en betydligt effektivare användning genom en avveckling av subventioneringssystemen med därtill hörande regleringar, avveckling av bruksvärdeprövningen, och en utförsäljning av allmännyttans bostadsbestånd till hyresgästerna eller privata fastighetsförvaltare. Sådana avregleringar förutsätter emellertid att hyresgästerna på något sätt kan kompenseras för förlusten av det implicita kapitalvärde som ligger i en hyresnivå under den fria marknadens. SNS publicerar senare under året en utredning med förslag på denna punkt.

Även effektiviteten i utnyttjandet av näringskapitalet torde kunna förbättras genom åtgärder på en rad punkter vid sidan av skattesystemet. Driftstiderna för näringslivets maskinpark begränsas i vissa fall av lagar och avtal som inte tar hänsyn till de produktivetsförbättringar som skulle kunna uppnås. Den offentligt ägda kapitalstocken skulle i många fall kunna få en bättre avkastning ge-

Undanröj hinder för utländskt ägande!

nom utförsäljningar kombinerade med hyresavtal eller sale and lease back-arrangemang. Näringslivets kapitalstock skulle utnyttjas effektivare om ägarskiften underlättades genom en bättre fungerande aktiemarknad, åtgärder för att motverka korsäggande och – inte minst – ett undanröjande av de flesta kvarvarande hindren och komplikationerna för utländskt ägande av svenska företag.

Förtida avvecklad kärnkraft medför mycket stora samhällsekonomiska kostnader

Kärnkraftsavvecklingen

Den analys som redovisades i kapitel 7 ledde till siffermässiga uppskattningar av kärnkraftsavvecklingens inverkan på den ekonomiska tillväxten och näringslivets struktur. Beräkningar av detta slag är behäftade med stor osäkerhet, men den övergripande slutsatsen är ändå mycket robust: Kärnkraftsavvecklingen kan väntas medföra mycket stora samhällsekonomiska kostnader.

Avvecklingens intäkter små

Emellertid måste dessa kostnader vägas mot de fördelar, ”intäkter”, som avvecklingen kan medföra. Både kvantifieringen och värderingen av dessa fördelar är förenade med betydande svårigheter och leder i allmänhet till kontroversiella resultat. Det säkerhetsarbete som genomförts vid de svenska kärnkraftverken, liksom den noggranna kontroll som kärnkraftinspektionen utövar, talar dock för att den planerade avvecklingen innebär små eller försumbara fördelar från risksynpunkt.

Linje 2!

Mot denna bakgrund har vi dragit slutsatsen att starka samhällsekonomiska skäl talar mot avvecklingen av de befintliga kärnkraftverken. Vi anser därför att beslutet om förtida avveckling bör upphävas och att de befintliga kärnkraftverken, under förutsättning att högt ställda säkerhetskrav kan uppfyllas, får utnyttjas under hela sin ekonomiska livslängd. Det bör understrykas att våra förslag innebär att den praktiska politiken anpassas till den segrande linjen i folkomröstningen om kärnkraften, d.v.s. Linje 2.

Med fortsatt utnyttjande av de befintliga kärnkraftverken kan nyinvesteringar i kraftsektorn skjutas på framtiden. Detta medför i sig ytterligare två fördelar. För det första ökar möjligheterna att dra nytta av den tekniska utvecklingen på energiområdet, inklusive utvecklingen av ny kärnkraftsteknik. För det andra ger det svenska energiföretag möjlighet att utan akut tidspress och därav följande risk för oförmånliga utfall förhandla fram kontrakt på de internationella bränslemarknaderna.

Miljöpolitiken

Sverige är ett av de länder som under de senaste decennierna gjort kraftfulla åtgärder för att minska utsläppen i miljön. Många typer av föroreningar sprids emellertid över nationsgränserna, vilket innebär att miljön i det egna landet även påverkas av åtgärder som vidtas i andra länder. Sverige har länge agerat aktivt för att förmå andra länder att reducera sina utsläpp. Ett viktigt led i dessa ansträngningar har varit att ta på sig rollen som föregångsland; på en rad områden (svavel, kväve, freon) har målen satts högre och åtgärder vidtagits snabbare än i andra länder.

