

Assar Lindbeck



Det svenska
experimentet

SNS Förlag

Det svenska
experimentet

Assar Lindbeck

SNS Förlag



Det svenska
experimentet

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06
E-post bok.info.order@sns.se
Hemsida <http://www.sns.se>

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarer och konferenser

Det svenska experimentet

Assar Lindbeck
Första upplagan
Första tryckningen

© 1998 Assar Lindbeck och SNS Förlag
Omslag och layout: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsbild: "I samma båt". Målning av Assar Lindbeck 1995
Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1998

ISBN 91-7150-718-3

Innehåll

Förord 7

Inledning 11

1. Den institutionella ramen 13
2. Ekonomisk trygghet och inkomstfördelning 23
3. Ekonomisk tillväxt 36
4. Ekonomisk effektivitet 60
5. Makroekonomisk instabilitet och arbetslöshet 74
6. Är det svenska experimentet under avveckling? 102

Appendix 113

Litteratur 117

Register 128

Förteckning över tabeller och diagram

Figur 1. Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter, 1960–1997, procent av BNP. 24

Figur 2. BNP per capita 1970–1997, index 1970=100. 37

Figur 3a. Relativ timlönkostnad i tillverkningsindustrin, Sverige 1970–1997, index 1997=100. 42

Figur 3b. RULC (relativa lönekostnader per producerad enhet) växelkurs och marknadsandelar, Sverige 1970–1997, index 1970=100. 43

Figur 4. "Avkastningsgap" i svensk industri 1951–1997, procent. 50

Figur 5. Befolkning och sysselsättning 1950–1997, kumulativ förändring i tusental. 51

Figur 6. Marginalinkomst efter skatt (ett minus total marginalskaft, 1952–1997, procent. 65

Figur 7. Öppen arbetslöshet 1961–1997 (procent av arbetskraften, OECD:s standardiserade siffror). 81

Figur 8. Arbetskraftskostnader per år för industriarbetare 1970–1996. (i tusentals kronor). 92

Tabell 1. Skattefinansierade och marknadsfinansierade individer i Sverige. 27

Tabell 2. BNP per capita, procent av OECD genomsnittet, löpande köpkraftspariteter. 39

Förord

För ungefär tjugo år sedan skrev jag boken *Svensk ekonomisk politik* (1975b), som täckte perioden 1870–1970, med tonvikt på utvecklingen efter andra världskriget. Vid en tillbakablick ser man att de ekonomisk–politiska och socialpolitiska åtgärderna och även vissa grunddrag i landets ekonomiska och sociala system förändrades kraftigt mot slutet av den period som boken behandlade. Den svenska ekonomins prestanda förändrades också kraftigt. En ny studie av ekonomisk–politiska och socialpolitiska åtgärder i Sverige ter sig därför motiverad, med tonvikt på perioden efter omkring 1970. Det är syftet med denna monografi, som är en något utvidgad version av en uppsats med samma titel i *Journal of Economic Literature* (september 1997). De viktigaste tilläggen rör löneförhandlingar, inkomstfördelning, arbetslöshet och grundläggande förändringar i Sveriges ekonomiska och sociala system.

Det är inte lätt att definiera ett lands ekonomiska och sociala system. Dessutom är sådana system sällan konstanta över tiden. Jag har valt att beskriva Sveriges ekonomiska och sociala system de senaste tjugofem åren med utgångspunkt från ett antal *institutionella särdrag*, i vilka Sverige har skilt sig från andra utvecklade länder under denna period. De rör framför allt ansvarsuppdelningen mellan den privata och den offentliga sektorn, särskilt när det gäller ekonomisk trygghet, sysselsättning, inkomstfördelning, konsumtion och investeringar. Jag använder termen "institutionella faktorer" för att beteckna inte bara organisationstyper och beslutsregler utan också

den *domän* inom vilken olika aktörer har makt och inflytande.

Som titel för denna skrift har jag valt *Det svenska experimentet* snarare än *den svenska modellen*. Anledningen är att den sistnämnda termen ofta används för vissa specifika aspekter av Sveriges ekonomiska och sociala system. För en del författare betecknar termen den ofta uttalade principen att regeringen bör hålla sig utanför avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden, trots att den i själva verket ofta har ingripit i dessa med rekommendationer, vädjanden och så kallade skattebaserade inkomstpolitiska åtgärder, särskilt sedan mitten av 70-talet. Andra syftar på systemet med centrala löneförhandlingar, trots att sådana förhandlingar har varit minst lika centralistiska i andra nordiska länder och i Österrike. I Sverige är "fler-nivå-förhandlingar" antagligen en bättre term än "centrala förhandlingar". Åter andra har satt likhetstecken mellan den svenska modellen och en specifik norm för lönebildningen, nämligen att lönerna i den konkurrensutsatta sektorn bör följa en trend som definieras av summan av prisökningarna på världsmarknaden och utvecklingen av arbetskraftens produktivitet i denna sektor. Denna lönenorm brukar kallas EFO-modellen (efter initialerna i namnen på tre ekonomer som var knutna till olika svenska arbetsmarknadsorganisationer då lönenormen kom till) eller den "skandinaviska" lönebildningsmodellen.

Det finns också de som anser att den svenska modellen är synonym med Gösta Rehns och Rudolf Meidners ekonomisk-politiska rekommendationer, enligt vilka fackföreningar och regering bör försöka pressa ned vinster och löneskillnader (den sistnämnda ambitionen ett uttryck för "solidarisk lönepolitik"). De negativa verkningarna på sysselsättning och ekonomiska incitament skulle motverkas av keynesiansk stabiliseringspolitik och olika administrativa åtgärder, däribland ökad sysselsättning i den offentliga sektorn, "aktiv" arbetsmarknads-

politik, statlig reglering av kapitalmarknaden och selektiva skatter och subventioner.

För vissa iakttagare är "kärnan" i den svenska modellen i själva verket *kombinationen* av en egalitär inkomstpolitik, delegerad till arbetsmarknadens parter, och en "garanti" för full sysselsättning utfärdad av staten. Parallellt med försöken att hålla nere företagens vinster har den förda politiken också syftat till att slå en kil mellan företagens lönsamhet och ägarnas avkastning, dvs man har försökt förena en snabb kapitalackumulation med låga kapitalinkomster för enskilda personer.

Termen "den svenska modellen" har också använts för att beteckna vissa inslag i den svenska välfärdsstaten, till exempel generösa allmänna transfereringar, stora offentliga, subventionerade tjänster till hushållen och en radikal utjämning av de disponibla inkomsterna. Ambitionen har uppenbarligen varit att göra de offentliga välfärdsanordningarna, från vaggan till graven, så omfattande att den enskilde inte skall bli särskilt beroende av vare sig marknader eller frivilliga insatser (till exempel av släktingar) för att uppnå ekonomisk trygghet och få tillgång till personliga tjänster.

Bokens titel, "Det svenska experimentet", är avsedd att täcka dessa olika aspekter. Men titeln avser också att fånga andra viktiga företeelser – institutioner såväl som åtgärder – som påtagligt skiljer sig från vad som förekommer i andra utvecklade länder. För den språkliga variationens skull använder jag dock uttrycken "den svenska modellen" och "det svenska experimentet" omväxlande. Eftersom boken fokuserar på den ekonomiska politiken har många viktiga politikområden utelämnats. Uppenbara exempel är sjuk- och hälsovård, miljö, energi och kommunikationer. Ett skäl är helt enkelt att det är nödvändigt att avgränsa diskussionen, ett annat att andra behärskar dessa områden mycket bättre än jag. Men dessutom brukar knappast

svensk politik på dessa områden betraktas som karakteristiska inslag i "den svenska modellen".

Eftersom boken undviker svåra fackuttryck hoppas jag att den skall vara av intresse inte bara för forskarkolleger utan även för studerande i nationalekonomi och andra samhällsvetenskaper, liksom för samhällsintresserade läsare i allmänhet.

Jag tackar för kommentarer till tidigare versioner från Jonas Agell, Anders Björklund, Nils Elvander, Magnus Henrekson, Ulf Jakobsson, Lars Jonung, Per Molander, Mancur Olson, Mårten Palme, Mats Persson, Olof Petersson, Nils-Eric Sandberg, Birgitta Swedenborg, Lars E.O. Svensson, Hans Tson Söderström och Peter Birch Sørensen, samt tre anonyma referenter för *Journal of Economic Literature*. David Sundén, Lennart Grundberg, Patrik Karpaty, Pavlos Petroulas och Jesper Roine har hjälpt till med de statistiska uppgifterna. Jag är tacksam för det forskningsanslag jag fått från Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelser.

Jämfört med den tidigare utgivna engelska upplagan har ett antal formuleringar preciserats. En del av siffermaterialet har också aktualiserats i text, tabeller och diagram.

Stockholm i mars 1998

Assar Lindbeck

Professor vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, och forskare vid IUI, Stockholm

Inledning

Institutioner och politik har varit relativt experimentellt inriktade i Sverige. En del av dessa experiment kan också vara relevanta, positivt eller negativt, för andra utvecklade länder. Därför bör Sverige kanske inte betraktas som enbart ett litet land i Europas utkant utan också som ett stort ("fullskaligt") ekonomiskt och socialt laboratorium.

Under de första årtiondena efter andra världskriget förenade Sverige en ganska snabb ökning av bruttonationalinkomsten med full sysselsättning, stor ekonomisk trygghet och en relativt jämn inkomstfördelning. Denna kombination är ett viktigt skäl till att utländska iakttagare ofta har intresserat sig för ekonomiska och sociala institutioner och politik i Sverige. Hur uppnåddes denna kombination? Och varför försämrades så småningom den ekonomiska och sociala utvecklingen i Sverige – när det gäller ekonomisk tillväxt från ungefär 1970, inkomstfördelning från mitten av 80-talet och sysselsättning och ekonomisk trygghet från början av 90-talet? Varför lyckades, med andra ord, det "svenska experimentet" så mycket sämre från början av 1970-talet?

Berodde försämringen enbart på ogynnsamma exogena chocker och "onödiga" politiska misstag? Eller var den också en följd av grundläggande förändringar i Sveriges ekonomiska och sociala system i 60-talets slut och 70-talets början, då offentliga utgifter, skatter och regleringar, särskilt på arbetsmarknaden, expanderade dramatiskt? Är det möjligen så att en del av de ekonomiska och sociala mål som uppnått, till exempel full sysselsättning, inte gick att klara på lång sikt, i varje fall

inte med de metoder som tillämpades i Sverige? Det är uppenbart att vissa av de institutioner som byggdes upp på 60- och 70-talen var ytterst känsliga för inhemska och utländska störningar, liksom för politiska misstag som aldrig går att undvika. En mer kontroversiell tolkning är att "problematiska" ekonomiska, politiska och sociala mekanismer fanns inbyggda i systemets långsiktiga dynamik. I denna skrift hävdar jag att alla dessa förklaringar innehåller en kärna av sanning.

De problem som uppkom när det gäller ekonomisk effektivitet och tillväxt fick politikerna att påbörja institutionella reformer på 80- och 90-talen. Den makroekonomiska politiken förändrades också omkring 1990, med sikte på att minska den svenska ekonomins inflationsbenägenhet. Avsikten var att komma ifrån de devalveringscykler som varit utmärkande för svensk ekonomisk politik sedan mitten av 70-talet. Regeringens ambitioner att kvalificera Sverige för EU, och eventuellt också EMU, var troligen ett annat motiv. Men dessa reformer bidrog också till nya ekonomiska och sociala problem, även om en del av dessa kan vara av övergående natur i samband med förändringen från en politik till en annan.

Innan jag ger mig in på en bedömning och värdering av de ekonomiska och sociala experimenten i Sverige under senare decennier kommer jag att identifiera några karakteristiska inslag i landets institutionella struktur (kapitel 1). Mot denna bakgrund försöker jag belysa fyra problem, nämligen ekonomisk trygghet och inkomstfördelning (kapitel 2), ekonomisk tillväxt (kapitel 3), ekonomisk effektivitet (kapitel 4) och makroekonomisk instabilitet och arbetslöshet (kapitel 5). Jag avslutar boken med frågan om det svenska experimentet möjligen är på väg att avvecklas och i så fall varför (kapitel 6).

Den institutionella ramen

Ett fågelperspektiv¹

Efter andra världskriget tycks två breda ekonomisk- och socialpolitiska mål ha tagits på större allvar i Sverige än i flertalet andra utvecklade länder, nämligen *ekonomisk trygghet*, inklusive full sysselsättning, och *ekonomisk jämlikhet*, innefattande både en allmän minskning av inkomstskillnaderna och en bekämpning av fattigdom. Betoningen av dessa mål, och deras specifika utformning, förklarar en del karakteristiska drag i Sveriges institutionella struktur under senare decennier – den ”svenska modellen” för ekonomisk och social organisation och politik.

Denna institutionella struktur karakteriseras bäst som *ett sambälle dominerat av stora och centraliserade institutioner*. Viktiga inslag är (1) stora offentliga utgifter och höga skatter, som speglar både ambitiösa välfärdsanordningar och omfattande ingripanden i individernas och hushållens ekonomiska liv; (2) en starkt interventionistisk stabiliseringspolitik, med sikte på full sysselsättning, med så kallad aktiv arbetsmarknadspolitik som ett viktigt instrument; (3) statliga interventioner för att öka totalt sparande, kreditutbud och investeringar samt för att påverka allokeringen av dessa genom offentligt sparande,

¹ Andra breda översikter av svensk ekonomi är Lundberg (1985), Lindbeck (1975, 1990), Lindbeck m.fl. (1994), Myhrman (1994), Forslund (1995b), Freeman, Swedenborg och Topel, red. (1997) samt Henrekson, Jonung och Stymne (1996).

regleringar av kapitalmarknaden, skatter och subventioner; (4) en ökad centralisering inom den offentliga sektorn; (5) centrala löneförhandlingar på riksnivå med sikte på att pressa ihop lönestrukturen; och (6) en stark centralisering också inom den privata sektorn, där en liten grupp stora företag dominerar på produktionssidan och innehavet av finansiella tillgångar, däribland aktier, är starkt koncentrerat till ett fåtal stora institutioner: tre à fyra banker, något halvdussin försäkringsbolag och en handfull investmentbolag.² Centralismen kombinerades också med (7) starka korporativa inslag. Dessa centralistiska strukturer har dock kombinerats med (8) en utpräglad frihandelspolitik.

Man måste ha klart för sig att de flesta av dessa interventio-
nistiska åtgärder, liksom samhällets centralistiska organisation,
är av ganska färskt datum. Så sent som 1960 översteg de offent-
liga utgifterna inte (det vägda) genomsnittet i de europeiska
OECD-länderna, det vill säga omkring 31 procent av BNP. Ambitionen att omfördela inkomsterna genom höga marginal-
skatter tog fart först så småningom och kulminerade i skattere-
formen 1971. *Idén* om en fullsysselsättningspolitik av keynesi-
anskt slag hade visserligen lanserats av den svenska regeringen
redan på 30-talet, men några åtgärder av betydelse av detta slag
kom inte till stånd förrän efter andra världskriget (Jonung
1979).³ En genomgripande reglering av arbetsmarknaden

² Anders Lundström m.fl. (1993) hävdar att företagsstrukturen i Sverige inte skiljer sig mycket jämfört med andra länder i Västeuropa. Ett noggrant studium av all tillgänglig statistik, som i Henrekson (1996), stöder dock den konventionella uppfattningen att stora företag spelar en förhållandevis stor roll i Sverige; men det finns också ett stort antal mycket små företag, i många fall utan anställda (delvis av skatteskal).

³ På 30-talet var det den snabba exportökningen snarare än finanspolitiska åtgärder som drog Sverige ut ur depressionen. Exportuppgången berodde på den svaga kronan och ökad internationell efterfrågan på svenska stapelvaror, till exempel skogsprodukter och järnmalm.

genomfördes inte förrän i början av 70-talet, och aktiv arbetsmarknadspolitik bedrevs inte i stor skala förrän i slutet av samma årtionde, även om *tanken* på en sådan politik hade utvecklats redan på 50-talet, i synnerhet av en del fackförenings-ekonomer. Offentligt sparande och offentligt kreditutbud spelade ingen större roll förrän i mitten av 60-talet, delvis i samband med uppbyggnaden av AP-fonderna.

Av tradition har den offentliga sektorns organisation varit tämligen decentraliserad i Sverige på grund av kommunernas starka beskattningsrätt och de statliga verkens stora självständighet i förhållande till regeringen. Centraliseringen i den offentliga sektorn ökade emellertid till följd av sammanslagningen av 2 000 kommuner till omkring 280 mellan mitten av 50-talet och mitten av 70-talet. Sedan början av 70-talet har kommunerna också i allt högre grad ålagts att öka sitt tjänstutbud i kvantiteter och kvaliteter som staten fastställer. Trots att löneförhandlingarna blev starkt centraliserade redan i slutet av 50-talet, användes de nästan inte alls för att minska löneskillnaderna förrän i slutet av 60-talet genom den så kallade solidariska lönepolitiken.⁴ Centraliseringen inom den privata sektorn framträdde också först så småningom efter andra världskriget, ofta stimulerad av statliga åtgärder.

Med undantag främst för löneförhandlingarnas uppläggning och experimenten med efterfrågestyrning à la Keynes på 50- och 60-talen (där Sverige inte var unikt), utvecklades dessa centralistiska inslag först i slutet av 60-talet och början av 70-talet. Det var därför först då som man kan säga att Sverige

⁴ I en undersökning av Harold Lydall (1968, tabell 5.6) av inkomstspridningen i början av 60-talet hamnade Sverige i en mellangrupp bland utvecklade länder tillsammans med Storbritannien, Danmark, Västtyskland, Kanada, Belgien och USA. Så sent som 1968 tycks löneprofilen för anställda med olika lång yrkeserfarenhet i själva verket ha varit brantare i Sverige än i USA (Edin och Topel 1997).

avvek från andra västländer så mycket att det var motiverat att tala om en speciell svensk modell. Några av modellens institutionella och ideologiska rötter kan dock spåras tillbaka till tidigare årtionden.⁵

Centralism, interventionism och etatism förekommer givetvis också i andra utvecklade länder. I detta avseende har Sverige antagligen skilt sig mest från andra länder i statens strävan att ingripa i de enskilda familjernas liv, och alltså inte bara i företagens, huvudsakligen för att bidra till ekonomisk trygghet och att öka jämlikheten. Ett typiskt element i dessa ingripanden har varit de starkt centraliserade, "standardiserade" arrangemangen för inkomstförsäkring och personliga tjänster – oavsett individens inkomst, preferenser och bosättning (Petersson 1992, s. 328–331, Rothstein 1994, s. 226–240). Frihet att välja mellan olika typer av försäkring och tjänster har inte getts hög prioritet i Sverige.

Försöken att standardisera välfärdsåtgärderna betonades särskilt starkt efter 60-talets mitt. Nästan alla vuxna i familjen för-

5 Som i de flesta andra utvecklade länder går olika välfärdsanordningar tillbaka till 1900-talets början (Zetterberg och Ljungberg 1997, s. 57–84). En "allomfattande" socialförsäkring, knuten till medborgarskap, snarare än anställning, infördes redan i det pensionssystem som lagfästes 1913 (dock med en fast, ej inkomstrelaterad förmånsnivå). Principen om inkomstskydd kan spåras tillbaka till arbetsskadeförsäkringen från 1916 (med två tredjedels ersättning).

Regleringen av jordbrukspriser och ett landsomfattande system för arbetsförmedling byggdes upp i begränsad skala på 30-talet (Rothstein 1991). En blygsam subventionering av bostadsbyggandet kom också i gång vid denna tid.

De ideologiska rötterna till ekonomisk- och socialpolitiska åtgärder efter andra världskriget går tillbaka till ett antal vänsterintellektuella på 30-talet, med deras visioner av en "rationell" central ekonomisk och social planering ("social ingenjörskonst"). Alva och Gunnar Myrdal och den socialdemokratiska ideologen och finansministern Ernst Wigforss var centralgestalter i denna grupp. I sin bok *Sweden The Middle Way* (1936) beskrev Marquis Childs 30-talets Sverige som ett samhälle "mitt emellan" kapitalism och socialism, men hans bedömning speglar snarare dessa intellektuellas idéer och strävanden än de verkliga förhållandena i landet vid denna tid.

modades arbeta på den öppna marknaden, och i idealfallet skulle barnen ges samma slags dagliga tillsyn i kommunernas regi, senare i livet också samma skolutbildning. Standardiserade bostäder i stora kommunala flerfamiljshus ställdes till förfogande. Åldringsvården skulle också skötas av den offentliga sektorn. Spegelbilden var att privata initiativ inte var välkomna i barnomsorg, utbildning, sjukvård, åldringsvård och bostäder.

Det är något paradoxalt att dessa standardiserade lösningar genomfördes (på 70-talet) just innan befolkningen började bli mer heterogen och enskilda preferenser utvecklades i mer "individualistisk" riktning, enligt de attitydundersökningar som har gjorts (T. Pettersson 1992, Ziehe 1993).

Det förefaller som om vad som här har betecknas som ett specifikt svenskt experiment (eller en specifik svensk modell) inte medvetet följde någon övergripande plan. Utvecklingen bör snarast ses som ett resultat, *ex post*, av hundratals separata beslut (Stråth 1995). Bakom många av dessa beslut kan man dock skönja en speciell samhällssyn, såsom en fast tro på betydelsen av storleksfördelar, nyttan av centraliserade politiska ingripanden i företagets och hushållens ekonomiska liv och en betydande skepsis beträffande marknader, ekonomiska incitament och privat företagsamhet som inte tar formen av stora företag.

Nu talades det faktiskt om en speciell "svensk modell" redan på 50-talet och början av 60-talet. Om termen används i samma bemärkelse som i denna skrift, står det dock klart att karakteriseringen var missvisande. Om man talar om en "svensk modell" redan på den tiden (eller rent av på 30-talet), var denna av ett helt annat slag än den "svenska modell" som växte fram vid 60-talets slut och 70-talets början. Det är den senare som är ämnet för denna skrift.

Den svenska korporativismen

Relationerna mellan företrädarna för kapital och arbete i Sverige sågs ofta vara baserade på samförstånd. Man hänvisar då ofta till det s.k. Saltsjöbadenavtalet 1938 mellan LO och SAF. Avtalet var avsett att lösa konflikter på fredlig väg för att regeringen inte skulle behöva gripa in på arbetsmarknaden. Det är en vanlig bedömning att detta samarbete bidragit till att hålla antalet strejker och lockouter på relativt låg nivå i Sverige efter andra världskriget, i motsats till läget före kriget. Man kan också hävda att detta avtal lade grunden för det samförstånd som gällde mellan fackliga organisationer och arbetsgivare fram till mitten av 1970-talet.

I sig kan detta samarbete knappast ses som ett utslag av "korporativism". Regeringen har nämligen inte varit inblandad i dessa processer i någon större utsträckning, med undantag för spridda försök till "moralisk övertalning" och sporadiska (om än föga framgångsrika) försök att bedriva inkomstpolitik med hjälp av skatteförändring i anslutning till avtalsförhandlingar. Liksom i flera andra västeuropeiska länder finns det dock tydliga exempel på korporativism, om man med denna term syftar på formaliserat (administrativt) samarbete mellan privata organisationer och stat. Ett exempel är att många intresseorganisationer, delvis som ett arv efter andra världskriget, har varit representerade i olika statliga förvaltningsorgan och domstolsliknande institutioner, en praxis som dock verkar ha avtagit något i början av 90-talet.⁶ Det är också uppenbart att många organisationer, som ursprungligen var fristående från staten och därför utgjorde ett viktigt inslag i det "civila samhället", så småningom blev alltmer ekonomiskt beroende av staten efter andra världskriget. Viktiga exempel är fackföreningar, hyresgästorganisationer, kultur- och folkbildningsorganisationer, politiska partier och massmedier. Ett troligt resultat av den sto-

ra offentliga sektorn i Sverige när det gäller sociala tjänster är att det "civila" samhället blivit tunt när det gäller områden som skola och vård. I stället är det civila samhället relativt väl utbildat i Sverige i fråga om facklig verksamhet och diverse fritidsaktiviteter (Kuhnle och Selle, 1992; Rothstein, 1998).

Men alla organisationer har inte samma inflytande på politiska och administrativa beslut. Fackföreningsrörelsen står i detta avseende i en klass för sig själv. Den har också fått betydande privilegier av staten. I början av 70-talet lyckades fackföreningarna driva igenom viktig lagstiftning på arbetsrättens område till sin egen fördel, när de inte kunde få vad de ville genom centrala förhandlingar med arbetsgivarna. De viktigaste exemplen är troligen Åmanlagarna (LAS), avsedda att ge anställningsskydd, och lagen om medbestämmande (MBL), som ger facket inflytande över företagens sätt att organisera arbetet. I takt med att facket har fått en central roll i tillämpningen av denna lagstiftning har dess makt i samhället vuxit sig starkare, inte bara visavi företagen utan också visavi de anställda, som blivit starkt beroende av facket både när det gäller anställningstrygghet och möjligheterna att påverka den egna arbetssituationen. Fackföreningarna administrerar också arbetslöshetsförsäkringen, trots att systemet i allt väsentligt är skattefinansierat. Detta är en del av förklaringen till den höga organisationsgraden i Sverige (80–85 procent). Lagen tvingar också företagen att ställa kontorsutrymme till förfogande och avlöna fackli-

⁶ Redan i början av 1900-talet fick privata organisationer säte, om än i blygsam omfattning, i de statliga verken. Detta system blev viktigare från och med 30- och 40-talen. Viktiga exempel är arbetsmarknadsstyrelsen, arbetsdomstolen, hyresnämnder och pris- och konkurrensverket. Jordbrukarnas sammanslutningar, inklusive producentkooperativen inom livsmedelsindustrin, har sedan 30-talet varit engagerade i administrationen av jordsbruksregleringen. På 70-talet fick Hyresgäströrelsen ensamrätt att förhandla med hyresvärdarna om hyrorna som ett inslag i hyresregleringen.

ga funktionärer när dessa bedriver facklig verksamhet som berör företaget.⁷

En viktig förklaring till att fackföreningarna har vunnit dessa segrar i lagstiftningen är naturligtvis deras allians med det socialdemokratiska partiet, som har suttit vid makten nästan hela tiden sedan 1932, om än i regel som minoritetsregering eller i samarbete med andra, främst bondeförbundet (nu centerpartiet). Det socialdemokratiska partiet har i sin tur varit starkt avhängigt av fackföreningsrörelsens resurser, både penningmässigt och när det gäller arbetsinsatser. Ett byte har, med andra ord, kommit till stånd mellan fackföreningarnas stöd till det socialdemokratiska partiet och statens stöd till fackföreningsrörelsen.

Fackföreningarnas strävan efter makt kulminerade under 70-talets andra hälft då de föreslog att fackföreningsstyrda, skattefinansierade löntagarfonder skulle inrättas. Tanken var att dessa fonder skulle överta aktiemajoriteten i de svenska börsnoterade företagen. Vid sidan av maktaspekter motiverade fackföreningsrörelsen sitt förslag med att man ville förhindra aktieägarna i högproduktiva företag att bli rika till följd av den solidariska lönepolitiken, som avsåg att hålla nere lönerna i sådana företag. Fonderna skulle i princip styras gemensamt av fackliga representanter, företrädare för arbetsgivarorganisationerna och politiker, alltså en markerat korporativistisk idé. Men de var också avsedda att vara ett industripolitiskt instrument i enlighet med värderingar och planer som fackföreningsrörelsen formulerat (Landsorganisationen 1981).

Mer generellt kan förslaget uppfattas som en uppsägning av ett underförstått "samhällskontrakt" mellan kapital och arbete;

⁷ Till nyligen var fackföreningsavgifterna avdragsgilla (liksom företagens avgifter till arbetsgivarorganisationerna).

man kan dock säga att kontraktet redan undergrävs av konflikterna mellan de centrala organisationerna på arbetsmarknaden beträffande arbetsmarknadslagstiftningen. Förslaget bidrog till en ytterligare försämring i relationerna mellan LO och SAF i slutet av 70-talet och början av 80-talet. Efter häftiga politiska kontroverser, och en betydande tvekan av den socialdemokratiska partiledningen, infördes en urvattnad version av löntagarfonderna 1983, knuten till det allmänna statliga pensionssystemet. Fonderna avvecklades av den icke-socialistiska regeringen 1994.

Försämringen i relationerna mellan fack och arbetsgivarorganisationer accentuerades av en ideologisk offensiv av SAF då denna organisation övergick till en mer marknadsorienterad position i början av 80-talet. Samtidigt som LO politiskt sett rörde sig åt vänster rörde sig SAF åt höger. Tydliga tecken på denna försämring i relationerna var skärpta kontroverser mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer om hur löneförhandlingarna bör utformas, och hur den relativa lönestrukturen bör utvecklas, och – mer grundläggande – vilken roll staten bör spela i samhället (se exempelvis Elvander 1988).⁸ Rivaliteten mellan olika fackförbund ökade också efter hand som tjänstemännens och de offentliganställdas organisationer blev allt mäktigare, i synnerhet efter 1965 (se kapitel 5). De fackliga organisationerna kom därmed att i allt mindre utsträckning domineras av LO vad lönebildningen beträffar.

Allt detta innebär att den gängse synen på Sverige som ett land med starkt samförstånd mellan fack, arbetsgivarorganisationer och regering egentligen inte ger en rättvisande bild av de dominerande maktrelationerna i landet, särskilt inte efter

⁸ Strejker och lockouter har emellertid fortsatt att vara relativt sällsynta efter internationella mått, även om de ökat från 60-talets mitt.

mitten av 70-talet. Det är mer korrekt att säga att det svenska samhället efter andra världskriget har dominerats av en allians mellan det socialdemokratiska partiet och fackföreningarna, i synnerhet de som tillhör LO, trots att spänningar inom denna allians inte sällan har stigit upp till ytan.⁹

Diskussionen i de följande kapitlen ger talrika illustrationer av hur fackföreningarnas och andra organiserade intressegruppers inflytande i det svenska samhället har påverkat den ekonomiska och sociala politiken.

⁹ Följande beskrivning av Hugh Heclo och Henrik Madsen (1987, s. 323–324) stämmer väl med de verkliga förhållandena: "LO och det socialdemokratiska partiet är två stora, komplexa, delvis överlappande byråkratier, som är indragna i ett aldrig upphörande samtal, stundtals gräl, om vad det innebär att vara socialdemokrat... I själva verket är de sociala byråkratier, som penetrerar samhällslivet på ett sätt som är svårt för en utlänning att förstå. Den närmaste analogin är kanske att föreställa sig arbetarrörelsen som en kyrka med trosriktningar som inte är helt överens med varandra."

