

Konjunkturrådets rapport 1988

Hans Tson Söderström (utgivare)

Hur ska välfärden fördelas?

Lars Calmfors

Ingemar Hansson

Lars Jonung

Johan Myhrman

Hans Tson Söderström

Konjunkturrådets rapport 1988

Hans Tson Söderström (utgivare)

Hur ska välfärden fördelas?

Lars Calmfors

Ingemar Hansson

Lars Jonung

Johan Myhrman

Hans Tson Söderström

Under medverkan av

Carl Hampus Lyttkens

Stefan Sandström

Lars Söderström

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

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
(SNS – Center for Business and Policy Studies).
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 37 lokalgrupper (varav 6 i utlandet) samt ca 130 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Hans Tson Söderström (utgivare)
Konjunkturrådets rapport 1988
Hur ska välfärden fördelas?
1:a upplagan
1:a tryckningen
ISBN 91-7150-314-5

Figurer: Roy Bäckbom

© 1988 Författarna och SNS Förlag
Bohusläningens Boktryckeri AB, Uddevalla 1988

Innehåll

Förord	5
1 Problem och utgångspunkter	6
2 Sveriges balansproblem	16
3 Den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem	28
4 Inkomstbegrepp och inkomstfördelning	40
5 Mål och medel i fördelningspolitiken	57
6 Inkomstutjämning genom skatter?	67
7 Fördelningseffekter av skatter och offentliga utgifter	77
8 Privilegiejakten	92
9 Arbetstid, produktion och välfärd	108
10 Slutsatser och rekommendationer	127

Förord

Varje år sedan 1974 har SNS Konjunkturråd analyserat Sveriges ekonomiska läge och gett sin syn på den ekonomiska politiken. 1987 valde dock rådet att lämna plats för Brookingsrapporten, där en grupp amerikanska ekonomer från Brookings Institution i Washington presenterade en analys av den svenska ekonomins huvudproblem och lade fram olika alternativ för den ekonomiska politiken. Konjunkturrådets insats begränsades detta år till att ge en kommentar till Brookingsrapporten i den svenska sammanfattning som gavs ut på SNS Förlag. I år kommer SNS Konjunkturråd igen med en självständig rapport.

De stabiliseringspolitiska frågorna var det dominerande temat i 1985 års rapport, medan förutsättningarna för varaktig ekonomisk tillväxt behandlades 1986. I år tar Konjunkturrådet upp några olika aspekter på fördelningsfrågorna i anslutning till analys och slutsatser från de båda tidigare rapporterna.

Konjunkturrådets rapport är ett lagarbete. Medlemmar i rådet är professorerna Lars Calmfors, Lars Jonung och Johan Myhrman, Handelshögskolan, docent Ingemar Hansson, Lunds universitet och docent Hans Tson Söderström, VD i SNS och tillika rådets ordförande. Rådets sekreterare är fil kand Stefan Sandström, SNS. Underlag för olika kapitel har tagits fram av fil dr Carl Hampus Lyttkens och docent Lars Söderström, Lunds universitet. Värdefulla synpunkter har under arbetets gång lämnats av många forskarkollegor. Forskningsunderlag för olika kapitel har tagits fram med finansiellt stöd från Salénstiftelsen.

För innehållet i rapporten svarar Konjunkturrådet ensamt. SNS har som organisation inte tagit ställning till innehållet.

Stockholm i januari 1988
Hans Tson Söderström

1 Problem och utgångspunkter

Återhämtning och uppsving i ekonomin

Den svenska ekonomin har under de senaste fem åren präglats av en anmärkningsvärd återhämtning från de djupgående ekonomiska svårigheter som präglade landet vid 1980-talets början. Till viss del kan naturligtvis denna återhämtning tillskrivas det internationella ekonomiska uppsvinget från 1982, som har sin huvudsakliga grund i den starkt expansiva amerikanska finanspolitiken och nedgången i oljepriserna. Men i icke oväsentlig utsträckning är det också fråga om inhemska ekonomisk-politiska åtgärder som inneburit att Sverige på ett gynnsamt sätt kunnat tillgodogöra sig detta uppsving för en varaktig förstärkning av ekonomin. Vi tänker här bl.a. på devalveringarna, saneringen av statsfinanserna, avvecklingen av industristödspolitiken, den mer marknadsorienterade arbetsmarknadspolitiken och avregleringen på kreditmarknaden.

Stabiliseringspolitik i 1985 års rapport

Den ekonomisk-politiska debatten har också genomgått en påtaglig förändring under denna period. Vid ingången av 1980-talet handlade denna debatt huvudsakligen om hur den ekonomiska politiken skulle läggas upp för att parera olika störningar i ekonomin och hur den skulle göras tillräckligt expansiv för att skapa tillväxt. Med tillskyndan från många håll har nu debattklimatet förändrats.

Förutsättningar för tillväxt i 1986 års rapport

I 1985 års rapport tog Konjunkturrådet ett helhetsgrepp på stabiliseringspolitiken. Rådet pekade på problemen med en ackommoderande uppläggning av stabiliseringspolitiken och rekommenderade en återgång till den högre grad av normbundenhet som karakteriserade den ekonomiska politiken under Bretton Woods-epoken. I 1986 års rapport behandlades så förutsättningarna för varaktig tillväxt i ekonomin. Det framhävdes att tillväxttakten på längre sikt är starkt beroende av marknadernas förmåga att reagera på förändringar i yttre betingelser, och rådet föreslog en rad strukturella åtgärder för att eliminera olika hinder för denna förmåga. Själva vinklingen med kraven på högre grad av normbundenhet och flexibla marknader tillhör idag till stor del allmängodset i den ekonomisk-politiska debatten.

Det är möjligt att den oro på de internationella finansmarknaderna som tog sin början i mitten av oktober 1987 är ett förebud om försämrade internationella betingelser för en fortsatt återhämt-

Konstruktiv debatt

ning och förstärkning av den svenska ekonomin. Men vi menar ändå att såväl den hittillsvarande återhämtningen i den svenska ekonomin som förändringen i debattklimatet kring den ekonomiska politiken skapat delvis nya utgångspunkter för den granskning av den ekonomiska politikens villkor och handlingsalternativ som Konjunkturrådets rapporter traditionellt utgör. Stabiliserings- och tillväxtproblemen är visserligen inte lösta. Men debatten kring dessa frågor går numera i en konstruktiv riktning, och kring vissa frågor har i det närmaste uppstått en politisk ”borgfred” av det slag som Konjunkturrådet tidigare efterlyst.

Vi har därför koncentrerat analysen i denna rapport till tre frågor som vi bedömer vara kvardröjande problem i den svenska ekonomin.

Den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem

Oroväckande pris- och kostnadsutveckling

Ett första olöst problem i den svenska ekonomin gäller pris- och kostnadsutvecklingen. Genom 1981–82 års devalveringar skapades visserligen ett utomordentligt gynnsamt kostnadsläge för det svenska näringslivet. En stor del av detta kostnadsförsprång består alltjämt. Men den svenska kostnadstrenden innebär att vi kontinuerligt knappar in på det utrymme som devalveringarna skapat. Vi närmar oss gradvis den sanningens minut då det visar sig om det är möjligt att varaktigt bevara ett gynnsamt kostnadsläge gentemot utlandet utan att tillgripa vare sig devalveringar eller arbetslöshetsskapande åtstramningspolitik.

