

Konjunkturrådets rapport 1991

Hans Tson Söderström (red)

Sverige vid vändpunkten

Lars Bergman

Ulf Jakobsson

Mats Persson

Hans Tson Söderström

**Sverige
vid vändpunkten**

Konjunkturrådets rapport 1991

Hans Tson Söderström (red)

Sverige vid vändpunkten

Lars Bergman

Ulf Jakobsson

Mats Persson

Hans Tson Söderström

Under medverkan av Stefan Sandström

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

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
(SNS – Center for Business and Policy Studies)
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, 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 (red)
Konjunkturrådets rapport 1991
Sverige vid vändpunkten
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1991 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Ingvar Bylund
Kristianstads Boktryckeri AB, 1991
ISBN 91-7150-399-4

Innehåll

Förord	7
1 Sverige vid vändpunkten – sammanfattning och slutsatser	8
2 Det ekonomiska läget	22
3 Att bryta kostnadstrenden	35
4 En trovärdig politik	49
5 Balansen på arbetsmarknaderna	62
6 Kostnaden för vår offentliga sektor	78
7 Ett bättre ATP-system	88
8 Har Sverige produktivhetsproblem?	99
9 Hinder för ökad produktivitet	112
10 Efter krisen	122

Förord

SNS Konjunkturråd presenterar härmed sin rapport för 1991. Rådet består liksom tidigare år av ett antal fristående akademiska ekonomer, vilka presenteras på annan plats i rapporten.

Konjunkturrådet belyser aktuella ekonomisk-politiska problemställningar ur ett principiellt, långsiktigt och internationellt perspektiv. Inslaget av traditionell konjunkturbedömning är begränsat, även om det aktuella ekonomiska läget alltid utgör utgångspunkt för analysen.

Rapporten syftar till att låta synsätt, metoder och resultat från nyare ekonomisk forskning bilda underlag för en kvalificerad debatt kring den svenska ekonomiska politiken. För ekonomistuderande vid universitetet och högskolor bör den därtill kunna ge en orientering i aktuella ekonomiska problem.

Forskningsunderlag till årets rapport har tagits fram med finansiellt stöd från Tore Browaldhs forskningsstiftelse. Fil kand *Stefan Sandström*, SNS, har tjänstgjort som rådets sekreterare. Civilekonomerna *Jonas Fischer* och *Mats Nyman*, Handelshögskolan har genomfört den enkät som redovisas i kapitel 9. *Owe Danemar*, SAF, har bistått med framtagande av svåråtkomlig statistik. Många ekonomkolleger har lämnat värdefulla synpunkter på olika kapitelutkast. För de bedömningar och förslag som lämnas i rapporten svarar dock Konjunkturrådet ensamt.

Stockholm i januari 1991

Hans Tson Söderström

1 Sverige vid vändpunkten – sammanfattning och slutsatser

Akut kostnadskris

Sverige är nu på väg in i en akut kostnadskris. Konflikten mellan kostnadsökningar och fast växelkurs blir akut under 1991. Företagen pressas av sjunkande vinster och höga räntor. Dessa problem lagras på de sedan länge väl kända: långsam produktivitetstillväxt, för lågt sparande och växande problem i den offentliga sektorn.

Optimistiskt budskap

Årets rapport från SNS Konjunkturråd har ändå ett i grunden optimistiskt budskap. Det ekonomiska läget är visserligen besvärligt. Men den ekonomisk-politiska debatten har nått en betydelsefull vändpunkt. Problemens orsaker är någorlunda klart identifierade och en samsyn på den ekonomiska politikens inriktning håller på att växa fram.

Samsyn

Mycket återstår givetvis ännu att göra för att definitivt vända på utvecklingen och därefter permanenta de förbättringar som uppnås. Men den politik, som de viktigaste politiska partierna och andra maktcentra nu ställer sig bakom, har enligt vår bedömning förutsättningar att varaktigt länka in den ekonomiska utvecklingen i bättre banor.

Den nya politiken bygger på tre viktiga insikter, som också utgjort kärnan i Konjunkturrådets budskap under det senaste decenniet, nämligen

Väl fungerande marknader, . . .

– att en god hushållning med samhällets resurser förutsätter konsumentstyrning och kostnadsansvar, som bäst uppnås genom effektiv prisbildning på väl fungerande marknader,

. . . normer och . . .

– att samhällsekonomisk balans bäst uppnås genom en normbaserad stabiliseringspolitisk regim, som skapar tydliga, stabila och trovärdiga spelregler för hushåll, företag och organisationer, samt

. . . stabila priser

– att stabila priser utgör en förutsättning för en varaktigt god utveckling av produktion och sysselsättning.

Denna nyvunna samsyn ger oss anledning att revidera den dystra bild av Sveriges ekonomiska framtid som målades upp i 1990 års rapport från Konjunkturrådet. Detta kapitel sammanfattar analys och slutsatser i årets rapport samt redogör för våra viktigaste förslag till åtgärder. För att förstå rapportens uppläggning är det nödvändigt att känna till vår tolkning av det skeende som lett fram till dagens läge i ekonomin och i den ekonomisk-politiska debatten. Vi inleder därför med detta.

Vägen till vändpunkten

*Den svenska modellen
misslyckades*

Vid ingången av 1980-talet hade det blivit uppenbart att "den svenska modellen" inte kunde hantera de nya problem som skapats av oljeprischockerna, valutasystemets sammanbrott och den strama stabiliseringspolitiken i de stora industriländerna. Lönsamheten i näringslivet var dålig trots tre devalveringar i mitten på 1970-talet. Försöken att upprätthålla sysselsättningen genom expansion av de offentliga utgifterna hade resulterat i stora och växande underskott i statsbudget och bytesbalans.

*Devalverings-
politiken...*

De två devalveringarna 1981 och 1982 på tillsammans 26 procent innebar en ny inriktning av den ekonomiska politiken. Istället för Rehn-Meidner-modellens låga vinster, selektiva politik och offentliga expansion prövades nu (liksom tidigare 1931 och 1949) att klara sysselsättning och balansproblem genom att utsätta ekonomin för en "vinstchock"; reallönerna sänktes med 8 procent och bruttovinstandelen i industrin höjdes från c:a 20 till över 30 procent.

*...föreföll ge avsedd
effekt*

Vid mitten av decenniet föreföll den nya terapin, med stöd av ett stabilt uppsving i världsekonomin, att ge avsedd effekt. Inflationen stannade 1986–87 på c:a 4 procent, vilket var i nivå med övriga OECD-länder. Kostnadsläget stabiliserades 1984–1987 på en nivå c:a 15 procentenheter under läget före devalveringarna. Produktion, investeringar och sysselsättning steg i den privata sektorn. Snabbt stigande skatteintäkter i kombination med en stram utgiftsprövning innebar att det statliga budgetunderskottet överraskande snabbt kunde elimineras. Jämvikt i bytesbalansen hade återställts redan 1984.

Den tredje vägen...

I mitten på 1980-talet hade därmed "den svenska modellens melankoli" förbyts i "den tredje vägens eufori". Alla indikatorer

...gav bara en respittid

syntes peka åt rätt håll. Vad devalveringarna givit var emellertid blott en *respittid*, under vilken strukturella reformer måste genomföras för att förhindra en ny nedgångsperiod i den svenska ekonomin. Med undantag för kreditmarknadens avreglering kom emellertid några reformer som ökade ekonomins tillväxt och flexibilitet inte att genomföras.

*Fortsatt försämring av
kostnadsläget*

Eftersom den stigande efterfrågan för export, investeringar och konsumtion inte heller möttes med någon motsvarande neddragning på den offentliga sidan, utvecklades efter 1987 en växande överhettning på arbetsmarknaden. Kostnadsläget började åter snabbt att försämrats och utrikeshandeln började på nytt visa växande underskott. Det blev alltmer uppenbart att de ekonomiska framsteg som nåtts i devalveringarnas spår varit av övergående natur.

Vid vändpunkten

*Frågetecken kring
Sveriges framtid*

Fallande vinster, stigande inflation och räntor, samt en tilltagande politisk osäkerhet om energin och EG-frågan skapade under 1990 nya stora frågetecken kring Sveriges ekonomiska framtid. Regeringskrisen och spekulationerna mot den svenska kronan under 1990 vittnade om en resignation om den ekonomiska politiken: ”ingenting kan förändras, allt förblir vid det gamla”.

Ett annorlunda läge nu!

Ändå hävdar vi att det ekonomisk-politiska läget idag på väsentliga punkter är annorlunda än under den period som ledde fram till devalveringarna 1981–82 och att denna utveckling därför inte kommer att upprepas. Vi skall kort motivera varför.

Finansiell avreglering

För det första innebär kredit- och valutamarknadernas avreglering att vi fått en betydelsefull återkoppling mellan överhettning och penningpolitisk åtstramning. När bytesbalansen försvagas och växelkursens trovärdighet undermineras till följd av ett högt inhemskt efterfrågetryck drivs räntorna med nödvändighet i höjden. Detta dämpar efterfrågan och skapar dessutom politiska förutsättningar för en stramare finanspolitik.

*Strukturella
förbättringar*

För det andra fattades under 1990 ett antal ekonomisk-politiska beslut som innebär väsentliga strukturella förbättringar i den svenska ekonomin. Viktigast är naturligtvis skattereformen. Riksdagens beslut om ansökan om fullt medlemskap i EG innebär också en avsevärt ökad trovärdighet för den fasta växelkursen och de

*Prestige i inflations-
bekämpningen*

fortsatta reformambitionerna. Även hotet om från omvärlden kraftigt avvikande energipriser synes nu vara på väg att undanröjas.

För det tredje har statsmakterna i denna kris satsat sin politiska prestige på inflationsbekämpningen, och framgång i denna kamp har ställts som villkor för ambitionerna att på kort sikt bevara full sysselsättning. De deklarationer som görs i årets finansplan bekräftar att politiken nu är uppbyggd kring en prisstabiliseringsnorm och inte som tidigare en sysselsättningsnorm. Dessa uttalanden skapar enligt vår mening ett nytt debattklimat för den ekonomiska politiken och större handlingsfrihet för kommande regeringar.

*Vägs ände för ackom-
modationspolitiken*

Sammantaget menar vi att dessa tre faktorer innebär att vi nu kommit till vägs ände för den svenska ackommodationspolitiken, och även för huvuddelen av de från Europa negativt avvikande övriga särdrag i den svenska ekonomiska politiken, som vi påtalade i 1990 års rapport. Viktiga delar av den nödvändiga kursomläggningen har genomförts under 1990, och en politisk grogrund har skapats för ytterligare angelägna reformer under kommande år. Någon väg tillbaka från de ekonomisk-politiska utfästelser som gjorts av en mycket bred majoritet i riksdagen existerar inte.

Årets rapport

*Ingen problemfri
framtid*

Trots denna optimistiska grundsyn vad den ekonomiska politiken beträffar ter sig Sveriges ekonomiska framtid långt ifrån problemfri. Dels återstår ännu många viktiga områden där debatt och beslut om nödvändiga reformer knappast påbörjats.

Lättsinnig finansplan

Dels kommer det att ta lång tid att vända på den tunga skuta som Sveriges ekonomi utgör, och många nya problem kommer under tiden att dyka upp. Vi delar ingalunda finansplanens närmast lättsinniga uppfattning att en avgörande vändning i den ekonomiska utvecklingen skall komma till stånd under innevarande år och att därmed en ekonomisk återhämtning skall äga rum under 1992.

*Rapportens tre
huvudfrågor*

Årets rapport från Konjunkturrådet behandlar huvudsakligen tre problemkomplex där debatt och reformer måste föras väsentligt längre än idag för att lösa våra akuta ekonomiska problem:

- kostnadsutvecklingens samband med växelkurspolitiken och arbetsmarknadsläget,

- metoder att minska de offentliga tjänsternas och transfererings-systemens belastning på samhällsekonomin, samt
- vägar till högre produktivitet och inriktningen på den framtida tillväxten.

Vi sammanfattar i detta kapitel de väsentligaste delarna av våra analyser och resultat.

Lönebildning, trovärdighet och arbetsmarknad

Lönebildningen framstår idag som det på kort sikt dominerande problemet i den svenska ekonomin. Under två decennier har vi nu misslyckats att åstadkomma en lönestegringstakt som är förenlig med bevarad konkurrenskraft vid fast växelkurs. Under 1980-talets sista år har de svenska löneökningarna legat hela 4 procent över omvärldens, och vi har nu förbrukat mer än hela det kostnadsför-språng som devalveringarna 1981–82 skapade.

Enligt Konjunkturrådets mening består en stor del av problemet i att våra regeringar sökt tillgripa två verkningsslösa styrmedel: att centralisera avtalsförhandlingarna samt olika former av (förhand-lad) inkomstpolitik. Vi försöker i *kapitel 3* visa att sådana försök inte utgör någon framkomlig väg.

Det finns två skäl till detta. För det första är regeringens möjlig-heter att styra förhandlingsformerna i den privata sektorn mycket begränsade. För det andra finns det inga belägg för att centrala förhandlingar med eller utan inkomstpolitik skulle ge en bättre total kostnadsutveckling på arbetsmarknaden. Delvis beror detta på att den svenska arbetsmarknaden idag består av ett mycket stort antal inbördes konkurrerande centrala organisationer: LO-SAF-området svarade 1987 för blott 16 procent av de anställda. Delvis beror det på att de centralt avtalade löneökningarna under det senaste decenniet endast svarat för drygt hälften av de totala löne-ökningarna.

Av dessa skäl anser vi att formerna för löneförhandlingarna fått en överdriven vikt i ansträngningarna att begränsa inflationen. Detta gäller även de inkomstpolitiska försöken i form av Hagapoli-tik, Rosenbadsrundor och Rehnbergkommissionen, samt den löne-lag som nu diskuteras. Enligt vår analys måste en kostnadsdämpan-

*Kostnadsförsprånget
förbrukat*

*Centraliserade avtals-
förhandlingar . . .*

*. . . ingen framkomlig
väg*

*Dämpa inflationsför-
väntningarna och
minska bristen på
arbetskraft*

de politik istället koncentreras till två andra uppgifter. Den första är att dämpa inflationsförväntningarna, vilka i sin tur beror på trovärdigheten i växelkurspolitiken. Den andra är att skapa ett läge på arbetsmarknaden som begränsar bristen på arbetskraft inom överhettade områden. Vi behandlar dessa två uppgifter i tur och ordning.

Förväntad devalvering

Genom de fem devalveringarna 1976–82 signalerade regeringarna att Sverige övergått till en regim med rörliga växelkurser, som ackommoderar en hög inflationstakt. Förväntningar om en fortsatt hög svensk inflation är därmed mycket starkt befästa, och avspeglar sig bl.a. i en svensk räntenivå som ligger betydligt över omvärldens. Genom en analys av ränteskillnaden mellan svenska och utländska värdepapper med olika löptid finner vi att placerarna under hela det senaste året förväntat sig att en devalvering skulle komma att inträffa inom en ettårsperiod. Presentationen av årets finansplan förmådde endast i mycket begränsad utsträckning dämpa dessa förväntningar.

*Strategivalet avgör upp-
offringarnas storlek*

För att definitivt bryta inflationsförväntningarna har många industriländer varit beredda till stora uppoffringar — framför allt i form av arbetslöshet. Vi hävdar inte heller att detta kan ske helt utan kostnader. Vårt budskap är däremot att kostnadernas storlek blir beroende av vilken strategi som väljs för att skapa trovärdighet åt inflationsbekämpningen.

*Två sätt skapa
trovärdighet*

I *kapitel 4* analyseras två olika sätt att skapa trovärdighet. Det första är att deklarerat politiken och sedan envist stå fast vid den, oavsett vad konsekvenserna blir i form av t.ex. konkurser, finanskriser och arbetslöshet. Kostnaderna för denna strategi kan bli mycket höga om trovärdigheten är svag i utgångsläget. Det andra sättet är att på något sätt visa upp att det inte finns praktiska medel att avvika ifrån den deklarerade politiken. De metoder vi i detta syfte förespråkar är en anslutning till det europeiska valutasamarbetet EMS och en mer självständig ställning för riksbanken.

*EMS och självständig
riksbank*

Regeringens åtgärder i denna riktning bör verksamt kunna bidra till att förkorta anpassningsperioden till en lägre inflationstakt under vissa förutsättningar. För det första att någon lönelag, prisstopp el.dyl. inte tillgrips.

*Lönelag undergräver
förtroendet*

Sådana rent kosmetiska åtgärder är enbart ägnade att undergräva förtroendet för regeringens vilja och förmåga att komma tillrätta med de verkliga problemen. För det andra att den nuvarande nor-

*Behåll upplånings-
normen!*

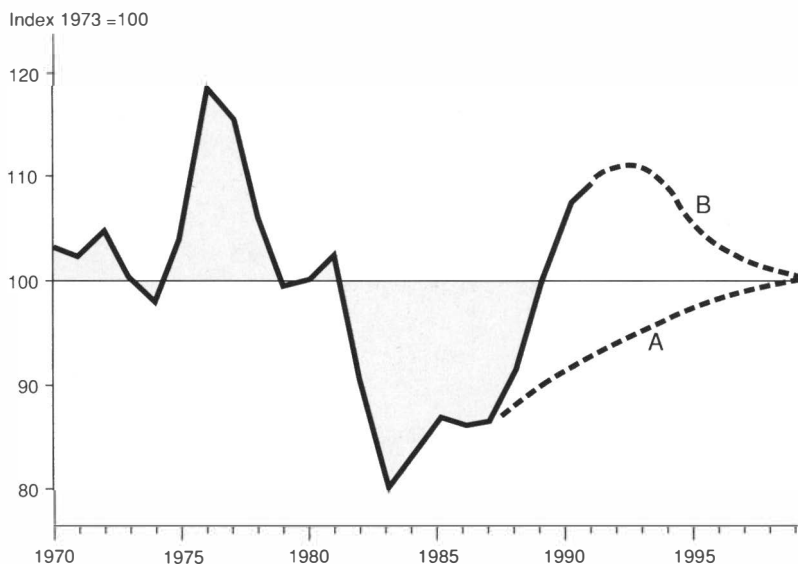
*Nej till intern
devalvering!*

*Förlopp A hade varit
möjligt*

men för statlig nettoupplåning i utländsk valuta bibehålls. Annars skapas penningpolitiskt utrymme för en fortsatt inflationistisk politik, och den fasta växelkursen skulle därmed förlora sin roll som ankare i anti-inflationspolitiken. För det tredje att någon s.k. ”intern devalvering”, d.v.s. en sänkning av arbetsgivaravgifterna kombinerad med t.ex. en momshöjning, inte genomförs. En sådan skulle skapa utrymme för de svenska lönekostnaderna att under något ytterligare år fortsätta att stiga snabbare än i omvärlden. Bägge de senare förslagen vittnar om en brist på förståelse för att den fasta växelkursen inte är ett *mål* i den ekonomiska politiken, utan ett *medel* i syfte att begränsa den inhemska inflationen.

Om de trovärdighetsstärkande åtgärderna hade satts in tidigare skulle det ha varit möjligt att mer gradvis dämpa kostnadsökningarna utan någon större uppgång i arbetslösheten. Ambitionen skulle då ha varit att så nära som möjligt följa det ideala förloppet A i figur 1.1. Nu sätts åtgärderna in när vi redan kommit en bra bit på väg in i kostnadskrisen (som framgår av den heldragna kurvan i figur 1.1), och återvunnen konkurrenskraft förutsätter därför en

Figur 1:1
**Relativ lönekostnad per
producerad enhet i in-
dustrin 1970–1999, fak-
tisk utveckling och två
tänkta utvecklingsvä-
gar, Sverige jämfört
med 14 industriländer,
svenska kronor, index
1973=100.**



Anm: Prognos för 1990 och 1991.

Källa: Handelsbanken.

*Förlopp B nu
nödvändigt*

period av *lägre* kostnadsökningar än i omvärlden enligt förlopp B i figur 1.1. Detta förlopp kommer med all sannolikhet att innebära en period med arbetslöshet som inte bara är högre än vad vi hittills varit vana vid i Sverige, utan som dessutom är högre än vad som är nödvändigt för att därefter bevara konkurrenskraften vid fast växelkurs.

Vilka arbetslöshetstal som kan bli aktuella på kort sikt finns det idag inga förutsättningar att bedöma. Vi menar dock att de beräkningar som indikerar att konkurrenskraften skulle kunna återställas vid en öppen arbetslöshet på drygt 3 procent är alltför optimistiska. De historiska samband på vilka dessa beräkningar bygger är starkt influerade av devalveringspolitiken. De kan enligt vår bedömning inte användas för att prognostisera möjligheterna att pressa ned de nominella löneökningarna vid fast växelkurs. Givetvis hoppas även vi att en ny politik snabbt och radikalt skall kunna bryta inflationsförväntningarna i Sverige. Men man bäddar för problem om man, som finansplanen, skapar förespeglningar om att ett definitivt trendbrott skall ha inträffat redan efter något enstaka år med en arbetslöshet kring 3 procent.

Trendbrottet dröjer

*3 procents arbetslöshet
möjligt på längre sikt*

När inflationsförväntningarna definitivt brutits bör det däremot vara möjligt att bevara konkurrenskraften vid fast växelkurs på en arbetslöshetsnivå som inte överstiger 3 procent. De empiriska studier som refereras i *kapitel 5* tyder på detta. Vid väsentligt lägre arbetslöshet kommer konkurrenskraften oundvikligen att urholkas p.g.a. brist på arbetskraft inom överhettade delar av arbetsmarknaden, där en inflationistisk löneglidning sedan sprider sig till resten av ekonomin.

*Skyll inte på arbets-
marknadens parter!*

*Håll vakanstalet under
1 procent!*

Den inflationistiska kostnadsutveckling vi haft under de tre senaste åren kan enligt vår uppfattning inte skyllas på arbetsmarknadens parter utan måste i huvudsak tillskrivas en alltför expansionistisk ekonomisk politik. När antalet lediga platser når upp till 1 procent av arbetskraften, har lönestegringarna regelmässigt börjat skena iväg. Finanspolitiken måste därför enligt vår mening vara tillräckligt stram för att hålla vakanstalet under denna nivå. En rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik enligt arbetslinjen kan sedan ha ambitionen att begränsa antalet öppet arbetslösa vid denna nivå på vakanstalet.

*Vad kan regeringen
göra?*

När den öppna arbetslösheten nu stiger i samband med den instundande kostnadskrisen kommer regeringen att sättas under hård

press att ingripa. Vi har redan inledningsvis gjort bedömningen att någon väg tillbaka till en traditionell ackommodationspolitik inte ligger öppen. Vår bedömning utesluter därmed devalvering, finanspolitisk expansion, industripolitiska stödåtgärder och generella arbetsmarknadspolitiska satsningar.

Detta betyder emellertid inte att regeringen behöver förhålla sig passiv till den stigande arbetslösheten. Vi diskuterar i kapitel 5 tre olika typer av åtgärder – utöver de trovärdighetsstärkande åtgärder som behandlats ovan – som vi menar att regeringen bör vidta för att göra övergången till ett låginflationssamhälle så kort och smärtfri som möjligt. För det *första* åtgärder som ökar lönebildningens känslighet för arbetsmarknadsläget, t.ex. inskränkningar i trygghetslagarna, höjd egenavgift i arbetslöshetsförsäkringen och s.k. "cash limits" i de offentliga utgiftsanslagen. För det *andra* åtgärder som förbättrar rörlighet och matchning på arbetsmarknaden, t.ex. flexiblare lönesättning, avskaffad hyresreglering och möjlighet till privat arbetsförmedling i förvärvssyfte.

För det *tredje* kan regeringen vidta begränsade arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade till vissa grupper, som kommer att drabbas särskilt hårt av stigande arbetslöshet, men som har mycket låg inverkan på lönebildningen. Två sådana grupper är ungdomarna och de långtidsarbetslösa. I bägge fallen förordar vi åtgärder som är ägnade att underlätta inträdet på resp. anknytningen till arbetsmarknaden.

Öka lönebildningens känslighet för arbetsmarknadsläget!

Förbättra rörlighet och matchning!

Stöd till ungdomarna och de långtidsarbetslösa!

Den offentliga sektorns kostnader

Många av våra akuta stabiliseringspolitiska problem har sin grund i de höga samhällsekonomiska kostnaderna för den offentliga sektorn.

Sverige följde ett internationellt mönster vad avser den offentliga sektorns storlek under välfärdsstatens uppbyggande på 1950- och 1960-talen. Under 1970-talet vidgades emellertid klyftan mellan Sverige och omvärlden. Under 1980-talet har den svenska offentliga utgiftsnivån överstigit 60 procent av BNP, medan den stabiliserats till under 40 procent av BNP bland OECD-länderna i genomsnitt.

Den snabba utgiftsexpansionen har framför allt bestått i ökade

Vidgad klyfta under 1970-talet

inkomstöverföringar till hushåll och företag samt i ökad offentlig produktion av i grunden privata tjänster som vård, barntillsyn, utbildning, etc. Produktionen av genuint kollektiva tjänster som t.ex. försvar, rättsväsende, forskning, etc. har stadigt krympt som andel av de offentliga utgifterna, och här råder f.n. en klar kvalitetskris. De offentliga investeringarna i bl.a. infrastruktur har till och med fallit i volymmässiga termer, och här är krisen ännu mer akut.

*Kostnaderna beror
på...*

*...organisations-
problemet, ...*

*...dimensionerings-
problemet och...*

*...finansierings-
problemet*

Förklaringar till den offentliga sektorns expansion behandlas i *kapitel 6* i årets rapport. Vi skiljer där också på tre typer av samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med de offentliga utgifterna. Den första typen av kostnad består i att de offentliga organisationsformerna ofta innebär ett betydande företagsekonomiskt resursslöseri. Den andra typen av kostnad består i att en del av de resurser som den offentliga sektorn förbrukar skulle ha ett större värde för hushållen i privat användning. Eftersom de offentliga tjänsterna oftast tillhandahålls till ett pris som ligger långt under produktionskostnaden uppstår en överefterfrågan i förhållande till den verkliga betalningsviljan.

Den tredje typen av samhällsekonomisk kostnad för de offentliga utgifterna består av de skatteklirar som finansieringen ger upphov till och som innebär att hela ekonomin fungerar mindre effektivt än vad den skulle göra utan dessa snedvridningar. Denna kostnad har nedbringats genom skattereformen, men är alltså betydande: man kan räkna med att varje krona i ökade offentliga utgifter genomsnittligt måste vägas mot två kronor i minskade privata resurser.

Den offentliga sektorns problem kan alltså delas upp i ett organisationsproblem, ett dimensioneringsproblem och ett finansieringsproblem. En "förnyelse" av den verksamhet som idag bedrivs i offentlig regi måste ta sin utgångspunkt i alla tre problemen. Organisationsproblemet kan delvis lösas genom t.ex. bättre styrsystem och konkurrens mellan offentliga myndigheter. Dimensioneringsproblemet kan delvis lösas genom noggranna studier av faktisk kostnad och betalningsvilja. Finansieringsproblemetets storlek beror till syvende och sist på de totala offentliga utgifternas omfattning.

Ett ökat utnyttjande av avgifter som finansieringskälla kan medverka till att mildra bägge de senare problemen. Dels kan det skära bort en del av den efterfrågan på offentliga tjänster som inte står i

rimlig proportion till kostnaden att producera dem. Dels kommer (även obligatoriska) avgifter att verka mindre snedvridande än skatter på de privata besluten, eftersom avgifter ger en individuell koppling mellan vad som betalas och vad som erhålls.

Vi har tillämpat detta resonemang på ATP-systemet i *kapitel 7*. Vi föreslår att intjänandereglererna ändras så att det blir en direkt koppling mellan individuella inbetalningar och utfallande pensioner. Systemet bör med andra ord bli aktuariiskt. Detta förutsätter ett avskaffande av den nuvarande s.k. 30–15-regeln och att antingen ATP-taket eller avgiftsuttaget över denna nivå avskaffas.

Våra beräkningar tyder på att 9 procentenheter av dagens avgiftsuttag till ATP på 13 procent av lönesumman i nuläget är att betrakta som ren skatt. Med vårt förslag omvandlas hela ATP-avgiften till att bli en försäkringspremie utan en skatts snedvridande effekter. En sådan relativt liten ändring av reglerna för ATP-systemet är därför ekonomiskt likvärdig med en sänkning av skattetrycket i Sverige med mellan 4 och 5 procentenheter – sannolikt det största ”klipp” som på kort tid kan göras i skattepolitiken.

På sikt bör en större del av pensionsystemet av bl.a. sparandeskäl utgöras av ett s.k. premiereservsystem – en tanke som också framskymtar i årets finansplan. Ytterligare en fördel med detta är att hela systemet eller delar därav då på sikt skulle kunna överföras till privatägda eller ömsesidiga försäkringsbolag, vilket bl.a. möjliggör en mer decentraliserad fondförvaltning.

Rent allmänt är det en fördel med ökad avgiftsfinansiering av offentliga tjänster att privata alternativ kan släppas in gradvis, ursprungligen som ett komplement till de offentliga tjänsterna, men att de under hand som erfarenheter vinnas kan få konkurrera med och så småningom eventuellt ersätta de offentliga tjänsterna. En privatisering har nämligen den fördelen över andra metoder för förnyelse av den offentliga sektorn att den i ett slag löser alla de tre ovan nämnda problemen med den offentliga sektorns kostnader.

Privatisering och konkurrens bör kunna innebära en snabbare produktutveckling och väsentliga effektivitetshöjningar i produktionen av de tjänster som nu under monopol erbjuds av den offentliga sektorn. Men även om den mot förmodan inte alls skulle förbättra produktionseffektiviteten, vore den inbesparing av reala resurser som hänför sig till en minskning av skattekilarna ändå i många fall så stor att en privatisering är befogad.

*Aktuariiskt
ATP-system . . .*

. . . sänker skattetrycket

*Privatisering löser
många problem!*

Produktivitet och tillväxt

Långsam produktivitetstillväxt

Ett av de mest framträdande dragen i den svenska ekonomins utveckling under 1980-talet är en jämfört med de närmast föregående decennierna mycket långsam tillväxt av produktiviteten i näringslivet. Den svenska utvecklingen är inte unik i ett internationellt perspektiv, men Sverige hör till de länder som har haft den lägsta produktivitetstillväxten efter 1973. Den långsamma produktivitetstillväxten är också en av de viktigaste orsakerna bakom realinkomsternas långsamma ökning i Sverige under senare år, och därmed bakom mycket av våra problem i lönebildningen. Vi behandlar därför orsakerna till denna låga tillväxt i *kapitel 8* av rapporten.

Långsam tillväxt kan bero på faktorer som låga investeringar och långsam takt i den tekniska utvecklingen. Men det kan också vara en effekt av skatter, regleringar och bristande konkurrens på varu- och faktormarknaderna. Sådana förhållanden tenderar att försvaga sambandet mellan produktivitet och lönsamhet i företagen. Det betyder att det, sett från det enskilda företags synpunkt, kan vara lättare att öka lönsamheten genom åtgärder som etablerar och befäster en monopolliknande ställning på en marknad än genom åtgärder som leder till ökad produktivitet.

För svagt samband med lönsamheten

Enligt vår bedömning har 1980-talets produktivetsproblem i den svenska ekonomin till en betydande del sin grund just i att sambandet mellan lönsamhetsökningar och produktivetsökningar blivit alltför svagt. Detta gäller främst den del av ekonomin som är skyddad från utländsk konkurrens. Mot denna bakgrund måste ett ekonomisk-politiskt program för ökad produktivitet innebära ett brett spektrum av åtgärder som undanröjer konkurrensbegränsningar på olika marknader och snedvridningar i prisbildningen. Men det kan också vara åtgärder som undanröjer olika hinder för ökad produktivitet *inom* de enskilda företagen.

Undanröj konkurrensbegränsningar!

Hinder i företagen:

Sådana hinder kan vara av många olika slag. Konjunkturrådet har i samverkan med den statliga produktivetsdelegationen genomfört en mindre enkätundersökning i syfte att kartlägga förekomsten och betydelsen av sådana hinder för ökad produktivitet. Resultaten av enkäten redovisas i *kapitel 9*.

– Sjukfrånvaron

Bland den mängd synpunkter och observationer som kom fram i enkätsvaren fanns det några återkommande teman. Ett rörde sjukfrånvaron. I företag med betydande inslag av lagarbete var det

– *Omplaceringar*

– *Regleringar och
normer*

*Låga förändringskrav i
S-sektorn*

*Långsiktiga spelregler
behövs!*

*Tillväxt och struktur-
omvandling*

korttidsfrånvaron som framstod som det stora hindret mot ökad produktivitet, medan det var långtidsfrånvaron som betraktades som ett problem i företag där långsiktig kompetensuppbyggnad tillmäts stor betydelse. Ett annat tema rörde svårigheterna att omplacera personal. Många vill utbilda sig och ”gå på kurs”, men inte alla accepterar att därefter ta på sig svårare arbetsuppgifter, och få vill ta på sig chefsansvar. I speciellt det byggföretag som ingick i undersökningen betraktades gällande regleringar och normer som betydande hinder för ökad produktivitet.

Ett väsentligt resultat var att attityder och incitament till produktivetsförbättringar skilde sig kraftigt mellan de två utlandskonkurrerande företagen och de företag och förvaltningar i enkäten som i allt väsentligt är skyddade från utlandskonkurrens. Förändringskraven förefaller vara väsentligt mycket lägre i den skyddade sektorn, i och med att kostnadsökningar kan vältras över på kunder och skattebetalare. Detta leder i sin tur till förhållandevis låga ambitioner i produktivetsarbetet.

Ytterligare en genomgående synpunkt från den offentliga sektorn är att avståndet är för kort mellan politiken och den löpande verksamheten. Cheferna anger här att politikerna ofta – ibland under medias tryck – går in och ändrar förutsättningarna för verksamheten på ett sätt som skapar stora problem för produktiviteten. För att få incitament och möjlighet till ett långsiktigt produktivetsarbete behöver cheferna i den skyddade sektorn uppenbarligen ett hårdare konkurrenstryck och mer långsiktiga spelregler för verksamhetens bedrivande.

I det korta perspektivet är ökad produktivitet ett sätt att sänka kostnaderna och öka ekonomins internationella konkurrensförmåga. Men på längre sikt är ökad produktivitet främst ett medel att öka tillväxten i ekonomin. Bortom den akuta krispolitiken finns det skäl att uppmärksamma de långsiktiga effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder som vidtas för att komma tillrätta med balansproblemen. Konjunkturrådet har därför, med hjälp av en numerisk modell, beräknat utvecklingen av den svenska ekonomins potentiella tillväxt under perioden fram till år 2000. Vi har särskilt intresserat oss för hur ökad produktivitet i den skyddade resp. konkurrensutsatta sektorn påverkar strukturomvandlingen i ekonomin. Resultaten av beräkningarna redovisas i det avslutande *kapitel 10*.

Eftersom S-sektorn omfattar en betydligt större del av ekonomin

än K-sektorn kommer ökad produktivitetstillväxt i den förra sektorn att leda till en högre BNP-tillväxt än samma ökning i den senare. Ökad produktivitet i K-sektorn är visserligen av vital betydelse med hänsyn till de akuta balansproblemen, men det är produktivitetstillväxten i S-sektorn som måste stå i centrum för en tillväxtorienterad ekonomisk politik.

Låt politiken handla om mål – inte medel!

De förslag i den ekonomiska politiken som vi här har sammanfattat har det gemensamt att de bygger på den grundsyn på ekonomin som diskuterades inledningsvis: effektivt resursutnyttjande genom väl fungerande marknader och samhällsekonomisk balans genom en normbaserad ekonomisk-politisk regim inriktad på prisstabilisering. Denna grundsyn förefaller nu vara accepterad över ett brett politiskt spektrum, och den förekommer tydligt i tankegångar och ambitioner – om än inte alltid i handling – i årets finansplan. Därmed menar vi att ett avgörande första steg har tagits mot en varaktig lösning av Sveriges ekonomiska problem.

Den nya synen på den ekonomiska politiken innebär naturligtvis ett avgörande uppbrott från gamla doktriner om fördelarna med en interventionistisk och reglerande uppläggning av politiken. En återgång till en sådan politik skulle emellertid placera Sverige som ett isolerat och stagnerande höginflationsland i Europas utmarker under resten av 1990-talet.

Det är i detta sammanhang viktigt att skilja på mål och medel. Den nya politiken innebär inte att vi ger upp viktiga *mål* för våra ekonomiska strävanden. Tvärtom innebär den att vi avstår från att ständigt skapa nya egna problem som hindrar oss från att ta itu med för människornas välfärd väsentligare frågor.

Med en förbättrad resursanvändning och ökad tillväxt får vi bättre möjligheter att tillgodose individuella och kollektiva önskemål om t.ex. trygghet, vård och miljö utan att därför behöva göra avkall på t.ex. möjligheterna till resor, utbildning och kultur. Resultaten av den nya politiken skapar också möjligheter till väsentliga förbättringar för de sämst ställda grupperna. Mycken politisk energi kan frigöras för att bearbeta sådana målprioriteringar när vi väl slipper en prestige bunden och destruktiv politisk fixering vid förlegade och ineffektiva medel i den ekonomiska politiken.

2 Det ekonomiska läget

*Tydlig internationell
konjunkturavmattning*

Avmattningen i den internationella konjunkturen är nu mycket påtaglig, och den svenska konjunkturkurvan lutar mycket brant nedåt. Tecknen på nedgång blev helt tydliga efter sommaren, samtidigt med den irakiska invasionen av Kuwait. Man kan emellertid inte påstå att Saddam Hussein har orsakat konjunkturedgången. Däremot kan krisen i Persiska viken bidra till att fördjupa den nedgång som skulle ha kommit under alla omständigheter.

