

Konjunkturrådets rapport 1998

Ulf Jakobsson (red)

98

Företagaren i välfärds- samhället

Lars Bergman

Pontus Braunerhjelm

Stefan Fölster

Magnus Henrekson

Ulf Jakobsson

SNS
FÖRLAG

Konjunkturrådets rapport 1998

Ulf Jakobsson (red)

98

Företagaren i välfärdssamhället

Lars Bergman

Pontus Braunerhjelm

Stefan Fölster

Magnus Henrekson

Ulf Jakobsson

under medverkan av Stefan Sandström

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussion av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företrädare för näringsliv, förvaltning, politik och media.

Verksamheten bedrivs genom

- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands.

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intressefritt obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

Ulf Jakobsson (red)
Konjunkturrådets rapport 1998
Företagaren i välfärdssamhället
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1998 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Ingvar Bylund
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB 1998

ISBN 91-7150-700-0
ISSN 0284-5849

Innehåll

Utgivarens förord 5

1 Företagaren i välfärdssamhället – sammanfattning och slutsatser 7

2 De svenska storföretagen – från nationella oljekällor till företag utan gränser 30

3 De multinationella företagen – hävstång till mer kunskapsintensiv industri? 48

4 Kunskapskapitalet och förutsättningarna för ekonomisk tillväxt 70

5 En ond cirkel för entreprenörskap 89

6 Spelregler för entreprenörskapet 104

7 Tjänstesektorn – från egenproduktion till marknadsproduktion? 128

8 Sysselsättningen i företagen – välfärdsstatens bas 148

9 Välfärd med lägre skatter 168

Författarna 188

Utgivarens förord

Tre stora frågor har under senare år fått en alltmer framträdande plats i den ekonomisk-politiska debatten: Sveriges framtid som bas för multinationella storföretag, den svenska miljön för småföretagande och den offentliga sektorns roll i välfärdssamhället. Frågorna kan förefalla disparata, men de hänger i själva verket intimt samman.

I årets rapport från SNS Konjunkturråd tas ett samlat grepp på de tre problemområdena. Med utgångspunkt i modern ekonomisk forskning söker rapporten belysa de utmaningar den ekonomiska politiken nu står inför: globaliseringen av storföretagandet, välfärdsstatens ständigt växande finansieringskrav och nödvändigheten att skapa förutsättningar för ett kunskapsbaserat tjänstesamhälle. De politiska vägval som görs i dessa frågor blir avgörande för Sveriges möjligheter att klara tillväxt och sysselsättning i framtiden.

Ordförande i årets Konjunkturråd är *Ulf Jakobsson*, chef för UIU och adjungerad professor i nationalekonomi vid Umeå universitet. Övriga ledamöter i rådet presenteras på sidan 188 i denna rapport. Som vanligt har fil.lic. *Stefan Sandström*, forskningsledare vid SNS, varit sekreterare i rådet. Från SNS sida har också fil.kand. *Åsa Ahlin* medverkat.

Finansiellt stöd till arbetet med rapporten har erhållits från Tore Browaldhs stiftelse för vetenskaplig forskning och undervisning. Utkast till de olika kapitlen har behandlats i seminarier, varvid värdefulla synpunkter framkommit. SNS vill tacka de ekonomer som därigenom bidragit till rapporten. Konjunkturrådet står gemensamt bakom analys och rekommendationer. SNS som organisation har inte tagit ställning till rapportens innehåll.

Stockholm i januari 1998

Hans Tson Söderström
VD i SNS

1 Företagaren i välfärdssamhället – sammanfattning och slutsatser

*Tillbakablickande
politisk debatt, ...*

*... samtidigt med stora
omvärldsförändringar*

*Företagens roll i om-
världsförändringarna*

Den politiska debatten i Sverige är numera ofta tillbakablickande. Den svenska modellens guldålder framstår som ett sjunket Atlantis, som det gäller att återfinna eller återskapa. Samtidigt pågår omvärldsförändringar och teknologiska förändringar som leder allt längre bort från de förutsättningar som gällde under efterkrigstidens första decennier. Tillbakablickandet tar då och då också kommandot över politiken så att denna får en inriktning som går på tvärs mot de förändringar som vi på ett eller annat sätt måste leva med. Under de lyckosamma åren på 1950- och 1960-talen präglades den ekonomiska politiken av en strategi som i hög grad låg i linje med och verkade i takt med den tidens ekonomiska strömningar. Att rätt ta vara på arvet från den tiden vore att nu åter finna en tillväxtstrategi som verkar i samklang med omvärldsförändringarna, i stället för i en fruktlös strid med dessa.

I denna rapport tar vi upp några av dessa omvärldsförändringar. Ett genomgående tema för boken är fokuseringen på företagens roll i dessa förändringar. Under den svenska modellens guldålder stod de svenska storföretagen i centrum för den näringspolitiska strategin. Dessa företag kom nära nog att betraktas som nationella naturtillgångar, vars avkastning det var politikens uppgift att fördela. Storföretagens styrka bidrog till ett näringspolitiskt tänkande i vilket det tedde sig möjligt att skapa en dynamisk företagsutveckling frikopplad från privata incitament och privat förmögenhetsbildning. Under denna tid tedde det sig också som en självklarhet att småföretagen var predestinerade att spela en allt mera marginell roll i den ekonomiska utvecklingen. Löntagarfonderna utgjorde kulmen på denna typ av politik.

*De stora företagen står
för dynamiken, ...*

... men större bredd krävs

– Globaliseringen

*EMU driver på företags-
sammanslagningar*

*Verksamheterna hamnar
där förutsättningarna
är bäst*

De stora företagen är fortfarande det mest dynamiska elementet i den svenska ekonomin. Dessa är dock i allt mindre grad kopplade till just den svenska ekonomin. Därför måste incitament och företagsklimat ändras så att företagandet utvecklas med en väsentligt större bredd än hittills. Vi skall i det följande ange de förändringar som ger bakgrunden till företagens nya roll i den svenska ekonomin:

- *Globaliseringen, EU, och storföretagens internationalisering.* Globaliseringen är inget nytt fenomen. Perioden mellan 1800-talets mitt och början av första världskriget var en period med omfattande internationalisering (se O'Rourke, Taylor och Williamson, 1996). Man kan i vissa avseenden se dagens globalisering som ett återupptagande av den utveckling som avbröts i och med första världskriget. När det gäller den reala ekonomin är det storföretagen som är internationaliseringens avantgarde. Eftersom den svenska ekonomin är den mest storföretagsdominerade av industriländernas ekonomier innebär detta att internationaliseringen blir särskilt påtaglig här.

I Europa går nu internationaliseringen av företagen in i ett nytt och intensivare skede. Den europeiska monetära unionen, EMU, kommer med största sannolikhet att driva på en integrations- och omstruktureringsprocess, där den europeiska företagsstrukturen kommer att bli mera lik den amerikanska. På vissa områden kan detta komma att innebära att där det i dag finns ett tiotal europeiska företag kommer det om tio år att finnas två eller tre. På andra områden kan det komma att ske avknoppningar av stora diversifierade företag i mindre delar, där dessa eventuellt i ett senare skede går ihop med andra företag inom samma områden. I denna process kommer stora produktivitetsvinster att göras genom sammanslagning av verksamheter, koncentration på kärnverksamheter osv. Samtidigt kommer detta att betyda att det sker omfattande nedläggningar och omlokaliseringar av företagens verksamheter. Var verksamheterna hamnar efter omstruktureringarna kommer i huvudsak att avgöras av var förutsättningarna för olika typer av företagsverksamhet är bäst. Denna stora europeiska omstrukturering har redan tagit sin början genom ett antal mycket stora europeiska företagsaffärer under 1997. Trots att Sverige kommer att stå utanför EMU kommer de svenska företagen inte att stå

utanför denna process. De stora svenska företagen är alla var och en på sitt område viktiga delar i den europeiska marknadsbilden. Detta innebär att de har en given plats i varje europeisk omstruktureringsstrategi som berör just deras områden. För företagsledningen kan därmed frågan många gånger komma att bli om man aktivt skall delta i processen eller om man passivt skall bli ett offer för densamma.

En företagsfusion ställer med nödvändighet frågan om lokalisering av huvudkontor och strategiska funktioner i företaget på sin spets. Denna fråga kan därmed komma att aktualiseras för en rad stora svenska företag under de närmaste åren. Ser vi till dagens tendenser är det mycket möjligt att en hel del huvudkontor och strategiska verksamheter kommer att röra sig bort från Sverige. Processen bjuder emellertid också en möjlighet. Om Sverige inriktar politiken på att skapa bättre förutsättningar för denna typ av verksamhet än man har i andra länder skulle slutresultatet kunna bli en rörelse till i stället för bort från Sverige.

Var kommer huvudkontor och strategiska funktioner att finnas?

– Kunskapskapitalet

Den tekniska utvecklingen gynnar högutbildad arbetskraft

Vilken typ av utbildningsinsatser behövs?

– Nyföretagande och entreprenörskap

• *Växande betydelse för kunskapskapital.* Att kunskapskapital blir allt viktigare visas bl.a. av att den relativa efterfrågan på högutbildad arbetskraft har ökat i industriländerna. Det huvudsakliga skälet till detta förefaller vara att den tekniska utvecklingen gynnar högutbildad arbetskraft (se t.ex. Berman, Bound och Griliches, 1994 och Berman, Bound och Machin, 1997). En viss, men mera begränsad effekt har konkurrensen från låglöneländerna haft. Denna utveckling har lett till växande löneskillnader i framför allt USA och Storbritannien. I Kontinentaleuropa, liksom i Sverige, har denna förändring i stället resulterat i växande arbetslöshet. Den svenska regeringen försöker möta denna utveckling genom att framför allt öka utbildningsinsatserna för långtidsarbetslösa i det s.k. *kunskapslyftet*. Frågan är dock om det i första hand är denna typ av utbildningsinsatser som gör det lättare för ett land att bedriva höglönekonkurrens. En viktig fråga är också var det ökade kunskapskapitalet skall kommersialiseras. Det måste finnas företag i vilka de ökade kunskaperna omvandlas till nya affärsidéer och förbättrad produktivitet. Hittills har storföretagen här varit relativt ensamma.

• *Växande betydelse för nyföretagande och entreprenörskap.* Trots att en stark internationell marknadsposition blivit viktigare för

Småskalig drift och närhet till kund kan ge konkurrensfördel

stora väletablerade företag har nyföretagande och entreprenörskap fått en allt större ekonomisk betydelse i industriländernas ekonomier. Det finns sannolikt flera skäl till detta. För det första förefaller den tekniska utvecklingen inte på samma sätt som tidigare skapa stordriftsfördelar i produktionen. I många fall kan småskalig drift och faktorer som närhet till kund skapa överlägsenhet för de små enheterna. För det andra skapar de stora förändringarna vad gäller teknologi och marknader nya affärsmöjligheter, som ofta bäst kan exploateras inom ramen för en ny företagsbildning. För det tredje kan det vara så att de avregleringar som drog fram i industriländerna för något decennium sedan har underminerat den monopolistiska situation många storföretag hade och skapat nya affärsmöjligheter för entreprenörer och småföretagare.

Marknadsposition skapas med marknadsföring och forskning

De stora företagen bygger nu vanligtvis inte sin marknadsposition på stordriftsfördelar i produktionen. Den är i stället ofta uppbyggd kring unika tillgångar som har skapats genom stora insatser av marknadsföring eller forskning. Medan man ofta håller hårt i dessa tillgångar läggs i ökande utsträckning rader av verksamheter, som exempelvis produktion, ut på mindre lokala företag ("outsourcing"). På detta sätt kan växande internationell marknads-koncentration ofta gå hand i hand med en växande roll för entreprenörskap och nyföretagande. För Sverige, vars ekonomiska politik över ett mycket brett fält varit inriktad på de stora företagen, innebär denna förändring en stor utmaning, till vilket vi skall återkomma.

– Sysselsättning i privat tjänstesektor

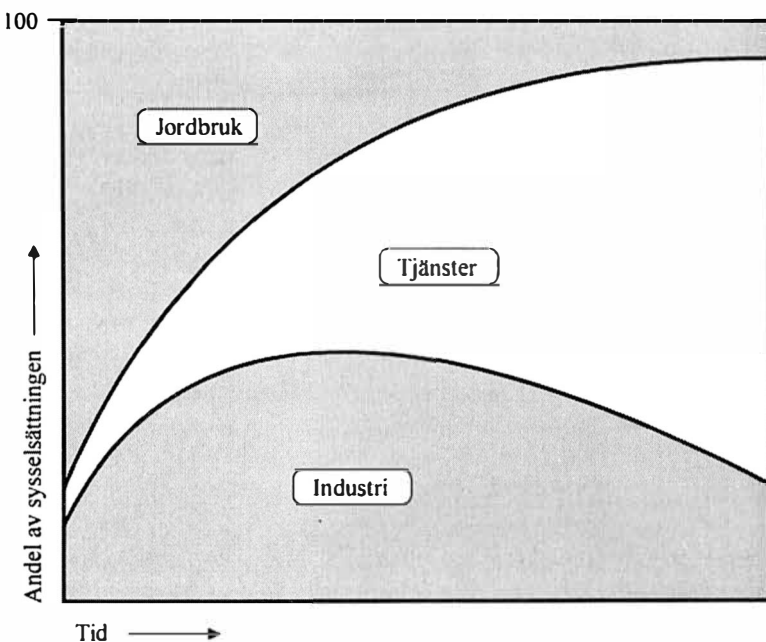
- *Den potentiella sysselsättningstillväxten finns i den privata tjänstesektorn.* Tendensen att den privata tjänstesektorn växer är inte ny och gäller i princip för alla utvecklade industriländer. En principskiss över utvecklingen ges i figur 1.1. En viktig aspekt av utvecklingen är att produktivitetsökningarna genomgående är högre i industrisektorerna än i tjänstesektorerna. I reala termer har industrivaror och tjänster utvecklats ungefär likformigt i industriländerna sedan ett par decennier tillbaka (se IMF, 1997). För Sveriges del har uppgången i tjänstesektorns sysselsättningsandel i huvudsak burits upp av ökad offentlig tjänsteproduktion. En fortsättning efter dessa linjer är dock inte möjlig på grund av finansieringsproblemen i offentlig sektor. En politik för framtida syssel-

Ökad offentlig tjänsteproduktion omöjliggörs av finansieringsproblem

Löneförhandlingar, arbetstider och kontraktsformer måste decentraliseras

sättningstillväxt måste därför bygga på en god sysselsättningsutveckling i den privata tjänstesektorn. Som vi skall visa kräver en sådan utveckling, vad gäller hushållsrelaterade tjänster, betydande förändringar i det svenska skattetrycket. En annan hämsko på en positiv sysselsättningsutveckling i den privata tjänstesektorn är det starkt centraliserade svenska löneförhandlingssystemet. Medan standardiserade lösningar som passar alla företag möjligen kan fungera bra inom traditionell industriproduktion blir de mycket svårare att hantera i en tjänstesektor där skillnaderna i arbetsuppgifter och kvalifikationer skiljer sig dramatiskt åt mellan olika anställda. Också arbetstider och kontraktsformer kan kräva en flexibilitet som ryms dåligt inom ramen för nuvarande avtalssystem (se Ramaswamy, 1994).

Figur 1.1
Den förändrade sysselsättningsstrukturen i industriländerna – en principskiss.



Vi har här identifierat några viktiga utvecklingstendenser som måste vara en utgångspunkt för en svensk strategi för tillväxt och sysselsättning. Om Sverige inte finner en väg att anpassa sig till dessa tendenser kommer den nuvarande perioden av makroekonomisk stabilitet sannolikt att bli relativt kortvarig.

Storföretagen och den svenska ekonomins specialisering

Storföretagens roll i den svenska ekonomin analyseras i kapitel 2

Storföretagen var en viktig del av den svenska modellen

Internationella koncerner som av historiska skäl har huvudkontoret i Sverige

Den strategiska verksamheten inte nödvändigtvis i Sverige

I kapitel 2 analyseras storföretagens betydelse för den svenska ekonomin. I få andra länder har de stora företagen en så dominerande ställning som i Sverige. Samtidigt som deras betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Sverige har varit mycket stor, har de också spelat en viktig roll i utvecklingen av den svenska modellen. De har i många sammanhang utgjort en viktig förhandlingspart för regering och fackföreningar. De föreföll också kunna erbjuda en lösning på incitamentsproblemen i en samhällsmodell med kollektivistiska mål. Politiken inriktades på att kapitalbildningen skulle ske internt i företagen utan att ge något bidrag till den privata förmögenhetsbildningen. De stora företagen bidrog under de första decennierna efter kriget till att skapa en föreställning om autonomi för den ekonomiska politiken.

Under 1970-talet förändrades förutsättningarna på ett sätt som medförde att storföretagens roll i den svenska ekonomin kom att förändras radikalt. Medan de svenska storföretagen vid slutet av 1960-talet kunde beskrivas som svenska företag med internationell verksamhet, kan de nu i många fall beskrivas som internationella koncerner som av historiska skäl råkar ha sina huvudkontor i Sverige. De bidrar nu till att Sverige är ett av de länder där effekterna av internationaliseringen kan komma att bli mest påtagliga.

Samtidigt med internationaliseringen har humankapitalets växande betydelse medfört att företagens verksamhet i Sverige under de senaste decennierna ändrat karaktär. Till skillnad från vad som är fallet för övriga företag har forskning och utveckling kommit att spela en allt större roll i storföretagens verksamhet. Detta förhållande understryker också att Sverige är på väg att få en dual ekonomi, där det är storföretagen som står för dynamik och framtidsinriktning.

Lokaliseringen av de stora företagens strategiska verksamheter till Sverige kan på sikt inte tas för given. Men när de strategiska verksamheterna ändå finns här erhålls en möjlighet för den ekonomiska politiken att bygga en tillväxtstrategi som har sin utgångspunkt i dessa. Detta kräver en politik som är inriktad på kvalitet i utbildningen och på att skapa goda förutsättningar för högutbildad personal att verka i Sverige.

I kapitel 3 studeras kunskapsspridning till de hemmamarknads-orienterade företagen

Bara 15 procent av industrins sysselsatta i högteknologisk produktion

Vilka är hindren?

Ett fåtal företag står för FoU-verksamheten

Kunskapskapitalbildningen undersöks i kapitel 4

Utbildning som ger hög produktivitet, ...

I *kapitel 3* visas att svensk industri av flera skäl borde ha goda möjligheter att expandera i mer kunskapsintensiv produktion. Bland annat finns det inget annat land som satsar lika mycket på forskning och utveckling (FoU) i förhållande till BNP som Sverige. Dessutom är Sverige ovanligt företagstätt. Dessa företag, vana vid att arbeta på marknader präglade av hård internationell konkurrens, har också omfattande länkar till de mindre och mer hemmamarknadsorienterade företagen. Därför skulle man kunna förvänta sig att storföretagens erfarenheter och kunskap sprids till de mindre och medelstora företagen, vilket ytterst borde visa sig i en förskjutning i industristrukturen mot mer avancerad produktion.

Trots detta är i ett internationellt perspektiv förändringarna i svensk industristruktur under de senaste decennierna marginella. Över hälften av industrisysselsättningen återfanns 1994 i lågteknologisk produktion, och tillsammans med den mellanteknologiska produktionen uppgick sysselsättningsandelen till hela 85 procent. Andelen högteknologisk export är också betydligt lägre än genomsnittet för OECD. Mot den bakgrunden studeras vilka faktorer i den svenska ekonomin som begränsar en expansion av mer högteknologisk produktion. Särskild uppmärksamhet riktas mot några för svensk industri speciella omständigheter. För det första är den högteknologiska produktionen koncentrerad till ett fåtal företag med en omfattande FoU och en mycket stor andel av sin produktion utomlands. Dessutom förefaller kapaciteten till förnyelse av olika skäl, bl.a. tillgång på kompetens, vara begränsad i stora delar av industrin.

I *kapitel 4* analyseras utbildningssystemets och kunskapskapitalbildningens betydelse för sysselsättningen och reallönerna, särskilt för den stora grupp som har relativt låg utbildning. Vår analys utmynnar i ett förslag till ekonomisk politik där åtgärder som ökar tillgången på högt utbildad arbetskraft kombineras med åtgärder som underlättar framväxten av en inhemsk tjänstesektor som kan erbjuda många arbetstillfällen för en för relativt lågt utbildad arbetskraft. Offentliga monopol, skattesystemet och en rigid lönebildning utgör emellertid allvarliga hinder för den privata tjänstesektorns utveckling.

Tillgången på högt utbildad arbetskraft beror på utbildningssystemets kvalitet och incitamenten för den enskilde att välja utbildningsalternativ som ger hög produktivitet i arbetslivet. När det gäl-

*... men incitamenten
är svaga*

ler det svenska utbildningssystemets kvalitet finns tecken som tyder på att utvecklingen går i fel riktning. Speciellt verkar utformningen av den nya gymnasieskolan ha lett till en försämring av såväl den studieförberedande som den yrkesinriktade utbildningen. Samtidigt är incitamenten att förvärva en produktivitetshöjande utbildning relativt svaga. Detta beror främst på en lönebildning som motverkar höga löner för högutbildade, ett skattesystem som ger höga marginaleffekter och ett studiefinansieringssystem som i praktiken subventionerar utbildningar som ger låga löner och/eller höga arbetslöshetsrisker.

De utbildningssatsningar som kan göra Sverige till ett "kunskapssamhälle" rör i första hand grundläggande akademisk utbildning och forskarutbildning inom teknik, naturvetenskap och ekonomi samt kvalificerad yrkesutbildning på gymnasial nivå. Samtidigt är möjligheterna till framstående utbildning i humaniora, konst och musik en viktig förutsättning för utvecklingen av en attraktiv livsmiljö.

Goda cirklar för företagande

I kapitel 5 behandlas egenföretagandets effekter på sysselsättningen

I internationell jämförelse har Sverige haft en låg andel egenföretagare. I *kapitel 5* undersöks vilken betydelse detta har haft för sysselsättningen. En närmare analys av tidsprofilen i sysselsättningsökningen tyder på att ett ökat egenföretagande ger störst sysselsättningseffekt efter två till fyra år. Detta förefaller rimligt med tanke på att det tar tid för nystartade företag att komma in i ett expansivt skede där produktion, produktivitetsvinster och även anställningar äger rum.

Stora regionala skillnader i fördelning av egenföretagandet

Inom Sverige är egenföretagandet mycket ojämnt fördelat. Skillnaderna mellan länder och mellan regioner inom Sverige är så stora att de inte enbart kan förklaras med skillnader i yttre betingelser. I stället hänvisas ofta till "företagarkulturen" för att förklara de mekanismer som verkar ge upphov till goda cirklar för entreprenörskap i vissa regioner och onda cirklar i andra. Om en region har många företagare kan dessa skapa gynnsamma villkor för nya företagare dels genom att tillhandahålla kapital och kompetens, dels genom påverkan på politiken. En sådan självförstärkande mekanism ger upphov till en god cirkel för företagssamhet. I de

En god eller ond cirkel?

regioner som hamnar i en ond cirkel finns färre företagare, vilket innebär en minskad politisk förståelse för en företagervänlig politik och att färre kan tillhandahålla kapital och kompetens. Alltför många svenska regioner tycks ha hamnat i en sådan ond cirkel.

I internationell jämförelse styrks förekomsten av dessa samband av att länder med hög egenföretagarandel i allmänhet har lägre skatter och ett högt hushållssparande. Omvänt har länder, som Sverige, med höga skatter och ett lågt hushållssparande oftast relativt få egenföretagare. En studie av de svenska länen bekräftar dessa samband. I län med många egenföretagare är t.ex. den genomsnittliga kommunalskatten påtagligt lägre. En låg kommunalskatt kan här tolkas som ett tecken på en allmänt mer näringslivsvänlig politik.

Mot bakgrund av dessa resultat är det ingen överraskning att konstatera att just Storbritannien och Nya Zeeland – som båda kraftigt lagt om sin ekonomiska politik – också upplevt en kraftig ökning av andelen egenföretagare under 1980-talet. Samtidigt har sysselsättningen ökat i dessa länder under en period där den minskade i de flesta utvecklade länder.

Vilka är då villkoren för att en god cirkel för entreprenörskapet skall kunna etableras? I *kapitel 6* diskuteras ett antal områden som är centrala för entreprenörsvillkoren: skattepolitiken, sparandet och riskkapitalförsörjningen, arbetsrättslagstiftningen och den offentliga sektorns roll som tjänsteproducent.

Under större delen av efterkrigstiden missgynnade skattereglerna nya företag och företag med låg kapitalintensitet. Skälen till detta var främst att man skattemässigt gynnade lånefinansiering framför egenkapitalfinansiering och institutionellt ägande framför individuellt ägande.

Dagens regler på skatteområdet är mer neutrala än de före 1990–1991 års skattereform, men det är fortfarande så att individuellt ägande och egenkapitalfinansiering missgynnas. Dessutom har utländska ägare ofta en bättre skattebehandling än svenska ägare.

Privat sparande är av avgörande betydelse för egenkapitalförsörjningen och därmed för möjligheterna till nyetableringar och expansion. Sammantaget är skatten på sparande fortfarande mycket hög i Sverige. Historiskt har hushållssparandet varit lågt i Sverige, vilket gör att många med goda idéer saknar möjlighet att förverkliga dessa som egna företagare.

Länder med många egenföretagare har lägre skatter och högre hushållssparande

Låg skatt i kommuner med hög egenföretagarandel

Villkoren för att få en god cirkel granskas i kapitel 6

Skatterna

Det privata sparandet

Lagen om anställningsskydd (LAS) är mer svårhanterlig för mindre, nyare och mindre kapitalintensiva företag, dvs. i praktiken gynnas företag i branscher som under de senaste decennierna generellt sett haft en svag sysselsättningsutveckling. Ny forskning visar att bruttoströmmarna på arbetsmarknaden är mycket stora. För att skapa ett jobb netto måste upp till tio nya jobb brutto skapas. Den nya forskningen visar också att det särskilt bland de snabbväxande företagen finns ett stort behov av flexibilitet, så att det snabbt går att öka antalet anställda när efterfrågan stiger och krympa verksamheten när efterfrågan blir lägre än förväntat. Eftersom LAS försvårar sådana anpassningar blir följden en minskad vilja till expansion.

Den offentliga sektorn har traditionellt monopoliserat produktionen av många tjänster med kraftigt stigande efterfrågan inom utbildnings-, vård- och omsorgsområdet. Många av dessa verksamheter lämpar sig väl för privat produktion, särskilt inom mindre företag. Den offentliga sektorns roll skulle där vara att stå för den nödvändiga kvalitetskontrollen. Konkurrensutsättning genom bl.a. kundvalssystem och upphandling i konkurrens skulle öppna en mycket stor del av svensk ekonomi för ett kreativt entreprenörskap.

En expansion av den kunskapsintensiva, ofta exportinriktade, produktionen ger också möjligheter till ökad produktion och sysselsättning på hemmamarknaden. Erfarenheter från andra länder visar att det finns en stor potential för expansion i den privata tjänstesektorn. Detta skulle ha positiva effekter på såväl välfärd som sysselsättning och tillväxt. Förutsättningarna för att få till stånd en sådan utveckling i Sverige analyseras i *kapitel 7*.

Den totala volymen utfört arbete i Sverige är dubbelt så stor som vad som i dag utförs på marknaden. Det är därför fel att tala om att det råder brist på arbete och att vi behöver "dela på jobben". Anledningen till att kraven på arbetstidsförkortning väcker så kraftig genklang är dels att marknadsarbetet blivit skevt fördelat mellan individer, dels att marknadssektorn endast i ringa utsträckning utvidgats till det privata tjänsteområde som ligger nära hushållen. För att få en god ekonomisk tillväxt under de kommande decennierna är det, som vi ser det, nödvändigt att skapa institutionella villkor som möjliggör en bred expansion av hushållsrelaterade tjänster.

Obetalt egenarbete konkurrerar ut professionell tjänsteproduktion

I USA har sysselsättningstillväxten varit mycket kraftfull framför allt i den privata tjänstesektorn. Denna sektor är liten i Sverige både jämfört med USA och ett genomsnitt av OECD-länderna. Ett huvudskäl till den svaga tillväxten i privat tjänstesektor i Sverige är den mycket höga beskattningen på arbete. Den professionella tjänsteproducenten möter ofta övermäktig konkurrens från den potentielle kunden, som istället producerar tjänsten genom obetalt egenarbete.

Ur ett statistiskt perspektiv innebär detta att många potentiellt effektiva byten över marknaden inte äger rum. Kanske än viktigare är att det i ett dynamiskt perspektiv leder till lägre förnyelsekraft och produktutveckling inom tjänstesektorn.

Sänkt skatt på arbete behövs

Sänkt skatt på arbete skulle få flera positiva effekter. För det första underlättas framväxten av en specialiserad och därmed högproduktiv tjänstesektor. För det andra minskar behovet av ökad lönespridning för att öka sysselsättningen. För det tredje förbättras även företagsklimatet för den högteknologiska varuproduktionen när de som är sysselsatta där ges ökade möjligheter att specialisera sig. För det fjärde innebär lägre skatt på arbete minskad risk för fattigdomsfällor för lågavlönade.

Ett hållbart välfärdssamhälle

I kapitel 8 belyses den privata sysselsättningens betydelse för välfärdsstatens finansiering

I kapitel 8 belyser vi den centrala roll som sysselsättningen i företagen spelar för välfärdsstatens finansiering. I huvuddelen av skatteuttaget är det inkomsten av arbete som på ett eller annat sätt är basen. Ser man å andra sidan till utgifterna, så utgörs den tyngsta delen av personer som på ett eller annat sätt har sin utkomst från den offentliga sektorn, antingen genom anställning eller genom transfereringar. Den genomsnittliga nivån på dessa inkomster bestäms i relation till nivån på löneinkomsten i den privata sektorn. Därför ger ökad produktivitet i den privata sektorn ingen långsiktig lättnad i skattebördan. Den avgörande relationen är i stället kvoten mellan antalet personer som är skattefinansierade och antalet personer som har sin försörjning från marknadssektorn. Det är därför som den europeiska situationen med "jobless growth" har bidragit till en kris i välfärdsstaten.

Kvoten mellan antal skattefinansierade personer och antal i privat sektor är det viktiga

"Jobless growth" ger kris i välfärdsstaten

För Sveriges del har de senaste årens utveckling med sjunkande

*Lägre privat sysselsättning
och högre arbetslöshet har
skärpt finansieringskrisen*

privat sysselsättning och växande arbetslöshet bidragit till att skärpa den offentliga sektorns finansieringsproblem. Samtidigt som finansieringsbasen i form av personer som har sin sysselsättning i de privata företagen har minskat, har allt fler blivit beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning. Detta beror dels på den växande arbetslösheten, dels på demografiska faktorer. Allt färre finansierar allt fler. Det leder till höjda skatter, samtidigt som de offentliga medlen sprids allt tunnare. Detta leder i sin tur till ett stigande politiskt missnöje.

En sysselsättningsutveckling efter tidigare linjer kommer på några års sikt att påtagligt skärpa finansieringssituationen i den offentliga sektorn. Om å andra sidan trenden bryts, så att det blir en kraftig ökning av sysselsättningen i den privata sektorn, skulle detta åstadkomma en betydande lättnad i finansieringsbördan för den offentliga sektorn.

*Ett moment 22 i fram-
gångsvägen*

Troligen finns det ett *moment 22* i denna framgångsväg att bevara välfärdsstatens nuvarande struktur. Sannolikt krävs det kraftiga förändringar i den ekonomiska politiken för att åstadkomma ett bestående trendbrott i den privata sysselsättningen. Erfarenheterna från över ett decennium av hög europeisk arbetslöshet understryker att ett sådant trendbrott inte kommer av sig självt. Det kan krävas omläggningar av den ekonomiska politiken, som i många fall ingriper i välfärdsstatens nuvarande struktur. Inte minst gäller detta skattetryckets höjd. Analysen i *kapitel 9* visar på möjligheter att genomföra en sådan omläggning av politiken utan att fördelningsmålen överges.

*Det möjliga med lägre
skattetryck och bibehållen
välfärd visas i kapitel 9*

En utgångspunkt där är att flera kapitel i rapporten poängterar att villkoren för företagsamheten i Sverige sannolikt varit en hämmande faktor för tillväxt och sysselsättningen. I synnerhet för egenföretagare och för tjänstesektorn kan den höga beskattningen av personliga inkomster ha kvävt initiativkraften.

En hög skatt, liksom andra regleringar av näringsverksamhet, kan självfallet vara motiverad ändå om stora samhällsvärden därmed skapas. Vi söker i vår analys påvisa att det är möjligt att skapa dessa samhällsvärden vid en lägre beskattning än dagens. Vi finner stöd i internationella jämförelser som tyder på att det finns länder som uppnår samma inkomstfördelning som Sverige, men med betydligt lägre skatter.

För att kunna genomföra skattesänkningar i Sverige krävs

För fortsatta effektiviseringar krävs systemförändringar

Två exempel på systemförändringar

– Omfördelning av inkomster mellan livsperioder

– Fondering av socialförsäkringssystemen

emellertid systemförändringar. Att uppnå skattesänkningar genom ytterligare effektiviseringar inom systemets ram ter sig i praktiken inte möjligt. Det har under de senaste åren varit en stridström av små förändringar, vars syfte varit att öka effektiviteten i den offentliga sektorn. I många fall har förändringarna haft karaktären av två steg fram och ett tillbaka, och inte sällan förefaller de ha lett till en sämre kvalitet i den offentliga servicen.

Vi fokuserar på två mer grundläggande aspekter av socialförsäkringssystemen, som får tjäna som exempel på att det finns systemförändringar som skulle kunna möjliggöra skattesänkningar genom effektivisering.

Den första tar sin utgångspunkt i att människors inkomstutveckling under livet har förändrats kraftigt jämfört med den situation som rådde när socialförsäkringssystemen byggdes upp. I dag varierar inkomsterna mycket mer under livstiden, eftersom människor utbildar sig mer, många fler gör karriärer och livsstilen har ändrats. Detta innebär bl.a. att fördelningen av livsinkomster är jämnare än fördelningen av inkomsterna något enskilt år. Men att inkomster varierar mer över livet innebär också att människor har ett allt större behov av att omfördela inkomster mellan livsperioder. Om denna omfördelning sköts som i nuvarande system med skatter och bidrag, leder den ökande efterfrågan på livscykelomfördelning lätt till ett allt högre skattetryck och allt högre marginalskatter. Här menar vi att det finns ett väsentligt utrymme för socialförsäkringsreformer. Det torde vara möjligt att utforma systemen så att människor får bättre hjälp att omfördela sina inkomster mellan livsperioder, samtidigt som skatter och bidrag i högre grad inriktas på en omfördelning mellan människors livsinkomster.

Den andra möjligheten till effektivisering ges av en fondering av socialförsäkringssystemen. En omfattande forskningslitteratur gör numera troligt att fondering skulle kunna leda till sänkt skatt och högre sparande och investeringar. Många länder har påbörjat en ökande fondering av sina socialförsäkringar. I kapitlet redovisas en beräkning av de konsekvenser som en full fondering av pensionssystemet skulle få för Sveriges del.

En politik för 2000-talet

*Vad krävs för att klara
omvärldsförändringar?*

För att svensk ekonomi skall kunna anpassa sig till de förändringar i teknologin och i vår omvärld som vi pekat på, krävs förändringar över ett brett fält av näringspolitik och ekonomisk politik. I den analys vi gör i denna rapport är det följande områden som sätts i fokus:

- *Förbättrad utbildningsnivå.* För att Sverige skall kunna bibehålla eller helst förbättra sin reallöneposition samtidigt som sysselsättningen ökar, krävs att svensk industri och svenska exportkonkurrerande verksamheter på sina områden befinner sig i världsklass. För att uppnå detta krävs också att kvaliteten på högre utbildning i Sverige också utvecklas på ett sådant sätt att den är i världsklass. En politik för att åstadkomma detta måste ha två delar.

*Högre utbildning i
världsklass*

*Lönsamt utbilda sig och
använda utbildningen i
Sverige*

För det första måste det vara lönsamt för den enskilde individen att skaffa sig utbildning och använda sig av den i Sverige. Det sista tillägget kommer att få allt större vikt genom en tilltagande internationalisering som gör att arbetsmarknaden för högutbildade blir allt mera internationell. Detta betyder att det också är viktigt att högutbildade personer från andra länder uppfattar det som lönsamt att arbeta i Sverige. Den ökade betydelsen av internationella nätverk och den allt längre drivna internationaliseringen av de multinationella företagen gör att det är nödvändigt att i Sverige kunna skapa verksamheter där högutbildade från flera olika länder arbetar tillsammans.

Sänkta marginalskatter

Statsmakterna kan underlätta detta genom utformningen av inkomstbeskattningen. Medan den internationella trend mot sänkta marginalskatter som påbörjades under 1980-talet fortsätter också under 1990-talet är de svenska marginalskatterna återigen på väg uppåt. Detta går emot behovet att skapa goda incitament för utbildning. Det gör det också allt svårare för företagen att etablera mångnationella arbetsplatser för högutbildade i Sverige.

Också företagen har genom sin lönepolitik ett stort ansvar på detta område. I stor utsträckning förefaller den kombinerade effekten av fackliga krav på solidarisk lönepolitik och företagens monoponsituation på arbetsmarknaden ha bidragit till att göra avkastningen på utbildning låg i Sverige. Företag och fack borde

Uppbrutna karteller på arbetsmarknaden

långsiktigt ha ett gemensamt intresse att bryta detta mönster. Statsmakternas bidrag på detta område skulle vara att införa en lagstiftning som bryter upp kartellbildningen på arbetsmarknaden.

Höjd kvalitet i högre utbildning ...

Den andra delen i en positiv utbildningspolitik är att kvaliteten på den svenska utbildningen höjs. Också här finns det många tecken på att utvecklingen går i fel riktning. För det första sätts breddutbildning i motsats till topputbildning på ett mycket olyckligt sätt. Därför skärs just nu anslagen till de etablerade universiteten ned till förmån för en satsning på regionala universitet. Man kan hävda att detta inte leder till en försämring av den genomsnittliga kvaliteten. Däremot leder det till att möjligheterna för de bästa delarna av svenskt utbildningsväsende att befinna sig i världstopp minskar. För det andra blir det allt tydligare att den svenska gymnasieskolan är på väg in i en mycket allvarlig situation, som till stor del förefaller botten i den politiska beslutade målsättningen att alla på gymnasieskolan skall läsa samma teoretiska grundkurser. Svårigheterna att göra systematiska utvärderingar av en så färsk reform är naturligtvis stora. Eftersom kostnaderna för ett misslyckande kan bli gigantiska finns det alla skäl att ta till sig tidiga varningssignaler, som t.ex. de mycket tydliga belägg som nu finns för att gymnasieelevernas matematikkunskaper är på väg att dramatiskt försämrats.

... och grundskolan

Det är grund- och gymnasieskolans kvalitet som sätter gränserna för hur väl satsningar på den högre utbildningen kan lyckas. Grund- och gymnasieskolans kvalitet beror i hög grad på de enskilda lärarnas insatser. Det är därför ett allvarligt problem att de svenska lärarlönerna är låga. I ett land som vill ha en expansiv kunskapsintensiv industri bör läraryrket vara attraktivt och ge goda ekonomiska villkor för skickliga utövare.

Gör läraryrket attraktivt!

Ökad betydelse för entreprenörskap och företagande

• *Bättre förutsättningar för entreprenörskap och företagande.* Flera kapitel i denna rapport understryker den ökade betydelse för entreprenörskap och nyföretagande har fått för en positiv ekonomisk utveckling. De mest uppenbara områdena är ekonomins förnyelse och sysselsättningsutvecklingen i ekonomin.

Företagandets betydelse för sysselsättningen är i ett längre perspektiv så självklar att den knappast behöver utvecklas ytterligare. Alla företag har en gång varit småföretag. Många av de svenska

storföretagen startades kring sekelskiftet och var ofta uppbyggda kring kommersialiseringen av en uppfinning. Att storföretagen har blivit så framgångsrika har uppenbarligen under de senaste decennierna bidragit till att underblåsa en statisk syn på företagen, enligt vilken de betraktas som outsinliga nationella naturtillgångar, genom vars existens det inte finns något behov av nya företag.

När den ekonomiska politiken under lång tid har missgynnat utveckling och tillväxt i små företag, finns det ingen anledning att förvåna sig över att mycket få företagare säger sig vara inriktade på utveckling och tillväxt. Detta betyder inte att tillväxten i de små företagen är betydelselös för ekonomins utveckling. Den låga tillväxtbenägenheten bland svenska småföretagare är istället en kraftig varningssignal. De visar att det finns en stor risk att nyföretagande och entreprenörskap i Sverige inte har rimliga förutsättningar att spela den roll som krävs i den mycket kraftiga omvandlingsprocess som ekonomin nu genomgår. Detta understryker att politiken måste inriktas på att förbättra förutsättningarna för företaget.

Det är av många skäl viktigt att detta inte får formen av speciella favörer för mindre företag. Vad som i stället krävs är en generell politik som har en sådan inriktning att alla typer av företagande och entreprenörskap gynnas.

Som framgår av kapitlen 6 och 7 finns det ett mycket nära samband mellan privat företagande och privat förmögenhetsbildning. En nödvändig beståndsdel i ett gott klimat för företagande är därför att villkoren i samhället är goda för privat förmögenhetsbildning. Den typ av åtgärder som en sådan analys pekar mot är en mildring eller slopande av förmögenhetsbeskattningen, samt mera gynnsamma regler för fastighetsbeskattning, eftersom privata fastigheter är en central del i den privata förmögenhetsbildningen. Att förbättra företagsklimatet genom att skapa förbättrade förutsättningar för privat förmögenhetsbildning är ett projekt som kräver en lång tidshorisont. För att redan nu öka möjligheterna för enskilda individer att få tillgång till eget kapital för att starta företag, föreslår vi att det skapas möjligheter för den enskilde att använda en del av det reserverade pensionskapitalet i AMF och SPP till eget kapital i ett företagsprojekt mot att hon avstår från motsvarande del av sin intjänade pensionsförmån.

Sedan dubbelbeskattningen av företagsvinster återinförts har

*Låg tillväxtbenägenhet
– en varningssignal*

*Generell politik som
gynnar företagande*

*Goda villkor för privat
förmögenhetsbildning!*

*Använda reserverat
pensionskapital!*

Svåröverskådliga specialbestämmelser ...

... saknar trovärdighet

Minskat kommunalt företagande!

Reformerad välfärdsstat ...

... kräver sänkta skatter

Massiva nedskärningar får inget politiskt stöd

ett antal olika ofta mycket svåröverskådliga specialbestämmelser införts med syftet att ge lättnader för mindre företag. Dessa går rakt emot andan i 1990–1991 års skattereform. Svåröverskådligheten och bristen på principiell förankring för reglerna gör att de inte har den trovärdighet på vilken man kan basera långsiktiga åtaganden och investeringsbeslut. Därför borde såväl dubbelbeskattningen som dessa specialregler tas bort.

Ett mycket viktigt område för nyföretagande finns i gränslandet till den offentliga sektorn. Förekomsten av kommunala bolag samt oklara regler för gränserna för den offentliga verksamheten skapar en mycket stor osäkerhet om spelreglerna för företag på detta område. En viktig del i arbetet för ett bättre företagsklimat är därför att här skapa fasta spelregler och att så långt som möjligt avveckla kommunala bolag och kommunalt företagande.

- *Reformerad välfärdsstat.* Vi studerar i denna rapport den svenska ekonomin utifrån ett företags- och produktionsperspektiv. Flera av kapitlen understryker med denna utgångspunkt behovet av en reformering av den svenska välfärdsstaten. Det behov av förbättrade ekonomiska incitament för den enskilde som framhävs i flera av kapitlen kan knappast uppnås utan sänkta skatter. Tydligast framträder detta behov i vår analys av förutsättningarna för en expansion i den privata tjänstesektorn. Det mest betydelsefulla hindret för en expansion på detta område är de höga skattekilarna.

Också i vår analys av välfärdsstatens finansiering framträder behovet av en reformering av välfärdsstaten. Detta krävs dels därför att en oreformerad välfärdsstat kommer att kräva en fortgående höjning av skattetrycket samtidigt som skatterna redan i dag skapar betydande välfärdsförluster, dels därför att den tilltagande internationaliseringen av ekonomierna på sikt kommer att tvinga högskatteländer som Sverige att sänka skatterna eftersom skattebaserna eroderar. Att mer än 4 miljoner människor är direkt beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning, samtidigt som endast 2,5 miljoner har sin försörjning från den privata sektorn understryker behovet av en reformering av välfärdsstaten.

Samtidigt understryker siffrorna svårigheterna att genomföra en sådan reformering. Det är svårt att se hur massiva nedskärningar i välfärdsstaten skulle kunna få politiskt stöd om inte svensk ekonomi befann sig i en mycket allvarlig krissituation.

Samtidigt finns det, som vi ser det, en betydande risk att Sverige hamnar just där om inte genomgripande reformer genomförs.

Vår slutsats är att välfärdsstaten behöver reformeras, men att det måste ske på ett systematiskt sätt som beaktar de uppgifter som välfärdsstaten handhar i dag.

I kapitel 9 har vi antytt hur en sådan systematisk reform skulle kunna se ut. En viktig utgångspunkt för en reform måste vara att ca tre fjärdedelar av välfärdsstatens utgifter i dag går till omfördelning av inkomster över individens livscykel. Med en stigande utbildningsnivå och ett allt mindre standardiserat mönster för individernas ekonomiska aktiviteter över livscykeln bör denna del i huvudsak, med fördel, kunna lämnas åt individerna själva. Statens utjämningsambitioner bör i huvudsak inriktas på omfördelning mellan livsinkomster. Detta kan ske på olika sätt. En reformmodell är de medborgarkonton som Stefan Fölster har lanserat i ett flertal artiklar (se t.ex. Fölster, 1994 och 1998).

En naturlig del i en sådan reformering är att utvidga den del av pensionssystemet som är premiereservbaserat med privat ägande och privat fondförvaltning. Detta har en trefaldig positiv effekt. För det första leder den högre avkastningen till att kostnaderna för pensioneringen i den aktiva generationen på sikt går ned. För det andra leder den direkta individuella kopplingen till en mindre skattekil. För det tredje kan systemet vara en del i en ökad privat förmögenhetsbildning, vilket i sin tur är en viktig del i ett förbättrat företagsklimat.

- *Reformerad arbetsmarknad.* Den höga arbetslösheten är för närvarande det största problemet i den svenska ekonomin. Det har blivit allt mera tydligt att lönebildningen i Sverige inte fungerar på ett sådant sätt att den bidrar till att öka sysselsättningen, för att den vägen minska de svenska arbetslöshetsproblemen. Detta belyses i figur 1.2a och b. Sysselsättningen har fallit kraftigt samtidigt som arbetslösheten ökat. I stället för en anpassning nedåt av reallönerna för att parera den minskade sysselsättningen, har reallönerna ökat markant. Särskilt anmärkningsvärt är att även i byggsektorn, där sysselsättningen gått ned med en fjärdedel under 1990-talet, har reallönerna ökat, om än i något måttligare takt än i hela ekonomin. Detta understryker behovet av att reformera den svenska arbetsmarknaden. I denna rapport analyseras i kapitel 6

*Systematiskt reformerad
välfärdsstat*

*Omfördelning av inkomster
över individens livscykel*

Flera reformvägar möjliga

*Större premiereserver i
pensionssystemet*

*Lönebildningen måste bidra
till ökad sysselsättning*

*Kraftigt fallande sysselsätt-
ning och ökade reallöner*

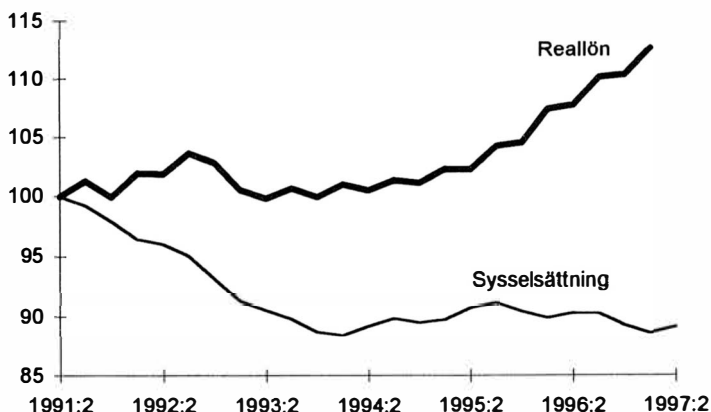
Många analyser av reformbehovet på arbetsmarknaden

detta reformbehov ur ett småföretagsperspektiv. Ur ett mera generellt perspektiv har reformbehovet på arbetsmarknaden analyserats i flera tidigare av SNS Konjunkturråds rapporter. I Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) fanns en omfattande analys av behovet av reformer på den svenska arbetsmarknaden. EMU-utredningen (SOU 1996:158) angav den oreformerade svenska arbetsmarknaden som ett avgörande hinder för ett tidigt svenskt inträde i EMU.

Figur 1.2a

Sysselsättning och reallön i den svenska ekonomin kvartal 2 1991–kvartal 2 1997, genomsnittlig timlön för arbetare i privat sektor, index kvartal 2 1991=100.

Index 1991:2=100

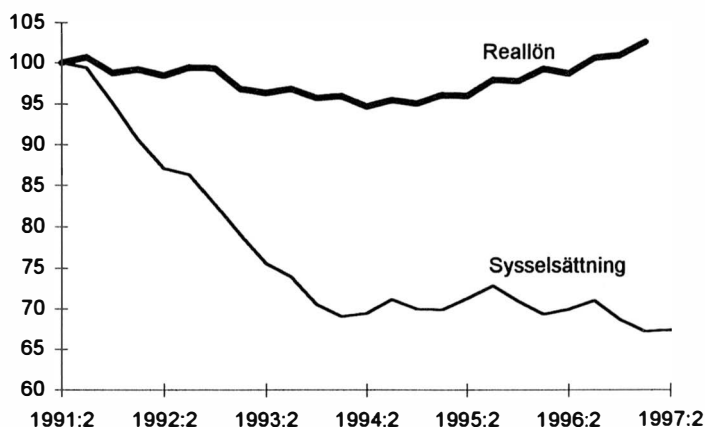


Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 1.2b

Sysselsättning och reallön i den svenska byggsektorn kvartal 2 1991–kvartal 2 1997, genomsnittlig timlön för arbetare i privat sektor, index kvartal 2 1991=100.

Index 1991:2=100



Källa: Statistiska centralbyrån.

Det finns också tre färska internationella rapporter som analyserar den svenska arbetsmarknaden. I den så kallade NBER-rapporten (Freeman, Topel och Swedenborg, 1997) var i flera kapitel behovet av reformer på den svenska arbetsmarknaden ett huvudtema. IMF tog i sin *World Economic Outlook* i maj förra året (IMF, 1997) upp behovet av reformer på den svenska arbetsmarknaden. Utgångspunkten var där den privata tjänstesektorns ökade betydelse. OECD ägnade en stor del av sin senaste Sverigerapport (OECD, 1996) åt en analys av den svenska arbetsmarknaden. Där finns också ett utförligt förslag till reformering. Detta är den s.k. *OECD Jobs Strategy* som här har anpassats till den svenska situationen. Några huvudpunkter i detta är (OECD, 1996, s. 116):

OECD Jobs Strategy

– **Öka flexibiliteten i löner och arbetskostnader.** Bland många andra åtgärder rekommenderar OECD sänkta skatter på arbete och arbetsmarknadens parter uppmanas att acceptera ökad lönespridning. Som en väg att öka lönens känslighet för arbetsmarknadsläget förespråkar OECD att arbetslöshetsförsäkringarna får en mera tydlig direkt finansiering av löntagarna på branschnivå. OECD föreslår också en översyn av reglerna för sympatiåtgärder från fackets sida.

Gör lönen känsligare för arbetsmarknadsläget

– **Reformera arbetslöshetsförsäkringen och övriga relaterade ersättningssystem.** I arbetslöshets- och sjukförsäkringen föreslår OECD sänkta ersättningsnivåer. Därtill borde en effektiv bortre parentes i arbetslöshetsförsäkringen införas.

Sänkta ersättningsnivåer och bortre parentes

– **Öka flexibiliteten i arbetstider och reformera arbetsrätten.** Vi vill här endast understryka vikten av att en reformering efter de av OECD angivna riktlinjerna kommer till stånd. Internationaliseringen och de avreglerade kapitalmarknaderna skapar ett mycket stort förändringstryck på alla europeiska arbetsmarknader. Om stelheter och rigiditeter består där, är risken stor att detta förändringstryck leder till ytterligare uppgångar i arbetslösheten i nästa konjunkturedgång. Den arbetsmarknadspolitik regeringen nu för ökar risken för detta. Strategin att få ned den öppna arbetslösheten är för närvarande att minska arbetsutbudet genom ökade förtidspensioneringar och ökad omfattning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Regeringens rekommendation om avtal om

Mer flexibla arbetstider och reformerad arbetsrätt

kortare arbetstider går också i denna riktning. Medan dessa åtgärder i ett kort perspektiv sänker den öppna arbetslösheten, försämrar de arbetsmarknadens funktionssätt ytterligare, vilket i ett längre perspektiv bidrar till ännu högre arbetslöshet.

Den närmaste tidens utveckling

Konjunkturuppgång, ...

Svensk ekonomi befinner sig för närvarande i en konjunkturuppgång. Detta innebär att sysselsättningen kommer att öka och att arbetslösheten kommer att gå ned något. Uppgången har på viktiga punkter stöd av ökad makroekonomisk stabilitet. Budgetunderskottet har genomgått en mycket kraftig förbättring. Medan Sverige för fyra år sedan hade ett underskott i statsbudgeten kring 13 procent av BNP var budgeten 1997 nära balans. Också när det gäller inflationen har Sverige gått igenom en anmärkningsvärd förbättring. Medan inflationen vid ingången till 1990-talet fortfarande låg på tvåsiffriga nivåer har inflationstakten under mer än ett års tid nu hållit sig under Riksbankens tvåprocentmål.

Den ökade stabiliteten bäddar för en uppgång i konjunkturen. Att budgeten kommit i balans innebär att den kraftiga finanspolitiska åtstramning som präglat ekonomin under de senaste tre åren nu lättar. Därtill kommer att det ökade förtroendet för Riksbankens inflationsmål har bidragit till en nedgång i de svenska räntorna, vilket också har en expansiv effekt.

... men är den stabil?

Till helt nyligen tedde sig de internationella förutsättningarna för en stabil konjunkturuppgång mycket goda. I USA talar det mesta för en fortsatt uppgång. Samtidigt verkar de europeiska ekonomierna stå i början av en återhämtning, delvis av samma skäl som vi angivit för den svenska konjunkturförbättringen. De flesta kontinentaleuropeiska länder har drivit en åtstramningspolitik med sikte på att klara Maastrichtvillkoren för 1997. Under 1998 kommer åtstramningen att släppa samtidigt som penningpolitiken förblir lätt. I positiv riktning verkar också att dollarn har stärkts mot de europeiska valutorna, vilket har verkat för en bättre europeisk exportkonjunktur. Denna kommer dock att dämpas av den senaste tidens utveckling i Asien. Flera av de sydostasiatiska ekonomierna befinner sig i akut kris. Detsamma gäller Japan. Detta innebär att tillväxten i dessa länder i varje fall i ett par år kommer att bli mycket svag eller till och med negativ.

Ökad osäkerhet i och med krisen i Sydostasien, ...

*... ty minskad import-
efterfrågan därifrån ...*

*... och kraftigt förbättrad
konkurrenskraft som ökar
deras export ...*

*... ställer krav på omställ-
ningsförmåga*

*Alltid svårt bedöma kraften
i internationella störningar*

*Minskad internationell
draghjälp ...*

... och flaskhalsproblem, ...