Normbindning nödvändig

I 1985 och 1986 års rapporter från Konjunkturrådet liksom i vår kommentar till Brookingsrapporten 1987 underströk vi starkt statsmakternas ansvar för kostnadsutvecklingen genom den allmänna uppläggningsen av den ekonomiska politiken. Vi har genomgående hävdade att endast genom en ytterligare normbindning av den ekonomiska politiken kan man skapa en sådan ram för beslutsfattandet i hushåll, företag och hos parterna på arbetsmarknaden att ytterligare kostnadsstörningar kan undvikas. Formerna för denna normbindning har vi utförligt behandlat i de tidigare rapporterna. De avser bl a finanspolitiken, penningpolitiken, valutapolitiken, statens roll som arbetsgivare, ansvarsfördelningen mellan regering och riksbank, internationella samarbetsavtal och formerna för det ekonomisk-politiska beslutsfattandet (tex valperiodens längd).

*Full sysselsättning
och/eller inflations-
takt i nivå med om-
världens?*

Konjunkturrådet har från flera håll mött kritik för att en sådan normbaserad stabiliseringspolitik skulle vara arbetslöshetsskapande i det svenska ekonomisk-politiska klimatet. Det är svårt att tolka innebörden av denna kritik. Antingen är full sysselsättning i Sverige oförenlig med en inflationstakt i nivå med våra konkurrentländers. Då bör den ekonomiska politiken ta fasta på detta förhållande och (i enlighet med Brookingsrapportens förslag) öppet deklarera att en expansiv penningpolitik och fallande växelkurs kommer att användas för att försvara sysselsättningen. Eller också finns faktiskt ambitionen att *både* klara sysselsättningen *och* hålla en inflationstakt i nivå med omvärldens. Då bör man – just för att *undvika arbetslöshet* – göra ett maximalt antal markeringar i den ekonomiska politiken som klargör dess innebörd för alla beslutsfattare i hushåll, företag och organisationer. Annars riskerar man just att osäkerhet om den ekonomiska politikens ambitioner och utformning leder till pris- och kostnadsstörningar som annars hade kunnat undvikas. Och det är endast om dessa pris- och kostnadsstörningar faktiskt uppstår som en normbaserad ekonomisk-politisk regim resulterar i ökad arbetslöshet.

Skapa trovärdighet!

De starka normbindningar som Konjunkturrådet föreslagit har alltså till syfte att förebygga uppkomsten av arbetslöshet som ett resultat av prisstabiliseringspolitiken. Det gäller att skapa trovärdighet kring statsmakternas föresats att stå fast vid sina utfästelser och därigenom motverka frestelsen att bryta mot normerna. Enligt rådets mening finns det alltså dålig förståelse för normernas uppgift i detta hänseende i såväl den ekonomiska politiken som den ekonomisk-politiska debatten. Samtidigt har frågor kring normer och trovärdighet varit föremål för ett intensivt intresse i den vetenskapliga ekonomiska litteraturen. Vi vill i denna rapport något fördjupa vår tidigare analys av dessa frågor i anknytning till den vetenskapliga utvecklingen. Som en bakgrund till detta skisseras i *kapitel 2* den ekonomiska utvecklingen under senare år; i *kapitel 3* behandlas sedan den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem.

Den traditionella fördelningspolitiken i en återvändsgränd?

Hur hantera fördelningsfrågorna?

Ett *andra* olöst problem i ekonomin gäller fördelningsfrågornas hantering.

I Konjunkturrådets rapport 1981–82 ("Fördelning, stabilitet, tillväxt") konstaterades att den traditionella fördelningspolitiken i Sverige haft två huvudsyften. För det första att generellt minska vinstandelen i samhället och därmed öka den andel av produktionsresultatet som tillfaller löntagarna. För det andra att utjämna lönestrukturerna mellan olika hushåll. Detta kan ske *före* skatt genom solidarisk lönepolitik i kombination med en aktiv sysselsättningspolitik (högt allmänt efterfrågetryck, regionalpolitik, branschstöd, arbetsmarknadspolitik). Det kan också ske *efter* skatt genom ett progressivt skattesystem.

Framgångsrik fördelningspolitik

I ett efterkrigsperspektiv konstaterades att fördelningspolitiken i dessa delar varit framgångsrik. Mellan början på 50-talet och början på 80-talet hade kapitalandelen fallit från ca 25 till ca 10 procent. Samtidigt hade lönespridningen kraftigt reducerats. Exempelvis hade löneskillnaderna inom LO-området mer än halverats mellan 1959 och 1979. Sammanpressningen av lönestrukturen fram till 1980-talets början påvisades ytterligare i 1985 års rapport från Konjunkturrådet (kapitel 7). Parallellt med detta hade det skett en kraftig skärpning av progressiviteten i inkomstskatten.

Offentlig sektors betydelse

Till dessa två inslag i den traditionella fördelningspolitiken skulle kunna läggas den kontinuerliga ökningen av den offentliga sektorns andel av BNP. I minst tre olika avseenden har denna ökning under 1960- och 70-talen inneburit ett tillgodoseende av utjämningsambitionerna. För det första har den kontinuerliga skärpningen av det totala skattetrycket kunnat utnyttjas i fördelningshänseende genom att skatteskräpningarna i första hand lagts på höginkomsttagare. För det andra har en mycket stor andel av den offentliga sektorns tillväxt avsett transfereringar och subventioner som varit fördelningsmässigt motiverade – pensioner, sjukförsäkring, barnbidrag, bostadsstöd, etc. För det tredje svarar den offentliga sektorn för tillhandahållandet av ett antal för välfärden väsentliga nyttigheter – vård, utbildning, etc – som därmed fördelas oberoende av de enskilda individernas köpkraft.

I förlängningen av detta fördelningspolitiska perspektiv framtonade ett samhälle där

- kapitalinkomster spelar en försumbar roll för de enskilda hushållens konsumtionsmöjligheter,
- de enskilda löntagarnas förmåga och arbetsvilja inte spelar någon väsentlig roll för deras disponibla inkomster,
- tillgången till ett antal basnyttigheter är helt oberoende av enskild betalningsförmåga och betalningsvilja.

Detta är måhända en rimlig beskrivning av det välfärdssamhälle som varit målet för den traditionella fördelningspolitiken. De ekonomiska balansproblemen vid 70-talets slut framtvingade emellertid en radikal omprioritering av mål och medel i den ekonomiska politiken. Obalanserna var nämligen på väg att rycka undan den viktiga hörnstenen i det svenska välfärdsbygget: den fulla sysselsättningen. Att råda bot på de akuta stabiliseringspolitiska svårigheterna fick därför företräde framför ett fortsatt arbete med fördelningspolitiken i traditionella banor.

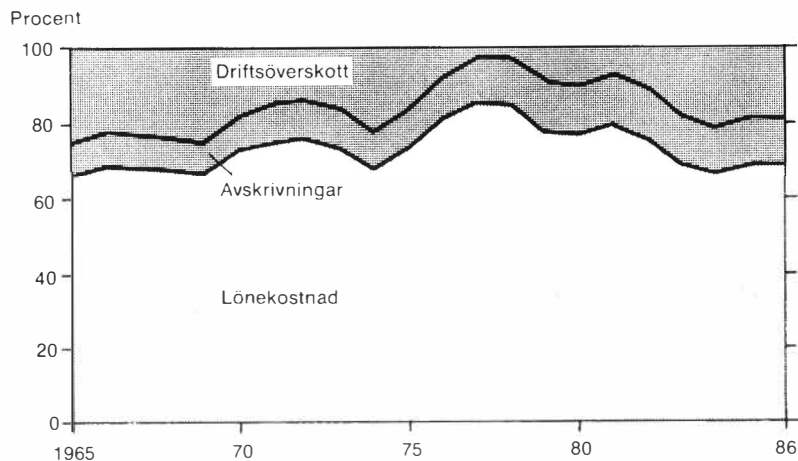
Omläggningen av stabiliseringspolitiken kom dessutom att innebära en omkastning av vad som här beskrivits som de traditionella fördelningspolitiska riktlinjerna. Huvudlinjerna i den stabiliseringspolitiska omläggning som genomfördes 1980–1982 kan beskrivas sålunda:

- En kraftig höjning av vinstandelen i samhället genom devalveringarna 1981 och 1982, och den efterföljande kostnadsdämpande politiken. (Figur 1.1.)
- Ett försök att förbättra faktormarknadernas funktionsförmåga genom ökad löneflexibilitet, ökade avkastningsskillnader och minskade marginaleffekter i skattesystemet. (Figur 1.2.)
- En minskning av budgetunderskottet bl.a. genom återhållsamhet på budgetens utgiftssida. (Figur 1.3.)