*Slutet på långvarigt
uppsving*

Den konjunkturedgång som vi nu är på väg in i sätter punkt för ett av efterkrigstidens längsta konjunkturuppsving, som tog sin början 1982. Utvecklingen sedan dess av industriproduktionen i fyra stora industriländer illustreras i figur 2.1. Efter en dämpning i tillväxten 1985 och 1986, bidrog kraftigt fallande oljepriser och en förhållandevis expansiv penningpolitik till att uppsvinget fick förnyad fart 1987. Det stora börsraset i slutet av 1987 motverkades av en ytterligare lättnad i penningpolitiken. Därmed kom också 1988 att bli ett år med fortsatt expansiv utveckling i världsekonomin.

Stigande inflation och räntor

*Ökning i inflations-
takten*

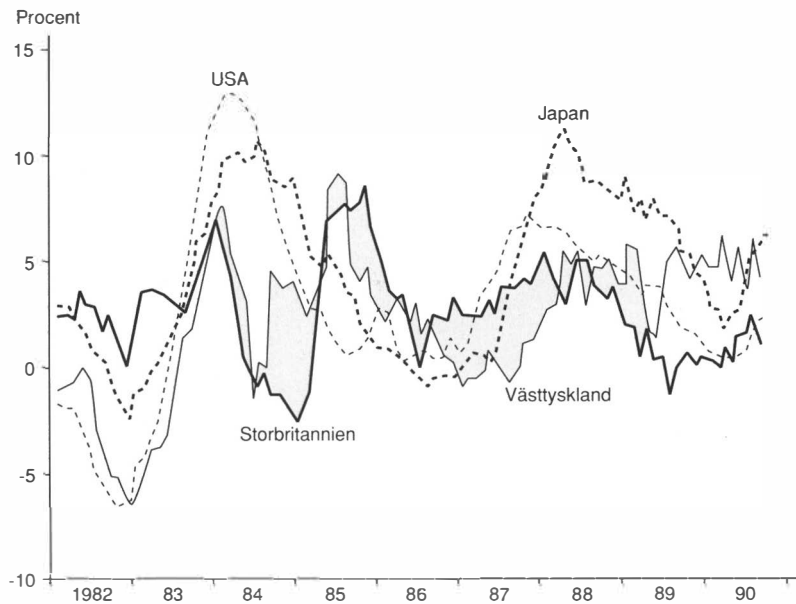
Expansionen ackompanjerades av en fortgående stegring i inflationstakten i de stora industriländerna, vilket illustreras i figur 2.2. Detta tvingade till sist fram en omläggning av penningpolitiken i USA, där det skedde en påtaglig skärpning hösten 1988. Den dämpning i tillväxten som följde redan under våren 1989, betraktades inledningsvis som en stor triumf för den amerikanska penningpolitiken. Förhoppningarna steg därmed om att det skulle vara möjligt för den amerikanska centralbanken att åstadkomma en dämpning av inflationen utan att den amerikanska ekonomin skulle behöva gå in i en recession. En rejäl dämpning av tillväxten skulle kanske visa sig vara tillräcklig för att åstadkomma den eftersträvsvärda sänkningen av inflationstakten. Det är detta förväntade

*Penningpolitisk
åtstramning*

Mjuklandning?

Figur 2.1

Industriproduktion i fyra stora industriländer 1982–1990, 12-månaders procentuell förändring, 3 månaders glidande medeltal.



Figur 2.2

Konsumentpriser i fyra stora industriländer 1982–1990, 12-månaders procentuell förändring, 3 månaders glidande medeltal.



Källa: Handelsbanken.

förlopp som brukar karaktäriseras som en mjuklandning för den amerikanska konjunkturen.

Recessionrisk i USA

Som framgår av figurerna har emellertid inflationstakten i USA envist legat kvar på en hög nivå samtidigt som den amerikanska konjunkturen blivit allt svagare. Den höga inflationstakten har hållit tillbaka lättnaderna i penningpolitiken. Därmed har risken för en recession i USA kommit att te sig allt större. Krisen i Persiska viken, med kraftigt höjda oljepriser som följd, har påtagligt ökat denna risk.

Icke-ackommoda- tion . . .

. . .gör att oljekrisen blir åtstramande

Erfarenheterna från de tidigare oljeshockerna 1973 och 1979–80 har lett fram till en bred enighet om att prisstegringen och den inflationsimpuls denna ger upphov till inte skall ackommoderas av ökningarna i penningmängden. Detta innebär i praktiken att oljeprisuppgången höjer de korta räntorna i förhållande till vad de annars skulle ha varit. Detta bidrar till att oljekrisen verkar åtstramande på världsekonomin. För den amerikanska ekonomin kommer som vi sett denna åtstramning i ett mycket känsligt konjunkturläge, där man annars i varje fall inom det närmaste halvåret kunde ha räknat med en påtaglig lättnad i penningpolitiken. Federal Reserve har i stället tvingats att föra en mycket försiktig politik. Därmed kommer med största säkerhet den amerikanska ekonomin att gå in i en recession, som kan sträcka sig i varje fall över första halvåret 1991.

Uppgång i nominalrän- tor och . . .

. . . i realräntor

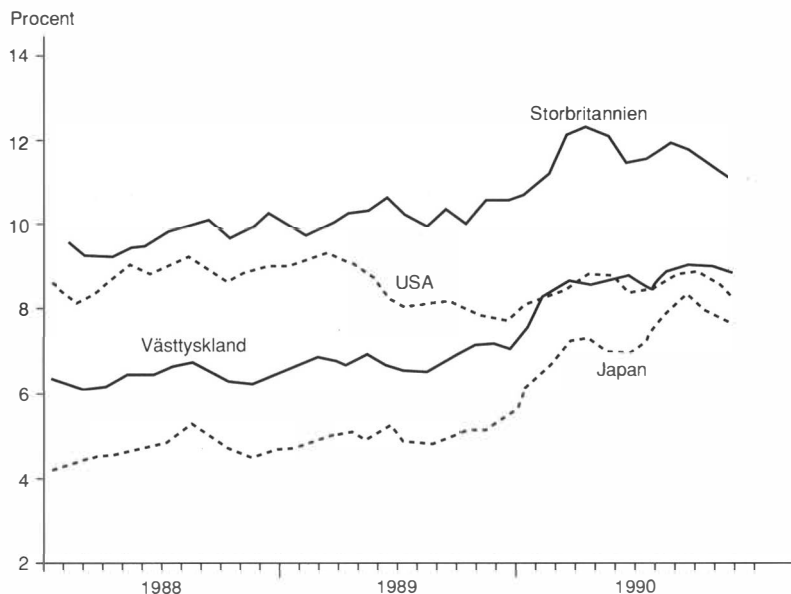
Ett annat skäl till att den internationella konjunkturdämpningen blivit starkare än vad som tidigare förutsågs är den markanta uppgång i de långa räntorna som ägde rum i början av 1990, och som illustreras av figur 2.3. Denna uppgång skedde utan någon motsvarande förändring i inflationstakten, vilket innebär att det var fråga om en uppgång i de observerade realräntorna. Efter att dessa för de flesta industriländer under en stor del av 1980-talet legat kring den historiskt sett mycket höga nivån 5 procent, steg den i början av året till 6 procent.

Minskat tyskt finansiellt sparande

Uppgången i räntenivån kan tolkas som framdriven av en uppgång i inflationsförväntningarna. Mera troligt är dock att uppgången speglar den förskjutning i sparbalansen, som den tyska återföreningen kan förväntas ge upphov till. De stora investeringar som detta drar med sig kan väntas reducera det tyska finansiella sparandet utan att någon motsvarande uppgång i sparandet sker spontant någon annanstans. För att åstadkomma balans mellan sparande och investeringar kan därför en högre realräntenivå komma att behö-

Figur 2.3

Obligationsräntor i fyra stora industriländer 1988–1990, procent.



Källa: Handelsbanken.

vas. Det är därför troligt att den höga realräntenivån i industriländerna kommer att bestå under lång tid framöver.

Splittrad konjunkturbild

Synkroniserade utvecklingen nu bruten

Som framgår av figur 2.1 har konjunkturörelsen under 1980-talet varit relativt synkroniserad mellan de stora industriländerna. Under lång tid har övriga länder följt efter utvecklingen i den amerikanska ekonomin, som har varit motorn i 1980-talets långa uppgång. Detta mönster har nu brutits och konjunkturbilden är väsentligt mera splittrad än vid exempelvis dämpningen 1985–86. För närvarande är konjunkturdämpningen påtaglig i USA och Storbritannien medan konjunkturen fortfarande är stark i Tyskland och på den europeiska kontinenten. I Japan sker dämpningen på en mycket hög nivå. I såväl USA som Japan är det i första hand den inhemska delen av ekonomin som dämpas eller går ned, medan exportindustrin uppvisar en relativt hygglig utveckling. Bakgrunden till den utvecklingen är deprecieringen av yenen och dollarn gentemot de europeiska valutorna.

Vändning i USA under slutet av 1991

Den vändning i den amerikanska konjunkturen som man kan förutse skall inträffa under andra halvåret 1991 har också sin grund i en förbättrad konkurrenskraft för amerikansk industri. Denna leder in den amerikanska ekonomin på en bana av exportledd tillväxt. Detta innebär att USA inte kan förväntas ge någon draghjälp till världen i övrigt vad gäller ekonomisk tillväxt.

Tyskland är lokomotivet

Rollen som lokomotiv för världsekonomin måste istället spelas av Tyskland. För att Tyskland och den europeiska kontinenten skall kunna spela denna roll krävs att tillväxten där är hemmamarknadsbaserad. Detta är också fallet för närvarande. Den inhemska tillväxten har drivits av en stark investeringskonjunktur som kan föras tillbaka på bland annat EG:s 1992-projekt och de förväntningar detta har väckt. Till detta kommer den expansiva effekten av den tyska återföreningen. Denna driver på såväl den privata konsumtionen som investeringarna i Tyskland.

Mycket stram tysk penningpolitik

Den inflationsoro som man på många håll har haft i anslutning till den tyska återföreningen har hittills visat sig obefogad. Genom en mycket stram penningpolitik från Bundesbanks sida har det varit möjligt att hålla tillbaka inflationsutvecklingen i Tyskland. Den uppgång i inflationen till drygt 2,5 procent som västra Tyskland har haft kan i sin helhet hänföras till uppgången i oljepriserna. I takt med att kapacitetsutnyttjandet i den västra delen av Tyskland fortsätter att stiga kan man förvänta sig att penningpolitiken kommer att skärpas med ytterligare ökningar i de tyska korträntorna som följd. Därmed kommer också tillväxten i Tyskland och det övriga EG-området att dämpas 1991 och 1992.

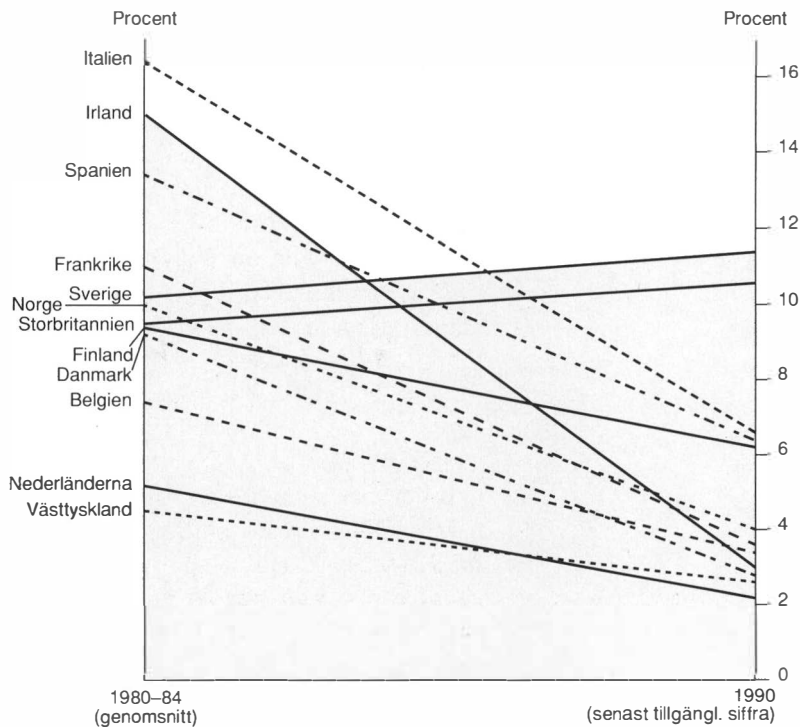
Framgångsrik inflationsbekämpning i ERM

Den relativa styrkan i de kontinentala europeiska ekonomierna illustreras av figur 2.4. Där framgår att inflationsbekämpningen i de ERM-anslutna EG-länderna varit mycket framgångsrik under 1980-talet, samt att den förväntade tillväxttakten 1991 är relativt hög i de flesta länderna. Däremot är bilden mycket splittrad vad gäller bytesbalanssituationen. Detta understryker att många av EG-länderna inte har Tysklands goda förutsättningar att genomföra en hemmamarknadsledd tillväxt.

Prognosen för industriländerna sammanfattas i tabell 2.1. Sammanfattningsvis dämpas konjunkturen påtagligt, men av de stora länderna är det endast USA och Storbritannien som ligger nära nolltillväxt. För övriga länder kan vi trots dämpningen räkna med en tillväxt som efter omständigheterna får anses som hygglig.

Figur 2.4

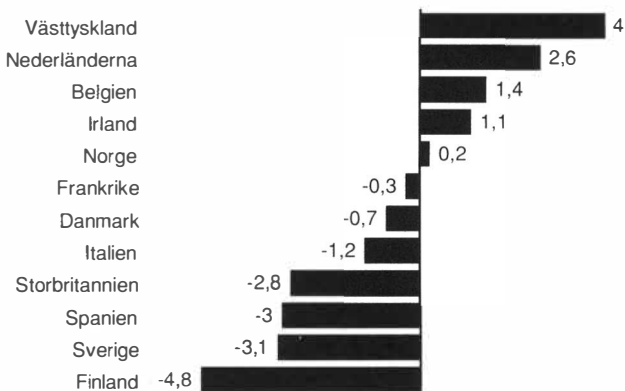
Inflation, tillväxt och bytesbalans i europeiska ekonomier 1980–1990.



BNP-tillväxt 1990 i procent (prognos)



Bytesbalans i procent av BNP 1990 (prognos)



Källa: Handelsbanken.

Tabell 2.1
Industriländernas ekonomi 1991–1992.

	BNP-tillväxt (procentuell förändring)		Inflationstakt (BNP-deflator, procent)	
	1991	1992	1991	1992
USA	0,2	1,5	4,5	4,0
Kanada	0,5	2,0	4,5	3,5
Japan	3,5	4,0	2,0	2,0
Tyskland	3,5	2,5	4,5	4,0
Frankrike	2,0	2,5	3,5	3,0
Italien	2,0	2,5	7,0	6,0
Storbritannien	0,5	1,5	6,5	5,0
G 7	1,5	2,0	4,5	4,0

Källa: Egen bedömning.

Ljust scenario med risker

Vi har i 1989 och 1990 års rapporter från Konjunkturrådet pekat på de grundläggande förändringar i industriländernas ekonomiska politik som skett under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Dessa har bidragit till att 1980-talets ekonomiska utveckling blivit väsentligt mera gynnsam än 1970-talets. Vi har också bedömt att dessa förändringar blir bestående under 1990-talet och att förutsättningarna bland annat av detta skäl är goda för att också 1990-talet blir ett ljust decennium för världsekonomin. Att industriländerna är på väg in i en lågkonjunktur med en recession i varje fall för den amerikanska ekonomin ändrar inte denna bedömning. Efter en konjunkturuppgång som med större eller mindre styrka varat under inemot åtta år är en avmattning eller till och med en recession inget som i och för sig bör ge anledning till några större bekymmer.

Detta betyder inte att situationen är utan risker. En risk som har präglat utvecklingen på de finansiella marknaderna ända sedan Saddam Husseins invasion av Kuwait är att det utbryter ett öppet krig i området kring Persiska viken. Vilka ekonomiska konsekvenser detta skulle få är mycket svårförutsägbart redan av det skälet att det politiska och militära förloppet efter ett krigsutbrott inte låter sig förutses. Helt klart är dock att man då kan förvänta sig nya kraftiga oljeprishöjningar. Beroende på hur politiken utformas i övrigt kan detta bli startpunkten på ett nytt rejält uppsving för inflationen i industriländerna. Bekämpas krigsinflationen med en stram penningpolitik är risken istället stor för en recession som blir väsentligt mera djupgående än den som anges i tabell 2.1.

1990-talet ett ljust decennium för världsekonomin

Krig i Persiska viken?

*Hur stark blir kreditå-
stramningen?*

En annan risk, som många pekar på, är att den kreditkontraktion som är en naturlig del av konjunkturavmattningen blir alldeles för stark så att den genom den åtstramning den skapar hotar det finansiella systemet och drar med sig världsekonomin i en djup recession.

Sverige har gått egen väg

*Industriländernas hu-
vudstrategier:*

- *Ikke-ackommode-
rande penningpolitik*
- *Ökad marknads-
mässighet*

Industriländernas ekonomiska politik har sedan mitten av 1970-talet präglats av två huvudlinjer.

- En icke-ackommoderande penningpolitik, som till sist har drivit ned inflationstakten från tvåsiffriga tal till dagens låga nivåer.
- En ökad marknadsmässighet med avregleringar, minskad skatteprogressivitet, sänkt skatt och en minskad roll för den offentliga sektorn.

*Sveriges huvudstrate-
gier:*

- *Snabb expansion av
offentlig sektor*
- *Aggressiv devalve-
ringspolitik*

Sverige har hittills ställt sig helt vid sidan av den första huvudlinjen, medan vi i begränsad utsträckning börjat följa den andra linjen.

Sverige har under denna period istället haft två egna huvudstrategier, genom vilka vi i andra viktiga avseenden ställt oss vid sidan av den internationella utvecklingen. Under större delen av 1970-talet var den dominerande ekonomisk-politiska strategin en extremt snabb expansion i den offentliga sektorn. När denna politik vid slutet av 1970-talet inte kunde drivas vidare, har den dominerande strategin varit en mycket aggressiv devalveringspolitik. Denna inleddes redan under 1970-talet och drevs en tid parallellt med expansionen i den offentliga sektorn.

*Högre pris- och löne-
ökningstakt*

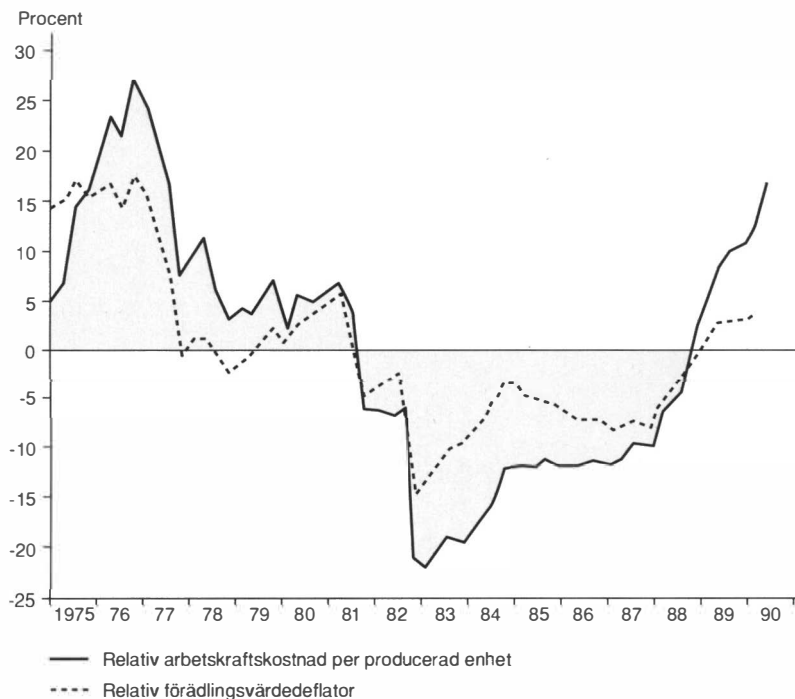
Ett resultat av att Sverige ställt sig vid sidan av den internationella inflationsbekämpningen är naturligt nog att Sverige har en väsentligt mycket högre takt i pris- och löneökningarna än omvärlden. Under 1980-talet har sålunda de svenska löneökningarna genomsnittligt varit 2 procent högre per år än genomsnittet för våra fjorton viktigaste konkurrentländer.

Nu provas växelkurspolitiken

Efter den senaste devalveringen 1982 har regeringen bundit sig allt hårdare för en fast växelkurspolitik. En sådan politik är naturligtvis

Figur 2.5

**Real effektiv växelkurs
1975–1990, procentu-
ella avvikelser från me-
delvärdet 1975–1990.**



Anm: Beräkningarna baseras på data för tillverkningsindustrin.

Källor: SCB och egna beräkningar.

*Devalveringarna 1981
och 1982 gav utrymme*

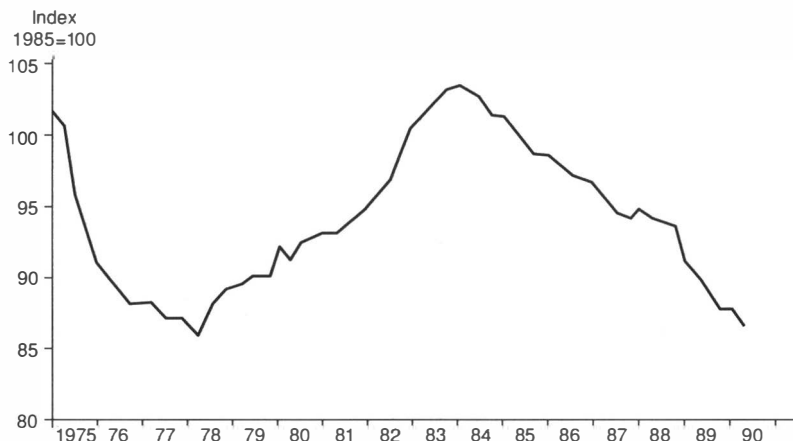
på sikt inte förenlig med att Sverige år efter år har en högre pris- och kostnadsutveckling än i omvärlden. Skälet till att de varit möjligt att upprätthålla en sådan utveckling under hela 1980-talet är att devalveringarna 1981 och 1982 var så stora att de skapade ett utrymme för en långvarig svensk inflationsdifferens i förhållande till omvärlden.

Detta utrymme har nu tagits i anspråk, samtidigt som den internationella konjunkturen mattas. Den reala växelkursen är liksom vinstnivån i företagen tillbaka på de nivåer som vi hade före de stora devalveringarna. Samtidigt fortsätter de svenska lönekostnaderna att öka väsentligt snabbare än i omvärlden.

Situationen illustreras av figurerna 2.5 och 2.6. Figur 2.5 anger två olika mått för Sveriges reala effektiva växelkurs. Det ena måttet sammanfaller med Sveriges relativa lönekostnad per produce-

Figur 2.6

Relativa priser/relativa löner 1975–1990, index 1985=100.



Källor: SCB och egna beräkningar.

Kraftig uppgång i real effektiv växelkurs

Relativa vinstmarginalen tillbaka på 1977 års låga nivå

Lyfta upp vinsterna samtidigt som växelkursen är fast

rad enhet i gemensam valuta. Det andra måttet anger den svenska relativa prisutvecklingen i gemensam valuta. Enligt båda måtten har det sedan bottenpunkten 1983 skett en kraftig uppgång i den reala effektiva växelkursen. Kraftigast har dock det kostnadsrelaterade måttet ökat. Kvoten mellan dessa båda mått kan tolkas som ett mått på utvecklingen av den relativa vinstmarginalen i svenskt näringsliv, figur 2.6. Det framgår att devalveringspolitiken lyft den svenska relativa vinstnivån från bottenpunkten 1978 till en topp 1984. Därefter har den relativa vinstmarginalen återigen sjunkit tillbaka till 1977 års nivå. En hygglig utveckling i svenskt näringsliv förutsätter sannolikt en relativ vinstnivå som ligger på samma nivå som i början av 1970-talet eller vid åren 1983 till 1985. Den senare nivån nåddes efter 1970-talets stora vinstsvacka genom en serie devalveringar om sammanlagt 32 procent gentemot korgen.

Den uppgift vi nu står inför är att stoppa vinstfallet och åter lyfta upp vinsterna till den angivna normalnivån vid en fast växelkurspolitik. Uppenbarligen kommer detta att ställa stora krav på anpassningsförmågan i den svenska ekonomin liksom på trovärdigheten i den fasta växelkurspolitiken.

Det står helt klart att Sverige nu är inne i en utveckling då den fasta växelkurspolitiken för första gången sedan 1982 kommer att sättas på rejäla prov.

Det korta perspektivet

*Akut konflikt mellan
inflationsutveckling
och penningpolitik*

Höga räntor

Investeringsfall

*Högre sparkvot för
hushållen*

*Viss fortsatt offentlig
konsumtionstillväxt*

Mindre nedgång i BNP

I det kortare perspektivet innebär den fasta växelkurspolitiken att konflikten mellan den svenska inflationsutvecklingen och de penningpolitiska målsättningarna nu blir akut. Den fasta växelkurspolitiken spelar nu en liknande roll som en strikt monetaristisk politik tidigare har spelat i de större industriländerna. Det innebär att vi går in i ett skede då företagen pressas av sjunkande vinster och höga räntor. De höga räntorna verkar också dämpande på hushållen. 1990 har utgjort en upptakt till den penningpolitiska åtstramningen, medan effekterna kommer att bli mer påtagliga i år. De fortsatta kostnadsökningarna kommer att strypa exportindustrin, samtidigt som sjunkande vinster och höga räntor bidrar till ett allmänt fall i investeringarna. Industriinvesteringarna kan sålunda väntas falla med 15–20 procent i år. Såväl bostadsinvesteringar som byggnadsinvesteringar kan också beräknas falla. Storleken på nedgången kan förväntas bli c:a 5 procent.

För hushållens del finns det en rad faktorer som nu bidrar till en högre sparkvot. Skattereformen, de höga räntorna, värdefallet på aktie- och fastighetsmarknaden samt den ökade osäkerheten om framtiden är några av dessa faktorer. Trots betydande avbränningsar kommer hushållens reala disponibla inkomster genom skatteomläggningens andra steg att öka påtagligt i år. Därmed kan man förvänta sig en viss ökning av den privata konsumtionen nästa år, trots att sparandet förväntas öka påtagligt.

När det gäller offentlig verksamhet, innebär det kommunala skattestoppet i kombination med betydande ekonomiska svårigheter för många landsting och primärkommuner en påtaglig broms för expansionen. Samtidigt innebär den kvalitetskris i den offentliga sektorn som analyserades i 1989 års rapport från Konjunkturrådet att många behov är eftersatta, varför det politiska trycket för ökad expansion är stort. I samma riktning verkar det lättare arbetsmarknadsläget, som innebär att många kommuner nu utan svårighet kan fylla vakanser som tidigare stått utlysta under en längre tid. Kontentan torde bli en viss fortsatt tillväxt i offentlig konsumtion.

Sammantaget kan man alltså i år förvänta sig ett positivt bidrag till tillväxten från konsumtionssidan, samtidigt som utrikeshandel och investeringar ger kraftiga negativa bidrag, vilket totalt skulle ge ett mindre fall i BNP i år. Detta skapar en svag efterfrågesituation

*Snabb uppgång i
arbetslösheten*

på arbetsmarknaden, som kommer att förvärras av betydande rationaliseringar och avskedanden i många företag. Man kan därför i år förvänta sig en relativt snabb uppgång i arbetslösheten. Mot slutet av året kan man räkna med en arbetslöshet på mellan 3,5 och 4 procent.

*Lång anpassnings-
period*

Hur lång blir anpassningsperioden?

Ser man längre fram är huvudfrågan om den penningpolitiska åtstramningen fortsätter eller ej. Om vi utgår från att regeringen står fast vid utfästelserna om en fast växelkurs står den svenska ekonomin inför en relativt lång anpassningsperiod under vilken inflation och inflationsförväntningar skall bringas i samklang med de penningpolitiska målsättningarna. Först när inflations- och kostnadsutveckling kommit ned till en nivå som är förenlig med den fasta växelkurpolitiken kan man förvänta sig en vändning i den svenska konjunkturen. En rimlig uppskattning kan vara att detta sker när kostnadsutveckling och inflation varaktigt har nedbringats till intervallet 2–4 procent. För Sveriges del finns under efterkrigstiden inga erfarenheter av en sådan desinflationsprocess. Däremot har en rad andra länder under 1980-talet genomgått en liknande utveckling och erfarenheten från dessa länder är att processen kan ta minst ett par tre år i anspråk.

Desinflationsprocess

*Inflationen under
5 procent 1992*

För Sveriges del skulle detta innebära att anpassningen vore genomförd tidigast 1993. 1992 skulle därmed bli ett år av fortsatt åtstramning och svag tillväxt. Medan kostnadsökningarna på grund av bland annat ökade skatter kommer att bli relativt höga också i år kan man för 1992 räkna med att lönekostnadsökningarna hamnar kring 5–6 procent, samtidigt som inflationstakten kan väntas komma under 5 procent. Detta innebär emellertid att företagets vinstsituation blir fortsatt pressad eller till och med ytterligare försämrad. Därmed blir export och investeringar fortsatt svaga. Fortsatt höga realräntor i kombination med stagnation i ekonomin kan därtill beräknas leda till en stillastående eller till och med sjunkande privat konsumtion detta år. Detta har varit ett typiskt inslag i den danska och norska anpassningsprocessen. Därmed kan man räkna med ett fall i BNP också 1992. En sammanfattning av prognosen för 1991 och 1992 ges i tabell 2.2.

Fall i BNP även 1992

Tabell 2.2

**Svensk ekonomi
1990–1992, procentu-
ella förändringar.**

	1990	1991	1992
Privat konsumtion	1,0	1,0	–0,5
Offentlig konsumtion	2,0	1,5	1,5
Bruttoinvesteringar	2,0	–6,0	–4,0
Export	1,0	1,5	3,0
Import	2,5	2,0	2,0
BNP	1,0	–0,5	–0,5
Handelsbalans, mdr. kr.	10	5	10
Bytesbalans, mdr. kr.	–40	–50	–60
Inflation (KPI), procent	11,5	9,5	5,5

Källa: Egen bedömning.

*Svårprognosticerad ut-
veckling*

Svensk ekonomi står sålunda inför en anpassning av en typ som vi inte varit med om tidigare under efterkrigstiden. Eftersom det förlopp som vi sannolikt har framför oss ligger utanför tidigare svenska erfarenheter blir utvecklingen mycket svårprognosticerad. Den skisserade utvecklingen i tabell 2.2 får därmed ses som ett tänkbart förlopp längs den huvudriktning för ekonomin som skisserats här. Som redan angivits bygger prognosen i hög grad på erfarenheter från andra länder som gått igenom en motsvarande anpassningsprocess.

*Fler inslag av mark-
nadsmässighet*

Till bilden hör också att anpassningen av skatter och regelsystem i mera marknadsekonomisk riktning har påbörjats. Den stora skattereformen är den viktigaste av dessa. I ett längre perspektiv kan man räkna med att de positiva effekterna av dessa reformer liksom av anpassningen till EG:s regelverk blir betydande. Under de närmaste åren kan man dock – om regeringen håller fast vid växelkurspolitiken – förvänta sig att det blir desinflationsprocessen som blir det dominerande inslaget i den svenska ekonomiska utvecklingen. Omfattningen av de strukturella åtgärderna avgör hur snabbt efter 1992 som Sverige kan ta sig ur lågkonjunkturen, och hur väl Sverige under andra hälften av 1990-talet kan hävda sig i det nya Europa.

3 Att bryta kostnadstrenden

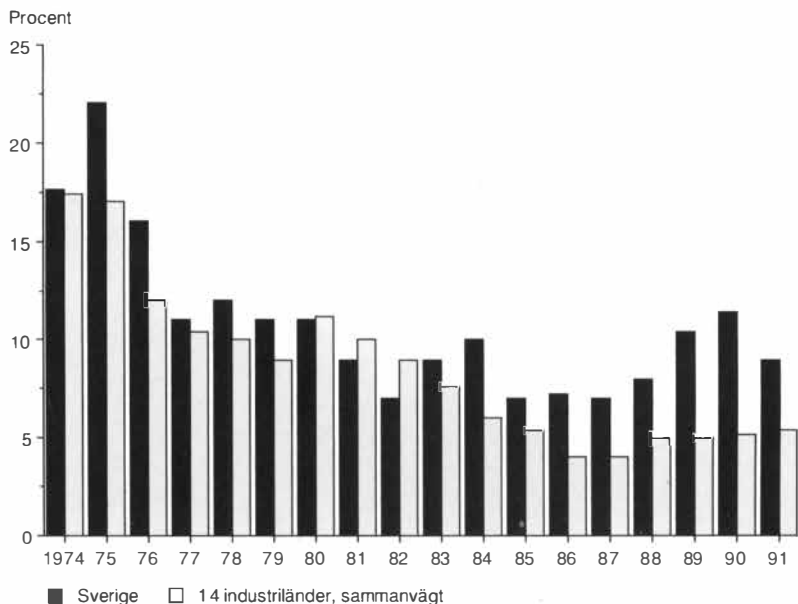
*Full fart in i kostnads-
krisen*

*Fast krona kräver an-
passning av lönekost-
nadsökningarna*

Sverige är nu återigen med full fart på väg in i en kostnadskris. Lönebildningen framstår därmed som ett av de bestående stora problemen i den svenska ekonomin. Av figur 3.1 framgår att de svenska löneökningarna under hela 1980-talet legat c:a 2 procent över omvärldens, vilket naturligtvis är oförenligt med en fast växelkurs.

Tidigare har det varit växelkursen som fått ge vika när konflikten blivit akut. Nu har regeringen emellertid bundit upp sig vid att hålla kronan fast. Det innebär att vi står inför en anpassning av lönekostnadsökningarna till omvärldens nivå. Som framgick av kapitel 2 kan man inte räkna med en återhämtning av svensk ekonomi förrän löneökningarna kommit ned till 3–4 procent i ökningstakt. Under

Figur 3.1
**Lönekostnadsökningar
per timme i industrin i
Sverige och OECD
1974–1991, procent i
respektive lands valuta.**



Anm: Prognos för 1990 och 1991.

Källor: OECD och Handelsbanken.

*Snabb anpassning
möjlig?*

denna anpassningsperiod måste man räkna med hög arbetslöshet. En uppgift för den ekonomiska politiken är att se till att denna nedväxling sker så snabbt som möjligt. Huvudfrågan i detta kapitel är att undersöka vilka möjligheter som finns när det gäller att åstadkomma ett snabbt anpassningsförlopp.

Forskningen...

Det finns en mycket omfattande forskning och debatt kring löneökningarnas bestämningsfaktorer. Rader av studier har kunnat bekräfta att inflationsförväntningar och arbetsmarknadsläge spelar en central roll. Kopplingen mellan skattepolitik och löneinflation samt förhandlingsformernas betydelse är andra frågor som stått i centrum för den svenska debatten. När det gäller regeringens handlingsmöjligheter finns det vidare en omfattande diskussion kring inkomstpolicens möjligheter och statens arbetsgivarroll.

*...tyder på att Sverige
är i den bästa av alla
världar?*

Vi skall här koncentrera diskussionen till två av de nämnda områdena: förhandlingsformerna och arbetsmarknadsläget. Forskningens bidrag på dessa områden vad gäller svensk lönebildning kan paradoxalt nog förefalla att ge underlag för slutsatsen att vi i Sverige lever i den bästa av alla världar. Detta tycks också ha blivit en utgångspunkt för uppläggningsen av den ekonomiska politiken på löneområdet. Närmare bestämt är det följande två uppfattningar som verkar stå i centrum för regeringens uppläggning av politiken på detta område.

Centrala förhandlingar

– Centrala förhandlingar av svensk modell skapar bättre förutsättningar för lönebildningen än de mer decentraliserade modeller man har i många andra länder.

Flexibla reallöner

– De svenska reallönerna är jämförelsevis flexibla i den meningen att de anpassar sig snabbare än i andra länder till en uppgång i arbetslösheten. En följd av detta påstående är att en kostnadsanpassning i Sverige kan åstadkommas vid lägre arbetslöshet än i andra länder.

LU-hypotesen

Dessa båda uppfattningar har under de senaste åren framförts av flera forskare. De har också spelat en stor roll i den senaste långtidsutredningens (LU)¹ analys av arbetsmarknaden och kostnadsutvecklingen. För enkelhetens skull kommer vi fortsättningsvis att ge de båda uppfattningarna benämningen LU-hypotesen.

Vi kan omedelbart konstatera att LU-hypotesen knappast kan vara förenlig med föreställningen att lönebildningen i Sverige är ett stort problem. Slutsatsen, som också långtidsutredningen har dra-

Rehnbergkommissionen

git, är att kostnadsproblemen kommer att lösa sig själva om bara parterna kan bringas att genomföra centrala förhandlingar. Denna föreställning verkar också ha varit vägledande för finansdepartementet när man tillsatt Rehnbergkommissionen, med vars hjälp man hoppas kunna återskapa de centrala förhandlingarna på arbetsmarknaden.

Underskattade anpassningsproblem

Risken är enligt vår mening mycket stor att man med utgångspunkt i LU-hypotesen underskattar de anpassningsproblem som den svenska lönebildningen står inför, och att den ekonomiska politiken blir missriktad genom sin fokusering på förhandlingsformerna. Vår slutsats i detta kapitel är därför att LU-hypotesen inte kan ligga till grund för den ekonomiska politiken. I stället måste mer effektiva ekonomisk-politiska strategier sökas.

Centrala förhandlingar i teorin . . .

Arbetsgivarna introducerade centrala förhandlingar . . .