Den förhärskande synen har varit att återverkningarna för USA och Europa blir relativt måttliga, men inte försumbara. Denna bedömning tar sin utgångspunkt i den relativa storleken av handelsströmmarna till och från de asiatiska länderna. De reala effekterna kommer i huvudsak via två kanaler. För det första leder försvagningen av den inhemska ekonomin till att importefterfrågan minskar. För svenska exportföretag kan detta bli relativt kännbart, eftersom de svenska företagens exportökning till Asien varit mycket kraftig under de senaste åren. För det andra leder de kraftiga växelkursfallen i de sydostasiatiska länderna till att deras kostnadsmässiga konkurrenskraft förbättras påtagligt. Detta innebär att man kan räkna med en kraftig exportoffensiv från dessa länder, vilket kommer att leda till att konkurrerande verksamheter i USA och i Europa tappar marknadsandelar. I enskilda verksamheter kan effekterna av den asiatiska nedgången därför bli högst kännbara, även om de totala effekterna skulle bli begränsade. Detta bidrar till att öka de höga kraven på omställningsförmåga och flexibilitet i de europeiska ekonomierna som inte minst sjösättningen av EMU kommer att bidra till.

Det är i detta sammanhang till sist viktigt att påpeka att det alltid är utomordentligt svårt att beräkna effekten av stora internationella störningar. Den första oljeprischocken 1973 utgör ett tydligt exempel. Också då gav de flesta bedömningar vid handen att konjunkturreffekterna skulle bli begränsade. Oljeimporten utgjorde trots allt inte mer än 2–3 procent av OECD-ländernas BNP. Den effekt som exempelvis OECD-sekretariatet kalkylerade med motsvarade en minskning med 0,5 procent av BNP i OECD-länderna. I samspel med andra problem i OECD-ekonomierna kom oljeprischocken i själva verket att bli startpunkten för den dittills djupaste konjunkturedgången i OECD-området. I stället för den BNP-ökning på knappa 4 procent 1974 som OECD-sekretariatet förutsåg i december 1973 föll BNP. År 1975 blev BNP-fallet i OECD så stort som 2 procent.

Sammantaget kommer fortsättningsvis den internationella draghjälpen i konjunkturuppgången att mattas. Samtidigt finns det särskilt på arbetsmarknaden starka inhemska hinder för en långvarig konjunkturuppgång. Redan på det tidiga stadium i uppgången där den svenska ekonomin nu befinner sig finns det tydliga flaskhalsproblem på arbetsmarknaden, trots att arbetslösheten

fortfarande är mycket hög.

... men ändå ganska stark
konjunktur under 1998, ...

... men högkonjunkten
är inget normaltillstånd

Ta itu med de strukturella
problemen nu när ekonomin
är stabil!

Dock kommer konjunkten, trots de angivna faktorerna, sannolikt att förbli relativt stark under hela 1998. Det finns i Sverige en stark tendens att se konjunkturuppgångarna som ett normaltillstånd som kommer att bestå för lång tid framöver, samtidigt som kriserna ses som olyckliga tillfälligheter, som inte kommer att upprepas. Därför undanskymmer uppgången de mycket stora krav på förändringar i den ekonomiska politiken som vi pekar på i denna rapport. Dessa kommer emellertid att framträda desto tydligare när ekonomin går ned. De åtgärder som vidtas i en sådan situation får ofta karaktären av mer eller mindre panikartade brandkårsutryckningar. Det rätta tillfället att ta itu med de strukturella problemen i den svenska ekonomin är därför nu, när ekonomin fortfarande är relativt stabil.

Referenser

- Berman, Eli, Bound, John och Griliches, Zvi (1994), "Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, s. 367–397.
- Berman, Eli, Bound, John och Machin, Stephen (1997), "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence", Working Paper nr 486, IUI, Stockholm.
- Freeman, Richard B., Topel, Robert och Swedenborg, Birgitta (red.) (1997), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fölster, Stefan (1994), "Socialförsäkring genom medborgarkonto. Vilka är argumenten?", *Ekonomisk Debatt*, årg. 22, s. 387–397.
- Fölster, Stefan (1998), "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States", *Kyklos*, under utgivning.
- IMF (1997), *World Economic Outlook*, maj 1997. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- OECD (1996), *OECD Economic Surveys 1996–1997: Sweden*. Paris: OECD.
- O'Rourke, Kevin H., Taylor, Alan M. och Williamson, Jeffrey G. (1996), "Factor Price Convergence in the Late Nineteenth Century", *International Economic Review*, vol. 37, s. 499–530.
- Ramaswamy, Ramana (1994), "The Structural Crisis in the Swedish Economy: Role of Labor Markets", International Monetary Fund Staff Papers, vol. 41, s. 367–379.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomin och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen. Stockholm: Fritzes.

2 De svenska storföretagen – från nationella oljekällor till företag utan gränser

Ett storföretagsdominerat Sverige

Sverige är en av världens mest storföretagsdominerade ekonomier.¹ Storföretagen har, och har haft, en mycket stor betydelse för utvecklingen av den svenska ekonomin. De har också spelat en viktig roll i utvecklingen av vad som kallas den svenska modellen. Dels utgjorde de i många olika sammanhang en förhandlingspart för regering och fackföreningar, dels föreföll de erbjuda en lösning på incitamentsproblemen i en samhällsmodell med kollektivistiska mål. Genom en skattepolitik som gynnade investeringar, finansierade genom kvarhållna vinster eller med lån, tedde det sig möjligt att föra en tillväxtinriktad politik som inte gynnade privat förmögenhetsbildning. Detta har karakteriserats som en politik inriktad på att skapa rika företag utan att skapa rika ägare. Man kan också säga att företagen sågs som ett slags naturgivna nationella tillgångar, av typ oljekällor. I likhet med sådana förväntades de tillföra nationen inkomster och arbetstillfällen, oberoende av faktorer som företagsklimat och individuella ekonomiska incitament. Det mest tydliga politiska uttrycket för denna syn var löntagarfonderna.

Storföretagen som oljekällor

Ekonomisk-politisk autonomi

Tillsammans med valutaregleringen och de reglerade kapitalmarknaderna bidrog de stora företagen till att skapa i varje fall en föreställning om en autonomi för den ekonomiska politiken. Småföretag och nyföretagande betraktades under den svenska modellens glansdagar som en marginell och närmast anakronistisk företeelse.

Mot slutet av 1970-talet påbörjades en radikal förändring av förutsättningarna. Fyra huvudpunkter i förändringen var:

*Förändrade
förutsättningar ...*

- Avregleringen av de finansiella marknaderna.
- Globaliseringen av ekonomin.
- Humankapitalets ökade betydelse.
- Entreprenörskapets återkomst.

... kräver ny strategi

Förändringarna har inneburit att den möjlighet som tidigare tycktes finnas att skapa tillväxt i ekonomin utan att ge företagare och individer goda ekonomiska incitament nu definitivt är borta. Näringspolitiken står därför inför utmaningen att finna en ny strategi för ekonomisk tillväxt.

I detta kapitel skall vi studera storföretagens betydelse för den svenska ekonomin. Vi börjar med att belysa de mycket starka kopplingar som funnits mellan storföretagen och den traditionella svenska modellen. Därefter analyserar vi hur bland annat de senaste årens globaliseringsprocess har ändrat företagets roll och därmed också förutsättningarna för den ekonomiska politiken. Till sist återkommer vi till frågan om vilken roll de stora företagen kan spela i en ny strategi för ekonomisk tillväxt.

Storföretagen och den svenska modellen

Vi berörde inledningsvis den roll som storföretagen spelade i den svenska modellen. I detta avsnitt skall vi gå närmare in på kopplingarna på det ideologiska och teoretiska planet. Föreställningen att det finns ett samband mellan storskalig produktion å ena sidan och en kollektivistisk samhällsordning å den andra har utvecklats av många tänkare. Bland dessa finns givetvis Karl Marx, men också Joseph Schumpeter, som år 1942 i sin bok *Capitalism, Socialism and Democracy* (Schumpeter, 1970) utvecklade teorin att en allt starkare företagskoncentration till sist skulle komma att rycka undan den politiska basen för kapitalismen. Det var detta som enligt Schumpeter skulle bli kapitalismens fall, inte någon underkonsumtionskris som hos Marx. Schumpeter såg de många entreprenörerna och de många små företagen som kapitalismens politiska bas. Med den växande företagskoncentration som Schumpeter betraktade som oundviklig, skulle kapitalismens folkliga förankring försvinna. När ekonomin till sist domineras av några få storföretag skulle det, som Schumpeter såg det, inte finnas något politiskt mot-

*Storskalig produktion
och kollektivism*

Marx och Schumpeter:

stånd mot en socialisering av produktionsmedlen. Folk i allmänhet skulle inte se någon större skillnad mellan staten och det starkt koncentrerade kapitalet som ägare.² Den närmast liberalkonservative Schumpeter kände sig, mot bakgrund av denna analys, tvingad att dra slutsatsen att en socialistisk samhällsordning till sist skulle bli oundviklig.

Den norske sociologen Gudmund Hernes har i en intressant artikel (Hernes, 1991), "The Dilemma of Social Democracies: The Case of Norway and Sweden", utvecklat det starka sambandet mellan Marx tankemodeller över den kapitalistiska utvecklingen å ena sidan och den nordiska socialdemokratiska modellen å den andra.

I centrum för Marx teoribyggnad står storskalighetens överlägsenhet. Genom denna kan de företag som redan blivit stora konkurrera ut de mindre och fortsätta sin tillväxt. Därmed ökar koncentrationen ytterligare, vilket förstärks av att också en del av de mycket stora företagen slås ut. I denna utveckling tillhör nyföretagandet och småföretagandet en gången tid. Den ökade utslagningen av företag gör, enligt Marx, klassen av företagare allt rikare, men också allt mindre och allt mera isolerad, medan arbetarklassen hela tiden växer.

Det är den fysiska kapitalbildningen som står i centrum för Marx analys. Något utrymme för utveckling av humankapital finns inte i denna värld. Vad arbetsgivarna önskar är, enligt Marx, icke-specialiserad och utbildad arbetskraft, eftersom denna är billigare än specialiserad och utbildad arbetskraft, och dessutom lättare att kontrollera. Kapitalisterna skapar därmed omedvetet ett likformigt och homogent arbetarkollektiv och sår därmed också fröet till sin egen undergång. Det vore givetvis fel att påstå att den svenska socialdemokratin svält denna analys med hull och hår. Framför allt har man inte dragit Marx slutsatser. Men kopplingen till den svenska modellen är ändå klar. Detta belyses av följande sammanställning över företagets roll i den traditionella svenska modellen. Den bygger på Hernes framställning, där linjen till Marx teoribildning understryks.

- Stordriftsfördelarna i produktionen ger de stora företagen en självklar överlägsenhet.
- De små företagen kommer i stigande utsträckning att slås ut, medan nyföretagandet blir allt mera marginaliserat.

*Ökad företags-
koncentration ...*

*... och växande arbetar-
klass ...*

*... skapar kapitalismens
undergång*

*Koppling till den
svenska modellen*

- Den fysiska kapitalbildningen är central, medan humankapitalet är av underordnad betydelse.
- Arbetarklassen blir allt mera homogen, vilket bäddar för allomfattande fackföreningar och en likformighet i lönebildningen.

Ernst Wigforss

Bland svenska socialdemokratiska tänkare är det framför allt Ernst Wigforss som understrukit storföretagens centrala roll ur såväl ett ekonomiskt som ett politiskt perspektiv. I en recension (Wigforss, 1956) av *Capitalism, Socialism and Democracy* anslöt han sig till Schumpeters syn att kapitalismens egen dynamik oundvikligen driver fram en utveckling mot allt större företag och produktionsenheter. Wigforss ansåg också i likhet med Schumpeter att denna utveckling underlättar en kollektivering och socialisering av produktionskapitalet. Naturligt nog såg han till skillnad från Schumpeter denna utveckling som önskvärd. En sammanfattning av Wigforss syn på de stora företagen ges i följande citat ur en annan skrift (Wigforss, 1952, s. 125–126):

Den socialistiska politikens intresse just för storföretagen behöver inte ytterligare förklaras. Det är i dem som motsättningarna mellan ägare och anställda blir mest påtagliga, och där den kollektiva formen för äganderätt och förvaltning lättast inställer sig som vägen till både mer jämlikhet, frihet och gemenskap. Deras avgörande betydelse för hela landets ekonomi och folkets levnadsstandard är självklar.

Folkhemsmodellen ...

Ett färskare exempel på genomslaget för de ovan angivna grundföreställningarna är skriften *Folkhemsmodellen* (Hedborg och Meidner, 1984), som är det mest ambitiösa sentida försöket att på ett sammanhängande sätt presentera strukturen och logiken i den svenska modellen. Humankapitalets roll för ekonomins utveckling berörs knappast alls i denna skrift. Storföretagens växande betydelse i ekonomin är en självklarhet. En viktig samhällsekonomisk effekt av de små företagen är, enligt Hedborg och Meidner, att dessa försvårar indrivningen av de allt högre skatter som ses som en självklar del av en positiv samhällsutveckling. Följande citat (s. 218) från ett av de få ställen i boken där småföretagen nämns belyser detta:

... Den allmänna lojaliteten med samhället och skattesystemet ho-

tas av att även små grupper kommer undan sina skyldigheter. Här finns förmodligen en viktig förklaring till den skattekras vi befinner oss i liksom i de flesta länder.

Sannolikt är det en mindre grupp än någonsin som har möjlighet att skattefuska. *Allt fler blir löntagare i allt större företag* (vår kursivering). Men orättvisan blir också större än någonsin förr om någon undgår skatt. Den privata vinsten av att inte betala skatt växer samtidigt med behovet av allt högre skatter.

Detta leder åtminstone till två ting: skattefusk och egenproduktion.

Många små- och egenföretagare i det avancerade industrisamhället sysslar med tjänsteproduktion eller hantverk (vår kursivering). Det är områden där stordrift och mekanisering inte ger samma fördelar som inom varuproduktionen. Det är där möjligt, och ofta rent av effektivt, att arbeta ensam eller i direkt kontakt med kunden. Men det gör också att det finns två parter som lätt kan dela på vinsten av att skattefuska, utan risk för upptäckt och kontroll.

*... innebar stimulans till
existerande företag, ...*

*... som blev instrument för
uppbyggnad av nationellt
produktionskapital*

Utifrån ett sådant synsätt var det naturligt att politiken hade en inriktning som snarast motverkade privat förmögenhetsbildning. Incitamenten för tillväxt och investeringar skapades i stället inom de existerande företagen. Karakteristiskt för den svenska näringspolitiken blev olika modeller för att stimulera investeringar i existerande företag med kvarhållna vinstmedel eller med lånade pengar.³ Ett tecken på hur långt denna politik drevs var att nyemissioner på börsen kom att bli betydelselösa som källa för finansiering av företagens investeringar. Professor Bo Södersten ville därför i början av 1970-talet se börsen som "ett dagligt Solvalla för dem som har gott om pengar" (Södersten, 1975, s. 169).⁴ Storföretagen blev sålunda ett slags instrument för uppbyggnaden av ett nationellt produktionskapital. De var också en viktig förutsättning för utvecklingen av den selektivt inriktade näringspolitik som växte i omfattning under 1970-talet. I denna spelade de skattebefriade investeringsfonderna en central roll. Dessa var ursprungligen konstruerade som ett generellt stabiliseringspolitiskt instrument, men under 1970-talet kom möjligheten att använda dessa att i växande grad bli en förhandlingsfråga mellan det investerande företaget och kanslihuset.

En hållbar strategi?

Man kan diskutera i vilken utsträckning strategin var långsiktigt hållbar över huvud taget. Mycket tyder dock på att den länge var i någorlunda samklang med de underliggande ekonomiska förutsättningarna. De stordriftsfördelar i produktionen som Marx på

*Kanske på 1950- och
1960-talen, ...*

1800-talet och Schumpeter på 1940-talet hade tagit som utgångspunkt för sina teorier förelåg säkerligen i huvuddelen av industrin också under 1950- och 1960-talen. Då dominerade fortfarande processinriktade produktionsmetoder och den tayloristiska organisationen av arbetet passade väl in i bilden.

Ett tecken på att storföretagen fortfarande under de första efterkrigsdecennierna betraktades som de enda företagen av betydelse var John Kenneth Galbraiths bok *Den nya industristaten* (Galbraith, 1968). Här var stordriftsfördelarna och storföretagsdominansen det ledande temat och boken kan i långa stycken betraktas som en moderniserad, om än något urvattnad, version av Marx och Schumpeters teorier. Boken fick ett betydande genomslag när den kom ut och betraktades allmänt som en god beskrivning av den aktuella situationen vad gäller storföretagens roll i samhällsekonomin.⁵

Vi har i detta avsnitt försökt renodla sambandet mellan den socialdemokratiska näringspolitiken och de svenska storföretagen. Vår huvudpoäng har varit att denna politik tog sin utgångspunkt i de stora företagen och att den kultiverade storföretagsstrukturen. Det är viktigt att understryka att det också finns andra faktorer som bidragit till den svenska företagsstrukturen. Inte heller var det så att socialdemokraterna var ensamma i sin positiva syn på de stora företagen. Med tanke på stordriftsfördelarna fann man över ett mycket brett fält att den politik som fördes var rationell och rimlig. Värderingen av de stora företagen var säkerligen en av de punkter där samsynen under den svenska modellens guldålder var stor mellan regering, fack och arbetsgivare. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet förändrades dock miljön på ett sådant sätt att några av de mest grundläggande förutsättningarna i den svenska modellen inte längre var hållbara. Vad dessa förändringar innebar skall vi återkomma till nedan.

... men därefter?

Storföretagen och de inhemska marknaderna

Innan vi går vidare i analysen av storföretagens förändrade roll skall vi göra några reflektioner kring effekterna av storföretagsdominansen på de inhemska marknaderna. Samtidigt som företagen på produktmarknaderna varit utsatta för internationell kon-

*Internationell konkurrens
på produktmarknaderna*

*Storföretagen dominerande
på de inhemska faktor-
marknaderna*

kurrens, har de haft en dominerande ställning på de inhemska faktormarknaderna. Vi skall peka på några områden där detta förhållande förefaller ha varit betydelsefullt.

Man kan inte utan vidare påstå att den starka kartelliseringen på den svenska arbetsmarknaden är en direkt följd av den svenska företagsstrukturen. Man kan peka på Schweiz som exempel på att det är möjligt att kombinera en hög storföretagskoncentration med ett decentraliserat förhandlingssystem. Danmark och Österrike är å andra sidan exempel på länder som har en låg storföretagsandel, samtidigt som kartelliseringen av arbetsmarknaden är stor.

Mera klar förefaller kopplingen att vara mellan den svenska företagsstrukturen och *den solidariska lönepolitiken*. Denna introducerades ursprungligen på den svenska arbetsmarknaden i samförstånd mellan SAF och LO (se Edin och Topel, 1997).

*Den solidariska
lönepolitiken skapar
konkurrensbegränsningar*

I en ekonomi med stordriftsfördelar i produktionen verkar en sådan lönepolitik konkurrensbegränsande genom att den skapar hinder för nyetablering och konkurrensnackdelar för mindre företag. Detta visas i Williamson (1968). Utgångspunkten i hans artikel är att ett amerikanskt stålföretag har blivit fällt i ett anti-trustmål därför att de till en löneöverenskommelse för sitt företag kopplade villkoret att fackföreningen skulle begära samma lönevillkor av övriga företag i branschen. En solidarisk lönepolitik sågs sålunda som en icke tillåten begränsning av de mindre företagens konkurrensmöjligheter. I samma riktning verkar många regler inom arbetsrätten, som förvisso inte har efterfrågats av de etablerade företagen, men som ändå verkar diskriminerande mot mindre företag, som har större svårigheter att hantera dessa regler än vad stora företag har.

*Fåtal arbetsgivare att
vända sig till för specialise-
rad arbetskraft*

Högre utbildad arbetskraft i Sverige återfinns till helt övervägande del i offentlig sektor eller i de stora företagen. Detta innebär att den enskilde löntagaren, som genom sin utbildning skaffat sig en specialisering, vanligen har endast några få arbetsgivare att välja mellan. Oftast finns dessutom en arbetsgivare som är dominerande inom denna specialisering. Detta skapar en *starkt segmenterad arbetsmarknad* för högutbildade, vilket leder till att arbetsmarknaden får ett sämre funktionssätt. Samtidigt innebär företagets monopsonistställning⁶ att det kan vara svårt för den enskilde att få ut den fulla avkastningen på sin utbildningsinveste-

Låg utbildningspremie

Starta eget?

Litet teknikbaserat
nyföretagande

Tabell 2. 1
**Storleksfördelning av
teknikbaserade nya
företag 1993.**

ring. Detta förhållande i kombination med den solidariska lönepolitiken är sannolikt en viktig förklaring till den låga svenska utbildningspremien.

Ett naturligt sätt att bryta upp denna situation vore att högutbildade i större utsträckning startade egna företag eller att de på andra sätt medverkade i nyföretagande. Uppenbarligen har detta inte skett i tillräcklig omfattning för att ändra det mönster vi har pekat på här. Det finns också studier som bekräftar bilden av att det teknikbaserade nyföretagandet i Sverige ligger på en låg nivå (Utterback och Reitberger, 1982 och Jacobsson och Rickne, 1997). Tabell 2.1 är belysande. Den visar alla teknikbaserade nya företag som startats mellan 1975 och 1993 och som fortfarande existerade det senare året. Vi kan konstatera att antalet anställda i dessa företag är mycket litet. De utgör 2,2 procent av den totala sysselsättningen i de områden av ekonomin som undersökts. Mest anmärkningsvärt är kanske att det är mycket få företag som nått de övre storleksklasserna.

Storlek, antal anställda	Antal företag	Antal anställda	Procent av antal anställda
3–19	1 022	7 702	39,5
20–49	196	5 886	30,2
50–99	48	3 187	16,4
100–199	15	2 009	10,3
200–499	3	704	3,6
Totalt	1 284	19 488	100,0

Anm: Med nya företag menas sådan som startats mellan 1975 och 1993.

Källa: Jacobsson och Rickne (1997).

Storföretagsdominans
skapar problem för
underleverantörer

Den verklighet tabellen beskriver återspeglar kanske i första hand de generellt sett dåliga betingelser för företagande som var för handen i Sverige under denna period. Detta skall vi återkomma till i kapitlen 5 och 6. Det förefaller dock som om dessa dåliga betingelser haft särskilt stora effekter på det teknikbaserade nyföretagandet.

Ett annat område där det ter sig troligt att den svenska storföretagsdominansen har haft betydelse är marknaden för insatsvaror. Mindre svenska företag har ofta verkat som underleverantörer till storföretagen. I och med att det stora företaget ofta är ensamköpare till underleverantörens produkter, kan det vara svårt

för underleverantören att ta ut ett pris som täcker investerings- och utvecklingskostnader. Följden har blivit att när storföretagen har rört sig mot allt mera sofistikerade produkter, har de svenska underleverantörerna ofta haft svårt att hänga med i denna utveckling (Carlsson och Braunerhjelm, 1994). Detta har i sin tur medfört att de stora företagen i allt högre grad har sökt sig mot utländska underleverantörer (SIND, 1990).

Storföretagens förändrade roll

I kapitlet beröres inledningsvis hur de politiska och teknologiska förändringar som ägde rum vid denna tid ändrade förutsättningarna för företagens utveckling. Effekten av förändringarna kan beskrivas med utgångspunkt i den sammanställning över grundföreställningarna kring företagen i den svenska modellen som presenterades ovan. Verkligheten har rört sig bort från alla de angivna föreställningarna.

Förändrad verklighet

Massproduktion inte lika viktig som förr

Minskad genomsnittlig företagsstorlek

Humankapitalbildningen allt viktigare

Arbetskraften allt mera heterogen

- Att skapa kostnadsfördelar genom massproduktion är inte av samma avgörande betydelse som tidigare. Därmed har näringslivet fått en ny typ av dynamik. Flexibilitet och närhet till kund kan vara faktorer som gynnar en mera småskalig verksamhet. Det har också visat sig att många av de affärsmöjligheter som den nya tekniken skapar har kunnat exploateras inom ramen för nyföretagande och småföretagande.
- Nyföretagandet och verksamheten i de mindre företagen har genomgående ökat i ekonomisk betydelse på en rad områden sedan omslaget kring 1980-talets början. Det är också belagt att den genomsnittliga företagsstorleken minskat i industriländerna sedan 1980-talets början.
- Nya teknologiska genombrott i förening med förändringar i den internationella arbetsfördelningen har lett till att humankapitalbildningen kommit att få allt större betydelse för skapandet av förädlingsvärden i industriländerna.
- Ovanstående punkt i kombination med rörelsen bort från en tayloristisk organisation av arbetet har gjort att arbetarna eller löntagarna kommit att bli en allt mera heterogen grupp. (Det är denna förändring som är huvudpunkten i Hernes, 1991.) Nya

sätt att organisera företagens verksamhet leder också till en ny flora av kontraktsformer. Bland dessa är den klassiska löntagar/arbetsgivarrelationen endast en av många möjliga.

Storföretagen inte längre nationella oljekällor

Till detta kom att de stora företagen blev allt mera internationaliserade. Globaliseringen hade medfört att deras tid som nationella oljekällor var över.

Här och i nästa avsnitt skall vi belysa hur storföretagen har anpassat sig till de förändrade förutsättningarna. Vi koncentrerar oss därvid på globaliseringen och humankapitalbildningens ökade roll.

Export från Sverige ...

De svenska storföretagen har alltid haft en stark internationell inriktning. Den svenska marknadens begränsade storlek har gjort det nödvändigt för växande företag att söka sig ut mot de internationella marknaderna. Under lång tid skedde detta i första hand genom export, men under efterkrigstiden har företagen också expanderat genom att förlägga verksamhet och produktion utanför Sveriges gränser. Vid slutet av 1960-talet var det dock fortfarande så att företagen hade sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och nådde de internationella marknaderna genom export. Därefter genomgick företagen en dramatisk fas av internationalisering av produktion och verksamhet.

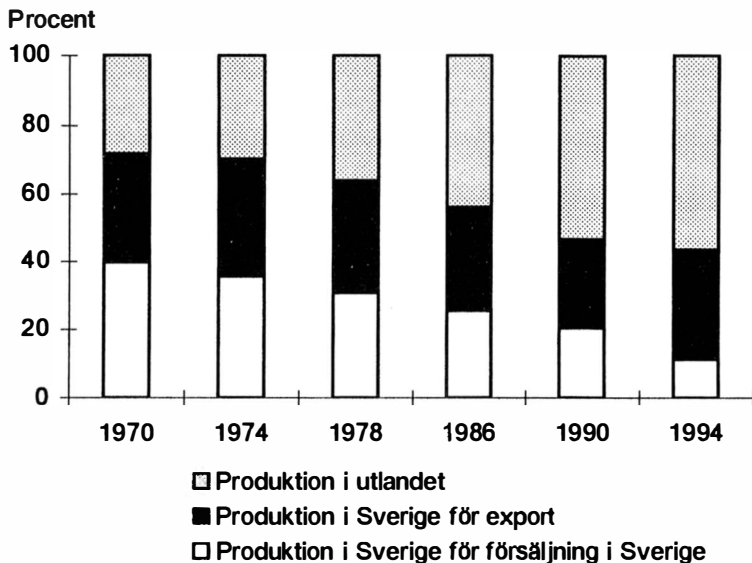
... och internationaliserad produktion ...

... ledde till världsomspännande koncerner

Den förändring som ägde rum kan beskrivas som att storföretagen vid ingången av 1970-talet var svenska koncerner med viss internationell verksamhet. Trettio år senare är de världsomspännande koncerner, som av historiska skäl råkar ha sina huvudkontor i Sverige. Utvecklingen belyses av figur 2.1. Figuren indikerar att det har skett ett skifte från produktion i och export från Sverige till produktion i utlandet och direkt försäljning därifrån. Det är knappast riktigt att beskriva förändringen som en utflyttning från Sverige. Vad det varit fråga om har varit en kraftig internationell expansion i kombination med en återhållen inhemsk utveckling. Figur 2.2 belyser denna utveckling vad gäller sysselsättningen. Styrkan i internationaliseringen understryks av att kurvorna för inhemsk och utländsk sysselsättning skär varandra under senare halvan av 1980-talet.

Figur 2.1

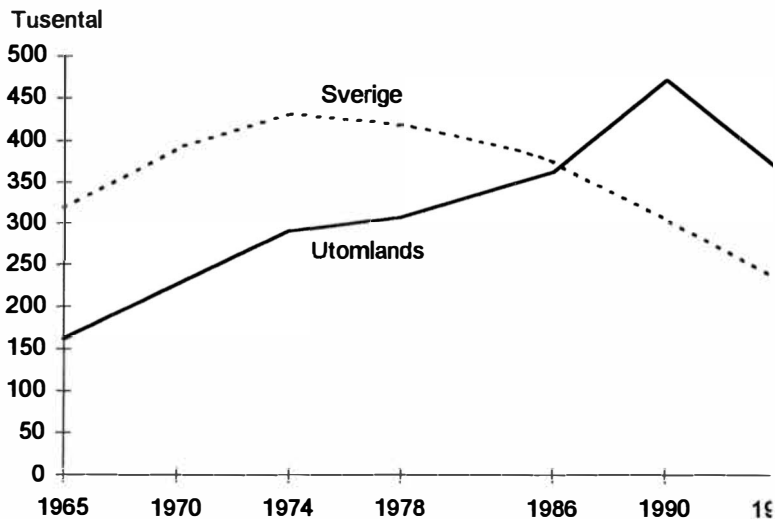
Fördelning av de svenska multinationella företagens försäljning hemma och utomlands 1970–1994, procent.



Källa: IUI:s databas.

Figur 2.2

Antal sysselsatta i Sverige och utomlands i svenska multinationella företag 1965–1994, tusental.



Källa: IUI:s databas.

Dåliga förutsättningar i Sverige kan ha spelat en viss roll för företagens internationalisering. I huvudsak följer dock de svenska företagens utveckling ett internationellt mönster. Vad som ger Sverige en särställning är storföretagens dominerande roll i den svenska ekonomin. Problemet är att de stora företagens internationella expansion inte har sin motsvarighet i en expansion av utländska företag i Sverige och att det inte sker en omfattande tillväxt av mindre och medelstora företag i Sverige.

Otillräcklig expansion av utländska företag i Sverige

Lokalisering av huvudkontor och strategiska funktioner

De klassiska stordriftsfördelarna skapades av tilltagande kostnadseffektivitet i produktionen vid växande skala. Detta gav företag som redan var stora ett försteg framför andra, vilket bäddade för ytterligare expansion. Grunden för de moderna multinationella företagens expansion är vanligtvis en annan. Dessa är oftast uppbyggda kring en uppsättning tillgångar som är tillräckligt unika för att kunna exploateras kommersiellt i internationell skala. Denna tillgång kan vara ett väl upparbetat varumärke, som Coca-Cola. Givetvis måste den tillgång på vilken företaget bygger sin existens hela tiden underbyggas med omfattande insatser av reklam och marknadsföring. Sådana tillgångar kan också skapas genom forskning och utveckling (FoU). Astra och Ericsson är exempel på detta.

Multinationella företag ofta uppbyggda kring unika tillgångar, ...

... vilket kräver mycket FoU och marknadsföring ...

FoU och marknadsföring brukar vanligen kallas företagens strategiska funktioner. I dessa verksamheter och särskilt inom FoU är den genomsnittliga utbildningsnivån på personalen mycket hög. De multinationella företagen kan sålunda förväntas vara särskilt kunskapsintensiva.⁷

... och därmed en hög utbildningsnivå

Koppling mellan strategiska funktioner och huvudkontoret

Till detta kommer en omständighet som är av särskild betydelse för länder som i likhet med Sverige är hemländer för många multinationella företag. Det har historiskt sett funnits en mycket stark tendens att lägga strategiska funktioner i anslutning till huvudkontoren, även om det nu finns tydliga tecken på att kopplingen mellan huvudkontoren och de centrala strategiska funktionerna är på väg att brytas upp.

De strategiska funktionerna har under senare år blivit allt viktiga

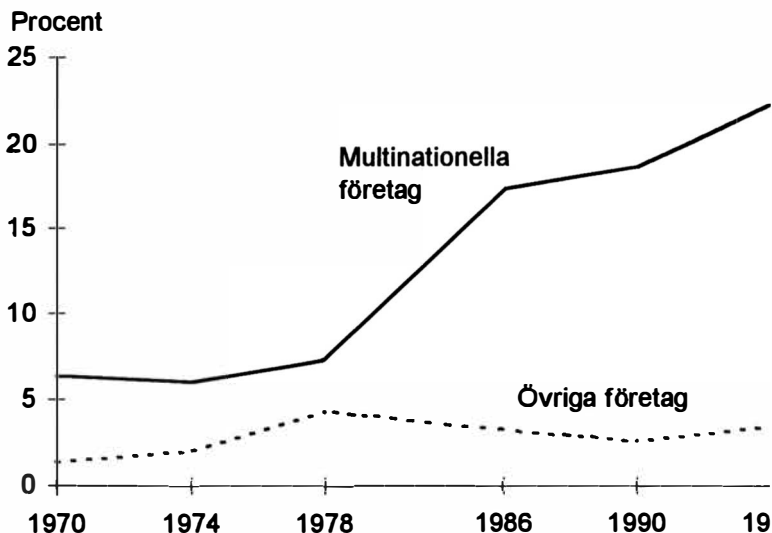
*Kunskapsintensiteten
blivit hög i den svenska
verksamheten*

FoU stigit kraftigt, ...

gare för företagens tillväxt. De stora svenska företagen har därför gjort mycket stora investeringar på dessa områden. Detta har medfört att kunskapsintensiteten i företagens svenska verksamhet under särskilt det senaste decenniet har blivit mycket hög. Utvecklingen illustreras av figur 2.3, som anger FoU-intensiteten i den svenska delen av de multinationella företagen i jämförelse med övriga svenska företag. Figuren påvisar det samlade resultatet av två förhållanden. För det första har FoU, generellt sett, blivit ett allt viktigare konkurrensmedel för de multinationella företagen. För det andra har företagen, samtidigt som de expanderat sin verksamhet utomlands totalt sett behållit en stor, om än minskande, del av den FoU-intensiva strategiska verksamheten i Sverige. Eftersom denna i huvudsak svenskbaserade del följer med och understödjer företagets totala tillväxt innebär detta att företagets verksamhet i Sverige tenderar att bli allt mera FoU-intensiv. Karaktären på de stora företagens verksamhet i Sverige har därmed ändrats markant under de senaste decennierna.

Figur 2.3

**FoU-kostnad som andel
av förädlingsvärde i multi-
nationella företag respektive
övriga företag inom
tillverkningsindustrin
1970–1994, procent.**



Källa: IUI:s databas.

För att anknyta till den diskussion om incitament som vi förde tidigare, så ställer den utveckling vi har skisserat här två faktorer i centrum: för det första kvaliteten på framför allt den högre utbildningen i Sverige och för det andra kvaliteten på de individuella incitamenten till utbildning och kompetensutveckling. Storföretagens förändrade roll bidrar till att skärpa kraven på båda dessa områden.

En slutsats av vår analys är att den höga FoU-intensiteten i Sverige inte nödvändigtvis är ett tecken på att förutsättningarna för sådan verksamhet är särskilt goda i Sverige. Den dåliga bredden på FoU-verksamheten måste ses som ett tecken på att förutsättningarna för FoU-verksamhet i Sverige generellt sett inte är särskilt gynnsamma. Den bild som framträder är i stället att Sveriges höga FoU-intensitet i hög grad är ett resultat av att Sverige av historiska skäl är hemland för ett antal stora multinationella företag. När företagen har expanderat utomlands har detta dragit med sig en expansion av FoU-verksamhet i Sverige. Mycket talar för att möjligheterna till en fortsatt expansion efter samma mönster ter sig tveksamma.

Storföretagens utlandsexpansion har inte i tillräcklig grad vägts upp av ökad entreprenörsaktivitet i Sverige. Småföretagens ökade ekonomiska betydelse har därför i huvudsak förblivit ett internationellt fenomen. Inte heller har inkommande direktinvesteringar fått någon stor betydelse i den svenska ekonomin.

Storföretagen har alltså under de senaste decennierna haft sin huvudsakliga expansion utomlands. Deras beroende av den svenska ekonomin och de ekonomiska förhållandena i Sverige har därmed minskat markant under denna period. Samtidigt har företagens betydelse för den svenska ekonomin snarast ökat.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att efter de senaste decenniernas stora ekonomiska omvälvningar har det i allt högre grad blivit de etablerade storföretagen som står för framtidsinriktningen i den svenska ekonomin. En liknande slutsats når OECD i sin senaste Sverigerapport (OECD, 1996, s. 158):

Totalt sett blir intrycket att FoU-utgifterna återspeglar den svenska ekonomins dualism, en dynamisk och framåtskridande multinationell sektor som står i kontrast till en relativt stagnerande småföretagssektor, och en statlig politik som inte har förändrat detta (vår översättning).

... men förutsättningarna för FoU i Sverige generellt inte gynnsamma

Storföretagen mindre beroende av Sverige, ...

... men Sverige mer beroende av storföretagen, ...

Denna utveckling har ägt rum samtidigt som de stora företagen blivit allt mera internationellt inriktade och allt mindre beroende av den svenska ekonomin. Det är också så att det internationella ägandet av dessa företag har ökat mycket snabbt under de senaste åren. Dynamiken och framtidsinriktningen i den svenska ekonomin är sålunda kopplad till en grupp företag vars anknytning till den svenska ekonomin blir allt lösare.

Företagens roll i en nationell tillväxtstrategi

Den ovanstående analysen understryker att de stora företagens tid som nationella oljekällor är över. Den omfattande internationaliseringen av deras verksamhet innebär att företagens investeringar bestäms med utgångspunkt i ett globalt perspektiv. Investeringarna bestäms i allt mindre utsträckning av historiska faktorer och i allt högre utsträckning av globala jämförelser av förväntad avkastning. Det är sannolikt så att det är inom ramen för de stora multinationella företagen som det går lättast och snabbast att göra denna typ av jämförelser. Medan den höga koncentrationen av stora företag i den svenska ekonomin tidigare kunde skapa en viss autonomi för den ekonomiska politiken, är det nu snarare så att de stora företagen genom sin världsomspännande verksamhet bidrar till att öka omvärldsberoendet. Det finns också en del studier som visar att känsligheten för skillnader i avkastningsmöjligheter mellan Sverige och omvärlden ökar genom de multinationella företagen (Hatzius, 1997 och Braunerhjelm, 1994).

...vilket har bidragit till ett ökat omvärldsberoende

En central uppgift för en tillväxtinriktad ekonomisk politik blir att driva en sådan ekonomisk politik att landet drar till sig det internationella investeringskapitalet. För Sveriges del blir det alltför ensidigt att med selektiva metoder försöka få just de svenska företagen att investera i Sverige. I många fall passar ytterligare investeringar i Sverige inte in i deras strategi. En svensk tillväxtstrategi måste därför i allt högre grad bygga på att också utländska företag investerar i Sverige. Det centrala är därför att skapa ett generellt gott investeringsklimat.

Viktigt dra till sig internationellt investeringskapital, ...

... vilket kräver ett generellt gott investeringsklimat

Medan Sverige är ett land bland andra när det gäller storföretagens investeringar generellt sett, så har uppenbarligen den starka kopplingen mellan huvudkontoren och vissa strategiska funk-

tioner historiskt sett givit Sverige en särställning på detta område. Denna verkar dock vara på väg att försvinna.

Huvudkontoren inte längre självklart ligga i Sverige

För det första kan huvudkontorens placering i Sverige inte betraktas som given för all framtid. Internationaliseringen innebär att också dessa blivit rörliga över gränserna. I Sverige har vi under de senare decennierna sett en rad exempel på förflyttningar av storföretagens huvudkontor. Ofta har flyttningen skett i samband med fusioner med andra företag. ABB, Pharmacia & Upjohn och Autoliv är exempel på detta. Flyttningen av IKEA till Danmark och Holland kan hänföras till det svenska skatteklimatet. Utflyttningen av de svenska rederierna har med skillnader i svenska och internationella regelverk att göra. Den senaste tidens fusionsvåg i Europa är ett tecken på att införandet av en gemensam europeisk valuta kommer att driva fram rader av internationella uppköp och företagsfusioner och därmed också förflyttningar av huvudkontoren över gränserna.

FoU inte längre självklart vid huvudkontoret

För det andra förefaller den starka kopplingen mellan huvudkontor och strategiska funktioner vara på väg att lösas upp. Ett tecken på detta är att de svenska företagen nu har en betydande internationell expansion av sin FoU-verksamhet. En orsak till att banden blivit mindre viktiga förefaller vara den starka förbättringen av kommunikationerna under senare år. Kontrollmöjligheterna är därmed i minskad utsträckning knutna till geografisk närhet.

Sverige borde kunna ha stor attraktionskraft

Fortfarande ger dock närvaron av de stora företagens huvudkontor i Sverige möjligheter som det finns all anledning att ta vara på. Sveriges storföretagsdominerade ekonomi borde innebära en större vana än vad andra länder har att skapa en lämplig miljö för denna typ av företag. Därför borde Sverige kunna ha en god attraktionskraft som hemvist för huvudkontor och strategiska funktioner för stora internationella företag. För närvarande är dessa typer av verksamheter på väg bort från Sverige, i stället för att vara på väg hit. För att vända denna utveckling krävs sannolikt en omläggning av politiken på flera viktiga punkter.

Hög utbildningskvalitet och god avkastning på utbildningsinvesteringar!

Det stora innehållet av humankapital i de strategiska funktionerna gör att en strategi för att attrahera denna verksamhet måste vara att skapa goda förutsättningar för humankapitalbildning och en attraktiv miljö för högutbildade människor. Hög kvalitet på utbildningen i Sverige och ett skattesystem som tillåter en god av-

*Grogrund för teknikbaserat
nyföretagande!*

*Företag som kan omvandla
kunskapen till goda affärs-
idéer och ökad produktivitet!*

*De stora företagen
alltför ensamma*

kastning på utbildningsinvesteringar är en nödvändig del i en sådan strategi. Den andra delen i strategin är att med utgångspunkt i den höga ansamlingen av högutbildade i de stora företagen skapa grogrund för teknikbaserat nyföretagande. Ett viktigt skäl till att FoU-insatserna har blivit så kraftigt koncentrerade till de stora företagen är att det har funnits mycket litet av teknikbaserat nyföretagande och avknoppning från de stora företagen. Att skapa grogrund för sådan aktivitet är nödvändigt om det på sikt skall kunna bli en större bredd i den forskningsinriktade industrin. Det kräver en politik som är mera gynnsam för nyföretagande och privat risktagande än dagens.

Vad som ofta glöms bort i all retorik kring betydelsen av högre utbildning är att, om utbildningen skall resultera i bättre konkurrenskraft och bättre reallöneutveckling, måste det finnas företag där kunskapen omvandlas till goda affärsidéer och/eller förbättrad produktivitet. I dag är de stora företagen alltför ensamma i den svenska ekonomin om att stå för kommersialiseringen av kvalificerad utbildning och kunskap.

Noter

- ¹ Se Heum m.fl. (1994), IMF (1997) och Jagrén (1993).
- ² Småföretagandets politiska dynamik berörs i kapitel 5.
- ³ En utförlig redogörelse för denna uppläggning av politiken ges i Henrekson (1996).
- ⁴ Ursprungligen från en artikel i Aftonbladet den 20 april 1972.
- ⁵ Ett tecken på bokens genomslag i svenskt tänkande är att Galbraith av Tage Erlander inbjöds till Harpsund, där han fick tillfälle att presentera sina idéer inför regeringen under ett tvådagarsseminarium.
- ⁶ Monopson är en marknad med en köpare och flera säljare till skillnad från monopol som är en marknad med en säljare och flera köpare.
- ⁷ För en närmare analys av detta förhållande, se Braunerhjelm och Ekholm (1997).

Referenser

- Braunerhjelm, Pontus (1994), *Regional Integration and the Location of Multinational Corporations*. Stockholm: IUI.
- Braunerhjelm, Pontus och Ekholm, Karolina (1997), "Foreign Direct Investment and Home Country Demand for Skilled and Unskilled Labour", mimeo, IUI, Stockholm.
- Carlsson, Bo och Braunerhjelm, Pontus (1994), *Teknologiska system och ekonomisk tillväxt*. Bilaga 10 till Långtidsutredningen 1994, SOU 1995:4. Stockholm: Fritzes.
- Edin, Per-Anders och Topel, Robert (1997), "Wage Policy and Restructuring: The Swedish Labor Market since 1960". Kapitel 4 i Freeman, Richard B. Topel, Ro-

- bert och Swedenborg Birgitta (red.), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Galbraith, John Kenneth (1968), *Den nya industristaten*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Hatzius, Jan (1997), "Domestic Jobs and Foreign Wages: Labour Demand in Swedish Multinationals", Discussion Paper nr 377, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Hedborg, Anna och Meidner, Rudolf (1984), *Folkhemsmodellen*. Stockholm: KF:s Förlag.
- Henrekson, Magnus (1996), *Företagandets villkor – Spelregler för sysselsättning och tillväxt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hernes, Gudmund (1991), "The Dilemma of Social Democracies: The Case of Norway and Sweden", *Acta Sociologica*, vol. 35, s. 239–260.
- Heum, Per, Ylä-Anttila, Pekka, Braunerhjelm, Pontus och Thomsen, Steen (1993), "Firm Dynamics in a Nordic Perspective: Large Corporations and Industrial Transformation", Working Paper nr 401, IUI, Stockholm.
- IMF (1997), *World Economic Outlook*, maj 1997. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Jacobsson, Staffan och Rickne, Annika (1997) "New Technology-Based Firms in Sweden. Economics of Innovation and New Technology", mimeo, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.
- Jagrén, Lars (1993), "De dominerande storföretagen". Kapitel 3 i Andersson, Thomas m.fl., *Den långa vägen – den ekonomiska politikens begränsningar och möjligheter att föra Sverige ur 1990-talets kris*. Stockholm: IUI.
- OECD (1996), *OECD Economic Surveys 1996–1997: Sweden*. Paris: OECD.
- Schumpeter, Joseph A. (1970), *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin University Books.
- SIND (1990), *Leverantörer till fordonsindustrin*. Statens industriverk och Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Söderström, Bo (1975), *Den svenska sköldpaddan*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Utterback, James M. och Reitberger, Göran (1982), "Technology and Industrial Innovation in Sweden: A Study of New Technology-Based Firms", Center for Policy Alternatives, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, och Styrelsen för teknisk utveckling (STU), Stockholm.
- Wigforss, Ernst (1952), *Socialism i vår tid*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Wigforss, Ernst (1956), *Efter välfärdsstaten*. Malmö: Framtiden.
- Williamson, Oliver E. (1968), "Wage Rates as a Barrier to Entry: The Pennington Case", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82.

3 De multinationella företagen – hävstång till mer kunskaps- intensiv industri?

*Svensk industri specialiserad
inom låg- och mellantekno-
logisk produktion, ...*

*... men borde kunna
expandera i kunskaps-
intensiv produktion, ...*

*... ty stor FoU-satsning och
många stora multinationella
företag, ...*

*... vars kunskaper borde
kunna spridas till övrig
industri*

Den svenska tillverkningsindustrins strukturella utveckling kommer att spela en central roll för den framtida inkomstutvecklingen och efterfrågan på arbetskraft. Det är den kunskapsintensiva produktionen som internationellt har haft den största efterfrågeökningen och det är också den sektorn som uppvisar en positiv sysselsättningsutveckling.¹ Svensk industri är dock, trots betydande framgångar för ett par svenska storföretag, specialiserad inom låg- och mellanteknologisk produktion.²

Samtidigt borde svensk industri ha goda möjligheter att expandera i mer kunskapsintensiv produktion. Inget annat lands industri satsar lika mycket på forskning och utveckling (FoU) som Sverige. Ett annat skäl som talar för en utveckling i den riktningen är den betydande andelen multinationella storföretag i svensk industri.³ Dessa karakteriseras av breda internationella kontaktytor och vana vid att arbeta på marknader präglade av hård internationell konkurrens. Därför har de också kontinuerligt tvingats att förbättra sina produkter, rationalisera tillverkningsledet och se över sina organisationer. Kort sagt, de multinationella företagen (MNF) har varit tvingade att uppgradera sitt kunskapskapital för att förstärka och bibehålla sina marknadspositioner.

Genom MNF:s länkar till de mindre och mer hemmamarknadsorienterade företagen borde förutsättningarna vara gynnsamma för att deras kunskaper sprids till den övriga svenska industrin. Det är dock långt ifrån självklart att det finns några "raka rör" från dessa storföretag, med en internationellt spridd produktion, till den övriga hemmamarknadsindustrin. En sådan kunskapsöverföring kräver dels att den förda politiken stimulerar företagande och

entreprenörskap, dels att hemmamarknadsföretagen har kapacitet att tillgodogöra sig ny teknik och nya former för industriell produktion. Dessa två grundläggande förutsättningar måste vara uppfyllda för att en industriell förnyelse i riktning mot mer högteknologisk, kunskapsintensiv tillverkning skall komma igång.

Syftet med detta kapitel är att belysa orsakerna bakom den begränsade förskjutning mot mer högteknologisk produktion som präglar svensk industri, trots betydande framgångar för flera svenska storföretag verksamma inom just den sektorn. Varför leder inte den dynamik och förmåga till förnyelse som präglar MNF till en motsvarande utveckling inom övrig svensk industri? Särskild uppmärksamhet ägnas dels storföretagens FoU-satsningar och mekanismerna för kunskapsspridning i den svenska industrin, dels internationaliseringens inverkan på inhemsk industristruktur. En ökad internationalisering innebär visserligen att svenska företag förlägger mer produktion utanför Sverige, men bör samtidigt leda till ett ökat inflöde av nya impulser och ny kunskap, vilket därmed också förbättrar förutsättningarna för en expansion av den högteknologiska sektorn.

Man kan fråga sig om det är relevant att studera industrisektorn när det trots allt är tjänstesektorn som uppvisat den kraftigaste tillväxten i praktiskt taget samtliga industriländer. Industriproduktion intar dock fortfarande en viktig – i vissa avseenden dominerande – position i OECD-länderna, framför allt när det gäller export och FoU. Den sistnämnda faktorn är av särskilt intresse mot bakgrund av den roll som FoU och kunskapsintensiv produktion spelar när det gäller såväl tillväxt- som sysselsättningseffekter. Men delvis är också industrisektorns minskning en illusion. Samarbetet mellan industri- och tjänstesektorerna har ökat betydligt och präglas många gånger av ett ömsesidigt beroende. Dessutom har industriföretagen avknoppat eller bolagiserat stora delar av sin interna tjänsteproduktion, vilket innebär att den verksamheten nu registreras i tjänstesektorn (Eliasson, 1990).

Vi inleder med att visa strukturutvecklingen i svensk industri under de senaste decennierna. Mot den bakgrunden analyseras därefter omfattningen och inriktningen på forskning och utveckling i svensk industri, storföretagens internationalisering samt förutsättningarna för att nya kunskaper skall spridas till en stor krets användare i svensk ekonomi. Kapitlet avslutas med en diskussion

*Varför en så begränsad
förskjutning mot mer hög-
teknologisk produktion?*

*Industrin dominerar fort-
farande export och FoU*

*Industrins minskning –
en illusion*

kring de ekonomisk-politiska slutsatser som analysen ger upphov till.

Den svenska industristrukturens förändring mellan 1970 och 1994

Fördelas svensk industrisysselsättning och industriproduktion enligt OECD:s klassificering erhålls en översiktlig bild av den svenska industristrukturen. Inom OECD använder man sig huvudsakligen av följande tre kategorier: hög-, mellan- och lågteknologisk produktion.⁴ Av tabell 3.1 framgår att den högteknologiska tillverkningen sysselsatte drygt 15 procent av arbetskraften i tillverkningsindustrin 1994, en uppgång med ungefär 3 procentenheter jämfört med 1970 (OECD, 1996a och 1996b). Bakom denna andelsökning döljer sig dock stora förändringar under den studerade perioden. När det gäller antalet sysselsatta var nivån 1994 densamma som i slutet av 1970-talet och dessutom ca 10 procent lägre än i slutet av 1980-talet (SCB, 1997).

Något högre andel sysselsatta i högteknologisk produktion, ...

Tabell 3.1
Sysselsättningen i Sverige och OECD fördelad på hög-, mellan- och lågteknologisk produktion i tillverkningsindustrin samt i svenska MNF 1970 och 1994, procent.

	Högteknologisk		Mellanteknologisk		Lågteknologisk	
	1970	1994	1970	1994	1970	1994
Andel sysselsatta i Sverige	12	15	26	33	65	52
Andel sysselsatta i OECD	16	19	27	29	58	52
Andel sysselsatta i svenska MNF	30	40	40	30	30	30

Anm: För OECD avser det senare året 1991.

Källa: OECD (1996a och b) och IUI:s databaser.

... men fortfarande lägre än OECD-genomsnittet

Trots andelsökning i högteknologisk produktion sedan början av 1970-talet, intog Sverige en mellanposition bland OECD-länderna såväl 1970 som 1994. Andelen var ca 3 procentenheter lägre än genomsnittet för OECD – exakt samma förhållande som 1970 – och väsentligt lägre än i t.ex. USA, Japan, Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

Beträffande sysselsättningsandelen inom mellanteknologisk produktion har tillväxten varit förhållandevis kraftig under de se-

naste decennierna. Detta har lett till att den svenska sysselsättningsandelen (33 procent) 1994 var något högre än genomsnittet för OECD-länderna (29 procent). Slutligen var sysselsättningsandelen inom lågteknologisk tillverkning 1994 i nivå med genomsnittet inom OECD.

I tabell 3.1 har vi också fördelat MNF:s anställda (inklusive deras utlandsanställda) på motsvarande kategorier. Omkring 40 procent av sysselsättningen återfinns 1994 inom den högteknologiska tillverkningen medan resterande storföretagsanställda fördelar sig jämnt på mellan- och lågteknologisk tillverkning. Dessa siffror ger en god bild av de stora strukturella skillnader som föreligger mellan MNF och övriga svenska industriföretag. Särskilt tydlig är skillnaden när det gäller högteknologisk tillverkning, där sysselsättningsandelen är ca tre gånger större i MNF-gruppen.

Utvecklingen i svensk industri präglas således under perioden 1974–1994 av en viss förskjutning mot mer teknologiskt avancerad produktion, där spjutspetsen utgörs av telekommunikations- och läkemedelsindustrierna. Trots detta karakteriseras svensk industriproduktion, jämfört med OECD-länderna, av en större andel mellan- och lågteknologisk produktion och en mindre andel högteknologiska produkter.

*MNF har betydligt mera
högteknologisk produktion*

Trots spjutspetsar ...

*... är mer än hälften av
industrisysselsättningen i
lågteknologisk produktion*

Sverige världsledande på FoU-satsningar

Högteknologisk produktion baseras i första hand på företagens förmåga att kontinuerligt utveckla nya produkter och förbättra de som redan existerar, vilket avspeglas i större FoU-satsningar. Det vanligaste måttet på kunskapsintensitet i tillverkningen är FoU-kostnader i förhållande till omsättning eller förädlingsvärde (FoU-intensitet). Länder med en hög FoU-intensitet kan därför förväntas vara specialiserade på högteknologisk produktion.

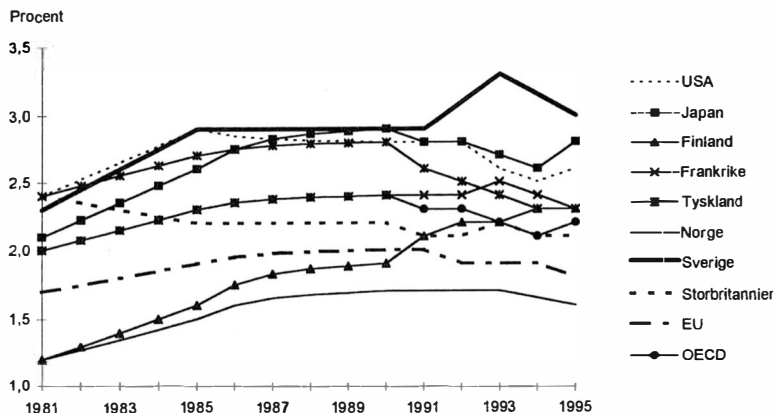
Som andel av BNP uppgick de totala svenska FoU-satsningarna till ca 3 procent 1995, nästan 1 procentenhet högre än OECD-genomsnittet, vilket inte överträffas av något annat land. Detta gäller oavsett om man studerar hela ekonomin eller enbart industri-sektorn. Tillsammans med USA och Japan intar Sverige en särställning bland OECD-länderna när det gäller nivån på FoU-satsningarna (figur 3.1).⁵ Svensk industri uppvisar likaså en impo-

*Sverige störst på FoU
bland OECD-länderna*

Sverige även mycket stor bredd i FoU

rande bredd när det gäller branscher med hög FoU-intensitet. I hela åtta av totalt tjugotvå branscher var den svenska FoU-intensiteten högst bland OECD-länderna år 1994.⁶ Mot bakgrund av de massiva svenska FoU-satsningarna framstår den utveckling av svensk industristruktur som diskuterades ovan som något paradoxal. Detta gäller särskilt i jämförelse med USA och Japan, som i relativa termer satsat ungefär lika mycket på FoU som Sverige, men har en betydligt större andel högteknologisk produktion.⁷

Figur 3.1
FoU-utgifternas andel av BNP 1981–1995, procent.