Radikal omprioritering av mål och medel

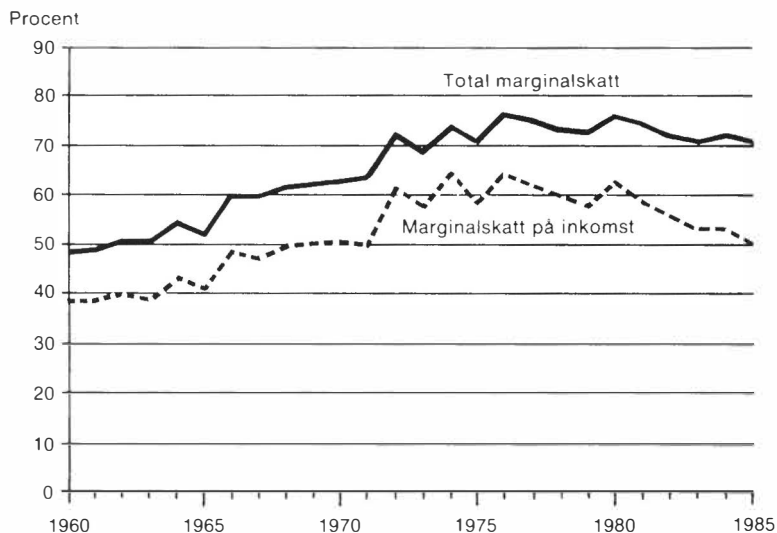
Den stabiliseringspolitiska omläggningen

Figur 1.1
Kapital- och löneandelar 1965–1986.



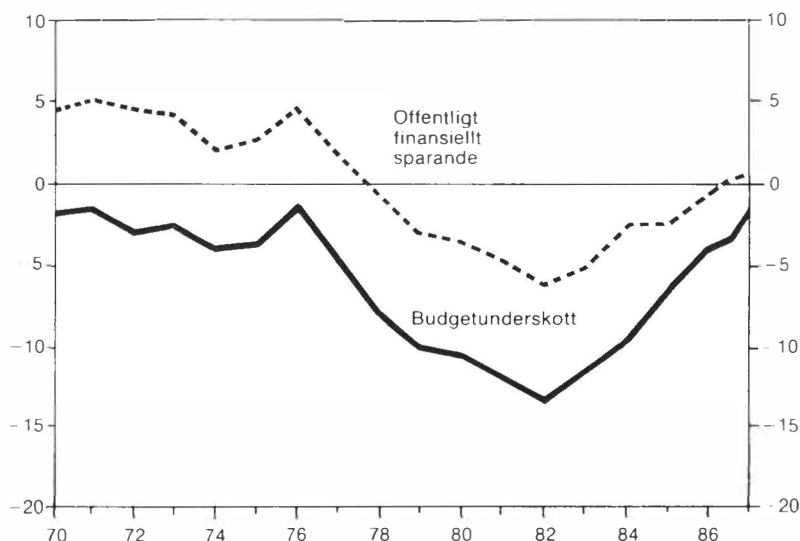
Källa: SAF, Fakta om Sveriges ekonomi, 1987.

Figur 1.2
Marginalskatt på inkomst och total marginalskatt för en genomsnittlig industriarbetare 1960–1985.



Källa: Näringslivets Ekonomifakta. Aktuell statistik, oktober 1986.

Figur 1.3
Statens budgetunderskott och den totala offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP 1970–1987.



Källor: Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket och Finansdepartementet.

Förvirring om fördelningspolitiken

Med den inriktning på den traditionella fördelningspolitiken som tidigare angivits är det naturligt att omläggningen i stabiliseringspolitiken skapat en avsevärd förvirring om fördelningspolitikens mål och medel. Det har visserligen kunnat hävdas att fördelningspolitikens viktigaste mål – full sysselsättning – kunnat nås med hjälp av det i en öppen ekonomi viktigaste medlet – en god konkurrenskraft. Men kvar står frågan om fördelningspolitikens inriktning på längre sikt om och när den fulla sysselsättningen kan klaras.

Röster för återgång till traditionell fördelningspolitik

Det har helt uppenbart varit svart för regeringspartiet att kombinera ett traditionellt fördelningspolitiskt budskap med inriktningen på den faktiska ekonomiska politiken. Detta har på olika håll i samhället skapat en oro för att de fördelningspolitiska ambitionerna nu helt haller på att skrinläggas. Röster har höjts för en återgång till den traditionella fördelningspolitiken med en rejäl höjning av den allmänna lönenivan, kraftiga låglönesatsningar, skärpt progressivitet i den personliga inkomstskatten och ökade offentliga utgifter med tonvikt på transfereringarna till hushållen. På detta har regeringen (liksom oppositionen och för den delen även Konjunkturrådet) svarat att en sådan politik snabbt skulle föra oss tillbaka till det

Symbolåtgärder

krisläge som rådde i ekonomin vid 1980-talets början. Istället har regeringspolitiken blivit att parallellt med de stora stabiliseringspolitiska åtgärderna genomföra ett antal fördelningspolitiska symbolhandlingar i motsatt riktning. Exempel på sådana är löntagarfonderna, förbättringar av vissa pensioner och "valpskatten".

Kan stabiliserings- och tillväxtpolitiken förenas med fördelningspolitiken?

Enligt Konjunkturrådets mening är detta ett lämpligt tillfälle att ta upp en långsiktigt syftande principiell debatt om fördelningspolitikens inriktning och utformning. Det står å ena sidan helt klart att det som här kallats traditionell fördelningspolitik måste sättas på undantag, om de samhällsekonomiska balansproblemen och därmed sysselsättningen ska klaras. Det är å andra sidan uppenbart att en demokratiskt förankrad ekonomisk politik måste innehålla *några* fördelningspolitiska inslag. Frågan blir då vad som är rimliga mål och medel i en fördelningspolitik som inte är oförenlig med de riktlinjer för stabiliserings- och tillväxtpolitiken som lades fast i 1985 och 1986 års Konjunkturrådsrapporter.

Detta är den andra fråga vi ställt oss inför arbetet med årets rapport från SNS Konjunkturråd. I flera kapitel behandlas olika aspekter på fördelningspolitikens mål och medel. *Kapitel 4 och 5* tar upp de viktiga frågorna om *vad* det är som ska fördelas, *mellan vilka* och *hur* vi önskar att denna fördelning ska ske. *Kapitel 6* behandlar den traditionella fördelningspolitikens kanske viktigaste medel: skattepolitiken. I *kapitel 7* behandlas sedan hur hela den offentliga sektorn, inklusive de offentliga utgifterna, påverkar inkomstfördelningen. Slutligen diskuteras i *kapitel 8* ett annat viktigt fördelningsinstrument, nämligen regleringarna på varu-, tjänste- och faktormarknaderna samt de mer eller mindre godtyckliga privilegier och kapitalvinster som olika konkurrenshämmande regleringar skapar.

Är det möjligt att korta arbetstiden?

Ökad välfärd genom kortare arbetstid?