De centraliserade och samordnade förhandlingarna på SAF-LO-sidan drevs ursprungligen igenom av arbetsgivarsidan, som en metod att hålla tillbaka löneökningarna. LO motsatte sig till att börja med denna förhandlingsmodell, men fann snart att den var väl förenlig med LO:s lönepolitik, framför allt vad avser den solidariska lönepolitiken. I själva verket kom de centrala och samordnade förhandlingarna av båda sidor att betraktas som en hörnsten i den svenska modellen. När nu den centraliserade förhandlingsmodellen befinner sig i upplösning är det återigen arbetsgivarsidan som driver på.

. . . och avvecklar dem

Den senaste tidens debatt kring förhandlingsformerna på arbetsmarknaden har kunnat hämta näring i en relativt omfattande forskning kring olika förhandlingsmodeller som vuxit fram under de senaste åren.

Centralisering . . .

Flera empiriska studier har gjorts, där man studerat sambandet mellan graden av centralisering i löneförhandlingarna å ena sidan och ekonomins utveckling å den andra sidan. I dessa studier jämförs ofta länder med olika grad av centralisering av löneförhandlingarna i syfte att söka ett samband med ekonomins utveckling i övrigt. En aktuell undersökning av denna typ är Richard Jackmans, där ett antal västeuropeiska länder har delats in i grupper med avseende på graden av centralisering i förhandlingarna. Några av resultaten sammanfattas i tabell 3.1.

Tabell 3.1

**Förhandlingsform och
ekonomisk utveckling i
olika europeiska länder
1960–1987.**

	Arbetslöshet (procent i genomsnitt per år)				Inflation (procent i genomsnitt per år)				Tillväxt (Real BNP per sysselsatt, genomsnittlig procentuell förändring per år)			
	60–67	68–73	74–79	80–87	60–67	68–73	74–79	80–87	60–68	68–73	73–79	79–87
<i>Centraliserade</i>												
Danmark												
Finland												
Norge	1,6	1,7	3,0	4,4	4,9	7,1	9,5	7,0	3,9	4,1	1,7	1,6
Sverige												
Österrike												
<i>Delvis centraliserade</i>												
Belgien												
Nederländerna	1,2	1,8	4,8	10,1	3,8	6,5	6,8	3,6	4,0	4,3	2,5	1,5
Västtyskland												
<i>Decentraliserade</i>												
Frankrike												
Irland												
Italien	2,5	2,9	4,8	10,2	4,6	7,9	13,3	9,4	4,6	4,5	2,3	2,1
Schweiz												
Spanien												
Storbritannien												

Källa: Jackman, 1990.

... ger bättre ekono-
misk utveckling?

Metodologiskt tvek-
samt

Undersökningen bekräftar en bild som givits från en rad andra undersökningar, nämligen att arbetslösheten är relativt låg i länder som har centraliserade löneförhandlingar, samtidigt som priset i form av högre inflation och lägre tillväxt ter sig relativt måttligt. Jackmans, liksom många andra forskares, slutsats är att centraliserade förhandlingar är att föredra framför mera decentraliserade modeller. Helt decentraliserade förhandlingar framstår här som det mest ogynnsamma alternativet.

Man kan resa en hel del invändningar mot de långtgående tolkningar som i Sverige och på andra håll gjorts av sådana resultat. Metodmässigt är det naturligtvis tveksamt att sortera länder med utgångspunkt i en enda variabel. Det är rimligt att anta att den ekonomiska utvecklingen i ett land bestäms av en rad olika fakto-

rer. Att formerna för löneförhandlingarna skulle vara den viktigaste faktorn bakom ett lands ekonomiska utveckling har knappast något stöd i forskningen. Om vi antar att det vid sidan av förhandlingsformerna finns ytterligare ett antal viktiga faktorer som bestämmer ett lands ekonomiska utveckling, så är resultaten i tabell 3.1 fullt förenliga med en underliggande situation, där centrala förhandlingar ger en negativ effekt på ett lands ekonomiska utveckling. Till detta kommer att olika studier ger delvis olika resultat beroende på vilket urval och vilken gruppering av länderna som gjorts.²

...och i praktiken

Medan resultaten av undersökningarna sålunda kan diskuteras gäller detta i än högre grad den tolkning som resultaten har givits i Sverige. Utgångspunkten har ofta varit att förhandlingsformerna på arbetsmarknaden är ett instrument för den ekonomiska politiken. Något karikerat kan man säga att tankegången är: (1) En rad utredningar har visat att centraliserade förhandlingar är bra för lönebildningen. (2) Därför bör regeringen verka för att löneförhandlingarna blir centraliserade.

Regeringen vill ha centralisering, men...

Denna tankegång förefaller ha legat bakom regeringens agerande vad gäller avtalsförhandlingarna under 1980-talet. Den förefaller också ligga bakom resonemangen i långtidsutredningen och tillsättandet av Rehnberggruppen.

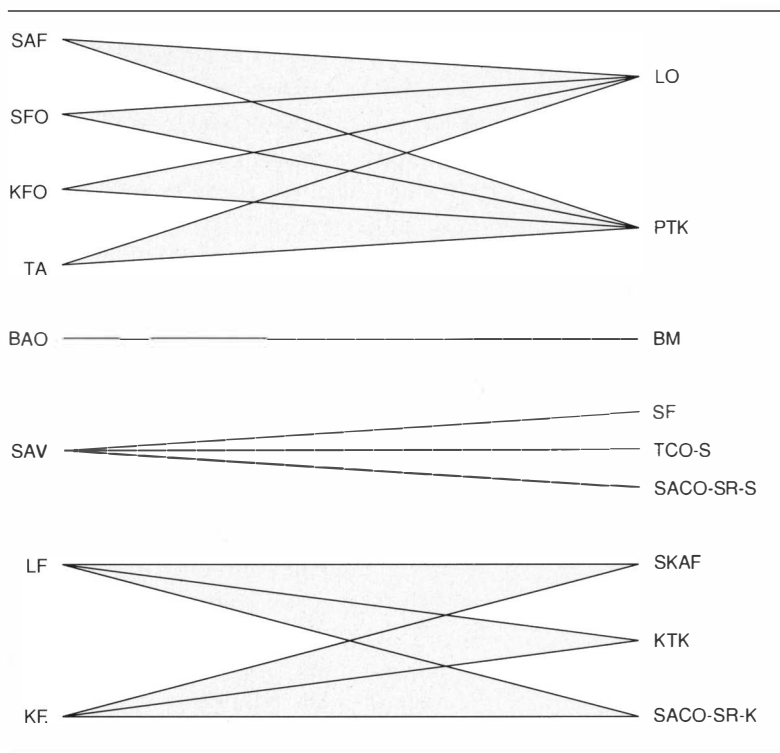
...kan inte styra formerna för avtalsförhandlingar

En omedelbar invändning mot denna syn på lönepolitiken är att regeringen knappast har några möjligheter att styra formerna för förhandlingarna på arbetsmarknaden. Det finns emellertid också många faktorer som talar emot att centrala förhandlingar skulle ge en bättre lönebildning på den svenska arbetsmarknaden, om det vore möjligt att åstadkomma sådana.

Många förhandlingsparter

En första faktor är att även om centrala förhandlingar mellan LO och SAF skulle kunna återupprättas, skulle man befinna sig mycket långt ifrån det teoretiska idealtillståndet med en arbetsgivarpart och en löntagarpart. Situationen illustreras i figur 3.2, som listar de centrala arbetsgivar- och löntagarorganisationerna på den svenska arbetsmarknaden. Linjerna anger vilka parter som förhandlar emot varandra. Den del av arbetsmarknaden som omfattas av LO-SAF-

Figur 3.2

Förhandlingsorganisationer på den svenska arbetsmarknaden.


Källa: Calmfors och Forslund, 1990.

Tabell 3.2

Avtalade löneökningar och löneglidning för arbetare och tjänstemän i industrin 1960–1988, genomsnitt i procent per år.

	Arbetare			Tjänstemän		
	1960–73	74–76	77–88	1971–73	74–76	77–88
Avtalade löneökningar	4,1	7,6	4,2	6,7	12,0	4,4
Löneglidning	4,5	6,7	3,5	2,1	2,2	3,2
Totala löneökningar	8,6	14,3	7,7	8,8	14,2	7,6
Andel löneglidning (procent)	52	47	45	24	15	42

Källa: Calmfors och Forslund, 1990.

området var 1987 16 procent av den totala arbetsmarknaden, räknat i antalet anställda. Betydelsen av centrala förhandlingar just på LO-SAF-området förefaller därför starkt överdriven i debatten. Även om LO och SAF förhandlar centralt präglas situationen på den svenska arbetsmarknaden av en mångfald starka intresseorganisationer som alla tävlar med varandra.

Många förhandlingsnivåer

En andra faktor är att löneökningarna endast till en mindre del bestäms av de avtal som sluts mellan de centrala parterna. Detta framgår av tabell 3.2. Ovanpå de centralt avtalade löneökningarna kommer avtalade löneökningar på förbunds nivå och avtalade löneökningar på företags nivå. De senare är ett resultat dels av löneförhandlingar mellan fack och företag och dels av individuell lönesättning i företagen. I själva verket är de centrala förhandlingarna alltså endast en av flera nivåer för bestämmande av lönerna i Sverige. Det slutliga utfallet är lika med summan av löneökningarna på de olika nivåerna.

Arbetsmarknadsläge, inflation och vinst förklarar lönebildningen

Till sist kan vi konstatera att svensk arbetsmarknad under de senaste decennierna genomgått mycket stora förändringar vad gäller de institutionella formerna för löneförhandlingarna, antalet avtalsslutande parter och den relativa styrkan och storleken hos parterna. Om förhandlingsformerna hade den betydelse, som de tillmäts i LU-hypotesen eller i studier som Jackmans, så skulle man vänta sig att dessa förändringar skulle ha ett mycket stort förklaringsvärde för den resulterande löneutvecklingen. I de studier som gjorts finner man emellertid att lönebildningen i Sverige under dessa decennier väl låter sig förklaras av ett litet antal fundamentala ekonomiska variabler med koppling till arbetsmarknadsläge, förväntad prisutveckling och vinstnivå.³ Dessa förklaringsmodeller visar en påfallande stabilitet trots de stora institutionella förändringar som skett på arbetsmarknaden.

Förhandlingsformerna har getts för stor vikt

Vår slutsats blir att frågan om formerna för löneförhandlingarna fått en överdriven vikt i den allmänna debatten. Att döma av de svenska erfarenheterna förefaller deras betydelse för den resulterande löneutvecklingen vara mycket begränsad. Detta gäller även de inkomstpolitiska ansträngningarna i form av Hagapolitik och Rosenbadsrundor som gjorts under 1970- och 1980-talen. Forskningen ger enligt vår mening inget belägg för att det skulle gå att åstadkomma en mer dämpad löneutveckling genom att återskapa de centrala förhandlingarna. Omvänt finns det knappast något som

talat för att de senare årens mera decentraliserade förhandlingar på LO-SAF-området givit en mer inflationistisk löneutveckling än vi annars skulle ha haft. Därför bör man inte heller fästa alltför stora förhoppningar vid Rehnbergkommissionen, även om dess arbete skulle mynna ut i någon slags överenskommelse mellan de centrala parterna.

Reallöner och arbetslöshet

Det avgörande för de närmaste årens utveckling på arbetsmarknaden är alltså inte vilka förhandlingsformerna på arbetsmarknaden blir, ej heller vilka eventuella inkomstpolitiska utspel som regeringen kan tänkas komma att göra. Avgörande är istället hur snabbt lönebildningen förmår anpassa sig till underliggande ekonomiska realiteter.

Under de senaste åren har en rad studier gjorts, där man undersökt kopplingen mellan arbetsmarknadsläge och reallöneökning i den svenska ekonomin.⁴ Slutsatsen av dessa studier har genomgående varit att den svenska ekonomin vid en internationell jämförelse uppvisat en mycket hög reallöneflexibilitet. En given uppgång i arbetslösheten har alltså i Sverige varit förknippad med en särskilt kraftig dämpning av reallönerna. Detta skulle vara en viktig förklaringsfaktor bakom den fulla sysselsättningen i Sverige. Så snart arbetskraften visar sig vara för dyr för att vi skulle kunna nå full sysselsättning, så sker det en automatisk anpassning av lönerna så att arbetskraften återfår sitt rätta pris och full sysselsättning kan upprätthållas.

Om denna idylliska bild vore korrekt, så skulle det inte finnas någon anledning att oroa sig över den svenska lönebildningen. Vidare borde man i så fall kunna se de närmaste åren an med tillförsikt, eftersom alltför stora löneökningar snabbt korrigeras redan vid små uppgångar i arbetslösheten. Det är också den slutsats som långtidsutredningen har dragit av den observerade höga reallöneflexibiliteten i den svenska ekonomin. Långtidsutredningen räknar med att en uppgång i den öppna arbetslösheten till drygt 3 procent kommer att leda till en neddragning av ökningstakten i de svenska penninglönerna till 4 procent 1991 eller 1992.

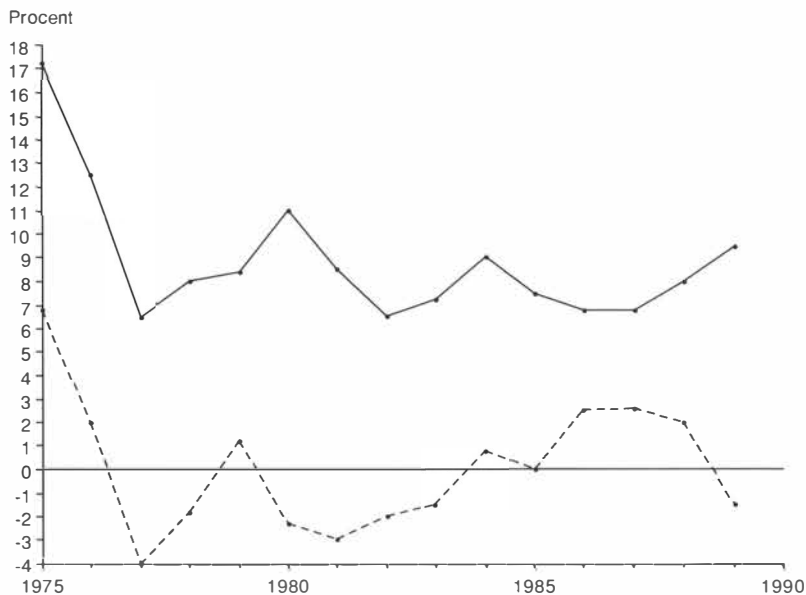
Vår uppfattning är att detta ger en alltför optimistisk bild av

Studier tyder på hög reallöneflexibilitet

...vilket inte skulle ge anledning till oro, om...

Figur 3.3

Genomsnittlig nominell och real industriarbetarlön 1975–1989, procentuell förändring.



Källa: SCB.

...det inte vore så att det är devalveringarna som gett flexibiliteten

möjligheterna att få ned den nominella löneökningstakten i Sverige. Den huvudsakliga invändningen mot denna optimistiska tolkning av forskningsresultaten är att reallöneanpassningen i Sverige sedan mitten av 1970-talet åstadkommit genom en mycket aggressiv devalveringspolitik. Detta har givit en sänkning av reallönerna utan dämpning av de nominella löneökningarna. Utvecklingen illustreras av figur 3.3 som visar utvecklingen av nominella och reala löner sedan 1975. Där framträder två episoder av sänkta reallöner, dels 1977–78 och dels 1980–82. Vid båda tillfällena har stora devalveringar genomförts. Figuren understryker att reallöneanpassningen i Sverige hittills har gått hand i hand med en oförändrat inflationistisk löneutveckling.

Vi står därför idag inför en helt ny uppgift i den ekonomiska politiken: att få ned de nominella lönestegringarna till omvärldens nivå. De skattningar av reallöneflexibiliteten som gjorts under en period med stora devalveringar ger inte mycket vägledning angående möjligheterna att åstadkomma detta.

Löneinflationen och inflationsförväntningarna

Vad händer när arbetslösheten överstiger 3,5 procent?

Eftersom devalveringar i Sverige har satts in redan vid relativt låga arbetslöshetstal har vi inget underlag för att bedöma vilken förmåga till anpassning av nominallönerna som finns i den svenska lönebildningen när arbetslösheten överstiger 3,5 procent. Inte heller vet vi hur lönebildningen fungerar när löneökningarna ligger under 7 procent. 3,5 procent är den högsta arbetslöshet vi haft i Sverige under efterkrigstiden. Den hade vi 1981. Då låg löneökningen kring 7 procent, vilket f. ö. inte stöder långtidsutredningens kalkyl med en löneökning på 4 procent vid en arbetslöshet på drygt 3 procent.

FOS-rapportens golv

Det kan här vara intressant att notera att den s.k. FOS-rapporten⁵ angav just 7 procent som en undre gräns för löneökningarna i Sverige. Detta skulle vara det minimum som förhandlingsmaskineriet på arbetsmarknaden kräver för att kunna fungera. Då kan var och en av de tre förhandlingsnivåerna få dela ut en löneökning på drygt 2 procent. Ett annat sätt att motivera denna empiriskt grundade observation är att det är mycket svårt att pressa ned de långsiktiga inflationsförväntningarna i Sverige under 6–7 procent. Därmed blir det också mycket svårt att få ned löneökningarna under dessa nivåer. Först när inflationsförväntningarna knäcks, skulle det vara möjligt att komma under det av FOS-gruppen angivna golvet för löneökningstakten.

Antalet lediga jobb

Empiriska studier av nominella löneökningar uppvisar ett mycket stabilt mönster främst vad gäller löneglidningen, men också de avtalsmässiga löneökningarna låter sig förklaras relativt väl. Man kan genomgående förutsäga löneökningarna med utgångspunkt huvudsakligen i två variabler, nämligen arbetsmarknadsläge och inflationsförväntningar. När det gäller arbetsmarknadsläget visar det sig att antalet lediga jobb eller andra indikatorer på arbetskraftsbrist ger ett bättre förklaringsvärde för löneökningarna än arbetslösheten.

Inflationsförväntningar

Dessa resultat förklarar varför det kan vara möjligt att med en devalvering åstadkomma en reallöneanpassning, som inte kan komma till stånd genom anpassning av de nominella lönerna. Om devalveringen inte slår igenom fullt ut i löntagarnas inflationsförväntningar sker ingen fullständig lönekomensation, och en reduktion av reallönerna blir följden. Om å andra sidan inte inflations-

Fortgående devalveringspolitik fungerar inte

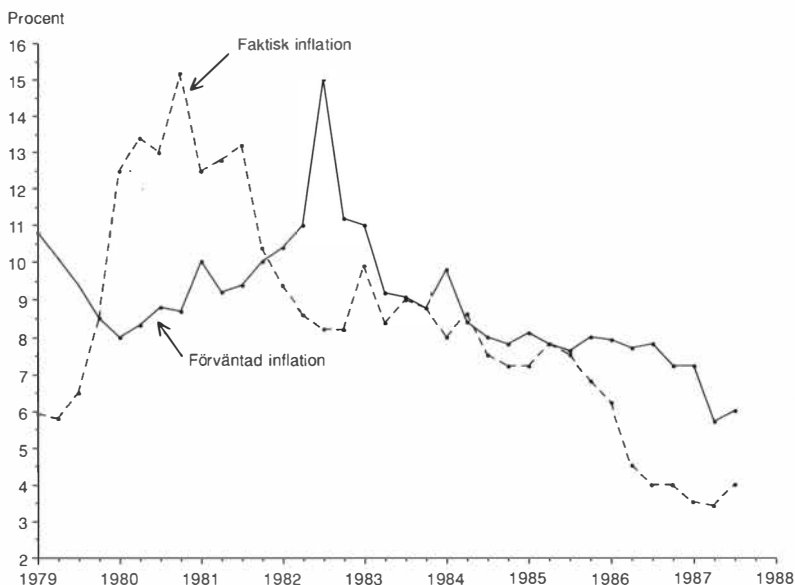
förväntningarna kan hållas i schack efter devalveringen så höjs åter reallönerna så att devalveringseffekten försvinner.

Sambanden ger också en antydning om begränsningarna i en fortgående devalveringspolitik av den typ som förespråkats av Brookingsekonomerna⁶ eller mer nyligen i den svenska debatten av LO-ekonomerna⁷. Vid en sådan politik kan man vänta sig att devalveringarna byggs in i inflationsförväntningarna så att löntagarna omgående kompenserar sig för devalveringseffekten på priserna. I så fall uppnås inte den eftersträlvade reallöneanpassningen, utan följden blir istället en fortgående acceleration av löner och priser.

Det finns också i det läge vi nu befinner oss i en risk att den tidigare devalveringspolitiken skapat förväntningar om fortsatta devalveringar och därmed fortsatt höga inflationsförväntningar. Dessa kan bidra till att hålla uppe den nominella löneökningstakten trots att arbetsmarknadsläget försvagas.

I studierna av den nominella lönebildningen representeras inflationsförväntningarna som ett vägt genomsnitt av tidigare års prisökningar. Man antar alltså att det finns en betydande trögrörlighet i

Figur 3.4
Inflationsförväntningar
och inflationstakt
1979–1987, procent.



Källa: Jonung, 1990.

Trögrörliga inflationsförväntningar

dessa förväntningar. Studierna ger ingen direkt möjlighet att kontrollera om detta antagande är riktigt.

Det finns emellertid också direkta enkätundersökningar av hushållens inflationsförväntningar. En sammanfattande bild av resultaten från dessa ges i figur 3.4, som i huvudsak bekräftar att inflationsförväntningarna är trögrörligare än den faktiska inflationstakten. Ett undantag är observationen för juli 1982, som bryter mönstret. Den kraftiga uppgången denna månad är troligen orsakad av den pressdebatt om höjda livsmedelspriser som fördes under sommaren 1982.

I anslutning till vår tidigare diskussion är det intressant att konstatera att reallönesänkningen i början av 1980-talet går hand i hand med en period på åtta kvartal då den faktiska inflationen med mycket bred marginal överstiger den förväntade. Vi ser också att dämpningen av inflationen 1986 och 1987 inte följs av en nedgång i förväntningarna. Detta bidrog säkerligen till att det inte gick att utnyttja den oljeprisgenererade inflationsnedgången till en motsvarande dämpning i löneinflationen. Såväl 1986 som 1987 blev därmed reallöneökningarna relativt kraftiga.

Den trögrörlighet nedåt i de svenska löneökningarna som FOS-gruppen pekade på förefaller alltså ha sin motsvarighet i en trögrörlighet i inflationsförväntningarna. För att nå framgång i bekämpningen av löneinflationen räcker det därför inte med att vi får ett lättare arbetsmarknadsläge. Det är också nödvändigt att inflationsförväntningarna bryts.

Nödvändigt bryta inflationsförväntningarna

En lönedämpande politik

Vi står inför en period där Sverige måste genomgå en nödvändig anpassning av löne- och prisinflation till normal europeisk nivå. Man kan förvänta sig att arbetslösheten kommer att ligga på en hög nivå ända tills dess att denna anpassning är genomförd. Det är därför en central uppgift för den ekonomiska politiken att anpassningsperioden görs så kort som möjligt.

Löneanpassningen kan inte åstadkommas genom att regeringen på olika sätt försöker påverka förhandlingsformerna på arbetsmarknaden. Inget tyder på att mer centraliserade förhandlingar i Sverige skulle kunna åstadkomma en mera dämpad löneutveckling.

Centraliserade förhandlingar och inkomstpolitik fungerar inte

Vi har också under de senaste decennierna fått upprepade belägg för att inkomstpolitiska åtgärder inte förmår dämpa lönestegrings-takten.

*Utdragen anpassnings-
process*

Vi har också konstaterat att den höga reallöneflexibilitet, som man kunnat uppmäta i Sverige, i stor utsträckning hänger samman med devalveringspolitiken. Studierna av reallöneflexibiliteten säger därför inget om möjligheterna att få ned löneinflationen. För att få ned denna krävs inte bara en mindre ansträngd arbetsmarknad utan också att inflationsförväntningarna bryts. Slutsatsen är att den anpassningsprocess som vi står inför kan bli väsentligt mera utdragen, och med väsentligt högre arbetslöshetstal, än vad som framkommer i exempelvis långtidsutredningen.

*Bryt inflationsförvänt-
ningarna . . .*

Enligt vår analys måste den ekonomiska politiken i första hand sättas in på två områden. Det första är inflationsförväntningarna. Vi såg tidigare att en devalveringspolitik kan ge en reallöneanpassning genom att en överraskande devalvering inte omedelbart kompenseras fullt ut i lönebildningen. Risken är nu att devalveringspolitiken är så etablerad i förväntningarna att vi kan få den omvända situationen, d.v.s. att man på arbetsmarknaden förväntar sig en fortgående devalveringspolitik medan regering och riksbank är fast beslutna att hålla växelkursen fast. I detta fall stiger reallönerna mer än vad som är motiverat av arbetsmarknadsläget, och vi får en överdrivet stor uppgång i arbetslösheten.

*. . . med en trovärdig
växelkurspolitik*

För att motverka denna situation krävs att regeringen skapar trovärdighet kring den växelkurspolitik man avser att föra. Olyckligtvis hjälper deklARATIONER om en fast växelkurs mycket lite, eftersom alla vet att sådana deklARATIONER måste göras under alla omständigheter. Det är därför i huvudsak genom handling som förtroendet kan skapas. Dessa frågor behandlas i nästa kapitel.

*Skapa en välfungeran-
de arbetsmarknad*

Det andra området för insatser är arbetsmarknaden och dess funktionssätt. Studierna indikerar att brist på arbetskraft är den mest betydelsefulla förklaringsfaktorn för löneökningar. Mot en sådan bakgrund blir uppgiften för den ekonomiska politiken att se till att bristen på arbetskraft vid en given nivå på arbetslösheten är så liten som möjligt, d.v.s. att skapa en välfungerande och flexibel arbetsmarknad. Dessa frågor behandlas i kapitel 5.

Det skall till sist understrykas att det finns en avvägning mellan de två metoderna att åstadkomma en anpassning till omvärldens pris- och löneinflation. Risken är stor att vi under anpassningspe-

rioden i Sverige kan komma att få se arbetslöshetstal som närmar sig dem som finns i vår omvärld. Åtgärder som kan stärka växelkurspolitikens trovärdighet måste ses som ett direkt alternativ till en utdragen period av hög arbetslöshet då det gäller att bromsa inflationsförväntningarna och övertyga om allvaret i intentionerna att varaktigt sänka takten i de svenska löneökningarna.

Noter

1. Se Finansdepartementet, 1990.
2. Jämför Calmfors och Driffill, 1988.
3. Se t.ex. Schager, 1988.
4. Se t.ex. Holmlund, 1990.
5. Faxén, Odhner och Spånt, 1989.
6. Se Rivlin, red., 1987.
7. Se t.ex. Dagens Nyheter 12 juli 1990.

Referenser

- Calmfors, L. och J. Driffill, 1988, "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, vol. 3, nr. 1 (nr. 6 från utgivningens början).
- Calmfors, L. och A. Forslund, 1990, "Wage Formation in Sweden", Calmfors, L., red., *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS Förlag och Oxford University Press, Stockholm.
- Finansdepartementet, 1990, *Långtidsutredningen 1990*, SOU 1990:14, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Faxén, K.-O., C.-E. Odhner och R. Spånt, 1989, *Lönebildningen i 90-talets samhällsekonomi*, Rabén & Sjögren, Simrishamn.
- Holmlund, B., 1990, *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*, Bilaga 24 till Långtidsutredningen 1990, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Jackman, R., 1990, "Wage Formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective", i Calmfors, L., red., *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS Förlag och Oxford University Press, Stockholm.
- Jonung, L., 1990, "Inflationsförväntningarna i Sverige", i Jonung, L., red., *Nya fält för marknadsekonomin. En bok tillägnad Ingemar Ståhl*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rivlin, A., red., 1987, *Brookingsrapporten – Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, SNS Förlag, Stockholm.
- Schager, N. H., 1988, *Unemployment, Vacancy Durations and Wage Increases: Applications of Markov Processes to Labour Market Dynamics*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

4 En trovärdig politik

*Lämpliga beslut idag
kan vara negativa på
lång sikt*

*Vad tror folk att
regeringen skall
göra framöver?*

Den ekonomiska debatten förs ofta på ett sätt som tycks förutsätta att regeringens beslutsproblem är relativt enkelt: den ska vidtaga de åtgärder som för tillfället är de bästa. Om ekonomin är överhettad bör man strama åt, om den befinner sig i en lågkonjunktur bör man stimulera, och om det skulle vara så olyckligt att man samtidigt har lågkonjunktur och underskott i bytesbalansen – ja, då ska man devalvera. I verkligheten är dock inte regeringens beslutsproblem fullt så enkelt. De åtgärder som ter sig lämpliga och välmotiverade just nu, kan få långsiktiga konsekvenser som gör dem allt annat än önskvärda på sikt. Framför allt kan de påverka regeringens framtida trovärdighet.

Själva grundtanken i den nya syn på politikens villkor som börjat växa fram i den nationalekonomiska forskningen är ganska enkel: Endast för en relativt liten del av ekonomin spelar det någon större roll vad regeringen säger och gör här och nu. En långt större betydelse har i stället vad människorna tror att regeringen tänker göra i framtiden. Så snart det rör sig om investeringar, eller över huvud taget om beslut som sträcker sig en bit framåt i tiden, kommer hushållen, företagen och organisationerna att basera sitt beteende på framtidsförväntningar. Sådana förväntningar kan i och för sig påverkas av regeringens löften och försäkringar, men det är långtifrån alltid fallet. Den helt avgörande frågan är då hur pass trovärdiga regeringens löften och försäkringar egentligen är – och vid bedömningen av denna trovärdighet är det klokt att fästa väl så stor vikt vid vad regeringen har gjort tidigare som vid vad den säger att den ska göra i framtiden.

Ett trovärdigt investeringsklimat?

Inom den ekonomiska vetenskapen har man under det senaste decenniet bedrivit en omfattande forskning kring trovärdighetsfrågorna och vi vet numera ganska väl hur de grundläggande mekanis-

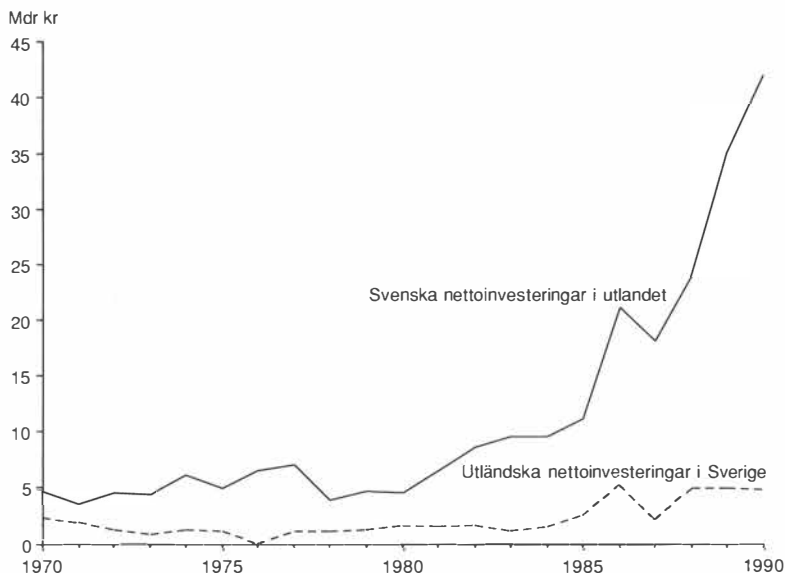
En långsiktigt stabil politik

merna fungerar på detta område.¹ Avståndet mellan den teoretiska grundforskningen och de praktiska tillämpningarna är emellertid stort, och några konkreta recept för hur en trovärdig politik ska utformas i praktiken finns ännu inte tillgängliga – med ett par undantag (se nedan). I princip kan man säga att det rör sig om sunt förnuft; finansministern bör driva en långsiktigt stabil politik snarare än en föränderlig, och han kan avläsa på marknadens reaktioner (valutaflöden, investeringsutveckling, räntor) huruvida politiken är trovärdig eller inte. En praktisk erfarenhet är härvidlag att det sällan hjälper att ”prata ner” räntan, eller att ”prata tillbaka” investeringsflöden som i allt större utsträckning söker sig ut ur landet. Det är de enskilda aktörerna på marknaden som avgör huruvida en politik är trovärdig eller inte, och fagra ord eller vittgående löften kan inte göra så mycket åt den saken.

I praktiken kan det tyvärr ofta vara mycket svårt att avgöra huruvida en viss politik är trovärdig eller inte. I figur 4.1 visas t.ex. utvecklingen av svenska företags investeringar i utlandet respektive utländska företags investeringar i Sverige under perioden 1970–1990.

Figur 4.1

Svenska direktinvesteringar i utlandet och utländska direktinvesteringar i Sverige 1970–1990, netto (exkl. bostäder) i miljarder kronor i 1985 års priser.



Källor: SCB, Riksbanken och Konjunkturinstitutet.

Exemplet direktinvesteringar:

Portföljanpassning eller...

...förlorat förtroende hos investerarna

Nödvändigt ta ställning

Vad exakt är det som misstros?

Växelkurspolitiken

Vi ser att under hela perioden har de utländska investeringarna i Sverige varit lägre än svenska i utlandet. Under de senaste fem åren har emellertid skillnaden ökat dramatiskt.

Hur man skall tolka en sådan figur är alltid diskutabelt. Utvecklingen efter 1985 kan i någon mån spegla en engångsanpassning av företagens investeringsportföljer på grund av valutareglernas avveckling. En annan tolkning är emellertid, att den svenska ekonomiska politiken, trots en för tillfället hög vinstnivå, förlorat investerarnas förtroende – och att figuren därför speglar en utveckling som borde vara en källa till oro för oss alla.

Vilken av de två förklaringarna som är den rätta har vi inte tillräckliga data för att kunna bedöma. Frågan är dock i högsta grad allvarlig, då den berör själva grundförutsättningarna för vår nations välfärd. Vi kan därför inte låta bli att ta ställning tills vi har fått tillräckligt mycket data, för om det då skulle visa sig (om kanske tio–tjugo år) att det var den andra förklaringen som var den korrekta och att investerarna helt enkelt tappat förtroendet för Sverige – ja, då är det med stor sannolikhet för sent att göra någonting åt saken.

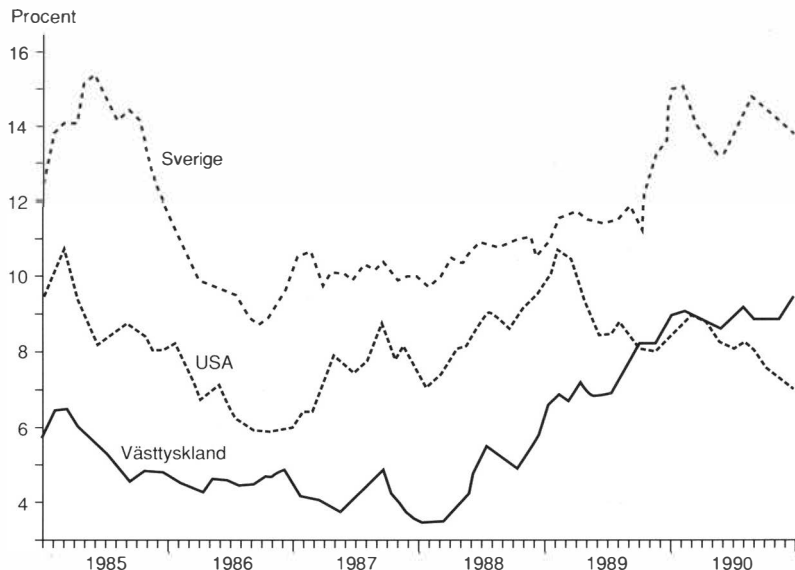
Saken kompliceras dessutom av det faktum att även om vi skulle veta, att de mönster som framträder i figur 4.1 verkligen skulle spegla ett minskat förtroende för Sverige, så vet vi inte exakt vad det är som investerarna egentligen misstros. Är det lönekostnadernas utveckling, eller är det den höga sjukfrånvaron? Är det skattestrycket, eller kanske utbildningssystemet, eller är det den försummade infrastrukturen? Kanske det är energipolitiken, eller regeringens inställning till det nya Europa? Här finns ett stort utrymme för spekulationer, där var och en fritt kan vädra sina fördomar.

Växelkurspolitikens trovärdighet

Det är således svårt att i praktiken uttala sig om vad som är trovärdigt och inte, utom i mycket allmänna och principiella ordalag. På ett område avtecknar sig emellertid trovärdigheten – eller bristen på trovärdighet – med all önskvärd tydlighet. Det gäller växelkurspolitiken, där de numera välfungerande finansiella marknaderna förser oss med ett instrument med vilket vi kan avläsa marknadens

Figur 4.2

**Ränta på 12-månaders
statsskuldväxlar i Sve-
rige, USA och Västtysk-
land 1985–1990, må-
nadsgenomsnitt i pro-
cent.**



Källa: Riksbanken.

förväntningar helt oavsett riksbankens och regeringens deklarationer.

En placerare kan välja att placera sina pengar i Sverige eller i utlandet. Vad som härvidlag är bestämmande för hans beslut är främst tre faktorer: den svenska räntan, den utländska räntan och risken för växelkursförändringar. I jämvikt, när det är lika attraktivt att placera pengarna i Sverige som i utlandet, måste den utländska räntan och risken för en depreciering av kronan exakt balanseras av en relativt hög svensk ränta. Och det är just detta vi har sett under hösten och vintern 1990: förväntningar om en svensk devalvering har framtvingat så höga svenska räntor att devalveringsrisken täcks av en rejäl räntedifferens (se figur 4.2).

I jämvikt måste således den svenska nominalräntan vara lika med den utländska nominalräntan plus den förväntade deprecieringen av kronan.