2

Ekonomisk trygghet och inkomstfördelning

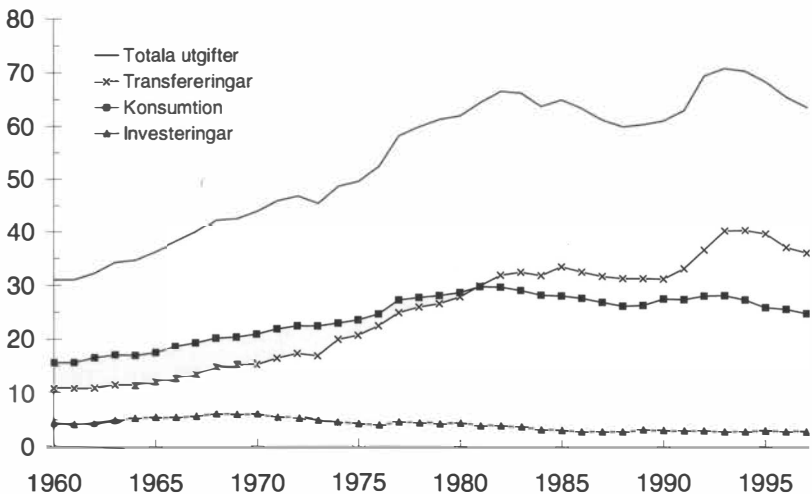
Välfärdsstatens byggstenar

Välfärdsstaten i Sverige, där medborgarna stöds "från vaggan till graven", befästes i slutet av 60-talet och ett stycke in på 70-talet, med socialförsäkringar som hörnsten. Det svenska socialförsäkringssystemet brukar betecknas som (1) universellt i bemärkelsen att det täcker hela befolkningen, (2) avsett att ersätta inkomstbortfall snarare än att ge stöd i form av fixerade belopp och (3) uppbyggt utan större inslag av behovsprövning. Som vi skall se längre fram skiljer sig verkligheten dock en hel del från dessa principer. Många bidrag är i själva verket knutna till tidigare eller pågående anställningar och inte endast till medborgarskap. Sambandet mellan bidrag och föregående inkomst är dessutom svagt för stora befolkningsgrupper, vilket urholkar principen om kompensation för inkomstbortfall. En betydande andel av befolkningen lever dessutom, i själva verket, på selektiva och ofta behovsprövade bidrag. Ett annat karakteristiskt drag i den svenska välfärdsstaten är att bidragsnivån är generös, med ersättningar för inkomstbortfall under 1980-talet på upp till minst 90 procent (upp till ett tak), utom i pensionssystemet där de har varit omkring 60 procent. (Nivåerna sänktes något under 90-talet.) Anställningsrelaterade försäkringar, särskilt för tjänstemän, höjer i många fall kompensationsnivån med 5 eller 10 procentenheter.

Andra slags transfereringar är också frikostiga efter internationella mått. Det gäller särskilt olika slags familjebidrag. Ett exempel är stödet till ensamstående föräldrar.

Idén om försäkringsbaserad ersättning för inkomstbortfall har emellertid modifierats avsevärt av två speciella syften med svensk välfärdspolitik. Det ena är betoningen av inkomstutjämning, som har bidragit till ett "högt golv" och ett "lågt tak" i socialförsäkringssystemet. Detta har i hög grad försvagat den försäkringsmässiga relationen mellan avgifter och förmåner. Det andra är att individerna i vissa situationer kan dra sig tillbaka från arbetsmarknaden på eget initiativ utan någon större inkomstförlust, till exempel för att ta hand om småbarn eller sjuka barn eller för att vidareutbilda sig. Frikostiga möjligheter till subventionerad förtidspension är ett annat exempel.

Figur 1. *Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter, 1960–1997, procent av BNP.*



Källor: OECD Economic Outlook 57, 1995 och Konjunkturinstitutet (KI).

Det mest karakteristiska inslaget i den svenska välfärdsstaten är nog ändå att sociala tjänster, såsom barntillsyn, åldrvård och sjukvård, huvudsakligen ges av den offentliga sektorn (kommuner och landsting) och inte av anhöriga eller den privata sektorn, så som sker i betydande utsträckning i de flesta andra utvecklade länder. Som ett resultat uppgick skattefinansierad konsumtion av sociala tjänster till ungefär 20 procent av BNP i Sverige i början av 90-talet, jämfört med cirka 10 procent i hela EU. Se Fölster och Lindström (1994).¹

Som en följd av de generösa välfärdssystemen har de totala offentliga utgifterna sedan 70-talets slut legat i intervallet 60–70 procent av BNP, vid intervallets lägre gräns under högkonjunkturer och vid den högre i lågkonjunkturer. (Detta bör jämföras med 45–50 procent när det gäller [det vägda] genomsnittet för de europeiska OECD-länderna.) Av dessa utgifter står transferreringarna (sedan början av 80-talet) vanligen för 30–40 procentenheter och den offentliga konsumtionen för 25–30 procentenheter (se figur 1). Om bidragen mäts netto, dvs. efter den inkomstskatt som mottagarna betalar, var de totala offentliga utgifterna som andel av BNP i Sverige i 90-talets början omkring 10 procentenheter lägre än som anges av bruttosiffran. Mätta på detta sätt var de totala offentliga utgifterna (i procent av BNP) ungefär desamma i Sverige som i Belgien, Danmark och Nederländerna, de övriga ledande länderna i detta avseende.²

¹ Andelen anställda i produktionen av sociala tjänster är ungefär densamma som andelen offentlig konsumtion i förhållande till BNP.

² ESO 1944:133. Man kan hävda att ett sådant nettomått är mer relevant än ett bruttomått om man vill jämföra hur mycket staten i olika länder direkt bidrar med till mottagarnas disponibla inkomst. Men det är då inte uppenbart varför inte också andra skatter (till exempel konsumtionsskatter och i vissa fall arbetsgivaravgifter) inte också bör dras av. Bruttosiffror är mer relevanta om vi vill framhålla vad som ligger bakom de breda marginalskattekillarna i Sverige även för bidragsmottagare.

Ett annat sätt att belysa de offentliga utgifternas roll i Sverige är att jämföra *antalet* medborgare som är skattefinansierade med dem som är marknadsfinansierade. De förra är personer som antingen arbetar i den offentliga sektorn (utom i affärsdrivande verk eller offentliga företag) eller i huvudsak lever på transfereringar. Kvoten mellan dessa båda grupper var 0,38 år 1960 men var uppe i 1,51 1990 och 1,83 1995 (se tabell 1). Detta är internationellt mycket höga siffror.³ Vad som gör sådana beräkningar relevanta är att de anger den andel av den vuxna befolkningen, och i stort sett av väljarkåren, vars inkomster nästan helt bestäms av offentliga utgiftsbeslut.⁴

När man försöker förklara de relativt stora offentliga utgifterna i Sverige är det återigen frestande att peka på socialdemokraternas långvariga politiska dominans. Då måste man emellertid anta att denna dominans har påverkat också andra politiska partiers inställning, eftersom de flesta och de viktigaste besluten om offentliga utgifter har fattats under stor enhällighet. Dessutom fortsatte de offentliga utgifterna att öka ungefär lika snabbt som tidigare under center–högerkoalitionerna 1976–82 och 1991–94, dock i stor utsträckning till följd av de djupa recessionerna under båda dessa perioder. Mot denna bakgrund är det frestande att påstå att det snäva ideologiska spektrat i svensk politik inte har gett näring åt något större politiskt motstånd mot den dramatiska ökningen av de offentliga utgifterna.

³ Danmark (med 1,72) och Belgien (1,42) tycks ha haft de högsta siffrorna efter Sverige i början av 90-talet (beräkningar av Jan Herin samt OECD-statistik). Även om ålderspensionärer räknas bort från de svenska siffrorna var kvoten så hög som 1,22 år 1995.

⁴ Vissa bidrag finansieras av arbetsgivaravgifter, som till viss del utgörs av obligatoriska försäkringsavgifter. Det försäkringsmatematiska sambandet mellan avgifter och bidrag är emellertid ganska begränsat.

Tabell 1. *Skattefinansierade och marknadsfinansierade individer i Sverige.*

	1960	1990	1995
1. Offentligt anställda (exkl. offentliga företag)	461 000	1 493 000	1 346 000
2. Minus: Sjukskrivna, föräldralediga osv	– 24 000	– 204 000	– 201 000
3. Ålderspensionärer	365 000	1 533 000	1 584 000
4. Förtidspensionärer	100 000	354 000	409 000
5. Sjukfrånvaro	166 000	311 000	156 000
6. Föräldraledighet	9 000	162 000	163 000
7. Asylsökande	1 000	29 000	9 000
8. Arbetsmarknadsprogram	14 000	134 000	274 000
9. Arbetslösa	51 000	75 000	333 000
10. Totalt (1–9)	1 143 000	3 887 000	4 073 000
11. Sysselsatta i marknadssektorn*	3 154 000	2 974 000	2 620 000
12. Minus: sjukfrånvaro, föräldraledighet osv.	– 165 000	– 405 000	– 392 000
13. Totalt (11–12)	2 989 000	2 569 000	2 228 000
14. Kvot mellan skattefinansierade och marknadsfinansierade (10/13)	0,38	1,51	1,83

* Inkluderar egenföretagare.

Källor: SCB och Riksförsäkringsverket (RFV). Dubbelräkning har undvikits i samband med sjukfrånvaro, föräldraledighet och annan frånvaro.

Det är också rimligt att säga att den relativt tidigt åldrande befolkningen i Sverige har bidragit till den snabba ökningen av statliga utgifter för pensioner. Både denna demografiska utveckling och den stora ökningen av antalet kvinnor i arbetskraften har sannolikt också skärpt det politiska trycket för generösa pensioner, subventionerad åldringsvård och barntillsyn utanför hemmet.⁵

⁵ År 1990 uppgick åldersgruppen 65 år och däröver till omkring 28 procent av befolkningen i åldern 15–64 år, jämfört med 19 procent i hela OECD och 21 procent för OECD:s europeiska länder (OECD). Antalet kvinnor på arbetsmarknaden i åldersgruppen 25–64 år steg från omkring 60 procent 1970 till 80 procent 1980 men föll på 90-talet till drygt 70 procent.

Intresseorganisationernas politiska makt, som speglar samhällets korporativistiska struktur, är en annan tänkbar förklaring till den kraftiga ökningen av de offentliga utgifterna. Man hör också ofta hypotesen att den svenska välfärdsstatens universella karaktär har bidragit till ett brett politiskt stöd för generösa och växande statliga utgifter, både bland mottagare av bidrag och i den stora grupp offentliganställda som producerar sociala tjänster. En tredje förklaring till den offentliga sektorns expansion är att ökningen av sysselsättningen i denna sektor delvis är en följd av att den offentliga sektorn stått som garant för full sysselsättning ("employer of last resort").

Både den snabba ökningen av de offentliga utgifterna och den skärpta progressiviteten i skattesystemet på 70-talet kan också ha något att göra med radikaliseringsen av samhällsdebatten i hela världen vid denna tid. Men det återstår då att förklara varför dessa ideologiska strömningar hade större inverkan på politiken i Sverige än i andra länder. En tänkbar – men också spekulativ – förklaring är att den nya svenska författningen 1970 tillät nya politiska vindar att snabbare än tidigare slå igenom i politiken. Så avskaffades exempelvis riksdagens första kammare (som hade en åttaårig valperiod); valperioden för den återstående kammaren förkortades till tre år, och övergången till ett strikt proportionellt valsysteem gjorde det svårare att uppnå majoritet i riksdagen. Empiriska studier tyder också på att budgetprocessen varit slappare i Sverige än i de flesta andra utvecklade länder (Molander 1992) – före budgetreformen i mitten av 90-talet. En djupare fråga är varför budgetprocessen tilläts vara så slapp. Delvis kan det bero på att svensk politik byggt mer på ad hoc-beslut ("diskretionära" åtgärder) än på fasta regler. Ad hoc-principen tycks vara en övergripande princip för svensk politik.

Dessa förklaringar till den snabba ökningen av offentliga

utgifter rör huvudsakligen svenska förhållanden, vilket är naturligt eftersom jag vill belysa varför Sverige har skilt sig från andra utvecklade länder de senaste trettio åren. Men nu finns det naturligtvis också mera *generella* förklaringar till ökade offentliga utgifter, dvs. förklaringar som gäller också andra länder. Uppenbara exempel är den demografiska utvecklingen (till exempel att befolkningen åldras) och de gradvis stigande realinkomsterna som ökat efterfrågan på ekonomisk trygghet och tjänster som den offentliga sektorn av tradition står för, dvs. inkomstelasticiteten är hög för sådana tjänster. "Baumol's lag" är en annan generell förklaring; de relativa kostnaderna tenderar att öka för offentliga tjänster på grund av en relativt långsam produktivitetstillväxt i sådana sektorer. I samhällen med vikan- de partiloyalitet bland väljarna är det också frestande att anta att politiska partier, som konkurrerar om väljarna, erbjuder allt fler fördelar åt olika medborgargrupper, särskilt om de negativa effekterna på samhällsekonomin kommer långt senare. Mot bakgrund av detta är det naturligt att tänka sig att välfärdsstaten tenderar att expandera kraftigt över tiden.

Fördelningsmässiga och sociala framgångar

Fördelningen av årliga disponibla inkomster är relativt, dock inte unikt, jämn i Sverige (Gottschalk och Smeeding 1997). Den jämnades ut gradvis efter andra världskriget fram till 80-talets början. Ginikoefficienten (ett mått på inkomstspridningen) föll från omkring 0,28 i mitten av 60-talet till cirka 0,20 i början av 80-talet om man räknar hushållsinkomsten per konsumtionsenhet (för hushåll där huvudinkomsttagaren är 25–64 år).⁶ Fre-

⁶ Atkinson, Rainwater och Smeeding (1995), Björklund, Palme och Svensson (1995), Smeeding och Peter Gottschalk (1995). Utvecklade länder med en ungefär lika jämn inkomstfördelning tycks på 80-talet ha varit Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg och Norge.

kvensen fattiga är också relativt låg.⁷ Detta gäller också barn, vilket bidrar till att skapa jämlikhet i möjligheter ("equality of opportunity"); se Björklund och Jäntti, 1993.

Liksom i de flesta andra utvecklade länder är inkomströrligheten ganska stor i Sverige, vilket innebär att fördelningen av livsinkomsterna är mycket jämnare än fördelningen av årsinkomsterna; se till exempel Björklund, Palme och Svensson (1995). När det gäller inkomst före skatt (då inkomsten omfattar pensioner och andra beskattningsbara förmåner) tycks spridningen av livsinkomsterna vara 35–40 procent lägre än spridningen av årsinkomsten (Björklund 1993b).⁸ För personer över 35 års ålder är dock spridningen av årsinkomsten en ganska god indikator också på spridningen av hela livsinkomsten (korrelationskoefficienten är 0,8 i Björklunds undersökning).

Inkomströrligheten tycks vara ännu högre för personer med mycket låga begynnelseinkomster (mindre än 50 procent av medianinkomsten). Så till exempel tog det bara sex år för de flesta, 61 procent, som tillhörde de lägsta grupperna med avseende på *disponibel inkomst* i början av 80-talet att ta sig upp i medianinkomstgruppen eller däröver (Uddhammar 1997, s. 64–77). Motsvarande siffror var 70 procent för personer i åldersgruppen 18–29 år, och 40 procent för personer i åldersgruppen 30–64 år.

⁷ Atkinson, Rainwater och Smeeding (1995), Mitchell (1991). Fattigdomsmått som baseras på inkomstuppgifter är dock svåra att tolka på grund av den heterogena sammansättningen av låginkomstgrupperna.

⁸ Som mått på inkomstspridningen används då Ginikoefficienten och variationskoefficienten. Inkomst omfattar här intäkter av arbete, kapitalinkomst, inkomst av näringsverksamhet, kapitalvinster, pensioner och beskattningsbara förmåner i samband med sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet och dylikt. Undersökningen använder data från perioden 1951 till 1989 för män, det vill säga en 38-årsperiod.

Tillfälligt mycket låg inkomst är därför för de flesta i huvudsak ett likviditetsproblem, som ibland speglar perioder av investering i humankapital som ger avkastning längre fram. Det betyder exempelvis att en ökning i antalet studerande i statistiken över årsinkomster framträder som en ojämnare inkomstfördelning. En ökning av till exempel antalet universitetsstuderande från omkring 5 till omkring 20 procent i ett antal årskullar (en sådan ökning har skett sedan 1950) återspeglas som ökade inkomstklyftor, trots att de flesta av de studerande får en livsinkomst över genomsnittet. (Denna statistiska missvisning får naturligtvis mindre betydelse om man analyserar åldersgrupper från cirka 25 år och uppåt).

En indikator – om än en ganska ofullkomlig sådan – på att välfärdsstaten och dess finansiering har bidragit till att utjämna fördelningen av disponibla inkomster är att dessa är mycket jämnare fördelade än faktorinkomsterna. Detta gäller både års- och livsinkomster.⁹ Dessutom utgör hushåll (inklusive pensionärer) med disponibla inkomster under ett konventionellt bestämt fattigdomsreck, 40 eller 50 procent av medianinkomsten, endast omkring en femtedel av motsvarande andel när det

⁹ Ginikoefficienten för fördelningen av disponibel årsinkomst är ungefär två tredjedelar av motsvarande koefficient för fördelningen av faktorinkomst – 0,2 jämfört med omkring 0,33 för hushåll med minst en ekonomiskt aktiv medlem (HINK-statistik från SCB:s årliga inkomstöversikt samt Lindbeck 1983). Livsinkomsten är också mycket jämnare fördelad efter skatter och förmåner än före; se Björklund, Palme och Svensson (1995). Skillnaden är också stor mellan fördelningen av vad som före och efter skatt kan kallas "syntetisk livsinkomst", beräknad på basis av tvärsnitt av inkomst för olika åldersgrupper inom olika yrken under ett visst år (Lindbeck 1983).

gäller fördelningen av inkomst före transfereringar (Luxemburg Income Study).¹⁰

En annan indikator på betydelsen av politiskt bestämda inkomstomfördelningar är att fördelningen av löner per timme inte blev ojämnare under den period då skatte- och förmånssystemen blev mer progressiva, alltså på 60- och 70-talen. Tvärtom blev också denna fördelning mer komprimerad.¹¹ Det tyder på att skatter och fördelningssystemen inte i någon större utsträckning har "övervältrats" på lönerna. En gemensam bedömning bland forskare på detta område är att löneutjämningen var ett resultat både av marknadskrafter, särskilt den ökade tillgången på välutbildad arbetskraft, och av den solidariska lönepolitik som fackföreningarna drev. Däremot blev faktorinkomsterna *per år* allt ojämnare fördelade mellan individer som ett resultat av ett ökat inslag av deltidsarbete och ett ökat utnyttjande av olika slag av ledighet (föräldraledighet, sjukledighet, förtidspension etc.).

På 60-talet gick den solidariska lönepolitiken främst ut på att minska löneskillnaderna mellan anställda med likartad utbildning och kompetens i olika produktionssektorer och företag. Det *explicita* slagordet var "lika lön för lika arbete". Längre fram, och i synnerhet på 70-talet, förändrades ambitionen till att

¹⁰ I mitten av 80-talet var den så kallade fattigdomsklyftan 0,8 procent av BNP när det gäller disponibla inkomster; däremot var den 3,0 för faktorinkomster (Mitchell 1991, s. 57). "Fattigdomsklyftan" definieras då som den totala inkomstsumma som skulle behöva omfördelas till hushåll under en viss inkomstnivå (ett "fattigdomsstreck", i det här fallet 40 procent av medianinkomsten), för att dessa hushållsinkomster skall föras upp till detta denna inkomstnivå.

¹¹ Ginikoefficienten för fördelningen av timförtjänst före skatt halverades för LO-anställda mellan 1964 och 1984; den minskade med en fjärdedel bland tjänstemännen (Långtidsutredningen, SOU 1995:4). Den absoluta reallöneinkomsten före skatt för individer i åtskilliga akademiska yrken föll med mellan 13 procent (för manliga lärare) och 36 procent (för manliga läkare) från 1970 till 1990.

minska löneskillnaderna i alla dimensioner. Det implicita slagordet blev, lätt karikerat, "lika lön för allt arbete". Ambitionerna övergick alltså från rättvisa (equity) till jämlikhet (equality).¹²

Löneskillnaderna mellan män och kvinnor har också minskat över tiden. 1968 tjänade kvinnor ungefär 23 procent mindre än män i jämförbar ålder och med jämförbar utbildning. I mitten av 80-talet hade klyftan minskat till 11 procent, där den har legat kvar sedan dess (Edin och Topel 1997). Den återstående skillnaden beror på olikheter i yrke och arbetsplats för män och kvinnor snarare än på löneskillnader mellan män och kvinnor inom preciserade yrken och arbetsplatser (Petersen och Meyerson 1996).

Konsekvenserna för inkomstfördelningen av välfärdarrangemangen i Sverige illustrerar ett internationellt mönster. Den jämnaste fördelningen av disponibla årsinkomster, och den största omfördelningen via statliga åtgärder, förekommer i länder med stora (universella) offentliga utgiftsprogram som täcker hela befolkningen snarare än i länder där utgifterna direkt inriktas på de lägsta inkomsttagarna (McFate, 1995; Korpi och Palme, 1997). En tänkbar förklaring är att generösa och universella förmåner är jämnare fördelade än privata försäkringsförmåner, som spelar en större roll i länder med små och starkt selektiva transfereringssystem. Det hävdas också ofta att det politiska stödet för transfereringar till de fattiga är större i länder där statens förmåner inte begränsas till lägre inkomsttagare (Korpi och Palme 1997). Däremot blir omfördelningar *per krona* av offentliga utgifter naturligtvis mindre i detta fall.

¹² Medan löneskillnaderna mellan sektorer minskade under den första perioden reducerades skillnaderna inom sektorerna under den andra perioden (Hibbs, Jr. och Locking 1995). Detta ger stöd åt hypotesen att den solidariska lönepolitiken faktiskt har bidragit till den sammanpressning som ägt rum av lönefördelningen per timme.

Forskarna är också i stort sett överens om vad som ligger bakom den ökade inkomstspridningen sedan 80-talets början. Så till exempel dämpades ökningen i tillgången på utbildad arbetskraft. Mindre centraliserade löneförhandlingar, särskilt efter 1983, tycks också ha betytt en försvagning av den solidariskska lönepolitiken. I själva verket har löneförhandlingarna sedan 1983 vanligen ägt rum endast på bransch- och företagsnivå (se Edin och Holmlund 1995; Elvander 1988 och Holmlund 1997). Den stigande arbetslösheten från början av 90-talet har också bidragit till att öka spridningen av faktorinkomsterna.

Allt detta ledde till att även de disponibla årsinkomsterna blev något mera ojämnt fördelade. Ginikoefficienten (för hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet) steg med 3–5 punkter mellan 1980 och 1993, dock något mindre bland personer i åldersgruppen 25–55 år.¹³ Andelen hushåll under fattigdomsstrecket har också ökat något sedan 80-talets första år, om vi definierar fattigdom med utgångspunkt från *relativa* inkomster.¹⁴ Men i början av 90-talet ökade fattigdomen i viss mån också i *absoluta* tal (konstant köpkraft) – säkerligen endast tillfälligt eftersom BNP kan väntas fortsätta att växa. Det är för tidigt att säga om, och i vilken mån, den ökade inkomstspridningen är ett långsiktigt trendbrott, och om det också speglar en ökad spridning av fördelningen av livsinkomster.

Välfärdssystemen har naturligtvis mycket bredare sociala konsekvenser än att bidra till ekonomisk trygghet och en jämnare inkomstfördelning. Brottsbelastade slumområden av det

¹³ Atkinson, Rainwater och Smeeding (1995); samt SCB:s HINK-statistik, justerad för brott i de statistiska serierna.

¹⁴ 1978 hade 2,7 procent av hushållen en disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten, men siffran hade stigit till 5,7 procent 1993 (Gustafsson 1996).

slag som finns i många städer i USA och Storbritannien förekommer nästan inte i Sverige, antagligen ännu mindre än på den europeiska kontinenten. Det är troligt att de generösa välfärdssystemen i Sverige har bidragit till detta, trots att endast en mycket liten andel av de totala offentliga utgifterna (6 procent enligt Agneta Kruse 1995) är specifikt riktade till personer med mycket låga inkomster. Det tycks dock råda allmän enighet om att den fysiska och sociala miljön i en del svenska förorter började förfalla på 80- och 90-talen, särskilt där det finns stora koncentrationer av kommunala bostäder och nyanlända invandrare (av vilka många är flyktingar). En socialt och ekonomiskt segregerad underklass har därmed börjat växa fram i stora städer.¹⁵ Det är också uppenbart att välfärdssystemen inte har kunnat förhindra en kraftig (registrerad) ökning av många typer av brott, särskilt egendomsbrott, om än utgångspunkten varit ganska låg med internationella mått (Ahlberg, red. 1994).

Att inkomstskillnaderna i Sverige är relativt små, också efter det senaste decenniets något ökade inkomstklyftor, betyder att politikerna i betydande grad har förverkligat sina fördelningspolitiska mål. Men följderna för individernas, även låginkomsttagarnas, inkomstnivå och välfärd beror naturligtvis också på effekterna av den förda politiken på ekonomisk tillväxt, ekonomisk effektivitet och makroekonomisk stabilitet. Dessa frågor diskuteras i de följande kapitlen.

¹⁵ Det finns fortfarande mycket litet systematisk dokumentation av detta. En del fakta redovisas dock i SIFO (1997), SOU 1997:4 och SOU 1997:118.

3

Ekonomisk tillväxt

Den faktiska utvecklingen

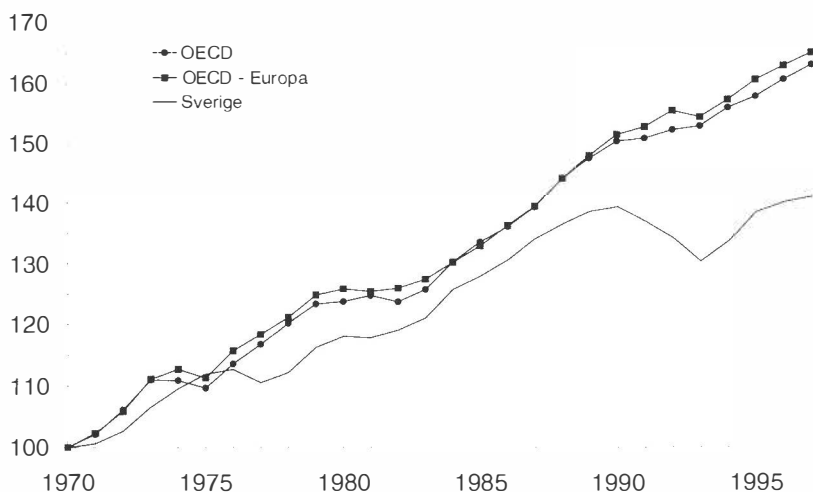
Från industrialiseringens början omkring 1870 fram till 1950 var produktivitetstillväxten i Sverige en av de snabbaste i världen, kanske den allra snabbaste (Maddison 1982). Den var också ganska snabb under världsekonomens guldålder 1950–70. Bruttonationalprodukten per man-timme ökade med 4,20 procent om året i Sverige under denna period jämfört med 4,46 procent för hela OECD-området (Maddison 1982, s. 212). Skillnaden mellan Sverige och OECD under denna period försvinner helt (och byter till och med tecken) om vi, högst rimligt, utesluter Västtyskland och Japan eftersom dessa länder återuppbyggdes efter skadorna under andra världskriget.

Som förklaring till den relativt snabba ekonomiska tillväxten i Sverige under den sekellånga perioden 1870–1970 brukar nämnas den svenska ekonomins öppenhet mot omvärlden, en gynnsam utveckling av terms of trade, stor frihet för företagande, stabila och effektiva regelsystem, betydande investeringar i infrastruktur, stora och breda satsningar på investeringar i humankapital (så gott som hela befolkningen kunde läsa och skriva redan i slutet av 1800-talet), en relativt fredlig samhällsutveckling och ett livskraftigt "civilt" samhälle (Lindbeck 1975, s. 1–10; Myhrman 1994). Denna erfarenhet illustrerar naturligtvis att ett liberalt, pluralistiskt och mot utlandet öppet samhälle, där staten koncentrerar sig på den fysiska och institutionella infrastrukturen och investeringar i humankapital, kan vara

mycket gynnsamt för produktivitetstillväxt. Rena turen, som till exempel att Sverige höll sig utanför två världskrig, har antagligen också bidragit.

Vad som bör hållas i minnet är alltså att Sverige hade blivit ett relativt rikt samhälle långt innan någon speciell "svensk modell" växte fram. Men det är också intressant att notera att den försiktiga uppbyggnaden av välfärdssystem på 50- och 60-talen, och den därmed sammanhängande ökningen i de offentliga utgifterna från 30 till 45 procent av BNP, var förenlig med en relativt snabb produktivitetstillväxt under denna period.

Figur 2. BNP per capita 1970–1997, index 1970=100.



Källor: OECD National Accounts, vol. 1 1995 och OECD Main Economic Indicators, 1997:12

Liksom i en del andra länder med relativt hög BNP per capita 1970, till exempel USA och Schweiz, har arbetsproduktivitets tillväxt varit mindre imponerande sedan dess. BNP per anställd steg med 1,45 procent om året i Sverige under perioden

1970–96 jämfört med 1,73 för hela OECD och 2,02 procent för OECD:s europeiska länder. Skillnaden blir större om man mäter arbetskraftens produktivitetstillväxt med BNP per capita.¹ Medan BNP per capita steg med omkring 63 procent mellan 1970 och 1997 i OECD, stannar motsvarande siffra för Sverige på 42 procent. Detta illustreras av figur 2. Observera att diagrammet jämför förändringstakten för BNP per capita, inte den absoluta nivån, i Sverige och andra utvecklade länder. (Nivåerna jämförs senare, se tabell 2.). Utvecklingen efter cirka 1970 kontrasterar alltså mot utvecklingen under perioden 1950–1970, då Sverige växte lika snabbt som, eller till och med något snabbare än OECD-området som helhet, när man exkluderar de länder som helt återuppbyggdes efter andra världskriget, nämligen Japan och Tyskland.

Som ett resultat har Sveriges relativa position bland OECD-länderna när det gäller BNP per capita fallit betydligt sedan omkring 1970. Då kom Sverige på fjärde plats bland 25 OECD-länder, med en BNP per capita (köpkraftskorrigerad) som låg 15 procent över genomsnittet i OECD (6 procent över om man utesluter Mexiko och Turkiet), se tabell 2.² 1990 hade Sverige fallit tillbaka till nionde plats, 6 procent över genomsnittet för OECD (5 procent *under* om man utesluter Mexiko och Turkiet). 1997, fyra år efter botten på en djup recension, hade Sverige hamnat på adertonde plats, 6 procent under genomsnittet för OECD (17 procent under om man utesluter Mexiko och Turkiet).