Ett *tredje* problem av stor betydelse i den ekonomisk-politiska debatten gäller möjligheterna till arbetstidsförkortningar. Detta är en central fråga för hur samhällslivet i framtiden ska organiseras. Frågan har kommit att tilldra sig allt större intresse i takt med att de mest akuta krisproblemen i den svenska ekonomin övervunnits.

Såväl de stora löntagarorganisationerna LO och TCO som det socialdemokratiska partiet har fattat beslut om att verka för *generella* arbetstidsförkortningar. Samtidigt är större möjligheter till

individuell anpassning av både arbetstidens längd och förläggning ett annat vanligen förekommande krav.

Det stora intresset för arbetstidsfrågor är inte svårt att förstå. Fördelningen mellan arbetstid och fritid är lika betydelsefull för individens välfärd som de reala disponibla inkomsternas höjd och tillgången till offentlig service. Möjligheterna att välja arbetstid i enlighet med personliga önskemål under olika faser i livet är en viktig bestämningsfaktor för hur välfärd och inkomster fördelas såväl mellan individer som över den enskilde individens livscykel. Arbetstiden har också effekter på sysselsättningens fördelning mellan individerna och därmed på en av de viktigaste faktorerna bakom inkomstfördelningen: Nuvarande system innebär att variationer i efterfrågan på arbetskraft inte främst påverkar arbetstidens längd utan antalet sysselsatta personer.

Ute i Europa har generella arbetstidsförkortningar främst kommit att föras fram som en metod att dela på jobben mellan arbetslösa och sysselsatta och därmed minska antalet arbetslösa. Det har förts en omfattande diskussion där ekonomer å sin sida hävdar att kortare arbetstid snarast skulle *öka* arbetslösheten. I den svenska debatten har huvudfrågan istället gällt huruvida vi långsiktigt bör ta ut den ökande välfärden i form av ökad konsumtion eller ökad fritid. Barnfamiljernas situation och jämställdhetsöverväganden har spelat en stor roll.

Likaväl som *generellt* kortare arbetstid har en rad uppenbara fördelar, finns uppenbara nackdelar i form av troliga kostnadsökningar och negativa effekter på kapacitetsutnyttjandet i privat och offentlig sektor. Varje bedömning av möjligheterna till kortare normalarbetstid måste därför bygga på en vägning av intäkter mot kostnader.

Också större *individuella* variationer ifråga om arbetstiderna drar med sig såväl för- som nackdelar. Det finns klara välfärdsvinster av en bättre anpassning av arbetstiderna efter den enskildes önskemål. Å andra sidan måste dessa sättas i samband med de snedvridande incitament ifråga om avvägningen mellan arbets- och fritid som nuvarande skattesystem ger. Dessa frågor behandlas i kapitel 9.

Debatt i Europa

*Generellt kortare
arbetstid*

*Större individuella
variationer*

Fördelning, stabilitet och tillväxt

I kapitel 10 slutligen dras trådarna från de olika kapitlen samman. Konjunkturrådets tidigare förslag till ekonomisk politik för balans och tillväxt i ekonomin kompletteras här med förslag till åtgärder för en rättvis fördelning av välfärden. Vi konstaterar att det föreligger en icke oväsentlig grad av målharmoni mellan fördelnings-, balans- och tillväxtmålen. Enligt rådets mening är också åtskilliga av de åtgärder som tidigare förespråkats i stabilitets- och tillväxtbefrämjande syfte även effektiva medel för att uppnå en bättre fördelning. Detta gäller inte minst tidigare föreslagna avregleringar och åtgärder på det skattepolitiska området.

2 Sveriges balansproblem

*Ljust ekonomiskt
läge*

Det ekonomiska läget i Sverige ser från många synpunkter bra ut. Arbetslösheten är på en efter europeiska mått låg nivå och sjunkande. Spegelbilden av detta är ett högt kapacitetsutnyttjande och stark fart på produktionen i näringslivet. Bytesbalansen är i stort sett i jämvikt och inflationstakten ligger på ca 5 procent.

*Trendbrott eller till-
fällig förbättring?*

Efter 10 år av stora samhällsekonomiska obalanser och tidvis starkt utbredd krisstämning kan således ordningen i svensk ekonomi förefalla återställd. En grundfråga vid varje analys av framtidsutsikterna för svensk ekonomi måste emellertid vara i vilken utsträckning det är fråga om ett permanent trendbrott eller om det endast är en tillfällig förbättring.

För att svara på den frågan måste man gå några år tillbaka i tiden för att få ett perspektiv på dagens situation och undersöka vilka *tendenser* som kan spåras i utvecklingen. Vi har uppnått stora förbättringar, men vi har fortfarande problem med kostnadsutvecklingen samt med en i internationellt perspektiv låg ekonomisk tillväxt.

En blick i backspegeln

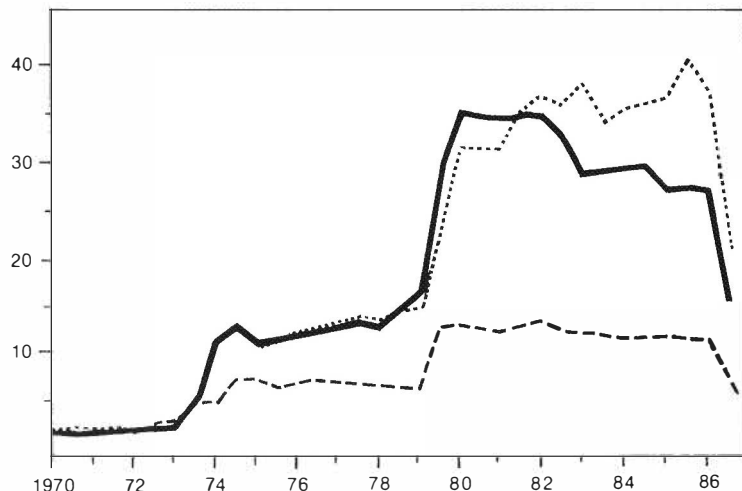
Chocker

Under 1970-talet utsattes Sveriges ekonomi för två oljeprischocker, 1973–74 och 1979–80 (figur 2.1), och en lönekostnadschock 1975–76 med en total lönekostnadsökning på drygt 40 procent. Dessa chocker bragte ekonomin in i ett kristillstånd. De tunga basindustrierna varv, rederier, stål och gruvor ställdes inför stora och svåra omställningsproblem.

Samtidigt hade kraven på anställningstrygghet och medbestämmande blivit en högt prioriterad fråga som lett till lagstiftning i form av Åmanlagar och MBL. Kombinationen av ökat behov av och minskad vilja till anpassning och omställning, dvs bristande flexibilitet hos arbetskraft och kapital i ett läge med stora relativprisförskjutningar, ledde till mycket stora anspråk på statens utgifter för arbetsmarknadsåtgärder och industristöd. Den långsammare ekonomiska tillväxten medförde en dämpning av skatteunderlagets till-

Figur 2.1
Prisutveckling för råolja
 1970–1986.

Dollar per fat



Första halvåret 1986 anges värdet i augusti efter OPEC:s beslut om utbudsbegränsningar. Dessförinnan hade priset under sommaren varit nere under 10 dollar per fat.

- Spotpris (halvårsdata). Detta har varit sjunkande sedan 1980.
- Spotpriset justerat för dollarns effektiva värde gentemot andra valutor (halvårsdata). Visar hur dollarkursens uppgång från 1980 till början av 1985 motverkade det fallande oljepriset i dollar omräknat i andra valutor. Därefter har dollarns minskade värde förstärkt oljepriset i andra valutor.
- Spotpriser i fasta, 1973 års, priser (helårsdata). Som deflator har använts enhetsvärdet för export av bearbetade varor. I fast penningvärde är oljepriset nu tillbaka på 1973 års nivå.