Det intressanta med detta s.k. paritetsvillkor, som säger att den förväntade avkastningen på likvärdiga instrument skall vara densamma i Sverige som utomlands, är att vi så att säga kan räkna

*Räntedifferens och
devalveringsrisk*

Paritetsvillkoret

Vilka växelkursförväntningar finns bakom räntedifferensen?

baklänges och se vilka förväntningar om växelkursförändringar som ligger bakom de marknadsnoterade räntedifferenserna. En väl fungerande kapitalmarknad ger oss många intressanta möjligheter att mer eller mindre exakt observera företeelser som inte är direkt observerbara, t.ex. förväntningar om framtida skattereformer,² placerarnas känsla av osäkerhet på börsen³ eller i detta fall devalveringsförväntningarna.

Vi har för detta ändamål begagnat oss av räntan på tremånaders, sexmånaders och tolvmånaders statsskuldväxlar i Sverige, såväl som räntan på s.k. korglån med motsvarande löptider, för att räkna fram vad marknaden förväntar sig att den svenska växelkursen kommer att vara om tre, sex respektive tolv månader.⁴ Den officiella politiken är att Sverige har en fast växelkurs, vilket i praktiken innebär att kronan endast får variera inom ett band mellan index 130 och 134. Det betyder att man får betala mellan 130 och 134 kronor för en enhet "korgvaluta", som är ett vägt genomsnitt av ett antal utländska valutor.⁵ Om denna politik vore trovärdig, skulle marknaden förvänta sig att kronan under överskådlig framtid skulle ligga i intervallet 130–134.

Valutakorg och valuta-index

Marknadens devalveringsförväntningar

Med hjälp av våra beräkningar kan vi se var marknaden i verkligheten förväntar sig att kronan kommer att ligga om tre månader, om sex månader respektive om tolv månader. Detta illustreras i figur 4.3.

Växelkurspolitiken är inte trovärdig

Vi ser att marknaden inte uppfattar den svenska växelkurspolitiken som trovärdig.⁶ Låt oss först betrakta läget i början av 1990. Vi ser då att såväl tremånaderskurvan som sexmånaderskurvan ligger klart under nivån 134, d.v.s. marknaden förväntade sig vid den tidpunkten inte att kronan skulle devalveras inom de närmaste sex månaderna. Tolvmånaderskurvan, däremot, ligger över 134, vilket betydde att den växelkurs som marknaden förväntade sig skulle gälla tolv månader senare var högre än 134, d.v.s. att Sverige skulle devalvera inom ett år.

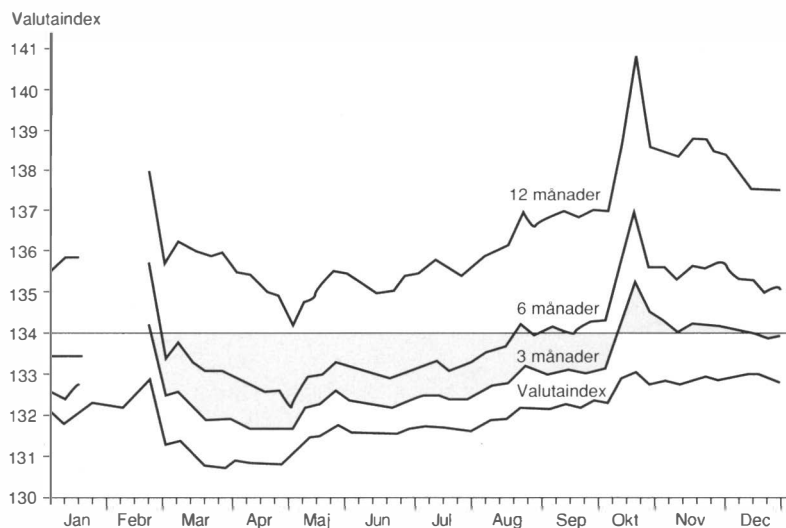
Januari 1990: relativt lugnt

Februari: regeringskris och ökade devalveringsförväntningar

Under februari 1990 inträffade en regeringskris varvid finansminister Feldt avgick. På grund av den samtidigt pågående bankkonflikten fanns inga marknadsnoteringar under flera veckor, men då

Figur 4.3

Valutaindex och förväntat valutaindex om 3, 6 och 12 månader vecka 1 1990—vecka 1 1991.



Anm: Under bankkonflikten i januari och februari noterades inga räntor och förväntat valutaindex kan därför inte beräknas.

Källa: Riksbanken.

konflikten upphörde i slutet av februari ser vi att devalveringsförväntningarna hade ökat betydligt. Då låg t.o.m. 3-månaderskurvan över 134-strecket, d.v.s. i slutet av februari 1990 förväntade sig marknaden att Sverige skulle devalvera inom tre månader.

Den omedelbara krisstämningen klingade emellertid snabbt ut, och efter bara någon vecka har även 6-månaderskurvan fallit under 134-strecket, vilket betyder att datum för den förväntade devalveringen förskjutits framåt i tiden till mellan sex och tolv månader.

Så var förhållandet under större delen av sommaren. I augusti-september ökade dock devalveringsförväntningarna något; från det faktum att 3-månaderskurvan och 6-månaderskurvan då låg på varsin sida av 134-strecket ser vi att devalveringen då förväntades inträffa mellan tre och sex månader senare.

Under valutakrisen i oktober nådde devalveringsförväntningarna sin kulmen. Under flera veckor förväntade marknaden då en devalvering inom tre månader, d.v.s. före februari 1991. Under november 1990 stabiliserade sig läget en smula; då förväntade sig marknaden att devalveringen skulle inträffa om 3–6 månader.

Sommaren: relativt lugnt

Oktober: valutakris och kraftigt ökade devalveringsförväntningar

Så har läget hållit i sig under vintern, och då detta skrivs (den första veckan i januari 1991) förväntar sig marknaden att devalveringen skall inträffa om 3–6 månader, d.v.s. någon gång under perioden april–juni 1991.

Hur skapar man trovärdighet?

Det finns egentligen två principer för att skapa trovärdighet för en viss politik. Bägge går ut på den grundläggande observationen att en politik är trovärdig om regeringen inte har några incitament att frångå den. Så fort sådana incitament finns, förlorar politiken i trovärdighet. Den ena principen går därför ut på att försöka övertyga marknaden om att regeringen (eller vilken beslutsfattare det nu är fråga om) ingenting hellre önskar än att föra just den politiken. Diskussionen om valet mellan inflation och arbetslöshet kan här tjäna som ett exempel.

Antag att regeringen ser arbetslösheten som ett allvarigare problem än inflationen. Om aktörerna på marknaden (d.v.s. i detta fall löntagar- och arbetsgivarorganisationerna) känner till detta kan de räkna med att regeringen, för att undvika arbetslöshet, ackommoderar snart sagt varje löneökning som förhandlas fram. Resultatet blir då lätt en galopperande inflation, och till slut kan även arbetslösheten komma att stiga till oacceptabla nivåer.

För att hindra en sådan utveckling kan regeringen deklarera att den prioriterar inflationsbekämpning framför bekämpning av arbetslösheten. Om detta så omsätts i handling blir marknaden övertygad om att regeringens preferenser är sådana, att den inte har några incitament att avvika från en icke-ackommodationspolitik. Politiken har då vunnit trovärdighet – visserligen till priset av en lång period med hög arbetslöshet – och man kan visa att under vissa omständigheter är en sådan politik optimal även för en regering som i själva verket är mest angelägen om att bekämpa arbetslösheten. I bästa fall leder nämligen en sådan politik både till en låg inflation och en låg arbetslöshet, medan en ackommodationspolitik leder till höga siffror för bägge dessa variabler.⁷

Den ena metoden att skapa trovärdighet var således att deklarerat vissa mål och sedan hålla fast vid de deklarerade målen under en längre period. Marknaden kan då gradvis övertygas om att regeringen inte vill avvika från dessa mål, och den kommer då så små-

*Bindningar som gör det
kostsamt att avvika från
deklarerade mål*

Konsistent beteende

*Exemplet kärnkrafts-
politiken*

ningom att anpassa sitt beteende därefter, till nytta för samhälls-
ekonomin.

Den andra metoden innebär att regeringen går in i olika överens-
kommelser och arrangemang som skulle göra det mycket kost-
samt att avvika från politiken. Om dessa arrangemang och åtagan-
den övertygar marknaden om att det skulle vara så kostsamt att
avvika från den utstakade politiken, att regeringen inte skulle ha
råd med någon sådan avvikelse, blir politiken trovärdig. Vi ger
exempel på sådana bindningar i kommande avsnitt.

Slutligen kan man säga, att politiken aldrig blir trovärdig om inte
regeringen i god tid uppvisar ett beteende som är konsistent med de
utfästelser man gjort, d.v.s. klart och tydligt och i god tid vidtar alla
de åtgärder som behövs för att genomföra den utlovade politiken.
Ett uppenbart exempel är löftet att avveckla kärnkraften i förtid.
Här band sig regeringen ganska hårt genom löften och utfästelser
att börja avveckla kärnkraften 1995, men samtidigt vidtog man inga
reella åtgärder som klart och tydligt visade marknaden att man i
god tid började planera för ett samhälle utan kärnkraft. Således
blev det inte tillräckligt kostsamt att bryta löftet; man hade visserli-
gen en kostnad i form av förlorad prestige, i synnerhet för det
ansvariga statsrådet som gått mycket långt i sina verbala försäkring-
ar om en avveckling – men man hade inga kostnader i form av
investeringar i energisnål teknik, en industristruktur som var in-
ställd på ett lågenergisamhälle eller dylikt. Därför blev inte heller
löftet trovärdigt. Diskrepansen mellan ord och handling skapade
osäkerhet hos beslutsfattarna på marknaden, och kostnaden för
denna osäkerhet kan sägas vara den reala kostnaden för den bris-
tande trovärdigheten.

Inför en trovärdig växelkurspolitik

Den svenska växelkurspolitiken är idag inte trovärdig, därom ger
figur 4.3 alldeles otvetydigt besked. Följderna av denna brist på
trovärdighet kan bli ganska allvarliga för samhällsekonomin och få
svåra sociala konsekvenser, inte minst genom lönebildningen, som
diskuterats i kapitel 3 ovan.

I det komplicerade spelet mellan olika löntagarorganisationer,
mellan löntagarorganisationerna och arbetsgivarna, och mellan den

*Fast växelkurs innebär
spärr mot höga löne-
ökningar*

privata och den offentliga sektorn, finns det vid en hög sysselsättningsnivå alltid en tendens till att löneökningarna blir större än vad som är förenligt med rimlig prisstabilitet. Vid fasta växelkurser skapas en spärr i detta spel; skulle löneökningarna bli alltför höga, slås vår exportindustri ut från de internationella marknaderna, och resultatet blir stigande arbetslöshet i Sverige. Med rörliga växelkurser upphör denna spärr att fungera. Resultatet blir då så småningom en accelererande spiral av lönestegringar, devalveringar och inflation.

I debatten har ibland hävdats att den svenska lönestegringstakten är en gång för alla given, av något slags automatik utan samband med växelkursen och därmed med inflationsförväntningarna. Detta är enligt Konjunkturrådet en felsyn. I själva verket är det för arbetsmarknadens parter av yttersta vikt att veta, huruvida Sverige har en fast eller en rörlig växelkurs. Om vi har en fast växelkurs, blir såväl löntagarsidan som arbetsgivarsidan mer återhållsam, eftersom bägge parter då vet att alltför höga avtal leder till utslagning av svensk industri. Om vi har en rörlig växelkurs vet parterna i stället, att utrymmet är större; skulle avtalet hamna på en så hög nivå att tendenser till utslagning uppträder, kommer vi till sist att räddas av en devalvering.

Som alternativ till en rörlig växelkurs har ibland föreslagits en fast kurs gentemot en korg med svagare valutor än den korg som kronan för närvarande är knuten till. Ett annat alternativ har varit en knytning till den nuvarande korgen men med en regelmässig devalvering på säg två procent per år.

Inget av dessa förslag löser emellertid vårt långsiktiga problem. I bägge fallen kommer det extra "löneutrymme" som skapats att snabbt tas i anspråk, och sysselsättningen förblir därefter densamma som tidigare. Den enda skillnaden är då att vi, genom sådana arrangemang, växlat in på en regelmässigt högre inflationstakt.

*Devalveringarna
signalerade att regim
med rörliga växelkurser
gällde*

Genom de upprepade devalveringarna under perioden 1976–82 signalerade regeringen att Sverige övergått till en regim med rörliga växelkurser. Under de åtta år som förflutit sedan 1982 har vi visserligen inte devalverat någon ytterligare gång, men på grund av att de två senaste devalveringarna var så pass kraftiga, och på grund av en mängd för Sverige gynnsamma omständigheter, har det inte heller funnits något behov av någon devalvering. Det faktum att vi inte har devalverat under de senaste åtta åren kan därför inte tas som

*Ingen devalvering se-
dan 1982 inget tecken
på att fast regim gäller*

ett tecken på att Sverige nu övergått till en fast växelkursregim igen.

Bryt spiralen!

Den löne-, pris- och devalveringsspiral som inleddes med 1970-talets devalveringar måste nu brytas. En ökad sysselsättning kan inte längre köpas genom ytterligare devalveringar. I stället måste trovärdigheten för den fasta växelkursen stärkas.

*Långvarigt fasthållande
eller...*

En sådan trovärdighet åstadkommes på något av de två sätt vi diskuterade i föregående avsnitt. Antingen håller regeringen envist fast vid den fasta växelkursen år efter år, trots marknadens förväntningar och trots de konsekvenser som ett sådant fasthållande skulle föra med sig. Efter en tid lär sig marknadens aktörer att regeringen menar allvar när den säger, att den prioriterar inflationsbekämpningen; löneökningstakten kommer då att anpassas till en regim med fasta växelkurser. Eller också väljer regeringen att binda sina händer på ett sådant sätt att marknaden inser att den inte kan devalvera utan avsevärda kostnader.

...fastbundna händer

Av regeringens uttalanden att döma har den uppenbarligen valt det första av dessa två alternativ. I ett läge där växelkurspolitiken inte är trovärdig – d.v.s. i det läge Sverige enligt figur 4.3 befinner sig idag – kan en sådan politik lätt få mycket allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser. Om arbetsmarknadens parter fortfarande räknar med en devalvering i sina kalkyler, och regeringen håller fast vid en fast växelkurs, blir resultatet snabbt en omfattande utslagning av svensk industri, d.v.s. kapitalförstöring och arbetslöshet. Och detta tillstånd, där arbetslösheten mycket väl kan komma att stiga till nivåer högt över fem procent, kommer att fortgå ända tills marknadernas aktörer lär sig att regeringen menar allvar. Det kan ta både fem och tio år.

*När vet marknaden att
regeringen menar
allvar?*

Konjunkturrådet anser att en sådan utveckling bör undvikas. Anpassningsperioden till en ny regim av låg inflation och fast växelkurs bör därför göras så kort som möjligt. Detta kan uppnås genom den andra metoden att skapa trovärdighet, d.v.s. att regeringen på något sätt binder sina händer. I praktiken betyder det ett svenskt medlemskap i det europeiska monetära samarbetet (EMS) och dess växelkursmekanism (ERM). Ett sådant medlemskap skulle få ökad trovärdighet om Sverige samtidigt ansöker om fullt medlemskap i EG. En sådan medlemsansökan skulle av marknaden uppfattas som en signal om att regeringen menar allvar med såväl den fasta växelkurspolitiken som med sina löften att gripa sig an Sveri-

*Medlemskap i EG,
EMS och ERM*

ges mer långsiktiga, strukturella problem. Den skulle därför verk-
samt kunna bidra till att förkorta den annars mycket plågsamma
anpassningsperioden av hög arbetslöshet och utslagning.

Ett ensidigt åtagande?

*Ensidig anknytning till
EMS inte en ersättning
för medlemskap*

I höstens ekonomisk-politiska diskussion har det ibland framförts
att Sverige borde ensidigt knyta sin växelkurs till EMS, alternativt
till någon stark valuta (t.ex. D-marken). Detta är enligt Konjunk-
turrådets uppfattning en felsyn. En sådan ensidig anknytning, som
f.ö. beslöts av Norges regering den 20 oktober 1990, kan möjligen
tjäna som en signal till marknaden i väntan på att en ansökan om
medlemskap skall bli färdigbehandlad. Den kan dock inte tjäna
som en ersättning för ett medlemskap.

Problemet med den nuvarande växelkurspolitiken är just att den
bygger på ett ensidigt åtagande från Sveriges sida. Ett sådant åta-
gande innebär inte en tillräckligt stark bindning och räcker därför
inte till för att skapa trovärdighet. Även idag har vi en fast växel-
kurs enligt ett ensidigt åtagande, och själva problemet ligger i att
marknaden inser att Sverige ensidigt kan säga upp detta åtagande;
det är just därför som växelkursen inte är trovärdig. Om vi på
samma sätt skulle välja att ensidigt knyta vår valuta till EMS, inne-
bär detta bara att vi för samma politik som tidigare – men med en
annan korg. Bara genom ett fullt medlemskap, och det ömsesidiga
åtagande mellan flera parter som ligger i detta, åstadkoms de star-
ka bindningar som gör den fasta växelkursen trovärdig.

*Ömsesidigt åtagande
mellan flera parter ger
trovärdighet*

Nej till "intern devalvering"!

Under den närmaste tiden kommer vi att få se många förslag till
lösningar av den sysselsättningskris som är under uppegling i Sve-
rige på grund av det höga kostnadsläget. En grupp av förslag går ut
på att "smygdevalvera" kronan genom att exempelvis ändra vikter-
na i valutakorgen. Vi har redan kortfattat diskuterat sådana arrang-
emang ovan, och vi har konstaterat att de inte innebär någon lång-
siktig lösning på kostnadsproblemen. De innebär knappast ens nå-
gon kortsiktig lösning; efter en tid kommer det extra löneutrymme

*Nej till smygdevalve-
ring, . . .*

som skapats genom ett sådant arrangemang att ha tagits i anspråk, och kostnadsläget är då detsamma som i utgångsläget – men vid en högre inflationstakt.

... industrisubventioner och...

En annan tänkbar metod består av massiva statliga industrisubventioner, finansierade med sedelpressarna och/eller med omfattande statlig utlandsuplåning. En sådan politik kan i och för sig te sig lockande för en svag regering i ett svårt sysselsättningsläge, men vi tror ändå att erfarenheterna av perioden 1976–82 är tillräckligt entydiga för att den inte skall komma ifråga. Det är viktigt att betona, att en fast växelkurs och EMS-medlemskap inte är mål i sig, utan endast medel för att åstadkomma en lägre inflation och en högre tillväxt i Sverige. Alla åtgärder som ackommoderar kostnadsökningarna, även vid ett fasthållande av växelkursen, leder på sikt till en fortsatt inflation.

... intern devalvering!

En tredje möjlighet är en s.k. intern devalvering, d.v.s. en sänkning av arbetsgivaravgifterna finansierad med en momshöjning. En sådan politik kan i förstone förefalla rimlig; den lättar på kostnadstrycket i exportföretagen och de importkonkurrerande delarna av näringslivet, och låter S-sektorn bära en stor del av kostnaden. Å andra sidan löser den inte några av de grundläggande problemen i den svenska ekonomin. Den får inte lönebildningen att fungera bättre, utan lyfter bara över kostnadsökningarna till S-sektorn, där de slår igenom i form av en ökning av konsumentprisindex. Den innebär också att vi bibehåller det nuvarande skattetrycket och hjälper därför inte heller till att öka effektiviteten i näringslivet. Slutligen är ytterligare höjningar av momsen uteslutna om Sverige skall kunna närma sig EG; vad som på sikt skulle behövas vore i stället en sänkning av momsen ner till en nivå som ligger i närheten av EG-genomsnittet.

Ja till fast och trovärdig växelkurs!

Det blir mycket svårt och mycket smärtsamt att få bukt med de sysselsättningsproblem som kommer att uppstå om Sverige framhärdar vid en fast men icke trovärdig växelkurs. Problemen ter sig något mindre om vi väljer en fast och trovärdig växelkurs, exempelvis genom ett medlemskap i EMS. Strategin måste härvidlag vara, att genom besparingar och nedskärningar inom den offentliga sektorn sänka skattetrycket. Med ett lägre skattetryck följer också ökad flexibilitet och effektivitetsvinster inom den privata sektorn.⁸ Endast härigenom kan vi på sikt skapa utrymme för reallöneökningar.

Noter

1. För en översikt, med valda litteraturreferenser, se Persson, 1990.
2. Se Hassler och Persson, 1989.
3. Se Johansson och Persson, 1989.
4. För en närmare beskrivning av tekniken, se Svensson, 1990.
5. En höjning av kronindex till säg 140 skulle då innebära att man fick betala flera svenska kronor för en enhet utländsk valuta, dvs att Sverige skulle devalvera.
6. Man kan i och för sig invända mot ett okritiskt användande av det paritetsvillkor som ligger bakom kurvorna i figur 4.3 – svenska statsskuldväxlar är inte perfekta substitut för de utländska – men detta leder bara till smärre justeringar. I figuren ligger kurvan, åtminstone för 12-månaderspapper, så långt utanför 130–134-bandet att det inte råder någon som helst tvekan om att marknaden förväntar sig en svensk devalvering inom 12 månader.
7. Se t.ex. Calmfors, 1982.
8. Detta diskuteras utförligare i kapitel 6–7 nedan.

Referenser

- Calmfors, L., 1982, "Stabiliseringspolitik med starka löntagarorganisationer", *Ekonomisk Debatt*, vol. 10, nr. 7.
- Hassler, J. och M. Persson, 1989, "Vad tror marknaden om skattereformen?", *Ekonomisk Debatt*, vol. 17, nr. 4.
- Johansson, S. och M. Persson, 1989, "Osäkerheten på Stockholmsbörsen 1987–1989", *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift*, vol. 18, nr. 4.
- Persson, M., 1990, "Vad kan en finansminister göra?", *Ekonomiska Rådets Årsbok 1989*, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Svensson, L., 1990, "The Simplest Test of Target Zone Credibility", Seminar Paper, nr. 469, Institutet för Internationell Ekonomi, Stockholm.

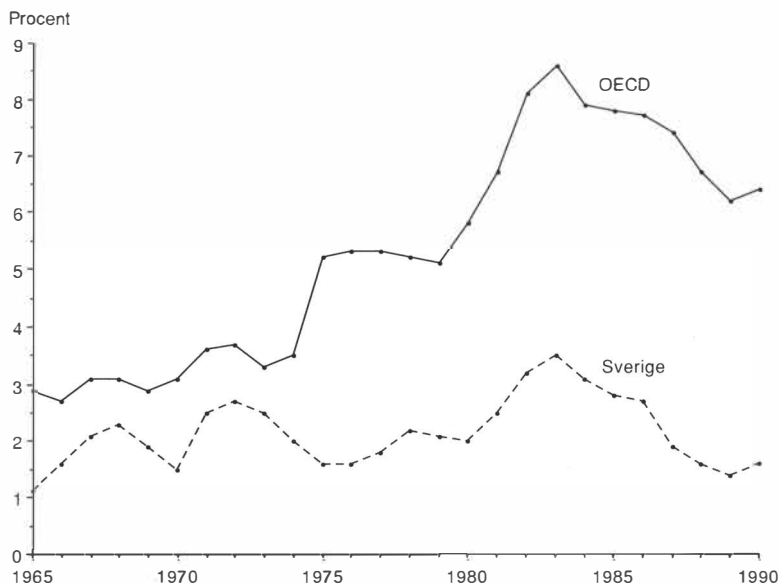
5 Balansen på arbetsmarknaderna

Den svenska ekonomin präglades efter 1984 av en sjunkande arbetslöshet som en följd av ett stigande totalt efterfrågetryck i ekonomin. Under åren 1988–90 låg arbetslösheten kring eller under 1,5 procent – en mycket låg nivå både i historisk och internationell jämförelse.

Figur 5.1 visar hur den öppna arbetslösheten utvecklats sedan 1965 i Sverige och i hela OECD-området. Två särdrag framträder tydligt vid en jämförelse av de två kurvorna. För det *första* har Sverige ständigt haft en lägre arbetslöshet än OECD-genomsnittet. För det *andra* resulterade de två oljeshockarna 1973 och 1979 i mycket stora bestående ökningar av den öppna arbetslösheten i

Låg arbetslöshet i internationellt perspektiv

Figur 5.1
Arbetslösheten i Sverige och OECD
1965–1990, procent.



Anm.: Ändrad definition i Sverige från och med 1987. Prognos för 1990.
Källa: OECD.

Hur handskas med den ökande arbetslösheten?

OECD-området. Dessa öknings har ingen motsvarighet i Sverige. Under hösten 1990 började emellertid arbetslösheten åter stiga, och vid årsskiftet 1990/91 låg den öppna arbetslösheten kring 2 procent. Många faktorer, som diskuterats i kapitel 2, pekar på en fortsatt försvagning av arbetsmarknaden under 1991.

En av den ekonomiska politikens huvudfrågor under valåret 1991 blir hur man skall handskas med denna ökande arbetslöshet. Skall den tillåtas fortsätta stiga och i så fall hur långt? Är det nödvändigt med en högre arbetslöshet än tidigare för att få bukt med inflationsproblemen i den svenska ekonomin? Vad skall på längre sikt betraktas som "normal" svensk arbetslöshet? Vad kan regeringen göra för att mildra sådana sociala konsekvenser utan att samtidigt förta de eventuella inflationsdämpande effekterna av arbetslösheten? I detta kapitel ska vi söka svar på sådana frågor.

Stora flöden på många marknader

En homogen arbetsmarknad?

Den sysselsättningspolitiska debatten förefaller ofta präglad av föreställningen att "arbetsmarknaden" är en enda homogen marknad, där likhet mellan utbud och efterfrågan innebär att alla arbetsökande har jobb och att alla lediga platser är tillsatta. Statistiken för sysselsättning och arbetslöshet har en utformning som förstärker detta intryck. Låt oss kasta en blick på den traditionella statistiken för 1987 – ett år med någorlunda balans i den svenska ekonomin.

*84 000 arbetslösa och
46 000 lediga jobb*

Siffrorna i tabell 5.1 ger lätt upphov till frågan om det verkligen är nödvändigt att 84 000 personer skall gå arbetslösa när det finns 46 000 lediga jobb. Eller är det så att regeringen bestämt sig för att

Tabell 5.1
**Sysselsättningsläget i
åldern 16–64 år 1987,
tusental.**

Befolkning	5 307
I arbetskraften	4 421
Sysselsatta	4 337
varav på öppna marknaden	4 220
varav utanför öppna marknaden	117
Arbetslösa	84
Kvarstående lediga platser	46

Källa: SCB, Arbetsmarknaden i siffror 1970–1988, 1989.

Bruttoflödena mera väsentliga att studera

”med flit” hålla 84 000 personer kvar i arbetslöshet för att inte lönerna skall stiga för mycket?

En första del av svaret på sådana frågor ligger i att tabell 5.1 bara ger en blyxtbelysning av *tillståndet* på arbetsmarknaden vid ett enda tillfälle. Siffrorna döljer de *bruttoflöden* som ger en betydligt sannare bild av hur den svenska arbetsmarknaden fungerar.

Under 1987 strömmade sammanlagt 587 000 arbetssökande ut på arbetsmarknaden, varav 315 000 sökte feriearbete. Utöver dem som ålderspensionerades under året var det därför hela 466 000 personer som också lämnade arbetsmarknaden 1987. Parallellt med detta stora bruttoflöde av arbetssökande finns ett kontinuerligt tillflöde av nya jobb: Under en genomsnittlig månad 1987 nyanmälades 58 451 lediga platser. Många av de lediga jobben tas naturligtvis av personer som redan befinner sig på arbetsmarknaden, och som ofta inte är anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Av de 4 738 000 personer, som var sysselsatta *någon* gång under 1987, var det 10,5 procent som under året hade mer än en arbetsgivare. Det skedde alltså minst 500 000 byten av arbetsgivare bland dem som redan var sysselsatta under 1987.

En miljon matchningar av lediga platser och arbetssökande varje år

Totalt bör vi sålunda kunna räkna med att det under varje år sker minst en miljon matchningar av lediga platser och arbetssökande i Sverige. Man kan inte räkna med att det i samtliga dessa fall omedelbart ”säger klick”. Normalt måste ett företag räkna med att ha en plats utannonserad på marknaden under en period innan den kan besättas med en lämplig sökande. Och på samma sätt måste en arbetssökande räkna med att söka under en viss tid innan han/hon finner ett lämpligt arbete.

Det finns många arbetsmarknader!

Det är uppenbart inte rimligt att begära att en arbetssökande 55-årig skogsarbetare i Dorotea skall ta en tidsbegränsad anställning som vårdbiträde i Halmstad. Det är här helt ointressant att det samtidigt på ”arbetsmarknaden” finns en arbetssökande och ett ledigt jobb. Ur detta perspektiv blir det helt missvisande att tala om ”arbetsmarknaden i Sverige”, och om obalanser på denna marknad. Vad vi har är ett antal olika arbetsmarknader som skiljer sig åt med avseende på region, kvalifikationskrav m.m. Detta är den andra delen av svaret på våra frågor ovan. I en föränderlig ekonomi är det oundvikligt att det samtidigt föreligger efterfrågeöverskott (fler jobb än sökande) på vissa av dessa marknader och utbudsöverskott (fler sökande än jobb) på andra.

*Även balans innebär
brister och överskott
på olika delarbets-
marknader*

*Rehn-Meidner-model-
len*

Även med en betydligt större flexibilitet i lönesättningen, långsammare strukturuomvandling, bättre prognoser, effektivare arbetsförmedling och allmänt större rörlighet måste man räkna med brister och överskott av viss omfattning på olika delarbetsmarknader. Att genom nivån på den allmänna efterfrågan söka eliminera all arbetslöshet innebär därför med nödvändighet allvarliga bristsymptom på allt fler delarbetsmarknader och att en lönespiral därigenom sätts igång. Detta var ju också huvudbudskapet i den s.k. Rehn-Meidner-modellen, som därför landade i slutsatsen att den allmänna efterfrågan borde läggas på en relativt låg nivå (genom exempelvis en stram finanspolitik), och att sysselsättningsproblemen istället skulle klaras genom en ambitiös arbetsmarknadspolitik.

Var ligger jämviktsarbetslösheten i Sverige?

Samhällsekonomisk balans kommer alltså att kännetecknas av att det samtidigt existerar en viss nivå på såväl vakanser som arbetslöshet. Det är alltså aldrig så att själva arbetslösheten "används" för att bekämpa inflationen. Högre total efterfrågan i ekonomin ger visserligen lägre arbetslöshet men också fler vakanser.

Beveridgekurvan . . .

*. . . har förskjutits utåt i
många länder, men . . .*

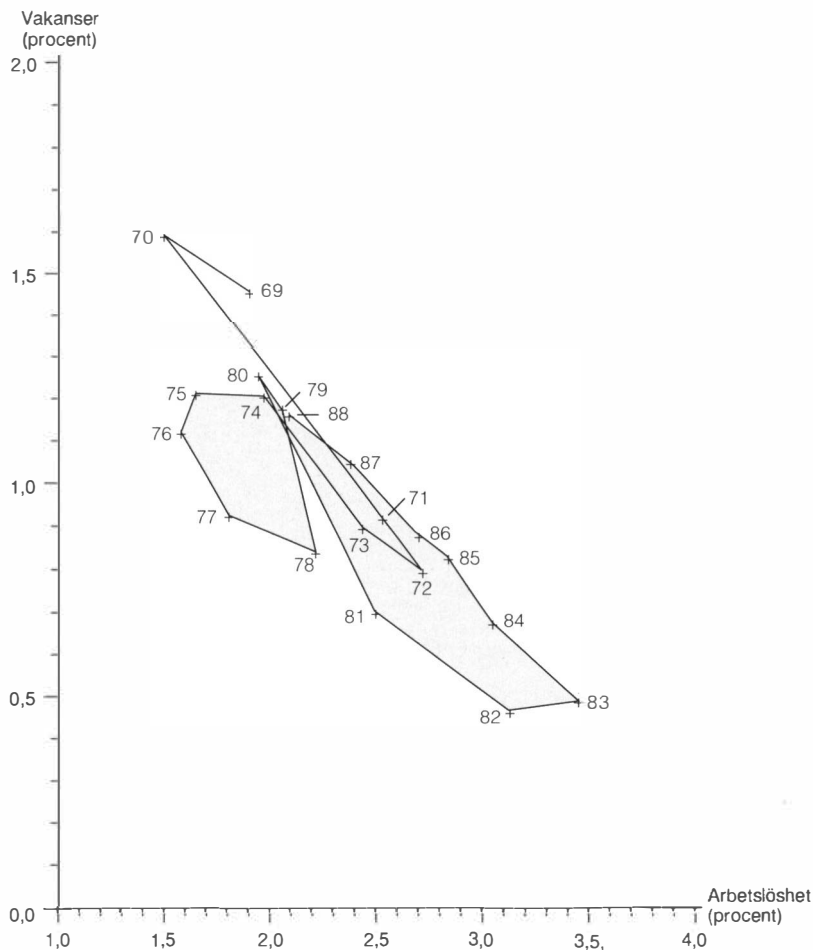
. . . inte i Sverige

Sambandet mellan antalet arbetslösa och antalet vakanser brukar kallas Beveridgekurvan, som visar hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar. Det är välbekant att denna kurva har förskjutits utåt i de europeiska länder som under 1980-talet har upplevt stora ökningar i arbetslösheten; i dessa länder går det idag betydligt fler arbetslösa på varje ledig plats än vad det gjorde för ett decennium sedan. Som framgår av figur 5.2 kan någon motsvarande förskjutning utåt av Beveridgekurvan inte observeras för Sverige. Som synes föreligger det ett ganska stabilt samband mellan vakanser och arbetslöshet, där extremerna utgörs av åren 1969–70, med ett pressat efterfrågeläge, och åren 1982–83, med dämpad efterfrågan.

*Rimlig nivå på
vakanstalen*

Vi vet från lönebildningsforskningen att just antalet lediga platser är en viktig bestämningsfaktor bakom löneökningarna. Vid sidan av att styra förväntningsbildningen genom en trovärdig växelkurspolitik är det därför en viktig uppgift för stabiliseringspolitiken att hålla vakanstalen på en rimlig nivå. Vakanstal på nivåer över

Figur 5.2
Beveridgekurvan
1969–1988.



Källa: Edin och Holmlund, 1990.

0,9 procent har regelmässigt varit förknippade med lönekostnadsökningar som inneburit försämringar av det svenska kostnadsläget. Bevarad eller förbättrad konkurrenskraft skulle därmed – med en given Beveridgekurva – innebära en öppen arbetslöshet i storleksordningen 2,5 procent eller därutöver.

Detta synes också bekräftas av de studier som gjorts av det direkta sambandet mellan arbetslöshet och löneökningar. Ekonomerna har myntat begreppet NAIRU ("Non-Accelerating Inflation Rate

*Långt under jämvikts-
arbetslösheten idag,
men...*

of Unemployment”) för den nivå på den öppna arbetslösheten som är förenlig med en stabil inflationstakt. Om arbetslösheten ligger under NAIRU kommer inflationstakten att stiga; om man däremot önskar bringa ned inflationstakten så måste arbetslösheten ligga över NAIRU under en period.

De empiriska studier som gjorts pekar på att jämviktsarbetslösheten i vårt land ligger väsentligt under nivåer som nu observeras i Europa. En skattning gjord 1987 av Wadensjö gav ett värde på jämviktsarbetslösheten för 1990 på 2,9 procent. Den senaste kända skattningen, som gjordes av Holmlund, gav en nivå på NAIRU i närheten av 2,5 procent. En tämligen robust slutsats förefaller därför vara att en uthållig öppen arbetslöshet i Sverige inte behöver ligga över 3 procent, *när vi väl är nere på en inflationsnivå som är förenlig med fast växelkurs*. Resultaten ligger långt ifrån Brookings-rapportens¹ gissning att vi skulle behöva importera den tyska arbetslöshetsnivån för att klara Tysklands inflationstakt.

Priset för att dämpa inflationen

*...period av arbetslös-
het därutöver nödvän-
digt*

Att permanent klara en fast växelkurs vid nuvarande inflationstakt i vår omvärld förefaller alltså enligt föreliggande studier vara fullt förenligt med en traditionell svensk full sysselsättning. Problemet idag är dock att vi *för närvarande* ligger på en inflationstakt på 10–11 procent medan korgvalutorna har en inflationstakt på 4–5 procent. För att halvera den svenska inflationstakten kommer obestridligen att krävas en period av högre arbetslöshet än NAIRU.

*Högre arbetslöshet ger
lägre reallöneökningar,
men...*

Även här finns empiriska studier att tillgå. Genomgående erhålls resultatet att relativt måttliga ökningar av arbetslösheten ger stora genomslag på löneökningstakten. Enligt Holmlund innebär en ökning av arbetslösheten från 2 till 3 procent att löneökningarna redan första året blir 3 procentenheter lägre än vad de annars skulle ha blivit. Om arbetslösheten stannar på den högre nivån erhålls på lång sikt en reallön som är 6 procent lägre än vad den skulle ha blivit vid 2 procents arbetslöshet. Liknande resultat har erhållits av Calmfors och Forslund, som för samma ökning av den öppna arbetslösheten får en långsiktseffekt på reallönen på mellan 4,5 och 10 procent.

Som betonades i kapitel 3 är dock dessa statistiskt skattade sam-

*...skattningar baseras
på period med devalve-
ringar*

*Arbetsmarknadspolitiska
åtgärder driver upp
reallönerna och...*

*...kan skapa högre
arbetslöshet*

*Tillfälligt högre öppen
arbetslöshet nödvändig*

*Arbetslöshet till viss del
ett medvetet val*

band i hög grad beroende av erfarenheterna från åren närmast efter de stora devalveringarna 1981 och 1982. Skattningarna visar därför att en försvagning av arbetsmarknadsläget hindrar löntagarna från att kompensera sig för en prishock, som uppkommer exempelvis genom en devalvering. Huruvida samma försvagning kan pressa ned penninglönernas ökningstakt vid en given nivå på inflationen måste betraktas som en alltför obesvarad fråga.