¹ Dessa siffror är 1,14 för Sverige, 1,98 för hela OECD och 1,84 för OECD:s europeiska länder (OECD National Accounts, Main aggregates, vol. 1, 1995; samt Labor Force Statistics 1995).

² Köpkraftskorrigerade beräkningar innebär att man tar hänsyn till inkomstens relativa köpkraft i varje land när man jämför BNP (per capita). Vi behöver alltså inte basera jämförelsen på den svenska valutakursen, som endast mycket bristfälligt speglar skillnader i prisnivån mellan Sverige och andra länder.

EKONOMISK TILLVÄXT

Tabell 2. *BNP per capita, procent av OECD genomsnittet, löpande köpkraftspariteter.*

1970		1990		1997	
Position	Index	Position	Index	Position	Index
1 Schweiz	154	1 Luxemburg	143	1 Luxemburg	160
2 USA	148	2 USA	137	2 USA	138
3 Luxemburg	131	3 Schweiz	133	3 Schweiz	123
4 Sverige	115 (106*)	4 Kanada	114	4 Norge	122
5 Kanada	108	5 Japan	110	5 Island	117
6 Danmark	106	6 Norge	109	6 Japan	112
6 Frankrike	106	7 Frankrike	108	7 Danmark	111
8 Australien	104	7 Island	108	8 Belgien	108
8 Nederländerna	104	9 Sverige	106(95*)	9 Kanada	106
10 Nya Zeeland	101	10 Österrike	104	10 Österrike	105
11 Storbritannien	98	11 Danmark	103	11 Tyskland	104
12 Belgien	95	12 Belgien	102	12 Holland	104
12 Tyskland	95	12 Italien	102	13 Frankrike	101
14 Österrike	91	14 Finland	101	14 Australien	100
15 Italien	89	15 Tyskland	100	15 Irland	98
15 Norge	89	15 Nederländerna	100	16 Italien	97
17 Finland	86	15 Australien	100	17 Finland	95
18 Japan	85	18 Storbritannien	99	18 Sverige	94(83*)
19 Island	83	19 Nya Zeeland	84	19 Storbritannien	93
20 Spanien	67	20 Spanien	74	20 Nya Zeeland	84
21 Irland	56	21 Irland	70	21 Spanien	74
22 Grekland	53	22 Portugal	59	22 Portugal	65
23 Portugal	47	23 Grekland	57	23 Grekland	63
24 Mexiko	37	24 Mexiko	32	24 Mexiko	39
25 Turkiet	28	25 Turkiet	29	25 Turkiet	31

Källor: OECD National Accounts, vol. 1 1996, OECD Main Economic Indicators 1997:12.

* Om Mexiko och Turkiet exkluderas.

Jag har koncentrerat mig på tillväxten från omkring 1970 (och inte från exempelvis 1950). Anledningen är självfallet att det är först vid ungefär denna tid som institutioner och politik i Sverige skilt sig kraftigt från andra OECD-länders. Som framgår av figur 2, där tillväxtbanan visas för BNP per capita från 1970, ser man att den svenska eftersläpningen framför allt märks i samband med två lågkonjunkturer, 1976–78 och 1991–93. Detta förklarar dock inte den relativt svaga långsiktiga tillväxten i Sverige. Andra länder har naturligtvis också upplevt markoekonomiska fluktuationer, om än i många fall vid andra tidpunkter än Sverige. Det betyder att jämförelser av den långsiktiga BNP-utvecklingen kompliceras. Tidsserier som slutar 1997, just efter en exceptionellt djup recession i Sverige, underskattar möjligen Sveriges relativa tillväxttrend efter 1970, medan statistik som slutar i den överhettade (och ohållbara) högkonjunkturen 1989–90 överskattar den.³

Den långsamma tillväxten i den aggregerade produktiviteten i Sverige efter omkring 1970 är i viss mån ett resultat av att den offentliga sektorn är stor och karakteriseras av långsam produktivitetstillväxt. Det finns uppskattningar, om än högst osäkra sådana, som tyder på att arbetskraftens produktivitetstillväxt

³ Dowrick (1996) hävdar att "det *i varje fall fram till 1990* inte finns något i den svenska tillväxten som tyder på någon betydande underprestation". Han syftar uppenbarligen på perioden 1950–90 och inte på den period efter 1970 som står i blickpunkten i denna skrift (liksom i den svenska debatten); Dowrick talar om "en fyrtioårsperiod" som slutar 1990. (Som tidigare påpekats var tillväxten relativt god i Sverige under perioden 1950–1970 om man, som man bör, exkluderar Japan och Tyskland som under denna period återuppbyggdes efter förstörelsen av produktionsapparaten efter andra världskriget.) Men framför allt noterar Dowrick inte att det extremt höga kapacitetsutnyttjandet av arbetskraften 1987–90 (med en arbetslöshet på 1,6 procent i genomsnitt enligt svensk statistik) var omöjligt att upprätthålla i längden. Sociologen Walter Korpi (1996) har i flera uppsatser intagit samma position, i motsats till den allmänt accepterade uppfattningen bland svenska nationalekonomer; för en kritisk granskning av Korpi, se Henrekson (1996).

i den offentliga sektorn i själva verket var *negativ* under perioden 1970–92 (ESO 1994:24, Murray 1996). Trots detta sätts produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn schematiskt till noll i nationalräkenskaperna. Det förefaller alltså som om de statistiska konventionerna för den offentliga sektorns produktion i nationalräkenskaperna har överskattat BNP-tillväxten under 70- och 80-talen, i stället för att underskatta den, vilket ofta hävdas. Den kraftiga överflyttningen av tjänsteproduktionen från hushåll till offentlig sektor (där sådan produktion statistiskt registreras i nationalräkenskaperna) tenderar också att överdriva BNP-tillväxten i Sverige jämfört med länder där motsvarande överflyttning varit mindre.

Att produktionen av hushållstjänster i stor utsträckning äger rum i den offentliga sektorn och inte i den privata överdriver också den uppmätta produktivitetstillväxten i näringslivssektorn i Sverige jämfört med länder, eftersom tillväxten är långsammare i tjänstesektorn än i industrin. Den registrerade produktivitetstillväxten (per timme) i företagssektorn under perioden 1970–90 var ändå 0,2 procentenheter långsammare per år än genomsnittet för OECD och 0,8 procentenheter långsammare än för europeiska OECD, med en något större skillnad på 70-talet än på 80-talet.⁴ Eftersläpningen i tillväxten jämfört med OECD är mer markant i industrisektorn än i näringslivet, 0,6 procentenheter om året 1971–90, återigen med en större skillnad på 70- än på 80-talet. (Se nedan för utvecklingen därefter.)

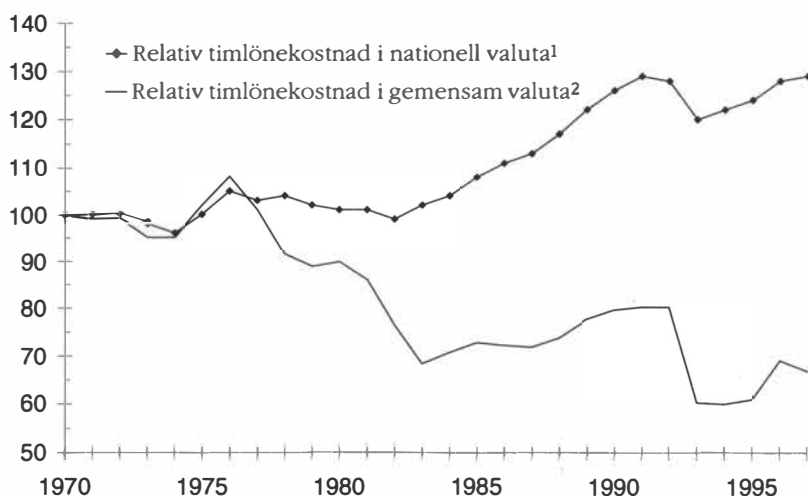
Beräkningar av tillväxten i den *totala faktorproduktiviteten* är mycket osäkrare. De undersökningar som gjorts pekar dock på att även den var jämförelsevis låg i näringslivet mellan 1973 och 1990, särskilt jämfört med Västeuropa (se appendix 1).

Att produktivitetstillväxten i Sverige släpat efter speglas också

⁴ Statistik över produktivitetstillväxten finns i appendix 1.

i statistiken över timlönkostnaderna i förhållande till andra utvecklade länder. Om man mäter dem i gemensam valuta tycks de ha fallit gradvis, dock inte monotont, från 1970 (eller kanske 1976), fram till mitten av 90-talet. Enligt figur 3a är nedgången ungefär 40 procent i förhållande till Sveriges handelspartner bland utvecklade länder. Den bild som ges i figur 3a stämmer alltså med informationen i figur 2 och tabell 2. Det är mer förvånande att de relativa arbetskraftskostnaderna per pro-

Figur 3a. *Relativ timlönkostnad i tillverkningsindustrin, Sverige 1970–1997, index 1997=100.*



¹ Index av vägt genomsnitt av nominell lön i varje lands egen valuta relativt Sverige.

² Alla länders löner omräknade i svenska kronor enligt löpande växelkurs.

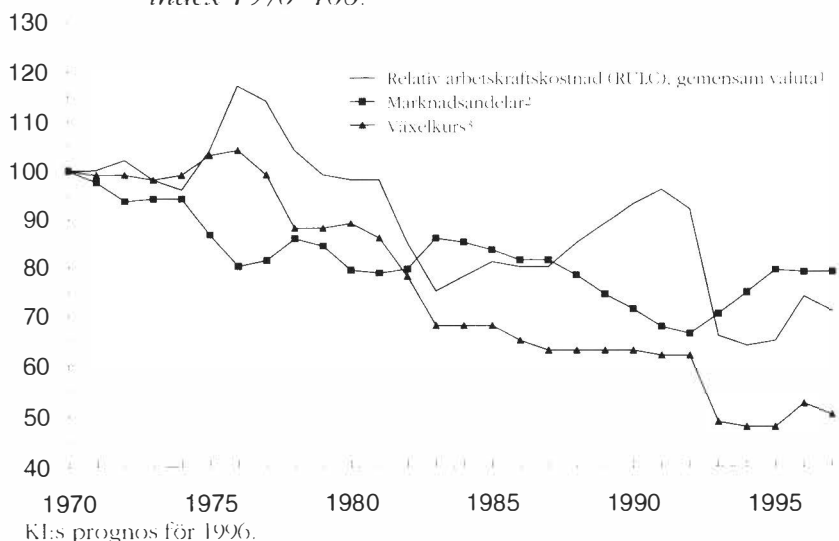
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Obs: Länderna vägs med omfattningen av exportkonkurrensen med Sverige från olika OECD-länder. Vikten för land j är $\sum_{k=1}^N w_k \cdot m_{jk}$, där w_k = Sveriges export till land k som andel av Sveriges sammanlagda export till N utvecklade länder. m_{jk} = land j 's andel av land k 's import från övriga N länder. Utöver den svenska exporten till ett visst land tas alltså hänsyn även till detta lands import från andra utvecklade länder.

ducerad enhet (RULC = "relative unit labor costs") också har sjunkit gradvis med ungefär 25 procent (se figur 3b). Med andra ord har (den effektiva) deprecieringen av kronan sedan 1970, med sammanlagt omkring 50 procent, varit större än som kan förklaras av den snabbare löneinflationen och den långsammare produktivitetstillväxten i Sverige än i andra utvecklade länder. Jag återkommer till detta.

Produktivitetstillväxten i Sverige återhämtade sig kraftigt både när det gäller näringslivet som helhet och industrin under och efter den allvarliga makroekonomiska krisen 1990–95 (se appendix 1). En anledning är att lagproduktiva företag helt enkelt slogs ut, en annan att antalet anställda kunde dras ned

Figur 3b. *RULC (relativa lönekostnader per producerad enhet), växelkurs och marknadsandelar, Sverige 1970–1997, index 1970=100.*



KIS prognos för 1996.

¹ Mätt i SEK.

² Andel av den svenska exportvolymen i andra OECD-länders import.

³ Se not i figur 3a.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

när frånvaron sjönk (exempelvis sjukfrånvaro och barnledighet). Båda mekanismerna bidrog till nedgången i sysselsättningen i den privata sektorn med inte mindre än 12 procent under den djupa konjunktursvackan 1990–93. En orsak till den fortsatt kraftiga produktivitetstillväxten under perioden 1993–97 är att realkapital och andra fasta kostnader kunde utnyttjas bättre i befintliga anläggningar i samband med konjunkturuppgången.

Direkta källor bakom produktivitetstillväxten

Den fallande produktivitetstillväxten i alla utvecklade länder sedan 70-talets första år är sannolikt i viss utsträckning en statistisk synvilla, eftersom de successiva förbättringarna i produktkvaliteten inte helt återspeglas i den officiella statistiken, särskilt inte i den allt viktigare tjänstesektorn. Detta förklarar dock inte varför Sverige släpat efter andra länder under denna period. Delvis ligger förklaringen i att andra länder har "hunnit ifatt" Sverige när det gäller teknologi och organisation – den s.k. upphinnarhypotesen ("catch-up hypothesis"). Att sådana mekanismer verkar är ett vanligt rön i statistiska studier som jämför tillväxten i olika länder.⁵ Detta anses allmänt vara en viktig förklaring till varför vissa länder, särskilt USA och Schweiz, har mist sina tätplatser när det gäller BNP per capita. Detta kan dock inte förklara varför Sverige *passerades* av fjorton andra OECD-länder mellan 1970 och 1997 och hamnade i en BNP per capita klart under genomsnittet för OECD – i syn-

⁵ En översikt över denna litteratur ges i Levine och Renelt 1992. Upphinnarhypotesen stämmer också med siffrorna i tabell 2 i denna skrift, eftersom spridningen mellan länderna i tabellen har fallit mellan 1970 och 1997. På basis av en en-variabelsregression av upphinningsfaktorn för OECD-länderna för perioden 1973–92 hävdar Dowrick (1996) att Sveriges tillväxt av BNP per capita släpat efter med 0,3 procentenheter per år mer än som kan förklaras med upphinningsfaktorn.

nerhet när utvecklingsländerna Mexiko och Turkiet räknas bort. Det är en sak att tappa en del av försprånget i ett lopp, en helt annan att bli omsprungen, som Sverige har blivit.

Demografiska faktorer, särskilt den snabba ökningen av antalet personer över pensionsåldern, har också bidragit till den fallande BNP-tillväxten per capita (dock inte nödvändigtvis per anställd). En annan förklaring är att ackumuleringen av fysiskt (materiellt) kapital har sjunkit, från den tidigare höga nivån. De totala investeringarnas andel av BNP föll från omkring 2,5 procentenheter över genomsnittet för OECD på 60-talet till cirka 2 procentenheter under genomsnittet på 80-talet (OECD National Accounts).⁶ Det totala sparandet har i stort sett utvecklats parallellt med de totala investeringarna.

Nästan hela nedgången i investeringarna har dock ägt rum utanför näringslivssektorn, det vill säga i bostadssektorn och den offentliga sektorn. Detta tyder på att uppbromsningen i produktivitetstillväxt i näringslivet huvudsakligen beror på andra faktorer än minskad kapitalbildning; statistisk analys med hjälp av s.k. tillväxtbokföring ("growth accounting") stöder denna hypotes.⁷ Det är också värt att notera att investeringar i byggnader utvecklats svagare än investeringar i maskiner i näringslivssektorn. Det tyder på att svenska företag var mer angelägna att "rationalisera", i bemärkelsen att ersätta arbetskraft med kapital, än att utvidga produktionskapaciteten.⁸ Detta åter-

⁶ Enligt Edward Leamer och Per Lundborg (1997) har Sverige som ett resultat av detta gått från en tätplats till en plats strax ovanför genomsnittet bland utvecklade OECD-länder, när det gäller tillgången på fysiskt kapital per capita. Appendix 2 innehåller statistik över investeringarnas och sparandets andelar av BNP.

⁷ Statistik över tillväxtberäkningar redovisas i appendix 3.

⁸ Enligt Ragnar Bentzels statistiska tillväxtkalkyler (appendix 3) steg andelen maskinkapital av totalt kapital i näringslivssektorn från 17 procent 1950 till 24 procent i slutet av 70-talet och till 27 procent i början av 90-talet.

speglas i att industriproduktionen i Sverige mellan 1970 och 1990 släpade efter med 27 procent jämfört med genomsnittet för OECD. Eftersläpningen hade dock krympt till 12 procent 1997 i samband med den snabba återhämtningen i industriproduktionen sedan kronan fallit i värde i november 1992.

Trots att de relativa arbetskraftskostnaderna per enhet (RULC) har minskat kraftigt har Sverige fått se sin marknadsandel i andra OECD-länder reduceras gradvis (figur 3b samt Jagrén och Jakobsson 1993). Det är inte självklart hur man skall tolka detta. En del av förklaringen är att de s.k. nya industriländerna har ökat sin export; detta förklarar emellertid inte mycket. En annan förklaring kan vara att arbetskraft och kapital har fastnat i sektorer med fallande terms of trade på världsmarknaderna, och att de svenska lönerna därför har tvingats anpassa sig nedåt i motsvarande grad.⁹ Denna tolkning stämmer med Bentzels tillväxtberäkningar, enligt vilka omallokeringar av resurser mellan sektorer bidrog med endast 0,3 procentenheter av den årliga produktionstillväxten 1970–93, jämfört med 0,9 enheter 1950–70.¹⁰ Ytterligare en förklaring kan vara att *kvaliteten* på svenska industriprodukter inte har förbättrats lika snabbt som på produkter från andra länder, och att detta har tvingat de svenska företagen att sänka sina relativa exportpriser och följaktligen också lönerna (i gemensam valuta) jämfört med andra län-

⁹ Terms of trade för Sverige föll sammanlagt med omkring 25 procent från 1960 till 1992 (World Bank, s. 478, 1976 och s. 63, 1994).

¹⁰ En annan indikator på att omallokeringar av resurser mellan sektorerna gick långsamt på 70- och 80-talen är att den svenska exporten (uttryckt i förädlingsvärde) på 90-talet fortfarande var koncentrerad till ungefär samma sektorer som flera årtionden tidigare: skogsprodukter (50 procent av *nettoexporten*) och järn och stål (8 procent) (NUTEK 1994).

der; detta har i så fall accentuerat terms of trade-försämringen.¹¹

En iakttagelse som tycks strida mot hypotesen om en nedgång i den relativa produktkvaliteten är att utgifterna för forskning och utveckling (FoU), och även antalet patent, är relativt höga i Sverige. Det tycks alltså föreligga en paradox här: svensk produktion är inte särskilt högteknologisk trots stora satsningar på FoU. En tänkbar förklaring av denna paradox är att FoU-avdelningarna betjänar inte bara svenska anläggningar utan även utländska som ägs av svenska multinationella företag. Medan endast 40 procent av de svenska multinationella företagens produktion sker i Sverige är motsvarande siffra för FoU 83 procent (Konjunkturrådets Rapport 1998).

Det är också värt att notera att svenska multinationella företag, såsom organisationer, inte har förlorat marknadsandelar. Tvärtom har de ökat dessa tack vare en snabb produktionstillväxt utomlands (Andersson, Fredriksson och Svensson 1996). Det pekar på att Sveriges produktionsproblem inte ligger i *företagen* i sig, utan snarare i anläggningarna i Sverige eller i den ekonomiska miljön i Sverige.

Investeringar i humankapital var också relativt stora i Sverige på 60- och 70-talen. Internationella undersökningar visar också att kunskapsnivån bland befolkningen som helhet ligger relativt högt (Sohlman 1996, s. 65–79). Men på 80-talet började Sverige släpa efter andra utvecklade länder när det gäller högre

¹¹ Liksom USA var Sverige antagligen ledande när det gäller produktkvalitet under de första årtiondena efter andra världskriget. Sannolikt har detta försprång reducerats av att andra länder har hunnit ifatt svensk teknologi. Denna tolkning stämmer med siffror som visar att produktionen i Sverige, åtminstone fram till slutet av 80-talet, i tämligen liten utsträckning har omallokerats till högteknologiska produkter, så som dessa vanligen definieras. Det finns dock svåra metodologiska problem med sådana mätningar (Ohlsson och Vinell 1987, Hansson och Lundberg 1995). Förskjutningen till högteknologisektorerna tycks dock ha tagit fart på 90-talet.

utbildning.¹² Antalet studerande i både kortvarig högskoleutbildning (mindre än tre år) och vuxenutbildning ligger visserligen kvar på hög nivå, men antalet studerande med "normallång" (minst tre år) högskoleutbildning sjönk på 80-talet, både absolut och i förhållande till andra länder. Mellan 14 och 16 procent av de som var födda i slutet av 40-talet och början av 50-talet har genomgått "full" högskoleutbildning (minst tre år), men motsvarande siffra är bara 8–10 procent för personer födda vid mitten av 60-talet (NUTEK 1994, s. 148–52). I synnerhet är antalet personer med teknisk och naturvetenskaplig högskoleutbildning relativt litet i Sverige i dessa åldersgrupper (OECD 1995).¹³ Det är troligt att denna typ av humankapital är strategisk för ekonomisk tillväxt. Det förefaller dock som om antalet examinerade akademiker kommer att stiga mot slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.

Det är svårare att avgöra hur *effektiv* den svenska utbildningen är och vilken *kvalitet* den har. De offentliga utgifterna per elev i skolan (under högskolenivå) är ganska generösa, vilket i sig kan vara frestande att tolka som ett tecken på hög kvalitet. Men både antalet skoldagar per år och antalet timmar som eleverna ägnar åt läxor har varit låga i Sverige under lång tid. Vid mitten av 80-talet tog läxorna endast 2,3 timmar i veckan, av vilka bara 0,6 timmar gick till matematik (OECD 1995, Fägerlind 1991 och 1993). Detta är viktigt eftersom antalet timmar som eleverna ägnar åt skolarbetet är en grundläggande komponent i investeringar i humankapital (Pashcal m.fl. 1984). Trots att skolan i Sverige drar relativt stora resurser är svenska elevers studieresultat ungefär genom-

¹² Leamer och Lundborg (1997) hävdar att Sverige till följd härav har fallit ned på en nivå strax över genomsnittet för utvecklade länder även när det gäller humankapital (per capita).

¹³ Sohlman (1996), Hansson och Lundberg (1995); Leamer och Lundborg (1997); och OECD (1993).

snittliga jämfört med andra utvecklade länder (Fägerlind 1993).¹⁴ Det finns motstridande uppgifter om vart kvaliteten är på väg i dag. Medan skolan i Sverige drar relativt stora resurser gäller motsatsen universitetsnivån. De offentliga utgifterna per student är påfallande låga på högskolenivån.¹⁵ Antalet filosofie doktorer och motsvarande är också relativt lågt både i Sverige som helhet och i den privata sektorn.

Incitament till investeringar i fysiskt kapital

Den svaga utvecklingen av investeringar i fysiskt kapital och humankapital under 80-talet och i början av 90-talet går inte att förklara med mindre man ser på avkastningen på sådana investeringar. Figur 4 ger ett grovt mått på den reala avkastningen före skatt på fysiskt kapital (byggnader, maskiner och lager) i tillverkningsindustrin.¹⁶ Avkastningen tycks ha sjunkit betydligt från en toppnotering i början av 50-talet, dock med stora kortsiktiga svängningar i samband med förändringar i terms of trade, lönestegringstakt och växelkursförändringar. Uppgången efter kronans fall i slutet av 1992 är särskilt markant. Olika undersökningar tyder också på att avkastningen under senare årtionden har varit lägre i Sverige än i flertalet andra OECD-länder (NUTEK 1994). Beräkningar av avkastningen på realkapital med hjälp av Tobins q ger

¹⁴ En förklaring till de höga utgifterna per barn är att stora belopp går till annan verksamhet än undervisning och till hemspråkundervisning.

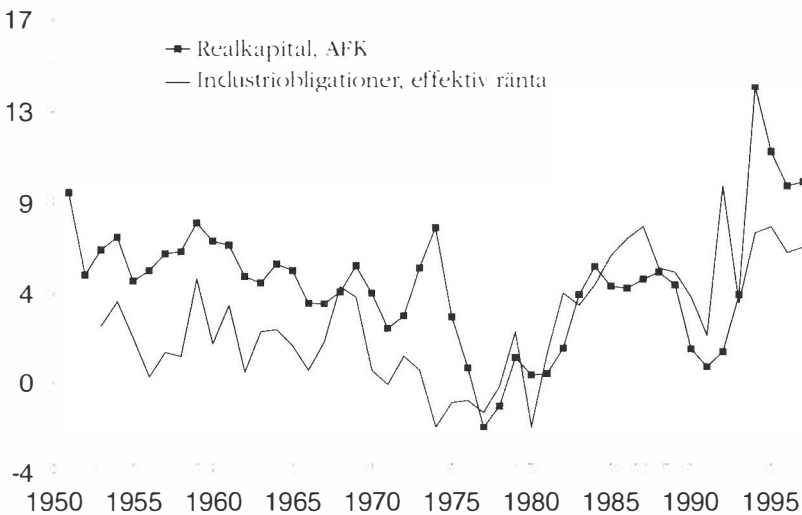
¹⁵ Enligt Forslund (1995b, s. 20) var utgifterna per studerande på högskolenivå USD 7 120 i Sverige 1992, jämfört med USD 10 030 för OECD som helhet. Dessa utgifters andel av BNP var 1,0 procent i Sverige jämfört med 1,7 i OECD.

¹⁶ Siffrorna har beräknats av Jan Södersten. Bergström och Södersten (1979) beskriver beräkningsmetoderna. De effektiva skattesatserna skiljer sig starkt mellan olika typer av investeringar, sektorer och företag. Det betyder att kalkyler av avkastningen efter skatt varierar mellan företag ännu mer än avkastningen före skatt.

liknande resultat, även om sådana beräkningar också är osäkra.¹⁷ Totalsiffror för tillverkningsindustrin som helhet döljer en stor spridning mellan sektorer och företag.

Att avkastningen på fysiskt kapital gick ned kraftigt på 50- och 60-talen var ingen tillfällighet utan åtminstone delvis en följd av avsiktliga åtgärder. Både regering och fackföreningar ville pressa samman vinsterna mellan stigande lönekostnader och en fast valutakurs, i enlighet med den så kallade

Figur 4. "Avkastningsgap" i svensk industri 1951–1997, procent.



Källa: Beräkningar av Jan Södersten. Preliminära siffror 1996 och 1997.

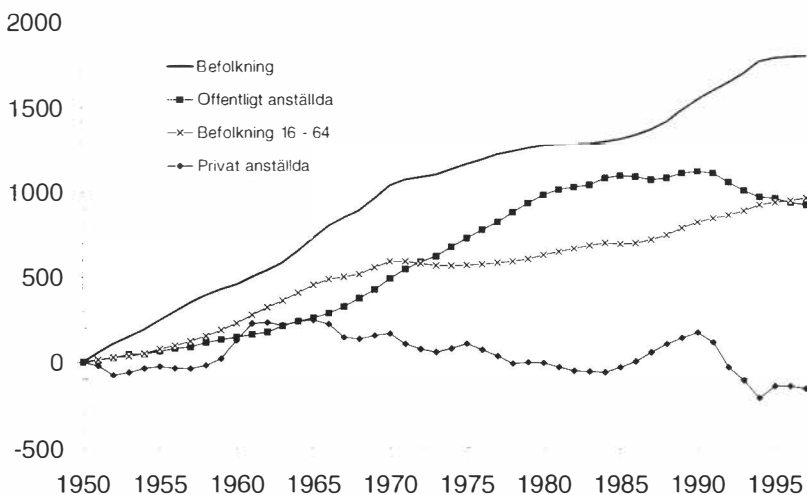
AFK (Avkastning före skatt på fysiskt kapital i industrin) = (Bruttoöverskott – ekonomisk depreciering)/(Värde på maskiner, byggnader och lager).

¹⁷ Tobins q mäter avkastningen på reala tillgångar med hjälp av kvoten mellan tillgångarnas marknadsvärde och deras reproduktionskostnader. Ett antal undersökningar tyder på att Tobins q har legat under *ett* nästan hela tiden, och att den har varit lägre än i andra länder, utom strax efter de stora svenska devalveringarna i Sverige i början av 80-talet och antagligen också i början av 90-talet (Örtengren m.fl. 1988, s. 95–6).

Rhen–Meidner-modellen (uppkallad efter de båda ledande fackföreningsekonomerna Gösta Rhen och Rudolf Meidner). Dessutom siktade den solidariska lönepolitiken till att pressa vinsterna särskilt starkt för företag med relativt lågt löneläge. De negativa verkningarna på sysselsättning och investeringar antogs kunna kompenseras genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder avsedda att stimulera rörligheten på arbetsmarknaden och genom selektiva investeringssubventioner. Det gjordes också gällande att nettoresultatet skulle bli en snabbare takt i omallokeringen av resurser och en snabbare produktivitetsökning.

Fackföreningarnas positiva inställning till omallokeringar av resurserna och produktivitetstillväxt byggde alltså på en speciell uppfattning om hur detta bör gå till: låga vinster, små löne-

Figur 5. *Befolkning och sysselsättning 1950–1997, kumulativ förändring i tusental.*



Källa: SCB och beräkningar av T. Lindh och G. Gunnarsson, Uppsala universitet.

skillnader och selektiva statliga ingripanden på kapital- och arbetsmarknaderna. Att statens ekonomiska politik följde detta program är ett viktigt exempel på de fackliga organisationernas inflytande på regeringspolitiken i Sverige. Denna *kombination* av solidarisk lönepolitik från fackföreningarnas sida och statliga ingripanden på arbets- och kapitalmarknaderna har varit ett typiskt inslag i "den svenska modellen" sedan 60-talet, med sikte på att samtidigt uppnå både ekonomisk jämlikhet och snabb ekonomisk tillväxt.

Strukturomvandlingens inriktning under 70- och 80-talen stämde i stort sett överens med Rehn–Meidner-modellens förutsägelser. Resurserna rörde sig i stor utsträckningen från låg- till högproduktiva företag i den privata sektorn (Edin och Topel 1997), men den största sysselsättningsökningen fram till 1990 ägde rum i den offentliga sektorn (se figur 5), medan sysselsättningen i den privata sektorn som helhet minskade. Dessutom visade det sig att den höglönestrategi som facket syftade till inte kunde förhindra en successiv sänkning av lönerna jämfört med andra länder (se figur 3a). Man bör också ha klart för sig att välfärdskonsekvenserna är annorlunda när arbetskraften "pressas ut" ur lågproduktiva sektorer än om den lockas att lämna sådana sektorer via högre löner i andra sektorer. Den förra metoden att omallokera arbetskraften ("push method") ger inte de anställda en möjlighet att välja mellan inkomster och social miljö (arbetsplats, vänkrets etc.) på samma sätt som den senare metoden ("pull method").