Källa: OECD (1997).

Fördelat på samma kategorier som tidigare (hög-, mellan- och lågteknologisk produktion) visas i tabell 3.2 den svenska industrins FoU-intensitet, dess förändring över tiden och hur dessa forskningssatsningar förhåller sig till genomsnittet i OECD. Sverige uppvisar den klart högsta FoU-intensiteten i högteknologisk produktion, parallellt med en påtaglig ökning under perioden 1973–1993. Under perioden mer än fördubblades intensiteten och 1993 var den nästan dubbelt så hög som genomsnittet för OECD-länderna. Närmast följde USA, dock var FoU-intensiteten där 5 procentenheter lägre. Den mellanteknologiska produktionen uppvisar ett snarlikt mönster, medan FoU-intensiteten inom lågteknologisk produktion bättre sammanfaller med övriga OECD-länder.

Kraftigt ökad FoU-intensitet i högteknologisk produktion

...

Tabell 3.2
Genomsnittlig FoU-intensitet i hög-, mellan- och lågteknologisk industri i Sverige och OECD 1973 och 1993, procent.

	Högteknologisk		Mellanteknologisk		Lågteknologisk	
	1973	1993	1973	1993	1973	1993
Sverige	5,7	13,8	1,8	4,4	0,5	0,6
OECD	7,0	7,8	1,6	2,4	0,3	0,5

Källa: OECD (1996b).

... borde leda till ökad tillverkning och export av FoU-intensiva och högteknologiska produkter, ...

... men Sverige når här inte OECD-genomsnittet

FoU-satsningarna inom svensk industri uppvisar följaktligen såväl spets som bredd. Enligt teorin om länders komparativa fördelar kan en sådan relativt riklig tillgång på FoU-kapital förväntas resultera i ökad tillverkning och export av FoU-intensiva, högteknologiska produkter. I förhållande till OECD-länderna kan dock inget sådant mönster skönjas i den svenska utrikeshandeln, även om exporten av högteknologiska varor ökat något (tabell 3.3). Men fortfarande når inte andelen högteknologisk export upp till genomsnittet för OECD-länderna. Som visas i tabell 3.3 består den svenska exporten till knappt 80 procent av mellan- och lågteknologiska varor, där MNF dominerar vad gäller export av högteknologiska varor.

Tabell 3.3
Svensk exportspecialisering i förhållande till OECD 1970 och 1994, index OECD=100, samt den svenska exportens sektorvisa fördelning och MNF:s andel av svensk export 1994, procent.

	Högteknologisk		Mellanteknologisk		Lågteknologisk	
	1970	1994	1970	1994	1970	1994
Exportspecialisering i förhållande till OECD, index OECD=100	74	85	84	88	129	127
Den svenska exportens fördelning, procent		22		43		35
Svenska MNF:s andel av svensk export i respektive sektor, procent		65		43		35

Källa: OECD (1996a och b).

Exportparadoxen ...

Sammantaget är svensk export i en internationell jämförelse närmast att hänföra till segmenten mellan- och lågteknologiska produkter. Att de massiva FoU-satsningarna inom svenska industri inte ytterligare lyft exporten av högteknologiska produkter brukar benämnas exportparadoxen (Edquist och McKelvey, 1998).

Svensk FoU-koncentration och spridnings-effekter

Till viss del kan exportparadoxen förklaras med strukturella skillnader mellan länder.⁸ Likaså kan en hög FoU-intensitet på aggregerad nivå avspegla en specialisering i en volymmässigt stor mellanteknologisk produktion, som t.ex. bilindustri i Sverige. Dessa faktorer förklarar emellertid endast delvis den svenska exportparadoxen. Som visades ovan har Sverige den överlägset högsta FoU-intensiteten bland OECD-länderna inom såväl hög- som mellanteknologisk produktion. Ändå intar export av teknologiskt avancerade produkter en mellanposition i förhållande till andra OECD-länder.

*... kan förklaras av att
FoU-satsningarna främst
används i andra länder ...*

Den förklaring som ligger närmast till hands är att de svenska multinationella företagens FoU-satsningar framför allt utnyttjas i andra länder och att spridningen också sker i värdländerna. Å andra sidan kan man förvänta sig att spridningseffekterna skulle vara särskilt stora i nära anslutning till själva FoU-produktionen, som huvudsakligen bedrivs i Sverige. Detta innebär att de omfattande svenska FoU-satsningarna borde resultera i kunskapsflöden till andra svenska företag och därmed också i en förskjutning mot mer högteknologisk produktion.⁹ Att döma av tillgänglig statistik finns det emellertid inget som tyder på att en sådan process kommit igång. Innan vi går närmare in på internationaliseringens effekter på kunskapsspridning, skall vi först behandla koncentrationen i FoU-produktionen och inhemska hinder för kunskapsspridning.

*... och att det finns hinder
för inhemska kunskaps-
spridning*

Företagen är naturligtvis måna om att själva kunna exploatera de förbättringar eller innovationer som deras FoU leder fram till. Att hindra en omedelbar spridning av FoU-resultaten är i själva verket en nödvändig förutsättning för att möjliggöra fortsatta satsningar på FoU. Samtidigt kan inte företagen helt förhindra att forskningen sprids vidare till andra företag. Spridningen kan antingen ske genom s.k. *spill-overs*, vilka har sin grund i att personer byter arbete, träffas på konferenser eller kommunicerar på annat sätt, eller så köper företagen insats- och kapitalvaror med ett stort FoU-innehåll.

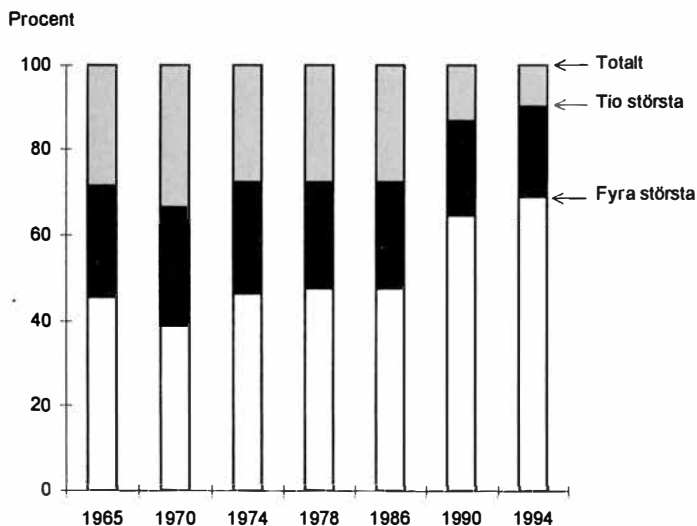
*75–80 procent av industriell
FoU utförs av MNF*

Graden av koncentration i FoU-produktionen är betydande i svensk industri, vilket i sig hämmar spridningen. Omkring 75–80 procent av total industriell FoU i Sverige utfördes 1994 av MNF.

De fyra största svarar för hela 70 procent

För vi ner analysen till företagsnivå visar det sig att en mycket liten grupp företag står för den absoluta merparten av FoU-satsningarna. I figur 3.2 illustreras hur koncentrationen har utvecklats under de senaste decennierna. De fyra största FoU-producenternas andel har ökat sedan början av 1970-talet och uppgick 1994 till ca 70 procent.¹⁰ Utökar vi gruppen till de tio största FoU-producenterna ingår nästan hela den svenska FoU-produktionen i storföretagsgruppen.

Figur 3.2
MNF:s FoU-kostnader fördelade på de fyra respektive tio största FoU-producenterna 1965–1994, procent.



Källa: IUI:s databaser.

En sådan koncentration av FoU-verksamheten till några få, mycket FoU-intensiva MNF, innebär också att marknaden för högutbildad arbetskraft relativt snabbt riskerar att dräneras. Utbildningssystemet får därför en nyckelroll när det gäller de inhemska företagens tillgång till högutbildad arbetskraft.

Hinder för kunskapsspridning

Kunskapsflöden, internationella såväl som nationella, är avgörande för dynamiken och tillväxten i den högteknologiska sektorn. Omfattningen av dessa flöden beror i sin tur på en rad faktorer,

t.ex. koncentration i FoU-tillverkning och internationaliseringsgrad som nämndes ovan, men också konkurrenstryck, förmåga hos olika aktörer att tillgodogöra sig nya rön och ny teknik (mottagarkompetens) samt hur väl arbetsmarknaden fungerar. Vi skall här behandla de två sistnämnda faktorernas betydelse för kunskapsspridningen.

Stelheter på arbetsmarknaden förhindrar kunskapsspridning ...

När det gäller spridningseffekter och kunskapsflöden som kan relateras till byte av arbete, konferensverksamhet och liknande, innebär den starka koncentrationen av FoU att sådana effekter begränsas till ett fåtal företag. Detta förstärks av de stelheter som finns på den svenska arbetsmarknaden, särskilt de regler som påverkar arbetskraftens rörlighet mellan företag. Att byta arbetsplats innebär ett betydande risktagande eftersom anställningsskyddet då minskar, dvs. individen halkar ner i turordningen när "sist in-först ut"-principen tillämpas. För att kompenseras för den risken krävs sannolikt en nivå på inkomstförstärkningen som faller utanför dagens sammanpressade lönestruktur.

... liksom bristande mottagarkompetens ...

Den omorganisation som under senare år präglats stora delar av industriell produktion, där även FoU varit föremål för "outsourcing" och nätverksbyggande, borde emellertid på sikt kunna öka spridningseffekterna. Tidigare studier har visat på en betydande interaktion mellan stora och små företag i svensk industri. I många fall är MNF den dominerande mottagaren av underleverantörernas och småföretagens produktion (upp till 80 procent av leveranserna, se Carlsson och Braunerhjelm, 1994). Positiva spridningseffekter förutsätter dock att dessa företag har den mottagarkompetens som krävs för att delta i FoU-samarbeten. Om man accepterar FoU-intensitet som en indikation på mottagarkompetens, förefaller hemmamarknadsföretagens utveckling ha gått i otakt med MNF:s starka tillväxt i FoU-produktion (se figur 2.3 i föregående kapitel). Storföretagen, med sina omfattande internationella kontaktytor, kan lika gärna välja att samarbeta med företag utanför Sverige och då sker spridningen främst i andra länder.

... och att kapital- och insatsvarubunden FoU i huvudsak går på export

Också när det gäller FoU som är inkapslad i kapital- och insatsvaror har spridningseffekterna från MNF sannolikt varit begränsade. Ett skäl till detta är att merparten av MNF:s leveranser gått till avnämare utanför Sveriges gränser. Den genomsnittliga exportandelen för de tjugo största företagen är ca 70 procent och till två tredjedelar utgörs exporten av leveranser till egna dotterbolag.

Växer den kunskapsintensiva produktionen utomlands eller hemma?

Trenden mot en ökad internationalisering av industriproduktionen har accentuerats under i första hand det senaste decenniet. Utvecklingen har dels inneburit att företagens utlandsproduktion ökat, dels att allt fler hemmamarknadsföretag exponeras för internationell konkurrens genom ökad handel och lokal etablering av utlandsföretag. I takt med att allt fler länder och företag involveras i denna process, påverkas också specialiseringen mellan länder. Företagens olika tillverkningsmoment förläggs till länder och regioner med de bästa marknads- och produktionsförutsättningarna.¹¹ Detta gäller också i allt högre grad FoU-verksamheten.

Det innebär att om förutsättningarna för industriell produktion bedöms som fördelaktigare i andra länder, leder den internationella konkurrensen till att företagen förlägger investeringarna till utlandet. För att belysa de strukturella aspekterna av internationaliseringen, kommer vi först att behandla den svenska teknologiexporten i ett internationellt perspektiv och därefter övergå till att analysera omfattningen av de svenska företagens tillverkning och FoU i utlandet, fördelad på hög-, mellan- och lågteknologiska sektorer.

Svensk teknologiexport

En tänkbar förklaring till exportparadoxen är att företagen exporterar en stor del av sin teknologi för att utvecklas och kommersialiseras i andra länder. En jämförelse av den teknologiska handelsbalansen mellan länder, baserat på betalningsströmmar relaterade till licenser och direkta köp av FoU, ger en antydning om den inhemska exploateringen av ny teknik. För det senast redovisade året (1994) finns inget annat land som redovisar ett liknande överskott i handeln med teknologi som Sverige. Exporten var ca nio gånger större än importen (tabell 3.4).¹² Dessa siffror, som visserligen bara fångar en del av det totala teknologiflödet, visar att Sverige i en internationell jämförelse exporterar en ansenlig del av den inhemskt utvecklade teknologin.

Specialiseringen mellan länder ökar

Om bättre förutsättningar i utlandet, investera där!

Sverige överlägset störst nettoexportör av teknologi

Tabell 3.4

Relationen mellan export och import av teknologi i näringslivet i ett antal länder 1994.

Land	Export/import
USA	3,96
Kanada	1,23
Japan	1,25
Australien	0,52
Nya Zeeland	1,33
Österrike	0,29
Belgien	0,94
Finland	0,14
Frankrike	0,72
Tyskland	0,77
Italien	0,58
Nederländerna	1,01
Spanien	0,10
<i>Sverige</i>	<i>8,89</i>
England	1,17
Norge	0,67
Europa	0,80

Källa: OECD (1997).

Importerad FoU ger betydande produktivitetseffekter

Flera studier (OECD, 1996a och 1997) har analyserat effekten av importerad FoU på produktiviteten. Slutsatsen är att produktivitetseffekterna är betydande, särskilt för mindre länder. Sätts den svenska importen av teknologi i relation till den egna FoU-produktionen uppvisar Sverige den överlägset minsta kvoten, följt av de två stora länderna USA och Japan (OECD, 1997). I ett land som Nederländerna, med en storlek och företagsstruktur som bättre motsvarar Sveriges, är relationen mellan importerad och egen FoU ca 200 gånger större.

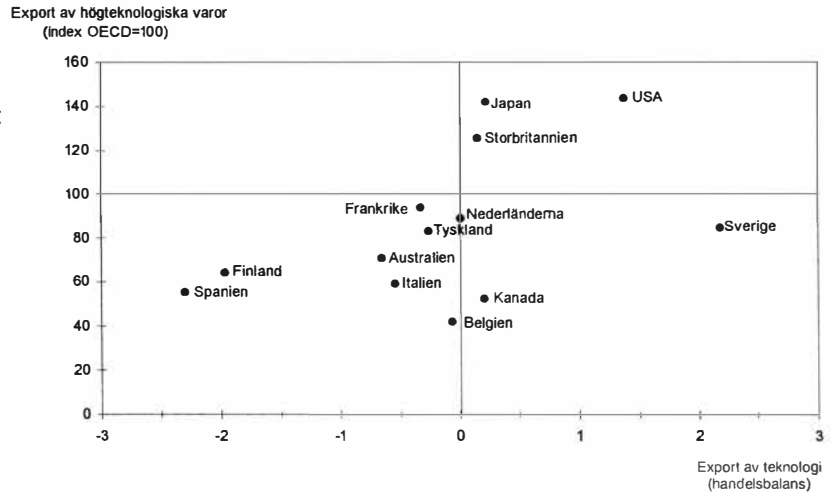
Men högteknologisk export då?

En stor teknologiexport behöver dock inte ha en negativ effekt på exporten av högteknologiska varor. Det kan helt enkelt vara ett tecken på hur framgångsrikt ett land är i att utveckla ny teknik, varav en del exporteras direkt medan andra delar exploateras av inhemska företag. Av figur 3.3 framgår också att sambandet mellan export av teknologi och export av högteknologiska varor är positivt. Sverige intar dock något av en särställning med en jämförelsevis låg varuexport och en mycket hög export av teknologi. Till viss del förklaras detta sannolikt av de svenska storföretagens omfattande utlandsproduktion, men statistiken kan också tolkas i termer av svårigheter för teknikbaserat nyföretagande i Sverige. I

Sverige ändå under OECD-genomsnittet

stället väljer företagen eller innovatören att exploatera och kommersialisera den teknik som utvecklats i Sverige i andra länder. Vi går inte här närmare in på företagandets villkor (se kapitel 5 och 6), utan skall i stället koncentrera oss på strukturen i de svenska företagens internationalisering.

Figur 3.3
Sambandet mellan export av högteknologiska varor och export av teknologi 1994.



Ann: Export av teknologi är definierad som teknologisk handelsbalans (i logarimerad form). Värde 0 innebär att exporten av teknologi är lika stor som importen, positiva värden att exporten överstiger importen och negativa värden att importen är större än exporten.

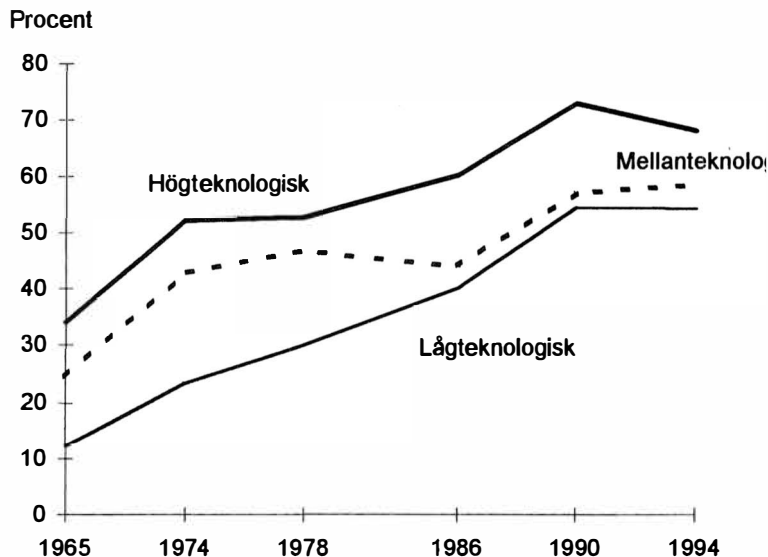
Källa: OECD (1997 och 1996b).

Högteknologiska MNF har 70 procent av sysselsättningen i utlandet

Internationaliseringen av svenska företags produktion och FoU
Inom samtliga tre sektorer har internationaliseringen varit stark under de senaste decennierna, ledd av den högteknologiska sektorn.¹³ Omkring 70 procent av sysselsättningen hos högteknologiska MNF återfanns år 1994 i utlandsenheterna, medan övriga sektors utlandssysselsättning uppgick till 50–55 procent (figur 3.4).

Figur 3.4

Andel utlandsanställda hos MNF, fördelade på hög-, mellan- och lågteknologiska sektorer 1965–1994, procent.



Källa: IUI:s databaser.

Studeras utvecklingen i den högteknologiska sektorn närmare kan det konstateras att den inhemska sysselsättningen har fallit under perioden 1974–1995, samtidigt som MNF:s sysselsättning i de Sverige-baserade enheterna har ökat (tabell 3.5). Det är alltså bland de inhemska högteknologiska företagen, ofta små eller medelstora företag men där förhoppningsvis några av framtidens storföretag återfinns, som utvecklingen varit vikande. När det gäller storföretagen är det dock framför allt i utlandsenheterna som den största tillväxten har skett, antalet anställda ökade med ca 70 000.

Vikande utveckling för inhemska högteknologiska företag

Tabell 3.5

Sysselsättning i den högteknologiska sektorn i svensk industri och i MNF:s hemmamarknads- och utlandsenheter 1974 och 1995, tusental.

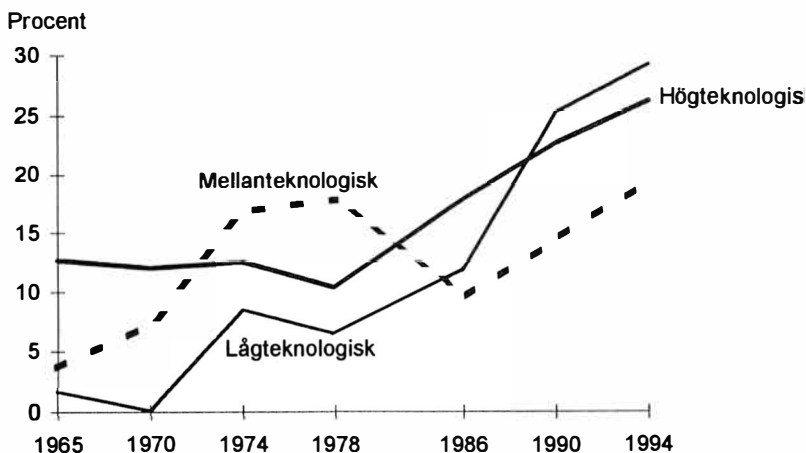
	1974	1995
Hela industrin	121	118
varav svenska MNF:s hemmamarknadsenheter	61	79 (1994)
Svenska MNF:s utlandsenheter	96	168 (1994)

Källa: SCB (1997) och IUI:s databaser.

*Kraftig internationalisering
av FoU, ...*

Ett motsvarande mönster framträder för FoU-verksamheter. Även här har en markant internationalisering skett för samtliga sektorer (figur 3.5). Den starkaste internationaliseringen har den lågteknologiska tillverkningen genomgått. Den uppvisade år 1994 en utlandsandel som till och med var något större än för högteknologisektorn. Emellertid är nivån på den lågteknologiska sektorns FoU-investeringar utomlands helt marginell och utgör endast 8 procent av total utlandsbaserad FoU.

Figur 3.5
**Andel utlandsbaserad
FoU hos MNF, fördelade
på hög-, mellan- och låg-
teknologiska sektorer
1965–1994, procent.**



Källa: IUI:s databaser.

*... men FoU är fortfarande
koncentrerad till Sverige*

När det gäller den dominerande FoU-producenten, dvs. högteknologisektorn, satsades 1994 knappt 25 miljarder kronor på FoU, varav ca 6,5 miljarder i företagens utlandsenheter. Tillväxten i utlandsbaserad FoU har varit betydligt högre än i de svenska enheterna, men fortfarande är FoU-produktionen koncentrerad till Sverige. Totalt svarade den högteknologiska sektorn för ca 72 procent av den FoU som bedrevs utomlands 1994 (tabell 3.6), en fördubbling jämfört med 1974.

Tabell 3.6

FoU-kostnader för svenska MNF inom högteknologisektorn i Sverige och i utlandet, miljoner kronor, och den högteknologiska sektorns procentuella andel av svensk industris totala FoU i utlandet 1974 och 1994.

	1974	1994
FoU-kostnader för svenska MNF i den högteknologiska sektorn, miljoner kronor	678	24 800
varav i utlandet, miljoner kronor	104	6 500
Andel av total FoU i utlandet, procent	36	72

Källa: IUI:s databaser.

Frågan är vilka faktorer som döljer sig bakom företagens beslut att förlägga allt mer av sin FoU och tillverkning utomlands. Till viss del följer FoU-enheter med vid förvärv av företag i utlandet, men utvecklingen speglar också den brist på kompetent arbetskraft som företagen själva fört fram i olika sammanhang som skäl för utlandsetablering, vilket också debatten om skattevillkor för utländska forskare i Sverige vittnar om.

Har utlandsinvesteringarna dragit med sig hemmamarknadsinvesteringarna?

En återkommande och kontroversiell fråga är vilka återverkningar som de svenska företagens utlandsinvesteringar har på svensk ekonomi. På företagsnivå har utlandsetableringarna varit en förutsättning för de svenska företagens tillväxt, särskilt inom den högteknologiska industrin. Hade inte möjligheten att expandera utomlands funnits, hade inte heller den skala i produktionen som är nödvändig för fortsatta satsningar på FoU och andra konkurrensförstärkande åtgärder uppnåtts. Sätillvida är hemlandseffekterna av företagens utlandssatsningar otvetydigt positiva. Utifrån detta kan man dock inte dra slutsatsen att ökade utlandsinvesteringar automatiskt också leder till ökade investeringar och en utbyggd produktionskapacitet i Sverige på branschnivå. Här spelar andra faktorer in som t.ex. faktortillgångar, etableringshinder för inhemska och utländska företag samt produktionsförutsättningar i Sverige i en internationell jämförelse.

Tidigare studier av det inbördes förhållandet mellan utländska och inhemska investeringar har i regel analyserat sambandet inom företagen. I de flesta fall har ett negativt samband kunnat konstateras. Analyser på företagsnivå gör det emellertid svårt att dra någ-

Utlandsinvesteringarnas effekter på svensk ekonomi

Skalfördelar har möjliggjort FoU-satsningar

Dock inte nödvändigtvis fler investeringar i Sverige

Studier pekar på negativt samband mellan utländska och inhemska investeringar på företagsnivå, ...

ra generella slutsatser om utlandsinvesteringarnas konsekvenser för industrins totala investeringar. Omfattande och ökande utlandsinvesteringar kan uppfattas som en signal på ett undermåligt investeringsklimat och därför också avskräcka andra företag – inhemska såväl som utländska – från att investera. Likaså kan utlandsinvesteringar bero på bristsituationer på olika slag av arbetskraft eller kompetens. Men det kan också skapa utrymme för andra företag att öka investeringarna, framför allt genom att bidra till ökad efterfrågan på svensk tillverkade insatsvaror och komponenter.

Ett undantag från de företagsbaserade studierna är Feldsteins (1996) analys av utlandsinvesteringarnas effekt på de totala industriinvesteringarna i USA. Även på aggregrerad nivå konstaterar Feldstein att en negativ relation föreligger mellan inhemska och utländska investeringar, samt att ökade utlandsinvesteringar leder till en minskning av den inhemska kapitalstocken.¹⁴ Eftersom vi är särskilt intresserade av sektorspecifika effekter kommer vi att titta närmare på samvariationen mellan inhemska och utländska investeringar för dels den kunskapsintensiva, högteknologiska produktionen, dels för lågteknologisk produktion under perioden 1982–1995.

I en studie av Braunerhjelm och Oxelheim (1997) analyseras sambandet mellan inhemska och utländska investeringar för dels samtliga länder som svenska företag förlagt investeringar till, dels endast de mer närbelägna EU-länderna. I det första fallet är sambandet positivt för båda sektorerna. I det andra fallet, som således endast avser EU-regionen, är däremot sambandet mellan investeringar i utlandet och inhemska investeringar i den högteknologiska tillverkningen negativt.¹⁵ Endast i det senare fallet var sambandet statistiskt signifikant. Detta var särskilt starkt under perioden 1982–1991. Att det finns en geografisk dimension som påverkar investeringsmönstret är vad man kan förvänta sig. Närallgande regioner har bl.a. lättare att förse den inhemska marknaden med export från utlandsenheterna.

En expansion i utlandet av existerande högteknologiska företag förefaller således inte motsvaras av en expansion på hemmamarknaden i högteknologisk tillverkning. Studeras de bakomliggande orsakerna närmare förklaras detta förhållande varken av skillnader i produktionskostnader eller av höga kapacitetsutnytt-

*... men också på
industrinivå*

*Särskilt starkt negativt
samband för 1982–1991*

*Osäkerhet om Sverige
och EU*

*Regioner med tillgång på
kompetens och "spill-overs"
-möjligheter lockar*

*Generellt bättre produktions-
förutsättningar i utlandet*

*Mycket smal bas bakom
ökningen i högteknologisk
produktion*

Kostnadsfördelar

jandetal. Nära till hands ligger Sveriges osäkra hållning under 1980-talet i frågan kring relationen till det framtida EU, vilket påverkade företagens bedömning om det framtida investeringsklimatet i Sverige och ledde till en investeringsvåg inom EU. Men det har också visats att högteknologisk industri förlade sin verksamhet till regioner med en omfattande liknande produktion, dvs. att tillgång på kompetens och möjligheten att kunna ta del av "spill-overs" från andra företag var viktiga faktorer i företagens investeringsbeslut (Braunerhjelm och Svensson, 1996).¹⁶

Resultaten innebär att investeringarna i den inhemska högteknologiska industrin erhållit begränsad eller obefintlig draghjälp av utlandsinvesteringarna. De låga nivåerna på ingående investeringar av utländska företag i Sverige under större del av den studerade perioden ovan, liksom det låga nyföretagandet inom tillverkningsindustrin, tyder på att produktionsförutsättningar generellt bedömts som förmånligare i andra länder.

Förutsättningar för en industriledd sysselsättningsexpansion

Trots att Sverige sedan flera decennier har haft en internationellt ledande position när det gäller FoU-investeringarnas andel av BNP, är svensk industri fortfarande förankrad i mellan- och lågteknologisk produktion. Den begränsade ökning som skett i högteknologisk produktion är i realiteten kopplad till ett par företag och vilar därför på en smal bas. Dessa företags investerings- och lokaliseringsstrategier kan relativt snabbt förändra händelseförloppet för den högteknologiska industrin. I takt med att marknader avregleras och transportkostnader faller, exponeras företagen i högre grad än tidigare för skillnader i produktionskostnader, vilket påverkar lokaliseringen av de svenska företagens produktion (Braunerhjelm, 1994 och Hatzius, 1997). Det som i dag utlokaliseras till Skottland kan nästa gång exempelvis förläggas till något land i Östeuropa.

Det är emellertid inte bara jakten på kostnadsfördelar som driver företagens utlandslokalisering. Andra bevekelsegrunder för utlandslokalisering är tillgång på internationellt konkurrenskraftig kompetens, samt att kunna bibehålla eller öka sina marknads-

*Lönestruktur som
reflekterar utbildning
och kompetens*

*Teknikbaserat
nyföretagande*

Utbildningssatsningar

*Större inflöde av utländska
företags investeringar*

*Ökad import av teknik eller
teknikintensiva varor, ...*

*... men hur är det med
mottagarkompetensen?*

andelar. Det har under många år visat sig att det trots Sveriges begränsade högteknologiska produktion uppstår "flaskhalsar" när det gäller kvalificerad personal i ett relativt tidigt skede av en konjunkturuppgång. Detta beror delvis på att storföretagens efterfrågan tenderar att snabbt dränera marknaden på vissa utbildningskategorier. En lönestruktur som bättre reflekterar individers utbildningsinvesteringar och kompetens är en förutsättning för att öka utbudet på kvalificerad arbetskraft. Detta är i sin tur avgörande för en förbättrad kunskapsspridning och en expansion av den högteknologiska sektorn. Det är dessutom viktigt för att få igång det teknikbaserade nyföretagandet.

Kompetenshöjande satsningar är följaktligen nödvändiga för att få igång en expansion av den högteknologiska sektorn. Det tar dock lång tid innan sådana åtgärder får genomslag på tillväxt och sysselsättning i industrin. Även andra länder strävar efter att uppgadera kompetensen och det är i relation till den internationella utvecklingen som resultatet av dessa satsningar så småningom kommer att kunna avläsas. Misslyckas stat och kommun med att organisera utbildningssystemen så att kompetensförsörjningen klaras, kommer de höginternationaliserade storföretagen att förlägga sina investeringar till länder med bättre förutsättningar i detta avseende. I denna process finns ett inslag av irreversibilitet som på sikt påverkar och befäster såväl rådande industristruktur som tillväxttakt och sysselsättningsutveckling i Sverige.

Internationaliseringens effekter på kunskapsspridningen inom svensk industri har också varit tämligen ensidig under de senaste decennierna. Traditionellt har svensk industri varit framgångsrik i att tillgodogöra sig teknik utvecklad utomlands (Nabseth och Ray, 1974 och Carlsson m.fl., 1979), men under senare år har Sverige utvecklats till en betydande nettoexportör av teknologi. Visserligen inhämtar MNF ny kunskap och teknik genom sina olika anläggningar utomlands, men spridningen till den inhemska industrin är svag. Ett större inflöde av utländska företags investeringar i Sverige – vilket också skett de senaste åren – är ett sätt att öka teknikspridningen. Ett annat sätt är att öka importen av antingen teknik eller teknikintensiva insatsvaror.

En ökad import kräver dock att mottagarkompetensen är tillräckligt hög för att spridningseffekter skall uppstå. Här framträder en tudelad bild av svensk industri, med en mycket hög och växande

de FoU-intensitet i MNF och relativt blygsamma FoU-satsningar i den resterande delen av ekonomin. I de flesta OECD-länder har inköpen av FoU trendmässigt ökat. Likaså bedrivs FoU i högre utsträckning än tidigare som samarbetsprojekt och i nätverk, vilket borde skapa möjligheter till en mer omfattande och snabbare spridning. Dessutom har importerad FoU visat sig vara en allt viktigare källa till ökad produktivitet, i synnerhet i små länder (OECD, 1996a). I Sverige avviker dock utvecklingen från den internationella, vilket manifesteras i den svenska teknikimportens blygsamma andelar.

Att förlita sig på MNF...

En generell slutsats av ovanstående analys är att det inte räcker med att förlita sig på MNF för att få igång en expansion av den kunskapsintensiva produktionen. Att förvänta sig stora sysselsättningsökningar vid en eventuell industriell expansion förefaller också orealistiskt när industristrukturen domineras av låg- och mellanteknologisk produktion. Under trycket av en intensifierad internationell konkurrens kan en sådan produktion – med rådande lönenivåer – endast bäras upp av betydande rationaliseringar och en hög produktivitet, dvs. sysselsättningsintensiteten kommer att vara låg. Den relativt svaga utvecklingen inom svensk högteknologisk industri förstärks dessutom av kombinationen av en stark koncentration av FoU-produktionen och stelheter på arbetsmarknaden, som hindrar arbetskraftens rörlighet mellan företagen och därmed också kunskapsspridningen.

... ger inga sysselsättningsökningar

För att den högteknologiska sektorn skall växa krävs dessutom ett omfattande teknologiskt nyföretagande av såväl inhemska som utländska företag. Detta kan endast uppnås om politiken utformas för att skapa grogrund för entreprenörskap och nyetablering (se kapitel 6), samtidigt som åtgärder vidtas på andra områden för att i första hand förbättra arbetsmarknadens funktion, förstärka utbildningssystemet och kompetensförsörjningen samt befrämja ökad konkurrens.

*Skapa grogrund för
entreprenörskap och
nyetablering!*

Noter

- ¹ Se t. ex. OECD (1996a, b och c samt 1997).
- ² Detta hindrar inte att produktionen inom såväl högteknologiska som mellan- och lågteknologiska sektorer tenderar att bli mer teknologiskt avancerad och humankapitalintensiv (Berman, Bound och Griliches, 1994).
- ³ Multinationella företag definieras i det följande som företag med producerande enheter utomlands där moderbolagets ägarandel överstiger 50 procent.
- ⁴ Klassificering av olika verksamheter stöter alltid på problem, särskilt vad avser prestigefyllda aktiviteter som högteknologisk tillverkning. Vissa länder kan anse sig förfördelade därför att deras produktion av någon mellanteknologisk verksamhet är speciellt FoU-intensiv och därför borde klassas som högteknologisk etc. För att möjliggöra länderjämförelser har vi utgått från OECD:s klassificering, som baseras på FoU-intensitet i produktionen (OECD, 1996a). *Högteknologisk* produktion (SNI-koder inom parentes) innefattar tillverkning av flygplan (3845), datorer och kontorsmaskiner (3825), kommunikations- och halvledartillverkning (3832), elektriska produkter (383), läkemedel (3522) och instrument (385). *Mellanteknologisk* tillverkning utgörs av kemikalier (351, 352), gummi- och plastindustri (355, 356), icke järnmetaller (372), maskintillverkning (382), biltillverkning (3843), övrig transportmedeltillverkning (3842, 3844, 3849) samt övrig verkstadstillverkning (39). *Lågteknologisk* tillverkning inkluderar livsmedel, dryckesvaror och tobak (31), textil och beklädnad (32), trävaror (33), massa och papper (34), oljeraffinerier (353, 354), icke-metalliska mineraler (36), järn och stål (371), metallvarutillverkning (381) och fartygstillverkning (3841).
- ⁵ Industrin är den dominerande FoU-producenten i OECD-länderna och svarar för knappt 70 procent av de totala FoU-kostnaderna (OECD, 1997).
- ⁶ Branscherna är läkemedel, kontorsmaskiner, maskintillverkning, pappers- och pappersvarutillverkning, telekommunikationsindustri, tillverkning av motorfordon, tillverkning av flygplan samt tillverkning av instrument (OECD, 1997).
- ⁷ Är det den absoluta storleken av FoU-insatser som är avgörande för spridningseffekterna, kommer dock små länder alltid att ha en nackdel i FoU-produktion.
- ⁸ Till detta kommer statistiska problem när det gäller klassificering av industriell FoU, bl.a. beroende på att en del verksamhet numera återfinns i tjänstesektorn.
- ⁹ Flera studier har analyserat hur kunskap och FoU-resultat sprids mellan företag och sektorer. En av de mer detaljerade är Mansfields (1984) analys av företag i amerikansk tillverkningsindustri, där det visas att inom 12–18 månader har information om ett företags nya produkter eller processer nått konkurrenterna.
- ¹⁰ I de flesta andra länder nås inte liknande koncentrationsnivåer ens när man slår samman FoU-insatserna för de fem största branscherna (OECD, 1996a).
- ¹¹ Även andra faktorer som handels- och transportkostnader, strategiska motiv och företagets organisation (vertikala eller horisontella strukturer) påverkar naturligtvis företagets internationalisering (se t.ex. Caves, 1996).
- ¹² År 1994 exporterade Sverige för ca 350 miljoner dollar och importerade teknologi för 45 miljoner dollar (OECD, 1997).
- ¹³ Kunskap är en s.k. *icke-rivaliserande* produktionsfaktor, dvs. den kan utnyttjas samtidigt av företagets olika enheter utan att dess tillgänglighet påverkas. Detta underlättar en geografisk spridning av kunskapsintensiv tillverkning.
- ¹⁴ För andra analyser baserade på företagsdata, se Belderboos (1992) och Stevens och Lipsey (1992). I Feldstein (1996) kontrolleras för ingående direktinvesteringar och portföljinvesteringar. Se också Braunerhjelm och Oxelheim (1996).
- ¹⁵ Definitionen skiljer sig något från de tidigare använda indelningarna, framför allt genom att bilindustri ingår i högteknologisk produktion.

- ¹⁶ Tillgång på kvalificerad personal och möjligheter att dra nytta av andras forskning har konstaterats vara bland de viktigaste motiven för utländska företags etableringar av FoU-intensiva enheter i USA (Florida, 1997).

Referenser

- Belderbos, René A. (1992), "Large Multinational Enterprises Based in a Small Economy: Effects on Domestic Investment", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 128, s. 543–557.
- Berman, Eli, Bound, John och Griliches, Zvi (1994), "Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, s. 367–397.
- Braunerhjelm, Pontus (1994), *Regional Integration and the Location of Multinational Corporations*. Stockholm: IUI.
- Braunerhjelm, Pontus och Oxelheim, Lars (1996), "Structural Implications of the Investment Response by Swedish Multinational Firms to the EC 1992 Program". I Hirsch, Seev och Almor, Tamar (red.), *Outsiders' Response to European Integration*. Köpenhamn: Handelshøjskolens Forlag.
- Braunerhjelm, Pontus och Oxelheim, Lars (1997), "Does Foreign Direct Investment Replace Home Country Investment? The Effect of European Integration on the Distribution of Swedish Investment", mimeo, IUI, Stockholm.
- Braunerhjelm, Pontus och Svensson, Roger (1996), "Host Country Characteristics and Agglomeration in Foreign Direct Investment", *Applied Economics*, vol. 28, s. 833–840.
- Carlsson, Bo och Braunerhjelm, Pontus (1994), *Teknologiska system och ekonomisk tillväxt*. Bilaga 10 till Långtidsutredningen 1994, SOU 1995:4. Stockholm: Fritzes.
- Carlsson, Bo, Dahmén, Erik, Grufman, Anders, Josefsson, Märta och Örtengren, Johan (1979), *Teknik och industristruktur – 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning*. Stockholm: IVA och IUI.
- Caves, Richard (1996), *Multinational Enterprises and Economic Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edquist, Charles och McKelvey, Maureen (1998), "High R&D Intensity without High Tech Products: A Swedish Paradox?". I Nielsen, Klaus och Johnson, Björn (red.), *Evolution of Institutions, Organizations and Technology*. Aldershot: Edward Elgar, under utgivning.
- Eliasson, Gunnar (1990), *The Knowledge Based Information Economy*. Stockholm: IUI.
- Feldstein, Martin (1996), "The Effect of Outbound Foreign Direct Investment on the Domestic Capital Stock", Working Paper nr 4668, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Florida, Richard (1997), "The Globalization of R&D: Results of a Survey of Foreign Affiliated R&D Laboratories in the USA", *Research Policy*, vol. 26, s. 85–103.
- Hatzius, Jan (1997), "Domestic Jobs and Foreign Wages: Labour Demand in Swedish Multinationals", Discussion Paper nr 377, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Mansfield, Edward (1984), "R&D and Innovation: Some Empirical Findings". I Griliches, Zvi (red.), *Patents and Productivity*. Chicago: Chicago University Press.

- Nabseth, Lars och Ray, George (1974), *The Diffusion of New Industrial Processes. An International Study*. London: Cambridge University Press.
- OECD (1996a), *Technological and Industrial Performance*. Paris: OECD.
- OECD (1996b), *Science, Technology and Industry Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (1996c), *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations*. Paris: OECD.
- OECD (1997), *Science, Technology and Industry*. Paris: OECD.
- SCB (1997), Regionala arbetsmarknadsregistret 1995, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Stevens, Guy V. G. och Lipsey, Robert E. (1992), "Interaction Between Domestic and Foreign Investment", *Journal of International Money and Finance*, vol. 11, s. 40–62.

4 Kunskapskapitalet och förutsättningarna för ekonomisk tillväxt

*Utbildning, tillväxt
och reallöner*

*Granskning av utbild-
ningssatsningarna*

Betydelsen av god tillgång på högt utbildad arbetskraft har ökat i Sverige. Det var en av slutsatserna i vår analys av de svenska storföretagens utveckling i det föregående kapitlet. I detta kapitel skall vi vidga perspektivet till hela ekonomin och diskutera utbildningens betydelse för den ekonomiska tillväxten och reallönernas utveckling. Två frågor står i centrum. Den ena rör sambandet mellan utbildning och uppbyggnad av "kunskapskapital", dvs. arbetskraft med kunskaper och färdigheter som på olika sätt kan omsättas i utveckling, tillverkning och marknadsföring av produkter med högt förädlingsvärde ("kunskapsintensiva" produkter). Den andra rör sambandet mellan tillgång på kunskapskapital och reallöneutveckling i en liten öppen ekonomi som den svenska.

Dessa frågor har hög aktualitet. För närvarande utgör en satsning på utbildning en viktig del av den ekonomiska politiken i Sverige. En del av denna satsning är det s.k. *kunskapslyftet*, som syftar till att ge en bättre allmän utbildning till lågutbildade grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. En annan är en betydande utbyggnad av de regionala högskolorna och därmed antalet platser inom den akademiska utbildningen. Sammantaget framstår dessa program som en strategi för att "utbilda bort" den lågutbildade arbetskraften. Syftet med detta kapitel är att granska dessa utbildningspolitiska satsningar mot bakgrund av en analys av hur ökad tillgång på kunskapskapital kan påverka reallönernas utveckling i en liten öppen ekonomi.

På väg mot kunskapssamhället?

Stora satsningar på utbildning ligger i linje med föreställningen att Sverige, liksom andra högt utvecklade industriländer, är på väg

*På väg mot kunskaps-
samhället?*

mot "kunskapssamhället". Vad detta exakt innebär finns det många uppfattningar om, men i ett avseende råder betydande enighet: I ett "kunskapssamhälle" bygger landets välbefinnande på kunskaper och intellektuella färdigheter i långt högre grad än vad som hittills varit fallet. I de mest entusiastiska framtidsvisionerna frammanas bilden av ett samhälle där snart sagt alla människor är högt utbildade specialister, sysselsatta i olika typer av kvalificerad tjänsteframställning eller produktutveckling.

Publicerade prognoser över arbetsmarknadens och sysselsättningens långsiktiga utveckling ger dock en något annan bild av framtiden. I OECD:s *Employment Outlook* (OECD, 1994) räknar man förvisso med att den del av arbetskraften som sysselsätts i akademiska och tekniska yrken kommer att växa snabbt. I t.ex. Japan, Storbritannien och USA bedöms 15–20 procent av de sysselsatta tillhöra denna yrkeskategori år 2005, vilket är en ökning med omkring 40 procent sedan början av 1990-talet. Så långt har visionen om ett framtida kunskapssamhälle således stöd i prognoserna. Men enligt samma prognoser kommer drygt 30 procent av de sysselsatta att återfinnas i kamerala och kontorstekniska yrken eller vara yrkesutbildade arbetare. Motsvarande siffra för icke yrkesutbildade arbetare är nära 30 procent. Detta är inte bara stora andelar av arbetskraften, utan även i stort sett samma andelar som i början av 1990-talet.

*Prognoser pekar på
fortsatt stor efterfrågan
på lågutbildade, ...*

Som ytterligare illustration av den förväntade framtida efterfrågan på arbetskraft kan några siffror för enskilda yrken på den amerikanska arbetsmarknaden redovisas. I den ovan nämnda OECD-studien räknar man således med att antalet jobb för datatekniker och ingenjörer i USA kommer att öka med 240 000 mellan 1992 och 2005. Motsvarande siffra för systemanalytiker är 500 000. I båda fallen rör det sig om förändringar i storleksordningen 110 procent. För relativt lågt utbildade yrkeskategorier som lastbilschaufförer och detaljhandelsförsäljare väntas den procentuella ökningen av antalet nya jobb ligga i intervallet 20–30 procent. Men i absoluta tal rör det sig emellertid om en ökning med 650 000 respektive 790 000 arbetsplatser.

Med andra ord verkar det som om efterfrågan på relativt lågt utbildad arbetskraft under överskådlig tid kommer att förbli stor och att detta gäller trots att efterfrågan på högt utbildad arbetskraft växer snabbt. Men det är inte bara efterfrågan på relativt lågt ut-

... men också på stort utbud bildad arbetskraft som förblir stor. Det är också sannolikt att det kommer att finnas ett stort utbud av sådan arbetskraft. I de flesta OECD-länder ligger den andel av befolkningen som har någon form av eftergymnasial utbildning för närvarande i intervallet 18–25 procent. En omfattande utbyggnad av den högre utbildningen höjer denna andel, men det är något som tar tid. Det är därför troligt att en mycket stor del av befolkningen under överskådlig tid kommer att sakna eftergymnasial utbildning. Många kommer också att sakna gymnasial utbildning.

Internationella priser och inhemska löner

*De lågutbildades
reallöneutveckling ...*

Omen stor andel av arbetskraften har relativt låg utbildning, kommer inkomst- och välståndsutvecklingen i landet att till en betydande del bero på reallöneutvecklingen för denna grupp. På mycket kort sikt kan reallönerna för en viss grupp påverkas av överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter. På längre sikt bestäms den emellertid av pris- och produktivitsutvecklingen inom de produktområden och branscher som i hög grad utnyttjar denna typ av arbetskraft. Snabb ökning av produktionen per arbetad timme i förening med stigande relativpriser på de produkter som framställs ger en gynnsam utveckling av gruppens reallöner. Om produktivitsutvecklingen däremot är svagare och/eller relativpriserna på de framställda produkterna faller, kommer reallönerna att växa långsammare eller till och med att falla.

*... beror på pris- och
produktivitsutveck-
lingen i branschen*

*Ökad konkurrens på
standardprodukter
pressar priserna, ...*

Liksom många andra bedömer vi att konkurrensen på de internationella marknaderna för standardprodukter, särskilt de som är arbetsintensiva, kommer att öka i takt med att länder som Kina, Indien m.fl. stärker sin konkurrensförmåga. Den ökade konkurrensen kan väntas pressa priserna på standardprodukter i allmänhet och arbetsintensiva standardprodukter i synnerhet. När det gäller de kunskapsintensiva produkterna är situationen en annan. Nya produkter skyddas ofta av patent, och när så inte är fallet ger väletablerade varumärken och tillgång till unik kompetens ofta de befintliga företagen ett betydande skydd mot nya konkurrenter och hård priskonkurrens. Det betyder att ökad produktivitet i de kunskapsintensiva branscherna tenderar att leda till högre förädlingsvärde per producerad enhet snarare än till lägre priser.

*... medan kunskapsintensiva
produkter erhåller högre
förädlingsvärde*

Mot denna bakgrund finns det skäl att räkna med att de internationella priserna på standardprodukter kommer att falla i förhållande till priserna på kunskapsintensiva produkter.¹ Frågan är då hur prisutvecklingen för internationellt handlade produkter kan väntas påverka reallöneutvecklingen i Sverige och vilken betydelse som satsningar på utbildning och uppbyggnad av kunskapskapital har i detta sammanhang. Till detta kommer frågan om vilken typ av utbildning som bäst främjar de breda gruppernas reallöneutveckling. Är det utbildning som i likhet med "kunskapslyftet" höjer de lågutbildades kompetens? Eller är det specialinriktad utbildning för den relativt lilla grupp som redan har en hög utbildning? Innan vi försöker svara på dessa frågor vill vi peka på några speciella förutsättningar för lönebildningen i en liten öppen ekonomi.

Vilken typ av utbildning främjar bäst reallöneutvecklingen?

Reallöner i en öppen ekonomi

En "liten öppen" ekonomi som den svenska har två särdrag. Det ena är att en relativt stor del av arbetskraften är sysselsatt i den konkurrensutsatta sektorn (K-sektorn), dvs. den del av näringslivet som arbetar i direkt konkurrens med företag i andra länder.² Det andra är att företagen i K-sektorn möter internationellt bestämda priser som de, i alla fall på längre sikt, inte kan påverka. Företagen i K-sektorn kan således inte övervältra inhemska kostnadsökningar på produktpriserna utan att underminera sin internationella konkurrensförmåga. Det innebär att löneutvecklingen i K-sektorn på längre sikt bestäms av prisutvecklingen för internationellt handlade varor och den inhemska produktivitetsutvecklingen.

För den del av näringslivet som är skyddad för internationell konkurrens (S-sektorn) är situationen en annan. Här bestäms prisutvecklingen av den inhemska kostnads- och efterfrågeutvecklingen och av konkurrensförhållandena på enskilda inhemska marknader. Huruvida även löneutvecklingen i S-sektorn bestäms av inhemska förhållanden beror på i hur hög grad som företagen i de två sektorerna konkurrerar om samma slag av arbetskraft.

Om företagen i K-sektorn efterfrågar samma typ av arbetskraft som företagen i S-sektorn, måste reallöneutvecklingen i de två

K-sektorns löneutveckling

S-sektorns löneutveckling

*Vissa typer av arbetskraft
efterfrågas bara i S-sektorn*

sektorerna på längre sikt vara densamma. Det betyder att världsmarknadspriserna på internationellt handlade varor och produktutvecklingen i K-sektorn i praktiken bestämmer vilken löneutveckling som är möjlig i S-sektorn. Men om vissa typer av arbetskraft bara efterfrågas i S-sektorn, är denna koppling mellan internationella priser och inhemska löner svagare. Här ligger utgångspunkten för vår analys av utbildningspolitik och framtida välbefindagsutveckling i Sverige.

En strategi för tillväxt och högre reallöner

*Teorin för komparativa
fördelar*

Vår analys av hur tillgången på kunskapskapital påverkar reallöneutvecklingen bygger på den teori för internationell handel och specialisering som först utvecklades av Eli Heckscher och Bertil Ohlin. Enligt denna teori kan ett lands komparativa fördelar förklaras av dess tillgång på produktionsfaktorer: Ett land som i jämförelse med andra länder har gott om t.ex. kunskapskapital kan producera kunskapsintensiva varor och tjänster till en jämfört med andra länder relativt låg kostnad. Om det inte finns några avgörande hinder för internationell handel, tenderar ett land att specialisera sig i enlighet med sina komparativa fördelar. Ett land som har relativt gott om kunskapskapital kan därför förväntas vara nettoexportör av kunskapsintensiva produkter.

*Belysa samband mellan
tillgång på kunskapskapital
och reallöner*

Med utgångspunkt i denna klassiska teori³ har vi konstruerat en enkel numerisk modell⁴ för att kunna illustrera några betydelsefulla samband mellan tillgång på kunskapskapital och reallöner i en liten öppen ekonomi. Syftet är inte att göra prognoser för den svenska ekonomin, utan att belysa strukturella samband i en liten öppen ekonomi. I enlighet med diskussionen i det föregående avsnittet antar vi att de internationellt bestämda priserna på kunskapsintensiva produkter långsiktigt stiger i förhållande till priserna på arbets- och realkapitalintensiva produkter.

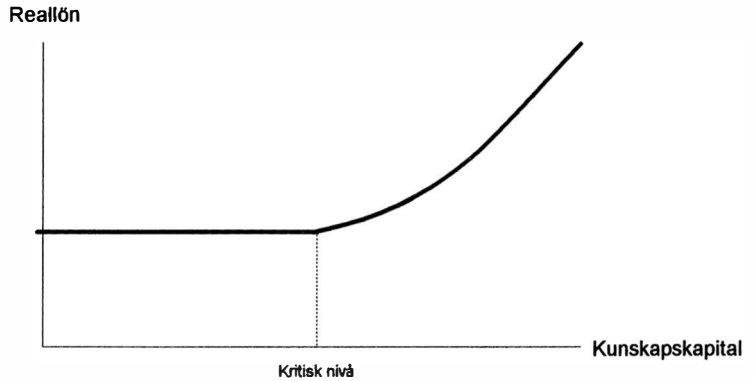
*Bättre högre utbildning ger
mer kunskapskapital, ...*

I figur 4.1 visas hur ökad tillgång på kunskapskapital, vid i övrigt oförändrade förhållanden, påverkar reallönerna för den lågutbildade arbetskraften. I starkt förenklad form illustrerar denna figur effekten av en satsning på att höja kvaliteten i den högre utbildningen så att de studerande förvärvar en högre kompetens, dvs. en större mängd kunskapskapital. Med ökad tillgång på kunskapska-

... som medför ökad efterfrågan på lågutbildade och högre reallöner, ...

pital vid oförändrad tillgång på relativt lågt utbildad arbetskraft och realkapital förstärks ekonomins komparativa fördelar i kunskapsintensiv produktion. Men den ökade tillgången på kunskapskapital tenderar också att höja den relativt lågt utbildade arbetskraftens reallöner.

Figur 4.1
Sambandet mellan mängden kunskapskapital och den lågutbildade arbetskraftens reallön.



... men inte om det är ont om kunskapskapital

Det samband som illustreras i figuren kan förklaras på följande sätt: Om det är relativt ont om kunskapskapital, är den kunskapsintensiva delen av K-sektorn för liten för att ensam skapa de exportinkomster som krävs för att betala för den import som efterfrågas. En balanserad utveckling förutsätter därför att även de arbets- och realkapitalintensiva delarna av K-sektorn kan hävda sig på världsmarknaden. Men för att de arbetsintensiva företagen skall kunna klara sig i den internationella konkurrensen krävs att de lågutbildades löner ligger inom den ram som bestäms av världsmarknadspriser och inhemska produktivitetsförhållanden. Under dessa förhållanden har en liten ökning av tillgången på kunskapskapital ingen effekt på de lågutbildades löner.

Men när mängden kunskapsmaterial når en viss nivå ...

Om tillgången på kunskapskapital däremot växer över en "kritisk" nivå blir situationen emellertid en annan. De kunskapsintensiva branscherna kan växa och "ta över" K-sektorn. Samtidigt omvandlas marknaden för lågutbildad arbetskraft till en helt nationell marknad där lönerna bestäms av inhemska utbuds- och efterfrågeförhållanden. De inkomster som den ökade tillgången på

... ökar utgifterna på lågutbildades varor och tjänster, ...