Ytterligare ett viktigt resultat från studierna av Holmlund respektive Calmfors och Forslund är att andelen arbetslösa som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder har en starkt uppdrivande effekt på reallönerna. Resultaten innebär att arbetsmarknadspolitiken rentav kan ha en *pervers* effekt på sysselsättningen; om 1 000 öppet arbetslösa placeras i beredskapsarbete kan detta enligt studierna driva upp lönenivån så mycket att *mer* än 1 000 ytterligare personer blir öppet arbetslösa p.g.a. försämringen i konkurrenskraft.²

De resultat som återgivits här är alltför föremål för vetenskaplig debatt. Det är möjligt (och rentav sannolikt) att de kommer att leda till nya typer av statistiska test som sätter de tidigare resultaten i fråga. Men den information som finns tillgänglig idag tyder på att en tillfällig ökning av just den *öppna* arbetslösheten till nivåer över 3 procent är nödvändig för att förhindra en ytterligare försvagning av den svenska konkurrenskraften.

Vem drabbas av arbetslösheten?

Vi kan med stor säkerhet redan idag säga att arbetslösheten, när den stiger, kommer att beröra vissa grupper i särskilt stor omfattning. Tabellerna 5.2 och 5.3 visar hur ojämnt arbetslösheten är fördelad över olika grupper.

De två tabellerna ger en viss indikation på att arbetslöshet eller en hög arbetslöshetsrisk till viss del är en följd av *medvetna val*. Exempelvis är det lätt att föreställa sig att ungdomar med låg försörjningsbörda medvetet står kvar eller går in i arbetslöshet för att slippa ett jobb som uppfattas som tråkigt eller alltför krävande. Boende i glesbygd kan ibland tänkas acceptera arbetslöshet som ett bättre alternativ än flyttning. Skådespelare och musiker föredrar uppenbarligen ibland att vänta på ett nytt uppdrag istället för att

Tabell 5.2

Arbetslöshetserfarenheter för olika befolkningsgrupper 1980/81–1984/85, procent.

	Arbetslösa 1984/85	Arbetslöshets- erfarenhet
Befolkningen 16–74 år 1980	1,6	11,6
1985	2,2	14,6
Män	2,1	15,2
Kvinnor	2,4	14,0
16–24 år	4,0	30,5
25–34 år	3,3	22,2
35–44 år	1,7	11,9
45–54 år	1,4	9,8
55–64 år	2,5	7,5
Arbetare	3,0	19,4
Tjänstemän	1,8	10,5
Jordbrukare	0,2	3,0
Ensamföretagare	0,0	16,0
Studerande	1,4	14,2
Ensamstående småbarnsföräldrar	6,1	40,9
Utländska medborgare	4,9	26,9
Ensamstående mödrar	4,6	23,1
Extremt lågutbildade	3,1	16,0
Norrbottens län	5,1	22,2
Värmlands län	3,6	18,5
Stockholms län	1,3	10,4

Källa: SCB, Ojämligheten i Sverige. Utveckling och nuläge, Levnadsförhållanden Rapport nr 51, 1987.

Tabell 5.3

Arbetslösa kassamedlemmar i juli 1990, procent av medlemsantalet.

Teateranställdas	15,5
Musikernas m.fl.	12,2
Skogsarbetarnas	7,6
Hotell-, kafé- och restauranganställda	6,7
Beklädnadsarbetarnas	5,5
...	
Samtliga kassamedlemmar	2,0
...	
Försäkringsanställdas	0,9
Elektrikernas	0,8
Statstjänstemännens	0,7
Försäkringstjänstemännens	0,5
Apotekstjänstemännens	0,4
Banktjänstemännens	0,4

Källa: AMS, Arbetsmarknadsstatistik juli 1990, Rapport från utredningsenheten nr 5 1990.

(åtminstone tillsvidare) ta något annat jobb. Egenföretagarnas arbetslöshetsbakgrund ger en intressant fingervisning om att det för åtminstone dessa arbetslösa varit ett tillgängligt alternativ att starta eget.

Ungdomsarbetslösheten och långtidsarbetslösheten

Brist på alternativ

I många fall innebär arbetslösheten emellertid en faktisk avsaknad av tänkbara alternativ och därmed potentiellt mycket höga psykologiska, sociala och ekonomiska kostnader. Den mer än genomsnittliga arbetslösheten för exempelvis arbetare eller ensamstående mödrar måste exempelvis ses som ett utslag av brist på alternativ p.g.a. låg utbildning eller besvärlig familjesituation. Två grupper som kommer att drabbas mer än genomsnittet reser särskilda problem: ungdomarna och de långtidsarbetslösa. Arbetslösheten i dessa grupper skall här beröras i tur och ordning.

Ungdomsarbetslösheten

Högre frivillig rörlighet

Vad ungdomarna beträffar följer Sverige ett internationellt mönster. 1983, då den genomsnittliga öppna arbetslösheten låg på 3,5 procent, var arbetslösheten bland 16–19-åringar över 10 procent och bland 20–24-åringar 7 procent. Som jämförelse kan nämnas att ungdomsarbetslösheten (15–24 år) i de fyra största europeiska länderna under 1980-talet legat i storleksordningen 20 procent.³ Till en del återspeglar dessa siffror en avsevärt högre frivillig rörlighet hos den yngre arbetskraften, i ett – ofta framgångsrikt⁴ – sökande efter ett passande arbete. Många ungdomar genomgår vad Wadensjö⁵ kallar en "etableringsfas" på arbetsmarknaden, då de söker sig fram mellan ofta kortvariga arbeten med mellanliggande arbetslöshetsperioder. De genomsnittliga arbetslöshetstiderna är också betydligt kortare för den yngre arbetskraften än för de äldre. För de många unga som bor kvar hemma behöver inte en sådan sökarbetslöshet vara något större socialt problem.

Sociala problem

Samtidigt finns det emellertid anledning att misstänka att arbetslöshetens bestående mentala och sociala konsekvenser blir värst just för ungdomarna. Studier visar att bland de arbetslösa ungdomarna finns förhållandevis många som förutom arbetsmarknadsproblem har olika sociala problem.⁶ Kostnaderna för såväl individ som samhälle av en varaktigt hög ungdomsarbetslöshet kan därför bli mycket stora. Vid den försvagning av arbetsmarknadsläget som

Särskilda insatser

är att förutse finns det därför god anledning att genom särskilda åtgärder förhindra att ungdomarna drabbas i den utsträckning vi har anledning att misstänka att de annars skulle göra.

Långtidsarbetslösheten

Den andra problemgruppen utgörs av de långtidsarbetslösa. Det är väl känt att huvudfaktorn bakom den ökade arbetslösheten i Europa *inte* varit ett ökat inflöde i arbetslöshet, utan istället att arbetslöshetstiden förlängts för dem som redan är arbetslösa. Ett exempel från England visar detta: Mellan 1974 och 1983 steg arbetslösheten från 3,6 till 16,0 procent. Vid bägge tillfällena var det genomsnittliga inflödet i arbetslöshet 1,7 procent per månad. Istället steg den genomsnittliga arbetslöshetstiden (för avslutade arbetslöshetsperioder) från 2,1 till 9,4 månader.⁷

Samma mönster går igen i Sverige: Andelen långtidsarbetslösa (minst 6 månader) bland de arbetslösa steg mellan 1972 och 1984 från 11 till 28 procent. I denna utveckling fanns dels en trendkomponent, dels en konjunkturkomponent: år 1988 hade inte bara den totala arbetslösheten fallit, utan andelen långtidsarbetslösa hade också fallit till 21 procent.⁸

Långtidsarbetslösheten är också kraftigt överrepresenterad bland de äldre: Bland de arbetslösa i åldern 55–64 år var mer än hälften långtidsarbetslösa under perioden 1983–88, 1985–86 var den genomsnittliga arbetslöshetstiden för alla arbetslösa 15,5 veckor, medan den för åldersgruppen 55–64 år var 42,2 veckor.⁹

”Hysteresis”

Det finns många skäl till den s. k. ”hysteresis”-effekten: att det blir allt svårare att få jobb ju längre man varit arbetslös. För det första förlorar den arbetslöse en del av sitt professionella värde genom att inte få underhålla sin yrkesskicklighet och tillägna sig nya kunskaper på arbetsplatsen. För det andra har långtidsarbetslösheten en signaleffekt på arbetsmarknaden såtillvida att en potentiell arbetsgivare kan undra varför ingen annan velat anställa den långtidsarbetslöse och därför föredra att anställa en sökande med kortare arbetslöshetstid. För det tredje kan den arbetslöses sökaktivitet avta efter en lång period av resultatlöst sökande efter arbete.

Arbetslöshetsunderstödet, . . .

En hel del forskning har ägnats frågan huruvida ett generöst tilltag och långvarigt arbetslöshetsunderstöd kan medverka till att arbetslöshetstiderna blir längre än de annars skulle ha varit. Vissa sådana tendenser har spårats.¹⁰ Layard föreslår en intuitiv tolkning av tabell 5.4.

Tabell 5.4

**Arbetslöshetsunderstödet
stödet varaktighet och
arbetslöshetstiderna i
några länder 1985.**

Land	Understödet varaktighet	Andel som varit arbetslösa mer än ett år (procent)
Belgien	Obegränsad	68
Storbritannien	Obegränsad	41
Nederländerna	Obegränsad	55
Tyskland	Obegränsad	31
Frankrike	30 månader	47
Sverige	14 månader	11
USA	6 månader	9

Källa: Burtless, 1987.

*... en livsform i
Europa*

*Tillbaka till reguljärt
arbete!*

*Arbetslöshetsnivå vid
"full sysselsättning"?*

Det norska exemplet

Layard menar att den stora ökningen av långtidsarbetslösheten i Europa berott på att man låtit arbetslösheten stiga och sedan inte skapat några mekanismer som driver arbetskraften tillbaka till arbetsmarknaden. I USA är det fattigdomen som tvingar de arbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden, i Sverige är det den aktiva arbetsmarknadspolitiken. I de stora europeiska länderna har det istället blivit en livsform att leva på arbetslöshetsunderstöd. Layards recept mot detta är inte att försämra nivån på understödet (även om detta enligt tillgängliga studier skulle minska långtidsarbetslösheten något), utan att efter en viss tids arbetslöshet sätta in arbetsmarknadspolitiska åtgärder i syfte att få den arbetslöse tillbaka i ett reguljärt jobb.

Vad kan regeringen göra?

En rimlig definition på "full sysselsättning" under 1990-talet är en genomsnittlig öppen arbetslöshet på mellan 2,5 och 3 procent av arbetskraften. För att bryta nacken av de rådande inflationsförväntningarna kan det visa sig nödvändigt att under anpassningsperioden acceptera en väsentligt högre öppen arbetslöshet. Det är omöjligt att *a priori* bedöma ens approximativt vilka nivåer det här kan bli fråga om. Det ligger nära till hands att anföra det norska exemplet: där steg arbetslösheten från svensk nivå till över 5 procent när stabiliseringspolitiken lades om i icke-ackommoderande riktning.

Detta betyder inte att regeringen behöver stå tomhänt eller pas-

Ingen anledning för regeringen att vara passiv

siv i det känsliga läge som uppkommer då den öppna arbetslösheten stiger till nivåer som inte tidigare observerats i Sverige i modern tid. Vår analys ovan ger vid handen att det finns en mängd åtgärder som regering och riksdag kan och bör vidta för att göra övergången till ett låginflationssamhälle så kort och smärfri som möjligt. Vi kan dela in dessa åtgärder i tre kategorier:

1. Åtgärder som ökar lönebildningens känslighet för arbetsmarknadsläget

"Insiders" driver upp lönerna

Ett första batteri åtgärder måste vara ämnade att se till att uppgången i arbetslöshet får en maximalt lönedämpande effekt. Detta kan åstadkommas genom åtgärder som skapar maximala incitament för *alla* löntagare att ta hänsyn till sysselsättningskonsekvenserna när de formar sina lönekrav. Det är här viktigt att skilja på två grupper av löntagare: "insiders", med säkra jobb och fast förankring på arbetsmarknaden, och "outsiders", som är arbetslösa eller riskerar att bli av med sina jobb vid en försvagning av arbetsmarknadsläget.¹¹ Problemet är att det är "insiders" som har makten att driva upp lönerna (genom sina fackföreningar eller i kraft av sin starka ställning i företagen) medan det är "outsiders" som får betala kostnaderna av en försvagad konkurrenskraft i form av ökad arbetslöshet.

"Outsiders" betalar med sin arbetslöshet

Begränsa "insiders" monopolställning

Det finns olika vägar ut ur detta dilemma. Det gäller åtgärder som begränsar "insiders" monopolställning och ökar "outsiders" möjligheter att komma in i företagen och påverka lönebildningen. Exempel är inskränkningar i trygghetslagarna i syfte att låta arbetslöshetsriskerna delas mer lika av alla och lagstiftade begränsningar av fackföreningarnas strejkrätt. Andra åtgärder är stimulans av lärlingssystem och praktikantutbildning, samt stimulans till nyföretagande och tillväxt i småföretag som ännu inte har några "insiders".

Öka egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen

Ett annat sätt att påverka balansen mellan "insiders" och "outsiders" vore att avsevärt öka egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen från nuvarande nivå på under 10 procent. Det skulle då uppstå ett starkare samband mellan arbetslöshetsnivån i förbundet och avgifterna till kassan. Även de förbundsmedlemmar som är helt säkra på att få behålla sina jobb skulle därmed få anledning att undvika arbetslöshetsskapande lönenivåer för att begränsa sina avgifter till kassan.

*De offentliganställda är
"super-insiders"*

I ovan nämnda bemärkelse måste de offentliganställda betecknas som "super-insiders", såtillvida att deras anställningstrygghet med rådande budgetsystem knappast kan hotas av *någon* framförhandlad lönenivå. Som påpekats i tidigare rapporter från Konjunkturrådet kan en rimligare förhandlingssituation för de offentliganställda skapas på vissa områden genom s.k. "cash limits" i de offentliga utgiftsanslagen, under förutsättning att förhandlingarna förs på en sådan nivå att sambandet mellan lönekostnader och rationaliseringskrav på verksamheten klart framgår.

2. Åtgärder som förbättrar rörlighet och matchning på arbetsmarknaden

Håll nere vakanstalet

Stabiliseringspolitiken måste inriktas på att hålla nere vakanstalet på arbetsmarknaden, d.v.s. antalet lediga jobb inom bristyrken och regioner med en överhettad arbetsmarknad. Parallellt härmed kan ett andra batteri åtgärder inriktas på att minska den arbetslöshet som är förknippad med en viss nivå på vakanstalet, d.v.s. i tekniska ordalag att ytterligare förskjuta den s.k. Beveridgekurvan inåt.

Förbättrad rörlighet

En första viktig förutsättning för en ytterligare förbättrad rörlighet på arbetsmarknaden är att de lediga jobben kan göras mer attraktiva, så att de kan dra till sig arbetssökande, trots att de ofta ställer krav på utbildning eller flyttning.¹² Skattereformen kan här komma att ge goda effekter på rörligheten om samtidigt arbetsgivarna genom flyttningsbidrag och andra engångsersättningar kan göra de lediga jobben ekonomiskt mer attraktiva utan att detta drar med sig kompensationskrav från övriga anställda. Det bör dock betonas att det är just arbetsgivaren och inte skattebetalarna (exempelvis genom AMS), som skall betala flyttningskostnader och andra engångsersättningar, för att en riktig avvägning mellan rörlighetens kostnader och värde skall komma till stånd.

Ett allvarligt hinder för arbetskraftens geografiska rörlighet, även inom storstadsregionerna, är regleringen av bostadsmarknaden. De i media uppmärksammade åtgärderna från kommuner, idrottsklubbar och fackliga förtroendemän för att gå förbi bostadskön och skaffa bostad åt olika slag av nyckelpersoner utgör blott toppen på ett bostadspolitiskt isberg. En avreglering på bostadsmarknaden av det slag som diskuteras av Persson respektive Meyerson, Ståhl och Wickman skulle verksamt bidra till en förbättrad

*Bostadsmarknaden
måste avregleras*

rörlighet på arbetsmarknaden. Genom att visa på de verkliga kostnaderna för centralt boende i storstadsregionerna, skulle den också bidra till en jämnare geografisk fördelning av näringslivets expansion.

Arbetsmarknaden kan enligt vår mening bringas att fungera väl på egen hand förutsatt att en del allvarliga funktionshinder elimineras. Vi vill därför vad avser arbetsmarknadspolitiken begränsa oss till att föreslå två förändringar, som under 1990 genomfördes i Danmark: dels att tillåta AMS att i ökad utsträckning ta betalt av företagen för speciella uppdrag, dels att tillåta privat arbetsförmedling i konkurrens med AMS. Wadensjö¹³ påpekar att det sannolikt var kvinnorna som förlorade mest på att de privata arbetsförmedlingarna förbjöds med början 1936, men med full effekt först 1968. Tillstånd för privat arbetsförmedling i förvärvssyfte skulle idag med all sannolikhet innebära en snabb expansion inom vissa nischer, där t.ex. skrivbyråer och rekryteringsföretag redan är verksamma. Den offentliga arbetsförmedlingen skulle därmed avlastas och resurser skulle frigöras för arbete med de mer besvärliga fallen, bland t.ex. ungdomar och långtidsarbetslösa.

Privat arbetsförmedling...

...kan avlasta den offentliga arbetsförmedlingen

3. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade till särskilt utsatta grupper

Resultat från nyare forskning visar att en generell ökning av anslagen till arbetsmarknadspolitiska åtgärder riskerar att skapa en *högre* öppen arbetslöshet än vad man annars skulle ha haft, p.g.a. åtgärdernas effekter på kostnadsläge och konkurrenskraft. Ur lönebildningssynpunkt torde det däremot vara ofarligt att sätta in särskilt riktade insatser till "outsiders" på arbetsmarknaden, som har mycket låg inverkan på lönebildningen, och där arbetslöshetens sociala konsekvenser är särskilt svåra.

Riktade insatser till "outsiders"

Långtidsarbetslösa: arbetslinjen

Vad de *långtidsarbetslösa* beträffar är en förlängning av arbetslöshetsförsäkringens varaktighet inte att rekommendera. Istället bör arbetslinjen så långt möjligt bevaras och intensifieras. I praktiken lär detta i många fall betyda att perioder av arbetslöshet kommer att avlösas av perioder med beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning – för att på nytt avlösas av en period med arbetslöshet. Detta är dock att föredra framför ett permanent tillstånd av arbetslöshet som är fallet på många håll i Europa.

Ungdomar: lägre löner och lärlingssystem

För *ungdomarna* är lönefrågan av avgörande betydelse. Löntagarorganisationerna har här ett egenintresse att driva upp ungdomslöner. De som betalar priset är de ungdomar som inte får fotfäste på arbetsmarknaden p.g.a. att deras produktivitet inte står i rimlig proportion till lönekostnaden. Arbetsmarknadens parter måste här medverka till ett återskapande av lärlingssystem i form av lågt betalda praktikplatser utan nämnvärd anställningstrygghet för ungdomar utan arbetslivserfarenhet. I sista hand bör arbetsrättslig lagstiftning tillgripas. Det är ett rimligt rättvisekrav för ungdomarna att kunna komma in på arbetsmarknaden denna väg.

Noter

1. Se Rivlin, red., 1987.
2. Orsaken till arbetsmarknadspolitikens negativa effekt på lönebildningen synes huvudsakligen vara att de som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder har en lägre sannolikhet att få/ta ett jobb på den öppna arbetsmarknaden än de som är öppet arbetslösa. Om detta främst beror på lägre sökintensitet och högre benägenhet att tacka nej till erbjudna jobb, eller om det beror på att det är de särskilt svårplacerade som blir föremål för åtgärder har däremot inte entydigt kunnat fastställas.
3. Se Björklund, 1989.
4. Enligt Björklund och Holmlund, 1989, resulterade frivilliga arbetsbyten i betydligt större löneförbättringar för den yngre arbetskraften (under 30 år) än för de äldre.
5. Se Wadensjö, 1986.
6. Se t.ex. Wadensjö, 1978.
7. Se Löfgren och Engström, 1989.
8. Se Bourdet och Persson, 1990.
9. Se Björklund och Holmlund, 1989.
10. Se Björklund och Holmlund, 1989, resp. Löfgren och Engström, 1989.
11. Se t.ex. Lindbeck och Snower, 1988.
12. Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att det mycket sällan är möjligt att *direkt* matcha arbetslösa och lediga platser. De nya befattningar som tillkommer i expansiva företag ställer oftast kvalifikationskrav som de arbetslösa inte kan uppfylla. En ökad rörlighet leder då till långa "byteskedjor", där det i slutändan kan bli ett jobb ledigt för arbetssökande med låg formell kompetens eller bristande arbetslivserfarenhet.
13. Se Wadensjö, 1990.

Referenser

- Björklund, A., 1989, "Why Is the Swedish Unemployment Rate So Low?", Working Paper, nr. 245, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Björklund, A. och B. Holmlund, 1989, "Job Mobility and Subsequent Wages in Sweden", i van Dijk, J. et al., red., *Migration and Labor Market Adjustment*, Kluwer, Dordrecht.

- Bourdet, Y. och I. Persson, 1990. "Long-Term Unemployment in a Recovering Economy", *Labour*, vol. 4, nr. 2.
- Burtless, G., 1987. "Jobless Pay and High European Unemployment", i Lawrence, R. Z. and C. L. Schultze, red., *Barriers to European Growth. A Transatlantic View*, Brookings Institution, Washington D. C.
- Calmfors, L. och A. Forslund, under utgivning. "Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience", *Economic Journal*.
- Edin, P.-A. och B. Holmlund, 1990, "Unemployment, Vacancies, and Labour Market Programmes: Swedish Evidence", Working Paper, nr. 3. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Holmlund, B., 1990, *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*. Bilaga 24 till Långtidsutredningen 1990. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Layard, R., 1989, "Comment", i Holmlund, B., K.-G. Löfgren och L. Engström, red., *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration*, FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Clarendon Press, Oxford.
- Lindbeck, A. och D. J. Snower, 1988, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Löfgren, K. G. och L. Engström, 1989, "The Duration of Unemployment: Theory and Empirical Evidence", i Holmlund, B., K.-G. Löfgren och L. Engström, red., *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration*, FIEF Studies in Labour Markets and Economic Policy, Clarendon Press, Oxford.
- Meyerson, P.-M., I. Ståhl och K. Wickman, 1990, *Makten över bostaden*. SNS Förlag 1990, Stockholm.
- Persson, M., 1990, "Bostadsmarknaden", i Södersten, B., red., *Marknad och politik*, 2:a reviderade upplagan, Dialogos, Lund.
- Rivlin, A., red., 1987, *Brookingsrapporten – Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, SNS Förlag, Stockholm.
- Wadensjö, E., 1978, "Ungdomsarbetslösheten", *Ekonomisk Debatt*, vol. 6, nr. 4.
- Wadensjö, E., 1986, "Arbetsmarknaden för ungdomar", *Ekonomisk Debatt*, vol. 14, nr. 4.
- Wadensjö, E., 1987, "Labour Market Policy and Employment Growth in Sweden", *Labour*, vol. 1, nr. 3.
- Wadensjö, E., 1990, "Privata arbetsförmedlingar i ett historiskt perspektiv", i Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA), *Perspektiv på arbetsförmedlingen*, SOU 1990:31, Allmänna Förlaget, Stockholm.

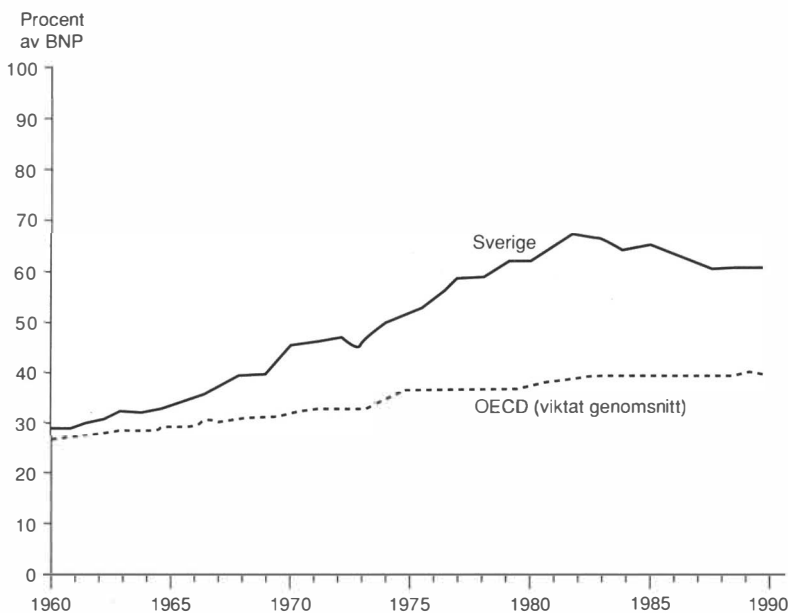
6 Kostnaden för vår offentliga sektor

Den offentliga sektorn har under hela efterkrigstiden befunnit sig i stadig tillväxt. I figur 6.1 visas de offentliga utgifternas andel av BNP under perioden 1960 till 1990, dels för Sverige och dels för övriga OECD-länder.

Vi ser att såväl Sverige som övriga OECD-länder hade en stadig ökning av den offentliga sektorn under den första hälften av perioden. Såväl ökningstakten som nivån är ungefär densamma, åtminstone under 1960-talet. Då låg Sverige visserligen på en något högre nivå än OECD-genomsnittet, men skillnaden var inte särskilt stor. Det fanns också flera enskilda OECD-länder som hade ungefär lika stor offentlig sektor som Sverige (t.ex. Västyskland och Storbri-

Växande offentlig sektor ett internationellt fenomen

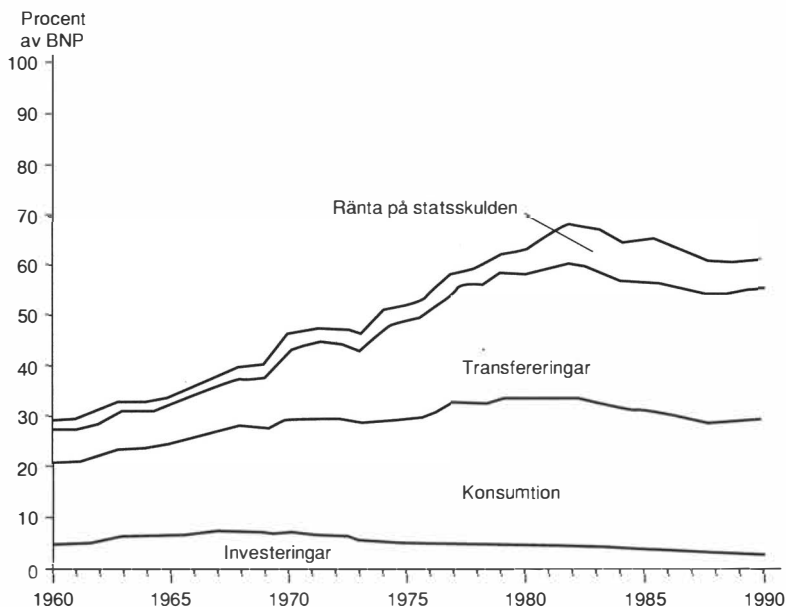
Figur 6.1
De offentliga utgifterna i Sverige och i övriga OECD 1960–1990, procent av BNP.



Källa: OECD.

Figur 6.2

**De offentliga utgifter-
nas sammansättning
1960–1990, procent av
BNP.**



Källa: OECD.

tannien) och andra som t.o.m. hade en större (t.ex. Nederländerna).

*Svensk avvikelse från
omkring 1970*

Maximum 1982

Under 1970-talet hände emellertid något dramatiskt. Redan under 1970-talets första år vidgades gapet mellan Sverige och de övriga länderna. I vår omvärld stabiliserades då de offentliga utgifter-
nas BNP-andel på 30–35 procent. I Sverige, däremot, fortsatte den offentliga sektorn att öka sin andel kraftigt även under perioden 1976–82, när de andra länderna hade bromsat upp expansionen. I vårt land nådde den offentliga sektorns BNP-andel ett maximum på 67 procent år 1982. Därefter har en markant dämpning skett även i Sverige.¹

*Minskad andel för
konsumtion och
investeringar*

Figur 6.2 visar hur sammansättningen av de offentliga utgifterna har utvecklats över tiden. Vi ser här en tydlig trend: den offentliga konsumtionen, d.v.s. utgifter för försvar, domstolar, polis, skolor, sjukvård m.m., har sakta minskat sin andel av utgifterna, från omkring 55 procent 1960 till 44 procent 1990. De offentliga investeringarna har minskat ännu kraftigare, relativt sett; de utgjorde 15 procent av utgifterna 1960 men bara 4 procent 1990. Faktum är att

de offentliga investeringarna fallit kraftigt även i absoluta termer under de senaste tjugo åren. Sådana statistiska siffror skall visserligen tas med en stor nypa salt – de speglar delvis nya definitioner och omklassificeringar – men de pekar ändå på en tydlig tendens.

Ökad andel för transfereringar

Minskningen av konsumtionens och investeringarnas andel motsvaras av en klar ökning för transfereringarna, d.v.s. inkomstöverföringarna till hushåll, företag och organisationer. Dessa svarade 1960 för 24 procent av de offentliga utgifterna i Sverige, en siffra som 1990 nästan fördubblats till 44 procent. Detta är f.ö. en tendens som kan iakttagas i de flesta länder. Sverige skiljer här inte ut sig genom den allmänna utvecklingen, utan bara genom den mycket högre nivån.

Tre slags kostnader

Offentliga sektorns kostnader:

Blotta storleken på de siffror som redovisades i föregående avsnitt gör, att det blir av yttersta vikt för ekonomins funktionssätt, att den offentliga sektorn fungerar effektivt.

– Resursslöseri

Det finns tre typer av kostnader som är förknippade med att driva en verksamhet i offentlig regi. Den *första* avser utformningen av verksamheten. Det är denna ineffektivitet som i första hand förs fram i debatten: den offentliga verksamheten utformas ofta på ett sådant sätt att ett betydande resursslöseri uppstår. I Konjunkturrådets rapport 1989 redovisades t.ex. kostnadsstudier för privat och offentlig tandvård. Det visade sig där att den privata vården hade avsevärt lägre kostnader per patient, även när man tar hänsyn till olikheter i vårdfallens svårighetsgrad m.m.

– Subventionering ger övrefterfrågan

Den *andra* typen av kostnad rör dimensioneringen av den offentliga verksamheten. Detta problem dyker alltid upp när en vara eller en tjänst subventioneras. Konsumenterna betalar då inte hela kostnaden, varför de tenderar att efterfråga mer än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Som exempel kan vi ta kostnaden för barnomsorgen i Stockholm. Den uppgår f.n. till ungefär 100 000 kronor per barn och år (även om den siffran förmodligen rymmer en hel del av den första typen av ineffektivitet som nämndes ovan). Kostnaden för konsumenterna är emellertid endast c:a 10 procent av detta belopp. Om de finge betala hela den verkliga kostnaden själv, skulle sannolikt övrefterfrågan försvinna och många famil-

jer välja att lösa barnomsorgen på annat sätt. Andra exempel på sannolik överdimensionering är receptbelagda läkemedel, bostads-efterfrågan och storstadsbilismen.

Den första typen av kostnad består således i att den offentliga sektorn, på grund av att marknadsmässiga incitament saknas, inte utnyttjar arbetskraft och kapital på ett företagsekonomiskt effektivt sätt. Den andra kostnaden beror på att även om resurserna skulle utnyttjas på ett företagsekonomiskt effektivt sätt i den offentliga verksamheten, så har dessa resurser ett större värde för hushållen i annan användning. I debatten har man i regel begränsat sig till att diskutera dessa två kostnadsslag, och somliga debattörer har hävdat att kostnaderna skulle kunna nedbringas genom en "förnyelse" av den offentliga sektorn.

– Skattekilar

Den tredje typen av kostnad för offentlig verksamhet består av de skattekilar som själva finansieringen av verksamheten ger upphov till. Medan de andra två kostnadsslagen kan minskas, åtminstone i teorin om än inte alltid i praktiken, har vi här ett kostnadsslag som aldrig kan minskas mer än högst marginellt (genom skattereformer). Så länge verksamheten drivs i offentlig regi, och så länge det inte existerar en individuell koppling mellan vad man betalar in och vad man får ut, kommer skattekilan och därmed denna kostnad att bestå.

Skattekilens storlek

Alla skatter driver med nödvändighet en kil mellan vad som är privatekonomiskt och skattemässigt lönsamt å ena sidan, och vad som är samhällsekonomiskt motiverat å den andra. Valet mellan arbete och fritid, mellan konsumtion och sparande, mellan olika utbildningar, mellan olika finansierings- och investeringsformer plus en rad andra överväganden störs därför av skattesystemet. I en nyutkommen skrift från Finansdepartementet² redogörs t.ex. för docenten på Karolinska sjukhuset som ville bygga en bastu. Det visade sig att det blev billigare för docenten att ta ledigt från sitt arbete under en månad och bygga bastun själv, än att anlita en snickare som kunde ha byggt den på en vecka. Dessa snedvridningar och störningar innebär en stor och reell kostnad för samhälls-ekonomi.

Bygga sin egen bastu

Skattekillen är en ofrånkomlig kostnad, . . .

Om denna kostnad kan man notera för det första att den är *ofrånkomlig*; den uppstår med nödvändighet som en direkt konsekvens av skatterna. Ingen "förnyelse" av den offentliga verksamheten kan ändra på detta.³ Man kan inte heller undvika kostnaden genom att låta bli att finansiera de offentliga utgifterna med skatter. Det finns bara tre finansieringsformer: skatter, upplåning och finansiering via sedelpressarna. Av dessa är upplåning bara ett sätt att skjuta den nödvändiga skattehöjningen på framtiden, medan sedelpressfinansiering (d.v.s. inflation) också är att betrakta som ett slags skatt som har väl så skadliga verkningar på samhällsekonomin som de "vanliga" skatterna.

. . . den är osynlig och . . .

För det andra är kostnaden *osynlig*; den dyker aldrig upp i någon offentlig budget, och man kan därför lätt glömma bort att den existerar. Men den belastar samhällsekonomin genom att den stör den privata sektorn och får denna att fungera sämre. En stor del av den minskning i produktivitetstillväxten som vi har observerat under 1980-talet beror sannolikt på de störningar och snedvridningar som de allt större skattekilarna orsakat samhällsekonomin. En sådan långsammare tillväxt skapar problem i lönebildningen, och därmed blir den offentliga sektorns expansion också ett stabiliseringspolitiskt problem.

. . . den stör den privata sektorn

I Konjunkturrådets rapport 1985 gjordes ett försök att beräkna den kostnad som skattekilarna åsamkar vår ekonomi. Det visade sig att kostnaden för att samla in en ytterligare krona i skatteintäkter varierade mellan 90 öre och 3 kronor, beroende på vilken skatt man höjde och vad pengarna sedan användes till. Siffrorna avsåg det dåvarande skattesystemet. Någon motsvarande beräkning för vårt nya skattesystem har ännu inte gjorts; sannolikt är kostnaden i dag mindre.

En extra skattekrona kostar kanske en krona

Som ett räkneexempel kommer vi i det följande att räkna med, att kostnaden för att samla in ytterligare en krona i skatteintäkter uppgår till en krona. Det betyder att varje kronas sänkning av de offentliga utgifterna innebär en besparing på *två* kronor: dels den krona som skattebetalarna då får behålla och kan använda till privat konsumtion, och dels den krona som motsvarar den effektivitetsvinst i samhällsekonomin som följer av att skattekillen minskar.

Denna kostnad för de offentliga utgifterna utgör naturligtvis inget argument för att all offentlig verksamhet bör upphöra. Tvärtom finns det många exempel på offentlig verksamhet där varje krona

som ges ut skapar betydligt större värden än de två kronor den kostar. Vad vi vill understryka är däremot att man hela tiden måste väga de totala kostnaderna (inklusive de effektivitetsförluster som orsakas av skattekillen) mot den nytta samhället har av utgiften. När det t.ex. gäller de stora transfereringssystemen måste man därför vara säker på att inkomstomfördelningseffekterna är så stora och positiva att de är värda resurskostnaden att finansiera dem.

Orsaker till den offentliga sektorns tillväxt

Varför växer det offentliga?

Hur kommer det sig då att den offentliga sektorn, trots de avsevärda kostnaderna, har expanderat så kraftigt? Denna fråga hör till de mest omdiskuterade i den nationalekonomiska litteraturen,⁴ och vi skall här nöja oss med att peka på några tänkbara förklaringar.

– *Ökade inkomster*

För det första har vi de efterfrågeinriktade teorierna, som förklarar varför den offentliga sektorn växer när nationalinkomsten ökar. Ibland antas t.ex. att offentliga tjänster har en inkomstelasticitet som är större än ett. Ibland antas istället att det moderna samhället, med dess högre grad av specialisering, kräver olika typer av institutioner och infrastruktur som bara den offentliga sektorn kan tillhandahålla.

För det andra har vi den stabiliseringspolitiska förklaringen. Om man ser på den ekonomiska utvecklingen i ett mycket långt tidsperspektiv, säg 100 eller 200 år, visar det sig att en viss period utmärker sig för en alldeles speciellt snabb tillväxt i den offentliga sektorn.⁵ Det är perioden 1950–1975, eller för Sveriges del 1950–1982. Då växte den offentliga sektorn snabbare än någonsin förr eller senare (om man undantar perioder av krig).