Det visade sig möjligt att under lång tid upprätthålla en ganska hög total investeringsnivå i den privata sektorn, trots fallande avkastning på realkapital. Nivån upprätthölls i industrin till mitten av 70-talet och i näringslivet som helhet till mitten eller slutet av 80-talet (se appendix 2). En förklaring är att realräntorna hölls nere av kapitalmarknadsregleringar och en

snabb inflation som inte helt återspeglades i de nominella räntorna. En grov bild av realräntornas utveckling ges i figur 4, som anger räntorna på industriobligationer justerade för förändringar i konsumentprisindex¹⁸. (Observera dock att riksbankens ransonering av obligationsemissioner före mitten av 80-talet tvingade många företag att betala högre ränta än den som gällde företagsobligationer.) En annan förklaring till att realinvesteringarna hölls uppe så länge är de selektiva investeringssubventionerna till branscher och företag med speciella lönsamhetsproblem (till exempel stål och varv), vilket förse-nade, men inte stoppade, neddragningen i dessa branscher. En tredje förklaring är skattefördelar för företag som gör stora investeringar, vilket främst åstadkoms genom snabba avskrivningar i samband med beskattning av vinster.¹⁹ Valutaregleringarna begränsade också svenska företags och kapitalförvaltares möjligheter att flytta över sina investeringar utomlands.

Regleringarna på kredit- och kapitalmarknaderna kunde emellertid inte förhindra att inhemska kapitalflöden i ökad utstäckning skedde utanför starkt reglerade kapitalmarknadsinstitutioner såsom banker och försäkringsbolag. Denna utveckling accentuerades av att marknaden för statspapper expanderade i samband med ökande statliga budgetunderskott. Därmed uppkom nämligen en allt större finansmarknad. Småningom avvecklades också kapitalmarknadsregleringarna i mitten

¹⁸ Bilden av förhållandet mellan räntor och avkastningen på realkapital är ungefär densamma om man i stället gör en "nominalistisk" kalkyl med hjälp av officiell statistik från SCB. Sådana siffror är dock svåra att tolka på grund av att olika årgångar av kapitalvaror i detta fall värderas till historiska kostnader snarare än återanskaffningskostnader.

¹⁹ För företag med stora investeringar fungerade vinstskatten på 70- och 80-talen ofta som en investeringssubvention (Agell, Englund och Södersten 1995, s. 118).

av 80-talet. Regleringen av internationella kapitalrörelser, dvs. valutaregleringen, blev också allt mindre effektiv i samband med ökat utrikeshandel och en internationalisering av företaget. I slutet av 80-talet utvecklades dessutom valutaregleringen. Denna utveckling gjorde det allt svårare att hålla räntenivåerna under de utländska, och därmed förhindra en nedgång i de inhemska reala investeringarna i samband med sammanpressningen av vinstmarginalerna. Figur 4 tyder på att riskpremien på investeringar i reala tillgångar nästan helt försvann efter 70-talets sista år; jag bortser då från komplikationerna för sådana beräkningar i samband med beskattningen.

Lönsamheten i den konkurrensutsatta sektorn tycks också ha blivit mer nedpressad än myndigheterna själva avsett. Ett tecken på detta är återkommande varningar från regeringen om att snabbt stigande löner i Sverige hotade den fulla sysselsättningen. Andra tecken var återkommande devalveringar och övergången till en flytande krona efter november 1992 – alltsammans ämnat att återställa lönsamhet, produktion, investeringar och sysselsättning i den konkurrensutsatta sektorn. Figur 3b visar hur den effektiva valutakursen ändrades.

En del effekter av dessa åtgärder på allokeringen av investeringarna var uppenbart avsiktliga, till exempel att gynna bostadsbyggande och investeringar i ett antal stora exportföretag. Kombinationen snabb inflation och stora asymmetrier i beskattningen av olika slags tillgångar hade däremot icke-avsedda effekter. Så har exempelvis kapitalkostnaderna varierat kraftigt och godtyckligt mellan olika typer av investeringar och finansieringskällor, och därför också mellan branscher och företag (McLure, Jr. och Norrman 1997; Agell, Englund och Södersten 1995). Ett ofrånkomligt resultat är minskad ekonomisk effektivitet och lägre ekonomisk tillväxt åtminstone under en övergångsperiod.

En speciell ambition i den ekonomiska politiken visavi de privata företagen har varit att slå en kil mellan företagsvinsterna och ägarnas avkastning. Tanken har uppenbarligen varit att förhindra ägarna från att bli rika när företagen har goda vinster. (Resonemanget är snarlikt ett av argumenten bakom fackföreningarnas förslag till löntagarfonder.) Ett uttryck för denna politik är att vinstskatten är låg men ägarnas inkomst- och förmögenhetsskatt hög. Ett sådant skattesystem skadar kanske inte stora företag särskilt mycket om de har tillträde till internationella kapitalmarknader, även om man kan räkna med en konserverande effekt på resursallokeringen. Följderna är besvärligare för små företag. Där är det omöjligt att beskatta ägarna hårt utan att också skada deras företag. På 80-talet låg den *nominella* marginals-katten av ägarna av små företag (vinstskatt plus skatt på utdelningar och reavinster) ofta mellan 65 och 70 procent, när det inte var möjligt att utnyttja specifika skattefördelar i samband med investeringar (beräkningar av Du Rietz för denna bok). Ägarnas *reala* vinster efter skatt blev i själva verket ofta negativa. Till detta bör i många fall läggas förmögenhets- och arvsskatter.

Ett *långt hushållssparande* har varit ett annat utmärkande drag för svensk ekonomi sedan 60-talet. Hushållens nettosparande (enligt nationalräkenskaperna) föll gradvis från 6–7 procent av den disponibla inkomsten på 50-talet till en bottennotering på *minus* 5 procent 1988 och 1989 (före en brant men tillfällig uppgång i början av 90-talet). Fortfarande råder ingen allmän enighet bland ekonomer om i vilken mån denna negativa trend berodde på att befolkningen åldrades, att hushållens inkomsttillväxt saktade av, att realräntorna efter skatt var låga (ofta negativa) och/eller att allt generösare offentliga välfärdsanordningar försvagade motiven för privat sparande.

Hushållens låga sparande och kreditutbud kompenserades länge av stort offentligt sparande och kreditgivning. Nettospa-

randet i den offentliga sektorn på 60- och 70-talen utgjorde ofta ungefär hälften av det totala nettosparandet samhällsekonomin och kreditgivningen från den offentliga sektorn omkring hälften av den totala kreditgivningen på den organiserade kreditmarknaden. Detta är emellertid ingen stabil grund för en dynamisk privat företagsamhet, som fordrar inhemsk privat förmögenhetsbildning även inom hushållen. Det är särskilt viktigt för små och medelstora företag, inklusive nystartade företag. Skattesystemet har också missgynnat hushållens direkta aktieäggande, som har sjunkit dramatiskt.²⁰ Det är också troligt att små och medelstora företag, i motsats till stora, har svårt att förhandla med statliga myndigheter om selektiva subventioner.²¹

Dessa egenskaper hos institutioner och politik – hög beskattning av företagens ägare, selektiva subventioner till stora företag, kapitalmarknadsregleringar, lågt hushållssparande och diskriminering av hushållens aktieäggande – är en stor del av förklaringen till att små och medelstora företag växt långsamt i både antal och storlek. Mellan 1920 och 1946 utgjorde de nystartade företagen cirka 4 procent av det totala antalet företag, men siffran föll till mindre än 2 procent på 60- och 70-talen och till omkring 1 procent på 80-talet (Braunerhjelm 1993); en viss ökning har kanske inträffat vid 90-talets mitt.

²⁰ När det gäller aktieinnehav har skattesystemet gynnat olika slags institutioner, till exempel försäkringsbolag, forskningsstiftelser och välgörenhetsstiftelser. Den andel av det totala aktieinnehavet som ägs *direkt* av hushållen föll från 85 procent 1950 till 15 procent i slutet av 80-talet och början av 90-talet. Om aktiefonder ägda av hushållen hänförs till hushållssektorn är siffran (vid 90-talets mitt) 25 procent (uppgift från Aktiespararna).

²¹ De totala subventionerna av produktion uppgick till omkring SEK 50 miljarder om året på 80-talet. Endast omkring 311 miljoner kan betecknas som *direkt* stöd till småföretag, även om vissa generella subventioner, särskilt till jordbruk och bostadsbyggande, också gynnar små och medelstora företag i dessa sektorer (Barkman och Fölster 1995, s. 118).

Incitament till investering i humankapital

Även avkastningen på humankapitalet föll på 70-talet. När det gäller högre studier tycks avkastningen (efter skatt) ha gått ned från omkring 12 procent på 60-talet till 1–3 procent i början av 80-talet, enligt "statiska" beräkningar (Edin, Fredriksson och Holmlund, 1993).²² Detta är antagligen en viktig förklaring till att allt färre studerande skrevs in vid högre undervisningsanstalter på 80-talet och ännu färre avslutade studier för akademisk examen.²³

Den drastiska nedpressningen av löneskillnaderna efter skatt mellan olika yrkeskategorier på 70-talet minskade också de ekonomiska incitamenten för yrkesutbildning utanför akademikergruppen, vilket bör ha haft negativa effekter på produktivitetstillväxten. Dessutom blev ackordssystemet, som var mycket utbrett i Sverige på 50- och 60-talen, mindre vanligt på 70-talet.²⁴ Det finns dock inga empiriska studier som visar om dessa förändringar i incitamentsstrukturen bidrar till att förklara den sjunkande produktivitetstillväxten.

Avkastningen efter skatt på högre utbildning steg återigen i mitten av 80-talet och början av 90-talet till cirka 5 procent (enligt samma "statiska" beräkningar som ovan), delvis till följd av ökad lönespridning och mindre progressiv skatt på arbetsin-

²² Den beräknade avkastningen är givetvis högre om man antar att reallönerna kommer att stiga i framtiden, vilket inte återspeglas i "statiska" beräkningar. Siffrorna stiger ytterligare om subventionerade lån och stipendier räknas in (Edin, Fredriksson och Holmlund, 1993). Sådana subventioner fungerar dock mer som stöd för studier i allmänhet än för investeringar i humankapital med ekonomisk avkastning på marknaden.

²³ Empiriska studier visar att inskrivningen, med en viss tidseftersläpning, har samvarierat med avkastningen av högre utbildning (Edin och Holmlund 1995).

²⁴ Vid 60-talets början användes ackord ungefär 65 procent av tiden i tillverkningsindustrin men endast 45 procent 20 år senare, liksom i dag (beräkningar av Stefan Olby för författaren, statistik från SAF).

komster.²⁵ Denna höjning av avkastningen bidrar troligen till att förklara den snabba tillströmningen av studenter till universiteten, under 90-talets första hälft. En annan förklaring är stigande arbetslöshet för dem som just gått ut gymnasiet. Universitetens och högskolornas kapacitet har också byggts ut, särskilt utanför de traditionella universiteten. Medan endast omkring 10 procent av 20-åringarna studerade vid universitet eller högskolor 1990, var siffran uppe i över 20 procent 1995. Om denna höga tillströmning fortsätter, och om de studerande också avlägger akademiska examina, kommer de tidigare nämnda, internationellt ganska låga siffrorna för högskoleutbildad arbetskraft i Sverige att öka påtagligt inom något decennium.

Sammanfattande kommentar

Det råder inget tvivel om att tillväxten av både produktivitet och BNP per capita har varit långsam i Sverige från omkring 1970, jämfört inte endast med föregående årtionden utan också med genomsnittet för OECD. Utöver faktorer som en åldrande befolkning och den s.k. upphinnarfaktorn är det naturligt att hänvisa till uppbromsningen i ackumuleringen av fysiskt kapital och humankapital på 70-talet och ännu mer på 80-talet. Låg och fallande avkastning på båda dessa slag av kapital är en potentiellt viktig bakgrundsfaktor. Denna låga avkastning var i betydande mån ett avsett resultat av den politik som regering och fackföreningsrörelse valde under denna period. Internationaliseringen av faktormarknaderna under det senaste decenniet har dock gjort det allt svårare att driva en sådan politik. Det låga hushållssparandet på 70- och 80-talen är en annan faktor bakom den långsamma ackumuleringen av fysiskt kapital i små

²⁵ Kvoten mellan lönerna i den 9:de och 1:a decilen föll från 1,58 1970 till 1,33 1980 men hade ökat till 1,43 1995 (Edin och Topel 1997).

och medelstora företag, där man kan vänta sig ett starkt samband mellan hushållssparande och investeringar.

Politiskt skapade snedvridningar i *allokeringen* av arbetskraft, fysiskt kapital och humankapital har också ofrånkomligen reducerat produktivitetstillväxten. Skattesystemet, som karakteriseras av höga marginalskatter (dock inte för outdelade företagsvinster) och stora asymmetrier i beskattningen av olika slags inkomster och tillgångar, är kanske det mest uppenbara exemplet. Kombinationen av fallande terms of trade och minskade internationella marknadsandelar på 70- och 80-talen tyder också på att svensk ekonomi har haft svårigheter att omallokera resurserna till expanderande segment på världsmarknaderna (med fördelaktiga pristrender) och kanske också att öka produktkvaliteten i samma takt som andra länder, eller bådadera.

Det är för tidigt att säga om den snabbare produktivitetstillväxten på 90-talet – under och omedelbart efter den djupaste recessionen efter andra världskriget – förebådar en ny, mera positiv långsiktig trend. Frågan aktualiseras av att det ekonomiska systemet, och riktlinjerna för den ekonomiska politiken, återigen började förändras under senare delen av 80-talet och, framför allt, under 90-talet. Som vi skall se, kan man tala om en viss avveckling av den "svenska modellen" under denna period.

4

Ekonomisk effektivitet

Låt oss övergå från ekonomisk tillväxt till ekonomisk effektivitet vid en viss tidpunkt. Tillväxttakten kan återges i ett diagram som BNP-kurvans *lutning* över tiden; den ekonomiska effektiviteten återspeglas i kurvans *nivå* vid en viss tidpunkt. Som betonas i modern teori om "endogen tillväxt" kan emellertid flera faktorer, till exempel investering i humankapital, som påverkar den ekonomiska effektiviteten också inverka på tillväxttakten, och omvänt. Jag kommer att betona två faktorer som är viktiga för den ekonomiska effektiviteten, nämligen marknadsstrukturen (inklusive konkurrensgraden) och konsekvenserna av olika välfärdssystem för företagens arbetsvillkor.

Marknadsstrukturen

Under en stor del av efterkrigsperioden har den ekonomiska effektiviteten varit relativt hög i Sverige, jämfört med flertalet andra utvecklade länder. Brister i företagens marknadsstruktur anses dock ofta begränsa den ekonomiska effektiviteten i Sverige. Ett viktigt exempel är svagt konkurrenstryck, särskilt i den skyddade dvs. icke konkurrensutsatta sektorn (som utgör cirka tre fjärdedelar av ekonomin). Man kan hänvisa både till den dominerande roll som några få stora företag spelar och till att stora sektorer av ekonomin har kartelliserats. Ingripanden mot karteller och monopol har varit mycket få i Sverige. I branscher med svag konkurrens finns det tecken på att den ekonomiska effektiviteten är låg i Sverige jämfört med vissa andra utvecklade länder.¹ Sedan Sverige har gått med i EU 1995 kommer vi dock att tvingas följa strängare antikartellbestämmelser.

I flera reglerade sektorer har också ett nära samarbete vuxit fram mellan politiker, ämbetsmän och reglerade företag, vilket medför uppenbara risker för att staten hamnar i de reglerade företagens garn ("regulative capture"). Det är i sådana sektorer som så kallade järntrianglar av tätt sammanknutna maktgrupper uppkommer, bestående av företrädare för både den privata och den offentliga sektorn. Ett vanligt resultat är stora hinder för nyetablering. Ofta observerade exempel är jordbruk, livsmedelsindustri, detaljhandel, bostadssektorn, byggnadsbranschen, energisektorn, finanssektorn och försäkringssektorn. Här har vi ännu ett utslag av korporativistiska element i Sverige, och eventuellt också ännu en förklaring till de stora företagens dominans.

En grundidé i svensk ekonomisk politik på 70- och 80-talen var att ersätta spontana marknadsmekanismer och konkurrens med politiska och administrativa åtgärder. Viktiga exempel är selektiva skatter och subventioner, och i vissa sektorer direkta prisregleringar (särskilt i jordbruket, bostadssektorn och fram till 80-talets mitt kapitalmarknaden). En minskad roll för spontana ekonomiska incitament och marknader skulle alltså kompenseras med selektiva statliga finansiella stödåtgärder och interventioner. Erfarenheterna av denna politik bekräftar den välkända iakttagelsen att nya politiska åtgärder ofta vidtas helt enkelt för att motverka oönskade, och ofta oförutsedda, bieffekter av tidigare åtgärder: "interventioner föder interventioner".

Ett exempel är försöken att hålla räntorna nere, som föranledde staten att reglera finansinstitutionernas portföljer, och speciellt att tvinga dem att ge lån till bostadsbyggande och stora exportföretag, liksom till staten själv. Den allmänna vinstned-

¹ Lindbeck m.fl. (1994); McKinsey (1995); Henrekson (1996a), Fölster och Sam Peltzman (1997).

pressningen för produktionsföretagen förmådde politikerna att införa selektiva företagssubventioner, "aktiva" arbetsmarknadsåtgärder och en ökning av den permanenta sysselsättningen i den offentliga sektorn. Protektionismens konserverande effekter på produktionsstrukturen i jordbruket motverkades av "administrativ" konsolidering och rationalisering av lantbruken i de statliga jordbruksnämndernas regi. Eftersom jordbruksprotektionen tog formen av tullar på förädlade produkter och inte inriktades på lantbrukens produktion, tvingades man att införa regleringar av den inhemska livsmedelsindustrin, som kartelliserades i stor omfattning med statens och producentkooperationens hjälp. Konkurrensen har också begränsats i detaljhandeln via kommunernas planeringsmonopol för mark, som har utnyttjats till att skydda både redan existerande butiker och kommunala köpcentra mot nya konkurrenter. Hyreskontrollen framtvingade en subventionering eller socialisering av bostadsbyggandet för att detta inte skulle falla drastiskt. Ett av resultaten var att incitamenten att hålla byggnadskostnaderna nere i stor utsträckning avlägsnades. De kommunala ("allmännyttiga") bostadsföretagens monopolliknande ställning på lokala bostadsmarknader har också resulterat i ineffektivitet. I stället för att sänka hyrorna har man under senare år rivit hus – en parallell till den brasilianska statens bränning av kaffebönor för att hålla uppe kaffepriset för ett antal decennier sedan. (Problemen på arbetsmarknaden kommer att diskuteras i följande avsnitt och i kapitel 5.)

Välfärdsstatens roll för effektiviteten

Det är väl känt att välfärdsstaten både höjer och sänker effektiviteten i samhällsekonomin. Det tydligaste exemplet på det förstnämnda är antagligen att obligatoriska socialförsäkringar kompenserar för välbekanta svagheter med privata kapital- och försäkringsmarknader. Ett annat exempel är att subventioner av

investeringar i humankapital (mödravård, barnomsorg, skola, sjukvård och så vidare) motverkar tendenser till underinvestering, som annars uppstår på detta område. Teorin om endogen tillväxt postulerar också att inte bara den ekonomiska effektiviteten utan även den långsiktiga produktivitetstillväxten påverkas gynnsamt av investeringar i humankapital.

Det antas också ofta att en jämnare inkomstfördelning minskar de sociala konflikterna, och att ett tätt knutet säkerhetsnät gör medborgarna gynnsamt inställda till fortlöpande förändringar i ekonomin, inklusive omfördelningar av resurser mellan sektorer. Båda antas ofta höja den ekonomiska effektiviteten, och antagligen också produktivitetstillväxten på lång sikt. Dessa hypoteser låter rimliga, och det tycks också finnas visst empiriskt stöd för dem. Men de måste kvalificeras, något som bland annat illustreras av de svenska erfarenheterna. När det gäller sociala konflikter måste följderna av en mer sammanpressad fördelning av inkomster och förmögenhet bero på *hur* denna sammanpressning skett. Det är sannolikt gynnsammare för den ekonomiska effektiviteten och tillväxten om sammanpressningen är följden av en jämnare fördelning av initiala innehav av humankapital och fysiskt kapital, än om den har kommit till stånd genom permanent höga marginalsatser eller prisregleringar, för att inte tala om förstatligandet av tillgångar.

Man kan också förmoda att sambandet mellan jämnhet i inkomstfördelningen och förekomsten av sociala konflikter inte är monotont, i varje fall inte när utjämningen kommit till stånd via skatter och bidrag. En anledning är att sådana åtgärder ofrånkomligen leder till att inkomstfördelningen *politiseras*. Många kan då få uppfattningen att inkomstfördelningen är "godtyckligt" bestämd i den politiska processen, snarare än att den fyller viktiga funktioner när det gäller allokeringen av resurser och ekonomisk effektivitet. Det är därför fullt möjligt

att fördelningskonflikter kan accentueras om inkomstutjämningsdrivs utöver en viss punkt. Det är exempelvis inte uppenbart att fördelningskonflikterna har minskat i Sverige i samband med, eller efter, den radikala inkomstutjämningsdriften i slutet av 60-talet och början av 70-talet, via solidarisk lönepolitik, skatter och transfereringar. Ett annat exempel är att toleransen för omfördelningar av resurser mellan produktionssektorer inte har varit tillräcklig för att förhindra politiska protester mot stora geografiska omflyttningar av arbetskraften. I slutet av 70-talet tvingades politikerna av sådana protester att öka olika slag av regionala subventioner för att minska utflödet av arbetskraft från stagnerande regioner och därmed att dämpa takten i den geografiska omfördelningen av resurser.

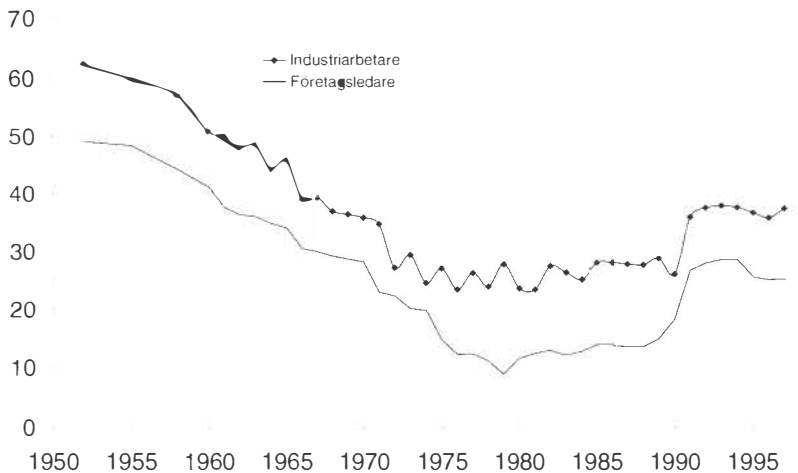
Det är inte svårt att räkna upp negativa effekter av välfärdspolitiken på effektivitet och tillväxt. Svårigheten ligger i att mäta deras betydelse. Det beror både på analytiska komplikationer och på brister i den tillgängliga statistiken. När det gäller negativa verkningar på effektiviteten är de "huvudmisstänkta" faktorerna naturligtvis de breda skatte- och förmånskilar som är oundvikliga i länder med ambitiösa välfärdsstater. På 80-talet var flertalet inkomsttagare i Sverige utsatta för marginalskattekilarna på 70–80 procent (inklusive alla slags skatte- och förmånskilar).² Hur dessa skattekilarna har utvecklats över tiden framgår av figur 6, som visar marginalinkomsten efter skatt (1 minus marginalskattekilarna) för två grupper av inkomsttagare.

Empiriska studier av skattekilarnas samhällsekonomiska kostnader har i regel uttryckts i termer av "marginalkostnaderna för offentliga intäkter" ("marginal costs of public funds"). Dessa kostnader beror dels på marginalskattekilarnas storlek, dels på

² En del av arbetsgivaravgiften är inte skatt i egentlig mening, eftersom individuella förmåner i viss mån är knutna till tidigare erlagda arbetsgivaravgifter. Siffrorna i texten tar hänsyn till detta.

hur känslig individernas och företagens beteende är till marginalskatteklivar. Det senare sammanhänger med utbudets och efterfragens elasticitet med avseende på förändringar i avkastning respektive kostnader av arbete (timmar, arbetsintensitet, typ av arbete, etc), sparande, investeringar, osv. Flertalet empiriska studier beträffande Sverige begränsas till effekterna på arbetsutbud i timmar. När det gäller genomsnittliga inkomsttagare varierar uppskattningarna av marginalkostnaderna för offentliga intäker i de flesta undersökningar för 80-talets sista år från omkring 1,15 till 2,75 per krona i skatteintäkter.³ Det finns

Figur 6. *Marginalinkomst efter skatt (ett minus total marginalskatt), 1952–1997, procent.*



Källor: Du Rietz (1994) och nya beräkningar av Du Rietz.

Obs: Marginalskatten är beräknad för medelinkomsten varje år. "Företagsledare" definieras som personer i företagsledningen, exklusive VD i privata företag.

³ Agell, Englund och Södersten (1995, kap. 8) och Aronsson och Wälker (1997) innehåller översikter. De flesta av dessa undersökningar har utgått ifrån att arbetskraftsutbudets (kompenserade) elasticitet är så låg som 0,1 för den genomsnittlige anställda.

många analystekniska problem i sådana undersökningar. En annan viktig svaghet är att flertalet studier begränsas till effekterna av en eller några få typer av ekonomisk-politiska åtgärder. Studierna fångar inte heller effekternas många dimensioner. Jag syftar på de många beslutsmarginaler som påverkas av skatter – val beträffande fritid, hushållsarbete, byte av varor och tjänster mellan individer, arbetsintensiteten, arbetets kvalitet, investeringar i humankapital, val av yrke och arbetsplats, arbetskraftens geografiska (även internationella) rörlighet, omfattningen och allokeringen av sparande och investeringar i fysiskt kapital och humankapital, skatteplanering, skattefusk, andra typer av ekonomisk brottslighet⁴ och så vidare. Tyvärr är våra systematiska, kvantitativa kunskaper om sådan beteendeanpassning mycket begränsade, utom möjligen när det gäller valet av arbetstid.

När det gäller negativa ekonomiska incitament i anslutning till olika bidragssystem har det inte varit möjligt att undvika s.k. fattigdomsfällor, till exempel för ensamstående mödrar. Problemen med moralisk risk ("moral hazard") och fusk med förmåner tycks särskilt gälla sjukersättning, arbetsskadeersättning, ekonomiskt stöd för ensamstående föräldrar, selektiva bostadssubventioner och subventionerad förtidspensionering. I slutet av 80-talet, då ersättningen vid sjukdom var 90–100 procent av tidigare inkomst, stannade människor hemma från arbetet med hänvisning till sjukdom i genomsnitt 26 dagar om året, jämfört med 14 dagar 1955.⁵ Arbetsgivarna tvingades både att hålla en stor extra personal anställd och att ständigt omorganisera arbetslagen, beroende på vilka som kom till arbetet en viss dag.

⁴ De flesta beräkningar av den "svarta" sektorn (den marknadssektor där ingen skatt betalas) ligger mellan 4 och 10 procent av BNP. Alla sådana beräkningar är givetvis ytterst osäkra. En översikt finns i Tengblad (1994).

⁵ Se Henrekson, Lantto och Persson (1992) samt Johansson och Palme (1996).

Antalet hushåll som får *socialhjälp* har också ökat efter hand. Omkring 4 procent av hushållen fick sådan hjälp under perioden 1950–65, men siffran hade stigit till cirka 10 procent 1996.⁶ Sammansättningen av denna grupp har också förändrats. Äldre och sjuka har ersatts av personer i arbetsför ålder, ofta unga. Socialbidrag och andra behovsprövade förmåner har blivit tämligen ”normala” inslag i någon fas av de svenska medborgarnas liv.⁷ Att antalet bidragstagare ökade kraftigt på 90-talet hänger också samman med den ökade arbetslösheten och de sänkta bidragsnivåerna i de allmänna transfereringssystemen (Salonen 1996).

Antalet personer med *subventionerad förtidspension* (ursprungligen konstruerad för handikappade) nådde 8 procent av arbetskraften på 80-talet, det vill säga långt innan den fulla sysselsättningen bröt samman. Dock har andelen förvärvsarbetande i åldersgruppen 55–64 år inte fallit lika mycket i Sverige som i flera andra länder i Västeuropa. Den var cirka 70 procent för män och 63 procent för kvinnor 1995, jämfört med 57 respektive 30 procent i OECD:s europeiska länder.

En betydande andel av befolkningen får i själva verket någon typ av selektivt bidrag från staten under ett visst år. Både i början av 80-talet och under det tidiga 90-talet tog omkring 19 procent av hela åldersgruppen 18–64 år emot någon av bidragsformerna socialhjälp, förtidspension eller arbetslöshetsunderstöd åtminstone en del av ett visst år. Siffrorna är ännu mer slående för ungdomar, särskilt om vi drar ut tidsperspektivet. Bland dem födda 1965 hade 55 procent vid något tillfälle under en tioårsperiod efter sin 18-årsdag fått selektiva bidrag i form av

⁶ Socialstyrelsen 1994:24 och senare information från socialstyrelsen.

⁷ Enligt en undersökning från 1990 hade 14–30 procent av befolkningen i flera större städer i södra Sverige fått socialhjälp minst en gång under de föregående tio åren (Salonen 1993, s. 95–103). För 24-åringarna var motsvarande andel 20–38 procent.

socialhjälp eller arbetslöshetsunderstöd.⁸ För det stora flertalet har detta beroende av selektiva bidrag dock varit temporärt.

Vi vet inte mycket om den kvantitativa betydelsen av de incitamentsproblem som skapas av olika bidragssystem i samband med bidragsskilar och moralisk risk ("moral hazard"). Vi vet självfallet inte heller mycket om hur stort *bidragsfusket* är. Det mest uppenbara fallet av bidragsfusk är att vissa personer arbetar, eventuellt i den svarta sektorn, samtidigt som de får bidrag avsedda för dem som är oförmögna till arbete. Exempel är arbetslöshetsersättning, sjukersättning och förtidspension. Det händer naturligtvis också att individer mer eller mindre avsiktligt överdriver sin arbetsoförmåga, eller lämnar tvivelaktiga eller rent falska uppgifter om civilstånd och samboende.⁹

Det kan också tänkas att effekterna av flera typer av negativa incitament fördröjs av att ekonomiskt beteende också påverkas av sociala normer både mot att leva på bidrag och att fuska med bidrag och skatter. Det tar antagligen många år innan sådana normer anpassats helt till förändringar i ekonomiska incitament (Lindbeck 1994; Lindbeck, Nyberg och Weibull 1996).