... vilket höjer deras reallöner

K-sektorn specialiseras mot kunskapsintensiv produktion

Komplementaritet: Ökad efterfrågan på högutbildade ger ökad efterfrågan på lågutbildade

Strategi för tillväxt och höjda reallöner

kunskapskapital skapar blir utgifter på varor och tjänster, bland annat de som produceras i S-sektorn. Därmed stiger efterfrågan på och lönerna för lågutbildad arbetskraft. Ju mer av de nya inkomsterna som används för att köpa inhemska tjänster, desto mer stiger de lågutbildades löner. Med andra ord gynnas de relativt lågt utbildade av att mängden kunskapskapital ökar, även om de själva inte får tillfälle att höja sin kompetens.

En annan effekt av att mängden kunskapskapital ökar är att de lågutbildades löner kan "isoleras" från världsmarknadspriserna på arbetsintensiva produkter. Så länge som en del av den lågutbildade arbetskraften är sysselsatt i K-sektorn, leder ju ett fall i världsmarknadspriserna på arbetsintensiva produkter till lägre löner för denna kategori. Men om tillgången på kunskapskapital överstiger en "kritisk" nivå, specialiseras K-sektorn mot produktion av kunskapsintensiva produkter. Ett fall i världsmarknadspriserna på arbetsintensiva produkter har då ingen effekt på de lågutbildades löner. Däremot gynnas alla konsumenter av den billigare importen av arbetsintensiva produkter.

Så långt har vi uppehållit oss vid samband som är speciella för en liten öppen ekonomi och som är särskilt relevanta om de internationella priserna på kunskapsintensiva produkter kan förväntas stiga i förhållande till andra produkter. Men utbildning som gör att tillgången på kunskapskapital ökar kan gynna den relativt lågt utbildade arbetskraften även på andra sätt än de som vi har diskuterat här. Exempelvis kan det finnas s.k. komplementaritet som gör att ökad efterfrågan på högutbildad arbetskraft gör att även efterfrågan på lågutbildad arbetskraft ökar. Det kan t.ex. röra sig om företag i databranschen som sysselsätter både högt kvalificerade dataspecialister och personal som svarar för relativt enkla tjänster och underhållsfunktioner. Resultatet är att ökad tillgång på kunskapskapital kan leda till ökad efterfrågan på relativt lågt utbildad arbetskraft.

Mot bakgrund av vår analys kan en strategi för ekonomisk tillväxt och gynnsam reallöneutveckling skisseras: Utbildningspolitiken inriktas på att öka tillgången på kunskapskapital, dvs. arbetskraft med hög kompetens att utveckla, tillverka och marknadsföra kunskapsintensiva produkter. Konkret kan detta innebära både en kvantitativ och en kvalitativ utbyggnad av dels den tekniska, naturvetenskapliga och ekonomiska utbildningen på akademisk

nivå, dels den kvalificerade yrkesutbildningen. Detta kompletteras med åtgärder som underlättar utvecklingen av såväl kunskapsintensiv industri och tjänsteproduktion som en inhemsk tjänstesektor, baserad på relativt lågt utbildad arbetskraft och inriktad på ”produkter” för vilka efterfrågan stiger snabbare än de samlade inkomsterna i landet.

Komparativa fördelar och strukturell omvandling

Sverige har komparativa fördelar ...

Den strategi för ekonomisk tillväxt som vi nu har skisserat bygger, som sagt, på Heckschers och Ohlins klassiska teori om bestämningen av ett lands komparativa fördelar. Frågan är då hur väl en sådan enkel teori kan förklara den svenska ekonomins specialisering och internationella handel. Denna fråga har studerats av bland andra Pär Hansson och Lars Lundberg (1995). Deras allmänna slutsats är att den relativa tillgången på olika typer av resurser (realkapital, kunskapskapital,⁵ skogsmark och elenergi) faktiskt kan förklara en avsevärd del av den svenska industrins internationella specialisering,⁶ även om andra faktorer tillsammans spelar en större roll.

... i branscher som förbrukar mycket skogsråvara och elenergi ...

Som man kan vänta sig tyder Hanssons och Lundbergs analys på att den svenska ekonomin har komparativa fördelar i branscher med relativt stor förbrukning av inhemska naturresurser och/eller elenergi per sysselsatt. Det faktum att vissa realkapitalintensiva branscher väger tungt i Sveriges utrikeshandel beror således inte på att Sverige har komparativa fördelar i realkapitalintensiv produktion, utan på att dessa branscher förbrukar relativt mycket skogsråvara och/eller elenergi per sysselsatt. Däremot har Sverige komparativa fördelar i kunskapsintensiv produktion, speciellt i förhållande till små i-länder och u-länder.⁷

... och i kunskapsintensiv produktion

Den strukturella omvandlingen av den konkurrensutsatta industrin under de senaste decennierna belyses av tabell 4.1.⁸ I kapitel 3 delade vi in industrin med utgångspunkt från de framställda produkternas karaktär och använde beteckningarna ”högteknologisk”, ”mellanteknologisk” och ”lågteknologisk” industri. I enlighet med Heckschers och Ohlins teori har vi här i stället delat in in-

dustrin med utgångspunkt i de proportioner som högutbildad arbetskraft (kunskapskapital⁹), realkapital och övrig arbetskraft används i de olika industribranscherna. Den väsentliga skillnaden är att maskin-, bil- och övrig transportmedelsindustri, som i kapitel 2 hänfördes till den mellanteknologiska industrin, här ingår i den kunskapsintensiva industrin.

Tabell 4.1

Produktionstillväxt i arbetsintensiv, kapitalintensiv och kunskapsintensiv industri 1971–1993, procent per år.

	1971–1980	1981–1989	1990–1993
Kunskapsintensiv industri	2,2	2,9	–0,6
Kapitalintensiv industri	0,1	3,0	–1,1
Arbetsintensiv industri	–0,3	0,3	–3,8

Källa: Statistiska centralbyrån och egna bearbetningar.

Kraftig strukturell omvandling mot kunskapsintensiv produktion på 1970-talet, ...

Som framgår av tabellen växte den kunskapsintensiva industrins produktion betydligt snabbare än de två andra industrigrenarnas under 1970-talet. Under denna period skedde med andra ord en kraftig strukturell omvandling av den svenska industrin i riktning mot kunskapsintensiv produktion. Under 1980-talet fortsatte den kunskapsintensiva industrin att växa mycket snabbare än den arbetsintensiva industrin. Emellertid växte den kapitalintensiva industrin i ungefär samma takt som den kunskapsintensiva industrin under denna period. Det betyder att den strukturella omvandlingen mot kunskapsintensiv produktion blev långsammare.

... men långsammare på 1980-talet

Under 1990-talets första år, då den svenska industriproduktionen minskade kraftigt, var nedgången i den kunskapsintensiva industrin mindre än i de övriga branscherna. Huruvida detta innebär en återgång till 1970-talets strukturella utvecklingsmönster är det ännu för tidigt att uttala sig om. Den viktiga frågan är om den utveckling som speglas i tabell 4.1 säger något väsentligt om den högre utbildningens och utbildningspolitikens betydelse för den svenska ekonomins tillväxt. Innan vi försöker besvara denna fråga skall vi göra en liten teoretisk utveckling.

1990-talet: återgång till 1970-talets omvandling?

Rybczynski-teoremet och den högre utbildningen

*Mer kunskapskapital
gör att branscher som
relativt intensivt utnyttjar
kunskapskapitalet ...*

*... får relativt högre lön-
samhet när priset på kun-
skapskapital faller ...*

... och expanderar därför

*Högutbildad arbetskraft
får lägre relativlöner, ...*

*... men dessa återställs
efter de kunskapsintensiva
branschernas expansion*

*Kraftig ökning av antal
högutbildade fram till
1970-talets mitt ...*

En konsekvens av Heckschers och Ohlins teori är det s.k. Rybczynski-teoremet. Enligt detta teorem leder ökad tillgång på en viss produktionsfaktor i en liten öppen ekonomi till en expansion av de branscher som utnyttjar denna produktionsfaktor relativt intensivt. Det är alltså *inte* så att ökad tillgång på t.ex. kunskapskapital gör att alla branscher övergår till mera kunskapsintensiva produktionsmetoder.¹⁰ I stället blir det en strukturell omvandling av ekonomin med ökad produktion i de kunskapsintensiva branscherna och minskad produktion i de övriga branscherna i K-sektorn.

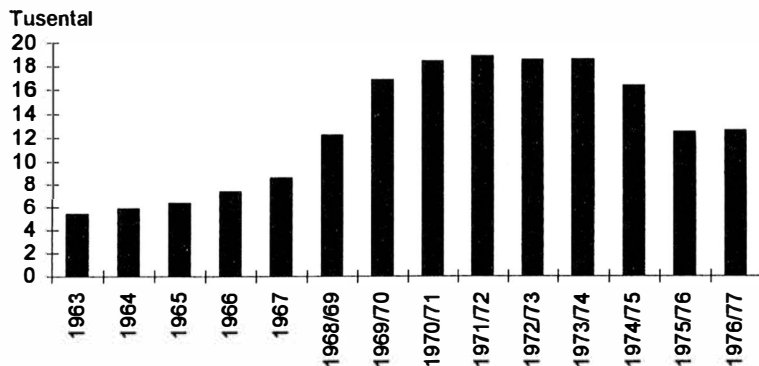
Det som utlöser denna strukturomvandling är att ökad tillgång på kunskapskapital gör att priset på denna produktionsfaktor faller. Lägre pris på kunskapskapital gör att lönsamheten i alla branscher ökar, men lönsamhetsökningen är störst i de mest kunskapsintensiva branscherna. Detta lägger grunden för en expansion av dessa branscher och därmed till ökad efterfrågan på kunskapskapital. Expansionen av de kunskapsintensiva branscherna fortgår tills den ursprungliga prisnivån på kunskapskapital är återställd. När detta inträffar har ekonomins struktur förändrats och den kunskapsintensiva delen av K-sektorns samlade produktion vuxit.

Mot denna bakgrund bör en kraftig expansion av tillgången på högutbildad arbetskraft på kort sikt leda till lägre relativlöner för denna typ av arbetskraft. Som en följd av detta bör produktionen i de kunskapsintensiva branscherna i K-sektorn växa snabbare än övriga branscher i denna del av ekonomin. Därmed ökar efterfrågan på högutbildad arbetskraft. På längre sikt borde därför den snabbare tillväxten i de kunskapsintensiva branscherna återställa den högutbildade arbetskraftens relativlöner. Frågan är då om den utveckling som sammanfattas i tabell 4.1 kan förklaras med utgångspunkt i Rybczynski-teoremet.

I figur 4.2 redovisas antalet avlagda akademiska examina i Sverige mellan 1963 och 1977. Som framgår av figuren ökade antalet avlagda akademiska examina från mitten av 1960-talet och fram till läsåret 1973/74. Med andra ord var det en stark ökning av tillgången på högutbildad arbetskraft under denna period. Åren där efter minskade antalet examina snabbt från drygt 18 000 läsåret 1973/74 till drygt 12 000 läsåret 1975/76. Det betyder att tillgången

Figur 4.2

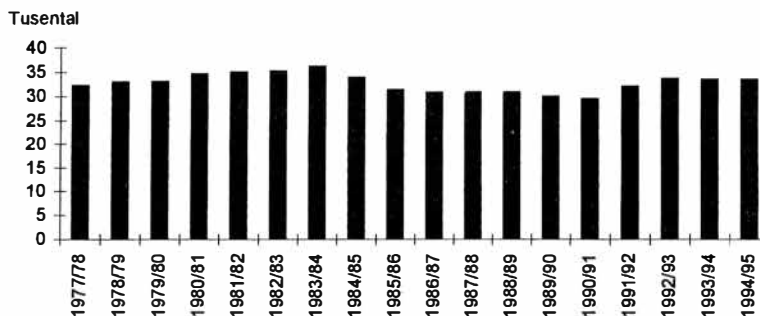
**Antal avlagda akademiska examina
1963–1977.**



Källa: Statistiska centralbyrån.

Figur 4.3

**Antal högskoleexamina
1978–1995.**



Källa: Statistiska centralbyrån.

på högutbildad arbetskraft fortsatte att växa, men i betydligt långsammare takt.

Under senare delen av 1970-talet breddades högskoleutbildningen till att omfatta en rad yrkesinriktade utbildningar, t.ex. utbildning av låg- och mellanstadie lärare, vilket innebar att antalet avlagda examina ökade från drygt 12 000 läsåret 1976/77 till drygt 32 000 läsåret 1977/78. Som framgår av figur 4.3 har antalet avlagda högskoleexamina därefter varierat mellan ca 30 000 och ca 36 000.

Slutsatsen av denna genomgång är att det finns en tidsmässig samvariation mellan tillväxten i tillgång på kunskapskapital och den strukturella omvandlingen av den svenska industrin i kun-

*... gav expansion av
kunskapsintensiv
produktion, ...*

*... men när tillskotten mins-
kade avstannade omvand-
lingen*

skapsintensiv riktning. Snabb ökning av tillgången på akademiskt utbildade personer följdes av en betydande tillväxt av den kunskapsintensiva industrin under 1970-talet. Men när de årliga tillskotten av akademiskt utbildad arbetskraft blev lägre mot slutet av 1970-talet, blev också takten i den strukturella omvandlingen av den konkurrensutsatta industrin lägre. Detta ligger med andra ord i linje med Rybczynski-teoremet.¹¹ Men hur gick det med de högutbildades relativlöner och varför bromsades takten i den strukturella omvandlingen under 1980-talet?

Relativlöner och avkastning på högre utbildning

Avkastningen på utbildning kan uttryckas som en utbildningspremie, dvs. som den procentuella löneökning som en viss utbildning medför. Den totala utbildningspremien avser vanligen utbildningens inverkan på livslönen före skatt, medan den årliga utbildningspremien avser inverkan på årslönen före skatt. I ett internationellt perspektiv är de svenska utbildningspremierna låga (Henrekson, 1993) och de har också fallit över tiden. Om man tar hänsyn till utbildningskostnader och skatten på den högre inkomsten är det troligt att den privatekonomiska avkastningen på högre utbildning i många fall är negativ.

Enligt Holmlund (1997) var de totala utbildningspremierna för akademiker i förhållande till gymnasieutbildade mellan 50 och 80 procent vid slutet av 1960-talet, men minskade därefter drastiskt för att vid mitten av 1980-talet vara mellan 20 och 30 procent. Som framgår av tabell 4.2 föll utbildningspremien, definierad som procentuell skillnad i årslön före skatt, för en gymnasieutbildning (12 i stället för 9 års utbildningstid) från drygt 10 procent 1968 till mellan 4 och 5 procent på 1980-talet. Premien för en akademisk utbildning (15 eller 16 års utbildningstid i stället för 9) föll ännu kraftigare.

*Premien för högre utbild-
ning har fallit kraftigt*

Tabell 4.2

Årliga utbildningspremier i Sverige 1968–1991, procent relativt 9-årig utbildning.

Utbildningstid	1968*	1974*	1981*	1984**	1986**	1988**	1991**	1991*
12 år	10,2	5,6	4,8	5,6	4,5	5,7	5,2	4,4
15 år	11,2	6,9	4,7	4,8	5,7	5,8	5,9	5,6
16 år	13,4	6,6	5,1	5,2	5,4	5,6	6,0	5,9

Anm: * anger att skattningen bygger på LNU (Levnadsnivåundersökningarna) och ** att skattningen bygger på HUS (Hushållens ekonomiska levnadsvillkor).

Källa: Holmlund (1997).

Stora incitament till fortsatt utbildning på 1960-talet, ...

... men inte på 1980-talet

Problemet att kunskapsintensiva branscher inte expanderade på 1980-talet

Mot bakgrund av siffrorna i tabell 4.2 är det uppenbart att det under 1960-talet fanns mycket starka ekonomiska incitament till såväl gymnasial som akademisk utbildning. Sannolikt var detta en viktig faktor bakom den kraftiga ökning av antalet ungdomar som sökte sig till högre utbildning mot slutet av 1960-talet. På motsvarande sätt är det troligt att de lägre utbildningspremierna bidrog till att bromsa tillflödet till universitet och högskolor under 1980-talet.¹²

Med utgångspunkt i Rybczynski-teoremet ter sig den kraftiga minskningen av utbildningspremierna vid början av 1970-talet som ganska naturlig. Utbildningsexpansionen under 1960-talet hade då lett till en rejäl ökning av antalet akademiskt utbildade personer. Den starka tillväxten i kunskapsintensiv industri under 1970-talet är också helt i linje med teorin. Vad som däremot strider mot teorin är att nedgången i den högutbildade arbetskraftens relativlöner inte bröts av en kraftig expansion av den kunskapsintensiva industrin och tjänsteproduktionen. I stället för att skapa ökad efterfrågan på högutbildad arbetskraft ledde de låga relativlönerna till minskad efterfrågan på högre utbildning under 1980-talet.

Bristfällig utbildning eller systemfel?

Det finns flera möjliga förklaringar till denna utveckling. En är att kvaliteten i vid bemärkelse på den utbildning som de studerande skaffade sig under 1960- och 1970-talen var för låg. Det kan bero på att utbildningen som sådan var av för dålig kvalitet, men också på de studerandes val av studieinriktning. Man förvärvade kanske

*För få civilingenjörer
och naturvetare*

en omfattande utbildning, men inte en utbildning som gav den enskilde studenten en hög produktivitet i arbetslivet. Ett förhållande som talar för detta var att antalet civilingenjörer och naturvetare växte betydligt långsammare än det totala antalet akademiskt utbildade personer.¹³

*Högutbildade gick till den
offentliga sektorn*

En annan möjlig förklaring är att den högutbildade arbetskraften i stor utsträckning sökte sig till den offentliga sektorn. Således var 58 procent av de universitetsutbildade i Sverige sysselsatta i den offentliga sektorn 1991.¹⁴ Av de svenska civilingenjörerna under 34 år 1992 var 20 procent sysselsatta i den offentliga sektorn. Motsvarande siffra för Japan var ca 4 procent. Samma år var 44 procent av de nyutexaminerade civilingenjörerna i Japan sysselsatta i tillverkningsindustrin, medan motsvarande siffra för de svenska civilingenjörerna under 34 år var knappt 32 procent.¹⁵ Det finns säkert flera skäl till dessa skillnader. Dock är det troligt att den solidariska lönepolitiken i förening med höga marginalskatter gjort att industrin, trots att dess lönebetalningsförmåga före skatt varit betydligt högre än den offentliga sektorns, framstått som en mindre attraktiv arbetsgivare i Sverige än i Japan. Monopsonistiska inslag på arbetsmarknaden för vissa grupper högutbildade kan också ha bidragit till att hålla nere lönerna.

"Systemfel"?

En tredje möjlig förklaring är att det finns ett "systemfel" i den svenska ekonomin som gör att nya företag och verksamheter inte skapas och växer när relativpriset på en strategisk produktionsfaktor faller. Ökad tillgång på högutbildad arbetskraft gör visserligen att kunskapsintensiva verksamheter växer, men denna effekt är för svag för att vid givna relativlöner kunna sysselsätta hela tillskottet av högutbildade. I stället faller relativlönen för denna typ av arbetskraft och, efter någon tid, efterfrågan på högre utbildning. Om det finns ett "systemfel" av detta slag i den svenska ekonomin, är det risk för att framtida utbildningssatsningar i statlig regi kommer att leda till lägre löner för, eller ökad utvandring av, högutbildade snarare än till en expansion av kunskapsintensiva företag och branscher. Det är mot denna bakgrund som vi i de följande kapitlen skall granska företagets och företagandets villkor i den svenska ekonomin.

Utbildning och kunskapskapital

Ökad tillgång till kunskapskapital skapar bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och gynnsam reallöneutveckling för breda grupper på den svenska arbetsmarknaden. Detta talar för att ökade satsningar på utbildning är en viktig del i en tillväxtinriktad ekonomisk politik. Men det måste då handla om utbildning som kan öka tillgången på den resurs som vi här har kallat ”kunskapskapital”, dvs. arbetskraft med kunskaper och färdigheter som kan omsättas i utveckling, tillverkning och marknadsföring av produkter med högt förädlingsvärde. Grundläggande akademisk utbildning och forskarutbildning, särskilt inom teknik, naturvetenskap och ekonomi, liksom kvalificerad yrkesutbildning på gymnasial nivå, fyller denna funktion. Samtidigt är framstående utbildning i humaniora, konst och musik en viktig förutsättning för utvecklingen av en attraktiv livsmiljö i Sverige.

Både för den kvalificerade yrkesutbildningen och för den högre utbildningen spelar gymnasieskolan en viktig roll. Samtidigt beror kvaliteten i gymnasieskolan i hög grad på hur väl grundskolan fungerar. Emellertid finns det skäl för oro över den svenska skolans kvalitet. Ett skäl är de låga lärarlönerna,¹⁶ som tillsammans med en stelbent lönesättning gör läraryrket mindre attraktivt än det borde vara i ett land som vill ha en expansiv kunskapsintensiv industri. Ett annat är den senaste gymnasiereformen, som verkar ha lett till en försämring av både den studieförberedande utbildningen och den grundläggande yrkesutbildningen på gymnasienivå.

Någon systematisk utvärdering av den nya gymnasieskolan har ännu inte genomförts. Ett tecken på att det finns allvarliga problem är att de studenter som antas till de tekniska högskolorna har otillräckliga kunskaper i matematik.¹⁷ Den gängse uppfattningen bland lärare vid de tekniska högskolorna synes vara att studenternas dåliga kunskaper i matematik beror på allvarliga brister i den nya gymnasieskolans studieförberedande program. Det kan också bero på att intresset för högre teknisk och naturvetenskaplig utbildning har minskat, vilket lett till att antagningskraven till dessa utbildningar med tiden har blivit lägre.

Parallellt med diskussionen om den nya gymnasieskolans studieförberedande program har företrädare för flera gymnasieskolor i

Utbildningssatsning som ökar tillgången på kunskapskapital

Gymnasieskolan, grundskolan och lärarlönerna

Svårare få teknisk yrkesutbildning

dagspressen hävdar att de teoretiska kraven i de yrkesförberedande programmen är alltför höga för många elever. Dessa krav hänger samman med att även de yrkesförberedande programmen skall ge formell kompetens för högskolestudier. Konsekvensen är att många praktiskt begåvade elever kan komma att slås ut av alltför höga, och för dessa elever ofta onödiga, krav på teoretiska kunskaper. Till detta kommer att ambitionsnivån i arbetsmarknadsutbildningen, under trycket av den ökade arbetslösheten, har sänkts. Sammantaget innebär detta att det för många ungdomar blivit svårare att få en teknisk yrkesutbildning.

Ny målinriktad yrkesutbildning krävs

Tillsammans med gymnasiereformen torde detta på några års sikt leda till minskat utbud av yrkesutbildade arbetare och ökat utbud av arbetskraft utan sådana yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det bredda utbudet av programmet "kunskapslyftet", som syftar till att ge arbetslösa och lågutbildade en allmän utbildning på gymnasienivå, kommer sannolikt inte att kunna motverka denna utveckling. Det som krävs är i stället en ny målinriktad yrkesutbildning, speciellt för yngre arbetslösa och ungdomar som i förtid lämnat gymnasiets yrkesförberedande program. Den viktigaste enskilda åtgärden synes dock vara att omgående reformera gymnasieskolan och att därvid förstärka både den studieförberedande och den yrkesinriktade utbildningen.

De regionala högskolorna

När det gäller den högre utbildningen genomförs för närvarande en stor satsning på att öka antalet högskoleplatser, särskilt vid de regionala högskolorna. Här är expansionen så snabb att det är stor risk för att kvantitet kommer att gå ut över kvalitet, inte minst på lärarsidan. Det största problemet när det gäller den högre utbildningen och uppbyggnaden av kunskapskapital ligger dock utanför utbildningspolitikens område. Problemet hänger samman med alltför svaga incitament för den enskilde att välja utbildningsalternativ som ger en hög produktivitet, speciellt tekniska och naturvetenskapliga utbildningar. Att dessa incitament är svaga synes bero på fyra faktorer, nämligen

Alltför svaga incitament välja utbildning som ger hög produktivitet

- en egalitär lönebildning som motverkar höga löner för högproduktiv arbetskraft;
- ett monopsonistiskt inflytande på viktiga delarbetsmarknader för högutbildade;
- ett skattesystem med höga marginaleffekter;

- ett studiefinansieringssystem som i praktiken subventionerar utbildningar som ger låga löner och/eller höga arbetslöshetsrisker.

Vi har i detta kapitel argumenterat för att investeringar i kunskapskapital i förening med goda förutsättningar för framväxten av en inhemsk tjänstesektor kan vara ett effektivt medel att höja de breda gruppernas reallöner. Men för att en sådan utveckling skall komma till stånd måste det finnas både ett utbildningssystem med hög kvalitet och incitament för den enskilde att utnyttja detta utbildningssystem för att öka sin produktivitet. I detta perspektiv synes den nuvarande utbildningspolitiken i alltför hög grad handla om att öka antalet utbildningsplatser. Därmed är det risk för att den ökade utbildningen i mycket liten utsträckning ökar tillgången på kunskapskapital, dvs. arbetskraft med kunskaper och färdigheter som kan omsättas i utveckling, tillverkning och marknadsföring av kunskapsintensiva produkter.

Risk att utbildningspolitiken alltför lite ökar tillgången på kunskapskapital

Noter

¹ Enligt Leamer och Lundborg (1997) har prisutvecklingen för internationellt handlade produkter följt detta mönster under de senaste decennierna: Priserna på arbetsintensiva standardprodukter som beklädnad och kapitalintensiva produkter som kemikalier har fallit i förhållande till priserna på mer kunskapsintensiva produkter som vetenskaplig utrustning.

² Den konkurrensutsatta sektorn omfattar främst delar av varuproduktionen och svarar för ca 20 procent av BNP. Avregleringar tillsammans med tekniska och institutionella förändringar gör dock att en växande del av tjänstesektorn, speciellt bank- och försäkringssektorn, utsätts för internationell konkurrens.

³ En liknande frågeställning diskuterades i Leamer och Lundborg (1997).

⁴ Modellen beskriver en liten öppen ekonomi där näringslivet är indelat i en K-sektor och en S-sektor. Det finns tre typer av produktionsfaktorer: kunskapskapital i form av högt utbildad arbetskraft, lägre utbildad arbetskraft och realkapital. Företagen i K-sektorn är grupperade i tre delsektorer: en med kunskapsintensiv produktion, en med arbetsintensiv produktion och en med kapitalintensiv produktion. I S-sektorn finns det delsektorer som, i olika proportioner, efterfrågar alla typer av produktionsfaktorer, men det finns också en delsektor som uteslutande använder arbetskraft. Denna sektor kan ses som en renodlad tjänstesektor som sysselsätter relativt lågutbildad arbetskraft.

⁵ Definierad som arbetskraftens genomsnittliga utbildningstid efter grundskolan.

⁶ Som mått på ekonomins specialisering använder Hansson och Lundberg industribranschernas s.k. specialiseringskvot, dvs. kvoten mellan branschens produktion och den inhemska förbrukningen av branschens produkter. De fann att ungefär en tredjedel av specialiseringskvotens variation mellan branscherna kan förklaras av branschvisa skillnader i användning av realkapital, kunskapskapital, skogsråvara och elenergi per sysselsatt.

- ⁷ Se Hansson och Lundberg (1995), kapitel 3.
- ⁸ Sektorindelningen är densamma som i Ohlsson och Vinell (1987). Dock har den sektor som av Ohlsson och Vinell benämndes "forskningsintensiv" lagts samman med den sektor som benämndes "kunskapsintensiv" till en aggregerad kunskapsintensiv sektor.
- ⁹ Liksom i Ohlsson och Vinell (1987) definieras kunskapskapital som personal med teknisk, naturvetenskaplig, farmakologisk och medicinsk kompetens.
- ¹⁰ Att det finns en tydlig trend mot ökad kunskapsintensitet i alla branscher (se Berman, Bound och Griliches, 1994) är ett förhållande som saknar betydelse för detta resonemang, men som förstärker argumenten för ökade investeringar i kunskapskapital.
- ¹¹ Detta innebär givetvis inte att Rybczynski-teoremet ger oss den enda förklaringen till den tidsmässiga samvariationen mellan tillväxten av kunskapskapital och tillväxt av kunskapsintensiv industri.
- ¹² Att det finns ett tydligt samband mellan utbildningspremier och efterfrågan på högre utbildning styrks av de resultat som redovisas i Fredriksson (1997).
- ¹³ Läsåret 1976/77 var det totala antalet avlagda examina ca 135 procent högre än 1963. Motsvarande tal för civilingenjörer och naturvetare (fil.kand. och fil.mag. från matematisk-naturvetenskaplig fakultet) var ca 60 procent. Uppgifterna är hämtade från Statistisk årsbok mellan 1969 och 1978.
- ¹⁴ Uppgiften är hämtad från Sohlman (1996).
- ¹⁵ Uppgifterna kommer från NUTEK (1994).
- ¹⁶ Se Fägerlind (1993).
- ¹⁷ Detta framgår av resultaten från de diagnostiska prov i matematik som de nyinskrivna studenterna vid de tekniska högskolorna regelmässigt genomgår. Exempelvis har man vid såväl Chalmers tekniska högskola som vid Tekniska Högskolan i Lund noterat en kraftig försämring av resultaten i det diagnostiska matematikprovet efter 1990. I Linköping har man noterat en nedåtgående trend från 1975. En matematiklärare vid Uppsala universitet betecknar situationen som "helt katastrofal" (se Dagens Nyheter den 31 oktober 1997).

Referenser

- Berman, Eli, Bound, John och Griliches, Zvi (1994), "Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, s. 367–397.
- Fredriksson, Peter (1997), "Economic Incentives and the Demand for Higher Education", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 99, s. 129–142.
- Fägerlind, Ingemar (1993), "Utbildningen i Sverige och det mänskliga kapitalet". Bilaga 9 till SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Hansson, Pär och Lundberg, Lars (1995), *Från basindustri till högteknologi? Svensk näringsstruktur och strukturpolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Henrekson, Magnus (1993), "Humankapital, produktivitet och tillväxt". Bilaga 11 till SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Holmlund, Bertil (1997), "Svensk arbetsmarknad". Kapitel 4 i Södersten, Bo (red.) *Marknad och politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Leamer, Edward och Lundborg, Per (1997), "Sweden Competing in the Global Marketplace – A Heckscher-Ohlin View". Kapitel 10 i Freeman, Richard B., To-

- pel, Robert och Swedenborg, Birgitta (red.), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- NUTEK (1994), *Näringslivets tillväxtförutsättningar till år 2010*. Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1994, SOU 1995:4. Stockholm: Fritzes.
- OECD (1994), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Ohlsson, Lennart och Vinell, Lars (1987), *Tillväxtens drivkrafter. En studie av industriers framtidsvillkor*. Stockholm: Industriförbundets Förlag.
- Sohlman, Åsa (1996), *Framtidens utbildning – Sverige i internationell konkurrens*. Stockholm: SNS Förlag.

5 En ond cirkel för entreprenörskap

*För få avknoppningar
från kunskapsintensiva
storföretag*

*Sjudande entreprenöriell
aktivitet i vissa länder och
regioner, men nästan ingen
alls i andra, ...*

*... vilket kan bero på
företagarkulturen, ...*

*... men också ha eko-
nomiska förklaringar*

Varför har den ovanliga koncentrationen av FoU-intensiva multi-
nationella företag i Sverige inte gett utdelning i form av bättre till-
växt och sysselsättning? En möjlig förklaring som lyfts fram i flera
av de föregående kapitlen har varit att kunskapsintensiv verksam-
het i storföretag alltför sällan har resulterat i entreprenöriella av-
knoppningar.

En del länder, men också vissa regioner i Sverige, sjuder av en-
treprenöriell aktivitet. Andra länder, och många svenska regioner,
förefaller sakna entreprenörsanda. Vissa sådana skillnader kan
lätt förklaras. Forskningen kring entreprenörskap betonar ett an-
tal faktorer som spelar roll för människors beslut att starta eget.
Till dessa hör önskan efter större självständighet, osäkerheten
kring den ekonomiska utvecklingen och attityder gentemot egen-
företagare.¹ Men möjligheten att förbättra inkomsten spelar också
en roll. Detta innebär att arbetslöshet kan vara en drivfjäder till att
starta eget. Inkomstmöjligheter för entreprenörer påverkas också
av den ekonomiska politiken och av ekonomins struktur.

Skillnaderna mellan länder och mellan regioner inom Sverige är
emellertid så stora att de inte enbart kan förklaras med skillnader
i yttre betingelser. I stället hänvisas ofta till "företagarkulturen"
för att förklara de mekanismer som verkar ge upphov till goda cirk-
lar för entreprenörskap i vissa regioner och onda cirklar i andra.

Förekomsten av goda och onda cirklar för entreprenörskap kan
emellertid också förklaras rent ekonomiskt. Om en region har
många företagare, kan dessa skapa gynnsamma villkor för nya fö-
retagare dels genom att tillhandahålla kapital och kompetens, dels
genom att påverka den ekonomiska politiken. En sådan självför-

God eller ond cirkel?

stärkande mekanism ger upphov till en god cirkel för företagssamhet. I de regioner som hamnar i en ond cirkel finns färre företagare, vilket innebär att färre tillhandahåller kapital och kompetens samt att möjligheterna att påverka den ekonomiska politiken minskar.

För att belysa i vad mån onda cirklar för entreprenörskap kan ha hämmat den ekonomiska utvecklingen i alltför många svenska regioner behandlas i detta kapitel tre konkreta frågor.

Svenskt entreprenörskap i internationell jämförelse

Den första är hur Sverige ligger till jämfört med andra länder när det gäller entreprenörskap. Sverige tycks ligga på en låg nivå, i vart fall om andelen egenföretagare tas som ett mått på entreprenörskap. Mönstret skiljer sig emellertid kraftigt mellan olika regioner.

Egenföretagandet och sysselsättningen

Den andra frågan är vilken roll egenföretagandet spelar för sysselsättningen. Här presenteras nya undersökningar som tyder på att egenföretagandet är viktigt för sysselsättningen.

Den ekonomiska politiken och egenföretagandet

Den tredje frågan är hur den ekonomiska politiken påverkar egenföretagandet. Försök att besvara denna fråga måste ta hänsyn till att den ekonomiska politiken i sig är ett utfall av en politisk process. För den politiska processen har det betydelse hur många företagarna är i förhållande till andra grupper.

Få egenföretagare i Sverige

Brister i nyföretagarstatistiken

Ett mått på entreprenörskap skulle kunna vara förekomsten av nyföretagande. I praktiken lider emellertid nyföretagarstatistiken både av principiella och statistiska problem. Nyföretagandet ökar t.ex. om många egenföretagare går i konkurs och startar om med en ny affärsidé. Men kan detta verkligen betecknas som ökat entreprenörskap? Än mer störande är de statistiska problemen. Statistiska centralbyråns nyföretagarstatistik ligger t.ex. ganska stabilt under senare år, med undantag av ett engångshopp uppåt med knappt 30 procent kring 1994. En närmare granskning av dessa siffror reser farhågor att det plötsliga hoppet orsakats av flera ändringar i SCB:s definitioner runt 1994.² Till skillnad från SCB har Patent- och Registreringsverkets registrering av nyföretagandet legat ganska stabilt under 1990-talet. Dessa definitionsproblem gör också internationella jämförelser av nyföretagandet tämligen ogörliga.

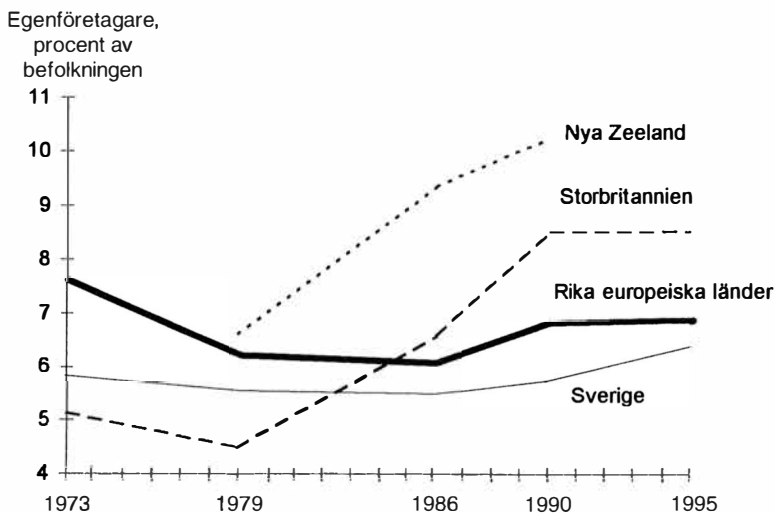
*Andelen egenföretagare
som mått på entreprenör-
skap*

En något säkrare bild av entreprenörskap fås om man i stället använder andelen egenföretagare i befolkningen som mått. Detta ger dels en bättre bild av hur många entreprenörer som faktiskt är verksamma i varje ögonblick, dels finns här internationella försök att sammanställa statistik och standardisera måtten.³ I dessa jämförelser är det brukligt att utesluta jordbrukssektorn eftersom statistiken annars tenderar att domineras av antalet jordbrukare, samtidigt som dessa kan ha en mer begränsad betydelse för den ekonomiska utvecklingen i stort.

Egenföretagarandelen av den vuxna befolkningen ligger, enligt OECD:s statistik, på en låg nivå i Sverige. Detta visas i figur 5.1.⁴ Intressant är att utvecklingen över tiden har varit olika i olika länder. För de flesta rika europeiska länder ligger andelen egenföretagare utanför jordbrukssektorn ganska konstant. I flera länder, inklusive Sverige, syns en viss minskning under 1970-talet och en

Sverige på låg nivå, ...

Figur 5.1
Egenföretagarnas andel
av befolkningen i åldern
16–64 år, exklusive jord-
brukssektorn, i OECD-
länderna 1973, 1979,
1986, 1990 och 1995,
procent.



Anm: Rika europeiska länder är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike. Genomsnittet är inte vägt. Storbritannien, Nya Zeeland och Frankrike redovisas exklusive ägare av aktiebolag. För Sverige 1990 har OECD inte beaktat att Sverige har ändrat definitionen på egenföretagare efter 1986. Med den nya definitionen räknas medhjälpare och ägare av aktiebolag in. Vi har använt Statistiska centralbyråns s.k. länkningskoefficient för att räkna om värdena 1973, 1979 och 1986 till den nya definitionen. **Källa:** Egna beräkningar baserade på OECD *Employment Outlook*, 1992, för åren 1973–1990 och EU Commission, *Employment in Europe*, 1996, för 1995.

liten ökning mot slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Även i USA, Japan och Australien, som inte redovisas, ligger egenföretagandet ganska stabilt under perioden.

Men två länder med ett avvikande mönster är just Storbritannien och Nya Zeeland, som kraftigt har ökat andelen egenföretagare sedan början av 1980-talet. En naturlig fråga är om detta kan ha ett samband med den ekonomiska politiken i dessa länder. Vi skall återvända till kopplingen mellan egenföretagandet och den ekonomiska politiken senare i kapitlet.

Den måttliga uppgång som för Sveriges del kan skönjas under 1990-talet kan ha flera förklaringar. En är att arbetslösa blivit egenföretagare. Ungefär en tredjedel av de sedan 1994 nystartade företagen utgörs av arbetslösa som fått starta-eget-bidrag. En öppen fråga är om denna typ av egenföretagande har samma uthållighet och växtkraft som egenföretagandet i genomsnitt.

En annan förklaring kan vara att olika reformer faktiskt har gett positiva effekter på egenföretagandet. En uppenbar sådan effekt har uppstått till följd av olika avregleringar inom t.ex. taxi eller kommunala tjänster som äldreomsorg och ungdomsvård. Men även de förbättringar för småföretagare som skattereformen 1990–1991 har fört med sig kan ha bidragit.

*... men viss uppgång
på 1990-talet*

*Reformer kan ha bidragit
till uppgången*

Egenföretagandets betydelse för sysselsättningen

Spelar egenföretagandet egentligen någon roll för sysselsättningen? Det finns ett antal skäl att misstänka det, men rent teoretiskt är det ingalunda entydigt. Entreprenörer startar ofta nya företag kring en ny produkt eller med en ny tillverkningsmetod. Det betyder dels att produktiviteten kan öka i samband med nyföretagandet, dels att den nya produkten väcker en efterfrågan som inte fanns tidigare. I båda fallen kan konsekvensen bli ökad sysselsättning, men det behöver inte bli så. En produktivitetshöjning kan ske med arbetsbesparande rationaliseringar, vilket minskar sysselsättningen. En produktivitetshöjning leder också till ökade lönekrav, vilket motverkar en sysselsättningsökning. På motsvarande sätt kan efterfrågan på en ny produkt ske på bekostnad av efterfrågan på andra varor. Den risken är självfallet mindre om den nya

*Inte självklart att ökat
nyföretagande ökar
sysselsättningen*

produkten exporteras. Men slutsatsen är ändå att vare sig produktivitetssökningen eller skapandet av nya produkter teoretiskt sett måste leda till ökad sysselsättning.

Bortfallen lönestelhet kan ge ökad sysselsättning

Egenföretagandet har emellertid en rad mer entydigt positiva sysselsättningskapande effekter. De har sin grund i att människor har motiv att bete sig annorlunda som egenföretagare än som anställda. Det är t.ex. välkänt att arbetslöshet kan orsakas av lönestelhet. Men egenföretagare har inga förhandlade löner, och därmed ingen lönestelhet. Detta kan vara sysselsättningskapande.⁵ Egenföretagare har heller ingen lagstiftning om anställningstrygghet. Detta innebär att det är mindre riskabelt för företag att anlita någon som arbetar som egenföretagare än någon som kräver att bli anställd. Därmed dock inte sagt att det vore bäst om alla vore egenföretagare. Anställningsförhållanden är i många fall effektiva sätt att organisera ekonomisk verksamhet, även om de har sysselsättningsminskande bieffekter.

Politikpåverkan kan ge större företagsvänlighet ...

På senare tid har också andra, politiska och kulturella, mekanismer undersökts (Fölster och Trofimov, 1997). Egenföretagare deltar i den politiska processen genom att rösta, genom att sprida information och attityder om företagandets villkor och inte minst genom att direkt försöka påverka politikens beslutsfattande. Med en större andel egenföretagare blir också detta politiska inflytande större och därmed blir sannolikheten större att politiken blir mer företagsvänlig. Det är vidare tänkbart att egenföretagare sparar mer och röstar på en politik som gynnar sparandet. Många studier visar att ett större inhemskt sparande också ger en högre investeringstakt.⁶ Även detta skulle skapa en länk mellan egenföretagande och sysselsättning. Dessa indirekta kanaler innebär att även egenföretagande som inte direkt skapar sysselsättning, t.ex. korvkiosker, kan vara betydelsefulla om dessa stärker sparandet och skapar en företagarkultur som i sin tur påverkar politiken och attityderna.

... och större sparande

Svårt undersöka sambandet mellan egenföretagande och sysselsättning

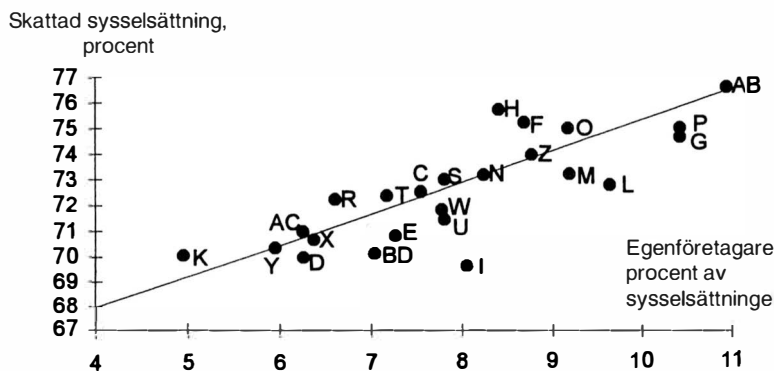
Att empiriskt undersöka sambandet mellan egenföretagande och sysselsättning är emellertid förenat med svårigheter. Visserligen är det lätt att konstatera att det råder ett positivt samband mellan egenföretagande och sysselsättning om man jämför olika regioner i Sverige med varandra. Men sambandet skulle mycket väl kunna bero på ett omvänt orsakssamband, t.ex. att ökad sysselsättning ökar affärsmöjligheterna för egenföretagare. Det skulle också kunna vara så att bättre ekonomiska förutsättningar i vis-

sa län, eller en annorlunda näringsstruktur, förbättrar förutsättningarna för både sysselsättningen och egenföretagandet.

En nyligen genomförd studie undersöker just dessa olika tolkningsmöjligheter av sambandet mellan egenföretagande och sysselsättning i olika svenska regioner. Studien använder sig av information om egenföretagande och sysselsättning i de svenska länen under en tjugoförårsperiod från 1976–1995.⁷ Att sambanden studeras på länsnivå har sin grund i att sysselsättningen i enskilda kommuner skiljer sig mycket beroende på att människor ofta bor och arbetar i olika kommuner. Sysselsättningen på länsnivå påverkas obetydligt av detta förhållande. Däremot finns skillnader mellan länen, såsom befolkningstäthet och löneskillnader, som ger olika förutsättningar för att skapa arbeten. Dessa skillnader har beaktats i studien och dessutom har orsakssambanden i båda riktningarna estimerats samtidigt, dvs. både sysselsättningens effekt på egenföretagandet och egenföretagandets effekt på sysselsättningen.⁸

Efter dessa statistiska korrigeringar erhålls det renodlade långsiktiga orsakssambandet från egenföretagande till sysselsättning. Detta samband visas för år 1995 i figur 5.2. Där anges både sysselsättningen och egenföretagandet som andel av arbetskraften, exklusive de verksamma i jordbrukssektorn.

Figur 5.2
Egenföretagande och sysselsättning i svenska län efter korrigeringar, exklusive jordbrukssektorn, 1995, procent av arbetskraften.



Ann: För korrigeringar, se löpande texten. För mera detaljer, se Fölster (1997).
Beteckningar: AB=Stockholms län, C=Uppsala län, D=Södermanlands län, E=Östergötlands län, F=Jönköpings län, G=Kronobergs län, H=Kalmar län, I=Gotlands län, K=Blekinge län, L=Kristianstads län, M=Malmöhus län, N=Hallands län, O=Göteborgs och Bohus län, P=Älvsborgs län, R=Skaraborgs län, S=Värmlands län, T=Örebro län, U=Västmanlands län, W=Kopparbergs län, X=Gävleborgs län, Y=Väster-norrlands län, Z=Jämtlands län, AC=Västerbottens län och BD=Norrbottnens län.

Källa: Fölster (1997).

... 1,3 fler sysselsatta när
1 person går från anställ-
ning till egenföretagande, ...

... men det tar två till
fyra år

Flest nya arbetstillfällen i de
minsta företagen

Tabell 5.1
**Ny sysselsättning och
företagsstorlek, årlig
förändring av antal
arbetstillfällen
1985–1989.**

Det skattade sambandet, som motsvarar lutningen på regressionslinjen i figur 5.2, skall tolkas så att den totala sysselsättningen på sikt ökar med ungefär 1,3 personer när en person byter från anställning till egenföretagande. En närmare analys av tidsprofilen i sysselsättningsökningen tyder på att ett ökat egenföretagande ger störst sysselsättningseffekt efter två till fyra år. Detta förefaller rimligt med tanke på att det tar ett tag för nystartade företag att komma in i ett expansivt skede där produktion, produktivitetsvinster och även anställningar äger rum.

Att egenföretagande kan spela en stor roll för sysselsättningen stämmer väl med tidigare rön, som visar att det i de minsta företagen skapas flest nya arbetstillfällen. Tabell 5.1 visar den årliga förändringen av antalet arbetstillfällen till följd av nystartad verksamhet, nedläggning, expansion och neddragning i företag som är uppdelade i storleksklasser. Det framgår att de allra flesta arbetstillfällena uppstod i företag som före expansionen hade 0–4 anställda. I de större företagen försvann däremot arbetstillfällen när nettot av nytillkomna och förlorade arbetstillfällen beräknas.

Antal anställda	Nya företag	Nedläggning	Expansion	Neddragning	Netto
0–4	11 900	10 700	27 500	9 000	19 700
5–19	7 100	5 300	13 000	13 100	1 600
20–49	3 100	2 400	7 600	8 000	400
50–200	2 900	2 400	8 400	11 200	–2 300
200–	2 400	2 500	7 300	13 800	–6 600

Källa: Davidsson, Lindmark och Olofsson (1994).

Hur skapas entreprenörer?

För den enskilde entreprenören kan personliga motiv som ligger utanför den ekonomiska sfären ofta vara en drivkraft. Detta innebär dock inte att de ekonomiska incitamenten är en betydelselös faktor. Sett ur samhällets synvinkel är det också dessa faktorer som är påverkbara av ekonomisk politik. Det är då naturligt att diskussionen i huvudsak handlar om två ekonomiska frågor. Den första gäller om och hur kapitaltillförseln till entreprenörsföretag fungerar. Den andra är hur skatter och politiken mer generellt påverkar entreprenörskap.

Hur fungerar kapital-
tillförseln?

– *Från entreprenören själv, närstående och direkt-engagerade*

Viktigt med personlig kapitalbildning

– *Från finansiella företag, ...*

... men svårt utvärdera nya företag

Kapitaltillförseln kan ske på tre ganska olikartade sätt. För det första kan egenföretagandet bygga på eget kapital från entreprenören själv eller från personer som är entreprenören närstående eller engagerar sig direkt i företaget. När Lars Magnus Ericsson startade sitt telefonbolag var det t.ex. med riskkapital från sin hustru, som alltså hade ett kapital undanstoppad. Också s.k. *business angels* tillför kapital direkt ur egen förmögenhet i företag som de också engagerar sig i.

I en studie visas att egenföretagandet i Sverige har minskat i takt med att förmögenhetsfördelningen har blivit jämnare (Lindh och Ohlsson, 1998). I den mån den direkta kapitaltillförseln ur egna förmögenheter är viktig, är också den personliga kapitalbildningen, dvs. hushållssparandet, avgörande för egenföretagandet. Detta skulle betyda att en politik som främjar hushållssparandet också främjar egenföretagandet. Samtidigt är det naturligtvis så att de som redan är eller planerar att bli entreprenörer sparar mer än de som är och planerar att förbli anställda.⁹ Detta innebär att det bör finnas en god cirkel där det sparas mycket därför att många är entreprenörer och där det höga sparandet samtidigt ger underlag för en fortsatt hög andel entreprenörer. En viktig aspekt är också att personliga förmögenheter kan spela en roll inte enbart för att de möjliggör finansiering av nyföretagandet, utan också för att människor med större reserver är mer beredda att ta risker.

Den andra källan till finansiering av entreprenörsverksamhet är finansiella företag. Det finns betydande skillnader i hur och på vilka villkor dessa erbjuder lån och riskkapital, t.ex. mellan banker och riskkapitalbolag. Gemensamt för dessa är emellertid att de kanaliserar hushållens och företagens sparande till investeringar, bl.a. i nya företag. Man skulle kunna tro att de finansiella företagen i hög grad kan utnyttja utländska kapitalmarknader. Men allt fler studier har bekräftat Feldsteins och Horiokas (1980) banbrytande undersökning som visade att inhemskt sparande trots allt är avgörande för inhemska investeringar. Även denna kapitalkälla för entreprenörsföretagen är således starkt beroende av ett högt inhemskt sparande.

I praktiken är de finansiella företagens kapitalsatsningar i nya företag emellertid ganska begränsade. En anledning som har framhållits är att finansiella företag har svårt att utvärdera risker och möjligheter i nya företag. Som en följd satsar de ofta fel, vilket

måste kompenseras med höga avkastningskrav på de satsningar som lyckas. Men de höga avkastningskraven gör att just de företagare som tror sig ha de säkraste projekten letar sig till alternativa finansieringskällor eller väljer att expandera långsammare. Denna selektion kan göra att kapitalmarknaden inte fungerar särskilt väl för nya företag.

– Från staten, ...

*... men svårt kanalisera
bidragen rätt*

Motsvarande problem finns också med den tredje finansieringskällan, de statliga bidragen till nyföretagandet. En rad studier tyder på att sådana bidrag inte fungerar särskilt väl eftersom det är svårt att kanalisera bidragen rätt.¹⁰ En del av bidragen ges oundvikligen till företagare som hade startat ändå och en del uppmuntrar företag som inte borde ha startats. Detta innebär att den samhälls-ekonomiska kostnaden av sådana stödprogram – som måste vägas mot vinsten – tenderar att vara rätt hög.

*Den personliga kapitalbild-
ningen kan vara helt avgör-
ande för en god cirkel*

Slutsatsen av denna diskussion är att den personliga kapitalbildningen kan vara helt avgörande för framgångsrika nyetableringar. Omvänt sker också mer personlig kapitalbildning när det finns många egenföretagare.

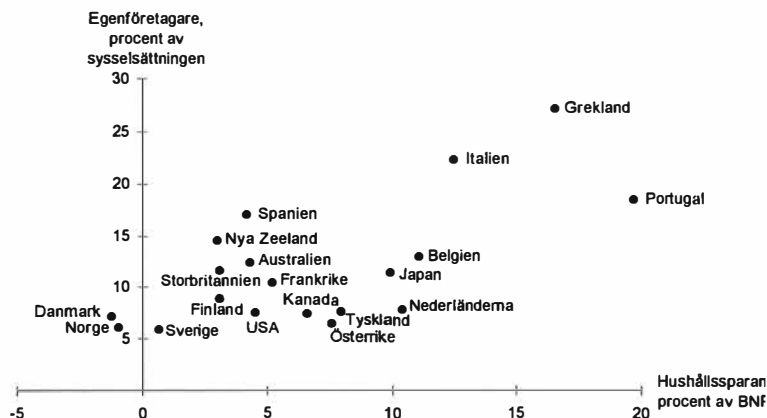
En sådan god cirkel kan ha de paralleller i de politiska mekanismerna som diskuterades tidigare. Finns det många egenföretagare påverkar de lättare den ekonomiska politiken genom sitt röstande och genom att påverka samhällsklimatet, men också genom en organiserad lobby. Lyckas de påverka politiken i mer företagvänlig riktning skapas därmed förutsättningar för att det också framgent skall finnas många företagare.

I en studie visas att olika länder tycks ha hamnat i onda respektive goda cirklar med avseende på egenföretagandet (Fölster och Trofimov, 1996). Ett tecken på detta är att det faktiskt finns förvånansvärt nära samband mellan länders egenföretagarandel och hushållssparandet respektive skattetrycket. Dessa visas i figur 5.3 och 5.4. Som i tidigare figurer är jordbrukare inte medräknade i egenföretagandet.

*Internationellt: Nära sam-
band mellan egenföretagar-
andel och hushållssparande
respektive skattetryck*

Figur 5.3

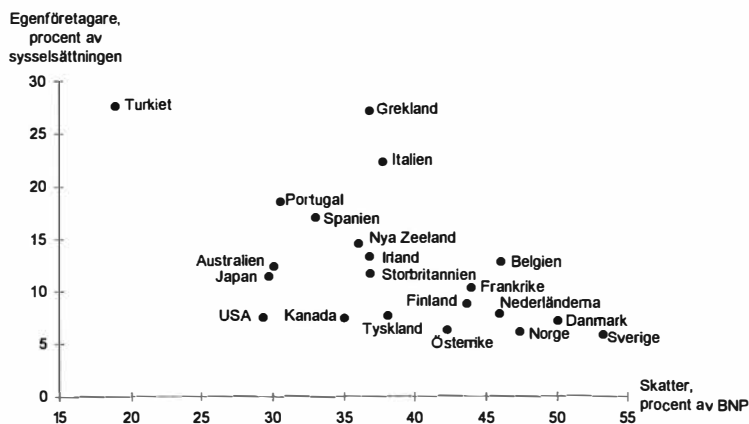
Egenföretagarnas andel av sysselsättningen, exklusive jordbrukssektorn, och hushållssparandets andel av BNP i OECD-länderna 1985–1993, procent.



Källa: Fölster och Trofimov (1996).

Figur 5.4

Egenföretagarnas andel av sysselsättningen, exklusive jordbrukssektorn, och skatternas andel av BNP i OECD-länderna 1985–1993, procent.



Källa: Fölster och Trofimov (1996).