– *Keynesiansk stabiliseringspolitik*

Denna period sammanfaller med den keynesianska stabiliseringspolitikens framväxt i västvärlden. Något schematiserat kan det sätt på vilket stabiliseringspolitiken lett till en ökande offentlig sektor beskrivas så, att man vid lågkonjunktur funnit det politiskt lättare att bedriva expansionspolitik genom att öka de offentliga utgifterna än genom att sänka skatterna. Vid högkonjunktur har man på samma sätt funnit det lättare att bedriva åtstramningspolitik genom att höja skatterna än genom att skära ner de offentliga utgifterna. Följden har blivit att man saxat sig genom konjunkturcyklerna med en successivt växande offentlig sektor.

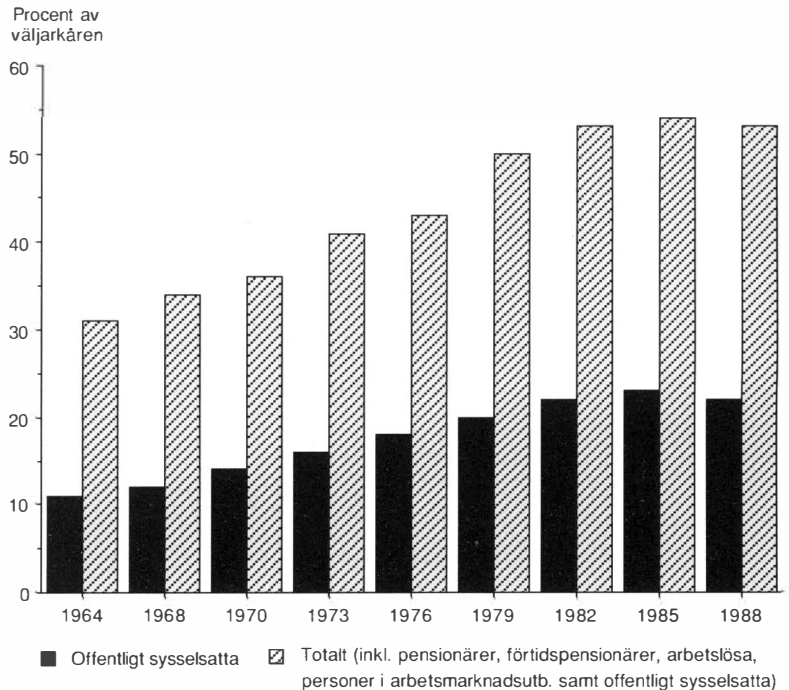
Denna förklaring, som inte enbart betonar ekonomiska "lagar", utan även förutsätter ett taktiskt beteende från de ansvariga politikernas sida, pekar framåt mot den tredje gruppen av förklaringar, nämligen de politiska. Även dessa har blivit föremål för en mycket stor litteratur, och vi vill i detta sammanhang bara peka på ett par faktorer som synes oss speciellt viktiga.

Politiska förklaringar

Man kan misstänka att det ligger en självförstärkande mekanism i det faktum att en allt större del av väljarkåren utgörs av offentliganställda. I figur 6.3 visas denna andel för Sverige under perioden 1964–88. Vi har också ritat in den andel av väljarkåren som på andra sätt är beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning, d.v.s. förutom de offentliganställda även pensionärer, sjukpensionärer och arbetslösa.

– Fler offentliganställda

Figur 6.3
Andel av väljarkåren som får sin försörjning från den offentliga sektorn 1964–1988.



Källa: SCB.

Vi ser att andelen offentliganställda ökat under de senaste decennierna från ungefär en tiondel till närmare en fjärdedel av väljarna. Andelen personer som på ett eller annat sätt är beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning har under samma tid ökat från knappt en tredjedel till drygt hälften.

Detta argument hänger samman med det stabiliseringspolitiska argumentet i föregående avsnitt. Om en stor del av väljarkåren är beroende av offentliga utgifter för sin försörjning blir det naturligtvis politiskt svårare att bedriva åtstramningspolitik genom att skära ner dessa utgifter. Men alldeles oavsett stabiliseringspolitiken visar figur 6.3 med all önskvärd tydlighet hur svårt det är att åstadkomma en politisk majoritet för minskningar av den offentliga sektorn.

En annan förklaring har att göra med den förändrade sammansättning av de offentliga utgifterna som vi såg i figur 6.2 ovan. I en tid av hårdnande politisk konkurrens mellan partierna, vilken i sin tur kan bero på massmedias ökande betydelse och på en minskad benägenhet till klassröstande, blir det allt viktigare för partierna att få maximal politisk utdelning på varje skattekrona. I många fall kan man inte vinna viktiga marginalväljargrupper genom att satsa på typiskt kollektiva varor av det slag som tidigare utgjort huvuddelen av de offentliga utgifterna: försvar, rättsväsen, infrastruktur och utbildning/forskning. Den politiska avkastningen på väl riktade transfereringar till exempelvis pensionärer eller glesbygdsbor är i många fall högre. Detta utesluter givetvis inte att även vissa typer av offentlig konsumtion kan riktas mot speciella grupper, i synnerhet när det handlar om varor av privat snarare än kollektiv karaktär. Barnomsorgen, som i huvudsak gynnar välutbildade familjer i medel och övre medelklassen (d.v.s. typiska s.k. medianväljargrupper) är ett exempel på detta.

— *Transfereringar kan ge röster, liksom...*

...även barnomsorg

Kan utvecklingen vändas?

Många av de kortsiktiga stabiliseringspolitiska problem som vi har observerat de senaste åren har sin bakgrund i de höga kostnaderna för den offentliga sektorn, och de störningar och snedvridningar som skattekilarna orsakar. Vad kan då göras för att vända på denna utveckling?

Vändning?

Vad gäller de förklaringar till den offentliga sektorns tillväxt som

*Keynesiansk politik
utesluten*

*Upplysning och infor-
mation*

*Privatisering betyder
inte arbetslöshet*

*Öka marknadsmässig-
heten!*

diskuterats ovan kan vi konstatera att den automatiska ökning av de offentliga utgifterna som låg i den traditionella stabiliseringspolitiken numera har spelat ut sin roll. Det förefaller knappast troligt att regeringen efter 1970-talets lärdomar ska falla tillbaka i den naivt keynesianska stabiliseringspolitik som då bedrevs.

Den andel av väljarkåren som är beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning har stabiliserats på 50 procent, och utgör en viktig politisk maktfaktor. Här kan man inom en överskådlig framtid förmodligen endast lita till upplysning och information. Även de offentliganställda är för sin välfärd beroende av en välfungerande privat sektor, och med alltför stora skattekilrar kan inte den privata sektorn utvecklas och fungera effektivt. Det gäller också att få bukt med missuppfattningen att de som är anställda inom en offentlig verksamhet skulle förlora sina jobb om denna privatiserades. Många av de tjänster som den offentliga sektorn producerar är i betydande utsträckning privata nyttigheter, som lika väl skulle kunna produceras inom en privat verksamhet. Detta gäller stora delar av tunga utgiftsområden som barnomsorg, sjukvård, äldreomsorg och socialförsäkringar. Många tecken tyder på att efterfrågan på sådana tjänster ökar med en stigande inkomstnivå i samhället. Detta styrks av många studier som visar, att exempelvis sjukvården och barnomsorgen är minst lika omfattande i USA, där dessa tjänster produceras i privat regi, som i Sverige. De offentliganställda som är sysselsatta i sådan verksamhet behöver därför inte vara oroliga för sina jobb vid en eventuell privatisering. Vad som händer är i de allra flesta fall att de kan fortsätta att utföra samma jobb som tidigare, men till lägre kostnad, med större valfrihet mellan olika arbetsgivare, och kanske i många fall även med en högre lön. Även om en privatisering mot förmodan inte skulle kunna påverka den inre effektiviteten det ringaste, skulle den inbesparing av reala resurser som hänför sig till en minskning av skattekilarna ändå vara så stor, att en privatisering kan vara befo-gad.

I Konjunkturrådets rapport 1989 föreslogs ett antal åtgärder som avsåg att förbättra den offentliga sektorns funktionssätt. Dessa var samtliga av det slaget att de skulle öka inslaget av marknadsmässighet i verksamheten och därmed reducera skattekilarna. Mot bakgrund av den stabiliseringspolitiska kris som Sverige just nu befinner sig i, vilken enligt Konjunkturrådets uppfattning till stor del har

sitt ursprung i de strukturella problem som uppstår när skattekilarna är stora, ter sig förslagen om möjligt ännu angelägnare idag än för två år sedan. Dessutom vill vi till dem lägga ytterligare ett förslag, där en avsevärt ökad effektivitet skulle kunna åstadkommas. Det gäller ATP-systemet, åt vilket vi ägnar nästa kapitel.

Noter

1. Man bör observera att siffrorna i figuren avser den konsoliderade offentliga sektorn, d.v.s. de inkluderar de olika ländernas socialförsäkringssystem. Bilden blir densamma, även om nivåerna blir något lägre, om man inte tar med dessa system. Rent allmänt kan man säga att socialförsäkringssystemen bör räknas med i den offentliga sektorn om de inte är aktuariskt utformade, d.v.s. om avgifterna är att betrakta som skatter snarare än som försäkringspremier. Här skiljer sig olika länder, och olika delar av socialförsäkringssystemen, åt högst väsentligt, och det blir därför ett visst inslag av godtycke i vad man väljer att räkna med. Det svenska ATP-systemet, t.ex., är i hög utsträckning icke-aktuariskt, medan sjukförsäkringarna är mer aktuariskt utformade. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 7 nedan.
2. Se Finansdepartementet, 1990.
3. För en diskussion av begreppen skattetryck och utgiftstryck, se Axell. 1983, och Fölster, 1990.
4. Se t.ex. Myhrman, 1980, och Henrekson och Lybeck, 1986.
5. Se Henrekson, 1990.

Referenser

- Axell, B., 1983, "Budgetunderskott och implicit beskattning", *Ekonomisk Debatt*, vol. 11, nr. 4.
- Finansdepartementet, 1990, *Århundradets skattereform. En populärsammanfattning*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Fölster, S., 1990, *Den offentliga sektorn*, Bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Henrekson, M., 1990, *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*, Ekonomiska studier utgivna av Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Henrekson, M. och J. Lybeck, 1986, "Varför växer den offentliga sektorn – nya rön", *Ekonomisk Debatt*, vol. 14, nr. 8.
- Myhrman, J., 1980, "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?", *Ekonomisk Debatt*, vol. 8, nr. 5.

7 Ett bättre ATP-system

*Angeläget få ner
skattetrycket*

Som framgick av föregående kapitel har Sverige det högsta skattetrycket i västvärlden. Kostnaderna för detta skattetryck, i form av de felallokeringar som skattekilarna ger upphov till, är en av de främsta anledningarna till de problem den svenska ekonomin just nu befinner sig i. Det framstår därför som en angelägen uppgift att få ner skattetrycket högst avsevärt. Svårigheterna med detta skall dock inte underskattas; de försök som gjorts i andra länder att sänka de offentliga utgifternas andel av BNP har inte varit särskilt framgångsrika, och den sänkning som ägt rum i Sverige sedan 1982 riskerar att inte bli bestående på sikt.

*Skattetrycket kan
snabbt sänkas 4–5
procentenheter*

Det finns alltså inte så många snabba klipp att göra i skattepolitiken; det är inte särskilt enkelt att peka på områden där en avsevärd sänkning av skattetrycket skulle kunna genomföras någorlunda snabbt. Vi vill emellertid i detta kapitel peka på ett sådant område, där en väsentlig sänkning av skattetrycket faktiskt är möjlig. Det gäller ATP-systemet. Faktum är att en relativt liten ändring av reglerna för ATP-systemet skulle resultera i en skattesänkning på mellan 4 och 5 procentenheter, vilket i detta sammanhang är en mycket hög siffra.

Tre faktorer

*ATP-systemets känne-
tecken:*

Obligatoriskt...

*...fördelnings-
system...*

Låt oss först göra en kort rekapitulation av ATP-systemets fundamentala principer. Det kännetecknas av tre faktorer, som var och en bidrar till att det idag allmänt anses befinna sig i en allvarlig kris. För det första är ATP-systemet obligatoriskt; alla löntagare är skyldiga att betala in en viss andel av sin inkomst (f.n. ungefär 13 procent) till systemet. För det andra är det inte ett premiereservsystem, utan ett fördelningssystem. De traditionella, privata pensionsförsäkringarna är konstruerade som premiereservsystem, vilket innebär att försäkringstagaren under sin yrkesverksamma tid betalar in premier till en fond. Där förräntas medlen, och försäk-

ringstagaren får så småningom som pensionär ut pengarna med ränta på ränta. ATP-systemet, däremot, är konstruerat enligt fördelningsprincipen. Där bygger man inte upp några fonder.¹ I stället betalar den yrkesverksamma generationen, genom sina ATP-avgifter, pensionerna till den pensionerade generationen, utan att någon premiereserv byggs upp. Man kan visa att under vissa förhållanden blir resultatet för den enskilda individen exakt detsamma under ett fördelningssystem som under ett premiereservsystem. Däremot blir inte resultatet detsamma för samhällsekonomin som helhet; eftersom det förra systemet bara fungerar som en ren överföring av medel mellan generationerna, utan att någon fonduppbyggnad kommer till stånd, blir sparandet lägre i ekonomin än det annars skulle ha varit. Detta brukar f.ö. framhållas som en av de allvarligaste nackdelarna med det svenska ATP-systemet.

...som inte är aktuariellt

En tredje faktor, som är av största betydelse för systemets funktionsduglighet men som hittills inte uppmärksamrats så mycket i debatten, är att det inte är aktuariellt. Det betyder att de inbetalningar som den enskilde gör till systemet inte är direkt knutna till de pensionsförmåner som han eller hon så småningom får ut.

I vårt förslag till reformering av ATP-systemet ska vi koncentrera oss på den tredje faktorn, d.v.s. att systemet är icke-aktuariellt. Diskussionen om huruvida systemet bör vara obligatoriskt eller inte, och huruvida det bör vara konstruerat enligt premiereserv- eller fördelningsprincipen, skall vi kortfattat ta upp mot slutet av detta kapitel. De stora vinsterna, och möjligheterna att med relativt enkla förändringar snabbt åstadkomma en väsentlig sänkning av det svenska skattetrycket, står dock att finna i systemets icke-aktuariella konstruktion.

Krisen i ATP-systemet

ATP-systemet i kris

Man hör ibland i den allmänna debatten att ATP-systemet är i kris, och de flesta ekonomer är numera ense om att det, om ingenting görs, inte kommer att räcka till för att klara av de utlovade pensionsåtagandena i framtiden. Systemet har därför gjorts till föremål för ett flertal utredningar och reformförslag.² Vari består då denna kris, och hur kan den avhjälpas?

Det är en vida spridd uppfattning att ATP-systemet har råkat i

Ökat antal pensionärer...

...behöver inte vara ett problem

svårigheter därför att andelen pensionärer har ökat kraftigt i förhållande till andelen yrkesverksamma, d.v.s. att folk helt enkelt lever för länge numera. Det är visserligen sant att andelen pensionärer ökat och fortfarande ökar — 1985 gick det 0,4 ålders- och förtidspensionärer på en yrkesarbetande, medan 2035 siffran beräknas ha stigit till 0,53 — men detta behöver i princip inte innebära något problem. Ett ändamålsenligt utformat försäkringssystem kan alltid klara av demografiska, eller andra ekonomiska, förändringar. Skulle några sådana förändringar inträffa, upptäcks de snabbt av försäkringsbolagens aktuarier, premierna anpassas till den nya situationen, och allting fortsätter att fungera. Om folk exempelvis lever längre, eller börjar pensionera sig tidigare för att njuta av en längre period som pensionärer, höjs helt enkelt de premier som försäkringstagarna har att betala in under sin yrkesverksamma period. Sådana premiehöjningar förorsakar inga problem om försäkringssystemet är aktuariskt; då vet den enskilde försäkringstagaren att han eller hon får tillbaka varje premiehöjning i form av motsvarande pensionsförmåner i framtiden.

Detta illustreras också av det faktum, att inget av de privata försäkringsbolagen har upplevt någon "kris" till följd av de senaste decenniernas förändringar vad gäller demografi, räntenivå, arbetsutbud m.m. "Krisen" är uteslutande begränsad till ATP-systemet.

Problemet med ATP-systemet är således inte att människorna lever för länge, eller över huvud taget någon annan demografisk förändring som gör att antalet pensionärer är alltför stort i förhållande till antalet yrkesverksamma.

Problemet med ATP-systemet ligger på ett annat plan. När systemet en gång skapades, måste man, för att beräkna den lämpliga avgiftsnivån, göra prognoser om framtida tillväxt i ekonomin. Ju högre tillväxt, desto lägre procent av lönesumman behöver de yrkesverksamma betala för att garantera en pension för de pensionerade som är 60 procent av vad realinkomsten var när de (d.v.s. pensionärerna) var yrkesverksamma.

ATP-systemet förutsätter en tillväxt på 2–3 procent,...

Dagens avgiftsprocent förutsätter en real tillväxt i ekonomin på mellan 2 och 3 procent, och som bekant har den verkliga tillväxttakten inte varit så hög på flera år. Dessutom pekar alla prognoser samstämmigt på mycket låga tillväxttakter även i framtiden. För att komma tillrätta med det krävs ett avsevärt högre avgiftsuttag; med dagens låga tillväxt skulle avgiftsprocenten behöva uppgå till kan-

Tabell 7.1

Nödvändig nivå på ATP-avgiften i framtiden under olika antaganden om ekonomins tillväxttakt.

	Real årlig tillväxt i BNP			
	0 procent	1 procent	2 procent	3 procent
1990	14,6	13,8	13,7	13,6
1995	17,4	15,7	13,7	13,7
2005	29,0	19,6	17,1	14,2
2015	33,8	26,5	21,0	15,9
2025	38,2	29,1	20,8	14,2
2035	39,5	30,0	18,8	11,4

Källa: Riksförsäkringsverket.

...men verkligheten klarar inte det

ske 20 eller 30 procent av lönesumman för att man skall kunna säkra pensionerna på sikt (se tabell 7.1).

Frågan är då varför en sådan avgiftsprocent inte skulle kunna vara möjlig.

Kopplingen mellan inbetalningar och förmåner

Svaret har att göra med kopplingen mellan den enskildes inbetalningar och pensionsförmåner. Om kopplingen är stark, d.v.s. om varje inbetald krona slår igenom på det i framtiden utfallande individuella pensionsbeloppet, kan varje premiehöjning som beror på förändrade demografiska förutsättningar eller förändrad avkastning (eller, i fördelningssystemets fall, förändringar i den ekonomiska tillväxttakten) genomföras utan problem. Avgiften är då att betrakta som en aktuariellt korrekt *försäkringspremie*.

Stark koppling: försäkringspremie

Om däremot kopplingen är svag, så att den individuella avgiften inte påverkar framtida individuella pensionsförmåner, är avgiften att betrakta som en *skatt*. Den enskilde individen kommer då att uppfatta en avgiftshöjning som likvärdig med en skatthöjning, med åtföljande snedvridningar och störningar i samhällsekonomin. Och en höjning av skattetrycket med kanske 10 procentenheter, som det kan bli fråga om ifall vi ska behålla ATP-systemet i oförändrat skick, är inte samhällsekonomiskt möjligt att genomföra.

Svag koppling: skatt

Svag koppling mellan avgifter och förmåner

Kopplingen är svag!

Anledningen till att kopplingen mellan avgifter och förmåner är svag, är följande. Inom ATP-systemet gäller den s.k. 30–15-regeln. *Den första delen* av regeln säger att man, för att få full ATP, måste ha varit yrkesverksam i minst 30 år. För varje år som fattas

*Avgiften är en ren skatt
för...*

*...de som inte befinner
sig i sina 15 bästa år
och...*

*...de som har inkomst
över 7,5 basbelopp,...*

*...d.v.s. för totalt c:a
70 procent av de yrkes-
verksamma*

*9 procentenheter av
avgiftens 13 procent
är en ren skatt*

upp till de 30 reduceras pensionen med motsvarande en trettiondedel. *Den andra delen* av 30–15-regeln säger att pensionen sedan blir 60 procent av den genomsnittliga inkomsten under de 15 bästa åren. *Slutligen* har vi det s.k. ATP-taket, som innebär att inkomster över 7,5 basbelopp inte är pensionsgrundande, d.v.s. att den maximala pension man kan få är 60 procent av 7,5 basbelopp.

Trots att samtliga yrkesverksamma betalar in ATP-avgifter, finns det två stora grupper för vilka de inbetalade avgifterna inte på något sätt påverkar de förmåner de så småningom får ut, d.v.s. för vilka ATP-avgiften är att betrakta som en ren skatt. För det första har vi de människor som vid en given tidpunkt inte befinner sig i sina 15 bästa år; med en total yrkesverksam tid på 45 år kommer denna grupp att omfatta två tredjedelar av de yrkesverksamma. Vidare har vi, av de resterande trettiofyra procenten, de personer vilkas inkomst ligger över 7,5 basbelopp; låt oss säga en tredjedel, vilket motsvarar 11 procent av samtliga yrkesverksamma.³ Summan blir då 78 procent. Denna siffra är ytterst grovt uppskattad och kan av olika skäl justeras såväl uppåt som nedåt. Låt oss säga att den verkliga siffran ligger kring 70–80 procent, och för enkelhets skull väljer vi den lägre i det intervallet. Således: För 70 procent av de yrkesverksamma är ATP-avgiften rent ekonomiskt att betrakta som en skatt, och inte som en försäkringspremie. Med en grov förenkling kan vi översätta denna utsaga till att 70 procent av de inbetalade ATP-avgifterna är att betrakta som skatteinbetalningar. Det betyder i sin tur att 70 procent av ATP-avgiften, d.v.s. 9 procentenheter av de 13 procenten som avgiften utgör, är en ren skatt.

Slutligen kan man notera att skatteandelen tenderar att växa över tiden. På grund av den allmänna realinkomstutvecklingen hamnar nämligen fler och fler människor över ATP-taket på 7,5 basbelopp, vilket betyder att andelen människor för vilka avgiften är en skatt ökar.

Vårt förslag

ATP-systemets kris består i att den långsamma ekonomiska tillväxten skulle framtvinga mycket kraftiga avgiftshöjningar i framtiden vid en bibehållen förmånsnivå. Sådana skattehöjningar är inte sam-

*Avgiftshöjningar ger
ond cirkel*

*Förslag: aktuariskt
system, . . .*

*. . .vilket omvandlar
skatten till försäkrings-
premie*

*Avskaffa 30–15-
regeln!*

*Ingen avgift på inkomster
över 7,5 basbelopp,
men . . .*

*. . .behåll taket som
grundskydd!*

hållsekoniskt möjliga att genomföra. Om vi bara begränsar oss till de skadeverkningar på ekonomin som är av omedelbar relevans för ATP-systemet, så ser vi att en skattehöjning av den storleksordningen troligen skulle bromsa upp den ekonomiska tillväxten ännu mer, vilket i sin tur skulle skapa ytterligare problem för ATP-systemet och framtvinga ytterligare avgiftshöjningar o.s.v. i en ond cirkel.

Vi föreslår därför att intjänandereglererna ändras, så att det blir en stark koppling mellan de individuella inbetalningarna till systemet och de så småningom utfallande individuella pensionerna. Systemet bör med andra ord bli aktuariskt.

Härigenom omvandlas hela ATP-avgiften från att ha varit huvudsakligen en skatt till att bli en försäkringspremie. Om vi utgår från de siffror som räknades fram i förra avsnittet (d.v.s. att 9 procentenheter av ATP-avgiften är att betrakta som en skatt) och från det faktum att avgiften tas ut på lönesumman före skatt, som i sin tur utgör ungefär 70 procent av BNP, kommer en sådan reform att vara ekonomiskt likvärdig med att skattetrycket i Sverige sänks med ungefär 4,5 procentenheter.

Rent konkret kan en övergång till ett aktuariskt system utformas på flera sätt. En nödvändighet är att man avskaffar 30–15-regeln. Därefter kan man antingen även avskaffa ATP-taket på 7,5 basbelopp, eller också kan man välja att behålla det. Om man vill att systemet ska fungera som ett grundskydd bör man behålla taket, men då skall man också i konsekvensens namn inte ta ut någon avgift på de inkomster som ligger över detta tak.

Vi föreslår att taket behålls, och att varje intjänad krona under taket blir pensionsgrundande. ATP-avgiften kan då sättas som en fast procentsats på alla arbetsinkomster som understiger 7,5 basbelopp per år. Den utfallande pensionen kan då bli x procent av ett genomsnitt av realvärdet av alla inkomster under 7,5 basbelopp som individen haft under sina yrkesverksamma år. Storleken på parametern x kan relativt enkelt beräknas med hänsyn till åldersfördelningen hos befolkningen, fördelningen av inkomster över livsryckeln, ekonomins tillväxttakt m.m. så att systemet går ihop.⁴

Exakt vilken utformning av det aktuariska systemet man väljer är i huvudsak en teknisk fråga, och vi nöjer oss med att konstatera att det finns många möjliga och ekonomiskt rimliga lösningar.

Verklig förändring eller synvilla?

Man bör observera att detta är mer än en akademisk räkneövning; eftersom människornas beteenden åtminstone efter en viss inlärningsperiod styrs av rationella överväganden, där hänsynstagande till skattesystemet spelar en stor roll, blir en sådan sänkning av skattetrycket inte bara en bokföringsåtgärd och en omdefinition av skattetrycket. Problemet med en skatt, eller i detta fall med en ATP-avgift som till största delen är en skatt, är just det som diskuterades i kapitel 6 ovan: Individen upplever att han eller hon inte själv får ut hela den inkomstökning som skulle bli resultatet av en extra timmes arbetstid, ett beslut att skaffa sig en högre utbildning eller ett val att flytta till en ort med brist på arbetskraft. Följden blir att individuella beslut till stor del speglar vad som är skattemässigt förmånligt för individen, och inte vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Skattekilarna minskar

Vårt förslag innebär en stor och reell minskning av skattekilarna mellan det privatekonomiskt förmånliga och det samhällsekonomiskt önskvärda. Det finns all anledning att tro att det på sikt verkligen påverkar människornas beteenden, vilket i sin tur kan leda till en bättre fungerande samhällsekonomi, en stimulans av den ekonomiska tillväxten, och därmed till ett mindre behov av höjningar av ATP-avgiften i framtiden.

En sänkning av det totala skattetrycket med 4,5 procentenheter är kvantitativt sett en mycket stor sänkning. Den samhällsekonomiska vinsten av en sådan sänkning, i form av den ökade effektivitet som de minskade skattekilarna för med sig, låter sig med en viss felmarginal beräknas. I kapitel 6 ovan konstaterade vi att varje krona som betalas in till den offentliga sektorn i form av skatt åsamkar samhällsekonomin en effektivitetskostnad på ungefär en krona. En ändring av intjänandereglererna för ATP-systemet, som är ekonomiskt likvärdig med en sänkning av skattetrycket med 4,5 procentenheter, skulle därför kunna beräknas ge en samhällsekonomisk effektivitetsvinst på 60–70 miljarder kronor per år. Observera att detta *inte* betyder att staten gör en besparing på 60–70 miljarder. Siffran visar i stället hur mycket större BNP skulle bli, om de skattekilor som orsakas av ATP-systemets nuvarande utformning avlägsnas.

Effektivitetsvinst på 60–70 miljarder per år

Konsekvenser för inkomstfördelningen

Man frågar sig omedelbart om inte en individuell koppling mellan avgifter och förmåner kommer att gynna höginkomsttagare, d.v.s. leda till att ATP-systemet inte kan användas som ett instrument för att bedriva inkomstfördelningspolitik?

Nuvarande ATP-system är regressivt

Svaret är nej. Det är ett föga känt faktum, att ATP-systemet i sin nuvarande utformning faktiskt är *regressivt*, d.v.s. gynnar höginkomsttagare och missgynnar låginkomsttagare. Detta beror på samspelet mellan 30–15-regeln å ena sidan och ATP-taket på 7,5 basbelopp å den andra. ATP-taket gynnar låginkomsttagare, medan 30–15-regeln gynnar personer som har sina inkomster ojämnt fördelade över livscykel, vilket i regel brukar vara fallet med höginkomsttagare. Nettoeffekten blir tämligen osäker, men som visats av bl.a. Ann-Charlotte Ståhlberg⁵ är systemet åtminstone för den idag yrkesverksamma generationen svagt regressivt.

En politisk gåta

Det finns således inga tydliga fördelningspolitiska skäl för att ha kvar de nuvarande intjänanderegler. I själva verket är ATP-systemets nuvarande utformning en politisk gåta. Man har lyckats koppla bort förmånerna från avgifterna (d.v.s. man har skapat skatteklilar) men man har trots detta inte lyckats utforma ett system som har de fördelningspolitiska effekter man i andra sammanhang säger sig eftersträva. Vi har här i själva verket ett av de få uppenbara fallen där såväl fördelningsmässiga som allokeringsmässiga skäl talar för en reform.

Alla skäl talar för reform

Övergångsproblemen...

En viktig inkomstfördelningsfråga rör själva övergången från ett icke-aktuariskt till ett aktuariskt system. En sådan övergång kan ske snabbt och abrupt, men det innebär med nödvändighet att vissa människor, som har planerat sitt arbete och sitt sparande med hänsyn till det gamla systemet, kommer att drabbas. Övergången kan också ske långsamt; man skulle t.ex. kunna låta alla människor som är yrkesverksamma vid införandet få välja mellan att få sina pensionsförmåner enligt det gamla eller det nya systemet. I detta fall kommer emellertid den 4,5-procentiga sänkningen av skattetrycket som övergången innebär att dra ut över flera år.

...inte helt triviala

Här finns många alternativa lösningar. Utrymmet medger inte någon närmare diskussion av dem, varför vi endast påpekar att övergångsproblemen inte är helt triviala. Effektivitetsvinster emellertid så stora, att även en relativt snabb övergång kan göra

det möjligt att kompensera de grupper som i ett statistiskt perspektiv skulle kunna framstå som förlorare.

Obligatorium eller frivillighet?

Obligatoriskt ATP-system?

Inledningsvis nämnde vi att ATP-systemet karakteriseras av tre faktorer: Det är obligatoriskt, det är ett fördelningssystem snarare än ett premiereservsystem och det är inte aktuariskt korrekt. Syftet med ovanstående framställning har varit att visa att möjligheterna till snabba klipp vad gäller samhällsekonomisk effektivitet finns i den sista av dessa punkter. Därmed är emellertid inte sagt att man bör bortse från möjligheten att även ompröva de andra två.

Själva det faktum att systemet är obligatoriskt skapar naturligtvis ett element av "skattekil". Somliga personer kanske inte alls skulle vilja ha någon pensionsförsäkring utöver folkpensionen, som f.n. uppgår till 4 025 kronor i månaden inklusive s.k. pensionstillskott (1991). Andra kanske skulle vilja ordna sin pension på ett mera flexibelt sätt, vad gäller tidpunkten för pensioneringen, än vad ATP-systemet kan erbjuda. Ytterligare andra kanske är nöjda med tidpunkten och försäkringens omfattning, men skulle vilja ha pensionssparandets portföljfördelning annorlunda, t.ex. i form av aktier eller fastigheter eller kanske konst.

Oförmåga att planera och . . .

. . . medvetet utnyttjande

Det finns ett klassiskt argument för obligatoriska pensionssystem som går ut på att vissa människor skulle vara oförmögna att planera för framtiden; dessa skulle därför aldrig teckna några pensionsförsäkringar utan skulle i stället konsumera alla sina inkomster under de yrkesverksamma åren. För att de sedan inte ska tvingas leva i misär och släpa sig fram genom tiggeri när de blir gamla, måste samhället organisera ett omfattande socialt skyddsnät. Detta skyddsnät kan emellertid även utnyttjas av rationellt kalkylerande individer, som medvetet avstår från att spara under sina yrkesverksamma år i förvissning om att de inte kommer att lämnas utan hjälp när de blir gamla. Detta resonemang, som i litteraturen går under namnet "free rider-argumentet", leder fram till slutsatsen att den bästa lösningen för samhället trots allt blir ett obligatoriskt pensionssystem som ger en garanterad miniminivå för alla.

Frågan är då var denna miniminivå på det obligatoriska pensionsskyddet bör läggas. Folkpensionen utgör ju ett sådant grund-

*ATP innebär ingen
garanterad minimi-
standard för de
sämst ställda*

*Vissa tvingas till större
pensionsskydd än de
vill ha, . . .*

*. . . vilket ger viss effek-
tivitetsförlust*

*Premiereservsystem
föredras*

*Trafikförsäkrings-
principen*

skydd, men det är inte uppenbart att ATP egentligen gör det. I sin nuvarande utformning ger ju inte ATP någon garanterad minimi-standard för de sämst ställda i samhället; den är obligatorisk endast för de yrkesverksamma, och den ger full ATP bara för dem som varit yrkesverksamma i minst 30 år. När det gäller sådana personer som åsyftas i argumentet för obligatoriska försäkringar ovan, d.v.s. sådana som i någon mening är inkapabla att ta vara på sig själva, är det inte säkert att ATP-systemet i dess nuvarande utformning är till någon större hjälp.

När det gäller frågan om obligatoriet måste man således ta ställning till hur man ser på dessa människor. En annan fråga, som måste vägas mot denna, är hur stora de allokeringsförluster egentligen är som uppstår genom att obligatoriet tvingar vissa människor till ett större pensionsskydd än de egentligen skulle vilja ha. Här måste man försöka utröna i vilken utsträckning välfungerande kapitalmarknader av det slag vi har i Sverige kan användas av individerna för att omfördela sina inkomster och sin konsumtion över tiden på ett sådant sätt, att de negativa verkningarna av obligatoriet i praktiken elimineras.

Det är möjligt att obligatoriet medför en viss effektivitetsförlust. Det är dock Konjunkturrådets bedömning att storleken på denna inte är av första ordningen. De stora vinsterna kan man göra genom att låta ATP bli aktuariiskt. Dessutom väcker diskussionen om obligatoriets vara eller icke vara omedelbart frågan om huruvida ett frivilligt system verkligen är möjligt inom ramen för ett fördelningssystem. Förmodligen är så inte fallet. Ett ställningstagande mot obligatoriet innebär troligen ett ställningstagande för ett premiereservsystem. Vi går därför över till att diskutera denna fråga.

Nackdelen med fördelningssystemet är som tidigare påpekats att sparandet i ekonomin tenderar att bli för lågt. Ann-Charlotte Ståhlberg har beräknat att hälften av den nedgång i hushållssparandet som skett under de senaste decennierna beror på ATP-systemets införande.⁶ Med hänsyn till detta skulle Konjunkturrådet föredra ett premiereservsystem, vilket dessutom av maktfördelnings- och effektivitetsskäl borde vara uppdelat på ett stort antal oberoende och konkurrerande fonder. Om man toge ställning för att behålla obligatoriet, skulle systemet närmast kunna liknas vid det som gäller för trafikförsäkringen: alla bilägare är skyldiga att ha en försäkring, men var och en kan fritt välja försäkringsbolag.

Den helt dominerande frågeställningen rör emellertid övergångs-problemen. Det är relativt enkelt att gå från ett premiereservsystem till ett fördelningssystem; det gjorde Sverige vid ATP-systemets införande. Det är emellertid mycket svårare att gå i andra riktningen. En sådan övergång, hur önskvärd den än är för Sveriges ekonomi på sikt, kräver därför ett utförligt utredande, och övergångsperioden måste förmodligen bli ganska lång. Här finns inga snabba vinster att hämta av det slag som finns vid en övergång från ett icke-aktuariskt till ett aktuariskt system.

Noter

1. De AP-fonder som trots allt finns är små i förhållande till vad som skulle krävas i ett premiereservsystem, och de syftar bara till att utjämna tillfälliga variationer i inbetalningar och utbetalningar mellan olika år.
2. Se Pensionsberedningens just publicerade betänkande, SOU 1990:76. Andra aktuella debattinlägg är Bröms, 1990, Carlsson, 1990, och Söderström, 1990.
3. Någon mer exakt siffra har Konjunkturrådet inte kunnat ta fram; uppgifter om detta saknas också i Pensionsberedningens betänkande.
4. För en utförligare diskussion av dessa problem inom ramen för ett förslag att reformera ATP-systemet som är snarlikt vårt förslag, se Bröms, 1990.
5. Se Ståhlberg, 1990.
6. Se Ståhlberg, 1988.

Referenser

- Bröms, J., 1990, *Ur askan av ATP*, SACO, Stockholm.
- Carlsson, B.E., 1990, *Hur ska vi klara 2000-talets pensioner?*, SAF, Stockholm.
- Pensionsberedningen, 1990, *Allmän pension*, SOU 1990:76, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A.-C., 1988, *Pensionssystemets inverkan på hushållens sparande*, Expertrapport till Spardelegationen, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A.-C. 1990, "ATP-systemet från fördelningspolitisk synpunkt", i Pensionsberedningen, *Allmän pension. Expertrapporter*, SOU 1990:78, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Söderström, L., 1990, "Avgiftsbestämd tillägspension – ett alternativ till ATP?", i Jonung, L., red., *Nya fält för marknadsekonomin. En bok tillägnad Ingemar Ståhl*, SNS Förlag, Stockholm.

8 Har Sverige produktivetsproblem?

Halverad BNP-tillväxt och...

...betydligt lägre produktivitetstillväxt

Under hela 1980-talet har tillväxten i den svenska ekonomin varit långsam. Jämfört med perioden 1950–75, då den genomsnittliga tillväxten i BNP var 3,7 procent per år, innebär 1980-talet en halvering av tillväxttakten. En väsentlig förklaring till detta är att produktiviteten, d.v.s. produktion i förhållande till insatta resurser, sedan mitten av 1970-talet vuxit långsamt i Sverige.