Arbetsfördelningen mellan familj, marknad och myndigheter påverkas givetvis av välfärdssystem och skatter. Höga marginalskatter skapar substitutionseffekter till förmån inte bara för fritidsverksamhet utan också för tjänsteproduktion i hushållen, i stället för att köpa sådana tjänster på marknaden. För att en leverantör av hushållstjänster på marknaden skall tjäna låt oss säga 1 000 kronor efter skatt, måste köparen av tjänsterna tjäna

⁸ Siffrorna bygger på Uddhammar 1997, s. 85 och 114, och information från författaren. Om även selektiva (behovsprövade) bostadssubventioner räknas med blir motsvarande siffror 25 procent för hela urvalet (åldersgruppen 18–64 år) och inte mindre än 68 procent för den yngre åldersgruppen (födda 1965).

⁹ En preliminär och högst ofullständig undersökning av riksrevisionsverket (RRV1995:32) kom fram till att bidragsfusket uppgår till SEK 5–7 miljarder, vilket motsvarar 6–9 procent av utbetalningarna i respektive förmånssystem.

mellan fyra och nio gånger detta belopp före skatt (beroende på köparens och säljarens marginalsatt). Hänsyn tas då till de kombinerade effekterna av *alla* marginalsatt (inkomstskatt och arbetsgivaravgift för båda parter och moms för leverantören). Dessa effekter förstärker den negativa substitutionseffekten på utbudet av arbetskraft och minskar också marknads efterfrågan på hushållstjänster.

De negativa effekterna på arbetsutbudet motverkas emellertid av andra inslag i skatte- och bidragssystemen. I och med 1971 års skattereform kom inkomstskatten att beräknas individuellt och inte gemensamt för vuxna medlemmar av familjen. Därmed sänktes i praktiken marginalsatten betydligt för den hushållsmedlem som har lägst inkomst, vanligen en kvinna. Utbudet av arbetskraft, främst för kvinnor (inklusive ensamstående mödrar), har stimulerats ytterligare till följd av kraftigt subventionerad barn- och äldreomsorg utanför hushållet. Förvärvsfrekvensen har också hållits uppe av att många förmåner är knutna till arbete på den öppna marknaden. Så är exempelvis förmåner i samband med barnledighet, arbetslöshet och pensionering kopplade till tidigare arbete; arbetslöshetsunderstöd och socialbidrag beror också på om individen aktivt söker arbete. Utbudet av kvinnlig arbetskraft har också ökat som ett resultat av att många hushåll har hög *total* skatt, eftersom detta gör det svårt att försörja en familj på en enda inkomst (en positiv inkomsteffekt, eller kanske snarare en likviditetseffekt, på utbudet av arbetskraft). Allt detta bidrar till att förklara den höga förvärvsfrekvensen bland kvinnor i Sverige, dock vanligen i form av deltid. Ända upp till 70–80 procent av ensamstående mödrar är förvärvsarbetande. Detta har i själva verket varit ett direkt syfte med den statliga politiken under parollen ”jämskilldhet mellan könen”. Den stora ökningen i *efterfrågan* på arbetskraft i den offentliga tjänstesektorn sedan början av 70-talet har också bidragit till att hålla uppe efterfrågan på kvinnlig arbetskraft, eller

åtminstone motverkat de negativa effekterna på efterfrågan på kvinnlig arbetskraft i den privata tjänstesektorn, som missgynnats av skattesystemet. Vid en smidigt fungerande arbetsmarknad, med små skatteklilar, kan man räkna med att den privata tjänstesektorn, med stor andel kvinnlig arbetskraft, utvecklas kraftigt i högt utvecklade länder; just detta har skett i USA.¹⁰

Dessa förhållanden belyser den välbekanta observationen att effekterna av välfärds- och skattepolitiken inte bara beror på den allmänna nivån för utgifter och skatter, utan också på hur dessa åtgärder är konstruerade i detalj (strukturen på utgifts- och skattesystem).¹¹

Ett kombinerat resultat av skatte- och bidragssystemen i Sverige är att "omsorgen om ting", alltså underhåll av egendom och varaktiga konsumtionsvaror, har förskjutits från marknaden till hushållssektorn (på grund av de breda marginalskatteklilarna), medan "omsorgen om människor" har förskjutits från familjen till den offentliga sektorn (på grund av starkt subventionerade offentliga tjänster, till exempel barn- och äldreomsorg). Medan företag nationaliserats i de socialistiska länderna, har den svenska välfärdsstaten i stället i stor utsträckning socialiserat tjänster som traditionellt ombesörjts av familjer (Lindbeck 1988). Som Sherwin Rosen (1997) påpekat har detta lett till att den totala konsumtionen av hushållstjänster – producerade antingen av hushållen eller av den offentliga sektorn – ökat på bekostnad av konsumtionen av varor.

De offentliga tjänsterna har antagligen under lång tid haft relativt hög kvalitet i Sverige. Fördelningen av sådana tjänster är också tämligen jämn. Barnomsorgen är ett exempel. Den offent-

¹⁰ Förvärvsfrekvensen för kvinnor är marginellt högre i Sverige än i USA, cirka 75 procent jämfört med 71 procent 1995 för åldersgruppen 25–64 år. Justerat för antalet arbetstimmar är den marginellt högre i USA (Jonung och Persson 1993).

¹¹ Detta har poängterats bland annat av Freeman (1994) och Atkinson (1995).

liga tjänstesektorn har dock inte sluppit de gängse svårigheterna att uppnå ekonomisk effektivitet och anpassning till konsumenternas preferenser när det saknas marknader och konkurrens. Den tidigare nämnda negativa produktivitetstrenden i den offentliga sektorn på 70- och 80-talen belyser dessa svårigheter. Det finns också en uppenbar risk för att somliga lämnas utanför när tjänsterna är ransonerade – ett "insider-out-sider"-problem i den offentliga sektorn. Så till exempel har personal och föräldrar ett gemensamt intresse av att hålla nere antalet barn vid varje barndaghem, även om tjänsternas kvalitet inte skulle förändras mycket om fler barn släpptes in (se Bjurek m.fl. 1996).

Trots den omfattande socialiseringen av personliga hushållstjänster tillhandahålls fortfarande många sådana tjänster av släktingar och vänner. Omkring en femtedel av alla vuxna förefaller vara starkt engagerade i att ge privata tjänster (utöver barnuppfostran) utanför offentliga institutioner åt sjuka, handikappade och äldre (Busch-Zetterberg 1996).

Oron bland ekonomer och vissa politiker för allvarliga problem när det gäller ekonomiska incitament, moralisk risk och fusk med skatter och bidrag beror troligen i huvudsak på fragmenterad information, ibland rent av anekdotisk information, snarare än på systematiska statistiska undersökningar, som är både sällsynta och föga tillförlitliga. Ett exempel är Gunnar Myrdals impressionistiska påstående (1978) att Sverige hade blivit "ett folk av fifflare" – troligen ett av de mest citerade uttalandena i svensk politisk debatt under senare decennier.

Skatte- och bidragsreformerna 1983, och de mer djupgående i 90-talets början, har i någon mån minskat riskerna för allvarliga incitamentsproblem. En viktig tanke med 1991 års skattereform var att ersätta de starkt progressiva inkomstskatteskalorna med två skattesatser, med omkring 31 procent för flertalet skattebetalare (enbart kommunal- och landstingsskatt) och 51 pro-

cent för skattebetalare i inkomstfördelningens övre del (ungefär de två högsta decilerna), som också betalar en statlig inkomstskatt på 20 procent. I stället breddades skattebasen. Till följd av olika ändringar i skattesystemet sedan 1983 och 1992 minskades de totala (direkta och indirekta) marginalskattekilarna med ungefär 15 procentenheter för de flesta inkomsttagarna. För de mest välbärgade minskade marginalskattekilen från cirka 85 till 70 procent, och från 75 till 60 procent för de flesta andra heltidsarbetande. Skattekilarna började emellertid öka igen i mitten av 90-talet (se figur 6).

Ersättningarna i de flesta socialförsäkringssystemen minskade från 90 eller 100 procent till 80 procent (och tillfälligt till 75 procent) i början av 90-talet. Det uttalade huvudsyftet var att minska budgetunderskottet i den offentliga sektorn. Dessutom tvingades arbetsgivarna ta på sig både utbetalning och administration av sjukersättningen under sjukskrivningens två första veckor (längre fram fyra veckor). En karensdag infördes också. I samband med dessa reformer kunde man konstatera en påfallande nedgång i antalet sjukdagar. Mellan 1989 och 1995 sjönk den genomsnittliga frånvaron för (uppgiven) sjukdom från 24 till omkring 11 dagar om året (statistik från riks-försäkringsverket). Men det finns också andra förklaringar till denna utveckling. Den stigande arbetslösheten i början av 90-talet har sannolikt bidragit. Rätten till arbetsskadeersättning stramades också åt kraftigt i 90-talets början, vilket drastiskt reducerade antalet beviljade arbetsskadeersättningar – med omkring 80 procent mellan 1990 och 1996.

Sammanfattande utvärdering

Det är en trivialitet att statens "traditionella" åtaganden tenderar att öka den samhällsekonomiska effektiviteten, till exempel genom att garantera lag och ordning, ge ett juridiskt ramverk

för frivilliga ekonomiska transaktioner, tillhandahålla fysisk och institutionell infrastruktur, och stimulera forskning och utbildning. Det råder också allmän enighet om att vissa välfärdssystem kan bidra till ekonomisk effektivitet. Uppenbara exempel är arrangemang som kompenserar för begränsningar på privata kapital- och försäkringsmarknader, motverkar sociala "utestängningsmekanismer" för minoritetsgrupper och kanske rent av bidrar till att öka den sociala och politiska stabiliteten.

De tydligaste effektivitetsproblemen i samband med olika välfärdssystem – i Sverige likaväl som i andra länder – är troligen risken för ineffektivitet i den offentliga tjänstesektorn och snedvridningarna i privata beslut till följd av skatte- och bidragskilar, moralisk risk ("moral hazard") och fusk. Andra exempel är myndigheternas "mjuka" inställning till karteller och hinder mot nyetablering av företag (delvis på grund av skatter och ett invecklat regelsystem).

På senare tid har en del av dessa negativa verkningar på den ekonomiska effektiviteten mildrades. Så tycks till exempel den ekonomiska effektiviteten ha ökat i den offentliga sektorn under 90-talet i samband med minskad medelstilldelning i kommuner, landsting och statlig förvaltning. Skattereformerna på 80-talet och början på 90-talet har, som påpekats, reducerat vissa snedvridningar av de ekonomiska incitamenten. En del förmånskilar har också reducerats (genom lägre ersättning). Monopolkontrollen har blivit, eller kan åtminstone förväntas bli strängare i enlighet med EU:s bestämmelser. Det är också uppenbart att politiker och massmedier börjar bli mer positivt inställda till privat företagsamhet, inte minst småföretag och egenföretagare, även om statsmakterna ännu inte levt upp till den nya retoriken i någon större utsträckning.

Makroekonomisk instabilitet och arbetslöshet

Tre makroekonomiska politik-regimer

Schematiskt kan man urskilja tre olika makroekonomiska politik-regimer efter andra världskriget.

(1) Perioden 1950–75 var den keynesianska efterfrågestyrningens glanstid i Sverige, om än politiken litade till mer selektiva ingripanden än som förordades i keynesianska läroböcker. En viktig ambition var att minska fluktuationerna i privata investeringar med hjälp av skatter, subventioner och regleringar samt att påverka investeringar i bostadsbyggande och infrastruktur med administrativa medel. Under större delen av denna period tycks den ekonomiska politiken ha dämpat konjunktursvängningarna; den makroekonomiska instabiliteten var också mindre än i de flesta andra OECD-länder.¹ Den *diskretionära* konjunkturpolitiken lyckades sämre från mitten av 60-talet. Så till exempel dröjde det länge innan åtstramningsåtgärder vidtogs under högkonjunkturen 1964–65; i själva verket kom sådana

¹ Se till exempel Lindbeck 1956; Matthiessen 1971; Lindbeck 1975, s. 70–93; Andrea Bolto 1989. Dessa undersökningar förutsätter att tidseftersläpningen i finanspolitikens verkningar inte är särskilt lång (högst två år). Undersökningarna antar också, fullt realistiskt, att efterfrågeförändringar på varumarknaden påverkar efterfrågan på arbetskraft, delvis som en följd av att priser och löner endast med viss eftersläpning anpassar sig till sådana efterfrågeförändringar.

åtgärder inte till stånd förrän nästa högkonjunktur, 1969–70, var över (Matthiessen 1971, Lindbeck 1975b, s. 78–81 och 89–93). Det var iakttagelser av detta slag som först riktade min uppmärksamhet på förekomsten av en "politisk konjunkturcykel", som "lagrades" på den traditionella marknadsstyrda konjunkturcykeln (Lindbeck 1973 och 1975a). Liknande iakttagelser gjordes av andra bedömare i andra länder. Från mitten av 1960-talet kom diskretionära åtgärder ibland att motverka konjunkturfluktuationerna, vid andra tillfällen att förstärka dem (dock finns endast sporadiska studier för perioden efter 70-talets början). Trots detta kan man säga att konjunkturfluktuationerna i Sverige var relativt små fram till mitten av 80-talet, jämfört både med andra länder och med perioden mellan de båda världskriegen, delvis till följd av den automatiska finanspolitiska stabilisatorn, dvs. de förändringar som uppstår i den offentliga budgeten som ett resultat av förändring i inkomster och utgifter i den privata sektorn (Sheffrin 1988, Ohlsson och Vredin 1996).²

En dominerande tanke inom den ekonomiska politiken under denna period var att inflationen skulle hållas i schack av en fast växelkurs, inom ramen för Bretton Woods-systemet. Parterna i löneförhandlingarna förmodades se till att lönerna inte skulle öka snabbare än det s.k. utrymmet för löneökningar. Detta utrymme definierades som summan av ökningen i arbetskraftens produktivitet i den konkurrensutsatta sektorn och prisökningstakten på världsmarknaden. Denna idé, som

² Tyvärr finns det för de senaste två decennierna inte några systematiska undersökningar av effekterna av diskretionära åtgärder. Den automatiska finanspolitiska stabilisatorn tycks emellertid ha fungerat stabiliserande under större delen av perioden (Ohlsson och Vredin 1994 och 1996). En reservation till detta påstående är dock att de mycket stora budgetunderskotten i början av 1990-talet kan ha resulterat i förväntningar som destabiliserat samhällsekonomin. Denna fråga diskuteras nedan.

brukar kallas "den skandinaviska inflationsmodellen" (eller EFO-modellen, se Edgren m.fl. 1973), tolkades ibland som en deskriptiv (positiv) teori men vanligen som en norm för lönepolitiken. Ansvar för att systemet med fast växelkurser skulle vara förenligt med hög sysselsättning i den konkurrensutsatta sektorn delegerades därmed till arbetsmarknadens parter, som bedrev centrala löneförhandlingar. Detta är ett viktigt exempel på korporativistiska inslag i svensk ekonomisk politik. Lönenormen i den skandinaviska inflationsmodellen stod uppenbart i konflikt med den tidigare nämnda tanken att företagsvinster skulle pressas samman mellan en fast valutakurs och stigande lönekostnader. Konflikten "löstes" i praktiken med en kompromiss, nämligen att lönetrenden tilläts något överstiga lönenormen i den skandinaviska modellen, i realiteten med ungefär en halv procentenhet per år.

Möjligheten till en självständig makroekonomisk politik begränsades under 50- och 60-talen av Bretton Woods-systemets fasta växelkurser. Men frånvaron av stora och fria privata kapitalrörelser mildrade denna inskränkning. Dessutom fanns, och utnyttjades, möjligheten att förändra växelkursen. I samband med den första oljekrisen 1974 försökte den socialdemokratiska regeringen "överbrygga" den internationella recessionen med expansiva, selektiva finanspolitiska åtgärder, däribland stora subventioner till lagerinvesteringar. Experimentet slutade emellertid i en lönekostnadsexplosion. Den skandinaviska inflationsmodellen bröt alltså ihop sedan den hade fästs på papper (1973). Löneexplosioner var delvis en reaktion på den starka vinstuppgången 1973 (figur 4) i samband med drastiskt förbättrade terms of trade för Sverige, vilket vållade oro för "övervinster" bland fackföreningsledare. Lönekostnaden per timme ökade med sammanlagt ungefär 65 procent under treårsperioden 1974–76, vilket ledde till en övervärderad krona,

låg produktion och låga investeringar i den konkurrensutsatta sektorn.³ Problemen accentuerades av överkapacitet på internationella marknader för basindustrier av stor betydelse i Sverige, som gruvor, stål och varv (Schön 1944). Den svaga BNP-tillväxten i Sverige under perioden 1976–78 (figur 2) berodde alltså på en kombination av allmänt fallande vinstnivå i den konkurrensutsatta sektorn och specifika kriser i en del traditionellt viktiga branscher.

(2) Krisen i den konkurrensutsatta sektorn i 1970-talets mitt möttes med devalveringar, genomförda av den nya borgerliga regeringen (och Riksbanken) 1976 och 1977 med sammanlagt omkring 12 procent (effektiv valutakurs). Detta satte punkt för tjugofem års *fasta och konstanta* valutakurser, trots att myndigheterna efteråt (dock med ringa framgång) har prövat olika typer av fasta växelkursarrangemang. Den nya makroekonomiska politiken karakteriserades av återkommande diskretionära devalveringar, genomförda 1981 och 1982. Medan devalveringen 1981 har betraktats som en ackommodation till en löne-kostnadsökning som redan inträffat presenterades devalveringen 1982 som en "offensiv" åtgärd för att uppnå en undervärderad krona med sikte på att kraftigt stimulera den konkurrensutsatta sektorn. Detta betydde att en viktig del av Rehn–Meidnermodellen, dvs. låga vinster, övergavs, åtminstone när det gäller den konkurrensutsatta sektorn.

Devalveringscyklerna gjorde växlingar mellan en övervärderad och en undervärderad valutakurs till ett viktigt inslag i den inhemska makroekonomiska instabiliteten. En annan oundviklig följd av devalveringspolitiken var en ganska brant infla-

³ Se appendix 4 för statistik över årliga förändringar i lönekostnader per arbetstimme.

tionstrend också under 80-talet. Konsumentprisindex steg med cirka 8 procent om året i Sverige under detta decennium jämfört med 6 procent i OECD som helhet (exklusive Turkiet). Den öppna arbetslösheten hölls däremot inom ett smalt intervall, 1,5–3,5 procent, samtidigt som arbetslösheten steg obarmhärtigt i de flesta andra utvecklade länder.

En ny inflationsdrivande faktor framträdde på 80-talet, nämligen "explosionen" i priserna på kapitaltillgångar, inklusive fastigheter och aktier.⁴ En förklaring var avregleringen av den inhemska kapitalmarknaden omkring 1985, som åtföljdes av en expansion av bankernas kreditgivning med cirka 20 procent om året i en ekonomi som redan tidigare stimulerats av de stora devalveringarna 1981 och 1982 (med 10 respektive 16 procent). Prisuppgången för kapitaltillgångar förstärktes av att de nominella räntekostnaderna var fullt avdragsgilla mot höga (50-procentiga) marginalskatter. Det betydde att realräntorna efter skatt fortsatte att vara låga, inte sällan negativa, för hushållen.⁵

Regeringen väntade till 1989 innan valutamarknaden avreglerades helt och fri internationell handel med finansiella tillgångar blev tillåten. Den ökade inhemska efterfrågan på kapitaltillgångar, inklusive fastigheter, dämde därmed upp inom ramen för den svenska ekonomin fram till 1989. Uppgången i fastighetspriserna åtföljdes av en stark byggnadskonjunktur för kontor och bostäder, särskilt under 80-talets andra hälft. Eftersom det också uppstod en boom i konsumtionsutgifterna 1984–88 är det inte förvånande att slutresultatet var en överhettad samhällsekonomi.

⁴ Priserna på kontorsfastigheter tycks ha minst fyrdubblats mellan 1980 och 1990 och priserna på flerfamiljshus ungefär femdubblats. Priserna på konsumtionsvaror fördubblades. Aktiekurserna tiodubblades under samma period (SNS 1993, kapitel 5).

⁵ De långsiktiga realräntorna *efter skatt* för hushållen höll sig kring *minus* 5–6 procent på 70-talet och under 80-talets första hälft, och kring *minus* 2 procent under 80-talets andra hälft (Agell och Berg 1996).

Detta återspeglades både i en nedgång i den öppna arbetslösheten (till 1,3 procent 1989 enligt nationell statistik) och i en lönekostnadsinflation på omkring 9 procent om året 1984–91.

(3) En tredje makroekonomisk politikregim inleddes under 90-talets första år. Den kännetecknades främst av en starkare tonvikt på prisstabilitet som en reaktion på den snabba inflationen på 70- och 80-talen. Den nya inställningen tillkännagavs officiellt i den socialdemokratiska regeringens budgetproposition i januari 1991, där låg inflation fastställdes som det centrala målet för den makroekonomiska politiken. Denna nya strategi inspirerades av liknande strävanden i andra länder. Men den kan också ses som ett försök att återgå till den "skandinaviska inflationsmodellen" från 60-talet och början av 70-talet, med en fast växelkurs som ett "intermediärt" mål för penningpolitiken, med sikte på att begränsa inflationen till samma takt som i omvärlden. För att öka trovärdigheten för denna nya linje, ofta betecknad som en "normbaserad" politik, knöt riksbanken kronan till ecun i maj 1991. Vid det laget hade emellertid en snabb lönekostnadsökning redan på nytt gjort kronan övervärderad (se figur 3a och 3b).⁶

Den nya strategin lyckades i den bemärkelsen att inflationen sjönk till cirka 3 procent inom ett par år till följd av den strama penningpolitiken, delvis på grund av högre arbetslöshet och sänkta arbetsgivaravgifter. Nedtrappningen av inflationen påskyndades också av den stabiliseringskommission som regeringen tillsatte, den så kallade Rehnbergkommissionen, som övertalade arbetsmarknadens parter att gå med på låga löneökningar under treårsperioden 1992–94 (Elvander 1997). Ambitionen att undvika nya devalveringar misslyckades emellertid. Det visade

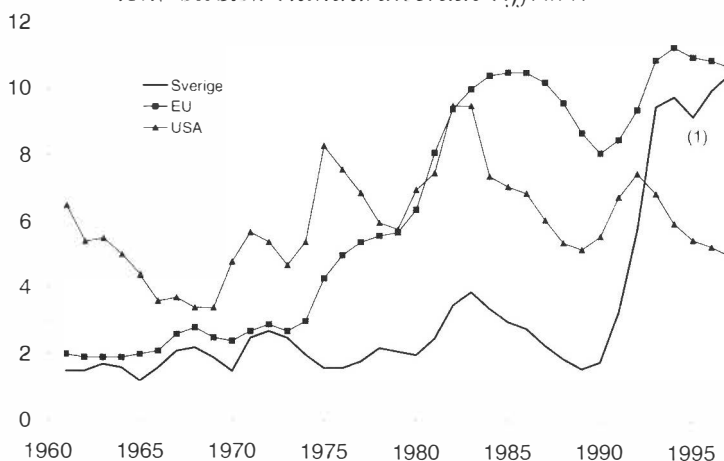
⁶ En sådan normbaserad makroekonomisk strategi förordades särskilt av några ekonomer knutna till Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) i Stockholm.

sig omöjligt att "låna" trovärdighet för kronan från DM-området via den ensidiga ecu-anknytningen. Förväntningar om en kommande krondevalvering, som växte fram under andra hälften av 80-talet, förstärktes i 90-talets början, vilket ofta avspeglades i ränteskillnader mellan svenska och tyska obligationer på 2–4 procentenheter. Inte ens en spektakulär räntehöjning till 500 procent på lån i riksbanken hösten 1992 förmådde rädda kronan, som från och med november 1992 tilläts flyta, eller rättare sagt sjunka (figur 3b).

Den utan jämförelse mest spektakulära makroekonomiska utvecklingen i Sverige i 90-talets början var dock den djupaste recessionen sedan 30-talet; man kan rent av tala om en depression. Den ackumulerade nedgången i BNP var cirka 5 procent under treårsperioden 1991–93, och tillverkningsindustrins produktion minskade med sammanlagt 15 procent från det högsta till det lägsta kvartalet. Sysselsättningen gick ned ungefär 11 procent mellan 1990 och 1993. Den öppna arbetslösheten hade stigit till 8 procent 1994 (10 procent enligt internationellt standardiserad statistik, se figur 7) och den "totala" arbetslösheten till 13 procent (öppen arbetslöshet plus personer i olika arbetsmarknadsåtgärder).⁷ Siffrorna för total sysselsättning har i stort sett legat kvar på dessa nivåer sedan dess. Den öppna arbetslösheten har efter 1997 pressats ned något via arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utbildningssatsningar och förtidspensionering – med cirka 2 procentenheter till 6,3 procent våren 1998. Även den "totala" arbetslösheten har sedan mitten av 1997 minskat med cirka 2 procentenheter genom att arbetslösa, rent statistiskt, förts bort från arbetskraften när de medverkar i det s.k. "kunskapslyftet", ett

⁷ Statistik över öppen och total arbetslöshet i Sverige 1970–96 återges i appendix 5. Vissa kategorier av dem som engageras i olika slags arbetsmarknadsåtgärder registreras som "öppet arbetslösa" i OECD:s internationellt standardiserade statistik.

Figur 7. Öppen arbetslöshet 1961–1997 (procent av arbetskraften, OECD:s standardiserade siffror).



(1) De svenska siffrorna för perioden 1993–96 är cirka 2 procentenheter lägre i den officiella statistiken.

Källa: OECD Labor Force Statistics 1986, OECD Economic Outlook 3, SCB.

utbildningsprogram som registreras *utanför* normal AMS-verksamhet.

Den närmast till hands liggande förklaringen till att recessionen i 90-talets början blev så djup är att inga försök gjordes för att möta kostnads- och efterfrågechockerna med devalvering eller ökad inhemsk efterfrågan på varor eller arbetskraft. Det förelåg också en ovanlig *samtidighet* i ett antal negativa utbuds- och efterfrågechocker. Viktiga exempel är den internationella recessionen, de höjda realräntorna på världsmarknaden och (ännu mer) i Sverige, den drastiska nedgången i tidigare inflaterade priser på kapitaltillgångar⁸ och det ungefär 75-pro-

⁸ 1990–93 sjönk priserna på kontorsfastigheter med cirka 50 procent och priserna på flerfamiljshus och egnahem med cirka 30 procent. Enligt Agell, Englund och Södersten (1995) berodde ungefär hälften av den sistnämnda nedgången på en "kapitalisering" i marknadsvärdena av de nya skattereglerna från 1991.

centiga fallet i byggnadsverksamheten i fastighetssektorn. Samtidigt råkade ett stort antal finansiella institutioner ut för en allvarlig solvenskris, i stor utsträckning som ett resultat av fastighetskrisen, vilket tvingade regeringen att utfärda insättar- och långivargarantier i alla större finansinstitutioner. Regeringen fick också stötta tre banker med ett belopp som motsvarade ungefär 4 procent av BNP för ett år. (Omkring 90 procent av dessa pengar gick till Nordbanken, där staten var majoritetsägare.)

Tyvärr har det inte varit möjligt att avgöra vilken av dessa förklaringar till den djupa recessionen som är den viktigaste. Min personliga bedömning är att de viktigaste faktorerna var den övervärderade kronan och realräntechocken – den sistnämnda delvis ett resultat av att kronan var övervärderad. Flera av de negativa chocker som den svenska ekonomin utsattes för i början av 90-talet var helt klart ett "arv" från 80-talets händelser och politik. Uppenbara exempel är den snabba löneinflationen och den alltmer övervärderade kronan, fallet i de inflaterade tillgångsvärdena och sammanbrottet i den tidigare överhettade byggnadskonjunkturen.

Senare under recessionen ökade hushållens finansiella sparande från minus 2 procent 1990 till plus 10 procent 1994 av hushållens disponibla inkomster. Det motsvarar en nedgång i den totala efterfrågan på varor och tjänster med 6 procent av BNP.⁹ Eftersom det finansiella sparandet ökade även i företagssektorn steg det *totala* privata finansiella sparandet med så mycket som 19 procent av BNP. Bytesbalansen förändrades inte

⁹ Om hushållens sparande mäts som förändringar i real förmögenhet, *inte* som skillnaden mellan löpande inkomst och köp av konsumtionsvaror (som i nationalräkenskaperna), ökade sparkvoten under senare hälften av 80-talet och minskade i 90-talets början, medan nationalräkenskaperna anger motsatsen (Englund 1995). Dessa stora förändringar i real förmögenhet berodde naturligtvis på fluktuationer i tillgångspriser, som indirekt påverkade utvecklingen för den traditionellt mätta sparkvoten enligt nationalräkenskaperna.

mycket och därför utvecklades den offentliga sektorns finansiella position som en spegelbild till utvecklingen i den privata sektorn, från plus 4 till minus 13 procent av BNP. Som ett resultat steg statsskulden 1996 till omkring 80 procent av BNP och den totala offentliga sektorns nettoskuld till omkring 30 procent av BNP. Denna erfarenhet illustrerar hur känsligt budgetunderskottet är för variationer i ekonomins kapacitetsutnyttjande.

Sedan den flytande kronan fallit med cirka 20 procent (effektiv valutakurs) i slutet av 1992, bestämde sig Riksbanken, i januari 1993, för att basera penningpolitiken på ett explicit inflationsmål enligt samma principer som i Nya Zeeland, Kanada och Storbritannien: en 2-procentig årlig ökningstakt för konsumentprisindex (plus/minus 1 procent). Därmed hade Riksbanken även rent formellt övergivit den tidigare principen om att använda växelkursen som ett intermediärt mål för penningpolitiken.

Ekonomin hämtade sig gradvis efter den djupa recessionen efter kronans fall, men betydligt långsammare än efter de stora devalveringarna i 80-talets början (se figur 2).¹⁰ Vid båda tillfällena bars expansionen till att börja med upp av ökad export. Återhämtningen i den inhemska konsumtionen kom först senare, huvudsakligen i samband med en nedgång i hushållens finansiella sparande (från 10 till 3 procent under perioden 1994–97). Eftersom produktionschocker i Sverige tidigare varit utdragna ("persistenta") är det tveksamt om produktionsförlusten i början av 1990-talet kommer att återvinnas inom en nära framtid, så länge inte något görs för att reformera vissa strukturella grunddrag i det ekonomiska systemet i Sverige.¹¹ Under åter-

¹⁰ BNP ökade med omkring 2,6 procent om året 1994–97.