Sambanden i figurerna stärks ytterligare när hänsyn tas till en rad skillnader mellan länderna. Ett exempel är att mer utvecklade länder, med högre BNP per capita, har mer rationella distributionsystem, och därför färre små affärsinnehavare. Efter en korrigering för detta hamnar t.ex. USA väsentligt högre och Grekland

och Portugal väsentligt lägre än i figurerna 5.3 och 5.4. Italien framstår dock, även efter korrigeringen, som ett land med både ovanligt högt egenföretagande och ovanligt högt hushållssparande.

Egenföretagandet i de svenska länen

Inom Sverige?

Om tesen om goda och onda cirklar för egenföretagandet står sig, borde det gå att hitta liknande mönster och samband även inom Sverige. För att undersöka detta har vi granskat egenföretagandet i de svenska länen under åren 1976–1995.¹¹

Sambandet mellan skatteinivå och andel egenföretagare ...

... är svagt negativt, ...

... men vilket är orsakssambandet?

Renodling ...

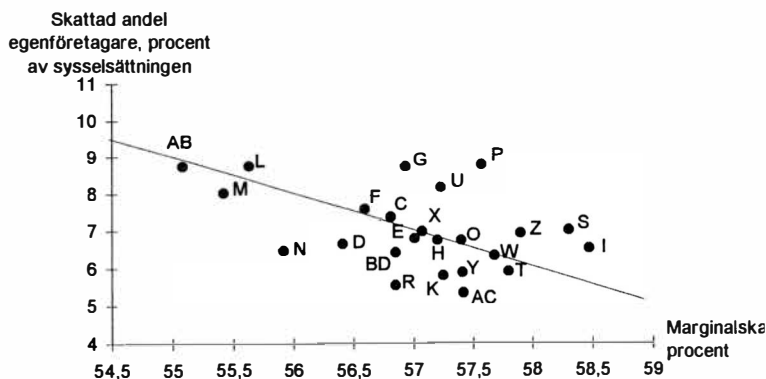
Det är svårt att mäta kommunernas och landstingens politik i de många dimensioner som har betydelse för egenföretagandet. Det är t.ex. svårt att mäta i vilken mån en kommun kan anses vara pålitlig och näringslivsvänlig i tolkningen av plan- och bygglagen eller när det gäller att hyra ut kommunala tomter och fastigheter. Men också faktorer som om kommunal upphandling sköts rättvist och hur kommunen lyckas påverka den statliga näringspolitiken kan tänkas spela en viktig roll. Även om vi inte kan mäta dessa aspekter, är en hypotes att de har ett samband med hur kommunen väljer nivån på kommunalskatten. Det vore då inte förvånande om man hittade ett samband mellan skatt och egenföretagande. Därtill kan skattens självfallet påverka egenföretagandet direkt genom att påverka inkomstmöjligheter.¹²

Man kan lätt konstatera att det faktiskt råder ett visst negativt samband mellan olika mått på skatteinivån och andelen egenföretagare i arbetskraften i de svenska länen. Ett sådant samband kan naturligtvis mycket väl reflektera ett omvänt orsakssamband i enlighet med den ovan diskuterade hypotesen om onda och goda cirklar. Det är tänkbart att man i områden med många egenföretagare kan påverka den politiska processen på ett sätt som inbegriper lägre skatt. En annan möjlighet är självfallet att det finns systematiska skillnader mellan regioner som både ger fler egenföretagare och lägre skatt.

I den nyligen genomförda studien görs därför ett försök att renodla orsakssambandet, dels görs korrigeringar för ovidkommande skillnader mellan länen, dels skattas de orsaksmässiga sambanden i båda riktningarna. I denna undersökning uppfångas också

... visar på tydligt negativt samband mellan marginalskatt och andel egenföretagare

Figur 5.5
Marginalskatt och egenföretagarnas andel av sysselsättningen i svenska län efter korrigeringar, exklusive jordbrukssektorn, 1995, procent.



Anm: För korrigeringar, se löpande texten. För mera detaljer, se Fölster (1998). För beteckningar, se anmärkning till figur 5.2.

Källa: Fölster (1998).

Sänkt marginalskatt har nära samband med ökat egenföretagande två till fyra år senare

Ett sätt att belysa att detta verkligen rör sig om ett orsakssamband är att undersöka i vilken utsträckning marginalskatteförändringar och förändringar i egenföretagandet är korrelerade över tiden. I studien visas att marginalskattesänkningar har ett nära samband med ökningarna i egenföretagandet två till fyra år senare. Däremot har ökningarna i egenföretagandet inget påvisbart samband med förändringar i marginalskatten under efterföljande år. Detta får tas

som ytterligare en bekräftelse på att orsakssambandet i huvudsak går från förändringar i politiken till egenföretagandet.

Slutsatser

Sverige i en ond cirkel

Sverige tycks ha hamnat i en ond cirkel när det gäller egenföretagandet. Inledningsvis visades i detta kapitel att egenföretagandet internationellt sett ligger på en låg nivå. Detta framstår som ett naturligt utfall av den storföretagsdominerade politiken som beskrivits i tidigare kapitel.

Egenföretagandet kan ha stor effekt på sysselsättningen

Egenföretagandet kan ha mycket stor betydelse för sysselsättningen. En nyligen genomförd undersökning som har presenterats här styrker att ett ökat egenföretagande med viss fördröjning leder till en allmän sysselsättningsökning i regionen.

Ett ökat egenföretagande kräver kraftfull politik

Slutligen presenterades också forskningsresultat som tyder på att den ekonomiska politiken spelar en tydlig roll för egenföretagandet. Den ekonomiska politiken tycks spela en nyckelroll eftersom den också är påverkad av andelen företagare i en region. Att byta från en ond till en god cirkel för egenföretagandet tycks således kräva en kraftfull politik som ökar egenföretagandet. Ett ökat egenföretagande kan sedan bli självförstärkande eftersom det ökar tillgången till kapital och entreprenörskompetens, men också stärker företagarnas inflytande i den politiska processen.

Reformer kan ha bidragit något till ökat egenföretagande, ...

En rad reformer som har genomförts i Sverige under senare år – som skattereformen och ett antal avregleringar – tycks ha gått hand i hand med en liten ökning av egenföretagandet. I Storbritannien, som genomfört stora reformer i företagsvänlig riktning, har egenföretagandet rent av fördubblats, samtidigt som sysselsättningen har ökat under en period då den har minskat i de flesta andra europeiska länderna.

... men för att komma ur en ond cirkel kan det behövas omvälvande reformer

I Storbritannien har emellertid reformerna gått hand i hand med en stor politisk omvälvning. Risker finns att Sverige på ett annat sätt sitter fast i en ond cirkel för entreprenörskap. Små förbättringar för egenföretagare kan då ha ganska begränsade effekter. För många egenföretagare måste små förbättringar som saknar ett brett politiskt stöd te sig som tillfälliga favörer som snabbt kan dras tillbaka eller omintetgöras av försämringar.

Noter

- ¹ Forskningen kring egenföretagandet har i huvudsak undersökt vilka individer som tenderar att bli egenföretagare (t.ex. Blau, 1987). I några undersökningar finns också försök att skatta hur förändringar i det aggregerade egenföretagandet kan förklaras (t.ex. Parker, 1996).
- ² Exempelvis infördes en ny näringsgrensindelning. Tidigare räknades många nya företag som bl.a. sysslade med fastighetsförvaltning inte med, trots att de ofta även hade annan verksamhet. Införandet av den nya F-skattsedeln under 1993 gjorde också att fler företag kom med därefter. Tidigare kom enskilda näringsidkare med en årsomsättning under 200 000 kronor inte med i statistiken om de inte var momsregistrerade och inte heller hade B-skattsedel.
- ³ Andelen egenföretagare grundas också på en statistikkälla, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), som är mer pålitlig och mindre känslig för definitionsfrågor än vad som är fallet för nyföretagarstatistiken.
- ⁴ SCB anpassade sig i slutet av 1980-talet till en vanlig internationell definition på egenföretagandet. Om den gamla definitionen hade bibehållits, hade Sverige legat ungefär 2,5 procentenheter lägre, dvs. långt under andra länder. Även enligt den nya definitionen, som visas i figuren, ligger Sverige dock under de flesta jämförbara länder.
- ⁵ En nära besläktad mekanism, som har påpekats i den ekonomiska litteraturen, har sin grund i att kontraktsproblemen mellan ägare och anställda kan mildras med s.k. *effektivitetslöner*, som ger upphov till arbetslöshet därför att de ligger över den lön vid vilken efterfrågan på arbetskraft är lika med utbudet. Men för egenföretagare faller motivet till sådan lönesättning bort och därmed också den arbetslöshetsskapande mekanismen.
- ⁶ Detta visades först av Feldstein och Horioka (1980).
- ⁷ Närmare detaljer om denna analys redovisas i Fölster (1997).
- ⁸ Även skillnader mellan länen som inte direkt kan observeras har korrigerats för genom användandet av länsvisa s.k. dummyvariabler. Också förändringar över tiden, t.ex. i samband med konjunkturykler, har korrigerats för med hjälp av dummyvariabler. Att orsakssambandet går från egenföretagande till sysselsättning bekräftas också av en s.k. Granger-analys, som testar vilken av variablerna som tidsmässigt föregår den andra. Analysen visar att sysselsättningsökningar följer ökningar i egenföretagandet med några års fördröjning.
- ⁹ Detta visas i t.ex. Quadrini (1997).
- ¹⁰ En sammanställning av utvärderingar av företagsstöden finns i Barkman och Fölster (1995).
- ¹¹ Denna undersökning visas i närmare detalj i Fölster (1998).
- ¹² Blau (1987) fann i en undersökning av egenföretagandet i USA att högre skatter minskade egenföretagandet bland dem med lägre löner, men ökade egenföretagandet bland dem med högre löner. Förklaringen som gavs var att egenföretagandet kan vara ett sätt för höginkomsttagare att kringgå skatten. I undersökningen finns emellertid s.k. simultanitetsproblem som gör det svårt att tolka relationerna i termer av orsakssamband.
- ¹³ Man kan ställa frågan varför egenföretagandet inte har ökat mer i Sverige efter den stora marginalskattereformen 1990–1991 om sambandet mellan marginalskatten och egenföretagandet är så starkt. En förklaring är självfallet att marginalskattesänkningen motverkades av momsbreddningen och andra förändringar som behövdes för att finansiera skattereformen. I den empiriska skattningen fångas dessa motverkande negativa effekter av dummyvariabler för dessa år.

Referenser

- Barkman, Catharina, och Fölster, Stefan (1995), *Företagsstödet, vad kostar det egentligen?*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1995:14. Stockholm: Fritzes.
- Blau, David. M. (1987), "A Time-Series Analysis of Self-Employment in the United States", *Journal of Political Economy*, vol. 95, s. 445–467.
- Davidsson, Per, Lindmark, Christer och Olofsson, Christer (1994), *Dynamiken i svenskt näringsliv*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Feldstein, Martin och Horioka, Charles (1980), "Domestic Savings and International Capital Flows", *Economic Journal*, vol. 90, s. 314–329.
- Fölster, Stefan (1997), "Do Entrepreneurs Create Jobs?", mimeo, IUI, Stockholm.
- Fölster, Stefan (1998), "Taxes and Entrepreneurs", mimeo, IUI, Stockholm.
- Fölster, Stefan och Trofimov, Georgi (1996), "Does the Welfare State Discourage Entrepreneurs?", mimeo, IUI, Stockholm.
- Lindh, Thomas och Ohlsson, Henry (1998), "Self-Employment and Wealth Inequality", *Review of Income and Wealth*, under utgivning.
- Parker, Simon C. (1996), "A Time Series Model of Self-Employment under Uncertainty", *Economica*, vol. 63, s. 459–475.
- Quadrini, Vincent (1997), "Entrepreneurship, Saving and Social Mobility", mimeo, Department of Economics, University of Pennsylvania, Philadelphia, Pennsylvania.

6 Spelregler för entreprenörskapet

Risk för att Sveriges onda cirkel permanentas

En hög sysselsättningsnivå är nödvändig för en balanserad utveckling i Sverige (se vidare kapitel 8). Om inte den andel av befolkningen som försörjs av offentliga medel kan nedbringas inom en rimlig tidsperiod riskerar den onda cirkel Sverige hamnade i vid 1990-talets början att permanentas. Eftersom både demografin och ökade utbildningskrav, så som systemen nu är utformade, leder till ökade anspråk på den offentliga sektorn blir det av än större vikt att kraftfullt minska utanförskapet bland de arbetsföra. Det är väl känt att utanförskapet är betydligt större än vad arbetslöshetsstatistiken visar och att det har ökat kraftigt under 1990-talet. Enligt Socialstyrelsens *Social rapport 1997* har antalet människor i yrkesaktiv ålder som saknar stark anknytning till arbetsmarknaden ökat med 500 000 sedan 1990.

Kraftig sysselsättningsexpansion krävs

För att återgå till 1980-talets sysselsättningsnivå krävs en kraftfull sysselsättningsexpansion under de närmaste åren. Regeringen själv räknar dock inte med detta i budgetpropositionen.¹ Trots att man räknar med en genomsnittlig tillväxttakt i BNP på drygt 2,9 procent under åren 1998–2000 förväntas ökningen i den reguljära sysselsättningen stanna vid 120 000 personer från år 1996 till 2000. Därmed skulle den reguljära sysselsättningen enligt regeringens definition hamna på 72,7 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder år 2000. Detta kan jämföras med en nivå i slutet av 1980-talet på 82 procent. Då hade Sverige den högsta sysselsättningen som andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder inom hela OECD (OECD, 1996a).

Tillväxten måste vara sysselsättningsintensiv

Således räcker inte höga tillväxttal för att återgå till en hög sysselsättningsnivå. Det kan bara ske om en *sysselsättningsintensiv*

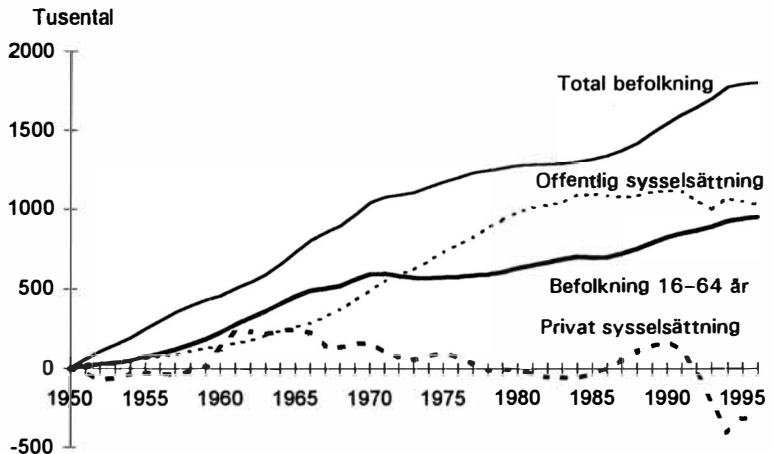
Sysselsättningsökningen i privata näringslivet, ...

... vilket kräver beslut av enskilda företag och företagare

tillväxtprocess kommer till stånd. De nya jobben måste dessutom i första hand komma inom det privata näringslivet. Detta innebär i så fall att Sverige måste åstadkomma något som inte tidigare lyckats i modern tid: att varaktigt öka sysselsättningen i den privata sektorn. Som framgår av figur 6.1 har nämligen all sysselsättningstillväxt i Sverige sedan 1950 ägt rum i den offentliga sektorn.

Att skapa nya jobb i den privata sektorn är en uppgift som är väsensskild från uppgiften att skapa sysselsättning genom en expansion av den offentliga sektorn. Det senare kan åstadkommas genom direkta politiska beslut. Sysselsättning i den privata sektorn, å andra sidan, uppstår genom att enskilda företag och företagare på företagsekonomiska grunder beslutar sig för att antingen starta nya verksamheter eller anställa fler människor i redan befintliga företag.

Figur 6.1
Kumulativ förändring av sysselsättningen i den offentliga sektorn och näringslivet samt av befolkningen i Sverige 1950–1996, tusentals personer.



Källa: Statistiska centralbyrån och Gunnarsson och Lindh (1997).

Ett nödvändigt villkor för att kraftigt höja tillväxt och sysselsättning är att den goda cirkel för entreprenörskapet som vi diskuterade i föregående kapitel kan etableras. Men för att detta skall bli möjligt måste villkoren för entreprenöriell verksamhet vara tillräckligt förmånliga. Syftet med detta kapitel är att utvärdera om dessa villkor på ett antal centrala punkter i dag är tillräckligt förmånliga för att Sverige återigen skall kunna ha en rimlig chans att återgå till en högre sysselsättningsnivå.² Vi inleder med att doku-

Tillräckligt bra villkor för entreprenörskap?

mentera att expansionsviljan bland befintliga företag är låg. Sedan diskuteras i tur och ordning skattepolitiken, sparandet och riskkapitalförsörjningen, den arbetsrättsliga lagstiftningen och den offentliga sektorns monopolisering av stora delar av produktionen.

Incitamenten till entreprenörskap och företagstillväxt

*Låg expansionsvilja i
befintliga företag*

En svag tillväxtbenägenhet i mindre företag i Sverige har dokumenterats i ett flertal studier. Nästan alla företag är små i utgångsläget och förblir sedan små. Endast 10–15 procent av småföretagen ökar antalet anställda (Lundström m.fl., 1993). Men vill de nystartade företagen växa? För att belysa denna fråga finns ett antal studier att tillgå. Aronsson (1991) studerade 535 företag som hade startats 1988. Efter tre år översteg omsättningen en miljon kronor i bara en fjärdedel av företagen och en tredjedel av dem hade ingen heltidsanställd ens när ägaren medräknades.

Kan den bristande motivationen att expandera ha en rättfram ekonomisk förklaring? Det finns vissa resultat som tyder på det. Exempelvis ansåg 40 procent av de småföretagare som ingick i Davidssons (1989) undersökning att en expansion *inte* skulle påverka deras privatekonomi positivt.

I en studie av företag i hela näringslivet som startats år 1984 visas att åtta år efter starten hade andelen företag med minst en heltidsanställd endast ökat till 68 procent, jämfört med 50 procent under startåret (SOU 1993:16). Utterback och Reitberger (1982) gjorde en omfattande intervjustudie av 60 högteknologiska företag. Den helt övervägande delen av dessa företag hade en låg tillväxtbenägenhet. NUTEK (1996) rapporterar att det finns ca 50 000 företag i Sverige som kan men inte vill växa. I samma rapport betonas också att Småföretagarna i sin barometer redan 1987 fann att 28 procent av de tillfrågade företagen såg en tillväxtmöjlighet på sin egen marknad "som de inte tänkte ta tillvara".

Henrekson och Johansson (1997) studerar dels utvecklingen för antalet företag i olika storleksklasser, dels den totala sysselsättningens fördelning på företag av olika storlek och hur denna förändrats över tiden. Oavsett om de studerar samtliga företag, privata företag eller privata företag med hänsyn tagen till koncern-

*Storleksmässig tröskeleffekt
vid ca tio anställda*

tillhörighet finner de att de mellanstora företagen (10–199 anställda) haft den svagaste utvecklingen. Studien pekar således på möjligheten att alltför få av de allra minsta företagen velat eller kunnat växa sig mellanstora. En rimlig tolkning av detta förhållande är att det sannolikt finns en storleksmässig tröskel som alltför få företag tar sig över.

Gaseller, ...

Det är i detta sammanhang intressant att knyta an till en studie av Birch, Haggerty och Parson (1995), som menar att alla de nya jobben netto i USA skapas i ett fåtal snabbt växande företag, s.k. *gaseller*.³ Gasellerna definieras som företag med en försäljningstillväxt på minst 20 procent per år och mer än 80 procent av dem hade år 1990 färre än 20 anställda. Vad detta sannolikt visar är att endast en mindre del av företagen i varje enskilt läge har en stor potential för en snabb produktions- och sysselsättningstillväxt. Det är därför av stor vikt att sådana företag kommer till och att ledningen för dessa företag verkligen finner det rationellt att expandera.

*... det fåtal företag som har
stor tillväxtpotential*

*Problemet inte att det är
för få nya företag, utan
att de inte växer*

Vi kan således peka på ett antal studier som vittnar om att viljan till tillväxt och expansion är svag bland de mindre företagen. Problemet är inte i första hand att det startas för få företag utan att alltför få företag växer. Ett annat problem kan vara att en del av nyetableringarna sker av fel skäl, t.ex. för att kringgå en reglering. Varför har då, som vi redan konstaterat i kapitel 2, Sverige blivit så storföretagsdominerat och varför har de småföretag som ändå finns ofta så svag tillväxt? Vår hypotes är att den bristande viljan till expansion är ett resultat av alltför oförmånliga spelregler och institutioner som möter/har mött företagaren i Sverige. Utöver spelreglerna finns det naturligtvis ytterligare bestämningsfaktorer till nyföretagande och företagstillväxt: demografi, attityder, utbildningsnivå, inkomstutveckling, arbetslöshetsnivå osv. (Davidsson, Lindmark och Olofsson, 1994 och Davidsson, 1993). Vi ser det dock som fruktbart att fokusera på spelreglerna av två skäl, dels kan de direkt påverkas av politiska beslut, dels finns skäl att tro att många av de övriga förklaringsvariablerna på längre sikt påverkas av spelreglerna. Exempelvis är det troligt att spelregler som uppmuntrar till entreprenörskap på sikt påverkar samhällets attityder till företagande positivt.

*Alltför oförmånliga
spelregler*

Skattepolitiken

*Skattegynnande av
stora företag, ...*

... skuldfinansiering ...

*... och institutionellt
äggande*

Fram till 1991 missgynnades nya, små och mindre realkapital-intensiva företag, medan såväl stora företag som institutionellt äggande gynnades. Under lång tid var det en extrem skillnad i beskattning beroende på typ av äggare och finansieringssätt: (i) skulder var den mest gynnade finansieringsformen och nyemission den minst gynnade och (ii) hushåll hade betydligt högre skatter än andra. Omkring 1980 var dessa tendenser som mest extrema (se vidare tabell 6.1), delvis till följd av den då relativt höga inflationen. För ett hushåll som investerade i en nyemitterad aktie gick ofta hela den reala avkastningen i skatt, medan företag som finansierade sig huvudsakligen genom skulder hos institutioner fick en negativ real beskattning, dvs. de var i praktiken subventionerade av skattesystemet.⁴ Beräkningarna för hushåll baseras på ett genomsnittligt hushåll, men ett hushåll som var äggare till ett framgångsrikt företag hade i regel en än högre effektiv beskattning på grund av den kombinerade effekten av förmögenhets- och inkomstskatter (fram till 1992).

Det svenska skattesystemets premiering av institutionellt äggande och missgynnande av direkt hushålls äggande av företag stämmer väl med den kraftfulla trenden mot ökat institutionellt äggande och ökad skuldfinansiering som vi sett under efterkrigstiden. Den förmånliga skattebehandlingen av skulder jämfört med eget kapital och av institutionellt jämfört med individuellt äggande har systematiskt gynnat större, börsnoterade och mer väletablerade företag. OECD-studier visar också att Sverige var extremt i dessa avseenden. Detta ligger väl i linje med vår beskrivning i kapitel 2 av Sveriges storföretagsinriktade utvecklingsstrategi.

Tabell 6.1

**Effektiva marginalsatser
för olika kombinationer av
ägare och finansiering
1980, 1994 och 1995.**

	Skuldfinansiering	Nyemission	Återinvesterade vinstmedel
1980			
Hushåll	58,2	136,6	51,9
Skattebefriade institutioner	-83,4	-11,6	11,2
Försäkringsbolag	-54,9	38,4	28,7
1994			
Hushåll	32,0/27,0*	28,3/18,3*	36,5/26,5*
Skattebefriade institutioner	-14,9	21,8	21,8
Försäkringsbolag	0,7	32,3	33,8
1995			
Hushåll	32,0/27,0*	67,7/57,7*	48,0/38,0*
Skattebefriade institutioner	-3,5	25,7	25,7
Försäkringsbolag	21,0	53,3	50,4

Anm: * anger att kalkylen gjorts exklusive förmögenhetsskatt. Förmögenhetsskatten på onoterade aktier avskaffades fr.o.m. 1992 års taxering. Kalkylen har genomförts under antagande om en 10-procentig real avkastning före skatt vid faktisk inflation det aktuella året. En skatt på 100 procent innebär exempelvis att 10 procent reallt före skatt blir 0 procent reallt efter skatt. En negativ skatt innebär att den reala avkastningen efter skatt är högre än före skatt. Alla kalkyler är baserade på faktisk tillgångsfördelning i tillverkningsindustrin. Följande inflationstakter låg till grund för beräkningarna: 1980: 9,4 procent, 1994: 3 procent, 1995: 3 procent. Kalkylerna är genomförda i enlighet med de metoder som utvecklats i King och Fullerton (1984). Den genomsnittliga investeringsperioden antas vara tio år.

Källa: Jan Södersten, se Södersten (1984 och 1993).

*Skattereformen 1990–1991
minskade snedvridning-
arna, ...*

... men 1995 ökade de igen

*Vissa lättnader i dubbel-
beskattningen för onoterade
företag från 1997, ...*

Skattereformen 1990–1991 innebar en minskning av de snedvridningar som skattesystemet åstadkom. Borttagandet av dubbelbeskattningen 1994 och förmögenhetsskatten på arbetande kapital innebar en i det närmaste neutral beskattning med avseende på ägare och finansieringsform. Återinförandet av dubbelbeskattningen 1995 kom att återigen gynna lånefinansiering framför egenkapitalfinansiering och institutionellt ägande framför individuellt ägande. Dessutom kom det att innebära att utländskt ägande gynnas framför inhemskt ägande. Den effektiva reala skattebelastningen steg för alla inhemska ägarkategorier mellan 1994 och 1995, medan den sjönk för utländska investerare (OECD, 1996b).⁵

Från och med 1997 har vissa lättnader genomförts i dubbelbeskattningen av onoterade aktiebolag. Förslaget innebär i sina hu-

vuddrag (se vidare faktaruta) att fysiska personers utdelning blir skattefri till ett belopp motsvarande 65 procent av statslåneräntan på ett belopp som utgörs av aktiernas anskaffningskostnad (ackumulerade vinster ingår ej) plus, med vissa begränsningar, 100 procent av bolagets lönesumma.

Vilka företag gynnas då av dessa lättnader i dubbelbeskattningen? Är det rimligt att förvänta sig att en selektiv skattesänkning med denna utformning på ett kraftfullt sätt stimulerar nyföretagande och expansion i befintliga företag? De ovan refererade studierna om tillväxtviljan såväl som Henreksons och Johanssons (1997) studie, antyder att det kan finnas en storleksmässig tröskel vid ca tio anställda som många företag inte tar sig över. Sänker lindringen i beskattningen denna tröskel? För att försöka besvara frågor som dessa har vi i en faktaruta tittat närmare på tre typfall: ett litet bolag med några få anställda och ett litet ursprungligt aktiekapital, ett något större bolag som på marginalen kan dra nytta av de ökade utdelningsmöjligheter som en nyanställning ger och ett stort onoterat bolag.

Våra exempel visar att lindringen i dubbelbeskattningen för onoterade bolag antagligen har mycket små effekter på de allra minsta företagen. För företag som är så pass stora och vinstrika att ägaren kan ta ut en månadslön på 30 000 kronor innebär lindringen att ägaren fr.o.m. ungefärligen den tredje heltidsanställda själv kan ta ut en "anställningsbonus" på 5 procent av lönesumman beskattad till 28 procent i stället för sedvanliga 67,1 procent. För onoterade bolag med i storleksordningen 100 anställda eller fler erhåller ägaren en mycket kraftig sänkning av den marginella skattebelastningen från 67,1 till 38,8 procent.

Vinnarna bland ägarna är således de förhållandevis stora onoterade företagen. Däremot är skattelindringen både i absoluta och relativa tal mycket begränsad för de allra minsta företagen, och även för de företag som befinner sig vid den kritiska tröskeln är effekten liten jämfört med effekten för de större företagen.

Det är också svårt att se några bärande skäl till att göra en koppling mellan kapitalbeskattningen och lönesumman. De principiellt viktiga skälen till att avskaffa dubbelbeskattningen är ju dels att skapa neutralitet mellan finansiering med lånat respektive eget kapital, dels att minska skattebelastningen på riskkapital för att göra investeringar i aktier och etableringar av nya företag relativt

... men går det att komma över storlekströskeln?

De större företagen är vinnarna

För företag vid tröskeln blir effekten jämförelsevis liten

sett mera attraktiva för hushåll jämfört med investeringar i lösöre, egnahem och räntebärande placeringar. Ett visst inslag av detta finns förvisso genom att enkelbeskattning medges på upp till 5 procent av anskaffningskostnaden på aktierna i det egna bolaget. Det skall dock noteras att detta inslag är blygsamt, eftersom basen endast är anskaffningskostnaden för aktierna och inte inkluderar upparbetat beskattat eget kapital.

Faktaruta: De nya skattelättnaderna för fåmansbolag

Fr.o.m. 1997 har vissa lättnader införts i beskattningen av mindre företags inkomster (SOU 1997:119; Prop. 1996/97:45). Enligt regeringens beräkningar kommer dessa lättnader att innebära en minskning av beskattningen av de mindre företagen med 4,2 miljarder kronor per år. Lättnaderna i dubbelbeskattningen avser onoterade aktiebolag. Enkelbeskattning på utdelningar i form av slopad beskattning i ägarledet kan maximalt uppgå till 65 procent av statslåneräntan (i dagsläget ca 5 procent) multiplicerad med summan av anskaffningskostnaden för aktierna och ett löneunderlag, det s.k. lättnadsunderlaget. Löneunderlaget består av löner och ersättningar till de anställda exkl. sociala avgifter. Från löneutrymmet skall dock dras 10 basbelopp samt de löner som utbetalas till ägaren och denne närstående. För att löneunderlaget skall kunna utnyttjas krävs vidare att ägaren tar ut en lön på det lägsta beloppet av 10 basbelopp (drygt 360 000 kronor) eller 120 procent av lönen för den högst betalde anställda i företaget. Löneunderlaget kan ej överstiga 50 gånger ägarens egen lön. Vid notering av aktierna i bolaget får lättnaden behållas under tio år av de gamla ägarna.

Dessa lättnader i dubbelbeskattningen påverkar enskilda onoterade aktiebolag på mycket olika sätt, beroende på bl.a. storlek, ursprunglig kapitalinsats och lönesumma. För att något illustrera effekterna, låt oss titta närmare på tre typfall.

Det första fallet avser ett litet företag med ett ursprungligt aktiekapital på 100 000 kronor och ett fåtal anställda. Enkelbeskattning på 5 procent av 100 000 innebär en skatteminskning på 1 500 kronor per år. För att ett löneunderlag skall upp-

stå krävs dels att ägaren själv tar ut en årslön på 10 basbelopp (drygt 360 000 kronor) alternativt en lön som uppgår till 120 procent av den högsta årslönen bland de anställda, dels att han har icke närstående anställda som uppbär en sammanlagd lön på lika mycket. Detta innebär i praktiken både att ägaren själv måste ta ut en för småföretagare mycket hög lön – den genomsnittliga arbetsinkomsten för helårs- och heltidsarbetande manliga egenföretagare exklusive lantbrukare var år 1995 105 000 kronor⁶ – och att företaget därutöver i princip har två heltidsanställda. Med andra ord är skattelättnaden i kronor räknat i det närmaste obefintlig för de allra minsta aktiebolagen, såvida inte det tillförda aktiekapitalet är osedvanligt stort.

Typfall 2

Vårt andra typfall är ett företag som på marginalen kan utnyttja en utvidgning av löneunderlaget för att minska ägarbeskattningen. Här innebär en anställning av ytterligare en person med en årslön på, säg, 180 000 kronor att ägaren skattefritt kan dela ut 9 000 kronor extra till sig själv. Företagets bruttokostnad för detta med 28 procents bolagsskatt blir 12 500. För att få ut 9 000 extra efter skatt behövde ägaren tidigare ta ut en lön som brutto kostade företaget ca 27 300. Således kan man säga att det nya systemet i detta fall ger ägaren en möjlighet att vid en rekrytering kunna ta ut ytterligare 9 000 efter skatt ur sitt företag till en kostnad för företaget som är ca 15 000 kronor lägre än tidigare. Ägaren måste dock själv ta ut en månadslön på 30 000 kronor.

Typfall 3

Det tredje typfallet avser ett onoterat fåmansbolag med så många anställda att löneunderlaget med god marginal överstiger 50 gånger ägarens lön. Här blir skattesänkningen för ägaren mycket stor. Vid ett maximalt löneunderlag där ägaren tar ut 360 000 kronor i egen lön kan denne på basis av löneunderlaget dela ut 900 000 utan att drabbas av beskattning i ägarledet (till detta kommer naturligtvis utdelning på aktiernas anskaffningskostnad). Mer intressant är att ägaren genom en ökning av sin egen lön kan öka löneunderlaget med en faktor 50. Om ägaren ökar sin egen lön på marginalen blir den totala marginalsikten 38,8 procent, att jämföras med en marginalskatt vid rent löneuttag på ca 67,1 procent.⁷

*Förändringen i själva
verket en sysselsättnings-
subvention*

*Svårt tro att reglerna
kommer att bestå*

Den tillåtna avkastningen är också mycket låg jämfört med de avkastningskrav som en företagare i praktiken arbetar med. Företagen genomför de investeringsprojekt där den förväntade avkastningen överstiger en viss nivå. Studier har visat att denna nivå i normalfallet ligger tre till fyra gånger högre än låneräntan (Dixit och Pindyck, 1994).^{*} Den genomförda lättningen blir därför i hög grad en sysselsättningssubvention, med alla de snedvridningseffekter som detta medför. Sysselsättningssubventionen tillfaller dessutom i första hand ägarna till de företag som redan är väletablerade och med bred marginal har passerat flera av de kritiska trösklarna i företagets utveckling. Man skulle då kunna hävda att den förmånliga ägarbeskattningen för just de stora onoterade bolagen skulle skapa starka incitament för ägarna av de i dag små företagen att genom en kraftfull expansion hamna i denna kategori. Vi tvivlar dock på att så är fallet. Dels är risken att ett sådant mål uppfattas som alltför avlägset eller att sannolikheten att nå det är liten, dels vilar inte lätttnadsreglerna på någon genomtänkt ekonomisk princip, vilket gör det svårt att tro att reglerna kommer att bestå någon längre tid.⁹ Här är det intressant att notera att en viktig tanke bakom den stora skattereformen var att den skulle vila på ett fåtal grundprinciper för att därmed garantera att förändringarna skulle bli stabila.

Incitamenten till sparande och riskkapitalför- sörjning

Under hela efterkrigstiden fram till slutet av 1980-talet var den svenska kreditmarknaden kraftigt reglerad. Utlåning till offentlig sektor och bostäder prioriterades. Utlåningsvolymen till andra sektorer var i regel underkastad kvantitativa regleringar (utlåningstak). Samtidigt var räntan reglerad, vilket ledde till betydande kreditransonering. Sådana regleringar gynnar relativt sett större, äldre och mer väletablerade företag samt kapitalintensiva företag som har lätt att tillhandahålla säkerheter.

*Reglerad kapitalmarknad
gynnade stora och real-
kapitalintensiva företag*

Det obligatoriska statliga pensionssystemet, ATP, kom att bli en mycket stor kreditgivare. I början av 1970-talet kom 35 procent av kreditutbudet från AP-fonden. För att slussa tillbaka det stora offentliga sparandet till den privata sektorn blev det både logiskt och

nödvändigt att i hög grad skattemässigt gynna lånefinansiering framför finansiering med eget kapital.

Mer riskfyllt företag kräver större andel egenkapital

Som vi betonade i kapitel 5 är ett tillräckligt stort eget kapital fundamentalt för både etablering och expansion. Ju mer riskfylld verksamheten är, desto större andel av finansieringen måste dessutom utgöras av eget kapital. Även om goda säkerheter finns, är ändå en betydande egenkapitaltillförsel från ägarna ofta en förutsättning för att erhålla omfattande kreditfinansiering. Skälet till detta är att en utomstående långgivare har svårt att bedöma ägarens kompetens och företagets framtida fortlevnad. En stor insats av eget kapital ger ägaren möjlighet att signalera att projektet har en hög förväntad avkastning, vilket gör det lättare för banken att ge krediter.

Svårare för externa finansierare att bedöma små och nya företag

Ju mindre och nyare ett företag är, desto mindre möjligheter kan man tänka sig att externa finansierare har att bedöma de föreslagna projektens livskraft och lönsamhet. Mindre och nyare företag har därför ett större behov av egenkapitalfinansiering. Låg privat förmögenhetsbildning ökar problemet med asymmetrisk information, dvs. att den potentielle entreprenören och de honom/henne närstående har bättre kunskaper än externa (institutionella) finansierare om entreprenörens förmåga att göra det föreslagna affärsprojektet framgångsrikt.

Högre förmögenhet påverkar nyföretagande och expansionsvilja, ...

Det finns en hel del vetenskapligt stöd för att en individs privata förmögenhetsställning har betydelse för sannolikheten att dels bli företagare, dels expandera verksamheten. Lindh och Ohlsson (1996 och 1998) finner exempelvis i sina empiriska studier att sannolikheten att bli egenföretagare ökar i Sverige bland dem som erhåller ett arv eller en lotterivinst.¹⁰ De finner också att ökade förmögenhetsskillnader samvarierar positivt med egenföretagarandelen. Kombinationen av ett lågt sparande och en mycket jämn fördelning av detta låga sparande innebär att få människor antingen själva eller via sina närstående har möjlighet att få ihop ett nödvändigt riskkapital för att realisera sina idéer.¹¹

... ty riskaversionen minskar

Anledningen till att en god privat förmögenhetsställning gör det mer sannolikt att man startar ett eget företag eller expanderar riskfyllda verksamheter är att människors riskaversion minskar när den egna förmögenhetsställningen förbättras.¹² Detta är ett genuint problem som måste beaktas. Det kan heller inte i någon större utsträckning avhjälpas genom offentliga subventioner till nya företag.

*Hög skatt både på sparande-
uppbyggnad ...*

... och på sparande

*Kapitaliserad fastighets-
skatt*

*Ökad tendens till
institutionalisering
av sparandet*

Än i dag är skatten på sparande/sparandeuppbyggnad mycket hög i Sverige. För det första innebär den mycket höga skatten på arbete att det blir svårt att bygga upp ett eget sparande som kan användas till riskkapital. Den totala beskattningen av avkastningen på sparandet är sedan hög: 30 procent på den nominella avkastningen, 30 procent på den nominella reavinsten vid avyttring och 1,5 procent förmögenhetsskatt på fastigheter, räntebärande placeringar och A-listenoterade aktier¹³ vid en skattepliktig förmögenhet i hushållet på 900 000 kronor. På en aktieinvestering som ger en real avkastning före skatt på 10 procent sjunker den reala avkastningen till 5,3 procent för hushåll vid 3 procents inflation, 3 procents utdelning, en innehavstid på fem år och full förmögenhetsskatt.

Fastighetsskatten sänker värdet på fastigheter mycket kraftigt eftersom den kapitaliseras. Det är inte orimligt att tro att värdet vid en realränta på 4 procent sjunker med så mycket som 25 kronor per årlig intäktskrona för staten.¹⁴ Förmögenhetsskatten har, i förekommande fall, en likartad effekt på fastighetsvärdet. Med minskad förmögenhet minskar också möjligheten att starta eget eller gå in som delägare i en närståendes företag. Detta är en effekt av en hög beskattning av fastigheter som sällan uppmärksammas.

Betydelsen av den låga lönsamheten för individuellt sparande i aktier för riskkapitalförsörjningen, som kommer till uttryck i tabell 6.1, och av den under lång tid extremt höga beskattningen på avkastning på finansiellt sparande i allmänhet förstärks sannolikt också av att kombinationen av höga marginalskatter och full avdragsrätt för pensionssparande (med vissa särregler) ytterligare ökat tendensen till en *institutionalisering* av sparandet. Avdragsrätten för pensionssparande, eller snarare det kraftiga relativa gynnandet av denna sparform, har därför inneburit att en stor del av hushållens sparande placerats i de minst riskfyllda formerna; utbudet av riskkapital till små, nya och snabbväxande företag har därigenom ytterligare begränsats. Huvudproblemet är här att pensionskapitalet inte är åtkomligt för den enskilde individen. Detta förhållande skulle enkelt kunna ändras, om enskilda gavs möjligheter att investera (delar av) det egna pensionskapitalet i sitt eget företag.

Bristande utbud av riskkapital från enskilda individer har man i

Riskkapitalbolag hjälper i första hand större företag

Sverige försökt kompensera genom att etablera särskilda riskkapitalbolag. Dessa har dock ej i någon större utsträckning kommit att tillhandahålla egenkapital vid start av nya företag eller vid det första kritiska expansionsskedet i ett företags utveckling. I detta sammanhang konstaterar NUTEK (1994, s. 113) att "... kapitalet [från riskkapitalbolagen] går företrädesvis till de större företagen. Vidare går huvuddelen av kapitalet till företag som är i ett expansionsskede. Endast en mycket liten del går till uppstart av nya företag och såddfinansiering."

LAS ökar kostnaden för att anställa och säga upp ...

... och det särskilt i mindre företag, ...

... ty svårare få "rätt man på rätt plats"

Den arbetsrättsliga lagstiftningen

Lagen om anställningsskydd (LAS) ger anställda ett kraftfullt skydd mot ogrundade uppsägningar. De enda grunder som finns för uppsägning är grov försumlighet och arbetsbrist (då uppsägningarna sker enligt väl definierade turordningsregler). Denna reglering ökar sannolikt kostnaden för att anställa och säga upp arbetskraft.¹⁵

Det finns också goda skäl att tro att LAS är mer svårhanterligt och kostsamt för mindre företag. Ett skäl till detta har att göra med de effektivitetsvinster som följer av att man inom företaget lyckas väl med att se till att ha "rätt man på rätt plats". Efter hand som en arbetsgivare får en klarare bild av den enskilde anställdes kompetens och efterhand som dennes kompetens utvecklas över tiden, är det sannolikt att vad som är, eller uppfattas som, den optimala arbetsuppgiften förändras. Möjligheterna att hitta nya, lämpligare arbetsuppgifter till en anställd inom företaget bör vara bättre i ett större företag än i ett mindre. På en helt oreglerad arbetsmarknad innebär därför en kontinuerlig matchning av individer och arbetsuppgifter att individer som från början arbetar i mindre företag byter arbetsgivare oftare än de som arbetar i stora. Med andra ord, i den utsträckning LAS fördyrar byte av arbetsgivare är detta ett större problem för mindre arbetsgivare. Även om de kostnader som LAS ger upphov till vid en misslyckad rekrytering i kronor räknat är lika stor för alla företag oavsett storlek, är det ändå ett större hinder för ett litet företag, eftersom en dålig rekrytering är relativt sett kostsammare ju mindre företaget är.¹⁶

Det finns också forskningsresultat av annat slag som är förenliga med uppfattningen att ett omfattande anställningsskydd drab-

*Större omsättning på
arbetskraft i nyare och
mindre företag*

*För att netto få nya arbets-
tillfällen krävs mycket
stora bruttoflöden*

*De mindre företagen
blivit viktigare för
sysselsättningen*

bar företag olika beroende på storlek och eventuellt också andra karakteristika. I USA har man funnit att såväl sannolikheten att en anställd slutar ett jobb (frivilligt eller på grund av uppsägning) som sannolikheten att ett jobb försvinner (t.ex. på grund av nedläggning) minskar ju större, äldre och mer kapitalintensivt företaget är. Med ett sådant mönster avseende jobbseparationer och jobbförsvinnanden ligger det nära till hands att tro att de kostnader en regleringsom LAS ger upphov till i högre grad drabbar nyare, mindre och mindre kapitalintensiva företag. Därigenom förskjuts också sysselsättningsfördelningen mot branscher med mindre fluktuationer i sysselsättningen på anläggningsnivå och längre genomsnittliga anställningstider.¹⁷ Problemet här är förstås att dessa i första hand är branscher som under de senaste decennierna generellt sett haft en svag sysselsättningsutveckling.

Även svensk forskning (Davidsson, Lindmark och Olofsson, 1994 och 1996) visar på mycket stora bruttoflöden på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis visar de att under högkonjunkturåren 1986–1989 skapades det årligen ca 365 000 nya jobb i näringslivet, men samtidigt försvann ca 314 000 arbetstillfällen, dvs. nettotillskottet blev bara 51 000.¹⁸ Under 1994, det första året med en nettoökning i sysselsättning sedan 1989, skapades 356 000 arbetstillfällen brutto, men endast 77 000 netto. Med andra ord, för varje nytt jobb som tillkom netto under dessa år skapades *sju* nya jobb brutto. Under krisåren 1990–1993 skapades årligen 272 000 nya arbetstillfällen brutto, men samtidigt försvann ännu fler, vilket ledde till en årlig sysselsättningsminskning i näringslivet med ca 84 000 personer.

Davidssons, Lindmarks och Olofssons forskning visar också att de små företagen blivit allt viktigare för sysselsättningen även i Sverige. Under perioden 1986–1989 skapades 70 procent av de nya jobben netto i mindre företag (< 200 anställda). Under det stora sysselsättningsfallet skedde endast 26 procent av nedgången i de mindre företagen och när sysselsättningen vände uppåt 1994 tillkom 126 procent av de nya jobben netto i de mindre företagen, dvs. de stora företagen fortsatte att minska sin sysselsättning. Detta medförde att de mindre företagens andel av sysselsättningen steg från 47,4 procent 1988 till 54 procent 1994.

Vad den nya forskningen, ibland kallad "the new view of the labor market",¹⁹ pekar på är att för att förstå på vilket sätt en reglering som LAS kan tänkas hämma tillväxt och sysselsättning måste

man analysera effekterna på det enskilda företaget. Flera resultat är här viktiga:

Resultat från "the new view of the labor market"

- Ett mycket stort antal arbetstillfällen skapas hela tiden genom nyetableringar och expansion och likaså försvinner ett mycket stort antal genom nedläggningar och krympningar av befintliga företag och anläggningar – för att netto skapa ett nytt jobb måste i storleksordningen 7–10 jobb skapas brutto.
- Större delen av bruttoflödena beror på förändringar på enskilda arbetsplatser och enskilda företag och har relativt lite att göra med förskjutningar i sysselsättningen från en sektor till en annan eller den totala sysselsättningsförändringen netto.
- Bruttoflödena tenderar att vara större i nyare, mindre, kraftigt specialiserade och låglöneföretag, samt i företag med hög produktivitetstillväxt.

Företag med god tillväxtpotential måste ha stor flexibilitet ...

... för att kunna expandera, ...

... men också för att kunna behålla kompetens vid neddragningar

Denna nya forskning målar upp en bild av att det för många företag – och särskilt kanske för de företag som i genomsnitt har en god tillväxtpotential vad gäller både produktivitet och sysselsättning – finns ett stort behov av flexibilitet både att snabbt kunna öka antalet anställda när man erfar en ökad efterfrågan och likaledes att snabbt kunna minska verksamheten när efterfrågan visar sig bli lägre än förväntat. Vägen från liten till stor för en gasell är således i regel mycket knagglig just p.g.a. att de nya företagen verkar under genuin osäkerhet. Om då företaget verkar under betingelser som försvårar möjligheterna till snabb anpassning bör man förvänta sig både en allmänt sett minskad vilja till expansion och att det blir färre företag som i kraft av en god produkt eller affärsidé på kort tid växer och blir stora.

Likaledes innebär de strikta turordningsreglerna vid neddragningar att anställningstid hos en viss arbetsgivare får en relativt större betydelse än kompetens för den enskildes anställningstrygghet. Detta ökar individens kostnader för att byta arbetsgivare eller för att hoppa av en trygg anställning och bli företagare. Detta bidrar sannolikt till att minska spridningen av kunskap mellan sektorer och företag i samhället ("spill-overs"). Som vi betonade i kapitel 3 är sådan spridning central för att storföretagens FoU-satsningar skall ge en god avkastning för hela samhället.

Sett ur dessa perspektiv är det sannolikt att LAS utgör ett vik-

tigt hinder för näringslivets förnyelse och tillväxt. Under senare år har också en diskussion kommit igång om arbetsrättslagstiftningen. Flera förändringar har även genomförts. Vid årsskiftet 1993/1994 genomfördes vissa liberaliseringar av LAS. Dels gavs arbetsgivaren möjlighet att undanta två personer från turordningsreglerna vid uppsägningar, dels förlängdes den möjliga provanställningstiden från 6 till 12 månader. Dessa liberaliseringar upphävdes vid årsskiftet 1994/1995. År 1997 infördes en ny anställningsform, s.k. överenskommen visstidsanställning, vilken ger varje juridisk person en generell rätt att anställa upp till fem personer i upp till ett år. Det viktiga här är att det inte krävs något särskilt angivet skäl (t.ex. vikariat eller arbetstopp) för att detta skall vara möjligt. Denna liberalisering har en tydlig småföretagsprofil och bör kunna sänka inträdeströskeln för många grupper på arbetsmarknaden. En annan liberalisering var att det samtidigt blev möjligt att genom *lokala* kollektivavtal avtala bort turordningsregler och återanställningsrätt samt att förlänga den tillåtna tidsperioden för visstidsanställningar. Denna möjlighet är dock begränsad till de företag som är bundna av centrala kollektivavtal.

Viss liberalisering av LAS ...

... upphävdes, ...

*... men kom åter med
småföretagsprofil*

Den offentliga sektorns roll

Från 1950 till 1992 skapades över en miljon nya arbeten i offentlig sektor. En stor del av de verksamheter som expanderade inom ramen för den offentliga sektorn svarade också mot en genuin efterfrågan på just dessa varor och tjänster, särskilt vid de ofta mycket låga priser som konsumenterna kunde erhålla dem för. Det offentliga monopoliserade ett flertal centrala områden med hög inkomstelasticitet och satte dessutom ofta priset mycket lågt, ibland till och med till noll. Detta gav upphov till ständiga köer och en expansionstakt som bestämdes i den politiska sfären.

Valet att helt eller delvis finansiera stora delar av tjänsteproduktionen via den offentliga sektorn behöver dock inte innebära att även produktionen behöver ske inom offentlig sektor. Det är fullt möjligt att de offentligt (del)finansierade tjänsterna produceras privat. Likaså kan man tänka sig att offentlig sektor ibland säljer helt privat finansierade, dvs. osubventionerade, tjänster. En fjärde möjlighet, vilken är den vanligaste, är att produktionen sker

*Sysselsättningsexpansion
i offentlig sektor, ...*

*... men tjänsterna måste
inte produceras där*

i privata företag och att även finansieringen är helt privat.

Det politiska beslutet att till övervägande del låta produktionen av offentligt finansierade tjänster ske inom offentliga monopol har otvivelaktigt varit en självständig faktor bakom den svaga sysselsättningsutvecklingen i den privata sektorn och den fortsatta dominansen för stora företag och anläggningar i den svenska ekonomin. Trots de senare årens försök med konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är den privata andelen av produktionen av många tjänster mycket begränsad. I tabell 6.2 anges den privata andelen av produktionen för ett antal vanliga tjänster som helt eller i huvudsak är offentligt finansierade. Det framgår där att verksamheter som barnomsorg, hemservice, fritidshem och äldreomsorg har mycket liten privat produktionsandel, trots att dessa verksamheter lämpar sig väl för privat produktion, särskilt inom mindre företag. Den potentiella marknaden är mycket stor. Kommunernas driftskostnader för skola, barnomsorg och äldreomsorg är ca 180 miljarder kronor per år. Det är fortfarande endast inom tandvårdsområdet som andelen privat produktion är någorlunda stor inom de verksamheter som helt eller delvis finansieras offentligt.

För att få i gång en bred privat produktion inom de offentliga verksamheter som nyttjas direkt av brukarna är konkurrensutsättning genom kundvals- eller s.k. pengssystem oftast det mest effektiva. Detta innebär att medborgaren som är berättigad till en tjänst, t.ex. barnomsorg erhåller en "check" från det offentliga som kan användas som (del)betalning för den aktuella tjänsten. Ett sådant system innebär att ett effektivt signalsystem etableras, vilket skapar förutsättningar för specialisering och differentiering. Detta ger både ökad välfärd för konsumenten och bättre möjligheter för producenten att öka produktiviteten och därmed dra till sig fler kunder.²⁰ Men precis som när det gäller att mobilisera entreprenörskapet på andra områden krävs att den potentielle producenten erbjuds stabila spelregler och konkurrens på lika villkor med den konkurrerande produktion som sker i kommunal regi.

Trots konkurrensutsättning ...

... är fortfarande den privata andelen av produktionen ofta liten

"Check" som medborgaren kan använda som (del)betalning

Stabila spelregler och konkurrens på lika villkor

Tabell 6.2

**Andel privat produktion
för vissa tjänster 1996,
procent av antal platser.**

Verksamhet	Andel i procent
Daghem	12,5
Familjedaghem	2,2
Fritidshem	4,5
Grundskola	2,4
Gymnasieskola	1,9
Äldreomsorg i särskilt boende	8,3
Hemtjänst boende i servicehus	5,1
Hemservice i eget boende	2,6

Källa: SAF.

*Äldreomsorgen: blivit
vanligare med offentlig
produktion, men privat
finansiering*

Den tidigare ovanliga kombinationen offentlig produktion/privat finansiering av offentliga tjänster blir allt vanligare inom framför allt äldreomsorgen. Socialstyrelsen (1996) rapporterar att månadsvgifterna i vissa kommuner kan ligga så högt som 38 000 kronor för sjukhem och 21 000 kronor för ålderdomshem. Så höga avgifter förutsätter naturligtvis mycket höga pensioner och kapitalinkomster, eftersom alla har rätt att ha kvar ”tillräckliga medel för sina personliga behov” (35 § SoL). Vad gäller kapitalinkomster räknas i normalfallet endast löpande kapitalinkomster, men det finns exempel på kommuner som övergått till att räkna in en schabloniserad kapitalavkastning på 15 procent av förmögenheten.²¹ Detta leder till att även ganska måttliga förmögenheter kan ge upphov till mycket höga avgifter i äldreomsorgen. Här har Sverige således hamnat i den situationen att många medborgare betalar fullt pris för tjänsten (= kommunens självkostnadspris) men ändå i praktiken saknar valfrihet, eftersom det bara finns en tjänsteproducent.

*Offentlig upphandling
effektivare med mer
konkurrens*

En annan stor marknad med potential för nyföretagande och ett kreativt entreprenörskap är den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster som produceras på marknaden. Dessa inköp överstiger 10 procent av BNP. Marknaderna domineras här i hög grad av närmare 1 500 kommunala bolag med en sammanlagd omsättning på i storleksordningen 115 miljarder kronor per år (OECD, 1996b). Enligt Bergdahl (1995) upphandlas endast drygt 11 procent av kommuners och landstings totala verksamhet på entreprenad och endast en dryg tredjedel av denna upphandling sker i konkurrens. I stort sett hela denna marknad skulle kunna öppnas ge-

nom att man på bred front introducerar anbudsförfaranden på lika villkor. De empiriska beläggen för att detta i normalfallet leder till kraftiga produktivitetsförbättringar är mycket omfattande.²² Det finns också starka skäl att tro att konkurrens inte bara ger en engångseffekt utan att den ökade dynamiken leder till högre ökningstakt i produktiviteten.

Således finns det även utan neddragningar av den offentliga sektorn ett mycket stort utrymme för ökad konkurrens och privat produktion. Såväl formella (regelrätta etableringshinder och -förbud, subventionen följer inte medborgaren etc.) som informella hinder måste därvid undanröjas. För att få igång en kraftfull utveckling mot ökad privat produktion i konkurrens är det sannolikt nödvändigt att kommuner och landsting aktivt verkar för en sådan utveckling, annars kommer stabiliteten i spelreglerna, inte minst lokalt, i många fall att uppfattas som så osäker att nyetableringar i praktiken omöjliggörs på många områden. Detta gäller även i de fall där kommunerna i dag tar ut avgifter som täcker självkostnaden.

*Kommuner och landsting
måste aktivt verka för
ökad konkurrens*

Slutsatser

Ur den internationella ekonomiska forskningslitteraturen kan man påvisa ett par trender som är gemensamma för många OECD-länder. Den viktigaste och tydligaste trenden är den kraftiga, pågående förskjutningen av sysselsättningen bort från varu- mot tjänsteproducerande branscher. Inom tillverkningsindustrin finns också en förskjutning av produktionen till mindre enheter. Den långsiktiga trenden mot allt större företag och anläggningar bröts, och i flera fall till och med vändes i sin motsats, under 1970- eller början av 1980-talet i de ledande industriländerna.