Sveriges åtagande som föregångsland...

...medför höga kostnader, medan effekten på risken för globala klimatförändringar är obetydlig

Problemet med denna miljöpolitiska strategi är att kostnaderna kan bli höga samtidigt som miljöeffekterna i ett globalt perspektiv blir små. Sverige riskerar att bli mannekäng snarare än föredöme på den internationella miljöpolitiska arenan. Detta inträffar om åtgärderna till stor del, eller huvudsakligen, leder till att utsläppskällorna omlokaliseras, d.v.s. att utsläpp i Sverige ersätts av utsläpp i något annat land. Huruvida detta faktiskt inträffar beror i sin tur på om och hur snabbt andra länder inför liknande krav på utsläpps begränsning.

Slutsatsen är att man måste väga kostnader mot "intäkter" även när det gäller åtgärder mot globala miljöproblem. Förutsättningarna att tillräckligt snabbt locka med sig tillräckligt många andra länder måste med andra ord noga utvärderas innan man gör långtgående utfästelser om reduktion av någon gränsoverskridande förorening. Med denna princip som utgångspunkt anser vi att åtminstone ett miljöpolitiskt mål, nämligen målet att hålla utsläppen av koldioxid konstanta, bör omprövas.

Sveriges åtaganden har sannolikt liten effekt på andra länders beteende

De beräkningar som vi redovisade i kapitel 7 tyder på att isolerade svenska åtgärder som gör att detta mål kan realiseras av allt att döma medför mycket betydande samhällsekonomiska kostnader. Vår bedömning är att en isolerad begränsning av de svenska koldioxidutsläppen har en obetydlig effekt på risken för globala klimatförändringar. Värdet av de unilaterala åtaganden som Sverige gör är därför begränsade till de effekter på andra länders beteende som exemplets makt kan utöva. Det finns inget som talar för att dessa effekter är stora.

Målet om konstanta koldioxidutsläpp bör omprövas!

Slutsatsen blir att kostnaderna för att hålla de svenska koldioxidutsläppen konstanta av allt att döma överstiger intäkterna. Vi förordar därför att koldioxidmålet i dess nuvarande form överges.

Samtidigt bör Sverige på andra sätt verka för internationellt samordnade åtgärder i syfte att begränsa de globala utsläppen av samtliga växthusgaser.

Ekonomisk integration

Den internationella utvecklingen under 1990-talet kommer att erbjuda möjligheter för Sverige att öppna delar av den hittills skyddade tjänstesektorn för utlandskonkurrens och att förstärka konkurrenstrycket på industrins hemmamarknad. Samtidigt kan det svenska näringslivet få möjligheter att utan diskriminering konkurrera på den gemensamma marknaden.

På kort sikt förutsätter detta att Sverige, inom ramen för det nya samarbetet mellan EG och EFTA (det s.k. EES), eller på annat sätt, ger sig in i den process av allmän avreglering och eliminering av icke-tariffära handelshinder som inletts i Europa. Som framhölls i 1989 års rapport från Konjunkturrådet bör dock den svenska EG-politiken på lång sikt vara inriktad på fullt medlemskap. För att undanröja osäkerheten på denna punkt bör en avsikt att ansöka om fullt medlemskap snarast deklarerats. En sådan avsiktsförklaring skulle även stärka vår ställning i det internationella miljöpolitiska samarbetet.

För att internationalisering och ekonomisk integration skall leda till ökad tillväxt krävs strukturell omvandling. Åtgärder som underlättar strukturomvandling är därför nödvändiga inslag i en strategi för ökad tillväxt. Det rör sig om tre typer av åtgärder.

För det första gäller det att undvika en återgång till 1970-talets industripolitik med omfattande stöd till krisföretag i stagnerande branscher. För det andra bör arbetskraftens rörlighet mellan regioner, branscher och företag underlättas och individuella inkomstförluster till följd av strukturell omvandling kompenseras. För det tredje bör nyetablering av företag underlättas, särskilt inom FoU-intensiv verksamhet. Här behövs emellertid inte några nya industripolitiska ingrepp, utan främst åtgärder som bidrar till väl fungerande riskkapitalmarknader.