Källa: Kommerskollegium, Utrikeshandel och handelspolitik 1986.

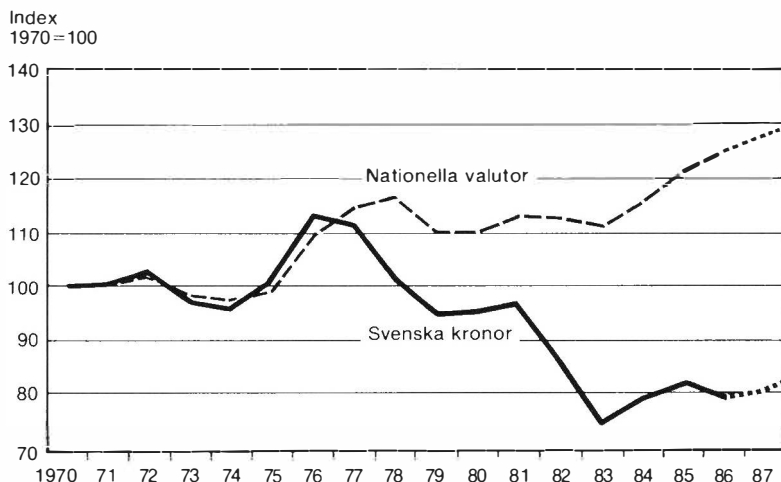
Försämrat budgetunderskott

Lönekostnadsökningar och devalveringar

växt. Dessa effekter adderades till den trendmässiga ökningen av de offentliga utgifterna. Av dessa skäl ökade statens budgetunderskott (se figur 1.3) i snabb takt från ca 2 procent av BNP år 1976 till 13,2 procent av BNP år 1982.

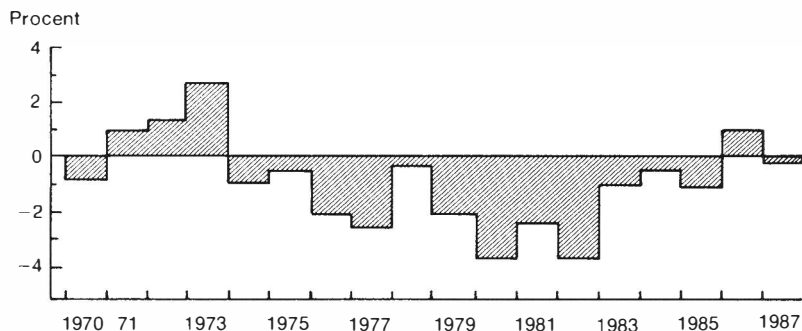
Som visas i figur 2.2 ledde de stora lönekostnadsstegringarna 1975, 1976 och 1977 till ett ogynnsamt läge gentemot konkurrentländerna. Devalveringar med sammanlagt 17 procent under 1976 och 1977 samt utvecklingen av löner och produktivitet förde ner oss till ett någorlunda acceptabelt läge år 1979 jämfört med omvärlden.

Figur 2.2
**Relativa arbetskrafts-
kostnader per produce-
rad enhet inom tillverk-
ningsindustrin. Sverige
i förhållande till OECD-
länderna 1970–1987.**



Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget december 1987.

Figur 2.3
**Bytesbalans i procent
av BNP 1970–1987.**



Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Försämrad bytes- balans

Kostnadsökningarna i kombination med den växande offentliga sparandebristen medverkade till ett växande bytesbalansunderskott som nådde sin kulmen åren 1980 och 1982 då underskottet blev nära 4 procent av BNP (figur 2.3). Vid fasta växelkurser som under Bretton Woodssystemet hade ett underskott av denna storleksordning snabbt lett till valutareservförluster av en sådan omfattning att antingen en total omläggning av den ekonomiska politiken eller en

Statlig utlandsupplåning

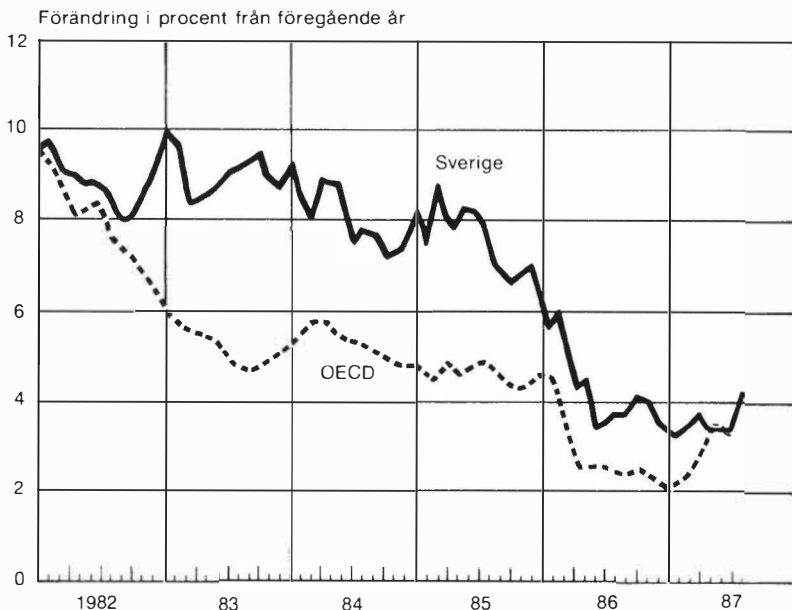
Högre inflationstakt i Sverige än i utlandet

devalvering framtvingats. Statlig upplåning i utlandet förekom inte.

Sedan 1978 hade emellertid den svenska staten bedrivit en omfattande utlandsupplåning. Strävan var länge att låna ungefär i en omfattning som motsvarade bytesbalansunderskottet. På så sätt fylldes valutareserven hela tiden på i ungefär samma takt som den tappades av och därmed behövde den ekonomiska politiken inte heller läggas om. Genom att systematiskt låna utomlands eliminerades en av de viktigaste konsekvenserna av ett val av fast växelkurs, nämligen tvånget att lägga om den ekonomiska politiken när ett inhemskt sparandeunderskott resulterar i valutförluster.

Till dessa obalanser i den svenska ekonomin hörde att de svenska priserna steg väsentligt snabbare än utlandets. I figur 2.4 jämförs prisutvecklingen i Sverige (konsumentprisindex) med den utländska inflationen, dvs den inflation som har rått i OECD i genomsnitt. Det framgår att Sverige under de senaste tio åren systematiskt legat ca 2 procentenheter över den utländska inflationen.

Figur 2.4
**Konsumentprisernas
förändring i Sverige och
i OECD 1982–1987.**



Källa: Handelsbanken.

Svensk ekonomi under senare år

Sanering påbörjas

Den ekonomiska politiken 1976–1979 kan i bästa fall karaktäriseras som relativt passiva reaktioner på den uppkomna situationen. Man kan inte tala om något mer systematiskt arbete för att sanera den svenska ekonomin förrän från 1980. Detta innebar en uppbromsning av de offentliga utgifterna. I september 1981 devalverades den svenska kronan med 10 procent. Den nya regeringen inledde därefter sin ekonomiska politik med ytterligare 16 procents devalvering 1982.

Stark konjunkturuppgång i världen

Konjunkturläget vände på hösten 1982 i USA efter den djupaste recessionen under efterkrigstiden. Sedan har vi haft den längsta konjunkturuppgång som bevitnats under samma tidsperiod. För Sveriges del har detta i kombination med den inhemska saneringen inneburit en mycket stark expansion av utrikeshandeln. Bytesbalansen förbättrades i snabb takt och nådde upp till ett litet plus redan 1984. Därefter skedde en viss försvagning under 1985 och denna väntades bli ännu starkare under 1986. Då inträffade dollarfallet och, av avgörande betydelse för den svenska bytesbalansen, nedgången i oljepriserna. Detta har beräknats innebära en förbättring motsvarande 15 miljarder kronor år 1986. För 1987 väntas bytesbalansen visa ett litet underskott och under 1988 väntas ett underskott på upp till 15 miljarder (tabell 2.1).