En trend mot mindre enheter och ett stort jobbskapande netto i små, nya och snabbväxande företag (gaseller) innebär att entreprenörskapet i dag är betydligt viktigare än tidigare. Som vi sett i detta kapitel har flera viktiga institutioner och spelregler i Sverige systematiskt missgynnat de företag och de verksamheter som sannolikt haft den högsta sysselsättningsskapande potentialen. Onekligen är regelsystemen på många områden idag gynnsammare än i mitten av 1980-talet, men förändringarna är knappast tillräckliga för att kunna hävda att företagsklimatet nu är tillfyllt.

*Utveckling från varu- till
tjänsteproduktion ...*

*... och från större till
mindre enheter ...*

*... gör entreprenörskapet
allt viktigare*

*Positiva förändringar, men
företagsklimatet ännu inte
tillfyllt*

Vi har i detta kapitel pekat på ett antal studier som belagt en låg tillväxtvilja bland småföretag. De spelregler som i hög grad är avgörande för företagandets villkor är förenliga med att tillväxtviljan varit svag. Skattereglerna har missgynnat individuellt ägande och hög kapitaliseringsgrad, vilket indirekt inneburit att man i allmänhet missgynnat nya och mindre företag, och i synnerhet då sådana som är arbets- eller kunskapsintensiva. Skattesystemet har också gynnat lånefinansiering framför egenkapitalfinansiering. På många punkter förbättrades beskattningen i början av 1990-talet, men flera problem kvarstår. De lättnader som nyligen genomförts i dubbelbeskattningen i onoterade bolag har flera nackdelar. Selektiva åtgärder har i sig flera nackdelar och i första hand gynnas de större onoterade bolagen snarare än de mindre och nystartade företagen. Vi förordar istället en konsekvent genomförd enkelbeskattning av aktieutdelningar där basen för utdelningar utgörs av bolagets beskattade egna kapital. Dagens kompromiss där lönesumman är en del av basen för utdelningarna är en principiellt felaktig hybrid.

*Enkelbeskattning av
aktieutdelningar!*

För att starta och expandera ett företag, i synnerhet om det skall kunna ske i snabb takt, krävs egenkapitalfinansiering. Särskilt gäller detta i kunskaps- och arbetsintensiva branscher där man inte arbetar med stora belåningsbara tillgångar. Incitamenten till sparande och privat förmögenhetsbildning behöver därför stärkas. Inte minst behövs reformer som gör livscykelssparandet (se kapitel 9) tillgängligt för egenkapitalsatsningar i små och nya företag.

*Bättre incitament till
sparande och förmögen-
hetsbildning!*

Ny forskning pekar också på stora bruttoflöden på arbetsmarknaden i en modern marknadsekonomi. Dessa flöden härrör i första hand från förändringar i det enskilda företaget eller arbetsplatsen. Bruttoflödena är särskilt stora i små, nya och snabbväxande företag. Den strikta arbetsrättslagstiftningen är sannolikt i första hand ett hinder just för dessa företag. Ur samhällsekonomisk synvinkel vill vi vidare peka på att en alltför strikt arbetsrätt (och en inflexibel lönebildning för anställda) kan leda till alltför många enmansföretagare i vissa branscher, nämligen om skälet till etableringen inte är att det är produktivitetshöjande jämfört med alternativet att vara anställd under mer flexibla former.

Mindre strikt arbetsrätt!

Vidare är många snabbväxande verksamheter i tjänstesektorn – vård, omsorg, utbildning osv. – i praktiken mer eller mindre monopoliserade av den offentliga sektorn. Detta innebär att ett kreativt

Monopol ...

entreprenörskap är utestängt från vitala delar av samhällsekonomi. Inte minst beskär detta kvinnors möjligheter att bli egna företagare, eftersom kvinnor i hög grad genom sin utbildning har sin kompetens inom just de områden som monopoliserats av offentlig sektor.

*... måste aktivt brytas
upp av kommuner och
landsting, ...*

En nödvändig förutsättning för att få kraft i det, i normalfallet lokala, företagande det här är fråga om är att de enskilda kommunerna och landstingen aktivt understödjer en utveckling i riktning mot privat produktion. Vad som antagligen behövs är att kommunerna i likhet med många av dagens storföretag identifierar den egna kärnverksamheten och aktivt verkar för att den produktion som ligger utanför myndighetsutövningen utförs av den som kan göra det mest effektivt. Under sådana premisser kommer en mycket stor del av svensk ekonomi att öppnas för ett kreativt entreprenörskap. Detta innebär naturligtvis inte att kommuner och landsting kommer att upphöra med verksamhet i egen regi. De kommer sannolikt även i framtiden att ha en dominerande ställning inom utbildning, sjukvård osv., men allt tyder på att även den egna produktionen kommer att bli effektivare och få ökad kvalitet (bättre motsvara medborgarnas önskemål) om en reell eller potentiell konkurrenssituation är för handen. För att få till stånd en sådan utveckling krävs att den understöds av lagstiftning på centrala områden.²³

*... vilket kan behöva under-
stöddas av lagstiftning!*

Noter

¹ Prop. 1997/98: 1, Bilaga 2, s. 50.

² En högkonjunktur kan ofta föra med sig en relativt kraftig uppgång i sysselsättningen. Exempelvis steg den privata sysselsättningen med i storleksordningen 200 000 personer under 1980-talets överhettning. Dock blev nedgången i sysselsättningen än större under nedgången 1990–1993. I detta kapitel diskuterar vi endast förutsättningarna för en långsiktigt stabil uppgång i sysselsättningen.

³ Birch, Haggerty och Parsons (1995) studerar perioden 1990–1994.

⁴ De mekanismer som ligger bakom de effekter som redovisas i tabell 6.1 är komplexa och beskrivs inte här. Den intresserade läsaren hänvisas till Henrekson (1996).

⁵ Här skall nämnas att handelsbolag och enskilda firmor genom s.k. positiv räntefördelning har enkelbeskattning upp till en avkastning på statslåneräntan plus 5 procent. Genom möjligheten att avsätta vinster som expansionsmedel kan också beskattade reserver byggas upp. Detta har medfört att skattebelastningen för handelsbolag och enskilda firmor är lägre än för aktiebolag för alla finansieringsformer (OECD, 1996b, s. 165). Däremot är aktiebolag av civilrättsliga skäl den lämpligaste associationsformen för tillväxt-, utvecklings- och högriskföretag.

- ⁶ Statistiska centralbyrån, Inkomstfördelningsundersökningen, SM 9701, Tabell 28. Kvinnliga företagare exklusive lantbrukare hade en genomsnittsinkomst på 84 300 kronor år 1995.
- ⁷ Om ägaren ökar sin lön med 1 000 kronor genererar detta ca 330 kronor i sociala avgifter och en marginalskattebetalning på 563 kronor. Samtidigt kan dock den i ägarledet obeskattade utdelningen ökas med 2 500 kronor för vilken en bolagsskatt på 972 kronor erlagts. Den totala marginalsikten för denne ägare blir här endast $(330 + 563 + 972)/(330 + 972 + 1\,000 + 2\,500) = 38,8$ procent.
- ⁸ Summers (1987, s. 300) fann att avkastningskravet efter skatt i 200 amerikanska storbolag varierade mellan 8 och 30 procent och att genomsnittet var 17 procent i ett läge då den nominella räntan efter skatt låg på 4 procent och den reala låg nära noll.
- ⁹ Jämför det s.k. riskkapitalavdraget som gav möjlighet för privatpersoner att under inkomst av kapital dra av upp till 100 000 kronor (avdragseffekt på 30 procent) i sin personliga deklaration om beloppet användes som riskkapital. Riskkapitalavdraget var omgärdat med så stora restriktioner att det i praktiken blev verkningslöst. Det avskaffades redan efter ett år.
- ¹⁰ Blanchflower och Oswald (1991) kommer till samma slutsats vid en analys baserad på brittiska data.
- ¹¹ Holtz-Eakin, Joulfaian och Rosen (1994) finner att inom gruppen egenföretagare i USA i början av 1980-talet har mottagandet av ett arv en statistisk signifikant effekt på såväl sannolikheten att förbli egenföretagare som på företagets tillväxt. Även detta bekräftar att tillgången på eget kapital är en avgörande faktor bakom nyföretagandet.
- ¹² Kihlstrom och Laffont (1979).
- ¹³ På 80 procent av marknadsvärdet.
- ¹⁴ År 1996 var den totala fastighetsskatten 26,7 miljarder kronor.
- ¹⁵ Se Henrekson (1996) för en mer omfattande genomgång av det empiriska stöd som finns för denna uppfattning.
- ¹⁶ De direkta belägen som finns för att dessa faktorer också har empirisk relevans kommer från ett antal enkäter och intervjustudier, se t.ex. Kazamaki Ottersten (1994) och Aronsson, Ellgren och Forsberg (1995). En bred utvärdering av effekter av anställningsskydd är Edin och Holmlund (1993). De diskuterar dock inte möjligheten att LAS kan påverka företag på olika sätt beroende på storlek och verksamhet.
- ¹⁷ Se t.ex. Brown och Medloff (1989) och Davis, Haltiwanger och Schuh (1996).
- ¹⁸ Detta var den enda längre perioden med en positiv nettotillväxt i sysselsättningen i näringslivet under efterkrigstiden. Sett över hela perioden 1985–1993 skedde en minskning av sysselsättningen.
- ¹⁹ En god lägesbeskrivning av denna forskning ges i Davis, Haltiwanger och Schuh (1996).
- ²⁰ Ett viktigt sätt att öka produktiviteten är att producenten till en given kostnad tillhandahåller en tjänst som bättre motsvarar brukarens önskemål, dvs. som uppfattas vara av högre kvalitet. Om tjänsten är marknadsprissatt kan producenten därmed ta ut ett högre pris. Så är inte fallet om tjänsten är gratis eller tillhandahålls till ett reglerat pris. Även om den privata producenten av offentligt finansierade tjänster inte har rätt att ta ut ett högre pris innebär en högre kvalitet ändå en möjlighet att expandera verksamheten.
- ²¹ Dessa kommuner har vad gäller kapitalinkomster anslutit sig till de statliga reglerna för beräkning av bostadstillägget. På de första 75 000 kronorna räknas en schabloniserad avkastning på 5 procent och permanentbostaden är undantagen. I kommuner som beaktar löpande kapitalinkomster kan man naturligtvis undvi-

ka att avgifterna höjs genom att exempelvis aldrig realisera tillgångar, investera i nollkupongare med mycket lång löptid eller i aktier som inte ger utdelning. Dock finns hela tiden en risk att kommunen beslutar att gå över till att beräkna en schabloniserad avkastning. Se vidare Kommunförbundet (1997).

²² Se t.ex. Donahue (1992) för internationella erfarenheter och Statens pris- och konkurrensverk (1992) och Svensson (1994) avseende erfarenheter av kostnadsförändringar vid entreprenadutläggning i Sverige.

²³ Se vidare OECD (1996b) för en omfattande diskussion av dessa frågor.

Referenser

- Aronsson, Magnus (1991), *Nyföretagande i Sverige – vilka, hur och varför?* SIND 1991:6. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Aronsson, Magnus, Ellgren, Maria och Forsberg, Jonas (1995), "Efter de första ljuva åren... En uppföljningsstudie av nystartade företag", mimeo, Nyföretagarprogrammet, Högskolan i Örebro.
- Bergdahl, Pia (1995), "Kommunal upphandling i konkurrens", Konkurrensverket, Stockholm.
- Birch, David, Haggerty, Anne och Parsons, William (1995), "Who's Creating Jobs?" Boston: Cognetics Inc.
- Blanchflower, David G. och Oswald, Andrew J. (1991), "Does Access to Capital Help Make an Entrepreneur?", Working Paper nr 3252, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Brown, Charles och Medoff, James (1989), "The Employer Size Wage Effect", *Journal of Political Economy*, vol. 97, s. 1027–1059.
- Davidsson, Per (1989), "Entrepreneurship – and After? A Study of Growth Willingness in Small Firms", *Journal of Business Venturing*, vol. 4, s. 211–226.
- Davidsson, Per (1993), *Kultur och entreprenörskap – om orsaker till regional variation i nyföretagande*. Stockholm: NUTEK.
- Davidsson, Per, Lindmark, Leif och Olofsson, Christer (1994), *Dynamiken i svenskt näringsliv*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Davidsson, Per, Lindmark, Leif och Olofsson, Christer (1996), *Näringslivsdynamik under 90-talet*. Stockholm: NUTEK.
- Davis, Steven J., Haltiwanger, John och Schuh, Scott (1996), *Job Creation and Destruction*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Dixit, Avinash K. och Pindyck, Robert S. (1994), *Investment under Uncertainty*. Princeton: Princeton University Press.
- Donahue, John D. (1992), *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS Förlag.
- Edin, Per-Anders och Holmlund, Bertil (1993), "Effekter av anställningsskydd". Bilaga till SOU 1993:32, *Ny anställningsskyddslag*. 1992 års arbetsrättskommittés betänkande. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Gunnarsson, Gudmundur och Lindh, Thomas (1997), "Swedish Employment in the 1950s – Filling the Lacuna", Working Paper nr 1997:13, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Henrekson, Magnus (1996), *Företagandets villkor – Spelregler för sysselsättning och tillväxt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Henrekson, Magnus och Johansson, Dan (1997), "På spaning efter de mellanstora företagen", *Ekonomisk Debatt*, årg. 25, s. 217–228.
- Holtz-Eakin, Douglas, Joulfaian, David och Rosen, Harvey S. (1994), "Sticking It Out: Entrepreneurial Survival and Liquidity Constraints", *Journal of Political Economy*, vol. 102, s. 53–75.
- Kazamaki Ottersten, Eugenia (1994), "Yrkeskompetens och rekryteringskrav". I

- Eliasson, Gunnar och Kazamaki Ottersten, Eugenia, *Om förlängd skolgång*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Kihlström, Richard E. och Laffont, Jean-Jacques (1979), "A General Equilibrium Entrepreneurial Theory of Firm Formation Based on Risk Aversion", *Journal of Political Economy*, vol. 87, s. 719–748.
- King, Mervyn A. och Fullerton, Don (red.) (1984), *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kommunförbundet (1997), *Taxor för vård och omsorg – ett hjälpmedel*. Stockholm.
- Lindh, Thomas och Ohlsson, Henry (1996), "Self-Employment and Windfall Gains: Evidence from the Swedish Lottery", *Economic Journal*, vol. 106, s. 1515–1526.
- Lindh, Thomas och Ohlsson, Henry (1998), "Self-Employment and Wealth Inequality", *Review of Income and Wealth*, under utgivning.
- Lundström, Anders m.fl. (1993), "De nya och små företagens roll i svensk ekonomi". Bilaga 18 till SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- NUTEK (1994), *Småföretagen – Sveriges framtid?* Stockholm: NUTEK Företag.
- NUTEK (1996), *Småföretagen i Sverige, 1996*. B 1996:11. Stockholm: NUTEK Företag.
- OECD (1996a), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (1996b), *OECD Economic Surveys 1996–97: Sweden*. Paris: OECD.
- Socialstyrelsen (1996), *Äldreomsorgens avgifter*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. Rapport 1996:6. Stockholm.
- Socialstyrelsen (1997), *Social Rapport 1997*. SoS-rapport 1997:14. Stockholm.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Statens pris- och konkurrensverk (1992), "Kommunala tjänsteentreprenader 1990", SPK:s rapportserie 1992:4, Stockholm.
- Summers, Lawrence H. (1987), "Investment Incentives and the Discounting of Depreciation Allowances". I Feldstein, Martin (red.), *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Svensson, Arne (1994), "Goda exempel på konkurrensutsättning", Kommunförbundet, Stockholm.
- Södersten, Jan (1984), "Sweden". I King, Mervyn A. och Fullerton, Don (red.), *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*. Chicago: University of Chicago Press.
- Södersten, Jan (1993), "Sweden". I Jorgenson, Dale W. och Landau, Richard (red.), *Tax Reform and the Cost of Capital. An International Comparison*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Utterback, James M. och Reitberger, Göran (1982), "Technology and Industrial Innovation in Sweden: A Study of New-Technology Based Firms", Center for Policy Alternatives, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, och Styrelsen för teknisk utveckling (STU), Stockholm.

7 Tjänstesektorn – från egenproduktion till marknadsproduktion?

Goda förutsättningar för stor privat tjänstesektor

Ersätta obetalt egenarbete

Produceras professionellt

Jämställdhet mellan könen

Inom vilka områden och vilka är hindren?

I kapitel 4 framhölls att om den kunskapsintensiva, ofta högteknologiska, produktionen för export skall utvecklas väl så ställer detta krav på att marknaden för högutbildade expanderar. En sådan expansion ger också möjligheter till ökad produktion och sysselsättning på hemmamarknaden. Erfarenheter från andra länder visar att, om betingelserna är de rätta, finns det goda förutsättningar för att en förhållandevis stor privat tjänstesektor skall kunna växa fram. Som kommer att framgå är många av dessa tjänster hushållsrelaterade, dvs. de ersätter obetalt egenarbete. Men detta betyder inte att det i någon större utsträckning är fråga om att det skall växa fram ett stort antal betalda arbeten i andra människors hem. Istället handlar det om en bred framväxt av en professionellt utförd tjänsteproduktion.

En stark expansion av tjänstesektorn kommer att kunna få positiva effekter på sysselsättning, välfärd och tillväxt. Välfärden ökar genom att en väl fungerande tjänstesektor ökar konsumenternas valmöjligheter, inte minst tror vi att jämställdheten mellan kvinnor och män därmed kommer att påverkas positivt.¹ Förutsättningar för ökad tillväxt skapas också med goda betingelser för tjänstesektorns utveckling, eftersom ett stort fält öppnas för produktivitetsutveckling via arbetsspecialisering och entreprenöriella ansträngningar.

Huvudsyftet med detta kapitel är att försöka besvara frågan inom vilka områden produktion och sysselsättning skulle kunna expandera och vilka hindren för detta kan vara. Vi inleder med att undersöka den ibland framförda tesen att det råder brist på arbetsuppgifter i samhället.

Hur mycket arbetar vi?

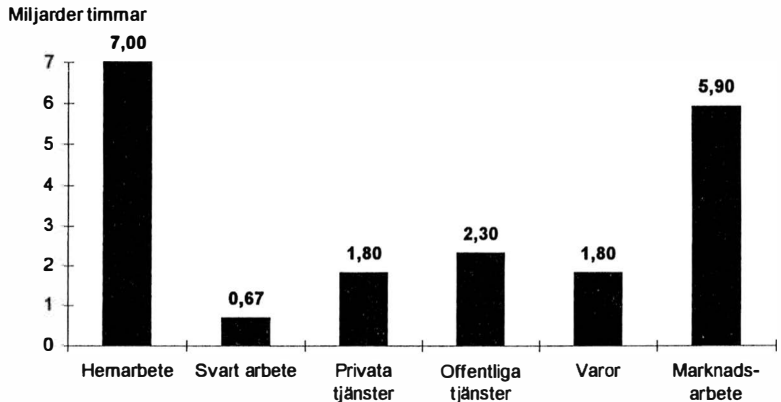
Inte bara marknadsarbete

När man försöker besvara rubrikens fråga är det lätt att glömma bort att inte allt arbete utgörs av marknadsarbete. I själva verket arbetar hushållen inte bara på marknaden utan en stor del av det totala arbetet utförs utanför den ordinarie arbetsplatsen, inte minst i form av eget hushållsarbete. I själva verket finns det undersökningar som visar att den tid som används till produktion i hemmet till och med är mer omfattande än marknadsarbetet. Enligt figur 7.1, hämtad från Tjänstebeskattningsutredningens betänkande från 1997, var antalet arbetade timmar i hemsektorn 7,0 miljarder år 1993 medan summan av antalet arbetade timmar för varuproduktion och offentlig och privat tjänsteproduktion endast uppgick till 5,9 miljarder. Dessutom finns en svart sektor där antalet arbetade timmar kan uppskattas till i storleksordningen 10 pro-

*Till och med mer
hemarbete*

Figur 7.1

Antal arbetade timmar i olika typer av produktion 1993, miljarder timmar.



Ann: Beräkningen av antalet svarta arbetstimmar grundar sig på ett antagande om en lön i denna sektor på 100 kronor per timme. Det bör noteras att Tjänstebeskattningsutredningen i sin grundkalkyl använder en timersättning på 150 kronor. Vi bedömer dock detta som väl högt och har därför ändrat utredningens siffror.

Källa: SOU 1997:17, s. 143.

cent av antalet arbetade timmar i den vita marknadssektorn (se anmärkning till figuren). Tjänstebeskattningsutredningen beräknar således att den totala volymen arbete i den informella sektorn – hemarbete plus svart arbete – i timmar räknat är ungefär 30 procent större än den totala volymen i den beskattade marknadssektorn.

Ytterligare belägg för att hemarbetet har stor omfattning ges i tabell 7.1. Den bygger på Statistiska centralbyråns stora tidsanvändningsundersökning genomförd 1990/1991. Där framgår att den genomsnittliga totala arbetstiden för både kvinnor och män översteg 60 timmar per vecka. För samboende småbarnsföräldrar var den totala arbetstiden ungefär 70 timmar per vecka för både män och kvinnor. Tabell 7.2 ger en bild av hur hemarbetet fördelar sig mellan olika slags arbetsuppgifter.

*Genomsnittlig arbetstid
60 timmar!*

Tabell 7.1
**Tidsåtgång för förvärvs-
och hemarbete för män
och kvinnor i Sverige
1990/1991, några repre-
sentativa kategorier och
i genomsnitt, timmar
per vecka.**

Ålder, kategori	Män			Kvinnor		
	Förvärvs- arbete	Hem- arbete	Totalt	Förvärvs- arbete	Hem- arbete	Totalt
25–44 år, ensam- stående utan barn	39:11	15:39	54:50	34:44	19:58	55:42
25–44 år, gifta/sambo med barn 0–7 år	44:39	25:53	70:32	19:05	49:43	68:48
25–44 år, gifta/sambo med barn 7–18 år	46:53	20:00	66:53	32:52	33:00	65:52
45–64 år, ensam- stående utan barn	33:40	20:05	53:45	29:56	27:27	57:23
20–64 år, samtliga	41:06	20:09	61:15	27:16	33:17	60:33

Anm: Tiden för förvärvsarbete inkluderar tidsåtgång för resor till och från arbetet.

Källa: Rydenstam (1992) och SCB (1992).

Samtidigt innebar, som vi redan konstaterat, den ekonomiska krisen att det antal människor i samhället som överhuvudtaget arbetar på marknaden minskade högst påtagligt. Däremot föll antalet arbetade timmar betydligt mindre än antalet sysselsatta. Från 1990 till 1996 minskade antalet sysselsatta (enligt nationalräkenskaper-na) med 11 procent eller 493 000 personer, medan antalet arbetade timmar endast minskade med ca 6 procent. Detta betyder att de

*Antal sysselsatta har
minskat mer än antal
arbetade timmar, ...*

... vilket har lett till snedare fördelning i arbetsbelastning mellan individer

som hade ett arbete 1996 i genomsnitt arbetade 5 procent fler timmar per år än de som hade ett arbete 1990.² Eftersom behovet av hemarbete knappast i någon nämnvärd grad påverkas av hur mycket marknadsarbete en individ utför, finns skäl att tro att fördelningen av det totala antalet arbetade timmar mellan individer blivit ojämnare under 1990-talet.

Tabell 7.2

Tidsåtgång för olika slags hemarbete för män och kvinnor i Sverige 1990/1991, genomsnitt för åldersgruppen 20–64 år, timmar per vecka.

Hemaktivitet	Män	Kvinnor
Hushållsarbete	6:36	17:22
varav matlagning	2:34	5:41
städning	1:52	4:38
diskning, avdukning	1:04	2:45
tvätt, strykning	0:24	2:33
Underhållsarbete	4:24	2:22
Omsorg om egna barn	2:04	5:12
Omsorg om andra	1:03	1:03
Inköp	2:28	3:24
Resor i samband med hemarbete och övrigt	2:94	3:53
Totalt	20:09	33:17

Källa: Rydenstam (1992).

Ingen brist på arbetsuppgifter

Slutsatsen av denna korta genomgång är att den totala volymen utfört arbete i Sverige i dag är mycket stor och att det därför är svårt att tala om att det håller på att bli brist på jobb i meningen att det finns för få arbetsuppgifter som behöver utföras. Marknadsarbetet utgör heller kanske inte mer än hälften av det totala arbetet. Dessutom har de allra senaste åren sannolikt lett till en snedare fördelning i arbetsbelastningen mellan individer. De som har ett arbete idag arbetar troligen totalt sett betydligt mer än vad de gjorde tidigare när Sverige hade full sysselsättning. Det skulle vara tillräckligt att en mindre del av egenarbetet överfördes till marknadssektorn för att erhålla mycket stora positiva effekter på sysselsättningen.

Var skulle marknadssektorn kunna utvidgas?

Det faktum att endast ungefär hälften eller kanske till och med mindre än hälften av allt arbete som utförs är marknadsarbete i

Dela på arbetstillfällena?

den beskattade sektorn kan kanske fresta någon att dra slutsatsen att det för att åstadkomma en jämnare fördelning av det totala arbetet är rimligt att dela på arbetstillfällena i marknadssektorn, exempelvis genom en generell arbetstidsförkortning. En sådan strategi kommer dock snabbt i konflikt med önskemålet om ett ökat ekonomiskt välstånd per capita genom ekonomisk tillväxt.

Kapitel I i Bok I av Adam Smiths klassiska verk *Om nationernas välstånd* från 1776 inleds med följande mening:

Den största förbättringen av arbetets produktivkrafter och större delen av det kunnande, den färdighet och det omdöme varmed arbetet överallt styrs eller bedrivs tycks ha varit arbetsfördelningens effekter.

*Ökad arbetsfördelning
inom varuproduktion ...*

Enkelt uttryckt: de stora ”klippen” när det gäller ekonomiskt välstånd uppstår ur det faktum att enskilda människor blir allt skickligare specialister på alltmer specifika uppgifter. Genom den internationella handeln har möjligheterna att dra nytta av arbetsfördelningen ökat. Under den s.k. fordistiska eran från början av 1900-talet fram till början av 1970-talet, präglad av ökad massproduktion av relativt standardiserade produkter med hjälp av specialiserad kapitalutrustning och teknologi, var det i hög grad genom en ökad arbetsfördelning inom varuproduktionen som välståndet kunde öka. Produktionens institutionella villkor i Sverige är i hög grad fortfarande anpassade till denna modell. I takt med tjänstesamhällets framväxt blir en ökad specialisering i tjänsteproduktionen en allt viktigare tillväxtkälla, men för att denna källa skall kunna utnyttjas effektivt krävs att de institutionella villkoren förändras.

... och tjänsteproduktion

Låt oss först undersöka vilka möjligheter som kan finnas till en utvidgning av marknadssektorn inom tjänsteproduktionen. Vi kan med ganska stor säkerhet säga att i en väl fungerande, decentraliserad marknadsekonomi kommer det att finnas entreprenörer som på sitt område ser möjligheter till att starta eller expandera verksamheter och därmed skapa arbetstillfällen. En ganska god vägledning inom vilken typ av verksamheter som en potential kan finnas kan vi få genom att studera vilka verksamheter som expanderar i ekonomier som med framgång skapar nya arbetstillfällen netto. Vi kommer här att jämföra den svenska utvecklingen med

Jämföra med USA

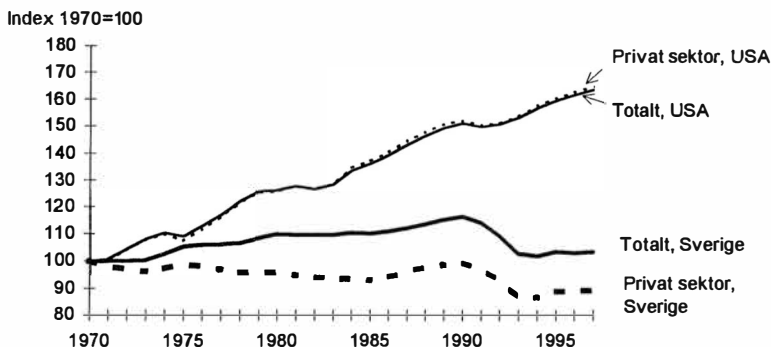
utvecklingen i USA, ett rikt land med en god sysselsättningsutveckling under de senaste decennierna.

Som framgår av figur 7.2 har sysselsättningen ökat med ca 63 procent i USA eller 49 miljoner personer sedan 1970, medan ökningen i Sverige stannar vid 3,5 procent eller 135 000 personer. Sysselsättningsökningen har i USA varit i stort sett lika snabb i privat som i offentlig sektor. Ökningen har varit allra snabbast i den privata tjänstesektorn.³ Antalet arbetstillfällen ökade där med 90 procent i USA under perioden 1970–1993, att jämföra med 16,7 procent i Sverige. I figur 7.3 har vi justerat sysselsättningssiffrorna för det faktum att USA haft en betydligt snabbare befolkningsökning än Sverige. Bilden förändras inte på något nämnvärt sätt. Sysselsättningen i den amerikanska ekonomin har ökat avsevärt snabbare än befolkningen, och dessutom har detta kunnat ske samtidigt som befolkningstillväxten varit mycket snabb (en 30-procentig ökning sedan 1970).

*Sysselsättningen totalt
upp 63 procent i USA
sedan 1970 ...*

*... och i privat tjänstesektor
upp 90 procent*

Figur 7.2
Sysselsättningsutvecklingen i Sverige och USA 1970–1997, totalt och i privat sektor, index 1970=100.



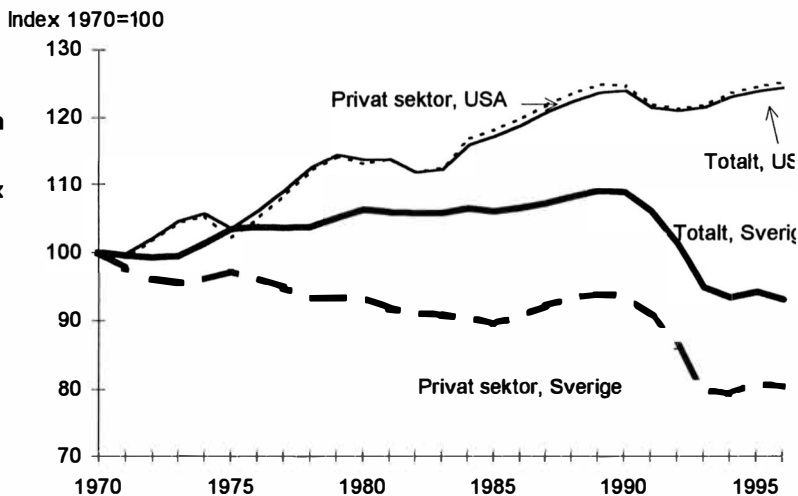
Källa: Ekonomifakta.

I figurerna kan man således notera en avsevärt snabbare sysselsättningstillväxt i USA än i Sverige. Ändå var sysselsättningsfrekvensen mätt som antalet sysselsatta som andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder år 1996 enligt OECD-statistiken nästan lika hög i Sverige som i USA: 72,7 mot 75 procent. Dessa siffror tar dock ingen hänsyn till eventuella olikheter i arbetstid. Ett sätt att göra detta är att likhet med Nickell (1997) definiera den totala po-

Sverige långt, långt efter

Figur 7.3

Den befolkningsjusterade sysselsättningsutvecklingen i Sverige och USA 1970–1996, totalt och i privat sektor, index 1970=100.



Anm: Indexserierna har definierats som (index för sysselsättning/index för totalbefolkningen) x 100.

Källa: *OECD Economic Outlook, OECD Main Economic Indicators*, september 1997, *OECD National Accounts I* och Ekonomifakta.

USA också klart högre sysselsättningsfrekvens

Mycket större sysselsättningsandel i hushållsnära tjänster i USA, ...

... men också i många kunskapskrävande verksamheter

tentiella sysselsättningen genom att multiplicera en maximal årsarbetstid med antalet invånare i yrkesaktiv ålder. Låt oss här utgå från att en maximal årsarbetstid är 2 000 timmar (40 timmar per vecka i 50 veckor). Den genomsnittliga årsarbetstiden år 1996 var i Sverige 1 554 timmar och i USA 1 951 timmar. Som andel av den potentiella sysselsättningen blir sysselsättningsnivån beräknad på detta sätt 56,5 procent i Sverige och 73,2 procent i USA.⁴

I tabell 7.3 har vi gått ner på branschnivå i de två länderna och listat de tjänstebanscher där den relativa sysselsättningen är osedvanligt stor i USA respektive Sverige.⁵ Ur tabellen framgår tydligt att den relativa sysselsättningen i USA är avsevärt större i produktionen av många hushållsnära tjänster såsom reparationer av varaktiga varor, hotell och restaurang, detaljhandel, tvätteriverksamhet och hushållsarbete. Den är också i många fall högre i kunskapskrävande verksamheter. I Sverige, å andra sidan, är sysselsättningen av naturliga skäl osedvanligt hög i skogsrelaterade verk-

Sverige större i barn-, ungdoms- och åldringsvård

Tabell 7.3

Jämförelse av tjänstesektorer med stor relativ sysselsättningsskillnad USA/Sverige 1994.

samheter, men också i kapitalintensiv verkstadsindustri, byggnadsindustri och barn-, ungdoms- och åldringsvård (i offentlig sektor).

Särskilt stora branscher i USA relativt Sverige	Andel av sysselsättningen (procent)	
	USA	Sverige
Hushållsarbete	0,8	0,02
Reparation av hushållsvaror och fordon	1,1	0,2
Restaurang och hotell	7,2	2,3
Detaljhandel	11,3	7,5
Tvätteriverksamhet	0,6	0,2
Telekommunikationer	1,0	0,6
Bank- och finansinstitut	2,9	1,6
Försäkringsverksamhet	1,9	1,1
Särskilt stora branscher i Sverige relativt USA	Andel av sysselsättningen (procent)	
	USA	Sverige
Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet	0,4	1,0
Barn-, ungdoms- och åldringsvård m.m.	2,3	10,4
Sjötransport	0,1	0,5
Postverk	0,7	1,5
Landtransport exkl. lastbilar	0,8	1,7

Ann: Vad gäller branschen Barn-, ungdoms- och åldringsvård m.m. (*Welfare Services*) är skillnaden mellan USA och Sverige sannolikt mindre än vad statistiken visar. Delar av dessa verksamheter registreras i andra näringsgrenar. Exempelvis är delar av barnomsorgen företagsanknuten i USA, vilket leder till att verksamheten registreras inom den näringsgren där föräldern arbetar. Verksamheter som i Sverige hänförs till åldringsvård förefaller i USA att ibland registreras som hälso- och sjukvård, restaurang och hotell etc. Trots detta bedömer vi att branschen de facto är avsevärt större i Sverige.

Källa: Davis och Henrekson (1997 och 1998).

*Oftast också snabbare
sysselsättningsutveckling
i USA*

Hushållsnära tjänsteproduktion har inte bara en hög sysselsättningsandel utan har i många fall också haft en mycket snabb sysselsättningstillväxt i USA. Särskilt slående är den helt olikartade utvecklingen i detaljhandeln i de två länderna. Sysselsättningen ökade där med 4,5 miljoner personer (47 procent) i USA mellan 1970 och 1994, medan den samtidigt minskade med 36 000 perso-

ner i Sverige (–14 procent). Genom denna sysselsättningsökning har man i den amerikanska detaljhandeln åstadkommit en högre servicenivå, fler butiker, ett större konkurrenstryck och lägre priser än i Sverige.⁶ Tvätteriverksamhet och hushållsarbete har varit krympande branscher i båda länderna, men sysselsättningsnedgången har varit avsevärt kraftigare i Sverige. Likaså har sysselsättningen ökat snabbare i hälso- och sjukvårdssektorn i USA, trots en lägre subventionsgrad och mer av privata lösningar. Sysselsättningsutvecklingen i flera humankapitalintensiva tjänstebanscher som finansinstitut, uppdragsverksamhet och forskningsinstitutioner har också varit betydligt snabbare i USA.⁷

Som framgår av Tjänstebeskattningsutredningen (SOU 1997:17) är den privata tjänstesektorn i Sverige osedvanligt liten även vid en jämförelse med övriga OECD-länder. Det gäller framförallt delsektorer som parti- och detaljhandel, hotell och restaurang samt övriga privata tjänster. I den senare kategorin är sysselsättningsandelen ungefär hälften så stor som genomsnittet för OECD-länderna (7 respektive 15 procent). Bland övriga privata tjänster ingår många serviceyrken inom städning, renhållning, reparation och övriga hushållstjänster, men även näringsgrenar som privat undervisning, sjukvård och rekreation. Inom sektorn övriga privata tjänster har sysselsättningen i Sverige ökat med drygt 15 procent mellan 1980 och 1994. Där är det områden som privat undervisning, sjukvård och rekreation som står för hela ökningen. Renhållning och städning, reparationer av hushållsvaror och övriga personliga tjänster (t.ex. frisör-, foto- och tvätteritjänster) uppvisar däremot en vikande sysselsättning.

En ytterligare illustration av hur ringa betydelse den privata tjänstesektorn har i svensk ekonomi kan fås genom att se hur hushållen använder sina disponibla inkomster. Ungefär 40 procent av hushållens disponibla inkomster används för inköp av tjänster. Om man exkluderar hyror och olika former av avgifter till sjukvård och annan omsorg återstår endast 13 procent som utnyttjas för resterande privata tjänster.⁸

Den svenska strukturen skiljer sig således kraftigt från den amerikanska och sysselsättningsutvecklingen har särskilt i den privata tjänstesektorn oftast varit svag. Vår jämförelse med den amerikanska utvecklingen betyder inte att vi förordar att Sverige bör bli precis som USA. Däremot visar det amerikanska exemplet dels att

*Även jämfört med OECD
är sysselsättningen i svensk
privat tjänstesektor liten*

*13 procent av disponibla in-
komsten till privata tjänster*

*Inget förord av att Sverige
bör bli precis som USA*

Varför inte samma utveckling här som i USA?

det allmänt sett är möjligt att skapa nya arbeten netto i den privata sektorn även i vår tid, dels att de nya jobben till den helt övervägande delen tillkommit i tjänstesektorn där en stor del av dessa är hushållsnära. Någon motsvarande utveckling har vi inte sett i Sverige. Vad beror då detta på?

Incitamenten till arbete och marknadsproduktion

Som inte minst den amerikanska utvecklingen under de senaste decennierna visar kommer de nya arbetstillfällena numera i första hand fram genom en snabb tillväxt i en i regel alltmer differentierad tjänstesektor. Tjänstesektorn, särskilt ekonomiska aktiviteter som är nära substitut till eget hemarbete (matlagning, tvätt, städning, trädgårdsarbete, reparationer och underhåll etc.) är ofta särskilt lämpade för egenföretagande, sysselsättning i småföretag, nyföretagande och familjeägda företag.

En avgörande skillnad mellan varu- och tjänsteproduktion är att om en konsument vill konsumera en vara, t.ex. en mikrovågsugn eller en Volvobil, är det sällan ett realistiskt alternativ att tillverka varan själv. När det gäller tjänster är det ofta annorlunda, i många fall kan den potentielle köparen i stället för att köpa tjänsten välja att producera den själv, om än i regel med lägre – ofta betydligt lägre – produktivitet och kvalitet än vad den professionelle tjänsteproducenten skulle åstadkomma. När det gäller exempelvis en högteknologisk produkt innebär ett mycket högt pris att många konsumenter helt avstår från att konsumera varan. Detta behöver inte bli fallet med många tjänster – ett mycket högt pris kan i många fall bara innebära att produktionen utförs av konsumenten själv i stället för av en professionell producent, men detta innebär i regel att produktionen blir mindre effektiv än vid marknadsproduktion. Om så är fallet uppstår en samhällsekonomisk kostnad.

I många fall är fysiskt kapital en mindre viktig produktionsfaktor i tjänste- jämfört med varuproduktionen. Detta gör att kostnaden för tjänster i hög grad utgörs av arbetskostnad inklusive kostnaden för humankapital. Därför blir skatten på arbete av stor vikt för vad tjänsten kommer att kosta och därmed för möjligheten för ett land att utvecklas till ett sofistikerat tjänstesamhälle. För

Tjänster kan man ofta producera själv, ...

... men mindre effektivt

Arbetskostnaden utgör största delen av kostnaden

*Skattekil både vid
produktion i företag
för andra företag...*

*... och vid offentlig
produktion av tjänster
till privatpersoner, ...*

*... men dubbel sådan vid
privat produktion av
tjänster till privatpersoner*

*Ett exempel: snickaren
och målaren*

många tjänster blir arbetsinnehållet så högt att det blir intressant att renodla fallet där hela kostnaden utgörs av arbetskostnad.

Många tjänster, t.ex. konsulttjänster och kontorsstädning, är insatsvaror i ett annat företags produktion och kostnaden för dem inklusive momsen blir en avdragsgill produktionskostnad för köparen. Det uppstår naturligtvis ändå en skattekil genom att tjänsteproducenten måste erlägga sociala avgifter och inkomstskatter.

Huvuddelen av de ur konsumentens synvinkel privata tjänsterna i Sverige produceras i offentlig sektor (barnomsorg, utbildning, sjukvård osv.). I regel betalas dessa tjänster som helhet med skatter (exempelvis huvuddelen av utbildningen) eller så är de kraftigt subventionerade. Även här uppstår en skattekil som snedvrider valet mellan marknadsarbete och annan verksamhet genom att de offentliganställda betalar både sociala avgifter och inkomstskatt på sin arbetsersättning.

Effekten av skatten på arbete blir dock avsevärt större vid privat produktion av osubventionerade tjänster som säljs till privatpersoner som betalar med skattade pengar. Här uppstår en *dubbel* skattekil. På grund av den höga beskattningen av arbete i Sverige blir denna effekt mycket stor, vilket är ett avgörande hinder för framväxten av en specialiserad tjänstesektor. För att förstå detta, låt oss utgå från en situation där tjänsten är obeskattad (hela kostnaden antas vara arbetskostnad). I så fall finns inga som helst hinder mot specialisering; var och en ägnar sig åt den verksamhet där hon eller han har högst produktivitet, vilket leder till samhällsekonomisk effektivitet. Vid beskattning blir det annorlunda eftersom då i regel den privatekonomiska vinsten av specialisering – vilket styr den enskildes beslut – blir lägre än den samhällsekonomiska vinsten.

Denna effekt kan enkelt illustreras med ett konkret exempel. Antag att vi har en målare som behöver få ett snickeriarbete utfört i sitt hem och en snickare som behöver få en vägg målad. Båda uppgifterna tar 5 timmar att utföra för en yrkesman och deras respektive timtaxa är 200 kronor. Det naturliga i ett samhälle som bygger på en långt driven arbetsfördelning blir då att skaffa sig den önskade inkomsten genom arbete inom ramen för den egna specialistkompetensen. I fallet utan skatter är det alltid privatekonomiskt lönsamt för de två hantverkarna att anlita varandra – det fakturerade beloppet täcker precis kostnaden för att betala den

andre. Detta gäller också om full avdragsrätt medges för kostnaden. Med skatter och utan avdragsrätt förändras kalkylen.

I tabell 7.5 görs en kalkyl för snickaren som arbetar 5 timmar hos målaren och fakturerar 1 000 kronor plus moms, dvs. 1 250 kronor. De 1 000 kronorna belastas med lagstadgade sociala avgifter, vilket ger ett netto före inkomstskatt på 752 kronor. Beroende på snickarens årsinkomst hamnar marginals-katten på olika nivåer. I tabellen används tre olika exempel. Vid den högsta marginals-katten blir nettobehållningen 307 kronor, vilket innebär att 75,4 procent (den totala skatte-kilen) av det fakturerade beloppet går till skatt. Vid en årslön på 180 000 kronor blir skatte-kilen 63,3 procent. Måttet $1/(1 - \text{skatte-kilen})$ kan kallas för produktivitets-kilen, eftersom det mäter vilken merproduktivitet som krävs för att beskattat arbete skall vara konkurrenskraftigt med obeskattat. I fallet med den högsta marginals-katten blir produktivitets-kilen 4,07, vilket innebär att snickaren måste arbeta drygt 4 timmar för att kunna anlita målaren i en timma. För att detta skall vara det mest lönsamma måste hans produktivitet som snickare vara 307 procent högre (stå i en relation 4,07 till 1) än hans produktivitet som målare för att ett tjänstebytte skall äga rum över marknaden. Om så inte är fallet blir "gör-det-själv" ett lönsammare alternativ. Vid en lön på 180 000 kronor per år är produktivitets-kilen 2,72.

I kolumnen näst längst till höger görs motsvarande kalkyl för en hantverkare i Kalifornien. Vid en inkomst motsvarande 180 000 kronor räcker det med ett produktivitetsförsteg på 44 procent för specialisten för att transaktionen skall bli privatekonomiskt lönsam. Även om tjänsteproducenten har en mycket hög lön krävs ett förhållandevis litet produktivitetsförspång jämfört med situationen i Sverige. I kolumnen längst till höger antar vi att tjänsteproducenten har en årslön motsvarande ungefärligen 1 miljon kronor (köpkraftsparitetsjusterad växelkurs, se anmärkning till tabell 7.5). Trots denna höga lön räcker det med ett produktivitetsförsteg för specialisten på 89 procent för att transaktionen skall bli privatekonomiskt lönsam. Skillnaden är således mycket stor mellan skattesituationen i Sverige och i USA.

*Sverige: "Gör det själv"
ofta det mest lönsamma*

*USA: Specialisering
närmare till hands*

Tabell 7.5

Effekten av de dubbla skattekilarna, tre räkneexempel med 1997 års skatteregler i Sverige och två exempel för Kalifornien med 1996 års regler.

	Säljaren tjänar 240 000 kronor per år	Säljaren tjänar 180 000 kronor per år	Säljaren tjänar mer än 7,5 basbelopp per år	Kalifornien: Säljaren tjänar 17 822 dollar per år	Kalifornien: Säljaren tjänar 100 000 dollar per år
Fakturabelopp inkl. moms	1 250	1 250	1 250	1 000	1 000
Säljarens totala arbetsersättning	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Lön efter avdrag för sociala avgifter	752	752	752	847	847
Nettolön efter skatt	307	459	326	695	530
Skattekil i procent	75,4	63,3	73,9	30,5	47
Produktivitetsskilen [1/(1 – skattekilen)]	4,07	2,72	3,83	1,44	1,89
Nödvändigt produktivitetsovertag hos säljaren i procent	307	172	283	44	89

Ann: Sverige: Momssatsen har satts till 25 procent, de sociala avgifterna har satts till den lagstadgade procentsatsen (1997) på 32,92 procent, snickaren har antagits betala den i riket genomsnittliga kommunalskatten på 31,7 procent. Marginalskatten inkluderar effekterna av avtrappningen av grundavdraget och lagstadgade egenavgifter, vilket ger en marginalskatt på 38,9 procent vid en årsinkomst på 180 000 kronor, 59,2 procent i intervallet från brytpunkten till 7,5 basbelopp och 56,7 procent därutöver. Vi antar att verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Kalifornien (vid årsinkomst på 17 822 dollar): *Sales tax* på varor 7,25 procent, *sales tax* på tjänster 0 procent, federal marginalskattesats 15 procent, delstatlig marginalskattesats 3 procent och sociala avgifter på totalt 7,65 procent för både arbetstagare och arbetsgivare. Federal inkomstskatt betalas endast på inkomst exklusive delstatlig inkomstskatt. Vid årsinkomst på 100 000 dollar är den federala marginalskattesatsen 31 procent och den delstatliga 9,3 procent. 17 822 dollar motsvarar 180 000 kronor vid köpkraftsparitetsjusterad växelkurs för 1996 (10,1 kronor per dollar).

Ur ett statiskt perspektiv innebär detta att många effektiva byten över marknaden ej kommer till stånd, men kanske än viktigare är att det i ett dynamiskt perspektiv leder till en lägre förnyelsekraft och produktutveckling inom tjänsteproduktionen. Skälet till detta är att det vid en professionell tjänsteproduktion finns helt andra incitament att investera i ny kompetens och utveckla bättre verktyg, alltmer ändamålsenliga kontraktsformer, nya organisationsformer osv. Därmed finns också all anledning att tro att produktivitetsutvecklingen i normalfallet blir snabbare än vid egenproduktion.

Lägre förnyelsekraft

*Om köpare har mycket
hög alternativkostnad, blir
det ingen "gör det själv", ...*

Det är viktigt att betona att en professionell tjänsteproducent, t.ex. en snickares, möjligheter att konkurrera med "gör-det-själv"-alternativet inte bara har att göra med hur stor produktivitetsskillnaden är mellan dessa alternativ. Även om produktivitetsskillnaden är mycket liten eller obefintlig kan det vara lönsamt att anlita någon för att utföra tjänsten i stället för att göra jobbet själv. Så är fallet om den potentielle köparen har en mycket hög produktivitet inom sin egen specialitet, eftersom gör-det-själv har en hög alternativkostnad. Om båda har lika hög produktivitet avseende produktionen av den aktuella tjänsten, men den potentielle köparen har fyra gånger högre produktivitet inom sin egen specialitet (och detta fullt ut avspeglar sig i lönekuvertet) lönar det sig ändå att anlita någon att utföra tjänsten.

... men i regel är inte produktivitetsskillnaderna så stora

I ett samhälle där specialisering leder till mycket stora produktivitetsskillnader mellan individer, dvs. om lönespridningen är stor, är det naturligtvis möjligt att många tjänstebyten ändå kommer till stånd av ovannämnda alternativkostnadsskäl. Men det finns knappast skäl att tro att specialiseringen leder till så stora skillnader i produktivitet mellan individer. Om vi utgår från att lönen speglar produktiviteten i befintliga jobb, är produktiviteten i länder som Sverige, Österrike och Tyskland bara drygt dubbelt så hög i den 90:e som i den 10:e percentilen (OECD, 1996, s. 86). Stora skatteklilar i tjänstesektorn fungerar därför i många fall även i praktiken som en slags tull som gör samhällsekonomiskt lönsamma byten privatekonomiskt olönsamma. Därmed blir dels den formella tjänstesektorn mindre, dels försvåras förnyelse och produktutveckling på tjänsteområdet, vilket i ett längre perspektiv sannolikt leder till lägre tillväxt. I USA är skatteklilarna flera gånger lägre än i Sverige och samtidigt är produktivitetsskillnaderna (lönespridningen) mellan individer större. I själva verket är det så att en hög lönespridning gör att stora skatteklilar utgör ett mindre hinder för arbetsspecialiseringen. Således skulle lägre skatter på arbete, allt annat lika, minska behovet av lönespridning för att få till stånd en expansion i tjänstesektorn.

*Lägre skatt på arbete
minskar behovet av
lönespridning*

Effekter på samhället

*Omöjligt få ett modernt
tjänstesamhälle*

Med tanke på möjligheten att i många fall producera tjänsten själv och på att incitamenten för att undvika tjänsteproducentens skattekil genom att tjänsten betalas svart är stor, menar vi att det höga skatteuttaget på arbete inklusive full moms på tjänster allvarligt försvårar och i flera fall i princip omöjliggör framväxten av ett modernt tjänstesamhälle. Om så är fallet innebär det att Sverige genom ett högt skatteuttag på arbete i stora stycken avhändertar sig möjligheten att framdeles dra nytta av den i grunden mest välfärds- och välbefindande mekanismen i ekonomin – en allt längre driven arbetsfördelning och specialisering. På grund av att den svenska arbetskraften är mer homogen än den amerikanska blir höga skatter på arbete sannolikt ett än större hinder för framväxten av en differentierad tjänstesektor i Sverige än i USA.

*Ökad arbetsbelastning
för sysselsatta, ...*

På grund av ökningen i marknadsarbete under 1990-talet för dem som är sysselsatta på marknaden och att behovet av obetalt egenarbete rimligen är oförändrat har den totala arbetsbelastningen på dem som fortfarande har ett arbete ökat. Detta är en indikation på en ökande potentiell efterfrågan inte minst på många hushållsnära tjänster, men eftersom framför allt skattereglerna förhindrar framväxten av ett modernt tjänstesamhälle blir kraven på kortare arbetstid för dem som i dag redan har jobb lätta att förstå. Det är i ljuset av Sveriges svårigheter att utvecklas till ett differentierat tjänstesamhälle de allt högljuddare kraven på kortare arbetstid skall ses. En hög marginalskatt gör också att inkomstbortfallet vid sänkt arbetstid inte blir så stort. Sett ur de individers synvinkel som arbetar mycket på marknaden blir kortare arbetstid en närliggande lösning på problemet med en totalt sett allt för lång arbetstid. Med kortare arbetstid blir det lättare att hinna med det omfattande egenarbete som blir nödvändigt i en ekonomi som har svårigheter att utvecklas till ett differentierat tjänstesamhälle och där de senaste årens neddragningar i den offentliga sektorn lett till ökade krav på egna omsorgsinsatser på flera områden.

*... för att hinna med
egenarbetet!*

Om framväxten av ett modernt tjänstesamhälle förhindras finns skäl att tro att betingelserna försämras för flera andra verksamheter i samhället, exempelvis den högteknologiska sektorn. Inte minst denna sektor är beroende av att den egna personalen har möjlighet att kompetensmässigt hålla sig på samma eller högre

nivå än personalen hos konkurrenterna i andra länder. Detta är knappast möjligt om den enskilde har mycket begränsade möjligheter att konsumera privata tjänster som ger såväl ökad flexibilitet som ökat utrymme för att utvecklas i jobbet. Därigenom leder avsaknaden av ett brett utbud av differentierade tjänster till ett sämre näringslivsklimat för kunskapsintensiv produktion oavsett den relativa lönenivån för högutbildade.

Moment 22

Sverige verkar således befinna sig i en *moment 22*-situation. Tjänsteproducenten måste ta ut ett högt pris för sin tjänst för att kunna ta ut en lön som det går att leva på, men då blir den privata efterfrågan mycket låg eftersom de hårt beskattade potentiella kunderna har för låg köpkraft för att kunna köpa den erbjudna tjänsten. Varför kan producenten då inte bara sänka sin lön? Kanske har hon eller han för höga löneförväntningar? Man kanske inte ska ha så hög nettolön som tjänsteproducent?

Krävs för hög nettolön?

Det är dock inte så enkelt. Den höga beskattningen på arbete är nämligen ett problem även ur en annan synvinkel – för att erhålla en viss nettolön krävs en hög lön före skatt. Detta problem är allra störst i Sverige, eftersom Sverige är det land som beskattar de lägre inkomsttagarna hårdast. För en inkomsttagare som ligger på 75 procent av den genomsnittliga industriarbetarlönen utgörs 61 procent av lönekostnaden för arbetsgivaren av skatter och avgifter (Norrman, 1997). Det är rimligt att utgå från att det finns ett samband mellan den nettolön en individ kräver och den försörjning som via trygghetssystemen under alla omständigheter garanteras individen. Denna nettolön motsvarar en viss bruttolön före skatt som brukar kallas för *reservationslönen*. Dess bestämningsfaktorer är komplexa och beror på en rad omständigheter, men det är förhållandevis okontroversiellt att utgå från att reservationslörens nivå i hög grad påverkas av de sociala skyddsnäten. Dessa verkar på två nivåer. Dels finns det utbildningsbidrag, arbetslöshetsunderstöd m.m. som är knutna till den tidigare lönen, dels finns i sist hand socialbidraget som anger en lägsta – politiskt bestämd – standard som ett hushåll behöver acceptera.⁹

Problem med att reservationslönen ...