¹¹ En VAR-undersökning av Thomas Uhrl (1996) tyder på att inhemska chocker i Sverige i regel har haft permanenta, och inte tillfälliga, effekter på den totala produktionen.

hämtningen blev det än en gång tydligt hur känslig industriproduktionen är för den reala växelkursen. Produktionen ökade med så mycket som 7 procent om året 1993–97. 1997 översteg den nivån, som rådde före recessionen (1990) med cirka 30 procent (årliga siffror).

Liksom i samband med återhämtningen under 80-talets andra hälft föll den offentliga sektorns budgetunderskott lika dramatiskt som det tidigare hade stigit, den här gången från 12 till 2 procent av BNP mellan 1993 och 1997. Omkring två tredjedelar av denna nedgång var en följd av diskretionära skatthöjningar och nedskärningar (delade ungefär lika). Resten var en följd av automatiska budgetförändringar, försäljningar av kapitaltillgångar, men också vissa inslag av "kreativ bokföring". Skuldkvoten stabiliserades under 1997 och kan komma att falla så länge högkonjunkturen fortsätter.

Lärdomar av de makroekonomiska erfarenheterna

Jag skulle vilja betona sex lärdomar av de makroekonomiska erfarenheterna i Sverige de senaste årtiondena.

(1) "Fine-tuning" i betydelsen finjustering av efterfrågans nivå och sammansättning är inte en särskilt lovande strategi när det gäller varumarknaden. Men en sådan strategi har lyckats bättre på arbetsmarknaden i den meningen att vissa inslag i arbetsmarknadspolitiken definitivt har motverkat konjunktursvängningarna. Båda typerna av "fine-tuning" drabbas naturligtvis av de klassiska problemen med en s.k. kostnads-ackommoderande politik. Förr eller senare börjar privata aktörer föregripa regeringens anpassningsåtgärder, vilket betyder att de lätt förlorar sina hämningar när det gäller att pressa upp löner och priser.

(2) Vikten av att stora politiska reformer kommer i rätt ordning och vid rätt tidpunkt illustreras också av den förda politiken.

Det kanske tydligaste exemplet på olycklig turordning i Sverige är att avregleringen av den inhemska kapitalmarknaden genomfördes före såväl den stora skattereformen 1991 (inklusive sänkta skatter på kapitalinkomster) som avskaffandet av valuta-regleringen. Ett viktigt exempel på en olycklig tidpunkt var den branta stegringen i realräntorna efter skatt 1992, delvis ett resultat av 1991 års skattereform, det vill säga just när byggnadsverksamheten föll samman även av andra skäl.¹² Ett tredje exempel är att reformerna av sjukförsäkringen minskade frånvaron från arbete just när den fulla sysselsättningen upphörde, vilket accentuerade övertalighet och friställningar.

(3) En läxa från 20-talet lärdes på nytt under 80- och 90-talen. Stora fluktuationer i kreditflödena leder lätt till stora svängningar också i priserna på finansiella och reala kapitaltillgångar, och därmed också till allvarliga solvens- och likviditetsproblem för finansinstituten i vissa situationer. Detta bidrar lätt till makroekonomisk instabilitet, något som för länge sedan betonades i Irving Fishers och Friedrich von Hayeks teorier om kreditcykler och "skulddeflation". Denna erfarenhet manar till försiktighet när man avreglerar kapitalmarknader. Framför allt är det viktigt att övrig ekonomisk politik anpassas till avregleringar: finanspolitik, växelkurspolitik och penningpolitik.

(4) En fjärde läxa rör instabiliteten i hushållens finansiella sparande. När det gäller Sverige är kanske de naturligaste förkla-

¹² De kortsiktiga makroekonomiska effekterna av skattereformen 1991 är svåra att beräkna på grund av att avkastningen efter skatt ökade inte endast för investeringar utan också för sparande, vilket betydde att också kapitalkostnaderna steg. Dessutom ökade hushållens disponibla inkomster eftersom skattereformen var underfinansierad. I en undersökning av Agell, Englund och Södersten (1995, kap. 6) hävdas att nettoeffekten av allt detta var kontraktiv, framför allt på grund av de negativa effekterna på kapitalvärdet av bostadsfastigheter och därmed också på bostadsbyggandet.

ringarna att hushållen anpassat sina portföljer i samband med avregleringen av kapitalmarknaden, de tvära kasten i priserna på kapitaltillgångar, de stora svängningarna i realräntorna efter skatt och variationerna i tillväxttakten för den reala disponibla inkomsten. Ökad ovisshet om jobben i 90-talets början bidrog antagligen också till att stimulera hushållssparandet. Som kommer att diskuteras nedan bidrog sannolikt också 80- och 90-talens stora fluktuationer i det offentliga budgetunderskottet till den observerade instabiliteten i hushållssparandet. Den relativa betydelsen av dessa olika faktorer råder det dock delade meningar om. Men det är uppenbart att en rad statliga åtgärder i hög grad bidrog till den ökade instabiliteten i hushållens finansiella sparande.

(5) I länder med generösa välfärdsanordningar, till exempel Sverige, tenderar budgetunderskottet att "explodera" i djupa recessioner.¹³ Flera iakttagare har därför på senare tid ifrågasatt den traditionella keynesianska hypotesen att automatiska förändringar i budgetunderskottet systematiskt fungerar som en makroekonomisk stabilisator. Man hänvisar därvid inte bara till den "ricardianska ekvivalenshypotesen", enligt vilken det privata sparandet kan väntas öka lika mycket som det offentliga sparandet minskar. En radikalare, "revisionistisk" hypotes från senare tid är att en galopperande statsskuld i själva verket kan ha *restriktiva* effekter på samhällsekonomin. Ett skäl skulle vara att det uppstår ökad osäkerhet bland privata aktörer angående regeringens förmåga att uppfylla sina ekonomiska åta-

¹³ I de båda recessionerna 1981–82 och 1991–93 ökade budgetunderskottet med 8 respektive 16 procent av BNP. Delvis bodde det på s.k. "budgetautomatik", delvis på förändringar i sammansättningen av BNP. Ytterligare en faktor var emellertid politiska beslut, såsom ökade statliga utgifter i syfte att minska den öppna arbetslösheten.

ganden. Hushållen antas bli osäkra beträffande tidigare utlovade socialförsäkringsförmåner, vilket kan väntas förmå dem att, som en försiktighetsåtgärd, öka sitt finansiella sparande, särskilt genom att köpa färre varaktiga konsumtionsvaror. (Osäkerhet om framtida skatter kan dock ha motsatt effekt.)¹⁴ Det är också rimligt att anta att långgivare börjar tvivla på regeringens förmåga att uppfylla sina skuldåtaganden utan att sätta igång en ökad inflation; som ett resultat kan man vänta sig stora ökningar av nominella, och antagligen också reala, räntor (ex ante såväl som ex post).

Enligt denna "revisionistiska" hypotes finns det risk för att den traditionella automatiska finanspolitiska stabilisatorn förvandlas till en *destabilisator* under exceptionellt djupa recessio-
ner, särskilt i länder där budgetöverskotten är mycket känsliga för fluktuationer i produktion och sysselsättning. I Sverige, liksom i andra länder, visar den senaste tidens erfarenheter dessutom på att en galopperande statsskuld kan få myndigheterna att avstå från *diskretionära* stimulerande finanspolitiska åtgärder även i djupa lågkonjunkturer.

(6) Slutligen visade det sig att en fast kronkurs inte är något effektivt sätt att hålla inflationen i schack i Sverige. Den förda makroekonomiska politiken stämde inte överens med den valda växelkurspolitiken. Följaktligen hade privata aktörer ofta anledning att vänta nya devalveringar, som också kom till stånd så småningom. Devalveringscykeln i Sverige har också hängt samman med de stora svängningarna i budgetunderskotten,

¹⁴ Från den synpunkten är det intressant att konstatera att hushållens finansiella sparande varit relativt högt under perioder av stora budgetunderskott, 1980–85 och 1992–95, men mycket lägre (till och med negativt) under perioder med stora budgetöverskott såsom 1987–89. Vidare sjönk det finansiella hushållssparandet när budgetunderskotten föll 1996–97.

som ökade dramatiskt under perioder med en övervärderad krona, då kapacitetsutnyttjandet föll. Budgetunderskotten har sjunkit lika snabbt när kronan varit undervärderad. Dessutom undergrävdes förtroendet för fasta växelkurser sedan finansmarknaderna internationaliserats och Bretton Woods-systemet fallit samman. Detta återspeglar naturligtvis det välkända förhållandet att en fast växelkurs är svår att förena med stora och fria kapitalrörelser.

Det återstår att se om en kombination av flytande växelkurs och ett officiellt inflationsmål lyckas bättre. Erfarenheterna under 1993–97 är uppmuntrande, eftersom inflationen gick ned till 1 procent och räntedifferensen i förhållande till Tyskland minskade till omkring 0,5–1,0 procentenhet (för tioåriga obligationer). Det är dock för tidigt att säga hur en sådan politik kommer att fungera i ett längre tidsperspektiv, särskilt om arbetslösheten faller. Det bör också påpekas att experimentet med flytande växelkurs skulle avbrytas om Sverige går med i EU:s växelkursmekanism (ERM) eller den europeiska monetära unionen (EMU).

Sysselsättningsproblemet

Erfarenheterna av sysselsättningspolitiken i Sverige reser två relaterade frågor. Hur var det möjligt att hålla arbetslösheten låg så länge, och varför bröt den fulla sysselsättningen ihop i början av 90-talet? (Se figur 7.) Fem försök till förklaringar av den låga arbetslösheten på 70- och 80-talen har dominerat debatten: (1) att "ansvarsfulla" centrala löneförhandlingar höll reallönerna nere, (2) att de stränga villkoren för arbetslöshetsunderstöd tvingade arbetslösa att aktivt söka arbete, (3) att en aktiv arbetsmarknadspolitik höll nere den öppna arbetslösheten i recessioner och förbättrade arbetsmarknadens sätt att fungera, (4) att en expansiv eller åtminstone "kostnadsackommo-

derande" efterfrågepolitik bedrevs med återkommande devalveringar som ett viktigt inslag, vilket gång på gång sänkte reallönerna, och (5) att en snabb ökning av permanent sysselsättning i den offentliga sektorn hela tiden ökade efterfrågan på i synnerhet kvinnlig arbetskraft. Låt oss närmare granska var och en av dessa förklaringar.

(1) Reallönerna har ofta fallit i Sverige då arbetslösheten varit på väg uppåt. Detta har ofta tolkats som ett uttryck för "reallöreflexibilitet", och som ett resultat av "ansvarsfulla" centrala löneförhandlingar. Men det var inte genom återhållsamhet i lönesättningen utan genom en serie devalveringar som reallönerna sjönk i samband med ökad arbetslöshet. Om parterna i de centrala löneförhandlingarna verkligen varit "ansvarsfulla", varför förhandlade de då fram nominella löneökningar på sammanlagt 600 procent (800 procent om man räknar med arbetsgivaravgifterna) mellan 1970 och 1993? Det fanns knappast något utrymme alls för högre reallöner efter skatt under denna period, eftersom dessa löner låg praktiskt taget oförändrade under hela perioden (figur 8). Ökade nominella lönekostnader på mellan 600 och 800 procent är ett ganska klumpigt sätt att åstadkomma konstanta reallöner efter skatt.

De centrala löneförhandlingarna kan därför på sin höjd ges äran för att de anställda inte fick omedelbar och full kompensation för ökade priser efter varje större fall i kronans värde. Detta betyder att den påstådda "återhållsamheten" i löneförhandlingarna förverkligades endast vid speciella akuta kriser omedelbart efter devalveringar av kronan (Elvander 1988, s. 207–209).

Graden av centralisering i löneförhandlingarna i Sverige överdrivs för övrigt ofta. Det är sant att landsomfattande centrala löneuppgörelser ägde rum regelbundet dels under perioden 1956–83, dels åren 1986–87 och 1989–92. Men löneglid-

ning, det vill säga en ökning utöver de avtalade lönerna på central- eller branschnivå, har vanligen uppgått till nästan hälften (ofta 40 procent) av den totala lönestegringen. De centrala förhandlingarnas karaktär har också förändrats över tiden i samband med att olika aktörers relativa styrka växlat; nya förhandlingsorganisationer har också uppenbarats sig. Mellan 1956 och 1965 var LO och SAF "löneledande" i meningen att deras förhandlingsutfall i stor utsträckning följdes av övriga organisationer. Senare blev emellertid löneförhandlingarna i den offentliga sektorn allt viktigare, beroende på den dramatiska ökningen i antalet offentliganställda. År 1966 fick dessa också ökad rätt att förhandla och även att strejka. LO och SAF utmanades också av att antalet tjänstemän ökade i den privata sektorn, och att en ny förhandlingskartell för tjänstemän (PTK) bildades i början av 70-talet.

Man kan alltså tala om en successiv förskjutning från LO-SAF:s hegemoni till multipolär centralism när det gäller löneförhandlingar med rivalitet mellan olika topporganisationer (A. Olsson 1989, s. 51–54, Elvander 1988). Att LO och SAF förlorade sin hegemoni beror delvis på att fackföreningar utanför LO fick allt fler medlemmar. År 1955 var LO:s medlemsantal ungefär 3,5 gånger större än alla de andra fackliga organisationernas tillsammans, men siffran hade fallit till 1,7 1975 och till 1,3 1995. Med Mancur Olsons (1965 och 1990) uttryck blev arbetsmarknadens topporganisationer så småningom mindre övergripande ("encompassing") än då LO och SAF dominerade lönebildningen.

Allt detta innebär att de centrala förhandlingarna blev svårare att samordna. Regeringens försök att bidra till en sådan samordning har i regel misslyckats, med undantag främst av den tidigare nämnda Rehnbergkommissionen i 90-talets början. Det är sant att en central "paketlösning" uppnåddes för löner och skatter efter den första oljeprischocken på initiativ av regering-

en i de så kallade Hagamötena 1974–75, där alla topporganisationer av fack och arbetsgivare deltog. Men denna samordning utmynnade i den mest utpräglade lönekostnadsexplosionen sedan Koreakriget i början av 50-talet (se appendix 4). Orsaker var inte bara höga avtalsmässiga lönehöjningar och stor löneglidning. Man kom också överens om kraftiga höjningar av arbetsgivaravgiften, med ända upp till 4 procentenheter om året 1974–77. Den snabba lönekostnadsinflationen i Sverige från mitten av 70-talet till mitten av 80-talet kom i själva verket till stånd under en period av starkt centraliserade och samordnade löneförhandlingar.

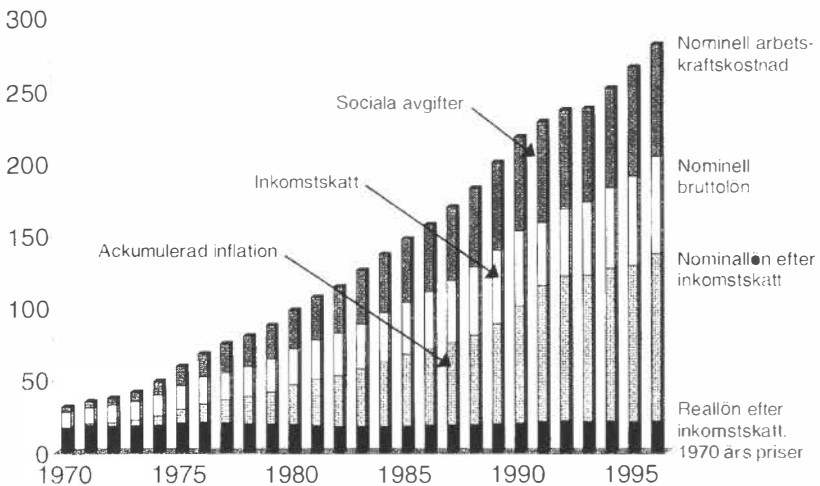
Rivaliteten mellan arbetsmarknadens olika organisationer kan mycket väl ha bidragit till den snabba löneinflationen på 70- och 80-talen. Det finns dock andra viktiga förklaringar. Ett exempel är den expansiva efterfrågepolitiken efter den första oljeprischocken i syfte att "överbrygga" den internationella recession som också drabbade Sverige. Andra exempel är överhettningen av den inhemska ekonomin under senare delen av 80-talet och, allra viktigast, övergången till en devalveringsstrategi från 70-talets mitt. Dessa olika faktorer hänger naturligtvis samman.

Centrala löneförhandlingar motiveras ofta som ett sätt att internalisera negativa externa effekter av stora ökningar i nominella och reala löner, såsom inflation och arbetslöshet. Undersökningar som täckte 70- och 80-talen för ett antal OECD-länder gav också visst empiriskt stöd för denna hypotes (Calmfors och Driffill 1988); men stödet är mycket svagare i studier som också innefattar de senaste tio åren (OECD Employment Outlook 1997).

Samordnade centrala löneförhandlingar är också förknippade med problem. Så till exempel är det långt ifrån självklart att den teoretiska möjligheten att internalisera externa effekter verkligen tillvaratas. Det finns flera skäl till detta. De som deltar

i centrala förhandlingar har kanske inte tillräckligt stora kunskaper för att genomföra en effektiv internalisering. Dessutom består samhället inte enbart av fackföreningsmedlemmar, ens i länder där 80–85 procent av de anställda är organiserade, som i Sverige. Det är inte uppenbart att hänsyn tas till andra kategorier, såsom nyutträdande på arbetsmarknaden, arbetslösa, pensionärer och hemmafruar. De centrala organisationernas ledare kan också tänkas ge en oproportionerligt stor vikt åt sina egna maktpolitiska ambitioner, sin speciella verklighetsbild och sina ideologiska preferenser.

Figur 8. Arbetskraftskostnader per år för industriarbetare 1970–1996, (i tusental kronor).



Källa: SCB.

Ännu viktigare är kanske att intressekonflikter uppstår också inom varje topporganisation, med ovissa konsekvenser för de totala lönekraven, även om konflikter mellan olika arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer (definitionsmissigt) undviks om

det bara finns en sådan organisation på vardera sidan om förhandlingsbordet. Sådana konflikter inom existerande topporganisationer kan i själva verket göra förhandlingar på toppnivå ohållbara på lång sikt, genom att vissa grupper bryter sig ut.

En illustration av detta är att det skett en förskjutning till förhandlingar på branschnivå, särskilt efter 1983. Den partiella decentraliseringen till branschförhandlingar kom delvis till stånd på initiativ av SAF, trots att det var just denna organisation som på 50-talet tog initiativ till centrala förhandlingar. Att SAF ändrat åsikt i frågan speglar delvis arbetsgivarnas missnöje med den långtgående löneutjämning som inträffade under perioden med centrala förhandlingar. Vissa tidigare högavlönade arbetare (gruvarbetare och metallarbetare) blev också missnöjda. Grundläggande förändringar när det gäller arbetsorganisation kan också ligga bakom utvecklingen. Ett exempel är en tendens hos företagen att frånga traditionella tayloristiska principer, med strikt avgränsade arbetsuppgifter. Både arbetsuppgifter och personal blir därmed allt mindre homogena. Därmed blir det svårare för centrala förhandlare att få fram relevant information om effektiva löneskalor i individuella företag (Lindbeck och Snower 1997). Effektivitetsförlusterna av centralt bestämda relativlöner blir därmed större.

Man bör också komma ihåg att arbetslöshet kan bero på många olika faktorer. Av vikt är inte bara "alltför höga" *genomsnittliga* reallöner utan också starkt snedvridna *relativa* löner, exempelvis genom att lönekostnaderna för utbildad och oerfaren arbetskraft är mycket högre än dessa gruppers produktivitet. Centrala löneförhandlingar i Sverige tycks ha medverkat just till en sådan utveckling. Varför ledde då inte den kraftiga ökningen i den utbildade arbetskraftens relativa löner redan under perioden 1965–1985 till en kraftig ökning av arbetslösheten för dessa kategorier? En förklaring är troligen att marknads-

krafterna under den perioden råkade gå åt samma håll som fackföreningarnas lönepolitiska ambitioner. I synnerhet ökade utbudet av arbetskraft bland individer med postgymnasial utbildning kraftigt. En annan förklaring kan vara att bristen på yrkeskunnig arbetskraft i en ekonomi med "överfull" sysselsättning leder till att företagen anställer lägre utbildad arbetskraft än de ideala skulle önska sig (Topel och Edin 1997). Den stora ökningen i sysselsättningen i den offentliga sektorn ökade också efterfrågan kraftigt för kvinnor med låg eller medelhög utbildning; omkring 70 procent av de anställda i den offentliga sektorn är kvinnor. Detta ökade indirekt också arbetstillfällena för lågutbildade män, eftersom dessa inte behövde konkurrera med så många lågutbildade kvinnor i den privata sektorn.

Arbetsgivarna har naturligtvis också märkt att centrala förhandlingar ger fackföreningarna, i synnerhet LO, stark politisk makt, eftersom regeringen i regel vill se endast blygsamma löneökningar. Uppenbara exempel på denna makt är att fackföreningarna, anförda av LO, under 70-talet och början av 80-talet förmådde regeringen att införa lagar och bestämmelser i deras favör, ofta på bekostnad av arbetsgivarnas intressen. De mest uppenbara exemplen är LO:s aktioner för lagstiftning om anställningsskydd, medbestämmande i företagen och löntagarfonder. LO:s politiska makt tycks inte ha minskat av den successiva erosionen av LO:s löneledande ställning sedan slutet av 70-talet.

(2) Hypotesen att arbetslöshetsförsäkringens konstruktion i Sverige har hållit arbetslösheten nere får visst stöd i statistiska länderjämförelser, som tyder på att tidsbegränsade bidrag och stränga arbetskrav hjälper till att hålla nere arbetslösheten (Layard, Nickell och Jackman 1991). Sådana arrangemang har dock

visat sig politiskt besvärliga att upprätthålla under perioder av hög arbetslöshet. Sedan 90-talets första år har arbetslösa i Sverige kunnat kvalificera sig för nya perioder av understöd genom att delta i diverse arbetsmarknadsåtgärder. På det sättet tenderar understödsperioden i själva verket att bli obegränsad. Det är också troligt att stränga arbetskrav är svåra att upprätthålla när arbetslösheten är hög och det finns få lediga platser (Ljungqvist och Sargent 1997).

(3) Aktiv arbetsmarknadspolitik – offentliga arbeten, offentligt organiserad utbildning och rörlighetsbefrämjande åtgärder – är ett specifikt svenskt bidrag till den ekonomiska politiken. Det är ingen tvekan om att tillfälliga offentliga arbeten, offentligt finansierade projekt och sysselsättningssubventioner kan generera arbete på kort sikt. Den svåra frågan är hur stora och snabba utträngningseffekterna är på ordinarie arbetstillfällen – direkt genom substitution på produktions- och arbetskraftssidan och indirekt genom högre skatter som minskar efterfrågan på privata konsumtionsvaror, samt tryck uppåt på reallönerna. Empiriska undersökningar i Sverige tyder på att utträngningen är betydande, 50–80 procent, när det gäller offentliga arbeten, särskilt i byggnadsbranschen. Liknande resultat har nåtts av studier i andra länder (Forslund 1996). Däremot tyder gjorda studier inte på någon direkt utträngning av privat sysselsättning när sysselsättningen ökar i den sociala servicesektorn (Forslund och Krueger 1997, Calmfors 1993). En tänkbar förklaring är att privat produktion har haft svårt att över huvud taget utvecklas i denna sektor, eftersom privata tjänster av detta slag motarbetats av stat och kommun (till exempel barnomsorg och äldreomsorg).

Däremot är det uppenbart att en politik som uppmuntrar gifta kvinnor att gå ut på den öppna arbetsmarknaden skapar ett behov av att erhålla sådana tjänster utanför hushållet, men de

breda skattekilarna har i hög grad motverkat uppkomsten av en (legal) privat eller kooperativ marknad på detta område.

Både rörlighetsstimulerande åtgärder på arbetsmarknaden och utbildningsprogram är lovande metoder för att förbättra arbetsmarknadens sätt att fungera. Men de har uppenbara begränsningar. Inte mer än 17 procent av dem som får arbete under en viss period har lyckats med detta tack vare hjälp från arbetsförmedlingen (som närmast har en monopolställning i Sverige).¹⁵ Det är också uppenbart att s.k. aktiv arbetsmarknadspolitik har svårt att lyckas utan ett betydande antal lediga platser. Avsikten med denna typ av politik är att hjälpa människor att "samma fortare" från "arbetslöshetsöar" till "vakansöar". Det betyder naturligtvis att sådana åtgärder inte blir särskilt framgångsrika i djupa recensioner, då det knappast finns några vakansöar.

Utvecklingen i 90-talets början illustrerar den aktiva arbetsmarknadspolitikens begränsningar. Trots att cirka 5 procent av arbetskraften var sysselsatt i olika program organiserade av arbetsmarknadsstyrelsen, steg den öppna arbetslösheten dramatiskt (figur 7). Också långtidsarbetslösheten ökade kraftigt. Studier av Forslund och Krueger (1997) och Calmfors (1993) tyder också på att de samhällsekonomiska vinsterna av program med omskolning varit blygsamma under senare år.¹⁶ Ett skäl kan vara att dessa program varit mycket omfattande, ett annat att de

¹⁵ Siffran är 23 procent om återanställning hos tidigare arbetsgivare räknas bort från statistiken (siffror från AMS).

¹⁶ I början av 1994 hade 46 procent av alla registrerade arbetssökande (inklusive personer i omskolningsprogram) varit utan arbete i minst ett år (NUTEK 1994, s. 47–49). Empiriska studier tyder på att förvärvsinkomsten inte är (mycket) större för dem som har deltagit i offentliga omskolningprogram än för dem som inte har gjort det (Björklund 1993). Allvarliga försök har gjorts att korrigera urvalsfel i dessa undersökningar, men det är omöjligt att avgöra om det har lyckats helt.

som tagit del av dem delvis har gjort det för att kvalificera sig för en ny period av arbetslöshetsunderstöd (särskilt innan reglerna ändrades 1996). En mer spekulativ hypotes är att betoningen på en aktiv arbetsmarknadspolitik, och på att hålla nere den *öppna* arbetslösheten, har länkat bort politiska åtgärder från försök att förbättra förutsättningarna för produktion och sysselsättning mera generellt i den privata sektorn.

(4) Den diskretionära *efterfrågepolitiken* på varumarknaden tycks, som tidigare nämnts, inte ha systematiskt motverkat konjunktursvängningarna efter 60-talets mitt. Den kostnadsanpassade ("cost-accommodating") efterfrågepolitiken och de återkommande *devalveringarna* har dock hållit arbetslösheten nere vid ett antal tillfällen. Det beror bland annat på att inhemska nominella löner och priser inte reagerar omedelbart på sådana åtgärder, vilket ger utrymme för temporära reala effekter av förändringar i efterfrågan på svenska varor och tjänster.

Men varför skulle sådana åtgärder få *långvariga* reala effekter på arbetsmarknaden? En förklaring är att devalveringar ofta sker i situationer där reallönerna är i ojämvt i den meningen att konkurrenskraften mot utlandet är allvarligt hotad. Det är lätt att förstå att anställda och fackliga ledare i den konkurrensutsatta sektorn i sådana situationer går med på lägre reallöner via högre produktpriser (i inhemsk valuta) för att minska risken att fler medlemmar skall bli arbetslösa. Det betyder att en devalvering motverkar tendenser till fallande sysselsättning. Samma tanke låg bakom Keynes' berömda uttalande om att anställda och fack ofta är villiga att godta sänkta reallöner via inflation men inte via nominella lönesänkningar (eller ens minskningar av nominella löneökningar). Detta behöver inte vara ett utslag av "penningillusion". En devalvering hjälper till att lösa ett samordningsproblem, eftersom reallönerna sänks för

alla löntagare samtidigt. En serie devalveringar kan alltså, gång på gång, rädda samhällsekonomin från att hamna i en situation med hög arbetslöshet, åtminstone för en tid. Detta är viktigt eftersom en ekonomi av svensk (västeuropeisk) typ innehåller mekanismer som tenderar att permanenta hög arbetslöshet, s.k. "persistensmekanismer".

(5) Det görs också ofta gällande att den låga arbetslösheten i Sverige under lång tid var ett resultat av ökningen av permanent *sysselsättning i den offentliga sektorn* med cirka 600 000 personer (15 procent av den totala arbetskraften) mellan 1970 och 1985 (figur 5). Men varför minskade då inte den privata sysselsättningen i motsvarande grad genom olika "utträngningseffekter" (via högre skatter, ökade löner eller substitution mellan privat och offentlig efterfrågan)? Liksom vid ökad tillfällig sysselsättning i den offentliga sektorn till följd av en aktiv arbetsmarknadspolitik ligger svaret åtminstone delvis i att en sådan utträngningssprocess tar tid. På lång sikt är det uppenbart att sådana utträngningseffekter förekommit. Så skulle fler kvinnor ha fått arbete i den privata tjänsteproduktionen (såsom i USA) om den offentliga produktionen av tjänster skulle ha expanderat mindre. Här finns en viktig förklaring till den svaga utvecklingen av den privata sysselsättningen i Sverige under de senaste decennierna.

De två senaste förklaringarna till den höga sysselsättningen på 70- och 80-talen – devalveringar och ökad offentlig sysselsättning – stöds av att den fulla sysselsättningen bröt samman just när politikerna bestämde sig för att upphöra med sin tidigare "ackomodationspolitik" vid negativa makroekonomiska chocker. Man avstod från nya omgångar av diskretionära devalveringar och ökad offentlig sysselsättning vid den kostnads- och efterfrågekras som uppstod i början av 90-talet. I själ-

va verket *minskade* den offentliga sysselsättningen då med 10 procent. Det är också intressant att konstatera att uppgången i arbetslösheten under 90-talets första år var 2–5 procentenheter högre än man kunde ha väntat med ledning av s.k. Okun-kalkyler rörande sambandet mellan förändringar i produktionen (i förhållande till tillväxttenden) och arbetslösheten (Gylfason, red. 1997).

En viktig politisk-ekonomisk fråga är naturligtvis varför statsmakterna övergav den tidigare "ackommodationspolitiken". Ett uppenbart svar är att politikerna hade bestämt sig för att bryta inflationstrenden. Man hade blivit alltmer medveten om de samhällsekonomiska snedvridningar och godtyckliga omfördelningar av inkomster som 70- och 80-talens inflation hade lett till. Omläggningen av politiken kan också ses som en anpassning till inflationsbekämpningen utomlands, bland annat för att kvalificera Sverige för ett framtida medlemskap i EU (möjligen även EMU). Ett annat motiv till att lägga större tonvikt vid inflationsbekämpning var att de stora svängningarna mellan lönehöjningar och devalveringar bidrog till att skapa instabilitet i avkastningen på investeringar i den konkurrensutsatta sektorn. Dessutom blev det alltmer uppenbart att sysselsättningen i den offentliga sektorn inte kunde öka obegränsat, för all framtid, som andel av den totala sysselsättningen; konsekvenserna för skatter och resursanvändning skulle förr eller senare skapa allvarliga samhällsekonomiska problem.