Tabell 2.1
**Finansiellt sparande,
miljarder kronor,
1984–1988.**

	1984	1985	1986	1987	1988
Offentlig sektor	−20	−32	−6	37	28
Staten	−43	−50	−25	18	8
Kommunerna	0	−4	−5	−7	−5
Socialförsäkringssektorn	23	22	24	26	25
Privat sektor	23	21	13	−41	−43
Hushåll	3	7	2	−15	−8
Finansiella företag	30	35	36	32	43
Icke finansiella företag	−10	−21	−25	−58	−78
Bytesbalans = totalt inhemskt sparande	3	−11	7	−4	−15

Anm. Vid jämförelse med 1985 års uppgifter för offentlig sektor och företag bör omläggningen av uppbördssystemet beaktas. För utförligare beskrivning se kapitel 9 i höstrapporten 1987.

Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget december 1987.

Den snabba förbättringen under 1983 och 1984 blev möjlig, trots att budgetunderskottet fortfarande var mycket stort, genom att sparandet i företagen ökade starkt när vinsterna sköt fart. Sedan dess har emellertid statens finansiella sparande ökat på ett remarkabelt sätt och beräknas för 1987 att vara på väg mot balans.

Inflationen hade under våren 1987 närmat sig OECD-genomsnittet på drygt 3 procent efter att ha legat klart över OECD:s inflationstakt ända sedan 1982. Detta är naturligtvis delvis en följd av de stora devalveringarna 1981 och 1982. Från sommaren 1987 har priserna börjat öka i en något snabbare takt igen och för närvarande torde prisstegringstakten ligga kring 5 procent i årstakt.

Ökad privat hemmamarknadsefterfrågan

Den svenska ekonomin har under 1987 kommit in i ett högre tempo än de flesta prognosmakare förutspått. Detta beror framför allt på att den privata hemmamarknadsefterfrågan har ökat snabbt, medan efterfrågan från den offentliga sektorn hållits tillbaka. Detta är en ovanlig bild av svensk ekonomi. Både privat konsumtion, privata investeringar och bostadsbyggande ökar markant.

Reallöneökningar,

Bakom denna utveckling ligger flera faktorer. För det *första* har den snabba nedgången av inflationen lett till påtagliga reallöneökningar i snart två års tid. Detta hade föregåtts av flera år av fallande reallöner före skatt. Reallönerna efter skatt hade till och med fallit kontinuerligt från 1977 till 1983 (figur 2.5). Därför förelåg ett stort uppdämt behov av konsumtion av alla slag men särskilt av hushållskapitalvaror, t.ex. bilar. Nyinvesteringsbehovet har varit betydande på dessa områden. Överhuvudtaget är det anmärkningsvärt hur mycket långsammare privat konsumtion ökat i Sverige jämfört med andra OECD-länder över en längre tidsperiod (figur 2.6).

lånefinansiering och

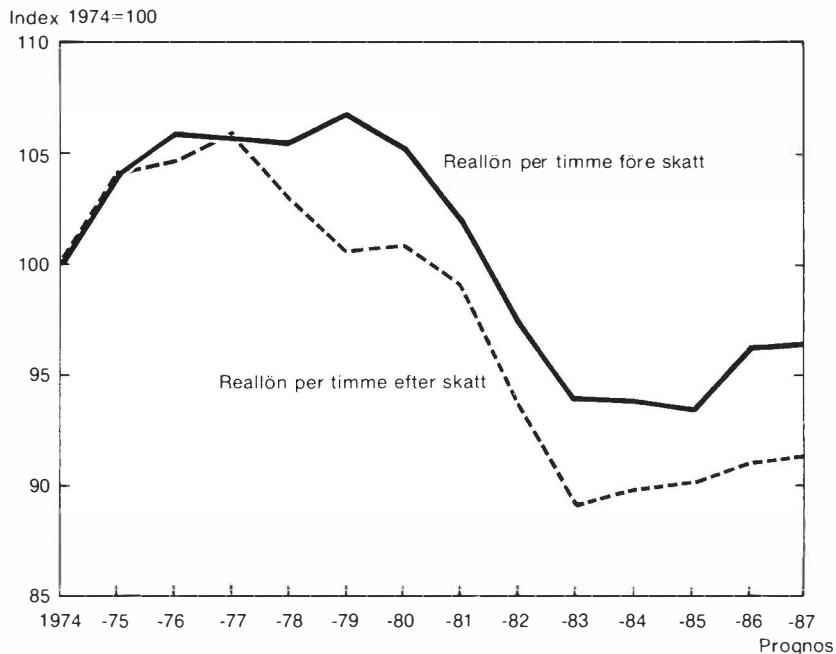
För det *andra* har avregleringen av kreditmarknaden möjliggjort en ökad lånefinansiering av inköpen. Hushållen ökade först sin upplåning men placerade större delen i värdepapper eller på inlåning i bankerna. När väl reallöneökningen kom vågade man öka sin konsumtion och sina investeringar. Till detta har sannolikt även förmögenhetseffekter av den starka börsuppgången fram till oktober 1987 bidragit.

prisstopp

För det *tredje* kan prisstoppet under våren 1987 ha medfört större inköp än om det inte varit i kraft, eftersom efterfrågetryckets prisuppdrivande effekter temporärt hållits tillbaka.

Det höga kapacitetsutnyttjande som blivit följderna av den starka utvecklingen av hemmamarknadsefterfrågan har också medfört en

Figur 2.5
Reallön per timme
 1974–1987 i 1980 års
 priser.



Källa: Thorvaldur Gylfason vid Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1987-01-13, Ekonomisk Debatt 1987 nr 3.

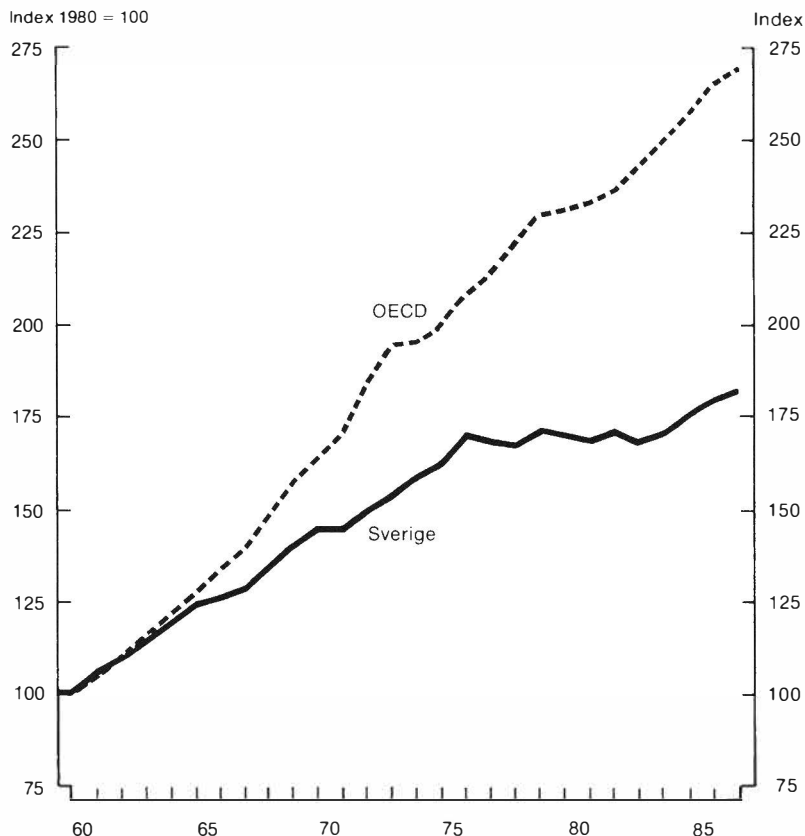
ökning av efterfrågan på arbetskraft. Detta har som framgår av figur 2.7 lett till en kraftig minskning av arbetslösheten. Men det har också uppstått brist på åtskilliga slag av yrkesutbildad arbetskraft. Följden har blivit en tilltagande löneglidning. Många bedömare uppskattar att lönekostnaderna kan ha stigit med mer än 7 procent 1987 och förutser liknande tal för innevarande år. Under de senaste fyra åren har lönekostnadsökningarna i Sverige legat i genomsnitt drygt 2 procent högre per år än i OECD. När tvåårsavtalet slöts för 1986 och 1987 framställdes resultatet som att 1986 var ett "förlorat år" men att 1987 skulle bli det år då de svenska lönekostnadsökningarna skulle fasas in i nivå med de utländska. Detta kom emellertid aldrig att inträffa.