Socialbidragsnormen ger därför en riktpunkt för att bestämma en typisk nivå för reservationslönen. Även om andra ersättningar ger lägre bidragsbelopp (t.ex. KAS och bostadsbidrag) kan ofta utfyllnad erhållas upp till socialbidragsnivån. I ESO-studien *En Social Försäkring* (Ds 1994:81) visas att en betydande andel av de

*... ofta ligger högre än
arbetsmarknadens löner*

förvärvsaktiva och potentiellt förvärvsaktiva i vanligt förekommande familjesituationer år 1991 inte nådde upp till socialbidragsnormen. I studien dras slutsatsen att "[a]rbetstillfällen med löner understigande eller nära ersättningen i det sista skyddsnätet [socialbidraget] kan på sikt troligen inte finnas kvar" (s. 201). Normer om skälig lön påverkas, de fackliga lönekraven anpassas och det är få entreprenörer som försöker realisera affärsidéer som kräver ett löneläge som ligger under den nivå som garanteras av det sista skyddsnätet. Om reservationslönen i många fall ligger högre än arbetsmarknadens lägsta löner föreligger en allvarlig instabilitet på den svenska arbetsmarknaden. Problemet är i första hand det mycket höga skatteuttaget även på låga arbetsinkomster, vilket leder till höga totala arbetskraftskostnader.

Slutsatser

Svårt för privat tjänstesektor att bli tillväxtmotor

Den svenska sysselsättningsökningen byggde fram till slutet av 1980-talet på en långt gången kommunalisering av hemarbetet. De kvinnor som tidigare till stor del utförde detta arbete i hemmen fick i hög grad arbete just i kommunerna och landstingen.¹⁰ Denna utveckling har nu brutits och sysselsättningen måste i första hand öka i privat sektor. På grund av den höga skatten på arbete kan inte den privata tjänstesektorn överta rollen som sysselsättnings- och tillväxtmotor. För att man som tjänsteproducent skall kunna leva på sin lön blir tjänsten så dyr att efterfrågan blir låg eller också hamnar inkomsten under den av samhället garanterade nivån. Entreprenörer kommer i mycket liten utsträckning att försöka utveckla affärsidéer som kräver ett löneläge som ligger under den nivå som garanteras av samhället.

*Den höga beskattningen
på arbete ...*

Som visats i detta kapitel försvårar den höga beskattningen på arbete en fortsatt arbetskraftsspecialisering, vilket historiskt varit den viktigaste källan till ökat välstånd. Kombinationen av stora hinder för ytterligare arbetsspecialisering i tjänstesektorn, en snabb produktivitetstillväxt i varuproduktionen och neddragningar i offentlig sektor på grund av finansieringsproblem medför att arbetstidsförkortning, ur den enskildes perspektiv, lätt uppfattas som ett bra alternativ. Utvecklingen i USA pekar på en betydande potential för sysselsättningstillväxt inom framför allt den inhem-

... förhindrar den potential som finns för tjänstesektorn

Generella eller selektiva skattesänkningar?

Generell sänkning att föredra

ska tjänstesektorn. Det är inte i första hand fråga om att det har uppstått ett stort antal lågbetalda arbeten i andra människors hem, utan att en hel sektor av professionellt tillhandahållna, ofta hushållsnära, tjänster har kunnat växa fram. I Sverige (och många andra europeiska länder) kan denna potential inte realiseras på grund av stora skatteklar. Om svensk ekonomi inte kan utvecklas till ett väldifferentierat tjänstesamhälle försämras också näringslivsklimatet för varuproduktionen, eftersom även de som är sysselsatta i dessa branscher ges mindre möjligheter att specialisera sig.

För att underlätta framväxten av en privat tjänstesektor finns två vägar att gå: generella skattesänkningar på arbete eller selektivt lägre skatter på framförallt hushållsnära tjänster. Ohlsson (1997) betonar att både köparen och säljaren tjänar på skattesänkningar, medan övriga förlorar om de får högre skatter när sänkningen skall finansieras. Att det krävs skattehöjningar är dock inte alls säkert om tjänsteköparna både kan höja sin beskattningsbara inkomst och den totala sysselsättningen ökar. En viktig insikt från vår analys är att sänkt skatt på arbete innebär att den privata tjänstesektorn har lättare att växa utan att lönespridningen ökar, eftersom minskade skatter kraftigt reducerar produktivitetsskilen. Detta framgår inte minst vid en jämförelse med Kalifornien.

Vi förordar en generell sänkning av skattetrycket framför selektiva lättnader för vissa typer av tjänster på grund av de nya snedvridningar och gränsdragningsproblem som uppkommer vid selektiva åtgärder.¹¹ Om skattehöjningar krävs på framför allt varuproduktionen för att finansiera lättnaderna visar vår tidigare analys (kapitel 3) att det åtminstone vad gäller storföretagen och deras val av underleverantörer finns stora möjligheter att delar av denna produktion kan flytta utomlands. Selektiva åtgärder riskerar också att i många fall rycka undan förutsättningarna för en professionell entreprenöriell produktutveckling på tjänsteområdet, eftersom nya produkter och mer effektiva organisationsformer lätt kan få en konkurrenssnackdel när lättnader införs för i dag kända och identifierbara verksamheter. Dessutom visar erfarenheten att selektiva åtgärder sällan är långsiktigt stabila, vilket har en avskräckande effekt på potentiella entreprenörer. Vidare innebär en generell sänkning av skatten på arbete, särskilt i lägre inkomstskikt, att generösa skyddsnät i mindre grad än tidigare driver upp reservationslönerna.

Noter

- ¹ Ny forskning tyder på att kvinnor halkar efter i karriären på grund av omsorg om familj och barn. Meyerson och Petersen (1997) visar att det är i åldersintervallet 30–45 år som kvinnors karriärutveckling är långsammare än männens. Den efter-släpning som då uppstår tas inte igen av kvinnorna i ett senare skede.
- ² En jämförelse bland OECD-länderna (OECD, 1997) visar att Sverige haft den högsta ökningen bland alla länder av antalet arbetade timmar per sysselsatt mellan 1990 och 1996 (från 1 480 till 1 554 timmar per år). I flertalet OECD-länder har antalet arbetade timmar per sysselsatt minskat. Förutom Sverige är Finland det enda land som registrerar någon nämnvärd ökning (1,5 procent).
- ³ Definierad som total privat sysselsättning minus privat sysselsättning i Jord-, skogsbruk, jakt och fiske, Gruvor och mineralbrott, Tillverkningsindustri, El-, gas-, värme- och vattenförsörjning samt Byggnadsverksamhet.
- ⁴ Nickell jämför på detta sätt sysselsättningsnivån i tjugo OECD-länder. Det visar sig att variationerna mellan länderna är mycket stora. Om vi utgår från en maximal årsarbetstid på 2 000 timmar så varierar sysselsättningsnivån mellan 43–44 procent (Spanien och Belgien) och 72–73 procent (Japan och USA).
- ⁵ Hurdan är då kvaliteten på de arbetstillfällena som tillkommit i USA? Enligt U.S. Department of Labor (1996) skapades 68 procent av alla nya jobb netto i branscher eller yrken med löner över medianlönen i hela ekonomin under perioden februari 1994 till februari 1996. Det är således svårt att hävda att den ökade sysselsättningen under senare tid främst tillkommit i lågproduktiva verksamheter. Antalet s.k. "hamburgervändarjobb" minskade också mellan 1994 och 1995.
- ⁶ Se vidare McKinsey Global Institute (1995). Där uppskattas också att produktiviteten i detaljhandeln under 1980-talet var ca 19 procent högre i USA än i Sverige.
- ⁷ I princip är det (på den aggregeringsnivå som här tillämpas) endast de två branscherna Ideella, kulturella och internationella organisationer (126 procent ökning i Sverige, 91 procent i USA) och Postverk (55 procent i Sverige, 13 procent i USA) där sysselsättningsökningen är substantiellt större i Sverige än i USA. Materialet i tabellerna kan sägas bekräfta resultaten i Davis och Henrekson (1997), nämligen att den svenska sysselsättningen är lägre än den amerikanska vad gäller privata tjänster, branscher som i USA har höga respektive låga löner, branscher som präglas av små företag/anläggningar och låglönebranscher i tillverkningsindustrin. Utöver detta framgår också att man i flera av dessa branscher i USA haft en i jämförelse med Sverige mycket stark sysselsättningsökning sedan 1970.
- ⁸ SOU 1997:17, s. 81–82. Siffrorna gäller för år 1994. Tjänstebeskattningsutredningen gör dock här ingen jämförelse med andra länder.
- ⁹ Se Siebert (1997) för en intressant diskussion om samspillet mellan reservationslönen och trygghetssystemen i ett vidare europeiskt perspektiv.
- ¹⁰ Exempelvis visar Rosen (1997) att praktiskt taget alla nya jobb netto i Sverige mellan 1963 och 1992 utgjordes av ökad kvinnlig sysselsättning i kommuner och landsting.
- ¹¹ Här skiljer vi oss exempelvis från Pålsson och Norrman (1994), vilka förordar full avdragsrätt (inklusive sociala avgifter) för inköp av vissa specificerade hushållstjänster.

Referenser

- Davis, Steven J. och Henrekson, Magnus (1997), "Industrial Policy, Employer Size, and Economic Performance in Sweden". Kapitel 9 i Freeman, Richard B., Topel, Robert och Swedenborg, Birgitta (red.), *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, Steven J. och Henrekson, Magnus (1998), "Small Business and Economic Performance: Sweden and the United States". Manuskript.
- Ds 1994:81, *En Social Försäkring*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Fritzes.
- McKinsey Global Institute (1995), "Sweden's Economic Performance", Stockholm.
- Meyerson, Eva och Petersen, Trond (1997), "Finns det ett glastak för kvinnor? En studie av svenska arbetsplatser i privat näringsliv 1970–1990". I Persson, Inga och Wadensjö, Eskil (red.), *Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden*, SOU 1997:137. Bilaga till Kvinnomaktutredningen. Stockholm.
- Nickell, Stephen (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, s. 55–74.
- Norrman, Erik (1997), *Skatterna på arbete i Sverige och omvärlden*. Stockholm: Skattebetalarnas förening.
- OECD (1996), *OECD Economic Surveys 1996–97: Sweden*. Paris: OECD.
- OECD (1997), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Ohlsson, Henry (1997), "Reformerad beskattning av hushållstjänster". Bilaga I till SOU 1997:17, *Skatter, tjänster och sysselsättning*. Betänkande av Tjänstebeskattningsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Pålsson, Anne-Marie och Norrman, Erik (1994). *Finns det en marknad för hemarbete?* Stockholm: SNS Förlag.
- Rosen, Sherwin (1997), "Public Employment and the Welfare State in Sweden". Kapitel 2 i Freeman, Richard B., Topel, Robert och Swedenborg, Birgitta (red.), *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rydenstam, Klas (1992), *I tid och otid. En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/1991*. Levnadsförhållanden. Rapport nr 79. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (1992), *Tidsanvändningsundersökningen 1990/1991. Tabeller*. Levnadsförhållanden. Rapport nr 80. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Siebert, Horst (1997), "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, s. 37–56.
- SOU 1997:17, *Skatter, tjänster och sysselsättning*. Betänkande av Tjänstebeskattningsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Smith, Adam (1776, 1994). *The Wealth of Nations*. Utgiven i urval i *Den osynliga handen. Adam Smith i urval*. Stockholm: Ratio.
- U.S. Department of Labor (1996), "Job Creation and Employment Opportunities: The United States Labor Market, 1993–1996". A Report by the Council of Economic Advisors, Washington, D.C.

8 Sysselsättningen i företagen – välfärdsstatens bas

*Den privata sektorn
– basen för välfärdsstaten*

Basen för den moderna välfärdsstaten är med nödvändighet aktiviteten i den privata sektorn. Det är därifrån välfärdsstatens finansiering måste komma. Därför har stagnationen i den privata sysselsättningen i Europa och den därav följande massarbetslösheten bidragit till att skapa en kris i den europeiska välfärdsstaten.

En hög sysselsättning i den privata sektorn är av särskild vikt för ett land som Sverige, med dess mycket ambitiösa målsättningar för välfärdsstaten.¹ Detta demonstrerades mycket tydligt i samband med 1992 års kris, då nedgången i privat sysselsättning bidrog till att skapa en akut finansieringskris, med ett budgetunderskott som när det var som störst kom att uppgå till 13 procent av BNP.

*Belysa sambandet mellan
sysselsättning i privat sektor
och finansiering av offentlig
sektor*

Syftet med detta kapitel är att i ett svenskt perspektiv närmare belysa sambandet mellan sysselsättningen i den privata sektorn och finansieringssituationen för den offentliga sektorn. Tidshorisonten ligger mellan tio och tjugo år. Möjligheterna att få en stabil utveckling när det gäller finansieringen är starkt knutna till möjligheterna att vända de senaste decenniernas trend mot stadigt minskande sysselsättning i företagen. Vad som kan krävas för att åstadkomma en sådan vändning är en av huvudfrågeställningarna i denna bok.

*Fler blivit beroende av
offentlig sektor för sin
försörjning*

Samtidigt som finansieringsbasen i form av personer som har sin sysselsättning i de privata företagen har minskat, har allt flera människor på ett eller annat sätt blivit beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning. Detta beror dels på den växande arbetslösheten, dels på demografiska faktorer. Allt färre finansierar allt fler. Detta leder till höjda skatter i kombination med sänkt kvalitet i servicen, vilket i sin tur leder till ett stigande politiskt miss-

nöje. Det är denna problembild vi skall analysera i detta kapitel.

Vad betyder internationaliseringen för skattebasen?

I vår diskussion om välfärdsstatens framtida finansieringsmöjligheter tar vi också upp de effekter på skattebaserna som internationaliseringsprocessen har. Internationaliseringen ökar möjligheterna för skattebetalarna att välja i vilket land deras ekonomiska transaktioner skall beskattas. Denna ökade rörlighet i skattebaserna sätter gränser för hur mycket de enskilda ländernas regeringar kan höja skatterna. I många fall skapar situationen i stället ett tryck nedåt på skattesatserna. För den som vill bevara välfärdsstaten är det i detta perspektiv desto mera angeläget att åstadkomma en vändning i den privata sysselsättningen. Kapitlet avslutas med en kort diskussion av möjligheterna att åstadkomma en sådan vändning.

Möjligt åstadkomma vändning uppåt i privat sysselsättning?

Sysselsättningen och välfärdsstatens finansiering

I internationell litteratur om välfärdsstatens finansiering brukar problemet att finansiera pensionärskollektivet med inkomster genererade ur den aktiva generationen analyseras med hjälp av begreppet "dependency ratio". Med detta brukar man mena kvoten mellan antalet personer över 65 år som är berättigade till offentlig pension och antalet sysselsatta i ekonomin. Här kallar vi detta för *pensionärsandelen*.

Pensionärsandelen ...

Om vi antar att pensionerna skall finansieras genom en löneskatt, får man fram den erforderliga skattesatsen genom att helt enkelt dividera det totala pensionsbeloppet med lönesumman. Detta ger en mycket enkel koppling mellan pensionärsandelen å den ena sidan och skattesatsen å den andra. År 1995 fanns det nästan 1,6 miljoner ålderspensionärer i Sverige. Samtidigt fanns det nästan 4 miljoner löntagare. Det ger en pensionärsandel på 40 procent. Låt oss för enkelhetens skull anta att den genomsnittliga pensionen uppgår till 60 procent av den genomsnittliga lönen. Då blir den erforderliga skattesatsen $0,4 \times 0,6 = 0,24$ eller 24 procent av den totala lönesumman. Skatten för att finansiera pensionen blir således helt bestämd av två variabler, nämligen pensionärsandelen och pensionens nivå i förhållande till lönen. Om pensionärsandelen stiger genom att antalet pensionärer stiger eller att anta-

... är 40 procent ...

... och ger skattekrav på 24 procent av den totala lönesumman

let sysselsatta minskar, finns två huvudvägar att gå. Den ena är att höja skatteuttaget. Den andra är att sänka ersättningsnivån. I praktiken kan man använda sig av en kombination av båda vägarna. Den svenska utvecklingen av ATP-systemet är ett exempel på detta.

Medan utvecklingen av antalet pensionärer står i centrum för debatten när det gäller den offentliga sektorns finansieringsproblem, är det under det senaste decenniet tillskottet av transfereringsmottagare i aktiv ålder som har drivit på utgiftsutvecklingen mest. Antalet personer i aktiv ålder som hade sin huvudsakliga försörjning från offentliga transfereringar uppgick 1995 till drygt 1,3 miljoner. Den skattesats som genereras av transfereringsmottagare i aktiv ålder kan i princip tecknas på samma sätt som vi ovan tecknade det skattekrav som pensionärskollektivet genererar. Också här spelar kvoten mellan antalet transfereringsmottagare och antalet sysselsatta en avgörande roll för nivån på skatteuttaget. Om vi alltså antar att den genomsnittliga utbetalningen till dessa ligger kring 50 procent av den totala genomsnittliga löneinkomsten, ges skattekravet från transfereringsmottagare i aktiv ålder på samma sätt som för pensionärerna, $1,3/4 \times 0,5 = 0,1625$ eller 16,25 procent av den totala lönesumman.

En tredje tung finansieringsdel i den offentliga sektorn som kan analyseras på motsvarande sätt är den offentliga konsumtionen. Den huvudsakliga kostnaden för denna utgörs av lön till de anställda i den offentliga sektorn. Finansieringen å andra sidan utgörs i huvudsak av skatt som tas ut av arbetsersättningen till det totala antalet sysselsatta. Den erforderliga skatten ges då approximativt av lönesumman i offentlig sektor dividerad med lönesumman i hela ekonomin. Om vi gör den inte alltför orealistiska förökningen att genomsnittslönen i den offentliga sektorn är lika med genomsnittslönen i den privata sektorn, ges det erforderliga skatteuttaget för att finansiera den offentliga konsumtionen av kvoten mellan antalet sysselsatta i den offentliga sektorn och den totala sysselsättningen. Nämnaren i kvoten är alltså offentlig sysselsättning plus privat sysselsättning. Med en offentlig sysselsättning på 1,3 miljoner och en privat sysselsättning på 2,6 miljoner blir det erforderliga skatteuttaget $1,3/(1,3+2,6) = 0,33$ eller 33 procent av den totala lönesumman.

Sammantaget kan vi konstatera att i de tre tunga finansieringsdelar av den offentliga sektorn som vi tagit upp så spelar syssel-

*Transfereringsmottagare
i aktiv ålder ...*

*... ger skattekrav på
16 procent*

*Den offentliga konsum-
tionen ...*

*... ger skattekrav på
33 procent*

*Privat sysselsättning
avgörande för skatte-
uttagets nivå, ...*

*... men privat syssel-
sättning har sjunkit!*

sättningen i ekonomin en avgörande roll för vilket skatteuttag en given utgiftsnivå skall resultera i. Den kvot som ger den offentliga konsumtionen understryker den särställning som just den privata sysselsättningen har i detta sammanhang. När den ökar, ökar nämnaren i alla kvoter utan att täljaren påverkas. Därmed sänks också det erforderliga skatteuttaget för att finansiera en given offentlig verksamhet. I Sverige har under de senaste decennierna utvecklingen varit den omvända: Den privata sysselsättningen har gått ned, vilket kraftigt bidragit till ett skärpt skattetryck.

Nedskärningar och växande offentlig- försörjning

Poängen med ovanstående kvotexercis är att den belyser sambandet mellan samhällsstruktur i form av demografi, sysselsättning och sätt att finansiera olika typer av verksamheter å den ena sidan och den offentliga sektorns utgifter å den andra. Den trendmässiga ökningen i den offentliga sektorns utgiftskvot speglar djupgående förändringar i samhällsstrukturen under samma period.

En överblick över utvecklingen i de variabler som är centrala i den ovanstående analysen ges i tabell 8.1. Där anges utvecklingen av antalet personer som på olika sätt har sin försörjning från den offentliga sektorn och antalet sysselsatta uppdelade på offentlig och privat sektor. Som framgår har den kraftiga ökningen i den offentliga sektorns utgiftsandel gått hand i hand med en mycket kraftig ökning i antalet personer som befinner sig i de offentliga systemen.

Under 1960- och 1970-talen drevs tillväxten i den offentliga sektorn på genom att i stort sett alla delar av de offentliga systemen byggdes ut. Ambitionsnivån för offentlig konsumtion höjdes kraftigt, samtidigt som transfereringssystemen byggdes ut. Detta skede avslutades i huvudsak kring 1980-talets mitt. Den aktiva utgiftspolitik blev därefter mer försiktig än tidigare. Inom många områden har de individuella ersättningsnivåerna sjunkit. I stället har tillväxten i de offentliga systemen i huvudsak skett genom att antalet personer i transfereringssystemen har ökat kraftigt.

Av stor betydelse för utgiftsökningen har varit att andelen av befolkningen som är sysselsatt i den privata sektorn stadigt har minskat under perioden. Från en offensiv utgiftspolitik med en

*Kraftig ökning av antalet
personer i de offentliga
systemen*

*Hela offentliga sektorn
kraftigt utbyggd fram till
1980-talets mitt, ...*

*... men sedan har i huvud-
sak antalet personer i trans-
fereringssystemen ökat*

Tabell 8.1

Antal personer med försörjning från den offentliga sektorn och antal sysselsatta i offentlig och privat sektor 1960, 1990 och 1995, tusental.

	1960	1990	1995
Sysselsatta i offentlig sektor	461	1 493	1 346
minus sjuk- och föräldralediga m.fl.	-24	-204	-201
Ålderspensionärer	365	1 533	1 584
Förtidspensionärer	100	354	409
Sjuklediga	166	311	156
Föräldralediga	9	162	163
Flyktingar	1	29	9
Personer i arbetsmarknadsprogram	14	134	274
Arbetslösa	51	75	333
Totalt	1 143	3 887	4 073
Sysselsatta i privat sektor, inkl. egenföretagare	3 154	2 974	2 620
minus sjuk- och föräldralediga m.fl.	-165	-405	-392
Totalt	2 989	2 569	2 228

Källa: Lindbeck (1997).

Defensiv nedskärningspolitik

ökande offentlig utgiftsandel har svensk ekonomi kommit in i ett skede av defensiv nedskärningspolitik. Men också nu tenderar utgiftsandelen att växa – denna gång på grund av minskande sysselsättning i privat sektor och ett växande antal personer som blir beroende av de offentliga systemen.

Denna utveckling framträder tydligare i tabell 8.2, som utgör en komprimering av tabell 8.1. Komprimeringen är gjord på grundval av de kategorier som diskuterades ovan. I tabellen har vi också satt ut respektive kategori som andel av den totala sysselsättningen. Tabellen belyser den avgörande roll som sysselsättningen i den privata sektorn har för möjligheterna att finansiera den offentliga sektorn. Mellan 1990 och 1995 sjönk sysselsättningen i den privata sektorn med drygt 300 000 personer. Detta innebar att pensionärsandelen och därmed också skattekravet från pensionssystemen steg kraftigt trots att ökningen av antalet pensionärer mellan åren var mycket måttlig. Det innebar också att skattekravet från offentlig konsumtion steg, trots att antalet sysselsatta i den offentliga sektorn sjönk med drygt 100 000 personer mellan åren. Till detta kommer att sysselsättningsfallet i såväl offentlig som privat sektor har bidragit till att driva upp antalet transfereringsmottagare i aktiv ålder med nästan 300 000 personer. Detta skärper ytterligare de långsiktiga finansieringsproblemen i den offentliga sektorn.

Skattekraven vuxit kraftigt på 1990-talet

Tabell 8.2

Sysselsättning och offentlig försörjning 1960, 1990 och 1995, tusental och procent av total sysselsättning.

		1960	1990	1995
Sysselsatta i offentlig sektor	tusental	437	1 289	1 145
	procent	12,8	33,4	33,9
Ålderspensionärer	tusental	365	1 533	1 584
	procent	10,6	39,7	47,0
Transfereringsmottagare i aktiv ålder	tusental	332	1 065	1 344
	procent	9,7	27,6	39,8
Sysselsatta i privat sektor,				
inkl. egenföretagare	tusental	2 989	2 569	2 228
Total sysselsättning	tusental	3 426	3 858	3 373

Anm: Sjuk- och föräldralediga är inte inräknade.

Källa: Lindbeck (1997) och egna beräkningar.

Behov av ekonomisk tillväxt, ...

... men dess inriktning avgörande

En produktivitetsökning enbart i privat sektor ...

... skärper problemen att finansiera offentlig sektor

”Jobless growth” – ett hot mot välfärdsstaten

När det gäller den framtida finansieringen av den offentliga sektorn brukar alltid behovet av ekonomisk tillväxt framhållas. Den ovanstående analysen visar att det är tillväxtens inriktning som är avgörande. En tillväxt som i huvudsak tar formen av expansion i den offentliga sektorn skärper givetvis finansieringsproblemen i stället för att mildra dem. Något mindre självklart är kanske att en tillväxt som bygger på produktivitetsökning enbart i den privata sektorn också kan leda till skärpta finansieringsproblem för den offentliga sektorn. Detta beror på att en ensidig produktivitetsökning i den privata sektorn tenderar att driva upp den offentliga sektorns utgiftsandel. Låt oss för att illustrera detta anta att produktiviteten i den privata sektorn ökar med 3 procent, medan den förblir oförändrad i den offentliga sektorn. I varje fall på sikt kan man förvänta sig att detta leder till att lönerna i den privata sektorn ökar med 3 procent. Likaledes kan man på sikt räkna med löneföljksamhet mellan sektorerna. Därför kommer det att bli samma löneökning i den offentliga sektorn, trots att produktiviteten där enligt antagandet är oförändrad. Slutresultatet är att det har uppstått en löneökning i den privata sektorn som har sin motsvarighet i en lika stor produktionsökning. I den offentliga sektorn har löneökningen skett vid oförändrad produktion. Följden är att de offentliga tjänsterna har fått sitt relativpris höjt med 3 procent genom produktivitetsökningen i den privata sektorn.

Vid ett givet antal personer i den offentliga sektorn leder produktivitetsökningen i den privata sektorn till att den relativa stan-

Produktivitetsökning i offentlig sektor och/eller ökad privat sysselsättning krävs

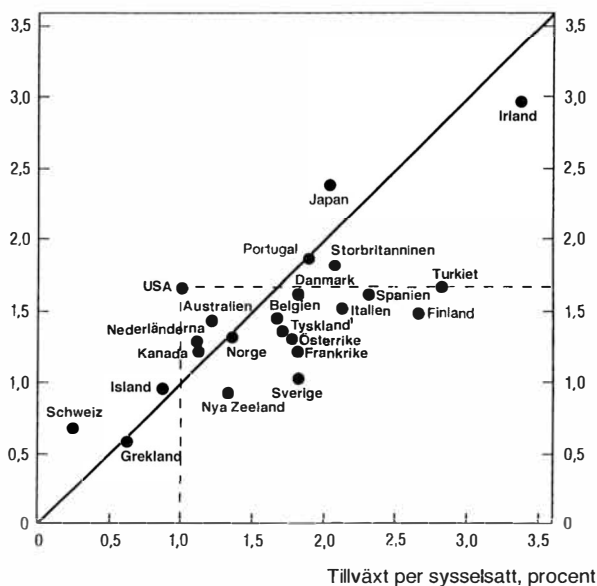
"Jobless growth" skärper finansieringsproblemen

darden i den offentliga sektorn sänks. Om skillnaden uppstår år efter år blir snart det ackumulerade gapet betydande. Kompenserat gapet med fler anställda i den offentliga sektorn leder detta till en ökad utgiftsandel för den offentliga sektorn, om sysselsättningen förblir konstant i den privata sektorn.² De former av tillväxt som entydigt lättar på finansieringsbördan i offentlig sektor är dels tillväxt av produktiviteten i den offentliga sektorn, dels, som vi redan konstaterat, tillväxt i sysselsättningen i den privata sektorn.

Ett resultat av ovanstående analys är sålunda att den *jobless growth* som varit typisk för stora delar av Europa under de båda senaste decennierna snarast bidrar till att skärpa finansieringsproblemen i de utvecklade välfärdsstaterna. Detta sker dels på grund av den mekanism som vi just har beskrivit, dels på grund av den direkta finansieringsbörda som massarbetslösheten för med sig. Att detta problem är mycket utbrett framgår av figur 8.1. På den horisontella axeln visas ländernas årliga genomsnittliga tillväxt per sysselsatt, vilket är ett mått på produktivitetsökningen. På den andra axeln finns tillväxten per person i aktiv ålder. De länder som ligger ovanför den diagonala linjen är länder där sysselsättningen

Figur 8.1
Tillväxt per person i aktiv ålder och per sysselsatt 1980–1995, procent per år.

Tillväxt per person i aktiv ålder, procent



Källa: OECD Economic Outlook, juni 1996.

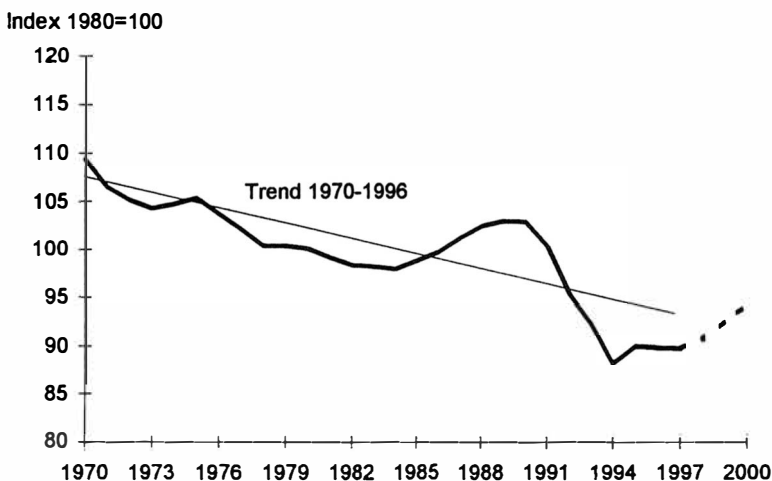
har givit ett bidrag till tillväxten. Under linjen återfinns länder som i varierande grad har upplevt "jobless growth" under de senaste två decennierna. Det land där sysselsättningen har givit det största bidraget till tillväxten är USA medan nästan alla europeiska länder ligger under linjen. Detta är *en* illustration av den europeiska välfärdsstatens kris.

Möjligheterna att lösa denna kris är i hög grad avhängig ländernas förmåga att vända sysselsättningsutvecklingen. Vi skall i resten av detta avsnitt koncentrera oss på frågan hur denna problematik ter sig ur ett svenskt perspektiv. Sysselsättningen i den privata sektorn, den ur finansieringssynpunkt centrala variabeln, har sjunkit trendmässigt ända sedan 1970-talets början. Eftersom välfärdsstatens utgifter är starkt relaterade till den totala befolkningens utveckling är det i detta sammanhang naturligt att relatera utvecklingen av sysselsättningen i privat sektor till folkmängdens utveckling. Utvecklingen av denna kvot ges i figur 8.2. Där framgår att kvoten trendmässigt har sjunkit under hela perioden och att den sammanlagda nedgången är ca 17 procent. I figuren har också regeringens prognos för åren 1997–2000 lagts in. Eftersom prognosen avser en period med uppgång i konjunkturen, kan knappast den prognostiserade utvecklingen betraktas som ett trendbrott.

Kvoten mellan privat sysselsättning och befolkning ...

... har sjunkit 17 procent sedan 1970

Figur 8.2
Kvoten mellan antal sysselsatta i privat sektor och total befolkning 1970–2000, index 1980=100.



Anm: För åren 1997–2000 visas regeringens prognos.

Källa: Statistiska centralbyrån och Prop. 1997/98:1.

*Inget trendbrott de
närmaste åren*

Den sammantagna uppgången blir enligt regeringens kalkyler 135 000 jobb i den privata sektorn. Under perioden 1970–1995 har i konjunkturuppgångarna sysselsättningen i den privata sektorn i genomsnitt stigit med 90 000 personer. Under samma period har konjunkturedgångarna dragit med sig en nedgång i privat sysselsättning med i genomsnitt 171 000 personer.

Ser vi till dessa siffror förefaller den naturliga huvudprognosen vara att den hittillsvarande trenden fortsätter. En fortsatt utveckling enligt trenden kommer på sikt att skärpa finansieringsproblemen i den offentliga sektorn på ett mycket påtagligt sätt. Detta kan belysas med följande enkla räkneexempel, som tar sikte på situationen år 2010. Låt oss anta att ambitionerna i offentlig sektor blir oförändrade i den meningen att antalet personer i systemen växer i takt med folkmängden. Låt oss vidare anta att den nedåtgående trenden i privat sysselsättning fortsätter. Om vi antar att sysselsättningsnedgången tar formen av en nedgång i arbetskraftsdeltagandet och inte belastar de offentliga systemen kan man beräkna uppgången i utgiftskvoten till 4,5 procentenheter från dagens nivåer. Om man i stället antar att arbetskraftsdeltagandet förblir konstant och att nedgången i privat sysselsättning efter mönstret i tabell 8.2 motsvaras av en uppgång av antalet offentligförsörjda personer, blir den resulterande höjningen i utgiftskvoten 6–7 procentenheter.

*Tydlig långsiktig uppgång
i utgiftskvoten ...*

I tolkningen av dessa och de följande kalkylerna över framtida utgiftskrav bör man observera ett par förhållanden. För det första kan en förändring i utgiftskvoten med 1 procentenhet av BNP förväntas resultera i ett samlat skattekrav som på individ- eller hushållsnivå blir mera kännbart. Detta beror på att det är hushållen som står för den absoluta merparten av skattebördan, samtidigt som hushållens faktorinkomster uppgår till knappt 50 procent av BNP.

*... leder till för individerna
än mera kännbara
skattekrav*

För det andra har i kalkylen hela den förändrade finansieringssituationen hänförs till en förändrad utgiftskvot. Andra anpassningar är såväl möjliga som troliga. Sänkta ersättningsnivåer i socialförsäkringssystemen, sänkt kvalitet i offentlig service och/eller höjd produktivitet i offentlig service är andra tänkbara anpassningar till den nya situationen.

*Sänkta ersättningsnivåer
och sämre kvalitet också
möjligt*

Välfärdsstaten och demografin

Med den uppläggnings av välfärdsstaten som Sverige och de flesta andra länder har, blir demografin en mycket betydelsefull faktor för utvecklingen av de offentliga åtagandena. För Sveriges del har ökningen av antalet ålderspensionärer under 1970- och 1980-talen varit en viktig faktor när det gäller att driva på den offentliga sektorns tillväxt. En indikation om detta ges i tabell 8.1 där det framgår att antalet ålderspensionärer i Sverige sedan 1960 har ökat från 365 000 till 1 584 000. Av tabellen framgår också att ökningstakten nu gått in i ett lugnare skede. Denna relativa utplaning av antalet pensionärer kan beräknas fortsätta en bit in på 2000-talet. När den stora fyrtio-talistkullen börjar nå 65-årsåldern börjar antalet ålderspensionärer ånyo att öka kraftigt. Därmed kommer återigen demografin att ge ett kraftigt tillskott till den offentliga utgiftsökningen. Detta gäller såväl i Sverige som i de flesta övriga industriländer.

Ett ökat antal pensionärer ökar de offentliga utgifterna av två skäl. För det första genom att pensionsutgifterna ökar och för det andra genom att kostnaderna för vård och omsorg om de gamla stiger. Tabell 8.3 visar hur dessa kostnader, enligt OECD:s beräkningar, utvecklar sig för Sverige och hela OECD, samt några OECD-länder. Det framgår att den stora uppgången i kostnader för Sveriges del beräknas komma först efter år 2010. Detta ligger i linje med hela OECD-området. Till skillnad från de flesta andra länder utgår dock Sverige från en nivå på de offentliga utgifterna som är mycket hög. Blickar man fram mot år 2030 kommer många OECD-länder in i en utveckling som från dagens utgångspunkter inte verkar möjlig att klara av. Detta förhållande bidrar till den debatt kring välfärdsstatens framtid som nu är mycket aktiv i hela Europa.

Medan utgiftsutvecklingen för ålderspensionärerna på sikt ter sig mycket oroande, förefaller det av tabellen som att det finns en resit på ett decennium eller så innan situationen börjar bli svårhanterlig. Det måste dock understrykas att två eller tre decennier är en mycket kort tidsperiod för ett pensionssystem. De personer som i dag är 30 år når pensionsåldern år 2032. Om finansieringssituationen för pensionssystemen nu ter sig svår eller omöjlig vid denna tidpunkt, bidrar detta till att undergräva trovärdigheten i systemen redan i dag.

*Ålderspensionärernas
ökningstakt har planat
ut under 1990-talet*

*Först efter 2010 kommer
en kraftig ökning, ...*

Tabell 8.3

**Den uppskattade effekten
av en åldrande befolkning
på offentliga utgifter för
pension och sjuk- och
hälsovård 2010, 2020 och
2030, procent av BNP.**

	2010			2020			2030		
	Pension	Sjuk- och hälsovård	Totalt	Pension	Sjuk- och hälsovård	Totalt	Pension	Sjuk- och hälsovård	Totalt
USA	0,3	0,1	0,3	1,0	0,7	1,7	2,4	1,8	4,3
Japan	3,1	0,5	3,5	6,0	1,1	7,0	6,3	1,2	7,5
Tyskland	0,2	0,0	0,2	0,7	0,1	0,9	5,0	0,8	5,8
Frankrike	0,0	0,2	0,2	1,9	1,0	2,9	3,8	1,8	5,6
Italien	0,6	0,1	0,7	2,6	0,5	3,1	7,7	1,7	9,4
Storbritannien	0,7	0,2	0,8	0,6	0,3	0,9	1,0	1,1	2,1
Kanada	0,2	0,3	0,5	1,8	1,4	3,2	3,9	3,1	7,1
Australien	0,0	0,1	0,1	0,6	0,7	1,3	1,5	1,8	3,3
Belgien	-1,0	0,0	-1,0	1,0	0,8	1,8	4,2	2,2	6,4
Danmark	1,2	0,4	1,6	2,9	1,0	3,9	4,5	1,6	6,1
Finland	1,3	0,3	1,6	5,8	1,5	7,2	8,4	2,7	11,1
Island	0,0	0,0	0,1	0,7	0,7	1,5	1,9	1,9	3,8
Irland	-0,3	0,0	-0,3	-0,1	0,4	0,3	-0,1	0,7	0,6
Nederländerna	1,0	0,5	1,5	3,7	1,7	5,3	6,9	3,3	10,2
Norge	1,1	0,0	1,1	3,7	0,9	4,6	6,0	1,9	7,9
Portugal	1,2	0,0	1,2	2,7	0,3	3,0	6,1	1,0	7,1
Spanien	0,2	0,1	0,3	1,5	0,6	2,1	4,2	1,8	6,1
Sverige	1,3	0,2	1,5	2,8	0,9	3,7	3,9	1,6	5,5
OECD	0,8	0,2	0,9	2,1	0,7	2,9	3,9	1,7	5,6

Källa: OECD *Economic Outlook*, juni 1996.

... men ökat antal förtids-
pensioneringar redan dess-
förinnan

När det gäller förtidspensioneringen kan emellertid också de direkta finansieringsproblemen skärpas redan före år 2010. I tabell 8.4 anges befolkningen uppdelad på åldersklasser 1995–2010. Den ur finansieringssynpunkt mest betydelsefulla förändringen är den ökade andelen personer i "förtidspensioneringsåldrarna" mellan 55 och 65 år. Mycket tyder på att denna ökning inte är en tillfällighet utan att den speglar ett nytt mönster för pensionering. Att regeringens aktivt verkar för en ytterligare ökning av förtidspensioneringarna talar för att man i varje fall inte kan räkna med att andelen förtidspensionärer i åldersklasserna över 55 år kommer att sjunka. År 1995 var 17 procent av befolkningen i åldersintervallet 55–59 år förtidspensionärer. Motsvarande siffra i åldersintervallet 60–64 år var 32 procent. Om vi antar att frekvensen av förtidspensioneringar blir oförändrad i åldersklasserna under perioden fram till år 2010 och att förhållandet mellan förtidspension och genomsnittslön ligger kvar på 1995 års nivå, ger den demografiska ut-

vecklingen genom ett ökat antal förtidspensioneringar fram till år 2010 upphov till en höjning av utgiftskvoten med 4 procentenheter.

Tabell 8.4

Befolkningen över 16 år fördelad på åldersgrupp 1995, 2000 och 2010, procent.

	16–19	20–24	25–34	35–54	55–59	60–64	65–
1995	4,6	6,6	14,2	27,5	5,2	4,5	17,5
2000	4,5	5,8	13,6	27,4	6,6	5,0	17,3
2010	5,5	6,7	11,7	26,6	6,2	6,7	19,2

Källa: Statistiska centralbyrån.

Förtidspensionering var förr en yttersta utväg

När det gäller förtidspensioneringarna är det viktigt att understryka att det nya mönster vi har pekat på speglar en förskjutning i normbildningen gentemot de offentliga systemen. För trettio till fyrtio år sedan sågs förtidspensioneringen som en yttersta utväg att lösa de problem som en individ med nedsatt hälsa hade att klara arbetslivet. I dag betraktas inom många verksamheter en förtidspensionering vid 58 1/2 års ålder som det normala. Därtill används förtidspensioneringen såväl av privata som offentliga arbetsgivare som ett naturligt instrument för att lösa övertalighetsproblem vid neddragningar i verksamheten. Det finns knappast några tecken på att denna utveckling har kommit till ett slut just nu. I stället är det så att regeringen snarast driver på utvecklingen genom att använda förtidspensioneringarna som ett aktivt instrument att nå målet att halvera den öppna arbetslösheten. De kalkyler vi gjort här över de framtida kostnaderna för förtidspensionering kan därför mycket väl visa sig vara en underskattning.³

Har trenden vänt?

Vi har visat på några mycket viktiga tendenser som, vid oförändrad politik, verkar leda till betydande höjningar av de offentliga utgifterna under de närmaste decennierna. De enkla kalkyler som vi har gjort här pekar mot att den offentliga sektorn inom ett eller annat decennium kan vara inne i en omöjlig finansieringssituation. Samtidigt är svensk ekonomi just nu i en fas när de offentliga utgifterna sjunker som andel av BNP. Betyder det att trenden faktiskt har vänt och att den problembild som vi har skisserat här ald-

Just nu sjunker utgiftskvoten, ...

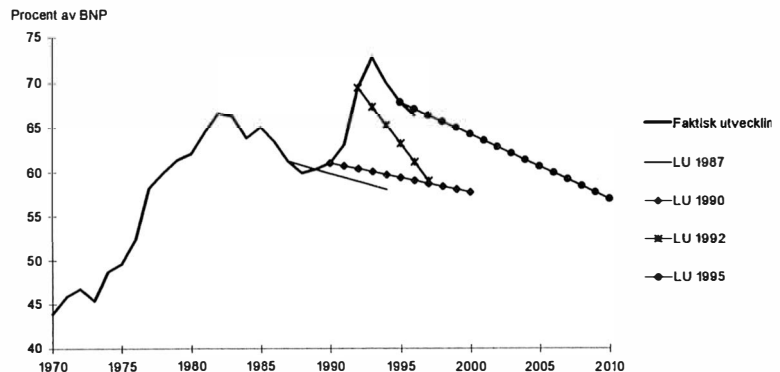
... men håller det i sig?

*Hög konjunkturkänslighet i
både inkomster och utgifter*

rig kommer att realiseras? Vi tror att problembilden i allra högsta grad kommer att vara en realitet under början av 2000-talet. Samtidigt är det uppenbart att det finns andra aspekter på utgiftsutvecklingen än dem vi har tagit upp här. Några av dem kan förklara hur den kortsiktiga utvecklingen kan gå ihop med den långsiktiga utveckling som vi har uppehållit oss vid tidigare i kapitlet.

För det första har den offentliga budgeten i Sverige en unikt hög konjunkturkänslighet. Detta gäller både inkomst- och utgiftssidan (se Hoeller, Louppe och Vergriete, 1996). Detta betyder att utgifterna ökar kraftigt i konjunkturedgångarna samtidigt som BNP sjunker. När konjunkturen går ned erhålls sålunda en dubbel uppträktad effekt på den offentliga utgiftskvoten. I konjunkturuppgången blir effekten den motsatta. Som framgår av figur 8.3 blir följden mycket kraftiga svängningar i den offentliga utgiftskvoten över en konjunkturcykel. På samma sätt som det tidigare fanns ett starkt konjunkturrellt element i uppgången av utgiftskvoten, finns detta också i nedgången.

Figur 8.3
**Offentliga utgifter
1970–2010, procent
av BNP.**



Källa: Statistiska centralbyrån och långtidsutredningarna (LU) 1987, 1990, 1992 och 1995.

*Stora engångssänkningar
under budgetsaneringen*

För det andra har den kraftiga budgetsaneringen, som haft sina största effekter under åren 1995–1997, innehållit diskretionära sänkningar av de offentliga utgifterna som sammantaget uppgår till 3–4 procent av BNP. Dessa sänkningar kan i huvudsak ses som en engångssänkning av utgiftskvotens nivå. När denna är gjord tar

de trendmässiga faktorer vi har pekat på här den nya nivån som utgångspunkt.

För det tredje är det viktigt att lägga märke till att i de kalkyler vi har gjort har alla förändringar i den framtida finansieringsbilden fått slå ut i en höjd utgiftskvot. Vad som också kan hända är att ersättningsnivåer sänks i transfereringssystemen och att kvaliteten och ambitionsnivån sänks i den offentliga servicen. I en del fall kan detta återspegla genuina reformer av den offentliga sektorn. I många andra fall är det fråga om att finansieringskrisen för den offentliga sektorn undviks genom att man i stället skapar en kvalitetskris.

Vår slutsats är att det kommer att krävas aktiva politiska åtgärder för att vända trenden mot ökad utgiftskvot. Den åtgärd som verkar i denna riktning är den nya budgetprocessen, som kommer att göra det lättare för regeringen att kontrollera de offentliga utgiftsökningarna. Denna minskar risken för regeringen att riksdagen mot dess vilja röstar fram nya utgifter. Samtidigt lägger den naturligtvis inga hinder i vägen för regeringen att själv fatta beslut om utgiftsökningar. Detta illustreras av att regeringen under våren 1997 har drivit igenom utgiftsökningar som år 2000 kommer att uppgå till 40 miljarder kronor per år. När det gäller politik som motverkar ett trendbrott har vi redan pekat på regeringens aktiva bruk av förtidspensioneringar i arbetsmarknadspolitiken. Av större betydelse är dock den linje regeringen har börjat driva när det gäller arbetstidsförkortningar. Det finns vare sig teoretiska eller empiriska belägg för att en förkortning av arbetstiden skulle bidra till minskad arbetslöshet eller ökad sysselsättning. Den huvudsakliga effekten skulle därför bli en nedgång i antalet arbetade timmar i ekonomin. Därmed skulle åtgärden driva upp utgiftskvoten på ungefär samma sätt som en nedgång i sysselsättningen.

En förklaring till att regeringen tycker sig ha utrymme att vidta alla dessa åtgärder är att de officiella prognoserna för såväl budget som offentlig utgiftsutveckling nu ser mycket ljusa ut. Till detta kan sägas att officiella prognoser över budget- och utgiftsutveckling ofta har en tendens att se ljusa ut.

I figur 8.3 har vi förutom den realiserade utgiftsutvecklingen lagt in kalkylen för samma variabel i de senaste långtidsutredningarna. De har alla förutsagt en väsentligt mera dämpad utveckling än den som faktiskt har realiserats. Sannolikt beror detta på att

*Lägre ersättningsnivåer
och kvalitetskris*

*För trendbrott talar inför-
andet av den nya budget-
processen*

*Mot talar förtids-
pensioneringarna ...*

*... och arbetsids-
förkortningarna*

*Budget- och utgifts-
prognoser tenderar
vara alltför ljusa*

*Långsiktskalkyler alibi
för att inte göra de föränd-
ringar som krävs*

det alltid finns en tendens att bortse från det tryck i utgiftsutvecklingen som uppstår på grund av de faktorer vi har pekat på här. Det kan också vara så att man inom regeringskansliet uppfattar en positiv utveckling av sysselsättningen som en naturlig följd av den politik som regeringen redan för. På detta sätt har regeringskansliets långsiktskalkyler snarast fungerat som ett alibi för att inte vidta de förändringar som krävs för att undvika de kriser som sedan kom att inträffa.

*Således ett betydande tryck
uppåt på de offentliga
utgifterna*

*Röstas skattehöjningar
fram?*

Framtida finansieringsmöjligheter

Slutsatsen av den tidigare diskussionen är sålunda att mycket talar för att det under de närmaste decennierna kommer att finnas ett betydande tryck uppåt på de offentliga utgifterna. Detta reser frågan om vilka möjligheterna är att möta denna utveckling med ytterligare skattehöjningar. En aspekt är den demokratiska, dvs. kommer väljarna att rösta fram de skattehöjningar som är nödvändiga för att täcka ökade offentliga utgifter. Vi skall här peka på ett argument som talar för detta och ett som talar emot.

*För talar att ett stigande
antal är offentligförsörjda*

Det första är att i och med att ett stigande antal personer har sin försörjning genom den offentliga sektorn så ökar väljarkårens benägenhet att se med sympati på dess finansieringsbehov och därmed deras benägenhet att rösta fram nya skattehöjningar.⁴ Detta argument stöds av opinionsmätningar, som visar på ett starkt samband mellan offentlig försörjning å ena sidan och vilket politiskt parti man röstar för å den andra sidan.

*Mot talar att de offentliga
resurserna sprids tunnare, ...*

*... vilket kan minska allmän-
hetens tilltro till systemen*

Det finns emellertid ett omvänt argument, som också tar sin utgångspunkt i det stigande antalet offentligförsörjda. I och med att allt flera kommer in i de offentliga systemen sprids de offentliga resurserna allt tunnare. När transfereringarna växer får den offentliga konsumtionen maka åt sig med nedskärningar och kvalitets-sänkningar som följd. Också i transfereringssystemen tvingas sänkningar i de individuella ersättningsnivåerna fram. I många fall betraktas dessa sänkningar som brott emot tidigare gjorda utfästelser. Därför minskar också den allmänna tilltron till de offentliga systemen. Allt detta sker samtidigt som skattetrycket höjs. För den enskilde individen blir slutresultatet att han får allt mindre tillbaka på varje skattekrona. Detta kan leda till att hela systemets le-

gitimitet minskar. Därmed skulle också benägenheten att rösta fram nya skattehöjningar minska. En minskad legitimitet kan också leda till en minskad lojalitet gentemot systemet och därmed sänkt skattemoral. Detta kan i sin tur bidra till att försvåra ytterligare skattehöjningar.

En annan aspekt är den ekonomiska. Finns det någon ekonomisk gräns för hur höga skatter det går att ta ut? Det finns en omfattande debatt kring frågan om skattetryckets effekter på den ekonomiska tillväxten, där utgångspunkten är internationella jämförelser av tillväxten i mer eller mindre stora grupper av länder. Ett skäl till att det är svårt att få fram entydiga resultat ur denna typ av studier är att effekten av en ytterligare ökning av de offentliga utgifterna kan ge olika resultat på tillväxten beroende på vilken nivå utgifterna ligger på i utgångsläget. I ett läge där de offentliga utgifterna är låga kan man förvänta sig att utgiftsökningarna ganska entydigt bidrar till en förbättrad infrastruktur och förbättrade samhällsfunktioner, vilket bidrar till att höja tillväxttakten. Vid höga utgiftsnivåer blir å andra sidan de negativa incitamentseffekterna av en stor offentlig sektor och höga skatter alltmer dominerande. Man kan då förvänta sig att tillväxteffekten av en utgiftsökning är negativ.⁵ Som vi ser det, tillhör Sverige den grupp av länder där de negativa tillväxteffekterna av ytterligare utgiftsökningar dominerar.⁶

Vi skall inte driva denna diskussion vidare här. I stället konstaterar vi att ingen förnekar att höga skatter har negativa allokerings effekter som ger upphov till betydande välfärdsförluster. Höjs skattetrycket, ökar snedvridningarna och därmed också välfärdsförlusterna. Ett exempel på denna typ av snedvridningar har framhållits i kapitel 7. Där framgår det att de höga svenska skattekilarna förhindrar uppkomsten av en välutvecklad marknad för hushållsrelaterade tjänster. Även om denna typ av problem är högst påtagliga och välfärdsförlusterna kan vara betydande, utgör de sannolikt inte ett direkt och påtagligt hinder för fortsatta skattehöjningar.

Ett sådant hinder verkar i stället vara på väg att materialiseras genom internationaliseringsprocessen. Denna innebär att skattebaserna blivit väsentligt mera lättrorliga än tidigare. Individer och företag kan på ett helt annat sätt än tidigare välja i vilket land som en viss ekonomisk transaktion skall beskattas. Naturligt nog är län-

En ekonomisk gräns för hur höga skatterna kan bli?

Studier tyder på att nivån i utgångsläget avgör

I Sverige överväger negativa tillväxteffekter av ökade utgifter

Stora snedvridningar av höga skatter

Internationaliseringen gör skattebaserna mera lättrorliga, ...

der med låga skattesatser vid i övrigt likartade förhållanden mera attraktiva än länder med höga. För att dra till sig skattesubjekt kan det därmed uppstå en tävlan mellan länderna där skattesatserna drivs mot allt lägre nivåer. Ett exempel på en sådan utveckling är skatten på flygbensin, som drivits ned mot noll under trycket av en sådan tävlan mellan länderna att genom låga skattesatser dra till sig denna skattebas.

*Kapitalbeskattningen
påverkas mest, ...*

När det gäller viktigare skattekällor är denna tendens mest påtaglig för kapitalbeskattningen. Internationaliseringen har medfört att skattesatser över 20–25 procent tenderar att bli problematiska. Detta skapar i sin tur problem när det gäller att ta ut höga skatter på andra inkomstkällor. Antingen öppnar en stor skillnad här stora möjligheter till skattearbitrage eller också blir man tvungen att införa omfattande och i andra avseenden skadliga regelsystem för att förhindra sådant. I svensk skattelagstiftning har mycket arbete lagts ned på detta.

*... men även varuskatter
och moms, ...*

Den potential som finns för ökad handel över Internet innebär att baserna för varuskatter och moms blir väsentligt mera lättörliga än tidigare. I de fall som varan levereras direkt över nätet blir rörligheten total, samtidigt som kontrollmöjligheterna är mycket små. Detta gäller i dag i första hand olika typer av mjukvara, men det kan i en framtid komma att bli betydelsefullt också för böcker och tidningar, och eventuellt också för CD-skivor. I övrigt ökar Internet möjligheterna till varuhandel över gränserna där skatten kan vara svår att kontrollera. När det gäller EU-området ökar möjligheterna att helt legalt utnyttja sig av skillnaderna i momsbelastning eller varuskattebelastning mellan EU-länderna.

... liksom punktskatter

För Sveriges del har den senaste tidens utveckling understrukt svårigheterna att upprätthålla höga skattenivåer på tobak och alkohol i en omvärld med väsentligt lägre skattesatser.

Också inkomstbeskattningen under press

Också inkomstbeskattningen kommer under press i en miljö med alltmera internationaliserade företag i kombination med ökad rörlighet för högutbildad arbetskraft. När företagen lokaliserar sina centrala funktioner, som innehåller högt utbildad och högavlönad arbetskraft, är inkomstbeskattningen och marginalskatterna på höga inkomster en faktor som påverkar valet av lokalisering. De länder som vill attrahera sådan verksamhet och denna typ av arbetskraft bör därför se till att ha marginalskatter som internationellt sett är konkurrenskraftiga. Vissa länder har försökt

Expertskatt ...

åstadkomma detta genom att införa särskilt förmånliga skatteregler för utländska experter. Också i Sverige har införandet av en sådan modell diskuterats. Detta är en annan variant av den typ av skattekonkurrens som driver ned kapitalskatterna till mycket låga nivåer. Denna typ av konkurrens är sannolikt ett förebud om att marginalsatterna kommer att sänkas generellt i Europa. Det blir i en sådan utveckling mycket svårt för Sverige att ensam gå i den andra riktningen.

Mycket talar sålunda för att det under de närmaste åren kommer att bli en press nedåt på skattesatser som verkar på lätttrörliga skattebaser. Ju lätttrörligare desto starkare press.⁷

Högskattestaten måste därför i allt högre grad förlita sig till de trögrörliga skattebaserna. Typiska exempel är fastigheter, löner på låga och medelhöga inkomster, samt dagligvaror och tjänster. För Sveriges del är skatterna på dessa skattebaser genomgående mycket höga redan nu. En ytterligare höjning av dessa skulle bidra till att skärpa många av de problem som vi har diskuterat i denna rapport. Att fortsätta en skattehöjningspolitik efter dessa linjer skulle därför vara en destruktiv strategi.