Utbildning och beskattning av humankapital

För att Sverige i längden skall kunna hålla en position i den övre delen av skalan för löner och BNP per capita är det nödvändigt att vidmakthålla en internationellt sett betydande tillgång av human-

Deklarera avsikt söka medlemskap i EG!

Underlätta arbetskraftens rörlighet!

Underlätta nyetablering av företag!

*Investera i produktivt
humankapital!*

kapital i form av kvalificerad arbetskraft. Detta kräver dels att det svenska utbildningssystemet har en i internationell jämförelse hög kvalitet, dels en hög efterfrågan på utbildning.

I detta perspektiv finns det skäl att hysa oro för situationen i grundskolan. Det finns också en risk för att de resurser som idag satsas på högre utbildning i stor utsträckning förbrukas på konsumtionsinriktad personlighetsutveckling i stället för investering i produktivt humankapital, eftersom incitamenten för förvärv av utbildning med hög samhällsekonomisk avkastning är mycket svaga. Till detta kommer den växande risken för att högutbildade svenska ungdomar i framtiden söker sig ut på den europeiska arbetsmarknaden där lönestrukturen och skattesystemet sammantaget ger högre avkastning på humankapital än i Sverige.

Årets Finansplan

*Finansplanen saknar en
ekonomisk offensiv*

Årets finansplan gör en analys av Sveriges ekonomiska läge som i många avseenden liknar den som gjorts i årets Konjunkturrådsrapport. Någon motsvarighet till programmet för en ekonomisk offensiv finns dock inte. Åtgärderna lyser med sin frånvaro, vilket i och för sig ansluter sig till ett mönster från senare år då de politiska åtgärderna alltmer kommit att presenteras vid sidan av finansplanen. Allvarigare är att det inte heller finns någon trovärdig strategi, för hur de alltmera akuta problemen med kostnadsutveckling, inflation och bytesbalans skall lösas. Den utbudspolitiska offensiv som regeringen aviserade i förra årets finansplan fullföljs inte. Särskilt anmärkningsvärt är att omprövningen när det gäller offentlig sektor uppenbarligen skjuts på framtiden.

Den väg som skisseras då det gäller den olycksbådande kostnadsutvecklingen är nya rundabordssamtal med parterna på arbetsmarknaden. Efter tidigare erfarenheter är det mycket svårt att tro att detta skall kunna leda till en dämpning av kostnadsstegringarna. Regeringen har mycket svårt att göra sina hot på denna punkt trovärdiga. Erfarenheterna visar att även om regeringen inledningsvis viftar med piskan så slutar överläggningarna vanligtvis med att löntagarorganisationerna får ett knippe morötter. En än mera avgörande invändning är kanske att de personer som sitter runt bordet inte har löneutvecklingen i sin hand. Därför blir bytes-

*Dåliga erfarenheter av
rundabordssamtal*

affärer mellan regeringen och arbetsmarknadens parter alltid ensidiga. När regeringen levererat de utlovade åtgärderna förmår parterna inte att leverera sin del, nämligen de låga nominella löneökningarna.

Utlovade reformer blir inte av?

I årets överläggningar förefaller det som om regeringens hot kommer att vara att någon eller några av tidigare utlovade reformer inte kan genomföras. De reformer det är fråga om är den utbyggda föräldraförsäkringen, den sju semesterveckan och andra steget i skattereformen. Det är då viktigt att vara klar över att reformerna inte kan likställas. Den utbyggda föräldraförsäkringen och den sju semesterveckan går båda rakt emot den förbättring av utbudsidan som är nödvändig i den svenska ekonomin. Konjunkturrådet har också rekommenderat regeringen att avstå från dem. När det gäller skatteomläggningen är den å andra sidan den viktigaste enskilda åtgärden som hittills kommit fram för att förbättra ekonomins utbudssida. Det skulle därför vara utomordentligt allvarligt om denna spelades bort i en osäker överläggning med arbetsmarknadens parter.