Det högre kapacitetsutnyttjandet ligger också bakom den starka ökningen av näringslivets investeringar. Den intressanta frågan här är i vilken utsträckning dessa investeringar har gått till kapacitetsutbyggnad. Detta behövs nämligen om det skall vara möjligt att öka

*Ingen infasning av
 lönekostnads-
 ökningarna*

*Kapacitets-
 utbyggnad?*

Figur 2.6
Privat konsumtion i
Sverige och i OECD
1960–1986.



Källa: S-E-Banken.

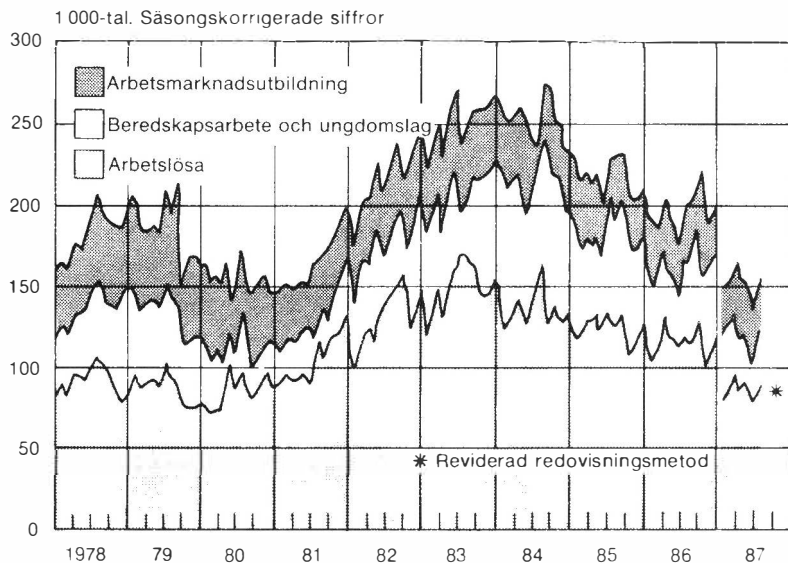
tillväxttakten i den svenska ekonomin. Att BNP-ökningen uppskattas till ca 2,5 procent under 1987 torde framför allt bero på att kapacitetsutnyttjandet ökat kraftigt och säger förmodligen mycket litet om den underliggande tillväxttrenden.

Ekonomi i balans?

Från år 1974 har den ekonomiska politiken i stor utsträckning varit inriktad på hur man bäst hanterar akuta krislägen och hur man återställer något som liknar samhällsekonomisk balans. Strategin synes under den borgerliga tiden ha varit att devalvera med jämna

*Devalverings-
strategin*

Figur 2.7
Arbetsmarknadsläget
1978–1987.



Källa: Handelsbanken.

eller ojämna mellanrum när man hamnade i svarigheter: 1976, 1977 och 1981. En sådan politik, sk "adjustable peg", har tex också bedrivits i Norge med devalveringar 1977, 1978, 1982, 1984 och 1986.

"Spara och arbeta"

Den socialdemokratiska regeringen i Sverige startade med en stor engångsdevalvering och äsyftar en återgång till samhällsekonomisk balans utan ytterligare devalveringar.¹ Den sk tredje vägen syftar till att man skall spara och arbeta sig ur krisen. Satsningen på ett ökat sparande i samhället har framför allt gällt den offentliga sektorn. Att arbeta sig ur krisen måste sannolikt tolkas som att devalveringarna skulle öka konkurrenskraften så att kapacitetsutnyttjandet skulle öka. Detta i kombination med en högre vinstnivå skulle medföra en stark investeringsökning. Denna skulle sedan i sin tur innebära fortsatt ökad produktion, sysselsättning och tillväxt. Tillväxtprocessen skulle hållas vid liv genom måttliga lönekostnadsökningar så att den internationella konkurrenskraften kan vidmakthållas även sedan devalveringsvinsterna klingat av.

I den senaste långtidsutredningen kodifieras denna utveckling som en balanserad tillväxtbana med 3 procents real tillväxt, 3 pro-

cents löneökningar och 2 procents inflation. Detta ger då även balans i utrikesbetalningarna på medellång sikt.

Ljus bild,

Den tidigare skildrade faktiska utvecklingen har onekligen stundtals haft drag som varit ganska lika en balanserad ekonomisk utveckling. Tvåårsavtalet för 1986–87 såg ut att ge en lönekostnadsökning för 1987 på 4 procent. Inflationen var vid årsskiftet 1986–87 nere i under 4 procent. Bytesbalansen visade överskott. Budgetunderskottet var snabbt på väg ner.

men tillfällig?

I vissa avseenden har det dock varit fråga om en skenbild. För det första finns det åtskilliga *tillfälliga* faktorer, vilka måste rensas bort om man skall få syn på den underliggande, mer långsiktiga tendensen. Budgetunderskottet är tex som lägst i det nuvarande högkonjunkturläget. Vid nästa konjunkturedgång ökar det igen.

Bytesbalansen var på väg att visa underskott 1986 när oljeprisfallet inträffade. Slutligen har avvecklingen och försäljningen av beredskapslager av olja medfört en engångsförbättring av bytesbalansen år 1987 på 4–5 miljarder kronor.

*Devalveringens
effekter bestående?*

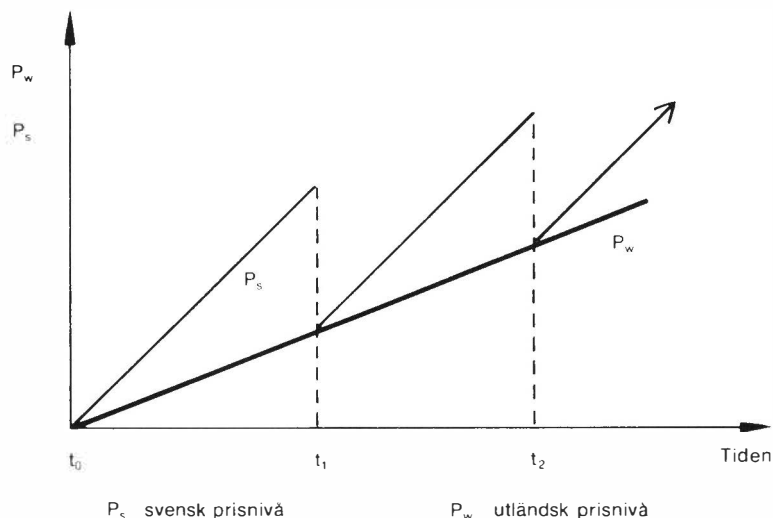
Av avgörande betydelse är emellertid framför allt det faktum att den underliggande inflations- och lönestegringstakten ännu inte anpassat sig till omvärldens nivå. En devalvering innebär en ändring av värdet av en valuta i förhållande till en eller flera andra valutor *i en viss tidpunkt*. För att en devalvering skall leda till en bestående balans i relationen mellan ländernas ekonomier måste det inhemska värdet av deras valutor, dvs deras prisnivåer, efter devalveringen utvecklas på samma vis.