Att politikerna småningom kom till slutsatsen att devalveringar och ytterligare expansion av den offentliga sektorn var ohållbara metoder för att hålla nere arbetslösheten innebar att full sysselsättning inte gick att upprätthålla i det långa loppet med de metoder som man valt att använda. I denna bemärkelse hade politikerna helt enkelt uppskjutit den fulla sysselsättningens sammanbrott i samband med de negativa makroeko-

nomiska chocker som inträffat sedan mitten av 70-talet.¹⁷

Det är inte bara inställningen till inflation som förändrats i svensk makroekonomisk politik. Också arbetsmarknadspolitiken kom att ändra karaktär, i stor utsträckning som ett resultat den fulla sysselsättningens sammanbrott. I mitten av 90-talet tycks tonvikten ha förskjutits från de tidigare ambitionerna att öka sysselsättningen – den så kallade "arbetslinjen" – till olika försök att hålla nere den öppna, statistiskt registrerade arbetslösheten genom att minska *utbudet* av arbetskraft. De mest uppenbara exemplen är återkommande förslag om arbetsdelning via kortare arbetstid och ökad förtidspensionering. Sådana åtgärder kommer visserligen inte att minska arbetslösheten på lång sikt, men de kan mycket väl göra det på kort sikt (om lönekostnaderna per timme inte höjs samtidigt). Det är också troligt att den allt starkare betoningen av utbildning inte beror bara på en önskan att stimulera investeringar i humankapital, och eventuellt göra en del personer mer attraktiva på framtidens arbetsmarknad. Även en ambition att på kort sikt hålla nere den öppna arbetslösheten har med all säkerhet inspirerat dessa åtgärder – genom att "lyfta ut" ett stort antal individer från arbetslöshetsstatistiken. Arbetslöshetsstatistiken tillkom ursprungligen för att få ett mått på ett allvarligt socialt problem – arbetslöshet. Men under senare år har *det statistiska måttet*, snarare än sysselsättningsmöjligheterna, blivit politikens mål.

Vad som hänt med sysselsättningen i Sverige klargörs kanske bäst genom att titta på hur stor andel av befolkningen som är sysselsatt i dag. Medan den totala sysselsättningen i Sverige år

¹⁷ Förekomsten av mekanismer som permanentar hög arbetslöshet gör ofta förekommande mått på "jämviktsarbetslöshet" något tveksamma, eftersom denna tenderar att "skugga" den faktiska arbetslösheten. En undersökning i Sverige kom till slutsatsen att jämviktsarbetslösheten steg från omkring 3 procent på 70-talet till 4-7 procent i 90-talets början (Forslund 1995a).

1990 var cirka 4,5 miljoner har den sedan 1993 svängt kring 4,0 miljoner. År 1990 var ungefär 85 procent av befolkningen i åldersgrupperna 16–64 år sysselsatt. I början av 1998 var motsvarande siffra (säsongrensad) ungefär 71 procent. År 1990 stod cirka 608 000 individer i dessa åldersgrupper utanför arbetskraften. I början av 1998 var motsvarande siffra cirka 1 400 000. En del av denna ökning beror på ett ökat antal studerande. Men endast en liten del av dessa förändringar kan rimligtvis förklaras av att individerna ändrat sina *val* mellan studier och arbete, av det enkla skälet att arbete i mycket liten utsträckning stått till förfogande för dessa grupper på grund av det sätt som arbetsmarknaden är organiserad och som den ekonomiska politiken bedrivits.

6

Är det svenska experimentet under avveckling?

Låt mig sammanfatta. Den relativt snabba produktivitetstillväxten under den sekellånga perioden 1870–1970 gav svenskarna en högre inkomststandard än medborgarna i de flesta andra industriländer vid slutet av denna period. Allt mer ambitiösa välfärdsanordningar och full sysselsättning efter andra världskriget gav också stor ekonomisk trygghet, stor tillgång på sociala tjänster och en relativt jämn inkomstfördelning. Det är därför lätt att förstå att Sverige, särskilt under de första årtiondena efter kriget, allmänt ansågs ha kombinerat ekonomisk jämlikhet, stor ekonomisk trygghet och full sysselsättning med hög ekonomisk effektivitet och snabb produktivitetstillväxt. Men den långsamma tillväxten från omkring 1970, sammanbrottet i den fulla sysselsättningen i 90-talets början, ökande (om än fortfarande måttliga) inkomstskillnader och (begränsade) nedskärningar i olika bidragssystem har gjort bilden av det svenska experimentet, eller den ”svenska modellen”, mindre idyllisk.

De nya problemen kan ses som ett resultat av både exogena förändringar av ”yttre” omständigheter och den svenska modellens inneboende (endogena) dynamik, även om en sådan distinktion är långt ifrån skarp. Uppenbara exempel på det förstnämnda är befolkningens åldrande och internationaliseringen av det ekonomiska systemet. Grundlagsändringarna i 70-talets början och fragmenteringen av den partipolitiska strukturen

anses ofta dessutom ha minskat politikernas intresse eller förmåga av att slå vakt om samhällsutvecklingen som helhet. Den fragmenterade strukturen hos intresseorganisationerna påstås ofta ha liknande konsekvenser (Olson 1990). När man skall utvärdera dessa "fragmenteringshypoteser" måste man emellertid komma ihåg att det extrema alternativet – en monopolliknande ställning för ett parti och en intresseorganisation – också är problematiska, minst sagt.

Aktuella exempel på problematisk endogen, långsiktig dynamik i svensk samhällsekonomi är att individer anpassar sig efter statliga åtgärder som skadar incitamenten och leder till "moral hazard", missbruk av förmåner och fusk med skatter. Endogena förändringar i de sociala normerna, till exempel minskade hämningar att leva på olika slags offentliga bidrag, är ett annat exempel på tänkbara dynamiska anpassningsprocesser, men systematiska empiriska studier av detta finns ännu knappast. Ett annat exempel är att både form och innehåll i löneförhandlingarna anpassas efter förväntningar om hur den ekonomiska politiken reagerar på löneförhöjningar, till exempel genom återkommande devalveringar – en mekanism som särskilt betonas i teorin om "rationella förväntningar".

Men det viktigaste exemplet på endogen dynamik är kanske politikernas ständigt högre ambitioner att bygga ut olika förmånssystem och fackföreningarnas allt högre ambitioner att minska lönespridningen och att öka sitt inflytande i olika samhällssektorer. Kurt Lewins välkända psykologiska teori om en "stigande aspirationsnivå" mot bakgrund av tidigare framgångar är ett användbart analytiskt paradigm i detta sammandrag (Lewin m.fl. 1944).

Det kan också tänkas att de gynnsamma ekonomiska och sociala trenderna i Sverige på 50- och 60-talen gav upphov till ett överdrivet förtroende för vad samhällsekonomin tål. Den

politiska debatten gav ofta intrycket av att en snabb ekonomisk tillväxt uppfattades som "manna från himlen". Tidiga varnings-signaler i den ekonomiska statistiken på 70- och 80-talen tolkades i många fall som utslag av temporära konjunktursvackor, och den oro som en del ekonomer, politiker och journalister gav uttryck för avfärdades ofta som allmän pessimism eller utslag av politisk ideologi. Detta är antagligen förklaringar till att det dröjde så länge innan centralt placerade beslutsfattare började reformera institutioner och politik som bidragit till att ekonomin gick så mycket sämre än tidigare.

Det är inte särskilt meningsfullt att tvista om huruvida den djupa konjunkturedgången i 90-talets början berodde på makroekonomiska chocker eller strukturella svagheter i svensk ekonomi. Den berodde på bådadera. De makroekonomiska chockerna var delvis också ett resultat av svagheter i grundläggande strukturer i svensk ekonomi. Uppenbara exempel är den inflationistiska lönebildningen och förväntningarna bland företag, anställda och fack på en kostnadsackommoderande makroekonomisk politik, inklusive växelkursanpassningar. Ekonomins sätt att reagera på olika makroekonomiska chocker beror också på strukturella faktorer. Ett exempel är budgetunderskottets känslighet för variationer i BNP-tillväxt och kapacitetsutnyttjande. Industriproduktionen i Sverige är också exceptionellt känslig för den reala växelkursen. Ett skäl kan vara de multinationella företagens viktiga roll i svensk ekonomi. De kan utan större svårighet förflytta produktionen mellan anläggningar i olika länder. Ett annat skäl är industristrukturen, med bulkprodukter som en stor andel av exporten. För sådana produkter tvingas svenska företag i huvudsak att anpassa sig till prisutvecklingen utomlands, vilket betyder att vinsterna blir ytterst känsliga för växelkursförändringar. Mekanismer som tenderar att permanenta hög arbetslöshet ("persistensmekanismer") sam-

manhänger också med strukturella inslag i det svenska samhället, inte minst arbetsmarknaden.

När den fulla sysselsättningen bröt ihop i 90-talets början förändrades också viktiga förutsättningar för institutioner och politik. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som kräver mängder av lediga platser för att lyckas, blev mindre effektiv.

Välfärdsstatens finansiella bas undergrävdes också. Den s.k. "arbetslinjen" i olika bidragssystem blev också mer problematisk. Kanske kan man säga att två klasser av bidragstagare håller på att växa fram, med drastiska skillnader i bidragsnivå: de som har och de som saknar tillräckliga arbetslivserfarenheter för att få generösa bidrag. Detta har förstärkt samhällets "insider-outsider"-karaktär. Utöver insiders och outsiders på arbets- och bostadsmarknaden, och kanske också när det gäller tillgången på tjänster i den offentliga sektorn, finns det i dag också privilegierade insiders och oprivilegierade outsiders bland dem som lever på bidrag.

Vad som i denna skrift kallats "det svenska experimentet" är i stor utsträckning helt enkelt ett försök att driva "typisk" västeuropeisk politik längre än i andra länder. Uppenbara exempel är transfereringssystemen, omfördelningen av inkomster mellan individer och offentliga ingripanden med sikte på makroekonomisk stabilitet och full sysselsättning. Det betyder att svenska erfarenheter kastar ljus över både framgångar och problem i Västeuropa som helhet. Men "det svenska experimentet" omfattar också en del specifikt svenska fenomen. Viktiga exempel är den aktiva arbetsmarknadspolitiken, ambitionerna att slå en kil mellan företagens och ägarnas avkastning, den omfattande tjänsteproduktionen i den offentliga sektorn och, mer allmänt, statens långtgående ingrepp i individers och familjers ekonomiska liv. Glorifieringen av stordrift och favoriseringen av storföretag är ett annat exempel.

Jag har också understrukt fackföreningarnas centrala roll i det svenska samhället. I synnerhet LO är inte bara en viktig aktör i löneförhandlingarna utan har också länge varit den mäktigaste påtryckningsgruppen i svensk politik, huvudsakligen genom att fungera som partner till socialdemokratiska regeringar. Som framgått av föregående kapitel har detta inflytande genomsyrat många viktiga områden av den statliga politiken – ingrepp i arbetsmarknaden, välfärdssystem, omfördelningspolitik, industripolitik och makroekonomisk politik. Fackföreningsrörelsen – särskilt en del av dess ekonomer (som Gösta Rehn och Rudolf Meidner) – har också lanserat nya idéer, såsom solidarisk lönepolitik, vinstnedpressning, aktiv arbetsmarknadspolitik och grundläggande förändringar av ägarstrukturen (till förmån för stat och fack). Det är därför naturligt att fackföreningarnas, speciellt LO:s, roll i det svenska samhället har löpt som en röd (!) tråd genom denna bok.¹

Ett annat återkommande tema i denna skrift är huruvida ekonomiska och sociala framgångar går att vidmakthålla på lång sikt. Uppenbara exempel i Sverige där svaret är nekande är försöken att upprätthålla full sysselsättning med hjälp av återkommande devalveringar och en växande offentlig sysselsättning. Man kan också nämna fackföreningarnas och regeringens för-

¹ Mancur Olsson (1990) har drivit tesen att de centrala löneförhandlingarna mellan LO och SAF på 50- och 60-talen *både* höll tillbaka reallönerna, genom att dämpa rivaliteten mellan olika grupper av arbetstagare och arbetsgivare, *och* begränsade de politiska påtryckningarna från särintressen. Att LO och SAF sedan dess har förlorat den tidigare hegemonin på arbetsmarknaden skulle, enligt Olson, förklara både varför de offentliga utgifterna steg så snabbt från 60-talets mitt och varför löneutvecklingen skenade iväg från mitten av 70-talet. Jag är inte övertygad om realismen i dessa hypoteser. Jag har tidigare påpekat att löneexplosionen vid 70-talets mitt ägde rum just i en situation då löneförhandlingarna var speciellt hårt centraliserade och koordinerade. Dessutom förefaller det som om LO:s politiska inflytande var speciellt stort just på 70-talet och under 80-talets första år.

sök att pressa företagsvinsterna utan att skada investeringarna, och ambitionen att jämna ut löntagarnas disponibla inkomster utan att skada arbetsmarknadens funktionssätt eller minska investeringarna i humankapital. Vid 80-talets slut och 90-talets början har makthavarna uppenbarligen slagit till reträtt i flera av dessa frågor. Det tyder på att ett antal inflytelserika politiker har börjat tvivla på att politiken på dessa områden är uthållig på lång sikt.

Reträtterna inleddes av socialdemokratiska regeringar: avvecklingen av priskontroll och avregleringen av elmarknader och telemarknader samt av inhemska kapitalmarknader och internationella kapitalrörelser på 80-talet, skattereformerna i 80-talets mitt och framför allt i 90-talets början, samt övergången till en inflationsbekämpande makroekonomisk politik i början av 1991. På dessa punkter följde Sverige en internationell trend. Men den långsamma ekonomiska tillväxten bidrog naturligtvis också till dessa reträtter. Råd från svenska ekonomer och andra deltagare i den ekonomisk-politiska debatten medverkade troligen också till omläggningen av politiken, vilket dock är svårt att bevisa.

Den borgerliga regeringen 1991–94 fullföljde de reträtter och reformer som socialdemokratiska regeringar inlett tvärt emot tidigare uttalade principer. Den nya regeringen 1991 inledde en nedtrappning av de mest generösa bidragsnivåerna och bostadssubventionerna samt en skärpning av budgetprocessen. Här spelade naturligtvis den akuta makroekonomiska krisen stor roll för att utlösa nya ekonomisk-politiska åtgärder och reformer. Man vidtog också åtgärder för att förbättra villkoren för små och medelstora företag. Viktiga exempel på det sistnämnda var att dubbelbeskattningen på vinster avskaffades, förmögenhetsskatten sänktes och en del blygsamma avregleringar genomfördes på arbetsmarknaden. Löntagarfonderna

avskaffades också. När socialdemokraterna återvände till regeringsställning 1994 behölls de flesta av dessa reformer. I vissa fall gick man till och med längre, framför allt genom en ytterligare (dock tillfällig) sänkning av ersättningsnivåerna i olika socialförsäkringssystem. Saneringen av statsfinanserna och skärpningen av budgetprocessen drevs också vidare. Neddragningen av den offentliga sysselsättningen fortsatte. Totalt minskade denna med cirka 17 procent mellan 1990 och 1997, samtidigt som fallet i privat sysselsättning upphörde ungefär 1994 (figur 5). Riksbankens självständighet markerades ytterligare. Andra reformer upphävdes dock. Dubbelbeskattningen av vinster och högre förmögenhetsskatt återställdes, liksom den gamla lagstiftningen om anställningstrygghet. (Senare har dock vissa nya uppluckringar skett av denna lagstiftning.) Skatter och avgifter ökade igen, från omkring 50 till nästan 54 procent av BNP mellan 1994 och 1997 till följd av en kombination av högre skattesatser och en växande skattebas inom ramen för ett allttjämt progressivt skattesystem.

Totalt innebär allt detta en avveckling av mycket av vad som skapade en speciell svensk modell från slutet av 1960-talet fram till mitten eller slutet av 80-talet. Den minskade betydelsen av centrala avtalsförhandlingar, avvecklingen av de tidigare försöken att hålla nere företagsvinsterna och den minskade vikten av "solidarisk lönepolitik" skärper intrycket av att "den svenska modellen" är under avveckling. Faktormarknadernas internationalisering gör det också allt svårare att hålla nere kapitalavkastning och löner efter skatt för högutbildade. Mot slutet av 90-talet började det också råda allmän enighet om att upphöra med att gynna storföretag på småföretagens bekostnad.

² Detta har observerats både av förespråkare för "den svenska modellen" (Hedborg och Meidner 1984) och av mera "utanförstående" iakttagare (Freeman 1995, Lindbeck m.fl. 1994, Jakobsson 1996).

Det visade sig svårt att undvika allvarliga *övergångsproblem* i samband med dessa reformer. Reformerna bidrog på kort sikt till ökad makroekonomisk instabilitet och långvarig arbetslöshet. Nedskärningarna i bidragen skapade ekonomiska svårigheter bland hushåll som inte själva hade lagt undan några reserver. Många fann plötsligt att de hade planerat sin tillvaro, inklusive sparande och försäkringar (eller rättare sagt avsaknaden av detta), på felaktiga förväntningar om framtida förmåner. Vidare var den starkt diskriminerade privata sektorn för hushållstjänster inte i stånd att ta över produktionen av sådana tjänster när den offentliga sektorn började skära ned.

Det är också värt att notera att åtskilliga offentliga institutioner och åtgärder tillsammans utgör ett integrerat system med starkt komplementära inslag.² Olika element i systemet stöttar varandra, eller i varje fall motverkar ovälkomna biverkningar av andra element. Förändringar i en del av systemet har därför ofta komplicerade och ibland oförutsägbara effekter. Ibland blir det knappast några effekter alls, som när andra delar av systemet begränsar individernas beteendemöjligheter. Ett exempel är att politiska åtgärder som stimulerar arbetslösa att söka arbete inte ökar sysselsättningen särskilt mycket, om inte också efterfrågan på arbetskraft stimuleras via ökad efterfrågan på varor och tjänster, sänkta kostnader för att anställa personal, och större flexibilitet i de relativa lönerna. I andra fall kan en isolerad politikförändring tvärtom ha oväntat dramatiska verkningar. Om en "bindande restriktion" på den enskildes beteende plötsligt avlägsnas, kan effekterna av andra delar i den ekonomiska politiken plötsligt blomma ut. Ett exempel är att incitamenten att låna på grund av höga marginalsatser plötsligt kan få genomslag i kraftigt ökad skuldsättning.

Vad är då de långsiktiga framtidsutsikterna för svensk ekonomi? I den mån det relativt svaga utfallet sedan omkring 1970

beror på de faktorer som diskuterats i denna skrift finns det förutsättningar för en bättre utveckling i framtiden. Jag tänker på faktorer som snedvridna ekonomiska incitament, reglerade marknader och svag konkurrens – aspekter som förändrats genom nyligen genomförda reformer. Uppenbara exempel är avregleringarna på kapital- och valutamarknader, skattereformen 1991, minskade ersättningar och (något) strängare administration av olika socialförsäkringssystem, samt en trolig anpassning till EU:s konkurrenslagstiftning. Riskerna för nya kostnadskriser har också minskats av en långsammare inflationstrend och en övergång till flytande kronkurs. Budgetprocessen har stramats åt och det tidiga 90-talets akuta budgetkris är över – åtminstone tills vidare. Liksom under högkonjunkturen under 80-talets andra hälft tycks dessutom kvoten mellan offentliga utgifter och BNP sjunka på nytt, så länge högkonjunkturen fortsätter; 1997 låg kvoten på cirka 65 procent.

Det finns dock viktiga reservationer till denna bild. Skatteki-larna är fortfarande breda: det är svårt för den enskilde att förändra sin ekonomiska situation genom eget arbete på den officiella arbetsmarknaden. Den hårda beskattningen också av låginkomsttagare innebär att en stor andel av befolkningen är starkt beroende av bidrag. De höga skatterna skapar också svårigheter att finansiera statens "traditionella" funktioner, det vill säga att tillhandahålla kollektiva varor och offentliga tjänster såsom infrastruktur, skola och sjukvård.³

Reformeringen av arbetsmarknaden är fortfarande fragmentarisk. Mycket återstår också för att förbättra arbetsvillkoren för små företag och egenföretagare. Det finns också en uppenbar

³ En sådan risk betonades redan vid 50-talets mitt av Lindbeck och Palme (1954). Det är något ironiskt att den största expansionen av transfereringarna ägde rum när den ene av författarna hade ett betydande inflytande på svensk politik.

risk att budgetunderskottet exploderar igen i nästa recession, om den visar sig bli djup.

Vi har också sett att den svenska modellens regelsystem har varit ganska instabilt under de senaste tio åren. Över huvud taget har instabila regelsystem blivit ett karakteristiskt inslag i ekonomisk politik och socialpolitik de senaste årtiondena.⁴ Den allmänna trenden tycks dock vara att Sverige tenderar att bli ett "normalt" västeuropeiskt land igen, såsom var fallet före de radikala samhällsexperimenten i 60-talets mitt och 70-talets början. Medlemskapet i EU från 1995, och ett framtida medlemskap i EMU (vilket är en ren tidsfråga) accentuerar sannolikt denna utveckling. Om dessa tendenser fortsätter kommer den svenska modellen, sådan den har beskrivits i denna bok, att visa sig ha varit en kort historisk episod – ett mellanspel som bara varade i ungefär trettio år, från 60-talets mitt till 90-talets slut.

Att Sverige avvecklar ett antal för landet specifika faktorer som begränsar den ekonomiska effektiviteten och hämmar den ekonomiska tillväxten betyder naturligtvis inte att allt därmed blir "frid och fröjd" ens ur snäv ekonomisk synpunkt. Det finns en uppenbar risk att Sverige kommer att bli en del av det kontinentalta Europas effektivitetsbegränsande och tillväxthämmande regleringssystem. Vi kan också konstatera att ambitionerna inom sysselsättningspolitiken redan anpassats till kontinentens metod att "bekämpa" arbetslöshet genom att flytta bort individer från arbetskraften. Det återspeglas i att sysselsättningsgraden för befolkningen mellan 16 och 64 år, som nämnts, fallit från 85 till 71 procent mellan 1990 och början av 1998.

Men historien tar aldrig slut. Det går exempelvis inte att med

⁴ Inte bara skatter och regleringar utan även bidragssystemen har varit starkt instabila på senare år. Sålunda genomfördes under perioden 1991–96 nästan 300 förändringar i socialförsäkringssystemens regler och 50 i arbetsmarknadens (Riksförsäkringsverket 1996).

någon säkerhet säga hur medlemskapet i EU och eventuellt också EMU kommer att påverka institutioner och ekonomisk politik i framtiden, delvis därför att vi inte vet vad som kommer att hända inom EU. Vi vet också mycket litet om i vilken grad de senaste årens reformer och reträtter inom den svenska modellen är permanenta eller tillfälliga. Vi vet med andra ord inte om Sverige kommer att visa sig vara en av pionjärerna, inte bara när det gäller att bygga upp en ambitiös välfärdsstat utan också när det gäller att reformera och banta den. Det är möjligt att de värderingar, ideologier, maktrelationer och mekanismer som en gång löpte samman för att skapa modellen kan återuppväcka 70-talets och det tidiga 80-talets politik, möjligen i en ny variant. Vi vet exempelvis av opinionsundersökningar att stödet bland väljarna för generösa offentliga utgiftsprogram är mycket starkt (Svallfors 1992).

Flera intressegrupper, såsom vissa LO-förbund, har också under senare år argumenterat för en återgång till tidigare institutioner, regelsystem och åtgärder. Man föreslår exempelvis ofta att återställa tidigare ersättningsnivåer i socialförsäkringarna och att skärpa marginalsatterna. Förslag att öka det kollektiva ägandet av företag återkommer också ständigt i debatten, exempelvis att låta de statliga pensionsfonderna investera kraftigt i aktier. De politiska möjligheterna att skära ned offentliga utgifter begränsas också av att många får sin utkomst i huvudsak via dessa utgifter. Cirka 65 procent av väljarkåren får (nästan) hela sin inkomst från den offentliga sektorn, antingen som anställda i offentliga institutioner (vid sidan om statliga och kommunala företag och affärsdrivande verk) eller som mottagare av offentliga transfereringar (tabell 1). Har Sverige möjligen nått "a point of no return"? Eller kommer nya ekonomiska kriser att driva fram fortsatta reträtter från den "svenska modell" som mognade fram under slutet av 60-talet och början av 70-talet?

Appendix

Appendix 1

OECD (Economic Outlook, juni 1996, Annex Table 59 och beräkningar av OECD:s sekretariat för denna bok) rapporterar följande statistik för företagssektorn:

	Tillväxt i arbetskraftens produktivitet			Tillväxt i total faktorproduktivitet		
	1973–79	1979–90	1990–95	1973–79	1979–90	1990–95
Sverige	1,4	1,5	3,4	0,0	0,8	1,9
OECD	1,7	1,7	0,9	0,8	1,0	0,3
Västeuropa	2,7	2,1	1,2	1,4	1,3	0,5

Tillväxt i arbetskraftens produktivitet (per timme) i tillverkningsindustrin (Konjunkturinstitutet):

	1971–79	1979–90	1990–96
Sverige	3,62	2,95	3,66
11 OECD-länder	4,69	3,23	3,06

De 11 länderna är Kanada, USA, Japan, Belgien, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland, Danmark och Norge.

Appendix 2

BNP-andelar av totala investeringar och totalt sparande har utvecklats på följande sätt:

	1970–74	1975–79	1980–84	1985–89	1990–95
Investeringar	21,7	20,3	18,9	19,9	16,7
av vilka: företagssektorn	12,7	12,8	11,2	12,8	10,0
tillverknings- industrin	4,0	3,3	3,0	2,4	2,4
Sparande	23,6	19,5	16,3	18,4	14,8

Appendix 3

Tillväxtbokföring ("growth accounting"), enligt beräkningar av Ragnar Bentzel för denna skrift, tyder på att den långsammare kapitalbildningen förklarar cirka 10 procent av uppbromsningen av tillväxten i arbetskraftens produktivitet i företagssektorn mellan perioden 1950–70 och perioden 1970–93. Bentzels beräkningar (med koefficienten 0,25 för kapitalets bidrag) kan sammanfattas på följande sätt:

	Produktions- tillväxt	Arbetskraftens bidrag	Kapitalets bidrag	Omallokerings- ringarnas bidrag	Oförklarad restpost
1950–1970	3,88	-0,40	1,23	1,00	2,05
1970–1993	1,10	-1,15	1,01	0,23	1,01

Appendix 4

Förändringen i procent av arbetskraftskostnader (per timme), inklusive arbetsgivaravgifter, från föregående år var:

1970	-71	-72	-73	-74	-75	-76	-77	-78	-79	-80	-81	-82
10,2	13,6	10,2	11,5	17,0	22,2	16,9	12,1	9,2	8,7	11,8	9,6	6,1
1983	-84	-85	-86	-87	-88	-89	-90	-91	-92	-93	-94	-95
9,0	10,0	7,7	7,8	7,8	8,0	11,2	9,1	8,0	2,4	-2,1	3,3	5,0

Källa: Fakta om Sveriges ekonomi, SAF 1996.

Appendix 5

Den öppna arbetslösheten utvecklades på följande sätt enligt SCB:s statistik:

1970	-71	-72	-73	-74	-75	-76	-77	-78	-79	-80	-81	-82	-83
1,5	2,5	2,7	2,5	2,0	1,6	1,6	1,6	2,3	2,1	2,0	2,5	3,3	3,5
1984	-85	-86	-87	-88	-89	-90	-91	-92	-93	-94	-95	-96	-97
3,1	2,6	2,7	1,9	1,6	1,3	1,6	2,7	4,8	8,2	8,0	7,7	8,1	8,0
						(2,5)	(4,3)	(6,9)	(10,1)	(10,0)	(9,9)	(9,4)	(8,6)

Internationellt standardiserade siffror (från OECD och EU) är högre än siffrorna i nationell statistik enligt denna tabell. För mitten av 90-talet är skillnaden 1,5–2,0 procentenheter. (Ny statistik från AMS för 90-talet, framlagd hösten 1997, ger siffror som till och med 1996 ligger nära den internationellt standardiserade statistiken. Dessa siffror anges inom parentes i tabellen.)

APPENDIX

Motsvarande utveckling för den totala arbetslösheten (inkluderande personer i AMS-verksamhet) var enligt nationell statistik:

1970	-71	-72	-73	-74	-75	-76	-77	-78	-79	-80	-81	-82	-83
2,7	4,0	4,6	4,5	3,6	2,9	3,2	3,7	4,6	4,4	3,6	3,9	5,1	5,7
1984	-85	-86	-87	-88	-89	-90	-91	-92	-93	-94	-95	-96	-97
6,0	5,1	4,6	3,6	3,3	2,6	2,7	4,7	8,4	12,8	13,3	12,1	12,6	12,3

Källor: SCB för den öppna arbetslösheten plus AMS när det gäller arbetsmarknadsåtgärder (offentliga arbeten, omskolning och utbildning för vuxna, tillfälliga utbildningsåtgärder för ungdomar, ALU och subventioner för tillfälliga anställningar).