Utvecklingen av BNP per sysselsatt är ett grovt mått på produktivitetens tillväxt. Produktivitetstillväxten mätt på detta sätt i Sverige och några jämförbara länder framgår av tabell 8.1. Efter 1973 har produktivitetstillväxten genomgående varit betydligt lägre än under perioden fram till 1973. Emellertid är det inget land i tabellen som uppvisar så långsam produktivitetstillväxt mellan 1973 och 1989 som Sverige. Till detta kommer att produktivitetstillväxten verkar öka i flera andra länder, medan den negativa utvecklingen snarast förstärks i Sverige.

Den långsamma tillväxten i BNP per sysselsatt i Sverige analyserades ganska ingående i 1990 års rapport från Konjunkturrådet. Speciellt diskuterade vi hur kapitalbildning och tillgång på naturre-

Tabell 8.1
Tillväxt i BNP per sysselsatt i olika länder 1960–1989, procent per år.

	1960–73	1973–80	1980–85	1985–89
Sverige	3,6	0,5	1,1	1,1
Danmark	3,3	1,3	1,9	0,2
Norge	3,6	2,9	2,2	3,4
Finland	4,4	2,5	2,0	3,6
Västtyskland	4,2	2,5	1,8	2,0
Storbritannien	2,8	0,9	2,5	1,8
Frankrike	4,7	2,3	1,9	2,2
Belgien	4,1	2,6	1,5	2,1
Holland	3,7	2,5	1,9	1,0
Österrike	5,0	2,6	1,5	1,9

Källor: OECD och egna beräkningar.

surser påverkar produktivitetstillväxt och ekonomisk välfärd.¹ Den låga tillväxten har under det senaste året blivit föremål för en omfattande debatt och en statlig delegation med uppdrag att analysera utvecklingen och föreslå lämpliga åtgärder har tillsatts.

I årets rapport skall vi därför analysera produktivitetstillväxten i ett något annat perspektiv. Den fråga vi skall försöka besvara är om den låga produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin överhuvud taget är ett ekonomisk-politiskt problem och vad som i så fall bör göras för att förbättra situationen.

Arbetsproduktivitet och totalproduktivitet

Arbetsproduktivitet

När man talar om produktivitet menar man vanligtvis arbetsproduktivitet, d.v.s. förädlingsvärde i fasta priser per sysselsatt eller per arbetstimme. Att man i första hand intresserar sig för just arbetsproduktivitetens utveckling är ganska naturligt; den sätter ju en övre gräns för det individuella konsumtionsutrymmet på längre sikt. Det är också relativt lätt att mäta arbetsinsatsen i en verksamhet.

BNP per sysselsatt

BNP per sysselsatt är det mest aggregerade måttet på arbetsproduktivitet. Utvecklingen av detta mått påverkas dels av produktivitetens utvecklingen i ekonomins olika sektorer, dels av förändringar i sysselsättningsfördelning mellan dessa sektorer. Den långsamma registrerade tillväxten i BNP per sysselsatt i Sverige är till en del resultatet av att en växande del av arbetskraften sysselsätts i den offentliga sektorn.² Här är vi i dock första hand intresserade av produktivitetens utvecklingen inom ekonomins olika sektorer.

Arbetsproduktiviteten i en enskild sektor påverkas dels av hur effektivt tillgängliga resurser utnyttjas, dels av hur mycket realkapital och andra resurser som varje anställd har till sitt förfogande. Om man räknar bort den del av arbetsproduktivitetens förändring som kan hänföras till förändring i realkapital och andra produktionsfaktorer per enhet arbetskraft får man ett mått på den s.k. "totalproduktiviteten" i den verksamhet som man studerar.

Totalproduktivitet . . .

Totalproduktivitetens utveckling brukar ibland ses som ett mått på den tekniska utvecklingen. Emellertid påverkas totalproduktiviteten även av s.k. överflyttningsovinster, d.v.s. att resurser överförs från arbetsställen där de har förhållandevis låg produktivitet till

... belyser effektiviteten i resursutnyttjandet

arbetställen där produktiviteten på marginalen är högre. Den är därför framför allt en ganska god indikator på hur effektivt tillgängliga resurser utnyttjas. Vi skall därför i detta kapitel huvudsakligen behandla totalproduktivitetsens utveckling i den svenska ekonomin.

Den internationella utvecklingen

Diskussionen av de svenska produktivetsproblemen bör ske mot bakgrund av motsvarande utveckling i andra länder. I tabell 8.2 sammanfattas därför totalproduktivitetsens tillväxt i näringslivet³ i Sverige och några jämförbara länder mellan 1960 och 1988.

Det genomgående mönstret är en stark nedgång i produktivitetstillväxten jämfört med 1960-talet och en viss uppgång i förhållande till 1970-talet. Den svenska utvecklingen faller väl in i mönstret, men Sverige hör till de länder som har den lägsta produktivitetstillväxten i näringslivet efter 1973. För att få en närmare belysning av produktivitetsutvecklingen i näringslivets olika delar har vi ställt samman data över produktivitetstillväxten i två betydelsefulla delsektorer: industrin och tjänstesektorn.

Tabell 8.2 **Totalproduktivitetsens förändring i näringslivet i olika länder 1960–1989, procent per år.**

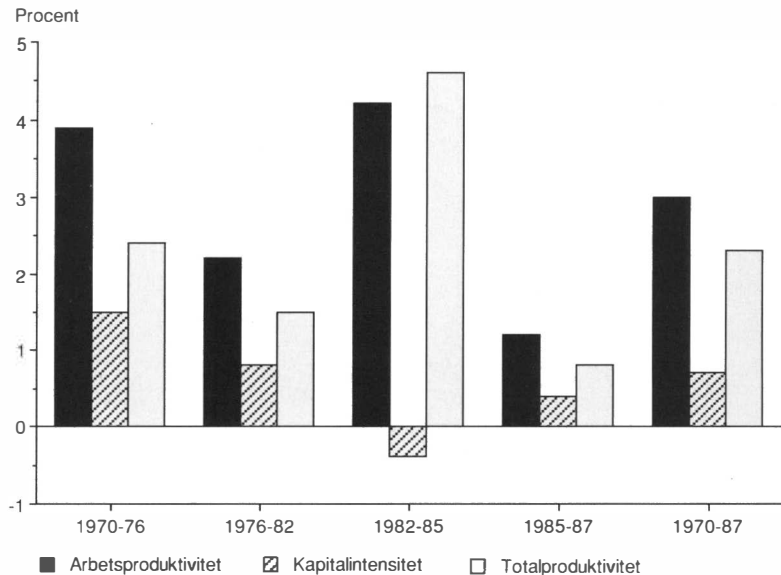
	1960–73	1973–80	1980–85	1985–89	Uppgift avser
Sverige	2,9	0,4	1,2	1,1	1963–88
Danmark	2,8	1,2	1,6	0,7	1960–89
Norge	3,6	–0,2	2,1	—	1962–89
Finland	3,4	1,8	2,0	2,6	1960–87
Västtyskland	2,6	1,4	0,8	1,3	1960–87
Storbritannien	2,3	0,3	2,3	1,7	1961–89
Frankrike	4,0	1,6	1,4	2,2	1963–89
Belgien	3,8	1,8	0,8	0,9	1970–87
Holland	3,0	1,2	1,0	0,7	1970–89
Österrike	3,4	1,3	0,7	1,1	1960–88

Källor: OECD och egna beräkningar.

Produktivitetsutvecklingen i industrin

I figur 8.1 redovisas produktivitetsutvecklingen i den svenska industrin mellan 1970 och 1987. Den observerade förändringen av ar-

Figur 8.1
**Arbetsproduktivitetsens
 förändring i industrin
 1970–1987, procent
 per år.**



Anm: SNI 2 och 3.

Källor: SCB och egna beräkningar.

betsproduktiviteten har delats upp i två komponenter: Den del som kan hänföras till ökad kapitalintensitet, d.v.s. ökad mängd realkapital per enhet arbetskraft, och den resterande delen som vi kallar ökad totalproduktivitet.⁴

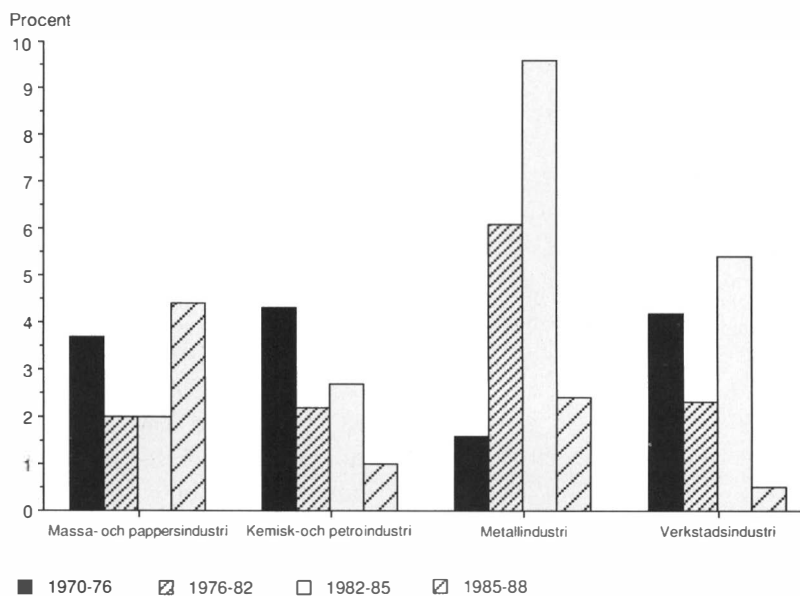
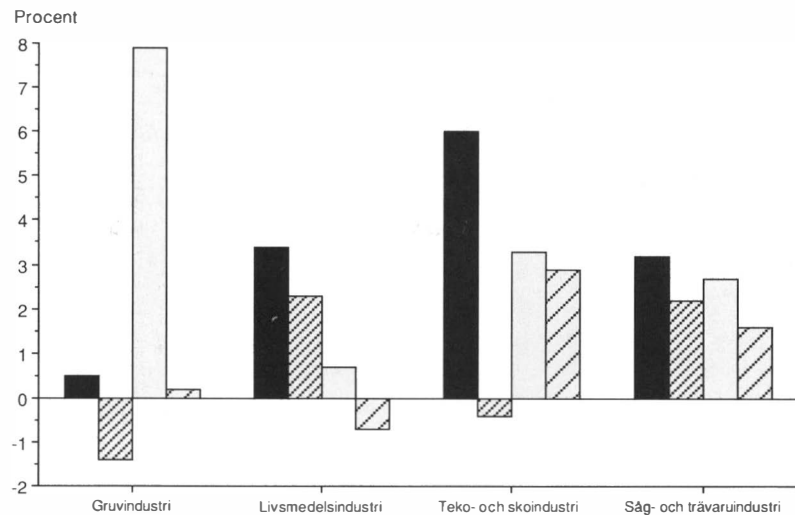
Som framgår av figuren ökade arbetsproduktiviteten i industrin med i genomsnitt 4 procent per år mellan 1970 och 1976, medan motsvarande siffra för perioden 1985–87 bara var drygt 1 procent per år. Totalproduktivitetsens utveckling uppvisar inte något väsentligt annorlunda mönster, även om nivån var lägre. Tillväxttakten var drygt 2 procent per år under 1970-talets första hälft, men bara knappt 1 procent per år efter 1985.

Den statistik som sammanfattas i figur 8.1 visar också att genomsnittsvärdena för hela perioden 1970–87 är starkt påverkade av de höga tillväxttalen för åren närmast efter de stora devalveringarna i början av 1980-talet. Orsaken till den snabba produktivitetstillväxten under dessa år torde till stor del vara det ökade kapacitetsutnyttjande som devalveringarna medförde. Åren närmast efter de-

Devalveringarna följdes av snabb produktivitetstillväxt, men...

Figur 8.2

**Arbetsproduktivitetsens
förändring i olika indu-
stribranscher
1970–1988, procent
per år.**



Anm: SNI 2, 31–35, 37–38.

Källor: SCB och egna beräkningar.

...det blev bara en tillfälligt avvikelse

Långsiktigt sämre i alla
industribranscher

Ännu starkare nedgång
i tjänstesektorn

Tabell 8.3
**Totalproduktivitetsens
förändring i tjänstesek-
torn 1970–1983, pro-
cent per år.**

valveringarna framstår därför som en tillfällig avvikelse från en negativ trend i produktivitetstillväxten.

Den allt långsammare produktivitetstillväxt som registrerats för industrin som helhet är inte resultatet av en svag utveckling i några enstaka krisbranscher, utan synes vara ett ganska allmänt fenomen. Detta framgår av figur 8.2 som visar utvecklingen av arbetsproduktiviteten i ett antal industribranscher mellan 1970 och 1987. Det genomgående mönstret är en långsiktigt fallande produktivitetstillväxt, som tillfälligt bryts under några år efter devalveringarna.

Produktivitetsutvecklingen i tjänstesektorn

Utvecklingen av totalproduktiviteten i tjänstesektorn mellan 1970 och 1983 sammanfattas i tabell 8.3. Tendensen är densamma som för industrin fast nedgången är starkare; den tvåprocentiga årliga produktivitetstillväxt som observerades i början av 1970-talet hade i början av 1980-talet övergått i nolltillväxt. Inte heller i tjänstesektorn är det någon enskild sektor som avviker markant från det allmänna mönstret.

	Handel m.m.	Kommuni- kationer	Bank och försäkring	Övriga tjänster	Totalt
1970–73	2,7	3,1	0,0	4,4	2,1
1973–79	0,4	2,4	–0,5	2,4	0,6
1979–83	0,2	–0,2	–0,1	0,1	0,1

Källa: Englander och Mittelstädt, 1988.

För perioden efter 1983 finns det inte data som är direkt jämförbara med siffrorna i tabell 8.3. Uppgifter om arbetsproduktivitets utveckling i den privata tjänstesektorn mellan 1984 och 1987 tyder emellertid på en viss uppgång av tillväxttakten, men det är långt kvar till 1970-talets nivå.

En statistisk villa?

Statistik över produktivitetstillväxten måste alltid tas med en nypa salt. Ett skäl till viss skepsis är att de statistiska måtten på

produktivitetens utvecklingen är "närsynta", medan planeringen i företagen är framåtblickande och vanligen mer långsiktig än ett år. Det betyder att en period med låg registrerad produktivitet kan vara resultatet av olika "investeringar" i långsiktigt lönsamma strategier. Den omfattande datorisering som ägt rum under det senaste decenniet kan vara ett exempel på den kostsamma fasen i en utvecklingsstrategi som under kommande år kan komma att ge god avkastning.

Mätproblem...

Ett annat skäl till försiktighet i tolkningen av de statistiska måtten är förekomsten av olika typer av mätproblem, bl.a. i samband med beräkningen av produktionsvolymen i fasta priser⁵. Även om dessa problem är genomgående för alla sektorer är det i tjänstesektorn som måtten på produktionen i fasta priser har lägst kvalitet. Detta beror dels på begreppsmässiga svårigheter, dels på att man faktiskt inte lägger ner särskilt stora resurser på att få fram sådana mått.

...framtvingar schabloner i tjänstesektorn

De produktivetsförändringar i de privata tjänstesektorerna som redovisats ovan är därför behäftade med mycket stor osäkerhet. De är också påverkade av några godtyckliga konventioner som används i nationalräkenskapsarbetet. Exempelvis förutsätts att produktivitetstillväxten är 2 procent per år i bank- och finanssektorn. Motsvarande schablon för den offentliga sektorn är 0 procent per år. När finansdepartementet rekryterade en bankman för att göra konjunkturbedömningar, minskade således den registrerade produktivitetstillväxten i ekonomin automatiskt!

*Mätfel kan bara förklara
en mindre del av nedgången*

Det är emellertid osannolikt att mätfel skulle kunna förklara mer än en mindre del av den produktivetsnedgång som framträder i statistiken.⁶ De specialstudier av betydelsen av mätfel som genomförts i en del OECD-länder styrker denna bedömning.⁷ Slutsatsen är därför att totalproduktivitetens tillväxt i såväl industrin som tjänstesektorn har blivit betydligt lägre under 1980-talet än den var fram till mitten av 1970-talet.

Är vår tillväxt för låg?

*Historisk tillväxttakt
som norm...*

Är då tillväxten i den svenska ekonomin för låg? Det finns två högst relevanta jämförelsenormer när man skall försöka besvara den frågan. Den första är den historiska tillväxttakten eller rättare

...pekar på en ekonomi inställd på 3 procents real tillväxt

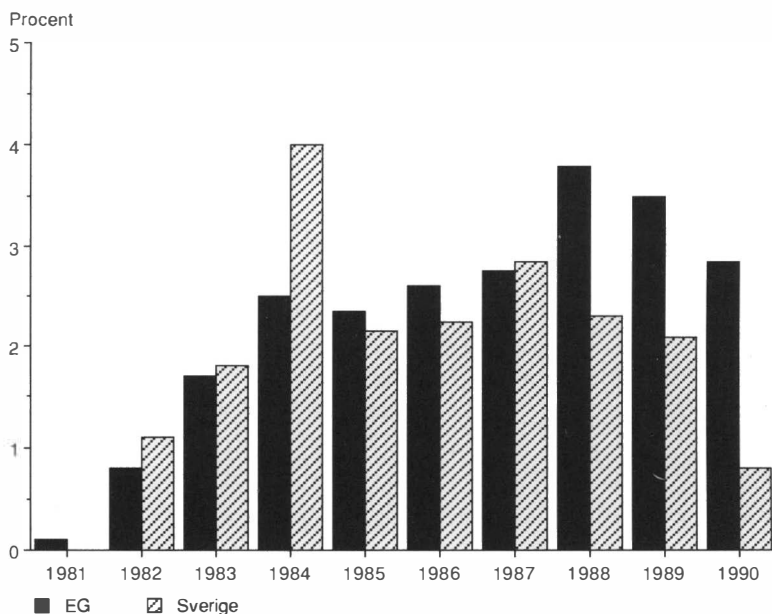
Internationell tillväxttakt som norm...

...pekar på vad som borde vara möjligt att nå

sagt den ekonomiska tillväxt som vi vant oss vid. Om tillväxttakten faller väsentligt under denna nivå skärps konkurrensen om resurserna med ökad risk för en inflationistisk utveckling; ekonomisk tillväxt är ju det "smörjmedel" som gör att konkurrerande anspråk på ekonomiska resurser kan jämkas samman utan uppslitande strider och social oro. Som nämndes tidigare växte BNP i fasta priser med i genomsnitt 3,7 procent per år mellan 1950 och 1975. Därefter har den ekonomiska tillväxten varit långsammare och prognoserna för de närmaste åren pekar snarast mot nolltillväxt. Dock är det troligt att det svenska samhället fortfarande är "inställt" på en real tillväxt på upp mot 3 procent per år.

Den andra relevanta jämförelsenormen är den ekonomiska tillväxten i andra jämförbara länder. Givetvis finns det ingen anledning att delta i någon internationell tävling i ekonomisk tillväxt. Men erfarenheter från jämförbara länder ger en indikation om vilken tillväxt som den svenska ekonomin borde kunna uppnå. Dessutom kan en jämförelsevis långsam tillväxt leda till ytterligare problem genom att avancerade företag och högtbildade männi-

Figur 8.3
BNP-tillväxt i Sverige och EG 1981–1990, procent.



Källa: Näringslivets Ekonomifakta.

skor söker sig till näraliggande länder och regioner med snabbare ekonomisk tillväxt.

Som framgår av figur 8.3 har Sveriges ekonomiska tillväxt sedan mitten på 1980-talet varit betydligt långsammare än EG:s. Mot denna bakgrund framstår den långsamma tillväxten som ett fundamentalt problem och en betydelsefull orsak till den höga inflationsbenägenheten i den svenska ekonomin.

Vem vill ha ökad produktivitet?

Frågan är då om det är en rimlig uppgift för den ekonomiska politiken att påverka produktivitetens utvecklingen och vilken typ av ekonomisk-politiska åtgärder som i så fall kan bli aktuella. Svaret på dessa frågor måste sökas med utgångspunkt i företagens beslutssituation.

Ett företag som arbetar under hård konkurrens kan öka sin vinst endast genom att utveckla och ta i bruk ny och effektivare produktionsteknik eller genom att organisera verksamheten på ett effektivare sätt. Om företaget lyckas öka sin vinst så ökar samtidigt produktiviteten i företaget. Från företagets synpunkt är det vinstökningen som är det väsentliga. Från samhällets sida är det produktivitetens ökning som är det väsentliga.

Så länge som företagens sökande efter nya vinstmöjligheter i praktiken innebär att de försöker öka effektiviteten i användningen av tillgängliga resurser, finns det från ekonomisk-politisk synpunkt egentligen ingen anledning att bekymra sig över produktivitetens utvecklingen. Om den ekonomiska statistiken tyder på att produktivitetstillväxten går ned, är detta bara ett uttryck för att konsumenterna gärna betalar för produkter med för statistikerna allt mer svåråtgångade kvaliteter eller att löntagarna frivilligt väljer att ta ut en del av standardökningen i form av ett lugnare arbetstempo.

I praktiken är emellertid de svenska företagens och hushållens beslutssituation starkt påverkad av andra faktorer, inte minst skatteförhållanden och olika slag av regleringar. Monopol, karteller och gränsskydd innebär att bristen på konkurrens är mycket framträdande på många produkt- och faktormarknader. Reglerade priser gör att det råder närmast permanent utbuds- eller efterfrågeöverskott på vissa marknader.

Visserligen leder ökad produktivitet oftast till ökad lönsamhet

Företaget: vinstökning

Samhället: produktivitetens ökning

Idealbilden

*Skatter och regleringar
snedvrider marknaderna*

Befästa monopol, skatteplanera och övervältra kostnadsökningar kan vara viktigare för företaget än ökad produktivitet

Alltmer försvagade incitament

Ökad produktivitet omfördelar också inkomster

Produktivitetstillväxten en kollektiv nyttighet

även under dessa förhållanden, men sett från en företagslednings synpunkt är produktivitetsökning långt ifrån det enda sättet att öka företagets lönsamhet. För ett enskilt företag kan det vara lönsamt att i stället för högre produktivitet satsa på att etablera och befästa en monopolliknande ställning på en marknad. Skatteplanering kan ha en betydligt högre avkastning för företagets ägare än satsningar på produktutveckling och bättre marknadsföring. Regleringar och avtal kan förhindra rationalisering av ett företags produktion eller distribution. Till detta kommer att bristande konkurrens gör det möjligt att utan större problem övervältra kostnadsökningar på konsumenterna, vilket i allmänhet försvagar incitamenten att öka produktiviteten.

Sammantaget betyder detta att sambandet mellan lönsamhetsökningar och produktivitetsökningar är ganska diffust i en ekonomi som den svenska. Växande skatteklarar, ökande produktion av sociala tjänster inom ramen för offentliga monopol och allt stelare lönestrukturer har med tiden försvagat incitamenten till ökad produktivitet. Vår bedömning är att den allt långsammare produktivitetens utvecklingen i den svenska ekonomin till en betydande del hänger samman med denna försvagning. Här ligger det grundläggande produktivetsproblemet i den svenska ekonomin.

Samtidigt är det så att teknisk utveckling och ökad produktivitet har effekter på fördelningen av inkomster mellan olika hushåll. Perioder med snabb produktivitetsökning och ekonomisk tillväxt är kantade med exempel på yrkeskunskaper och produktionsmetoder som gjorts omoderna av ny teknik och att människor och orter därmed förlorat basen för sin ekonomiska bärgning. De s.k. ludditernas försök att slå sönder nya maskiner i 1800-talets England är ett av många exempel på hur ökad produktivitet inte bara ökar utan även omfördelar inkomster.

Ökad produktivitet är därför ett samhällsmål snarare än ett mål för fackliga organisationer och ägare av enskilda företag, fastigheter eller specialiserat humankapital. Som medborgare kan man glädjas åt att ökad produktivitet gör den "gemensamma kakan" större, men som representant för ett eller flera "särintressen" kan man ha anledning att vara mindre entusiastisk över att ens egen bit av kakan har krympt. Man kan säga att produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin delvis är en s.k. kollektiv nyttighet och därför en ekonomisk-politisk angelägenhet.

Ekonomisk politik för ökad produktivitet?

Stimulera kapitalbildningen, om...

Vilken typ av ekonomisk politik är då ändamålsenlig för att främja produktivitetstillväxten? Det mest näraliggande svaret är kanske att åtgärderna bör inriktas på att stimulera kapitalbildningen. Bakgrunden är nedgången i den svenska investeringskvoten, d.v.s. bruttoinvesteringarna i förhållande till BNP, mellan mitten av 1960-talet och mitten av 1980-talet samt det faktum att OECD:s studie om "the productivity slowdown" tyder på att långsam kapitalbildning varit en av de viktigaste faktorerna bakom den observerade nedgången i produktivitetstillväxt.⁸

Långsam kapitalbildning påverkar produktivitetsutvecklingen på två sätt. För det första leder det till en nedgång i tillväxten av realkapital per sysselsatt. Denna effekt är emellertid inkluderad i den ovan redovisade statistiken över totalproduktivitetens tillväxt. För det andra medför långsammare kapitalbildning lägre takt i den tekniska förnyelsen; ny teknik är ju ofta "inbyggd" i kapitalföremålen. Det är denna andra effekt som kan förklara en del av den observerade nedgången i totalproduktivitetens tillväxt och som kan väntas påverka produktivitetstillväxten positivt om kapitalbildningstakten skulle öka.

*...skatteklar och
bristande konkurrens
hindrar*

Ökad kapitalbildning innebär emellertid en samhällsekonomisk kostnad i form av minskat konsumtionsutrymme i nuet och det är inte självklart att de enskilda hushållen är beredda till en sådan uppoffring. Endast om den långsamma kapitalbildningen är resultatet av skatteklar och bristande konkurrens finns det anledning att inrikta den ekonomiska politiken på en ökning av kapitalbildningen.

Effektiv konkurrens!

En huvudingrediens i ett ekonomisk-politiskt program för ökad produktivitetstillväxt måste i stället vara att öppna så många marknader som möjligt för effektiv konkurrens. Detta innebär långtgående förändringar på hittills reglerade och monopoliserade marknader inom såväl den offentliga tjänsteproduktionen som övriga delar av den skyddade sektorn. En annan viktig förändring är att reducera de fortfarande mycket höga skatte- och subventionskilarna.

Ett ekonomisk-politiskt program för ökad produktivitetstillväxt måste alltså innehålla ett brett spektrum av åtgärder som undanröjer konkurrensbegränsningar på olika marknader och snedvrid-

ningar i prisbildningen. Men det måste också innehålla åtgärder som syftar till att undanröja hinder för ökad produktivitet i de enskilda företagen. Här är det svårare att peka ut konkreta åtgärder. För att bättre kunna belysa förutsättningarna för ökad produktivitetstillväxt har vi därför genomfört en mindre enkät bland ett antal företag i skilda sektorer. Syftet med enkäten har varit att identifiera faktorer som i företagen upplevs som betydelsefulla hinder för ökad produktivitet. Resultaten av denna undersökning behandlas i nästa kapitel.

Noter

1. Vår slutsats var att Sverige håller på att "halka efter" jämförbara industriländer. Denna bedömning har kritiserats av Korpi, 1990. Se SNS Konjunkturråd, 1990, för en mer ingående diskussion.
2. Enligt gällande konventioner för nationalräkenskapsarbetet förutsätts produktivitetstillväxten vara 0 procent per år i den offentliga sektorn. Så länge som produktivitetstillväxten i den privata sektorn är positiv, medför därför en överflyttning av resurser till den offentliga sektorn långsammare tillväxt av BNP per sysselsatt.
3. Jord- och skogsbruket, industrin, den privata tjänstesektorn samt transport- och kommunikationssektorn, d.v.s. den privata sektorn i ekonomin.
4. Denna komponentuppdelning bygger på tekniken för s.k. "growth accounting". Detta innebär att produktionstillväxten härleds från tillväxten i faktorinsats, där de olika produktionsfaktorernas bidrag vägs med respektive faktors andel av förädlingsvärdet, och tillväxten i totalproduktivitet. Med denna utgångspunkt kan förändringen i arbetsproduktivitet, q , skrivas som $q = (1-w)k/l+t$, där k och l är tillväxten i kapital- respektive arbetskraftsinsats, w är löneandelen i förädlingsvärdet och t är förändringen i totalproduktivitet.
5. En förutsättning för acceptabla fastprismått på produktionen i en näringsgren eller bransch är att de aktuella produkterna eller tjänsterna säljs till reguljära marknadspriser, d.v.s. priser som ger jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Denna förutsättning är inte uppfylld när det gäller produktionen i den offentliga sektorn, vilket gör att den offentliga produktionen i fasta priser beräknas enligt vissa schabloner. En annan förutsättning är att observerade prisökningar på ett godtagbart sätt kan delas upp i "rena" prisökningar och prisökningar som är motiverade av förbättringar i produkternas eller tjänsternas kvalitet. Ökad produktion i fasta priser kan alltså vara ett uttryck för både kvantitetsökningar och kvalitetsökningar.
6. Mätfel är alltid ett problem när det gäller att beräkna nivån på BNP. Så länge som mätfelen är konstanta, eller ekonomins struktur inte förändras, saknar de väsentlig betydelse för måtten på tillväxten i BNP.
7. Se Andersen och Chambers, 1989.
8. Englander och Mittelstädt, 1988, pekade på fyra faktorer som bedömdes ha bidragit till långsammare produktivitetstillväxt i flertalet länder: Långsammare kapitalbildning, lägre potential för överföring av teknik från USA, otillräckliga insatser för forskning och utveckling samt ogynnsam makroekonomisk utveckling. Utöver dessa faktorer pekade Lindbeck, 1983, bland annat på effekten av skatter och sociala välfärdssystem på faktormarknadernas funktionssätt och incitamenten till arbete och ökad produktivitet.

Referenser

- Andersen, K. och D. Chambers, 1989, *Den internationale bakgrunnen*. Bilaga 10 till Långtidsutredningen 1990, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Englander, A. S. och A. Mittelstädt, 1988, "Total Factor Productivity: Macroeconomic and Structural Aspects of the Slowdown", *OECD Economic Studies*, nr. 10.
- Korpi, W., 1990, "Halkar Sverige efter? Vår ekonomiska tillväxt och produktivitet i jämförande belysning", *Ekonomisk Debatt*, vol. 18, nr. 5.
- Lindbeck, A., 1983, "The Recent Slowdown of Productivity Growth", *Economic Journal*, vol. 93, nr. 369.
- SNS Konjunkturråd, 1990, "Sveriges tillväxt. Replik till Korpi", *Ekonomisk Debatt*, vol. 18, nr. 7.

9 Hinder för ökad produktivitet

*Vad anser företagens
beslutsfattare?*

Hur starka är incitamenten att öka produktiviteten i företag och förvaltningar i Sverige? Finns det några betydelsefulla hinder för produktivitetshöjande åtgärder? En möjlighet att få svar på sådana frågor är att helt enkelt fråga beslutsfattare på olika nivåer i skilda företag om vilken vikt de fäster vid produktivitsutvecklingen och om vad de anser vara betydande hinder för produktivitetshöjande åtgärder.

Någon fullständig bild av de förhållanden som bidrar till långsam produktivitetstillväxt kan man givetvis inte få på detta sätt. Ändå ger svaren en uppfattning om vilka faktorer som upplevs som hinder för ökad produktivitet och hur synen på produktivitsfrågorna skiljer sig mellan olika delar av den svenska ekonomin.

Enkätundersökning

Med denna utgångspunkt har Konjunkturrådet genomfört en mindre enkätundersökning.¹ Avsikten har varit att kartlägga uppfattningar om produktivitsutvecklingen och om hinder för ökad produktivitet. Syftet med detta kapitel är att redovisa resultat och slutsatser från enkäten.

Hypoteser om produktivetsarbetet i företagen

I en föränderlig värld uppstår hela tiden möjligheter till produktivetsförbättringar. Det kan vara ny teknik som gör det möjligt att organisera produktion och distribution av varor och tjänster på ett effektivare sätt. Det kan vara praktiska erfarenheter som föder nya idéer om hur verksamheten kan effektiviseras. Det kan vara utvecklingen på marknaden som skapar nya möjligheter till specialisering.

Två förhållanden avgör om sådana möjligheter kommer att förverkligas. Det första har att göra med betydelsen av ökad produktivitet för företagets ekonomiska resultat. En rimlig hypotes är att företag som är utsatta för hård konkurrens, och som inte kan kompensera bristande effektivitet med statligt stöd, har starka *incitament* att ta till vara alla möjligheter till ökad produktivitet.

*Hård konkurrens ger
starka incitament,
men...*

...kan produktivetsförbättringar genomföras?

Det andra har att göra med förekomsten av olika slag av *hinder* för genomförandet av produktivitetshöjande åtgärder. Exempelvis kan olika typer av regleringar, normer, arbetstidslagar och avtal med fackliga organisationer upplevas som hinder för produktivitetshöjande åtgärder.

Det är kring dessa två förhållande som frågorna i vår enkät har kretsat. Enkätfrågorna angående förekomsten av hinder för ökad produktivitet strukturerades enligt det schema som illustreras av figur 9.1.

Figur 9.1
Hinder för ökad produktivitet: Enkätens struktur samt exempel på möjliga hinder.

		Produktionsfaktorer	
		Kapital	Arbetskraft
Hinder Beträffande	Tillgång på	Svårigheter att få tillstånd att genomföra investeringar	Svårigheter att rekrytera arbetskraft med viss kompetens
	Användning av	Krav på investeringar i förbättrad yttre eller inre miljö	Lagar om arbetstider; regler om sjuk- och föräldraledighet

24 intervjuer i åtta företag och förvaltningar

Enkätundersökningen

Enkätundersökningen omfattade åtta företag/förvaltningar med mellan 2 000 och drygt 50 000 anställda. I vart och ett av företagen intervjuades tre personer med chefsansvar. Enkäten omfattade alltså sammanlagt 24 intervjuer. Tabell 9.1 ger en översiktlig beskrivning av företagen och intervjupersonerna. Företagen i K-sektorn är i hög grad utsatta för utländsk konkurrens, medan företagen i S-sektorn är helt eller till stor del skyddade från utländsk konkurrens.

Generella slutsatser kan inte dras

Urvalet av företag och personer var inte slumpmässigt. Detta förhållande, liksom det låga antalet intervjuer, gör att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser från de erhållna svaren. Dessa skall i stället ses som konkreta exempel på attityder till produktivitetsfrågorna och vilka problem med anknytning till produktivitet utvecklingen i företagen som personer i ansvarig ställning upplever i sitt dagliga arbete.

Tabell 9.1

Typ av företag/förvaltning och den intervjuades befattning.

Typ av företag/förvaltning	Den intervjuades befattning	
<i>K-sektorn</i>		
Skogsföretag	I:	Fabrikschef
	II:	vVD i dotterbolag
	III:	vVD
Verkstadsföretag	I:	Tillverkningsansvarig
	II:	VD i dotterbolag
	III:	vVD
<i>S-sektorn</i>		
Försäkringsbolag	I:	Kontorschef
	II:	Regionchef
	III:	vVD
Bank	I:	Kontorschef
	II:	Regionchef
	III:	vVD
Handelsföretag	I:	Platschef
	II:	Regionchef
	III:	vVD
Byggföretag	I:	Platschef
	II:	Divisionschef
	III:	vVD
Försäkringskassa	I:	Kontorschef
	II:	Avdelningschef
	III:	VD
Landsting	I:	Klinikchef
	II:	Sjukhusdirektör
	III:	Planeringsdirektör

Källa: Egen sammanställning.*Intervjuer i tre steg*

Varje företagsintervju följde ett givet mönster. Först intervjuades en person med direkt ansvar för den löpande produktionen, d.v.s. en platschef, kontorschef el.dyl. Dessa personer hade driftsansvar vid ett arbetsställe med mellan 50 och 1 000 anställda. I nästa steg intervjuades en person på mellancheftsnivå. Här var antalet anställda inom respektive persons ansvarsområde mellan 100 och 3 000. I det sista steget intervjuades VD eller vVD i vart och ett av företagen. Intervjuerna, som var och en tog c:a en timme, följde ett relativt strukturerat frågeformulär. Intervjusvaren sammanfattas i de följande avsnitten.

Betydelsen av ökad produktivitet

*Följer företagsledning-
en produktivitetsut-
vecklingen?*

Den underliggande tanken var enkel: Om ledningen i ett företag noga följer produktivitetsutvecklingen har denna sannolikt stor betydelse för verksamhetens resultat. Om man däremot inte ägnar produktivitetsutvecklingen någon större uppmärksamhet är detta ett tecken på att det finns andra och mer näraliggande sätt att påverka företagets lönsamhet. De första frågorna gällde därför företagets egna mått på produktivitetsutvecklingen och vilka mål man har för densamma.

*Överordnat resultatmål
styr verksamheten*

I flertalet företag styrdes verksamheten med sikte på ett överordnat resultatmål. För de privata företagen var detta vinsten, även om man på lägre nivå i några fall styrdes av fysiska produktionsmål. Exempelvis var tidsramen för ett bygge det helt övergripande målet i den verksamhet som platschefen i byggföretaget ansvarade för. I försäkringskassan var det övergripande målet att reducera det s.k. ohälsotalet, d.v.s. antalet frånvarodagar p.g.a. sjukdom, arbets-skada och förtidspension. I landstinget hade man dock inget sammanvägt resultatmål, men verksamheten på klinisknivå styrdes med utgångspunkt i prestationsmål, som t.ex. antalet behandlade patienter etc.

*Egna produktivitets-
mått, men . . .*

Alla de studerade företagen hade egna produktivitetsmål, låt vara av ganska varierande karaktär. Några mätte omsättning i löpande priser i förhållande till arbetsinsatsen. Andra hade olika typer av mått på fysisk produktion i förhållande till arbetsinsats i olika delar av produktionsprocessen. Emellertid avsåg de mått som användes vanligen bara delar av verksamheten.