Spela inte bort skatteomläggningen!

Vad som i bästa fall kan komma ut av de kommande överläggningarna är alltså att regeringen kan få anledning att dra tillbaka ett par utbudshämmande reformer. Däremot måste möjligheterna att genom rundabordssamtal med löntagarorganisationerna få bukt med kostnads- och inflationsutvecklingen bedömas som utomordentligt små. Det innebär i sin tur att en kostnadskris under första halvan av 1990-talet ter sig närmast oundviklig. Den behöver inte nödvändigtvis bli så djup som 1970-talskrisen, bland annat därför att den internationella situationen nu ter sig väsentligt bättre än under 1970-talsrecessionen.

Kostnadskris

Vi är nu inne i en fas då accelerande kostnadsökningar kommer att pressa vinsterna i de svenska företagen och driva upp räntorna. Därmed kommer en åtstramning till stånd som till slut dämpar kostnadsutveckling och inflation. Hur hög arbetslösheten behöver bli beror på hur snabbt anpassningen på lönesidan kommer. Med nuvarande uppläggning av den ekonomiska politiken kommer anpassningen att drivas av höga räntor, och den kommer framför allt att drabba investeringar och produktion i den konkurrensutsatta sektorn. En uppstramning av finanspolitiken genom sänkta offentliga utgifter skulle ge den kommande åtstramningen en bättre balans.

Åtstramning genom sänkta offentliga utgifter!

*Nya devalveringar
ingen lösning*

Den närmaste tidens utveckling kommer under alla omständigheter att ställa penning- och växelkurspolitiken i centrum. Vi står nu nära det kortsiktiga val mellan en fast växelkurspolitik och full sysselsättning som Brookingsekonomerna ansåg vara det centrala i svensk ekonomi. Konjunkturrådet anser inte att de svenska kostnadsproblemen kan lösas med nya devalveringar. En sådan politik skulle snabbt kunna föra in oss i en farlig inflationsspiral. Dessutom skulle en sådan politik verka allvarligt försvårande på våra ansträngningar att delta i den europeiska integrationsprocessen. På lite längre sikt finns därför inte den valsituation som Brookingsekonomerna håller fram. En fortsatt devalveringspolitik underminerar möjligheterna att på sikt nå full sysselsättning, låg inflation och god tillväxt.

*Förbättra struktur och
funktionssätt!*

Årets kostnadsökningar är ett resultat av den politik som tidigare förts. De åtgärder som vidtas i år kan inte påverka årets kostnadsutveckling. Det som görs nu får istället effekt under de närmaste åren. Det är därför viktigt att den ekonomiska politiken inte domineras av kortsiktiga åtgärder. Siktet bör istället vara inställt på att förbättra strukturen och funktionssättet i den svenska ekonomin. Gör vi det så finns trots dagens svårigheter mycket goda möjligheter för ett gott 1990-tal för den svenska ekonomin. Utan åtgärder kan å andra sidan dagens krissymptom vara en försmak av den hotbild som skisserats tidigare i detta kapitel.

Ekonomisk offensiv!

Slutsatsen blir därför att den ekonomiska offensiv som Konjunkturrådet förordat bör påbörjas så snart som möjligt.

Ekonomisk tillväxt och individuell välfärd

Årets Konjunkturrådsrapport är i mycket en plädering för ökad ekonomisk tillväxt. Vi har granskat tillväxtens förutsättningar, resursanvändningen i Sverige och vi har föreslagit en rad åtgärder som skulle höja tillväxttakten i den svenska ekonomin.

Konsekvenserna av en fortsatt låg ekonomisk tillväxt har vi skisserat i termer av en hotbild. Vi menar att låg tillväxt erfarenhetsmässigt leder till allvarliga balansrubbnings i ekonomin, ekonomisk-politiska komplikationer och vidgade klyftor i samhället. Men en tillfredsställande tillväxttakt är också en nödvändig förutsättning för att varaktigt öka de enskilda individernas välbefinnande i samhället. Det är viktigt att inte låta ideologiska slagord blanda bort korten på denna punkt.