Slutsatser

Vi har konstaterat att den svenska välfärdsstaten står inför mycket stora utmaningar under de närmaste decennierna. Vid oförändrad politik finns det en mycket stark långsiktig trend mot en ökad offentlig utgiftskvot. De faktorer vi har pekat på som avgörande är den demografiska utvecklingen och utvecklingen av sysselsättningen i den privata sektorn. Slutsatsen av det ovanstående var vidare att det knappast är möjligt att finansiera fortsatta ökningar i utgiftskvoten med fortsatta skattehöjningar. Det troligaste förefaller i stället vara att det bland annat på grund av internationaliseringen blir en press i motsatt riktning.

I ett perspektiv på ett eller ett par decennier förefaller utvecklingen bestå av fortsatta nedskärningar i den offentliga sektorn eller omfattande reformer som på ett eller annat sätt löser upp den problembild som vi har presenterat här.

Vad som har potentialen att ändra denna bild är att den nedåtgående trenden i den privata sysselsättningen bryts. Vi har påvisat

... är ett förebud om generellt sänkta marginalsatser

De trögrörliga skattebaserna?

Redan i dag mycket höga

Långsiktig trend mot ökad utgiftskvot, ...

... som knappast kan finansieras genom skattehöjningar

*Kraftig sysselsättnings-
ökning i privat sektor kan
lösa upp problembilden, ...*

*... men troligen finns här
ett moment 22*

den mycket stora betydelse som denna variabel har för utvecklingen av utgiftskvoten. En fortsättning efter tidigare linjer kommer att på ett mycket påtagligt sätt skärpa finansieringssituationen för den offentliga sektorn. Om å andra sidan trenden bryts så att det blir en kraftig ökning i sysselsättningen i den privata sektorn, skulle detta skapa möjligheter att åstadkomma en betydande lättnad i finansieringsbördan för offentlig sektor.

Det troliga är dock att det finns ett *moment 22* i denna framgångsväg för att bevara den nuvarande strukturen i välfärdsstaten. Sannolikt är det så att det krävs kraftiga förändringar i den ekonomiska politiken för att åstadkomma ett bestående trendbrott i den privata sysselsättningen. Erfarenheterna från över ett decennium av hög europeisk arbetslöshet understryker att en sådan sysselsättningsförändring inte kommer av sig självt. Det krävs omläggningar av den ekonomiska politiken som i många fall innefattar välfärdsstatens nuvarande struktur. Inte minst gäller detta skattetryckets höjd. En vanlig invändning mot denna typ av reformer är att de har negativa fördelningseffekter. Som vi skall visa i nästa kapitel är sambandet mellan höga offentliga utgifter och en jämn inkomstfördelning inte så självklart som det ibland kan förefalla i den svenska debatten.

Noter

¹ Detta belyses också i Lagergren, Batljan och Zavisic (1997).

² Ett annat sätt att se detta är att utgå från att det finns en önskan att hålla den offentliga konsumtionens reala andel av BNP konstant. Eftersom den ensidiga produktivitetsoökningen i den privata sektorn ökar relativpriset på offentliga tjänster, innebär detta att den nominella utgiftsandelen för offentliga tjänster ökar.

³ Assar Lindbeck har i flera artiklar pekat på den betydelse som förändringar i normbildningen har när det gäller att driva på utgiftsutvecklingen i den offentliga sektorn, se exempelvis Lindbeck (1995).

⁴ För en teoretisk analys av effekterna av denna typ av normbildning, se Lindbeck, Nyberg och Weibull (1996).

⁵ En enkel teoretisk tillväxtmodell med dessa egenskaper presenteras i Barro och Sala-i-Martin (1995).

⁶ I Agell, Lindh och Ohlsson (1997) driver författarna linjen att det inte finns några belägg för att den offentliga sektorns storlek över huvud taget har någon effekt på ett lands tillväxt. Deras artikel kritiserar i Fölster och Henrekson (1997).

⁷ För en utförligare diskussion av dessa frågor, se Tanzi (1996).

Referenser

- Agell, Jonas, Lindh, Thomas och Ohlsson, Henry (1997), "Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay", *European Journal of Political Economy*, vol. 13, s. 33–52.
- Barro, Robert J. och Sala-i-Martin, Xavier (1995), *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill
- Fölster, Stefan och Henrekson, Magnus (1997), "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics", Working Paper nr 492, IUI, Stockholm.
- Hoeller, Peter, Louppe, Marie-Odile och Vergiete, Patrice (1996), "Fiscal Relation within the European Union", Working Paper nr 113, Economics Department, OECD, Paris.
- Lagergren, Mårten, Batljan, Ilija, och Zavisic, Stojan (1997), *Välfärden och samhällsekonomin*. Välfärdsprojektets skriftserie: Kunskap/idé/enskilda röster nr 10. Stockholm: Norstedts.
- Lindbeck, Assar (1995), "Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97, s. 477–494.
- Lindbeck, Assar (1997), *The Swedish Experiment*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindbeck, Assar, Nyberg, Sten och Weibull, Jörgen W (1996), "Social Norms, the Welfare State, and Voting", Seminar Paper nr 608, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Tanzi, Vito (1996) "Globalization, Tax Composition and the Future of the Tax System", IMF Working Paper nr 96/141, International Monetary Fund, Washington, D.C.

9 Välfärd med lägre skatter

Lägre skatter skulle faktiskt kunna stärka välfärden

Att villkoren för företagsamhet i Sverige har varit en hämmande faktor för tillväxt och sysselsättning har poängterats i de föregående kapitlen. En hög skatt, liksom andra regleringar av näringsverksamhet, kan självfallet ändå vara motiverat om stora samhällsvärden därmed möjliggörs. Kapitel 8 underströk också att den demografiska utvecklingen ökar kraven på den offentliga sektorn i framtiden. Dessa krav kan enbart mötas om sysselsättningen ökar väsentligt i den privata sektorn. Det kan därför inte uteslutas att lägre skatter i själva verket på sikt stärker möjligheten att upprätthålla de offentligt finansierade välfärdsutgifterna.

Motstånd mot sänkta utgifter

Förslag till skattesänkningar möter emellertid flera hinder. Ett är att de dynamiska effekterna i form av bl.a. högre sysselsättning och annat inte är exakt förutsägbara, och att de inträffar med flera års fördröjning. En princip som ofta tillämpas är därför att skattesänkningar också på kort sikt måste finansieras med sänkta offentliga utgifter. Detta kan dock förväntas möta särskilt starkt politiskt motstånd i Sverige med tanke på att fler människor är beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning än i något annat land. Det är därför inte förvånande att skatterna trendmässigt har ökat under många år trots skattereformerna 1982 och 1990–1991.

Finansiera skattesänkning med ökad effektivitet

Ett alternativ till sänkta offentliga utgifter är att finansiera skattesänkningar med ökad effektivitet. Effektiviseringar som inte inkräktar på standarden i den offentligt finansierade välfärden och som lämnar inkomstfördelningen oförändrad torde ha bättre möjligheter att vinna acceptans även hos den majoritet som är beroende av den offentliga sektorn. Men finns det, efter de senaste årens reformer och nedskärningar, någon effektiviseringspotential

kvar? Ett skäl att misstänka att så är fallet är att de senaste årens reformer oftast skett i form av en strid ström av små förändringar. Mer grundläggande systemfel har sällan angripits. I synnerhet gäller detta socialförsäkringarna, där det bara är på pensionsområdet som man är på väg att genomföra mer genomgripande systemförändringar.

Detta kapitel fokuserar på två grundläggande aspekter av socialförsäkringssystemen, som får tjäna som exempel på att det finns systemförändringar som skulle kunna möjliggöra skattesänkningar genom effektivisering.

Den första tar sin utgångspunkt i att människors inkomstutveckling under livet har förändrats kraftigt jämfört med den situation som rådde när socialförsäkringssystemen byggdes upp. Många fler skaffar sig i dag allt längre utbildningar. De flesta gör någon form av karriär under livet. Större grupper har en rörligare livsstil där det är vanligt med karriärbyten, lösa anställningsförhållanden, utlandsvistelser m.m. Dessa förändringar innebär bl.a. att fördelningen av livsinkomster numera är mycket jämnare än fördelningen av inkomsterna något enskilt år.¹ I själva verket förefaller jämförelser av årsvisa inkomstfördelningar alltmer meningslösa.

Men att inkomsterna varierar mer över livet innebär också att människor har ett allt större behov av att omfördela inkomster mellan livsperioder. Om denna omfördelning sköts som i nuvarande systemet med skatter och bidrag, leder den ökande efterfrågan på livscykelomfördelning obönhörligt till ett allt högre skattetryck och allt högre marginalskatter. Samtidigt riskerar omfördelningen mellan människor att bli alltmer godtycklig, eftersom inkomsten för ögonblicket blir ett allt sämre mått på livsinkomsten. Här menar vi att det finns ett väsentligt utrymme för socialförsäkringsreformer. Det är möjligt att utforma systemen så att människor får bättre hjälp att själva omfördela sina inkomster mellan livsperioder, samtidigt som skatter och bidrag mer inriktas på omfördelning mellan människors livsinkomster.

Den andra möjligheten till effektivisering som behandlas i detta kapitel rör frågan om fondering i socialförsäkringssystemen. En omfattande forskningslitteratur gör numera troligt att fondering skulle kunna leda till sänkt skatt och högre sparande och investeringar. Många länder har dessutom börjat införa fondering i sina socialförsäkringar.

Exempel från socialförsäkringssystemen

Livsinkomstutvecklingen förändrats kraftigt

Behov av att omfördela inkomster mellan livsperioder

Fördelningspolitik inriktad på livsinkomster

Fondering i socialförsäkringssystemen

*Samma utjämning, men
lägre skattetryck*

Båda förslagen till effektivisering siktar på att uppnå samma utjämning av inkomsterna, men med ett lägre skattetryck. Vi börjar därför med en jämförelse av hur effektiva olika länder är när det gäller att utjämna inkomster.

Hur effektiv är inkomstomfördelning i internationell jämförelse?

*Japan – ett land med
utjämningsambitioner
utan höga skatter*

Är höga skatter en nödvändighet för att uppnå en jämnare inkomstfördelning? För att besvara denna fråga bör man leta efter länder som liksom Sverige har en egalitär ambition, men som inte har satsat på höga skatter. Ett sådant land tycks vara Japan.

*Disponibla inkomster
lika jämnt fördelade som
i Sverige ...*

Enligt flera forskare har Japan också en mycket jämn inkomstfördelning.² Enligt siffrorna i tabell 9.1 är den disponibla inkomsten lika jämnt fördelad som i Sverige. Andra forskare har ifrågasatt tillförlitligheten i den japanska inkomstfördelningsstatistiken, men bekräftar att japanska låginkomsttagare har en förhållandevis hög levnadsstandard.³ Dessutom visar flera studier att hushållen sparar mer och förbereder sig bättre för perioder av inkomstbortfall genom eget sparande eller omfördelningar inom familjen i länder med mindre omfattande sociala system. Det har t.ex. visats att arbetslösa i USA har en betydligt högre konsumtion än vad som går att upprätthålla med enbart de registrerade disponibla inkomsterna. Om det fanns siffror som kunde mäta fördelningen av levnadsstandarden, får man därför anta att Japan skulle klara sig bättre än vad som framgår av det rena inkomstfördelningsmåttet.

*... och många välfärdsmått
bättre än i Sverige*

Att den jämna inkomstfördelningen i Japan inte enbart är en statistisk synvilla bekräftas också av en rad olika välfärdsmått.⁴ Japan har numera längre genomsnittlig livslängd och lägre spädbarnsdödlighet än Sverige. En större andel av hushållen anser sig ha råd med en dagstidning. Det finns mycket fler sjukhussängar per person och brottsligheten är väsentligt lägre än i Sverige.

*Offentlig sektor
mycket mindre*

Samtidigt har Japan en offentlig sektor som är hälften så stor som Sveriges och till och med mindre än den i USA.⁵ Trots att både Japan och Sverige har haft sina makroekonomiska kriser, har Japan i genomsnitt vuxit mycket fortare, och har uppnått en högre BNP per capita-nivå än Sverige.

Tabell 9.1

Några jämförelser mellan Japan, Sverige och USA.

	Sverige	Japan	USA
BNP per capita, dollar	18 540	22 110	26 980
BNP-tillväxt 1980–1995, procent per år	1,5	3	2,9
Offentliga utgifter, procent av BNP	68	34	35
Inkomstfördelning, lägsta 20 procent/ högsta 20 procent, procent av totala disponibla inkomster	8/37	8/37	5/42
Förväntad livslängd män/kvinnor, år	76/81	77/83	74/80
Spädbarnsdödlighet per 1 000 nyfödda	4	4	8
Antal sjukhussängar per 1 000 invånare	6,2	15,6	5,1
Antal dagstidningar per 1 000 invånare	511	577	236
Antal rån, inbrott och bilstölder per 100 000 invånare	2 213	735	1 905

Anm: BNP per capita avser år 1995 och har beräknats med köpkraftsparitetsjusterade växelkurser. Övriga uppgifter avser senast tillgängliga år, i allmänhet i början av 1990-talet. Antal rån m.m. avser dock år 1984 och baseras på siffror från Interpol, som citeras i Fairchild (1993). Inkomstfördelningen avser disponibel inkomst per hushåll och siffrorna visar den lägsta respektive högsta kvintilens andel av totala disponibla inkomster.

Källa: World Bank, *World Development Indicators*. 1997.

*Hur väl lyckas systemen
utjämna inkomster?*

Mer generellt kan frågan ställas hur effektiva olika länder är i försöken att omfördela inkomsten. Effektivitet har många dimensioner, varav flera är svåra att fånga i övergripande länderjämförelser. Det handlar om frågor kring vilka marginaeffekter som skapas, hur väl människor är försäkrade, hur effektiv administrationen är och hur väl systemen lyckas utjämna inkomster.

*Det svenska skattesystemet
utjämnar som genom-
snittet, ...*

Ett av de mest ambitiösa försöken att undersöka den sistnämnda effektivitetsdimensionen återfinns i Mitchell (1991). Hon beräknar hur dels socialförsäkringssystemen, dels skattesystemen uppnår målet att utjämna inkomster. Ett grovt mått på detta, som visas i tabell 9.2, är hur stor utjämningen av inkomsterna blir per procentenhet av BNP som omsätts i socialförsäkringsutgifter respektive dras in i skatter.⁶ Enligt detta mått har Sveriges skattesystem skapat en ganska genomsnittlig omfördelning per skattekrona, medan omfördelningen är påfallande låg i socialförsäkringssystemen, räknat per krona i utgifter. Mitchell beräknar också att Sverige är det land som har haft mest omfördelning per utgiftskrona som över huvud taget inte utjämnar, utan enbart får individer att byta plats i inkomstrangordningen.

*... men socialförsäkrings-
systemet utjämnar minst*

Detta mått på ”effektivitet” i socialförsäkrings- och skattesystemen kan naturligtvis kritiseras. Mitchell bemöter dock en del av invändningarna genom att korrigera t.ex. för att länder beskattar transfereringar olika och för olika behov till följd av skillnader i andelen äldre eller arbetslösa, utan att resultaten därmed ändras väsentligt.

Tabell 9.2

**Utjämnings-
delningen per procenten-
het av BNP som utgörs
av socialförsäkringsut-
gifter respektive skatter,
procent.**

Socialförsäkringsutgifter		Skatt	
Australien	1,9	Frankrike	1,2
Schweiz	1,8	Norge	0,7
Norge	1,7	Australien	0,7
Kanada	1,7	USA	0,6
USA	1,6	Sverige	0,6
Tyskland	1,6	Kanada	0,6
Storbritannien	1,2	Storbritannien	0,5
Nederländerna	1,2	Tyskland	0,4
Sverige	1,1	Nederländerna	0,3
Frankrike	1,1	Schweiz	0,3

Anm: Utjämnings- delningen av inkomster mäts som procentuell minskning av Gini-måttet per procentenhet av BNP som satsas på socialförsäkringsutgifter respektive dras in i skatter. Vissa omfördelade inlagor kan utformas som utgift eller som skattelindring. Detta förklarar sannolikt varför Frankrike som har flera skatteavdrag för t.ex. familjestödet har lite omfördelning i socialförsäkringarna, men mycket i skattesystemet.

Källa: Mitchell (1991). Beräkningarna är baserade på den s.k. *Luxembourg Income Study* (LIS), med data från olika år under 1980-talet.

Tänkbara invändningar ...

En annan tänkbar invändning är att länder som omfördelar mer helt enkelt inte kan vara lika effektiva som länder som omfördelar mindre. Till detta skulle kunna finnas flera förklaringar. En är att det är lättare att omfördela rätt om man omfördelar lite, dvs. träffsäkerheten minskar med storleken. En annan, politiskt grundad, förklaring kan vara att folk som önskar mycket omfördelning också har mer överseende med ineffektiva system. En tredje förklaring kan vara att system som är ineffektiva i meningen att mycket omfördelas till människor med normala eller goda inkomster erhåller majoritetens politiska stöd för ett omfattande system (t.ex. Korpi och Palme, 1997).

Det finns i dag inga säkra vetenskapliga belegg för någon av dessa förklaringar. Däremot visar Mitchell att det finns gott om län-

*... men fullt möjligt
utjämna med hög
effektivitet*

*Vilka marginaleffekter
skapas?*

*Sverige har högst andel
med låga inkomster före
skatter och bidrag*

der med liknande omfattning på systemen, men med mycket varierande effektivitet. Hon drar slutsatsen att det borde vara fullt möjligt för socialförsäkringssystemen att kombinera en långtgående inkomstutjämning med hög effektivitet, och därmed förhållandevis låga skatter och sociala utgifter.

Effektivitet i socialförsäkringssystemen har, som nämnts, andra dimensioner än hur stor omfördelning som kan uppnås per utbetalad krona. En viktig effektivitetsfråga är t.ex. vilka marginaleffekter som skapas i systemen. Det är t.ex. fullt tänkbart att ett omfattande system samtidigt har stora inslag av aktuariska försäkringar så att marginaleffekterna blir små. Å andra sidan kan höga marginaleffekter med tiden leda till att allt fler gör sig beroende av socialförsäkringssystemen.⁷ Det behöver inte bara handla om fusk. Höga marginaleffekter kan få fler människor att göra val i livet som ökar risken för inkomstbortfall. Det kan t.ex. betyda att man väljer utbildning mer efter intresse än efter gångbarheten på arbetsmarknaden. Det kan också betyda att man som arbetslös inte är lika beredd att acceptera arbeten som t.ex. kräver flytt eller medför sänkt lön. Detta innebär att fler kommer att ha inkomstbortfall, så att den omfördelande effekten av större sociala utgifter delvis äts upp av att fler råkar ut för inkomstbortfall.

Länder med större sociala utgifter tenderar faktiskt att ha fler personer med låga faktorinkomster före skatter och bidrag. Till personer med låga faktorinkomster räknas här personer som tillhör familjer där inkomsten justerat för familjens storlek ligger under 50 procent av medianinkomsten. I Sverige ligger andelen med låga faktorinkomster före skatter och bidrag på den högsta nivån bland de länder som jämförts av olika forskare.⁸ Detta kan tyckas förvånande med tanke på att Sverige har förhållandevis jämna löner och att förvärvsfrekvensen har varit relativt hög. En förklaring torde emellertid vara att ovanligt många, som i och för sig kan vara förvärvsarbetande, utnyttjar välfärdssystemens möjligheter till frånvaro – såsom föräldraledighet och deltidspension – och därmed har låga faktorinkomster.

Livscykeln och välfärden

De effektiviseringsmöjligheter vi skall diskutera nedan är i ett avseende inte särskilt radikala. De kräver inte att tanken om generella, inkomstrelaterade välfärdssystem måste överges. Snarare bygger de på mekanismer som kan byggas in i olika typer av välfärdssystem och som kan förenas med mycket olika fördelningspolitiska ambitioner. Den första mekanismen rör hanteringen av livscykelomfördelningen i våra välfärdssystem.

De svenska socialförsäkringarna har sina rötter i slutet av 1800-talet. Fortfarande tänker många på socialförsäkringar utifrån 1800-talets försäkringssituation. Typiskt för 1800-talet var att de allra flesta hade ganska oförändrade löner under hela arbetslivet. De flesta började och slutade sina arbetsliv som arbetare. Karriär eller andra omständigheter som kan leda till mycket skiftande löner över livstiden var förhållandevis ovanligt. En försäkring som utgår från den aktuella lönen och betalar en andel av denna i ersättning när man blir sjuk eller arbetslös fungerar väl under sådana förhållanden, eftersom den aktuella lönen utgör ett bra mått på förlorad inkomst. Försäkringen blir således en inkomstbortfallsförsäkring.

I dag har försäkringssituationen ändrats väsentligt. Mycket stora grupper har löner som skiftar kraftigt över livstiden. Ett skäl till detta är att många fler gör karriär. Många fler har dessutom låga eller inga löner under studie- och inläringstider. Sedan stiger lönerna kraftigt under arbetslivet. Ett annat skäl är att vi har en stor grupp med lösa anställningsförhållanden, i synnerhet ungdomar med skiftande arbeten. Ett tredje skäl är att livsstilen, åtminstone för en del, förefaller att ändras. Karriärer avbryts t.ex. för olika projekt. Samtliga skäl kommer sannolikt att öka i betydelse framöver. Lönerna kommer då att fluktuera ännu mer över livscykeln. Tabell 9.3 visar att inkomströrligheten är mycket stor redan i dag. Både i Sverige och i andra länder finns en stor benägenhet att flytta, framförallt uppåt, bland inkomstkventilerna. Bland dem som ett år befinner sig i den lägsta kvintilen har 75 procent av männen och 60 procent av kvinnorna flyttat uppåt några år senare. Inkomstspridningen ett visst år är således ett dåligt mått på den faktiska fördelningen av livsinkomsterna.

Omfördelning över livscykeln

Inkomstbortfallsförsäkring var lämplig förr i tiden

I dag varierar inkomsterna mycket över livscykeln

Tabell 9.3

**Inkomströrlighet bland
anställda 1986–1991.**

		Andel i lägsta kvintilen som flyttat upp fem år senare, procent	Andel som flyttat upp eller ner en kvartil fem år senare, procent	Andel som flyttat upp eller ner minst två kvintiler fem år senare, procent
USA				
	Män	72	33	17
	Kvinnor	42	37	16
Tyskland				
	Män	80	32	15
	Kvinnor	52	38	13
Frankrike				
	Män	79	29	16
	Kvinnor	67	34	15
Italien				
	Män	71	30	14
	Kvinnor	59	35	14
Danmark				
	Män	59	34	16
	Kvinnor	56	38	18
Finland				
	Män	55	31	21
	Kvinnor	60	39	19
Sverige				
	Män	74	32	19
	Kvinnor	57	42	19

Ann: Inkomstfördelningen avser disponibel inkomst. Endast individer med inkomst under första och sista året finns med. Tidsperioden är 1987–1992 för USA, 1985–1990 för Finland och 1986–1993 för Sverige.

Källa: Baserad på dataunderlag i OECD (1996).

*Fördelningen av livsin-
komster mycket jämnare
än av årsinkomster*

Till följd av inkomstvariabiliteten är också fördelningen av livsin-
komsterna mycket jämnare fördelad än fördelningen av inkomst-
terna ett visst år. Enligt en beräkning har den sämst ställda femte-
delen av svenska hushåll endast 31 procent mindre i ett livstids-
perspektiv än den bäst ställda femtedel (Ds 1994:135). Den siffran
kommer man fram till om man summerar inkomster efter skatter
och bidrag som människor har över hela sin livstid, och samtidigt
korrigerar för hushållens varierande storlek. Skillnaden krymper
ytterligare om man tar hänsyn till den omfördelning som sker ge-
nom subventionering av olika offentliga tjänster.

Enligt vissa beräkningar utjämnas den resterande inkomstskill-

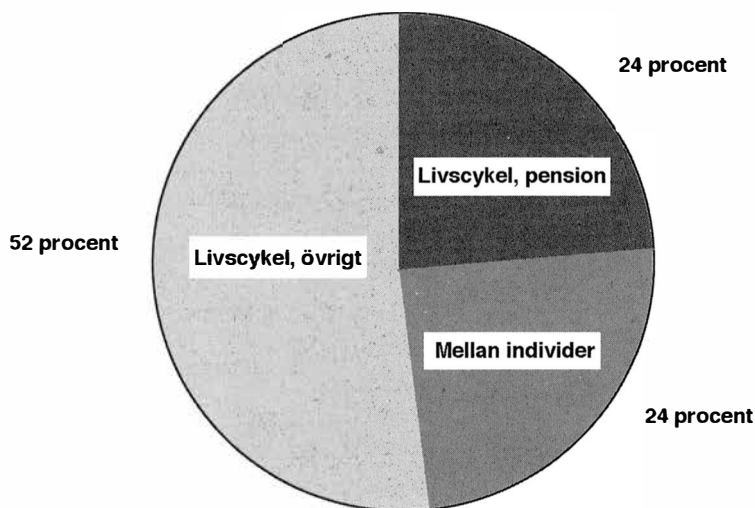
naden än mer om man tar hänsyn till att höginkomsttagare oftare har sin utkomst i storstäder där boendekostnaderna är avsevärt högre än de är på små orter. Dessa beräkningar är kanske inte helt rättvisande eftersom höga boendekostnader delvis är ett pris för ett mer attraktivt boende. Höga boendekostnader är emellertid också en trängselkostnad i lägen som är attraktiva för arbetsgivare, men inte nödvändigtvis för de anställda.

Eftersom inkomster dels fluktuerar mycket, dels tenderar att i hög grad jämnas ut över livsryklenn, kan man förvänta sig att en omfattande årsvis omfördelning mellan människor har låg träffsäkerhet. I själva verket visar det sig att endast en bråkdel av de sociala utgifterna i dag omfördelas mellan människor i ett livstidsperspektiv." Figur 9.1 visar resultaten av en beräkning av hur de samlade offentliga sociala utgifterna påverkar livsinkomsterna (Fölster, 1998). Endast 24 procent av de sociala utgifterna omfördelas mellan individer, medan den stora merparten omfördelar mellan olika perioder i människors liv.¹⁰

Låg träffsäkerhet i omfördelning baserad på årsinkomster

De sociala utgifterna omfördelar i huvudsak mellan perioder i människors liv

Figur 9.1
Uppdelning av de sociala utgifterna på omfördelning mellan individers livsinkomster och omfördelning mellan perioder i människors liv.



Källa: Fölster (1998).

Traditionell försäkringsform ofta godtycklig

Kontobaserad försäkring effektivare och mer rättvis

Pensionsförsäkringen på väg bli kontobaserad, ...

... men varför inte också familjepolitiken, ...

... A-kassan och sjukpenningen?

Kontobaserade socialförsäkringar

Sociala utgifter som i huvudsak omfördelar mellan perioder i människors livscyklar blir oftast godtyckliga om de organiseras i traditionell försäkringsform där människor betalar försäkringspremier vissa perioder och får ersättningar andra perioder. Krångliga regelverk styr då vem som får hur mycket. ATP-systemet visade sig t.ex. ha fördelningseffekter från dem med lägre inkomster till dem med högre inkomster. För sådana sociala utgifter kan en kontobaserad socialförsäkring vara en effektivare och mer rättvis lösning. Rent godtyckliga utfall ersätts då av huvudprincipen att varje krona som tillförs kontot också leder till högre utfall. Försäkring och omfördelning kan komplettera kontot och blir då i allmänhet betydligt billigare och mindre godtyckliga än i dagens system.

Av detta skäl har också fem partier enats om att omvandla pensionsförsäkringen till en kontobaserad socialförsäkring. Även i det nya kontobaserade systemet är man lika väl försäkrad mot de olika riskerna, t.ex. att inte ha kunnat spara till en pension på grund av arbetsoförmåga. Den totala omfattningen är också densamma, men marginalskatteeffekterna blir lägre.

Som figur 9.1 visar finns emellertid mycket annat, t.ex. familjepolitiken, som också i huvudsak omfördelar mellan perioder i människors livscyklar. Om man tycker att en kontobaserad socialförsäkring är bra för pensionssystemet, leder samma logik till att också andra livscykelomfördelande utgifter bör kunna organiseras i form av kontobaserade socialförsäkringar.

Även för rena riskförsäkringar som A-kassa och sjukpenning har försäkringssituationen ändrats väsentligt sedan de infördes. Att lönen förändras så mycket över de flestas livstid innebär att den framtida lönen kan bli mycket högre eller mycket lägre än man har haft anledning att förvänta sig tidigare i livet. Många får således inte bara oväntade inkomstbortfall utan också oväntat hög inkomst. Detta innebär att ganska stora summor i dag betalas ut i "inkomstbortfallsersättning" till personer som i själva verket senare får mycket högre inkomster än de hade förväntat sig. En försäkring som tar hänsyn till inkomstutvecklingen över en längre tidsperiod torde då kunna vara både billigare och mer rättvis.

Sammanfattningsvis finns skäl att tro att socialpolitiken kan bli effektivare dels om individen får bättre hjälp att sköta sina egna livscykelomfördelande uppgifter, dels om försäkringsinslagen

bättre tar hänsyn till inkomst och inkomstbortfall under en längre tid. Dessa inslag kan inkorporeras i socialpolitiken med bibehållen trygghet och omfördelning på liknande sätt som sker i det nya pensionssystemet.¹¹

Sparande och fondering av socialförsäkringarna

Under 1950- och 1960-talen, när många socialförsäkringssystem byggdes upp ansågs inte fonderingsfrågan särskilt viktig. Sparandet var högt i de flesta länderna. Men i takt med att socialförsäkringarna har byggts ut har det funnits mindre anledning för hushållen att spara, och sparkvoten har också sjunkit betänkligt.

Numera finns en omfattande nationalekonomisk forskning som betonar betydelsen av fonderade socialförsäkringssystem. Självfallet finns även kritiska röster i forskningen. Men synen att fondering skapar samhällsekonomiska vinster har alltmer vunnit gehör. För tillfället är ett tjugotal länder på väg att byta till ett fonderat pensionssystem.

I forskningen betonas två skäl som talar för fonderade system: skatteeffekten och sparandeeffekten.

Fonderade socialförsäkringar sänker skatten

Den arbetsgivaravgift och inkomstskatt som finansierar de sociala utgifterna är till övervägande del en skatt på lönesumman.¹² Skatten medför att arbetstagarna har mindre incitament att arbeta och arbetsgivarna blir mindre benägna att anställa, varvid antalet arbetstimmar blir färre. Skatten snedvrider inte enbart antalet arbetstimmar utan påverkar även andra faktorer såsom engagemanget i arbetet, utbildning, val av arbete, arbetssätt och val av arbetsställe.

Ett ofonderat pensionssystem ger individen en implicit avkastning som är lika med den reala tillväxten i skattebasen, dvs. den reala tillväxten i lönen skulle i princip kunna vara ett rimligt mått om pensioner långsiktigt ökar i samma takt som lönen. Ett förenklat exempel ger en uppfattning om hur stor skattekil som skapas av det allmänna pensionssystemet. Tag som exempel en anställd som betalar in 1 000 kronor till det allmänna pensionssystemet vid 40

*Sparkvoten blivit
mycket låg*

*Internationell trend att
skapa fonderade pensions-
system*

Skatteeffekten

Ett förenklat exempel ...

... visar att ofonderat pensionssystem skapar en onödig skattekil ...

... och medför 5 procent lägre BNP

års ålder för att köpa pensionsförmåner som betalas ut vid 65 års ålder. En avkastning i form av de reallönekostnadsökningar på 2,1 procent per år som Sverige har haft de senaste decennierna betyder att de 1 000 kronorna växer till 1 680 kronor på 25 år. En avkastning i form av värdestegring för en fonderad portfölj på 6 procent å andra sidan skulle göra det möjligt för individen att köpa samma 1 680 kronor i pensionsförmåner för bara 421 kronor. Den faktiska reala avkastningen på aktier i Sverige har överstigit 9 procent per år i genomsnitt sedan 1960 och över 12 procent sedan 1970. Innebörden är att man genom att tvinga individen att använda ett ofonderat system dramatiskt ökar individens kostnader för att köpa sin framtida pensionsinkomst. Dessa ökade kostnader utgör en onödig skattekil.

Välfärdsförlusten av ett ofonderat pensionssystem har beräknats för USA av Martin Feldstein (1996). I rutan nedan redovisas en liknande beräkning för Sverige. Den innebär att enbart skatteeffekten av ett ofonderat pensionssystem sänker Sveriges BNP med drygt 5 procent jämfört med vad det skulle vara med ett fonderat system.

Beräkning av den samhällsekonomiska vinsten som en fondering av pensioner skapar genom skatteeffekten.

Den årliga tillväxten i reallönekostnader före skatt (inklusive sociala avgifter) har i Sverige varit 2,1 procent för arbetare och tjänstemän under perioden 1960–1993 (och endast 1,1 procent under perioden 1970–1993).¹³ Mot dessa siffror skall ställas den avkastning som varje individ skulle kunna få på sitt pensionskonto i ett fonderat system. Den genomsnittliga årliga reala avkastningen före skatt på den svenska aktiemarknaden har under perioden 1960–1993 varit 9,4 procent (och under 1970–1993 hela 12,2 procent).¹⁴

Vi antar att pensionsinvesteringen för den genomsnittliga arbetstagaren löper över en tid på 25 år. Detta är rimligt med tanke på att en del av pensionen betalas ut efter det att man fyllt 65 år. Vidare är den förväntade avkastningen på 9,4 procent på aktiemarknaden osäker då avkastningen fluktuerar från år till år. Om vi skall följa försiktighetens princip och an-

vända den metod för riskjustering som Feldstein föreslår hamnar vi på en riskjusterad avkastning på 5,7 procent.¹⁵ Denna avkastning skall då jämföras med reallönetillväxten som är avkastningen i ett ofonderat system, dvs. 2,1 procent. Skillnaden på 3,6 procent är den inkomstförlust som arbetstagarna gör. Även om det vore så att människor i viss mån kompenserade sig för inkomstförlusten i ett ofonderat system genom att spara mer själva, skapas ändå en onödig skattekil av det ofonderade systemet.

De totala pensionsutbetalningarna i Sverige 1993 utgjorde hela 17,0 procent av det som här benämns "skattebasen", de totala skattepliktiga inkomsterna plus pensionsavgifterna.¹⁶ Den nuvarande pensionskostnaden på 17,0 procent skulle då kunna ersättas av en avgift på 7,1 procent till det egna pensionskontot. Skillnaden, dvs. $17,0 - 7,1 = 9,9$ procent, är att betrakta som en real skatt.

Denna skatt på 9,9 procent skall sedan läggas ovanpå de andra skatter, ca 50 procent på bruttolönen,¹⁷ som redan finns på arbete, dvs. den nya marginalskatten blir 59,9 procent. Den välfärdsförlust som orsakas av denna pensionsskatt på 9,9 procent är betydligt större än om man utgått från ett läge där marginalskatten är 0 procent, eftersom välfärdsförlusten av en höjd skatt blir högre ju högre skattetrycket är. Feldstein (1996) beräknar välfärdsförlusten av den ökade skatten med utgångspunkt i olika empiriska studier. Enligt samma beräkningsmetod kommer vi fram till att välfärdsförlusten blir ca 5,6 procent av BNP.

För USA motsvarade välfärdsförlusten drygt 1 procent av BNP. Skillnaden mellan utfallet i Sverige och USA beror framför allt på att skattetrycket redan är högt i Sverige innan pensionsskatten läggs till, men även av att pensionskostnaden är större relativt BNP och att reallönetillväxten har varit lägre i Sverige än i USA.

Fonderade socialförsäkringar ökar sparandet

Den kostnad som uppstår till följd av snedvridningar på arbetsmarknaden är inte den enda eller ens den mest allvarliga negativa

effekten av ett ofonderat pensionssystem. Nuvarande och framtida generationer förlorar också därför att de måste avstå inkomst eller avkastning som ett högre nationellt sparande skulle ge.

Socialförsäkringstillgångarna är inte enbart en tillgång för de som väntar sig att få ersättningar, utan också en skuld för nutida och framtida skattebetalare. Allteftersom befolkningen blir större i antal och äldre i genomsnitt kommer både tillgången och skulden att öka. Empiriska studier finner att ökade tillgångar i ofonderade system minskar det reala sparandet i samhället. Ett typiskt resultat, som både Feldstein och vi använder i beräkningarna, är att ett ofonderat system minskar det reala sparandet med ungefär 50 procent av tillgångarna i pensionssystemet.¹⁸

Ett räkneexempel i Feldsteins (1996) anda för Sveriges del – som redovisas i rutan nedan – tyder på att enbart sparandeeffekten av ett fonderat pensionssystem skulle kunna höja BNP med över 5 procent av BNP.

Ökade ofonderade socialförsäkringstillgångar minskar det reala sparandet

Räkneexempel tyder på att fonderat pensionssystem kan höja BNP med 5 procent

Beräkning av den samhällsekonomiska vinsten som en fondering av pensioner skapar genom sparandeeffekten.

Nettotillgångarna av socialförsäkringarna definieras som nuvärdet av de pensioner som den nuvarande vuxna befolkningen kommer att få när de uppnår 65 års ålder minus nuvärdet av de pensionsavgifter som denna grupp kommer att betala fram till pensioneringen. Dessa nettotillgångar uppgick 1993 i Sverige till mer än 3 900 miljarder kronor, med en spännvidd på 3 900–7 300 miljarder kronor för olika alternativ för tillväxttakt och diskonteringsränta.

Om vi antar att varje krona som betalas till pensioner i ett ofonderat system tränger ut en halv krona av privat sparande, kommer befolkningen att göra en förlust som är lika med skillnaden mellan den riskjusterade avkastningen på kapital och tillväxten i reallöner. Applicerat på nuvärdet av den nuvarande svenska pensionsskulden jämfört med ett fonderat system av samma storlek skulle detta innebära en riskjusterad inkomstförlust på 70 miljarder kronor per år, motsvarande ca 5 procent av BNP.

En annan fråga gäller huruvida vinsterna för den första ge-

nerationen i ett ofonderat system, som erhåller pensioner utan att behöva betala pensionsskatter, uppväger förlusterna för alla framtida generationer som mister den högre avkastning på kapital som ett fonderat system hade kunnat ge.¹⁹ Om varje krona som betalas in till staten i det ofonderade systemet reducerar det nationella sparandet med en halv krona relativt ett fonderat system av samma storlek, kommer varje framtida generation att göra en förlust som är lika med den riskjusterade skillnaden mellan avkastningen på kapital och tillväxten i reallöner. Nyckelfrågan blir då om nuvärdet på dessa förluster är större eller mindre än den första generationens pensionsutbetalningar.

De framtida förlusterna måste räknas ned med en diskonteringsränta, t.ex. 4,0 procent som Feldstein föreslår. Denna skall sedan korrigeras med tillväxten i ekonomin, förslagsvis tillväxten i reallönerna, dvs. 2,1 procent. Då får vi en tillväxtjusterad diskonteringsränta på 1,9 procent. Nuvärdet av bruttoförlusterna för de framtida generationerna är lika med storleken på pensionerna som betalas till den första generationen multiplicerad med kvoten mellan den riskjusterade skillnaden i avkastning mellan ett fonderat och ett ofonderat system (3,6 procent) och den tillväxtjusterade diskonteringsräntan (1,9 procent). Om avkastningsskillnaden per krona är högre än den tillväxtjusterade diskonteringsräntan, är nuvärdet av det ofonderade systemet lägre än med ett fonderat system. I vårt fall är förlusterna 1,9 gånger större ($3,6/1,9$) än den ursprungliga transfereringen.

Övergångsproblemen

Enligt vår beräkning med Feldsteins metod skulle skatteeffekten och sparandeeffekten för Sveriges del kunna innebära minst 10 procent högre BNP om pensionssystemet byggde på ett fonderat sparande. Det bör betonas att dessa vinster uppstår enbart till följd av en fondering av pensionssystemet. Även andra delar av socialpolitiken skulle naturligtvis kunna fonderas, i synnerhet de delar som i likhet med pensionerna i huvudsak omfördelar över livscykeln.

Totalt kan fonderat pensionssystem ge 10 procent högre BNP

Om även andra delar fonderas, så ...

Övergångsproblem

Dessa beräkningar bortser från övergångsproblematiken. Till den hör frågor om administrativa kostnader, om hur arbets- och kapitalmarknaden påverkas av omställningen samt hur redan intjänade pensionsanspråk skall betalas. Vid en övergång från ett fördelningssystem till ett fonderat system måste staten finansiera de pensionsanspråk som redan finns i fördelningssystemet. I en ekonomi som inte växer skulle detta innebära att staten måste bygga upp en skuld som är lika stor som ökningen i sparandet i det fonderade systemet. I en växande ekonomi växer däremot det fonderade sparandet ifrån pensionsanspråken så att välfärdsvinsterna så småningom kan realiseras.

Med en allt större andel pensionärer i befolkningen har en debatt kommit igång om dagens ofonderade socialförsäkringssystem skall reformeras eller ej. År 1993 motsvarade pensionsutbetalningarna 12,6 procent av BNP. Denna siffra förväntas stiga väsentligt, i synnerhet efter år 2005 när fyrtinglisterna börjar gå i pension. Med ett fortsatt ofonderat system, dvs. ett system där den arbetande befolkningen genom olika skatter och avgifter betalar direkt till den del av befolkningen som har rätt till pensioner, skulle detta innebära ett kraftigt höjt skattetryck i framtiden, alternativt en real sänkning av de statliga pensionsutbetalningarna per person.

Chile var ett av de första länderna som införde ett allmänt pensionssystem år 1911. Det var också förhållandevis generöst. Men år 1981/82 iscensattes övergången till ett fonderat system. Det slående med Chiles reform var att utvecklingen blev nästan precis den som forskningen hade förutspått. Efter en kort övergångsperiod formligen exploderade sparandet och investeringarna (Holzman, 1998).

Slutsatser

I den offentliga debatten likställs ofta förslag om sänkta skatter med nedskuren välfärd. Det antas att effektiviseringspotentialen är uttömd.

Internationella jämförelser talar emellertid ett annat språk. Det tycks finnas länder, som Japan, som uppnår samma välfärd med väsentligt lägre skatter. Inkomstfördelningen i Japan förefaller lika

Fortsatt ofonderat system leder till höjt skattetryck eller sänkta pensioner

Chile ett exempel att studera

Effektiviseringspotentialen inte uttömd

jämn som i Sverige. Därtill tycks Japan slå Sverige i en rad olika välfärdsåmåt som spädbarnsdödlighet, brottslighet och inte minst BNP per capita.

Mot den bakgrunden diskuterades två mekanismer som sannolikt gör det möjligt att sänka skatter utan att göra avkall på välfärdsåpolitiska ambitioner. Den ena är att individen ges bättre hjälp att sköta den del av de sociala utgifterna som ändå inte omfördelar mellan individerna. Eftersom inkomster varierar alltmer under livet ökar också efterfrågan på omfördelning mellan livsperioder. Om denna efterfrågan skall mötas inom det nuvarande socialförsäkringssystemet, leder det obönhörligt till allt högre skatter. Därför är det angeläget att hitta system för livscykelomfördelning som mer liknar ett individuellt sparande.

Den andra effektiviseringsmöjligheten som behandlas här är en övergång till ökad fondering i socialpolitiken. Avkastningen som finns i fonderade system minskar behovet av skattefinansiering och minskar på det sättet skatteåkilen. En viktig förutsättning för en lyckad fondering är självfallet att individen får en betydande kontroll över hur de sparade medlen skall förvaltas.

Dessa två exempel är självfallet bara ett urval av flera tänkbara effektiviseringar av välfärdssystemen. Att upprätthålla en hög välfärd kräver att de välfärdsskapande systemen vårdas. Detta innebär bl.a. att de kontinuerligt effektiviseras. Det är talande att länder som Storbritannien och Nya Zeeland, som under lång tid försummade effektiviseringar, hamnade i en situation där majoriteten tappade förtroende för systemen och krävde mycket stora, och åtminstone på kort sikt smärtsamma, förändringar.

Noter

¹ Uddhammar (1997). Björklund (1993) visar att detta i synnerhet gäller för mäniskor upp till 35 års ålder.

² Buss, Peterson och Nantz (1989) och Sawyer (1987) finner t.ex. att Japan tillhör länderna med den jämnaste inkomstfördelningen inom OECD.

³ Till exempel Bauer och Mason (1992).

⁴ Jämlikhet av disponibel inkomst tar inte hänsyn till att avgifter för offentliga tjänster kan variera mellan länder. I Sverige är t.ex. avgifter i sjukvården högre än i många länder, medan skollunchen oftare betalas av föräldrar i andra länder. Obligatoriska försäkringsavgifter, t.ex. försjukvårdsförsäkringar, behandlas däremot som skatter i jämförelsen.

⁵ Man skulle kunna invända att Japan ligger efter när det gäller politiska utgifter som främjar jämställdheten, t.ex. familjepolitiken. Men om Japan skulle bestä-

*Livscykelomfördelning
som liknar individuellt
sparande*

Fondering i socialpolitiken

*Välfärdssystemen måste
vårdas*

ma sig för att satsa lika mycket som Sverige på familjepolitiken, ungefär 5 procent av BNP, skulle de offentliga utgifterna fortfarande vara mycket lägre än i Sverige. Samtidigt skulle BNP per capita i Japan vara ännu högre än i Sverige, eftersom fler kvinnors arbete skulle registreras i BNP.

En annan tänkbar invändning är att Japan har färre äldre vilket minskar de sociala kostnaderna. Även där är emellertid skillnaden marginell. I Japan är 22 procent av befolkningen över 65 år jämfört med 25 procent i Sverige. Vidare kan invändas att man bör beakta att en del av transfereringarna beskattas, så att de offentliga utgifterna netto inte är fullt lika stora som tabellen visar. En sådan korrigering ändrar dock inte utgiftsandelen med mer än några få procent. Dessutom kan bruttoutgifterna vara en bättre indikator på de skatteklar som uppstår.

⁶ Som mått på inkomstspridning används här det s.k. Gini-måttet, som summerar hur individens inkomstandelar förhåller sig till vad de skulle vara om inkomsten vore helt jämnt fördelad.

⁷ Detta analyseras exempelvis i Lindbeck, Nyberg och Weibull (1997).

⁸ Se t.ex. Barr (1992). Teoretiskt skulle detta naturligtvis kunna bero på att Sverige har större lönespridning. Men det är väl dokumenterat att det snarast förhåller sig tvärtom. Sverige har t.ex. genom det som är kvar av den solidariska lönepolitiken jämnare löner än i andra länder. Förklaringen måste därför sökas i ett högt bidragsberoende i Sverige.

⁹ Indirekt bekräftas detta också av studier av skatters och transfereringars omfördelningseffekter. Aaberge m.fl. (1996) finner t.ex. att den genomsnittliga inkomsten över en tioårsperiod är mer jämnt fördelad än den årsvisa inkomsten. Skatter och transfereringar utjämnar den tioåriga och den årsvisa inkomsten lika mycket, räknat i procentuell förändring av inkomstfördelningsmålet för respektive period. Men eftersom inkomstfördelningen är jämnare över tioårsperioden krävs betydligt mindre i kronor för att uppnå samma procentuella minskning av inkomstfördelningsmålet.

¹⁰ Björklund och Palme (1997) bekräftar att barnbidrag och bostadsbidrag har en mycket liten utjämnande effekt på långsiktiga inkomster, mätt över en artonårsperiod. Inte överraskande finner de att inkomstskatten har en större utjämnande effekt på långsiktiga inkomster. Men eftersom fördelningseffekter av de utgifter som finansieras med inkomstskatten inte analyseras i studien är det svårt att dra slutsatser om den sammanlagda effekten. Det bör noteras att inkomstskatten är ett undantag, såtillvida att den är progressiv, medan de flesta skatter och avgifter inte är det. Ett problem i studien är också att analysen görs separat på en grupp yngre och en grupp medelålders, vilket rensar bort viktiga inkomstutjämnande effekter mellan dessa livsperioder.

¹¹ Förslag till system som hjälper individen att sköta en del av socialförsäkringarna med ett försäkrat eget sparande finns exempelvis i Orszag och Snower (1998) och Fölster (1998), för sjukvården i Eichner, McClellan och Wise (1996) och för vuxenutbildning, t.ex. i form av ett "individual learning account" som Storbritanniens premiärminister Tony Blair har föreslagit.

¹² En mindre del kan betraktas som en aktuariisk försäkringspremie som på marginalen ger rätt till högre inkomstrelaterad ersättning.

¹³ Exklusive sociala avgifter är den reala lönetillväxten endast 0,3 procent per år under perioden 1970–1993.

¹⁴ Martin Feldstein använder i stället för avkastningen på aktiemarknaden företagens avkastning på arbetande kapital. För Sveriges del ger detta ungefär samma siffra, 9,1 procent, för perioden 1960–1993 (men en lägre siffra, 6,8 procent, för den kortare perioden 1970–1993). Vi menar dock att avkastningen på aktiemarknaden är ett bättre mått för ett litet land där avkastningen på ett fonderat

pensionssparande inte enbart skulle reflektera avkastning på arbetande kapital i Sverige, utan också de svenska företagens avkastning på arbetande kapital utomlands.

- ¹⁵ Feldstein utgår från avkastningen på arbetande kapital och drar ifrån den del som betalas i företagsskatt. Resten, som motsvarar en vinst för aktieägaren, jämförs med den riskfria avkastningen på statsoptioner. På det sättet erhålls en riskpremie som dras ifrån avkastningen på arbetande kapital. I Sverige har avkastningen på obligationer mellan 1960 och 1993 varit 2,4 procent per år och företagets skatt har varit 3,3 procentenheter av de 9,1 procentens avkastning på arbetande kapital. Summan av 2,4 och 3,3 ger 5,7 procent.

Det bör noteras att det också i ett ofonderat system finns en risk som beror på förändringar i reallönstillväxten, demografiska faktorer såsom åldersstrukturen och politiska beslut. Vi tar emellertid inte hänsyn till den risken.

- ¹⁶ Exklusive sociala avgifter för övriga socialförsäkringar som i bästa fall kan betraktas som aktuariiska försäkringar. Om vi antar att dessa avgifter betraktas som skatt, skulle välfärdsförlusten av dagens pensionssystem bli ännu högre.

- ¹⁷ Skatten på 50 procent på arbete är beräknad på den totala inkomsten inklusive sociala avgifter som ej är socialförsäkringar, dvs. en bas på $100 + 18 = 118$ procent i stället för normala 100.

- ¹⁸ Detta beror på att ett ofonderat system kan stimulera till ökad förtidspensionering, vilket gör att individerna kommer att spara mer än vad de annars skulle göra. Dessutom stärks det privata sparandet i syfte att kompensera framtida generationers skattebörda. Det är också sannolikt att en del av befolkningen inte är helt förutseende och därför reagerar svagt på skatter och förmåner som är förknippade med ett ofonderat system.

- ¹⁹ Vi förenklar här genom att enbart betrakta vinsterna hos den första generationen i ett ofonderat system.

Referenser

- Aaberge, Rolf, Björklund, Anders, Palme, Mårten, Jäntti, Markus, Pedersen, Peder J., Smith, Nina och Wennemo, Tom (1996), "Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States", Discussion Paper nr 168, Research Department, Statistics Norway, Oslo.
- Barr, Nicholas (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, s. 741–803.
- Bauer, John och Mason, Andrew (1992), "The Distribution of Income and Wealth in Japan", *Review of Income and Wealth*, vol. 38, s. 403–428.
- Björklund, Anders (1993), "A Comparison between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951–92", *Review of Income and Wealth*, vol. 39, s. 377–386.
- Björklund, Anders och Palme, Mårten (1997), "Income Redistribution within the Life Cycle versus between Individuals: Empirical Evidence using Swedish Panel Data", Working Paper nr 197, Handelshögskolan i Stockholm.
- Buss, James A., Peterson, G. Paul och Nantz, Kathryn, A. (1989), "A Comparison of Distributive Justice in OECD Countries", *Review of Social Economy*, vol. 47, s. 1–14.
- Eichner, Matthew, McClellan, Mark B. och Wise, David A. (1996), "Insurance or Self-insurance?: Variation, Persistence, and Individual Health Accounts", Working Paper nr 5640, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

- Ds 1994:135, *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Fritzes.
- Fairchild, Erika (1993), *Comparative Criminal Justice Systems*, vol. 8.
- Feldstein, Martin (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Economic Review*, vol. 86, s. 1–14 (Papers and Proceedings).
- Fölster, Stefan (1998), "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States?", *European Economy*, under utgivning.
- Holzman, Robert (1998), "Unfunded to Funded Pensions", *European Economy*, under utgivning.
- Korpi, Walter och Palme, Joakim (1997), "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries", Meddelande 3/1997, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Lindbeck, Assar, Nyberg, Sten och Weibull, Jörgen (1997), "Social Norms, the Welfare State, and Voting", reviderad version av Seminar Paper nr 608 (1996), Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.
- Mitchell, Deborah (1991), *Income Transfers in Ten Welfare States*. Hants, England: Avebury Academic Publishing Group.
- OECD (1996), *OECD Economic Surveys 1996–1997: Sweden*. Paris: OECD.
- Orszag, Michael, J. och Snower, Dennis (1998), "Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform", *European Economy*, under utgivning.
- Sawyer, M. (1987), "Income Distribution in the OECD Countries", *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD.
- Uddhammar, Emil (1997), *Arbete, välfärd och bidrag: en dynamisk analys av folkets välstånd och välfärdsforskningens missförstånd*. Stockholm: City University Press.

Författarna

Lars Bergman är professor i nationalekonomi, särskilt energi- och miljöekonomi, vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har i sin forskning främst sysslat med mikro- och allmän jämviktsteori och utvecklat numeriska modeller för analys av den ekonomiska politikens effekter på ekonomins struktur och internationella konkurrensförmåga. Han var medlem i SNS Konjunkturråd 1990 och 1991.

Pontus Braunerhjelm är jur. kand. och Ph. D. i nationalekonomi. Han är biträdande chef för Industriens Utredningsinstitut (IUI). Hans forskningsområde är internationell ekonomi med särskild inriktning på handel, investeringsmönster och lokalisering, men omfattar också industriell organisation.

Stefan Fölster är docent i nationalekonomi och verksam vid IUI. Han forskar om effektiviteten i industripolitiken och den offentliga sektorn samt om frågor rörande egenföretagandet. Han medverkade 1995 i NBER-rapporten.

Magnus Henrekson är docent i nationalekonomi och verksam vid IUI. Han forskar huvudsakligen kring förklaringar till ekonomisk tillväxt och företagandets villkor. Han var med i SNS Konjunkturråd 1992 och 1994. Han medverkade 1995 i NBER-rapporten.

Ulf Jakobsson är chef för IUI och adjungerad professor i nationalekonomi vid Umeå universitet. Hans forskningsområden har främst varit skatter, offentlig sektor samt makroekonomi. Han har tidigare medverkat i fem rapporter från SNS Konjunkturråd.

Konjunkturrådets rapport 1998

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

professor Lars Bergman, Handelshögskolan i Stockholm

Ph.D. Pontus Braunerhjelm, IUI

docent Stefan Fölster, IUI

docent Magnus Henrekson, IUI

professor Ulf Jakobsson (ordförande), IUI

Omvärldsförändringar och nya teknologiska förutsättningar håller på att förändra grundvalarna för det svenska samhällets sätt att fungera.

Vilken roll spelar globaliseringsprocessen för företagen och den ekonomiska politiken? Kunskapskapitalet blir allt mera betydelsefullt, men varför är det så svårt att få till stånd en kunskapsspridning från de högteknologiska multinationella företagen till de mindre och hemmamarknadsorienterade företagen? Hur skall utbildningssystemet kunna bidra till att arbetskraftens kompetens höjs? Och kan kunskaperna omvandlas till affärsidéer och förbättrad produktivitet? Nyföretagande och entreprenörskap blir här mera betydelsefullt, men hur skapas en god cirkel för entreprenörskap och vilka spelregler krävs för att ett bra klimat för entreprenörskap skall kunna erhållas? Den privata tjänstesektorn verkar vara den sektor som har potential för att öka sysselsättningen i framtiden, men vad krävs för att kunna ersätta egenarbete med marknadsarbete? Och hur kan lägre skatter kombineras med hög välfärd?

Att finna en tillväxtstrategi som står i samklang med omvärldsförändringarna är den ekonomiska politikens centrala uppgift. I rapporten skisseras en sådan strategi.