Litteratur

- Agell, Jonas och Berg, Lennart. "Does Financial Deregulation Cause a Consumption Boom?", *Scandinavian Journal of Economics*, Dec. 1996, 98 (4), s. 579–601.
- Agell, Jonas; Englund, Peter och Södersten, Jan. *Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform*. SOU 1995:104, Suppl. 1. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1995.
- Ahlberg, Jan, red. *Brottsutvecklingen 1992 och 1993*. BRÅ-rapport 1994:3, Stockholm, 1994.
- Andersson, Thomas; Fredriksson, Torbjörn och Svensson, Roger. *Multinational restructuring, internationalization and small economies, the Swedish case*. London: Routledge, 1996.
- Arbetsmarknadstyrelsen. "Arbetsförmedlingens medverkan vid förmedlingen av arbete till arbetslösa och åtgärdsplacerade", Rapport URA, Stockholm, 1996:1.
- Aronsson, Thomas och Walker, James R. "The Effects of Sweden's Welfare State on Labor Supply Incentives", i Richard B. Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition-Reforming the Swedish Model*. 1997.
- Atkinson, Anthony B. "The Welfare State and Economic Performance", Suntory-Toyota International Center for Economics and Related Disciplines, No WSP/109, 1995.
- Atkinson, Anthony B.; Rainwater, Lee och Smeeding, Timothy. "Income Distribution in European Countries", i Anthony B. Atkinson, red., *Incomes and the welfare state*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, s. 41–77.
- Barkman, Catharina och Fölster, Stefan. *Företagsstödet – vad kostar det egentligen?* DS 1995:4, Stockholm: Finansdepartementet.
- Bergström, Villy och Södersten, Jan. "Nominella och reala vinster i svensk industri", S-E-Bankens kvartalstidskrift, (1/2), 1979, s. 47–57.
- Bjurek, Hans; Gustafsson, Björn; Kjulin, Urban och Kärrby, Gunni. "Efficiency and Quality when Providing Public Care in Sweden",

- Scandinavian Journal of Educational Research*, 40(3), 1996, s. 217–238.
- Björklund, Anders. "Measuring Labour Market Measures", i *Effects and Measuring of Effects of Labour Market Policy Initiatives*, Copenhagen: Ministry of Labour, 1993a.
- . "A Comparison Between Actual Distributions of Annual and Life-time Income: Sweden 1951–92", *Review of Income and Wealth*, Series 39, nr 4, december 1993, s. 377–386.
- Björklund, Anders och Freeman, Richard B. "Generating Equality and Eliminating Poverty – The Swedish Way", i Richard B. Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition–Reforming the Swedish Model*, 1997.
- Björklund, Anders och Jäntti, Markus. "Intergenerational Income Mobility in Sweden Compared to the United States", Working Paper 1993:94, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University, 1993b.
- Björklund, Anders; Palme, Mårten och Svensson, Ingemar. "Tax Reforms and Income Distribution: An Assessment Using Different Income Concepts", *Swedish Economic Policy Review*, jan. 1995, 2(2), s. 229–265.
- Bolto, Andrea. "Did Policy Activism Work?", *European Economic Review*, dec. 1989, 33(9), s. 1709–1726.
- Braunerhjelm, Pontus. "Nyetablering och småföretagande i svensk industri", Kapitel 4 i Pontus Braunerhjelm 1993, *Den långa vägen*. Stockholm: IUI.
- Busch-Zetterberg, K. 1996, *Det civila samhället i socialstaten: Inkomstskällor, privata transfereringar, omsorgsvård*, Stockholm: City University Press, 1996.
- Calmfors, Lars. "Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden", *European Journal of Political Economy*, 1993, 9(1), s. 25–72.
- Calmfors, Lars och John Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, nr 6 april, 1988, s. 17–62.
- Childs, Marquis W. *Sweden, the Middle Way*. New Haven: Yale University Press, 1936.
- Dowrick, Steve. "Sweden Economic Performance and Swedish Economic Debate: a view from outside", *Economic Journal*, 1996, 106 (439).

LITTERATUR

- Du Rietz, Gunnar. *Välfärdsstatens finansiering*. Socialstatsprojektet 1994:4, Stockholm: City University Press.
- Edgren, Gösta, Faxén, Karl-Olof och Odhner, Clas-Erik. *Wage Formation and the Economy*, London: Allen & Unwin, 1973 (svensk upplaga 1970).
- Edin, Per-Anders; Fredriksson, Peter och Holmlund, Bertil. "Utbildningsnivå och utbildningsavkastning i Sverige", i Ekonomiska Rådets Årsbok 1993. Stockholm: Konjunkturinstitutet, 1994, s. 7–37.
- Edin, Per-Anders och Holmlund, Bertil. "The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?", i Richard Freeman and Lawrence Katz, red., *Differences and Changes in Wage Structure*. University of Chicago Press: Chicago 1995, s. 307–43.
- Edin, Per-Anders och Topel, Robert. "Wage Policy and Restructuring – The Swedish Labor Market since 1960", i Richard Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*, 1997.
- Elvander, Nils. *Den svenska modellen*. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1988.
- . "The Swedish Bargaining System in the Melting Pot", i Elvander Nils och Holmlund Bertil (red.), *The Swedish Bargaining System in the Melting Pot*, National Institute for Working Life, Stockholm, 1997.
- Englander, Steven A. och Gurney, Andrew. "OECD Productivity Growth: Medium-Term Trends", *OECD Economic Studies*, våren 1994, 22, s. 111–29.
- Englund, Peter. "Balansräkningarna och den ekonomiska politiken", i *Ekonomisk Politik. En vänbok till Assar Lindbeck*. Stockholm: SNS Förlag, 1995, s. 25–44.
- ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi). *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992*. Ds 1994:24. Stockholm: Finansdepartementet, 1994.
- . *Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra län-der*. Ds 1994:133. Stockholm: Finansdepartementet, 1994.
- Fägerlind, Ingemar. "Utbildningsstandarden i Sverige 1970–1990 och produktivitetsutvecklingen", i *Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet*, Expertrapport nr 4, Produktivitetsdelegationen, Stockholm: Allmänna Förlaget, 1991, s. 225–256.
- . *Utbildningen i Sverige och det mänskliga kapitalet*. Appendix 9,

- SOU 1993:16. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1993.
- Fölster, Stefan och Lindström, Eva. *Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens*. Appendix 6, EG-Konsekvensutredningen. Stockholm. Fritzes, 1994.
- Fölster, Stefan och Peltzman, Sam. "The Social Costs of Regulation and Lack of Competition in Sweden", i Richard B. Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*, 1997.
- Fors, Gunnar och Svensson, Roger. "R&D in Swedish Multinational Corporations", Working Paper No 406, Stockholm: IUI, 1994.
- Forslund, Anders. "Unemployment – Is Sweden Still Different?", *Swedish Economic Policy Review*, våren 1995a, 2(1), s. 15–58.
- . "The Swedish Model – Past, Present and Future", Manuskript, Egon Sohmen Symposium, Prag, aug.–sept., 1995b.
- . "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Report for The Accountants of Parliament, Stockholm, 1996.
- Forslund, Anders och Kreuger, Alan B. "An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom", i Richard B. Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*. 1997.
- Freeman, Richard B., red. *Working under different rules*. New York: Russel Sage Foundation, 1994.
- Freeman, Richard B. "The Large Welfare State as a System", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, maj, 1995, s. 16–21.
- Freeman, Richard B.; Swedenborg, Birgitta och Topel, Robert, red. *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*, Chicago: NBER och Chicago University Press, 1997.
- Gottschalk, Peter och Smeeding, M. "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature*, Volume XXXV, No 2, 1997, s. 633–687.
- Gustafsson, Björn. "Fattigdom i Sverige", i Nordiska Ministerrådet, *Den nordiska fattigdomens utveckling och struktur*, Stockholm: Tema Nord, 1996.
- Gylfason, Thorvaldur, red. *I otakt med omvärlden?*, Konjunkturrådets rapport 1997, Stockholm: SNS Förlag, 1997.
- Hansson, Pär och Lundberg, Lars. *Från basindustri till högteknologi?*

- Svensk näringsstruktur och strukturpolitik*. Stockholm: SNS Förlag, 1995.
- Heclo, Hugh och Madsen, Henrik. *Policy and politics in Sweden, principled pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press, 1987.
- Hedborg, Anna och Meidner, Rudolf. *Folkhemsmodellen*. Stockholm: KF:s Förlag, 1984.
- Henrekson, Magnus. *Företagandets villkor. Spelregler för sysselsättning och tillväxt*. Stockholm: SNS Förlag, 1996a.
- . "Sweden's Relative Economic Performande: Staying on or Lagging Behind?", *Economic Journal*, 106 (439), 1996.
- Henrekson, Magnus; Jonung, Lars och Stymne, Joakim. "Economic Growth and the Swedish Model", i *Economic Growth in Europe since 1945*. Nicolas Crofts och Giani Tonioto, red., Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Henrekson, Magnus; Lantto, Kari och Persson, Mats. *Bruk och missbruk av sjukförsäkringen*. Stockholm: SNS Förlag, 1992.
- Hibbs Jr, Douglas A. och Locking, Håkan. "Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence for Sweden", Working paper nr 128. FIEF, Stockholm, 1995.
- Holmlund, Bertil. "Some New Evidence of Wage Behaviour in Sweden", i Elvander och Holmlund (red.), op. cit., 1997.
- Jacobsson, Ulf. "Räcker reformerna av den svenska modellen?", i *Vad vill Sverige med EU?* Konjunkturrådets rapport, Stockholm: SNS Förlag, 1996.
- Jagrén, Lars och Jakobsson, Ulf. *Den underliggande konkurrenskraften*. Appendix 15, SOU 1993:16. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1993.
- Johansson, Per och Palme, Mårten. "Do Economic Incentives Affect Work Absence? Empirical Evidence Using Swedish Micro Data", *Journal of Public Economics*, 1996, 59(2), s. 195–218.
- Jonung, Lars, "Knut Wiksell's Norm of Price Stabilization and Swedish Monetary Policy in the 1930s", *Journal of Monetary Economics*, okt. 1979, 5(4), s. 459–96.
- Jonung, Christina och Persson, Inga. "Women and Market Work: Misleading Tale of Participation Rates in International Comparisons", *Work, Employment and Society*, 1993, 7(2), s. 259–274.

- Korpi, Walter. "Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts", *Economic Journal*, 106 (439), 1996.
- Korpi, Walter och Palme, Joakim. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries". Institutet för Social Forskning, Working paper 3, 1997.
- Kuhnle, Stein och Selle, Per. *Government and Voluntary Organizations*, Augsburg: Aldershot, 1992.
- Kruse, Agneta. "Offentliga utgifter för välfärdsstaten, 1993", (manuskript), University of Lund, Sweden, 1995.
- Landsorganisationen i Sverige (LO). *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*. Stockholm, 1951.
- . *LO 80-Report*. Stockholm. 1981.
- Layard, Richard; Nickell, Stephen och Jackman, Richard. *Unemployment, macroeconomic performance and the labor market*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Leamer, Edward och Lundborg, Per. "Sweden Competing in the Global Marketplace – a Heckscher–Ohlin View," i Richard Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*. 1997.
- Levine, Ross och Renelt, David. "A Sensitivity Analysis of CrossCountry Growth Regressions", *American Economic Review*, sept. 1992, 82(4), s. 942–963.
- Lewin, Kurt, Dembo, T., Festinger, L. och Sears, P. "Level of Aspiration" i J. McV. Hunt, red. *Personality and the Behavior Disorders*, Vol. 1, New York: Ronald Press, 1944.
- Lindbeck, Assar. *Statsbudgetens verkningar på konjunkturutvecklingen*, SOU 1956:48, Stockholm: Finansdepartementet, 1956.
- . "Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy", Seminar Paper No 35, Institute for International Economic Studies, Stockholm, 1973.
- . "Business Cycles, Politics and International Economic Dependence", Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review, nr 2, 1975, s. 5368 (också reprint IIES, nr 39).
- . *Swedish economic policy*. London: Macmillan, 1975b (svenska upplagor 1968 och 1975).

LITTERATUR

- . "Interpreting Income Distribution in a Welfare State: The Case of Sweden", *European Economic Review*, april 1983, 21, s. 227–256.
- . "Consequences of the Advanced Welfare State", *The World Economy*, Mars 1988, 11, s. 19–37.
- . "The Swedish Experience", Institute for International Economic Studies, Seminar Paper nr. 482, 1990.
- . "Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State", *De Economist*, 1994 142(1), s. 1–19.
- . "Hazardous Welfare-State Dynamics", *American Economic Review*, maj 1995, 85 (2), Papers and Proceedings, s. 9–15.
- Lindbeck, Assar och Palme, Olof. "Reformpolitik vid skiljevägen", *Tiden* 47:3, 1995, s. 135–142.
- Lindbeck, Assar; Molander, Per; Persson, Torsten; Petersson, Olof; Sandmo, Agnar; Swedenborg, Birgitta och Thygesen, Niels. *Turning Sweden around*, Cambridge, MA: MIT Press, 1994. (Det svenska originalet: Nya villkor för ekonomi och politik, SOU 1993:16, Stockholm: Allmänna Förlaget, 1993.)
- Lindbeck, Assar; Nyberg, Sten och Weibull, Jörgen W. "Social Norms, The Welfare State, and Voting", Seminar Paper nr 608, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, 1996. (Utkommer i *Quarterly Journal of Economics*.)
- Lindbeck, Assar och Snower, Dennis S. "Centralized Bargaining, Multitasking and Work Incentives", CEPR Discussion Paper nr 1563, 1997.
- Ljungquist, Lars och Sargent, Thomas. "Taxes and Subsidies in Swedish Unemployment", i Richard Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, red. *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*, 1997.
- Lundberg, Erik. "The Rise and Fall of the Swedish Model", *Journal of Economic Literature*, mars 1985, 23(1), s. 1–36.
- Lundström, Anders et al. "De nya och små företagens roll i svensk ekonomi", Expert report nr 18, *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16, Stockholm: Fritzes, 1993.
- Lydall, Harold. *The structure of Earnings*. London: Oxford University Press, 1968.
- Långtidsutredningen. SOU 1995:4, Stockholm: Allmänna Förlaget, 1995.

- Maddison, Angus. *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press, 1982.
- . *Dynamic Forces of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Matthiessen, Lars. "Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument", i Lundberg E. (red.), *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Stockholm, 1971.
- McFate, Katherine, Lawson, Roger och Wilson, William J. (red.). *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York: Russell Sage Foundation, 1995.
- McKinsey Global Institute. *Sweden's economic performance*. Stockholm, sept. 1995.
- McLure Jr, Charles E. och Norrman, Erik. "Tax Policy in Sweden", i Richard Freeman, Birgitta Sweedenborg och Robert Topel, *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*. 1997.
- Mitchell, Deborah. *Income Transfers in Ten Welfare States*. Studies in Cash and Care. Aldershot: Avebury, 1991.
- Molander, Per. *Statsskulden och budgetprocessen*. Report to ESO, DS 1992:126, Stockholm: Fritzes, 1992.
- Murray, Richard. "Productivity of the Public Sector in Sweden", (manuskript). Stockholm: Finansdepartementet, 1996.
- Myrdal, Gunnar. "Dags för ett bättre skattesystem, *Ekonomisk Debatt*, 1987, 6(7), s. 493–506.
- Myhrman, Johan. *Hur Sverige blev rikt*. Stockholm: SNS Förlag, 1994.
- National Institute for Economic Research (KI), Stockholm (databas).
- NUTEK (Närings- och Teknikutvecklingsverket). *Näringslivets tillväxtförutsättningar till 2010*. Appendix 6 till Långtidsutredningen. Stockholm: Fritzes, 1994.
- . *Svenskt näringsliv och näringspolitik*. Stockholm: Fritzes, 1996.
- OECD. *Economic Outlook*. Paris: OECD, olika årgångar.
- . *Education at a Glance*. OECD, 1993 och 1995.
- . *Employment Outlook*, Paris: OECD, olika årgångar.
- . *National Accounts*, Vol I och II, *Main Aggregate*. Paris: OECD, olika årgångar.
- . *Labour Force Statistics*. Paris: olika årgångar.
- Olsson, Anders S. *The Swedish Wage Negotiation System*. Uppsala: Department of Sociology, 1989.

- Ohlsson, Henry och Vredin, Anders. "Political Cycles and Cyclical Policies", *Scandinavian Journal of Economics*, 98(2), 1996, s. 203–218.
- Ohlsson, Lennart och Vinell, Lars. *Tillväxtens drivkrafter*. Stockholm: Industriförbundets Förlag, 1987.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1965.
- . *How Bright are the Northern Lights? Some Questions about Sweden*. Lund: Lund University Press, 1990.
- Pashcal, R; Weinstein, T. och Walberg, H.J. "Effects of Homework: A Quantitative Synthesis", *Journal of Educational Research*, 1984, 78(2), s. 97–104.
- Petersen, Trond och Meyerson, Eva. "The Within-Job Gender Wage Gap, The Case of Sweden", manuskript, IUI, Stockholm, oktober 1996.
- Petersson, Olof. *Svensk politik*, Stockholm: Publica, 1992.
- Pettersson, Thorleif. "Välfärd, värderingsförändring och folkrörelseengagemang", i Sigbert Axelsson och Thorleif Pettersson (red.) *Mot denna framtid*, Stockholm: Carlssons Förlag, 1997.
- Riksförsäkringsverket. *Regelförändringar*, Memo 1996–07-01.
- Riksrevisionsverket. *Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen*. Stockholm: RRV 1995:32.
- Rosen, Sherwin. "Public Employment and the Welfare State in Sweden", i Richard Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel, *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*, 1997.
- Rothstein, Bo. "State Structure and Variations in Corporatism: The Swedish Case", *Scandinavian Political Studies*, 1991, 14, s. 149–171.
- . *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag, 1994.
- . "Social Capital in the Social Democratic State", i R. Putman (red.), *The Decline of Social Capital? Political Culture as a Condition for Democracy*, (under publicering).
- SAF. *Fakta om Sveriges ekonomi*. Stockholm, 1996.
- Salone, Tapio. *Margins of welfare*. Hällestad: Hällestad Press, 1993.
- . "Sammanfattning av övervältringsstudie första halvåret 1996", manuskript, Socialhögskolan, Lunds Universitet.

SCB databas.

Schön, Lennart. *Omvandling och obalans, mönster i svensk ekonomisk utveckling*. Expert Rapport 3 i Långtidsutredningen, Stockholm: Fritzes, 1994.

Sheffrin, S.M. "Have Economic Fluctuations Been Dampened? A look at evidence outside the United States", *Journal of Monetary Economics*, vol 21, 1988, s. 73–83.

Socialstyrelsen. *Rapport om socialvård*, 1994:4, Stockholm.

–. *Socialbidragsnormen – en översyn*. SOS-rapport 1994:24.

Sohlman, Åsa. *Framtidens utbildning. Sverige i internationell konkurrens*. Stockholm: SNS Förlag, 1996.

Smeeding, Timothy M. och Gottschalk, Peter. "The International Evidence on Income Distribution in Modern Economies. Where Do We Stand?", Working Paper nr 137, Luxemburg Income Study, 1995.

SIFO. *Att växa upp i storstädernas utsatta bostadsområden*. Stockholm: SIFO AB, 1997.

SNS. Konjunkturrådets rapporter, Stockholm: SNS Förlag, 1985–1997.

SOU 1997:24. *Välfärd i verkligheten – pengarna räcker inte*. Stockholm: Department of Social Affairs, 1997.

SOU 1997:118. *Delade Städer*. Stockholm: Department of Social Affairs, 1997.

Stråth, Bo. *The organization of labor markets*. London: Routledge, 1995.

Svallfors, Stefan. "Den stabila välfärdsopinionen. Attityder till svensk välfärdsolitik 1986–92". Working Report. Department of Sociology, Umeå University, 1992.

Svenska Kommunförbundet. "Övervärlingar inom socialsektorn", memo, Stockholm, 1996.

Tengblad, Åke. "Skattefusk", i Malmer, Håkan m.fl. *Århundradets skattereform*. Stockholm: Fritzes, 1994.

Uddhammar, Emil. *Arbete, välfärd och bidrag: en dynamisk analys av folkets välstånd och välfärdsforskningens missförstånd*. Stockholm: City University Press, 1997.

Uhr, Thomas. "Internationalists, Regionalists, or Eurocentrism, manuscript, National Institute for Economic Research, Stockholm, 1996.

UHÄ. *Civilingenjörsutbildning i kris – resurser och kvalitet*. UHÄ-rapport 1985:15, Stockholm, 1985.

LITTERATUR

- World Bank. *World Tables* (computer file). Washington DC: International Reconstruction and Development, olika årgångar.
- Zetterberg, Hans och Ljungberg, Carl, J. *Vårt land – den svenska socialstaten*. Stockholm: City University Press, 1997.
- Ziehe, Thomas. "Kulturanalyser. Ungdom, utbildning, modernitet". Eslöv Symposium, 1993.
- Örtengren, Johan m.fl. *Expansion, avveckling, företagsvärdering i svensk industri*. Stockholm. IUI, 1988.

Register

- ackordssystem 57
- ad-hoc-princip 28
- anställningsskydd 94, 108
- AP-fonder 15
- arbetsfördelning 68f., 100
- arbetsgivaravgift 69, 91
- arbetskraft, kvinnlig 69f., 89
- arbetskraftsallokering 52, 59, 64, 96
- arbetskraftskostnader per enhet (RULC=relative unit labor costs) 42f., 46
- arbetslinje 100, 105
- arbetslöshet 34, 67, 69, 72, 78f., 80, 91, 93–100, 104
- arbetslöshetsersättning 67f., 88, 97
- arbetslöshetsförsäkring 19, 94, 67
- arbetsmarknad 18, 106, 110f.
- arbetsmarknadspolitik 8, 13, 14f., 51, 80, 84, 88, 95ff, 100, 105, 110
- arbetsmarknadsreglering 14
- arbetsskadeersättning 72
- avregleringar 78, 85f., 107, 109
- avtalsförsäkring 23
- barnomsorg 17, 25, 27, 69f.
- basindustri 77
- Baumol's lag 29
- beteendeanpassning 66, 108
- bidrag 23, 25, 66, 68f., 70f., 94, 103
- bidragsfusk 68, 71, 73, 103
- bindande restriktion 109
- Bretton Woods-systemet 75f., 88
- budgetprocess 28, 109
- budgetunderskott 84, 86ff., 104, 111
- bytesbalans 82
- centrala förhandlingar 8, 33, 76, 88ff, 108
- centralisering 14ff., 89f.
- decentralisering 15
- deltidsarbete 32
- demografi 27, 29, 45
- depreciering 43
- devalvering 12, 54, 77f., 80, 83, 87, 89, 97f., 103
- diskretionär politik 74, 77, 84, 87, 97f.
- disponibel inkomst 30f., 55
- dubbelbeskattning 107f.

REGISTER

- EFO-modellen 8, 76
- efterfrågan 15, 74, 78, 81, 84, 91, 91
 - på arbetskraft 69
- egendomsbrott 35
- ekonomisk effektivitet 60, 62ff., 70, 73
- ekonomisk politik 52, 55, 79, 83, 111
- ekonomisk tillväxt 36, 52, 54, 83
- ekonomisk trygghet 11, 13, 16, 29, 34, 102
- employer of last resort 28
- EMU (europeiska monetära unionen) 12, 88, 111
- endogen tillväxt 60, 63
- ERM (EU:s växelkursmekanism) 88
- etatism 16
- EU 12, 25, 60, 73, 99, 111
- EU:s konkurrenslagstiftning 110
- exportpris 46
- fackföreningar 19ff., 51f., 90, 103, 106f.
- faktorinkomst 31, 34
- faktorproduktivitet 41
- familjebidrag 24
- fattigdomsfälla 66
- fattigdomsstreck 31, 34
- fine-tuning 84
- Fisher, Irving 85
- fler-nivå-förhandlingar 8
- fragmenteringshypotes 103
- full sysselsättning 11, 14, 28, 85, 88, 98f., 102, 105f.
- fysiskt kapital 49ff., 58f., 64
- företagssubventioner 62
- förmånskil 64, 73
- förmögenhetsskatt 55, 106
- försäkringsmarknad 62, 73
- förtidspension 24, 32, 67f., 80, 100
- föräldraledighet 32, 44
- ginikoefficient 29, 34
- Hagamöten 91
- Hayek, Friedrich von 85
- humankapital 31, 36, 47f., 57ff., 60, 63, 100, 107
- hushållssparande 55f., 58f., 83, 85ff.
- hushållstjänster 41, 68f., 70f.
- högkonjunktur 40, 74f., 109
- högskoleutbildning 48
- industrialisering 36
- industriproduktion 46, 104
- inflation 12, 53, 75, 77f., 78f., 87f., 91, 97, 99
- infrastruktur 36, 73

- inkomstelasticitet 29
- inkomstfördelning 11, 14,
29ff., 63, 72, 99, 102, 105
- inkomstskatt 55, 69
- inkomstutjämning 24, 64, 107
- insider-outsider-problem 71,
105
- institutionella faktorer 7
- insättargaranti 82
- interventionism 16
- intressekonflikt 92
- intresseorganisation 18f., 28,
103
- investeringar 13, 45, 49ff., 63
- investeringssubvention 51, 53
- jordbruksproduktion 62
- jämlikhet 13, 16, 30, 33, 52, 102
- kapitalavkastning 49f
- kapitalkostnad 54
- kapitalmarknad 14, 63, 73
- kapitalmarknadsreglering
52f., 56, 78, 85f., 108, 110
- kartell 60, 73
- Keynes, John Maynard 15, 97
- keynesianism 8, 74
- konjunkturfluktuationer 74f.,
84, 87, 97, 104
- konkurrens 54, 60ff., 71, 97
- konsumtprisindex 53, 78, 83
- korporativism 18, 28
- kostnadsackommoderande
politik 84, 88f., 97ff., 104
- kreditcykler 85
- kronkurs 87
- kvinnlig arbetskraft 69f., 89
- köpkraft 34
- lagen om medbestämmande
(MBL) 19, 94
- Lewin, Kurt 103
- likviditetseffekt 69
- livsinkomst 30f.
- livsmedelsindustri 62
- LO 18, 21f., 90, 94, 106
- lågkonjunktur 40, 87
- långivargaranti 82
- långtidsarbetslöshet 96
- löneförhandlingar 14, 15, 21,
34, 75, 88–94, 106
- löneglidning 91
- löneinflation 43, 79, 82, 91, 104
- löneskillnad 33, 57
- lönespriidning 102
- löneutjämning 32, 93
- löntagarfonder 20f., 94, 107
- makroekonomisk chock 98,
99f., 104
- makroekonomisk instabilitet
74ff., 85
- makroekonomisk politik 12,
74ff., 77, 79f., 87, 100, 107

REGISTER

- marginalinkomst 64f.
- marginalskatt 55, 59, 63, 68f., 109, 112
- marginalskattekil 64f, 72
- marknadsstruktur 60ff.
- medianinkomst 30f.
- Meidner, Rudolf 8, 51, 106
- monopol 60, 73, 103
- moralisk risk (moral hazard) 66, 68, 71, 73, 103
- multipolär centralism 90
- Myrdal, Gunnar 71

- nationalisering 70
- negativa incitament 66, 68, 103
- nominell lön 91
- nyetablering 61, 73

- obligation 53, 80
- OECD 14, 25, 36, 38, 40, 44ff., 49, 58, 74
- offentliga utgifter 13, 25f., 28f., 33, 37, 109
- Okun-kalkyl 99
- oljeprishock 90f.
- Olson, Mancur 90
- omskolning 96

- pension 21, 23, 27
- persistensmekanism 98, 104
- politisk konjunkturcykel 75
- postgymnasial utbildning 94

- prisreglering 61, 63
- prisstabilitet 79
- produktivitetstillväxt 29, 36ff., 40f., 43ff., 51, 57, 59, 63, 83, 102
- progressiv skatt 28, 71, 108
- proportionella val 28
- PTK (privattjänstemannakar-tellen) 90

- realkapital 44, 49
- reallön 89, 91, 93, 97
- realränta 53, 55, 81f., 85f.
- reavinst 55
- recession 26, 40, 59, 76, 81f., 84, 91, 111
- regleringspolitik 61f
- Rehn, Gösta 8, 51, 106
- Rehnbergkommissionen 79, 90
- Rehn–Meidner-modellen 51f., 77
- relativ lön 93
- resursallokering 13, 51, 55, 59, 64
- ricardianska ekvivalenshypo-tesen 86
- riskpremie 54
- Rosen, Sherwin 70
- RULC (relativa lönekostnader per producerad enhet) 43, 46

- SAF 18, 21, 90, 93
 Saltsjöbadsavtal 18
 samhällskontrakt 20
 selektiv skatt 61
 sjukersättning 68, 72
 sjukledighet 32
 sjukvård 17, 25
 skandinavisk inflationsmodell
 76, 79
 skatt 14, 54f., 59, 61, 69f., 109
 skattefusk 71, 73, 103
 skattefördel 53, 55
 skattekil 64f., 70, 72, 73, 110
 skattereform 69, 71, 73, 85,
 108, 110
 skulddeflation 85
 socialförsäkring 23f., 62, 72,
 87, 108, 109, 112
 socialbidrag 67f.
 solidarisk lönepolitik 8, 32, 51f.
 sparande 13, 55f., 82
 stabiliseringspolitik 13
 statsskuld 83, 86f.
 strukturomvandling 52
 substitutionseffekter 68f.
 subventioner 14, 53, 56, 61ff.
 svensk modell 8f., 17, 37, 52,
 102, 111
 sysselsättning 11, 13, 28, 52,
 54, 80, 85, 88, 94, 98f., 100,
 102, 105f.
 sysselsättningssubvention 95
 taylorism 93
 terms of trade 46f., 49, 59, 76
 tillverkningsindustri 41, 49f., 80
 tillväxtbokföring (growth
 accounting) 45, 114
 timlönekostnad 42
 tjänsteproduktion 68, 98, 105
 Tobins q 49
 transferering 104, 112
 upphinnarhypotes (catch-up
 hypothesis) 44, 58
 utbildning 17, 19, 48, 57f., 73,
 80, 94, 96
 utträngningseffekt 73, 95, 98
 valutakurs 77, 87
 valutareglering 53f., 85, 109
 vinstskatt 55
 vuxenutbildning 48
 växelkurs 75f., 77, 83, 88
 växelkursförändring 49, 104
 växelkurspolitik 87
 åldringsvård 17, 25, 27, 69f.
 Åmanlagarna (LAS) 19
 årsinkomst 30f., 33f., 34
 öppen arbetslöshet 88, 96f.,
 100
 överhettad ekonomi 78, 91
 övervinst 76

Institutioner och politik har varit relativt experimentellt inriktade i Sverige. En del av dessa experiment kan också vara relevanta för andra utvecklade länder, positivt eller negativt. Därför bör Sverige kanske inte enbart betraktas som ett litet land i Europas utkant utan också som ett fullskaligt ekonomiskt och socialt laboratorium. Boken diskuterar erfarenheterna av dessa experiment, d.v.s. av de ekonomisk-politiska åtgärderna i Sverige efter andra världskriget, med tonvikt på perioden efter omkring 1970.

I **Det svenska experimentet** analyserar Assar Lindbeck det ekonomiska och sociala systemet i Sverige med utgångspunkt från ett antal institutionella särdrag, genom vilka Sverige har skilt sig från andra utvecklade länder. Dessa särdrag rör framför allt ansvarsuppdelningen mellan den privata och den offentliga sektorn, särskilt när det gäller ekonomisk trygghet, sysselsättning, inkomstfördelning, konsumtion och investeringar. Författaren ställer till sist frågan: Är det svenska experimentet gradvis på väg att avvecklas, och i så fall varför?

Det svenska experimentet är skriven på ett lättillgängligt språk utan svåra fackuttryck. Den bör vara av största intresse såväl för professionella ekonomer, studerande i nationalekonomi som samhällsintresserade läsare i allmänhet.

Boken publicerades först på engelska under titeln *The Swedish Experiment* (1997). Den svenska upplagan är aktualiserad i text, tabeller och diagram.

Assar Lindbeck, Sveriges mest kände nationalekonom, är professor vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet.

ISBN 91-7150-718-3



9 789171 507181