*BNP-måttet har klara
brister*

*Öka hushållens möjlig-
heter att välja själva!*

*Möjlighet förbättra lev-
nadsstandard resulterar
i tillväxt*

*Ökade resurser varken
mål eller medel*

*Enskildas beslutsun-
derlag skall återspegla
samhällsekonomiska
intäkter och kostnader*

*Reformer krävs för att
undvika bakvattnet*

Vanligtvis brukar ekonomisk tillväxt mätas som ökningen av BNP i fasta priser, d.v.s. som ökningen av den sammanlagda voly-
men varor och tjänster som under ett år finns tillgänglig för kon-
sumtion och investering. Måttet har en del uppenbara brister som
mätare på välfärd, bl.a. därför att det inte innefattar värdet av fritid
och vissa nyttigheter som inte försäljs på reguljära marknader, som
t.ex. hemarbete, miljö kvalitet och delar av bostadskonsumtionen.
En ensidig satsning på att öka BNP till priset av minskad fritid och
försämrade miljö är helt uppenbart ingenting att sträva efter. Vad
som skall ökas är istället de enskilda hushållens möjligheter att
forma de yttre betingelserna för sin tillvaro efter egna önskemål i
en avvägning mellan arbetsliv och privatliv, materiella resurser och
miljö, kollektiv samverkan och individuella beslut, omedelbar kon-
sumtion och uppoffringar för framtiden.

Det sägs ibland att ekonomisk tillväxt i traditionell mening ska-
par möjligheter för individerna att förbättra sin materiella stan-
dard. Egentligen förhåller det sig tvärtom. Ekonomisk tillväxt upp-
står som ett *resultat* av att de enskilda individerna har möjlighet att
förbättra sin levnadsstandard. En förbättrad livskvalitet kommer
då att gå hand i hand med en ökning av det konventionella BNP-
måttet.

En strategi för ökad tillväxt får därför aldrig handla om att till
varje pris mobilisera kapital, arbetskraft och naturresurser i pro-
duktionen och att tvångsmässigt styra en ökande del av produktions-
resultatet till investeringsändamål. Om inte annat så har senare års
erfarenheter från öststaterna visat att en sådan strategi är dömd till
sammanbrott. Det väsentliga är istället att de enskilda hushållens
och företagens beslutsunderlag så väl som möjligt återspeglar sam-
hällsekonomiska intäkter och kostnader och att deras handlingsut-
rymme inte onödigt begränsas av regleringar och monopolistiska
inflytanden på varu- och faktormarknaderna.

Den låga svenska tillväxten ser vi i allt väsentligt som ett resultat
av brister i det senare avseendet. För att öka tillväxt och välfärd
krävs därför ett stort antal ekonomisk-politiska reformer. Vi har i
denna rapport pekat ut ett antal sådana reformer som vi bedömer
som väsentliga om vi skall undgå att permanent hamna i bakvattnet
av den snabba ekonomiska omvandling och utveckling som präglar
vår samtid.

Konjunkturrådets rapport 1990

En marknadsekonomisk revolution har under 80-talet lagt grunden för en stark utveckling i världsekonomin under 90-talet. Privat ägande, väl fungerande marknader och internationell integration är hörnstenar i denna utveckling.

Det finns enligt SNS Konjunkturråd en allvarlig risk för att den svenska ekonomin skall hamna i bakvattnet av denna utveckling. Överhettningen är ett symptom på detta. Bakvattnet är inte oundvikligt utan beror på att vi valt särpräglade och ineffektiva lösningar på flera viktiga frågor: Europaintegrationen, den offentliga sektorn, energin, miljön, etc.

Konjunkturrådet presenterar i årets rapport en ekonomisk offensiv som kan vrida utvecklingen rätt och sätta ny fart på den svenska ekonomin.

ISBN 91-7150-375-7



9 789171 503756

SNS
FÖRLAG