*. . .svårt utforma rele-
vanta mått*

Ingen var dock nöjd med de produktivitetsmål man använde; svårigheten att utforma lämpliga mått på produktivitetsutvecklingen framhölls som ett problem. Exempelvis talade man i försäkringsbolaget om att produktiviteten i den direkta ärendehandläggningen var lätt att mäta men av mindre betydelse för företagets lönsamhet, medan det motsatta gällde för skaderegleringen.

*K-sektorns företag:
explicita produktivi-
tetsmål*

När det gäller målen för produktivitetsutvecklingen fanns det intressanta skillnader mellan företagen. I de två industriföretagen, som båda tillhör K-sektorn, hade man explicita produktivitetsmål och dessa sattes med tiden allt högre. Intervjuszvaren tyder på att ökad produktivitet är ett viktigt medel för att stärka företagets konkurrensförmåga och lönsamhet. Detta ligger helt i linje med

*S-sektorns företag:
underordnade produktivitetens mål*

Svag produktivitetstillväxt inget hot i S-sektorns företag

Realkapitalet hinder i de offentliga förvaltningarna, men . . .

. . . inte i de privata företagen

den ovan framförda hypotesen; företag som arbetar under hård konkurrens har starka incitament att söka och genomföra åtgärder som ökar produktiviteten i verksamheten.

I de övriga företagen, som alla tillhör S-sektorn, spelade mål för produktivitetsutvecklingen en mer undanskymd roll. Visserligen hade såväl banken och försäkringsbolaget som byggföretaget och handelsföretaget en del produktivitetens mål, men dessa föreföll vara underordnade delmål snarare än viktiga medel att höja företagets lönsamhet. Varken försäkringskassan eller landstinget har några explicita produktivitetens mål.²

Enkätsvaren tyder på att man inte tillmäter produktivitetsutvecklingen samma betydelse i S-sektorföretagen som i K-sektorföretagen. Exempelvis var det ingen i S-sektorföretagen som betraktade svag produktivitetstillväxt som ett allvarligt problem eller hot mot företagets framtida existens, medan några företrädare för K-sektorföretag menade att produktivitetsutvecklingen var "allt". Till en del kan detta vara ett uttryck för svårigheterna att mäta produktivitetsutvecklingen i tjänsteproduktion, handel och icke standardiserad byggnadsverksamhet. Men det är också troligt att svaren ger en bild av konkurrens klimatet inom S-sektorn.

Tillgång och användning av kapital

Nästa fråga gällde hinder med anknytning till företagets tillgång på och användning av realkapital (se figur 9.1). Det genomgående intrycket från intervju svaren är att denna typ av faktorer i en mycket liten utsträckning upplevs som hinder för ökad produktivitet. Det vara bara i försäkringskassan och landstinget som man upplevde svårigheter att få tillgång till realkapital som skulle kunna höja produktiviteten i verksamheten. Alla intervju personer från dessa förvaltningar ansåg att regler och traditioner systematiskt undervärderade betydelsen av investeringar. Detta gällde även utnyttjandet av det befintliga realkapitalet. I försäkringskassan ansåg man att exempelvis att större frihet i fastighetsförvaltningen skulle kunna leda till betydande rationaliseringsvinster.

I de privata företagen upplevde man emellertid inga svårigheter att få tillgång till det realkapital som man ansåg sig behöva. Inte heller upplevde man myndighetskontakterna i samband med inves-

teringar som ett hinder. Ett av industriföretagen ansåg visserligen att koncessionsprövningen i samband med större investeringar var alltför utdragen, men i övrigt ansåg man att kontakterna med myndigheterna i samband med tillståndsfrågor etc. inte skapade några problem alls.

Oenighet om arbetsmiljöinvesteringar

Alla investeringar höjer inte produktionsvolym eller produktivitet. Vad gäller "påtvingade" investeringar pekade man främst på arbetsmiljöinvesteringar. Synen på dessa varierade dock mellan företagen. Några ansåg att arbetsmiljöinvesteringarna var nödvändiga med hänsyn till möjligheterna att rekrytera och behålla personal. Någon uttryckte detta som att "investeringar i bättre arbetsmiljö är dyra men lönsamma på längre sikt". I andra företag, exempelvis i byggföretaget, ansåg man att åtgärder för att förbättra arbetsmiljön måhända var nödvändiga, men bidrog till lägre produktivitet. Någon ansåg att investeringar som finansierades med medel från arbetsmiljöfonden var onödig lyx!

Miljöskydd kostar, . . .

När det gällde den yttre miljön angavs hanteringen av miljöfarligt avfall som ett kostnadskrävande område. Ett av industriföretagen gjorde bedömningen att en avsevärd andel av kostnaderna för nya anläggningar kunde hänföras till olika krav på miljöskydd. Samtidigt konstaterade man att en del av miljöskyddsåtgärderna kommer till stånd som en följd av att konsumenterna i ökande utsträckning efterfrågar miljövänliga produkter.

. . . liksom säkerhetssystem

Inte alla "icke produktiva" investeringar har sin grund i direkta regleringar. I banken framhölls investeringar i säkerhetssystem som ett nytt mycket kostnadskrävande område. Några av de intervjuade ansåg att investeringar i datorsystem och allmänna relationsändamål, t.ex. sponsring, drivits betydligt längre än vad som kunde motiveras från produktivitetssynpunkt.

Tillgång på arbetskraft

Överhettningen har försvårat rekrytering

När det gäller tillgången på arbetskraft är intervjusvaren präglade av den överhettning som rått på den svenska arbetsmarknaden, särskilt i storstadsområdena, under senare år. Det genomgående problemet var således att rekrytera snarare än att avveckla arbetskraft. Ett gemensamt drag i alla intervjusvar är att det finns ett varaktigt problem att rekrytera vissa typer av arbetskraft. I en del

Låg status arbeta i vissa företag och branscher

fall rörde det sig om en permanent brist på personer med lämplig kompetens. Detta uppfattades genomgående som ett resultat av alltför stela lönestrukturer.

I andra fall hade svårigheterna att rekrytera viss arbetskraft sin grund i företagets eller branschens "status". Detta gällde speciellt handelsföretaget och försäkringskassan där man ansåg att branschens relativt låga status gjorde det mycket svårt att rekrytera personer med akademisk utbildning. I ett av industriföretagen trodde man att det bland yngre civilingenjörer inte ansågs "fint" att arbeta i industrin. I banken ansåg man att det var svårt att locka till sig "unga pigga grabbar med civilekonomutbildning". Allmänt ansågs det vara svårt att rekrytera akademiskt utbildade personer till arbetsplatser i landsorten och "obygden".

Tillgången på arbetskraft totalt sett inget stort hinder

Den genomgående metoden för att komma till rätta med bristen på vissa typer av arbetskraft var företagsintern utbildning. Detta ansågs dock inte vara en fullgod lösning. Exempelvis ökade risken att förlora en medarbetare om denne via intern utbildning gjordes mer attraktiv på den externa arbetsmarknaden. Sammantaget uppfattades dock inte bristande tillgång på arbetskraft som ett allvarligt hinder för ökad produktivitet.

Användning av arbetskraft

Arbetslagslagstiftningen, . . .

En rad hinder för ökad produktivitet visade sig ha sin grund i möjligheterna att utnyttja arbetskraften. Ett exempel var att man i handelsföretaget upplevde gällande arbetstidslagstiftning som ett betydande hinder för ett rationellt utnyttjande av företagets resurser. Tre teman återkom i flertalet intervjuer.

. . . sjukfrånvaron, . . .

Det första rörde sjukfrånvaron. I företag med stort inslag av lagarbete uppfattades korttidsfrånvaro på grund av sjukdom som ett mycket stort problem med konsekvenser både för produktivitet och kvalitet i verksamheten. I företag där intern utbildning och långsiktig kompetensuppbyggnad tillmäts stor betydelse uppfattades långtidsfrånvaro, på grund av sjukdom, föräldraledighet, utbildning m.m., som det största problemet. Exempelvis ansåg man att långtidsfrånvaro ofta gjorde att personerna i fråga antingen glömde de kunskaper som förvärvats genom interna utbildningsinsatser eller att kunskaperna blev inaktuella under frånvarotiden.

...föräldraförsäkringen, ...

Ett speciellt problem med föräldraförsäkringen ansågs vara att föräldrarna "enväldigt" kan bestämma förläggningen av ledigheten, vilket tenderar att skapa personalbrist under sommaren. Den sammanlagda effekten av svårigheter att rekrytera personal med lämplig kompetens och låg avkastning på intern utbildning uppfattades som ett allvarligt hinder för ökad produktivitet.

...den begränsade möjligheten till geografisk omflyttning, ...

Det andra genomgående temat rörde svårigheterna att omplacera personal. Ett problem här är den begränsning i geografisk rörlighet som följer av att numera båda makarna yrkesarbetar i de flesta familjer. Ett relaterat problem är bostadsmarknadens funktionssätt och de snabbt stigande fastighetsvärdena i storstadsområdena under senare år; att förflytta en medarbetare till Stockholm ansågs resa olösliga bostadsproblem.

...attityden till ändrade arbetsuppgifter och ...

Det stora problemet i samband med omflyttningar ansågs emellertid vara personalens attityd till ändrade arbetsuppgifter. I ett av industriföretagen hänvisade man till något som man kallade "bruksandan": "Har man fått ett jobb har man rätt att behålla just det jobbet resten av livet". Däremot uppfattades inte i något av företagen den lokala fackliga organisationen, eller lokala arbetskonflikter, som ett allvarligt hinder för ökad produktivitet i allmänhet och personalomflyttningar i synnerhet.

...svårigheten att få anställda att bli chefer utgör hindren

Det tredje genomgående temat rörde möjligheterna till personalutveckling. Så gott som alla intervjupersoner ansåg att svårigheterna att få anställda att ta på sig chefsansvar var ett betydande hinder för ökad produktivitet. Ett extremt exempel på dessa problem är att ungdomar som kommer direkt från gymnasiet kan få börja som arbetsledare eftersom ingen av de äldre och mer erfarna arbetskamraterna vill ta på sig denna uppgift. Intervjupersonerna anger tre väsentliga orsaker till detta förhållande.

Den första är att arbetsledarrollen anses vara otacksam; man måste fatta "obehagliga" beslut som påverkar tidigare arbetskamrater. Den andra är att den ekonomiska ersättningen för att vara arbetsledare är liten, ofta försvinnande liten. Den tredje är de anställdas attityd till att utbilda sig och ta ansvar. En av de intervjuade uttryckte detta som att de flesta anställda "är nöjda som de har det".

Andra hinder för ökad produktivitet

Mot slutet av intervjun ställdes en fråga om förekomsten av övriga hinder för ökad produktivitet. De svar som gavs var i ganska hög grad präglade av speciella förhållanden i de aktuella företagen och branscherna. Några observationer är dock värda att lyfta fram:

Kommunerna hindrar stordrift i handeln

– I handelsföretaget ansåg man att det var möjligt att höja produktiviteten genom stordrift och sammanslagningar, men att kommunerna ofta motsatte sig sådana åtgärder. Ett liknande problem var politiska krav, t.ex. på prismärkning, som höjer handelns kostnader.

Normer och regleringar, liksom bristande konkurrens, hindrar billiga lösningar i byggsektorn

– I byggföretaget ansåg man att normsystem och andra regleringar på byggmarknaden utgör allvarliga hinder för ökad produktivitet. En av de intervjuade sade att "även om man kom på bra och billiga lösningar är det ändå ingen idé att försöka eftersom det skulle ta alldeles för lång tid att få tillstånd". En annan företrädare för byggföretaget ansåg att minskad konkurrens på marknaden för byggnadsmaterial drivit upp byggkostnaderna.

Politikerna inser inte de praktiska konsekvenserna av sina beslut

– I den offentliga sektorn uppfattade man politikernas växlande och oförutsebara prioriteringar som ett betydande hinder för långsiktighet i planeringen och därmed för ökad produktivitet. I försäkringskassan betraktades tillsynsmyndighetens mycket detaljerade kontroll som ett allvarligt hinder för kreativitet och effektivitet. Liksom i landstinget ansåg man dessutom att politikerna har bristande insikter om de praktiska konsekvenserna av fattade beslut, vilket leder till dyrbar administration och ibland diskutabla prioriteringar.

Ökad produktivitet genom ökad konkurrens

De anställdas attityder och . . .

Det mest entydiga intrycket från enkäten är att de intervjuade betraktade de anställdas attityder till förändringar och mer krävande arbetsuppgifter som det viktigaste hindret för ökad produktivitet. Det var givetvis olika meningar om orsakerna till dessa problem. I mycket ringa utsträckning skyllde man här på de lokala fackliga organisationerna. Synen på de centrala fackliga organisationerna var mer negativ.

*...konkurrensen på
marknaderna det vä-
sentliga att påverka*

En del av de intervjuade menade att problemen med de anställdas bristande motivation hade sin grund i otillräcklig lönedifferenziering, höga marginalskatter eller det sociala trygghetssystemets, särskilt sjukförsäkringens, utformning. Andra tycktes se dessa fenomen som utslag av välfärdssamhällets grundläggande värderingar. En återkommande synpunkt var att "vi svenskar jobbar för lite och har tillåtit oss för mycket förmåner som vi inte har råd med".

Förslagen till lösningar var naturligtvis relaterade till de diagnoser som man ställde. Många ansåg att förändringar i sjukförsäkringen skulle höja produktiviteten. Exempelvis sade platschefen i byggföretaget att "tre karensdagar skulle få bort den mesta korttidsfrånvaron". Några företrädare för S-sektorföretag såg lösningen i ökad konkurrens; ett yttre tryck skulle kunna driva fram nya attityder till produktivitetshöjande förändringar. Speciellt i banken och försäkringsbolaget räknade man med att anpassningen till EG kommer att skapa ett sådant "yttre tryck".

Den genomförda enkäten är inte av ett sådant slag att man kan dra långtgående och definitiva slutsatser om hindren för ökad produktivitet i den svenska ekonomin. Svaren pekar emellertid i en bestämd riktning: Det är attityder hos individer och bristande konkurrens på marknader som utgör de viktigaste hindren för ökad produktivitet.

Noter

1. Undersökningen har genomförts i samarbete med produktivitetsdelegationen. Intervjuerna har gjorts av Jonas Fischer och Mats Nyman, Handelshögskolan.
2. Dock kan försäkringskassans mål angående det s.k. ohälsotalet delvis betraktas som ett produktivetsmål.

10 Efter krisen

Akuta balansproblem

Under 1990 blev krissymptomen i den svenska ekonomin allt mer framträdande. Bakom den akuta krisen låg kostnadsproblem som vuxit fram under flera år med internationellt sett stora löneökningar och långsam produktivitetstillväxt. Man kan säga att strukturella problem i den svenska ekonomins funktionssätt under 1990 gav sig till känna i form av akuta balansproblem. Mot bakgrund av utvecklingen under 1990 är den gängse bedömningen att såväl 1991 som åren därefter kommer att präglas av kostnadsproblem och långsam tillväxt.

Vändpunkt i debatten

Det finns en växande enighet om att en sådan stagnation är mer avskräckande än de långtgående omläggningar i den ekonomiska politiken som utgör alternativet. Det finns också en växande enighet om att en omläggning av den ekonomiska politiken måste ta sikte på att dämpa löneökningstakten och att stimulera produktivitetstillväxten. Avreglering och andra konkurrensbefrämjande åtgärder inom den skyddade sektorn samt förändringar i de s.k. välfärdssystemen nämns i alla läger som nödvändiga inslag i den ekonomisk-politiska strategin. Man kan med fog säga att den ekonomisk-politiska debatten i Sverige nu har nått en vändpunkt.

De strukturella problemen

I de föregående kapitlen har vi diskuterat hur den ekonomiska politiken skulle kunna bidra till en vändning i den svenska ekonomins utveckling, framför allt vad gäller en lönekostnadsutveckling som är förenlig med fast växelkurs. Konkret rör det sig dels om åtgärder som syftar till att åstadkomma en flexiblare arbetsmarknad och en bättre fungerande lönebildning, dels om åtgärder som syftar till att stimulera produktivitetstillväxten.

Syftet med detta kapitel är att belysa de långsiktiga effekterna av sådana åtgärder. Vi skall alltså blicka bortom de akuta krissymptomen och de överhängande ekonomisk-politiska frågeställningarna. Speciellt skall vi belysa sambanden mellan produktivitetstillväxt, tillväxt och strukturomvandling i den svenska ekonomin fram till sekelskiftet.

Sparande och kapitalbildning i en liten öppen ekonomi

Liten öppen ekonomi

Den svenska ekonomin brukar beskrivas som en "liten öppen ekonomi". Det betyder att svenska företag till en betydande del opererar på internationella marknader och att de i allmänhet har ett mycket begränsat inflytande på priserna på internationellt handlade varor och tjänster. Efter den så gott som fullständiga avvecklingen av valutaregleringen och de inhemska kreditmarknadsregleringarna är även kapitalmarknaden internationaliserad och realräntan väsentligen bestämd av internationella kapitalmarknadsförhållanden.

Internationaliserad kapitalmarknad

Med en internationaliserad kapitalmarknad finns det två alternativ för placeringen av det inhemska sparandet. Det ena är att sparandet används för att finansiera inhemska investeringar i maskiner och byggnader. Det andra är att det placeras i utländska aktier, obligationer eller andra förmögenhetstillgångar. Avkastningskravet är emellertid detsamma för de två alternativen. Därmed beror sparandets fördelning på hur många av de inhemska investeringsalternativen som uppfyller internationellt bestämda avkastningskrav.

Samma avkastningskrav

Omvänt så utgör inte det inhemska sparandet någon restriktion på de inhemska investeringarnas storlek i en öppen ekonomi. Det inhemska sparandet kan alltså i framtiden komma att utvecklas på ett annat sätt än de inhemska investeringarna. I vår analys av förutsättningarna för ekonomisk tillväxt under 1990-talet skall vi särskilt uppmärksamma detta förhållande.

Inhemskt sparande och inhemska investeringar

En modell av den svenska ekonomin

En enkel modell...

Förenklingar och generaliseringar kan göra det lättare att se centrala samband i en komplicerad verklighet. Vi har utnyttjat en enkel numerisk modell för att belysa centrala samband mellan produktivitetstillväxt, strukturomvandling och tillväxt i den svenska ekonomin under 1990-talet. Modellen beskrivs kortfattat i rutan på nästa sida.¹

Vi har använt modellen för att simulera utvecklingen av den svenska ekonomins *potentiella* tillväxt mellan 1990 och 2000,² d.v.s. vid fullt och effektivt utnyttjande av såväl arbetskraft som kapital.

En modell av den svenska ekonomin

Modellen är en flersektorsmodell av s.k. allmän jämviktstyp. Det betyder att kalkylerna avser situationer med fullt utnyttjande av ekonomins samlade resurser i form av arbetskraft och kapital och vid jämvikt på alla produkt- och faktormarknader. Modellens struktur kan sammanfattas på följande sätt:

Produktionsfaktorer

- Kapital.
- Högt utbildad arbetskraft.
- Övrig arbetskraft.

Produktionssektorer

a. Konkurrensutsatt sektor

- Kapitalintensiv industri.
- Arbetsintensiv industri.
- Kunskapsintensiv industri.

b. Skyddade sektorer

- Skyddad industri.
- Bygg-, finans- och konsultverksamhet.
- Kommunikationer och övriga privata tjänster.
- Bostadsförvaltning, energi och vatten samt kommuner.
- Statliga verk och myndigheter.

Användningssektorer

- En aggregerad sektor som svarar för all inhemsk efterfrågan på färdiga varor och tjänster.

Centrala förutsättningar för en modellkalkyl:

- Realränta, världsmarknadspriser och BNP i omvärlden givna.
- Utbudet av arbetskraft givet.
- Den inhemska sparkvoten given.

Modellkalkylen avser:

- Produktion och resursanvändning i alla sektorer.
- Export och import av handlade varor och tjänster.
- Jämviktspriser på inhemskt producerade varor.
- Jämviktslöner på olika typer av arbetskraft.
- Det inhemska sparandets fördelning mellan inhemska och utländska placeringar.

...ger bilder av 1990-talets möjliga utveckling

Tre studerade fall

Baskalkylen – 1980-talets utveckling fortsätter

BNI innefattar utländska faktorinkomster

BNI innefattar "terms of trade"-förändringar

Avsikten är att belysa hur produktivitetstillväxten i K- respektive S-sektorn påverkar förutsättningarna för tillväxt av produktion och inkomster i Sverige under 1990-talet.

Som grund för vår analys har vi studerat tre fall som skiljer sig åt med avseende på produktivitetstillväxten, men i övrigt bygger på gemensamma antaganden. Så långt det har varit möjligt har vi utgått från samma antaganden som gjordes i 1990 års långtidsutredning.³ När det gäller utvecklingen i vår omvärld förutsätter vi en tillväxt av BNP på 2–3 procent per år. Sparkvoten i den svenska ekonomin, d.v.s. sparandet i förhållande till BNI, antas vara given och oberoende av investeringsutvecklingen inom landet.

Fortsatt stagnation

Inledningsvis undersöker vi vad en fortsättning av 1980-talets produktivitetstrender skulle betyda för ekonomins utvecklingspotential. För enkelhets skull kallar vi detta fall för "baskalkylen". Vi förutsätter att totalproduktiviteten i näringslivet växer med 1 procent per år under 1990-talet, medan motsvarande tal för den offentliga sektorn är 0 procent.⁴ Dessa tal ligger väl i linje med de historiska tal som redovisades i kapitel 8.

Några resultat från de olika kalkylerna redovisas i tabell 10.1. Bland annat anges den beräknade tillväxten av bruttonationalinkomsten (BNI) och bruttonationalprodukten (BNP). Anledningen till att båda måtten redovisas är att inkomstillväxten i en öppen ekonomi inte bara beror på produktionstillväxten. Närmare bestämt är det två förhållanden som gör att utvecklingen av BNI kan skilja sig från utvecklingen av BNP.⁵

Det första förhållandet är att BNI, till skillnad från BNP, innefattar s.k. utländska faktorinkomster, d.v.s. bland annat avkastning på svenskt kapital som är placerat utomlands. I ett förlopp där en växande del av det inhemska sparandet placeras utomlands, eller en växande del av de inhemska investeringarna finansieras med utländskt sparande, kan utvecklingen av BNI således skilja sig från utvecklingen av BNP.

Det andra förhållandet bakom skillnader mellan inkomster och produktion är att BNI innefattar förändringar i "terms of trade", d.v.s. relationen mellan exportpriser och importpriser. Exempelvis

leder en prisökning på importerad olja till lägre realinkomster i Sverige; man kan köpa en mindre mängd importvaror för en given exportvolym. Detta reflekteras i inkomstmättet BNI, men inte i produktionsmättet BNP.

*Baskalkylen tyder på
långsam tillväxt*

Som framgår av tabell 10.1 sammanfaller emellertid utvecklingen av BNI i stort sett med utvecklingen av BNP i baskalkylen. Den samlade effekten av förskjutningar i "terms of trade" och förändringar i utländska faktorinkomster är med andra ord nära noll. Det mest framträdande resultatet är i stället den långsamma tillväxten. Detta är emellertid inte särskilt överraskande mot bakgrund av den antagna låga produktivitetstillväxten.

*Strukturell omvandling
från K-sektor till
S-sektor*

Vad som är mer uppseendeväckande är att den långsamma tillväxten går hand i hand med en långtgående strukturell omvandling av ekonomin; produktionen i K-sektorn växer betydligt långsammare än produktionen i S-sektorn. Detta resultat speglar ekonomiska "mekanismer" som är betydelsefulla i en liten öppen ekonomi. I S-sektorn utvecklas produktion och sysselsättning ungefär i takt med inkomstutvecklingen. I K-sektorn är produktionsutvecklingen däremot beroende av företagens internationella konkurrensförmåga.

*K-sektorn klarar inte
internationella avkastningskrav*

Med svag produktivitetstillväxt kan företag i K-sektorn inte hävda sig i konkurrensen med utländska företag på internationella produktmarknader och med S-sektorföretag på inhemska arbetsmarknader. Följden blir att lönsamheten i K-sektorn inte når upp till internationellt bestämda avkastningskrav, vilket i sin tur leder till otillräckliga investeringar och långsam produktionstillväxt.

Expansion i K-sektorn

Vad händer då om en omläggning av den ekonomiska politiken leder till snabbare produktivitetstillväxt i den svenska ekonomin? Svaret på denna fråga beror på *var* i ekonomin som produktivitetstillväxten ökar. Syftet med vår andra kalkyl är att belysa konsekvenserna av ökad produktivitetstillväxt i den utlandskonkurrerande sektorn, K-sektorn. I denna kalkyl, som vi kallar K+, har vi antagit att totalproduktiviteten ökar med 2 procent per år i K-sektorn, med 1 procent per år i den privata delen av S-sektorn och med 0 procent per år i den offentliga sektorn.

K+-kalkylen – expansion i K-sektorn – ...

Tabell 10.1
**Beräknad tillväxt
 1990–2000, procent
 per år.**

	Alternativ:		
	Bas	K+	S+
Beräknad tillväxt i reala BNI	1,2	1,5	2,3
Beräknad tillväxt i BNP	1,1	1,6	2,0
Beräknad produktionstillväxt ⁶			
– K-sektorn	0,6	1,8	0,5
– S-sektorn	1,2	1,5	2,4

Källor: Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

*...tyder också på låg
tillväxt*

Resultaten sammanfattas i den andra kolumnen i tabell 10.1. Skillnaderna jämfört med baskalkylen är avsevärda, även om den beräknade tillväxttakten även i detta fall är låg. Bakom den snabba BNP-tillväxten ligger dels ökade investeringar, dels ökad produktivitetstillväxt i K-sektorn. Jämfört med baskalkylen är strukturutvecklingen väsentligt annorlunda; produktionen i K-sektorn växer betydligt snabbare än BNP, medan produktionen i S-sektorn växer något långsammare än BNP.

Ökad produktivitetstillväxt i S-sektorn

Det utvecklingsförlopp som sammanfattas i alternativet K+ representerar en "traditionell" svensk tillväxtprocess; snabb produktivitetstillväxt och växande produktion i K-sektorn fungerar som "motor" i ekonomins utveckling. Vad händer då om avreglering och avmonopolisering i stället leder till ökad produktivitetstillväxt i S-sektorn medan K-sektorns produktivitetstillväxt förblir långsam?

*S+-kalkylen – avregle-
ring och avmonopolise-
ring i S-sektorn – ...*

För att belysa denna fråga har vi studerat ett alternativ där totalproduktiviteten i den privata delen av S-sektorn ökar med 2 procent per år, medan motsvarande tal för den offentliga sektorn är 1 procent per år. Liksom i baskalkylen förutsätts totalproduktiviteten i K-sektorn öka med 1 procent per år. Resultaten från detta alternativ, som vi kallar S+, återfinns i den tredje kolumnen i tabell 10.1.

...ger högre tillväxt

Siffrorna är intressanta på flera sätt. För det första är det tydligt att ökad produktivitetstillväxt i S-sektorn ger en större ökning av BNP-tillväxten än en lika stor ökning av produktivitetstillväxten i K-sektorn. Detta beror på det enkla faktum att S-sektorn disponerar

*Lönerna drivs upp och
K-sektorn förlorar
konkurrenskraft*

*S-sektorföretag kan bli
K-sektorföretag*

*BNI växer snabbare än
BNP*

en betydligt större mängd resurser än K-sektorn. I en strategi för ökad tillväxt bör S-sektorn således stå i centrum; det är där som en allmän produktivitetsökning har störst effekt på BNP-tillväxten. Dessutom tyder den enkätundersökning som redovisades i kapitel 9 på att det är i S-sektorn som den största potentialen för ökad produktivitet finns.

För det andra är tillväxten i S-sektorn betydligt snabbare än i K-sektorn. Den bakomliggande orsaken är att de allt effektivare företagen i S-sektorn driver upp lönerna, vilket gör att företagen i K-sektorn förlorar i internationell konkurrenskraft. Ytligt sett har detta resultat stora likheter med den faktiska utvecklingen i den svenska ekonomin under 1980-talet.⁷ Då var det emellertid regleringar och subventioner som bar upp S-sektorns tillväxt. I modellkalkylen är det ökad produktivitetstillväxt som lägger grunden för S-sektorns ökade lönebetalningsförmåga.

Indelningen av ekonomin i en K-sektor och en S-sektor är inte en gång för alla given. Med ökad produktivitetstillväxt, grundad på avreglering, avmonopolisering och privatisering, kan delar av den nuvarande S-sektorn under 1990-talet utvecklas så att de i praktiken blir en del av K-sektorn. Ökad produktivitetstillväxt i den nuvarande S-sektorn kan således bidra både till ökad tillväxt och en omstrukturering av K-sektorn i riktning mot ökad produktion och handel i tjänster.

För det tredje växer BNI betydligt snabbare än BNP. Skälet till detta är att vi i vår kalkyl har förutsatt en konstant sparkvot, d.v.s. att det inhemska sparandet växer i takt med de samlade inkomsterna (BNI). När investeringarna i K-sektorn stagnerar innebär detta att sparandet överstiger investeringarna och att bytesbalansen visar överskott. Därmed skapas utländska tillgångar som bidrar till ökade faktorinkomster från utlandet och därmed en växande skillnad mellan BNI och BNP.

Erfarenheter från andra länder och tider tyder emellertid på att den skisserade utvecklingen är ovanlig; sparkvoten och investeringskvoten har oftast tenderat att utvecklas parallellt.⁸ Om förutsättningarna för vår kalkyl skulle modifieras i den riktningen, skulle tillväxten i BNI bli långsammare och i stort sett densamma som tillväxten i BNP.⁹ Kalkylresultaten i alternativet S+ skall således inte ses som en prognos. Men de reser ändå frågan om vad en fortsatt svag produktivitet utveckling inom industrin kommer att

innebära för sparandet och investeringarna i den svenska ekonomin under ett 1990-tal med en allt mer internationaliserad kapitalmarknad.

Arbetskraften blir internationellt rörlig

Resultaten i denna kalkyl kan också ses i ett vidare perspektiv. Här har vi utgått från att kapital kan röra sig fritt över nationsgränserna, medan arbetskraft behandlas som en "nationell" produktionsfaktor. Under 1990-talet kan emellertid delar av arbetskraften bli en internationellt rörlig produktionsfaktor. Detta har betydelse för lönebildningen och beskattningen av löneinkomster, men också för lokaliseringen av olika verksamheter.

Expansion eller kontraktion i S-sektorn

Som vi tidigare konstaterat är betydande delar av S-sektorn inte bara skyddad från utländsk utan även från inhemsk konkurrens. Till detta kommer att konsumtionen av offentligt producerade tjänster till stor del finansieras med skatter, vilket innebär att utbudets nivå och sammansättning har svag koppling till konsumenternas betalningsvilja. Dessa förhållanden har bidragit till såväl långsam produktivitetstillväxt som expansion av produktion och sysselsättning i S-sektorn under 1980-talet.

Vad händer på kort sikt?

Enligt vår kalkyl leder ökad produktivitet på längre sikt till ökad produktion och sysselsättning i den skyddade sektorn. Frågan är emellertid vad som händer på kort sikt. I vissa delar av den skyddade sektorn kan avreglering och avmonopolisering åtminstone inledningsvis leda till minskad produktion och sysselsättning. I andra delar kan en snabb omstrukturering och anpassning till nya villkor lägga grunden för ökad produktion och sysselsättning. Detta kan t.ex. gälla delsektorn vård och omsorg.

Kostnadstroгна priser minskar efterfrågeöverskott

Den stora efterfrågan på vård och omsorg är delvis ett resultat av de artificiellt låga priser som skattefinansieringen möjliggör. Mer kostnadstroгна priser skulle sannolikt eliminera en del av dagens efterfrågeöverskott. Om det i utgångsläget vore balans mellan utbud och efterfrågan på de aktuella tjänsterna, skulle den minskade subventioneringen leda till minskad produktion och lägre sysselsättning inom vård och omsorg. Men utgångsläget präglas också av betydande balansbrister som tar sig uttryck i köer. Dessa köer kan antas ha ett nära samband med skattefinansieringen; man efterfrå-

*Balans vid en högre
produktion inom vård
och omsorg*

gar mer vård och omsorg men är inte intresserad av att betala de högre skatter som krävs för att finansiera ett ökat utbud. Vid en avreglering, avmonopolisering och privatisering skulle denna restriktion på utbudet försvinna. Slutresultatet skulle bli balans mellan utbud och efterfrågan vid en nivå som sannolikt innebär ökad produktion och sysselsättning inom vård och omsorg jämfört med dagens nivå.

*Ökad produktivitet
effektivt för att lösa
de akuta obalanserna
och...*

... för att öka tillväxten

*Stärk incitamenten och
förbättra konkurrensen*

*Högsta möjliga tillväxt
inte nödvändigtvis det
mest väsentliga*

Strategi för ökad välfärd

Under de senaste åren har den långsamma produktivitetstillväxten kommit att framstå som ett av de centrala problemen i den svenska ekonomin. Vilken betydelse har då produktivitetstillväxten i en strategi för ökad välfärd? I ett kortsiktigt perspektiv har den en avgörande betydelse för kostnadsutvecklingen; vid given lönenivå leder ökad produktivitet till lägre kostnad per producerad enhet. Det betyder att ekonomisk-politiska åtgärder som medför ökad produktivitetstillväxt bidrar till lägre inflation och bättre internationell konkurrenskraft. Ökad produktivitet i den konkurrensutsatta sektorn är därför ett effektivt medel mot de akuta balansproblemen.

På längre sikt är ökad produktivitetstillväxt främst ett medel att öka tillväxten i ekonomin; med ökad produktivitet kan fler önskemål tillgodoses med givna resurser. Vår bedömning är att den långsamma produktivitetstillväxten i den svenska ekonomin till en betydande del har sin grund i brist på incitament hos individer och bristande konkurrens på marknader. Ekonomisk politik för ökad produktivitet måste därför inriktas på att stärka de ekonomiska incitamenten till ökade individuella insatser och förändra de regler och normer som begränsar konkurrensen på enskilda marknader.

Det finns emellertid ingen anledning att eftersträva högsta möjliga tillväxt i BNP eller BNI. För många individer är naturnära boende, ökad fritid eller mindre krävande arbetsuppgifter viktigare tillskott till den individuella välfärden än ökad materiell konsumtion. För samhället som helhet kan det vara värt att avstå från viss materiell konsumtion till fördel för konsumtion av kollektiva nyttigheter som t.ex. bättre miljö.

Det rimliga målet för tillväxtorienterad ekonomisk politik är där-

för att så långt det är möjligt öka de enskilda individernas valmöjligheter och företagens förutsättningar att tillgodose dessa önskemål. De operationella målen för den ekonomiska politiken på längre sikt bör därför knytas till marknadernas funktionsförmåga snarare än till utvecklingen av uppmätt produktivitet, BNP eller BNI.

Noter

1. Den använda modellen bygger på Bergman, 1990.
2. Noga räknat har modellen lösts för 1990 och 2000 och skillnaderna mellan dessa lösningar redovisas här som genomsnittliga årliga förändringar mellan de två tidpunkterna.
3. Se Finansdepartementet, 1990.
4. Detta är i och för sig ett nödvändigt antagande om man skall hålla sig till de konventioner som tillämpas i nationalräkenskaperna. I vår kalkyl är emellertid den konstanta totalproduktiviteten i den offentliga sektorn ett antagande om hur effektivt som resurserna används i denna sektor. Antagandet modifieras i en av de alternativkalkyler som diskuteras längre fram i kapitlet.
5. I den engelskspråkiga litteraturen motsvaras BNP av "gross domestic product" (GDP), medan BNI motsvaras av "gross national product" (GNP).
6. Med produktion avses här bruttoproduktion, d.v.s. saluvärde i fasta priser. På grund av strukturella förändringar inom K- respektive S-sektorn kan tillväxten i förädlingsvärde skilja sig något från bruttoproduktionens tillväxt.
7. Se Henrekson, 1990.
8. Se Söderström, 1980, för en närmare diskussion om sambanden mellan investeringar och sparande i öppna ekonomier.
9. För att våra beräkningar skall vara realistiska förutsätts att de nuvarande balansproblemen, som bland annat kommer till uttryck i växande bytesbalansunderskott, kan övervinnas under de närmaste åren.

Referenser

- Bergman, L., 1990, "Energy and Environmental Constraints on Growth: A CGE Modeling Approach", *Journal of Policy Modeling*, vol. 12, nr. 3.
- Finansdepartementet, 1990, *Långtidsutredningen 1990*, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Henrekson, M., 1990, "Devalveringarnas effekter på den svenska ekonomins struktur", Forskningsrapport, nr. 34, Fackföreningens institut för ekonomisk forskning, Stockholm.
- Söderström, H. T., 1980, "Valutaregleringen och de reala kapitalrörelsernas samhällsekonomiska effekter", i *Valutareglering och ekonomisk politik. Expertrapporter från valutakommittén*, SOU 1980:51, LiberFörlag, Stockholm.

Författarna

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.

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

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

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

Konjunkturrådets rapport 1991

Den svenska ekonomin har nu nått en vändpunkt. Med utgångspunkt i en analys av det aktuella ekonomiska läget ger SNS Konjunkturråd sin syn på förutsättningarna för en vändning till det bättre i den svenska ekonomin. Svaren hämtas från synsätt och resultat ur modern ekonomisk forskning.

Rapporten behandlar en rad centrala frågor: Hur kan kostnadstrenden brytas? Hur ser en trovärdig växelkurspolitik ut? Hur ska den stigande arbetslösheten hanteras? Vad kostar den offentliga sektorn? Hur ska ATP-systemet reformeras? Hur kan produktiviteten förbättras? Perspektiven efter krisen målas avslutningsvis upp genom kalkyler över alternativa tillväxtvägar fram till år 2000.