Antag att prisnivån i Sverige, P_s , ökat snabbare än prisnivån i våra konkurrentländer, P_w , från tidpunkten t_0 . Detta anges i figur 2.8 av att linjen P_s lutar mer uppåt än linjen P_w . Båda prisnivåerna mäts i figuren i den utländska valutan. Vid tidpunkten t_1 tvingas Sverige devalvera. Detta innebär att den svenska prisnivån, mätt i utländsk valuta, sänks.

I figuren återställs relationen mellan de båda prisnivåerna. *Men om den svenska inflationstakten inte böjs ned till den utländska är det bara en tidsfråga innan en ny ojämvtikt mellan svenska och utländska priser uppkommer.* I en sådan situation kan en stabiliseringspolitik som utlovar en fast växelkurs aldrig framstå som trovärdig. I stället framstår nya devalveringar (tex i tidpunkten t_2) som troliga.

Vi bör således inte slå oss till ro med att det *nuvarande* relativa kostnadsläget är gynnsamt. Det beror på storleken av 1981 och 1982

Figur 2.8
Devalvering och prisutveckling.



Det allvarliga är försämringen av det relativa kostnadsläget

Bytesbalansunderskott hotar igen

Investeringar och upplåning i utlandet

Konsumtion och upplåning i utlandet

års devalveringar och på att de senaste två årens internationella valutakursrörelser på grund av valutakorgens konstruktion lett till en mindre depreciering av kronans effektiva växelkurs. Det allvarliga är den gradvisa försämringen av vårt relativa kostnadsläge, som måste brytas om nya devalveringar och inflationsvågor ska kunna undvikas.

Det i dagsläget mest oroande är att ett betydande bytesbalansunderskott hotar att uppkomma under innevarande år trots gynnsamma kostnadsrelationer med utlandet. Vi har uppenbarligen inte fått den investeringsutveckling i kapacitetsutbyggnad i exportindustri och i importkonkurrerande industri som hade behövts för att behålla jämvikt i bytesbalansen över konjunkturcykeln. Nu är inte jämvikt i bytesbalansen ett självklart samhällsekonomiskt mål. Det kan finnas intertemporala allokeringsskäl för att tillåta över- eller underskott i bytesbalansen. Om det finns investeringsprojekt med hög samhällsekonomisk avkastning, som tex järnvägsbyggandet i Sverige under 1800-talet, kan det finnas goda skäl för den utländska upplåning som måste svara mot ett bytesbalansunderskott.

Det finns emellertid inte några starka skäl för utländsk upplåning som framför allt går till konsumtion. Anledningen är de ränte- och amorteringsutgifter som kommer att belasta framtida generationer som ju inte fått vara med om att fatta beslut om den nuvarande

*Normbindning av
statlig upplåning i
utlandet*

ekonomiska politiken och som kanske kommer att ha en annan uppfattning än dagens medborgare och dagens politiska beslutsfattare.

Statlig utländsk upplåning skulle också innebära att den norm som fast växelkurs innebär urholkas. Konjunkturrådet föreslog därför i 1985 års rapport att statlig utländsk nettoupplåning skulle normbindas. Denna princip har också accepterats i den ekonomiska politiken. Detta innebär emellertid att bytesbalansjämvikt blir ett intermediärt mål, därför att större underskott skulle kräva betydande räntehöjningar, med negativa investeringseffekter, för att leda till tillräckligt stor privat utländsk upplåning. Dessutom är en sådan ekonomisk politik ytterst riskabel därför att det lätt uppstår valutaspekulation som kan driva fram nya devalveringar.

Trovärdig strategi nödvändig

*Grundproblemet är
avsaknaden av en
trovärdig strategi*

Trots den starka förbättring som den svenska ekonomin genomgått sedan de svåra krisåren, kvarstår problemet med en lönestegrings- och inflationstakt som tenderar att permanent ligga några procent över omvärldens. Detta går inte i längden om vi ska upprätthålla fast växelkurs. Samtidigt hotas den fortsatta tillväxtprocessen. Grundproblemet enligt vårt sätt att se det är avsaknaden av en trovärdig ekonomisk-politisk strategi. Detta medför en brist på ansvar hos arbetsmarknadens parter i lönekostnadsprocessen. Detta bidrar sedan till att förstärka bristen på framtidstro i svenskt näringsliv vilket leder till att investeringar uteblir. Nästa kapitel ska därför ägnas åt en grundligare analys av trovärdighetsproblemet i den ekonomiska politiken.

Noter

1. Denna uppläggning av den ekonomisk-politiska strategin liknar programmet i Konjunkturrådets rapport 1980–81. Huvudskillnaden ligger i Konjunkturrådets starkare betoning av behovet av åtgärder på ekonomins utbudssida.

3 Den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem

Vi har i senare års rapporter argumenterat för behovet av normer i den ekonomiska politiken och då särskilt ifråga om anti-inflationspolitiken. Samtidigt som förståelsen för denna typ av resonemang tycks ha blivit allt större både i den offentliga debatten och hos de ekonomisk-politiska beslutsfattarna, har förslagen ibland mötts av hård kritik för att vara politiserande och sakna vetenskaplig grund. Detta kan bero på att vi inte i tillräcklig omfattning hänvisat till den vetenskapliga litteraturen på området. Det kan därför finnas skäl att närmare redovisa hur våra slutsatser hänger ihop med denna.

Tidigare erfarenheter

*Den fasta växelkursen
var normen 1949–1973*

Under Bretton–Woodssystemet fanns en fast norm för den svenska ekonomin i form av en fast växelkurs (mellan 1949 och 1973). Detta innebar att vi i praktiken hade en prisstabiliseringsnorm som överordnat intermediärt mål. Vi var tvungna att anpassa oss till den internationella inflationstakten som länge var låg.

Växelkursnormen hindrade inte en aktiv kontryckisk stabiliseringspolitik. Men normen krävde att bytesbalansen hölls i någorlunda jämvikt över längre perioder. Detta ställde i sin tur krav på en i stort sett balanserad budget över konjunkturcykeln. Stabiliseringspolitiken måste utformas så att budgetunderskott under lågkonjunkturer i syfte att stimulera sysselsättningen motverkades av en restriktiv finanspolitik vid tendenser till inhemsk överexpansion.

Keynes arv

Före Keynes arbeten på 1930-talet betraktades en *i varje läge* balanserad statsbudget närmast som en självklarhet: det hade blivit en norm i den ekonomiska politiken. Men efter Keynes (Ohlin och Myrdal i Sverige) kom detta att betraktas som ren vidskepelse. Varför skulle inte intelligenta och kunniga politiker tillåtas att i varje ögonblick välja den utformning av den ekonomiska politiken som de ansåg vara mest lämplig? Man kunde inte se några uppenbara skäl att i förväg binda politiken genom olika slags normer eller

*Kortsiktig stabilisering
det viktiga*

*Ökat intresse för nor-
mer, praktiskt . . .*

. . . och teoretiskt

regler. Full handlingsfrihet föreföll ge den flexibilitet som behövdes för att stabilisera en instabil marknadsekonomi. Detta synsätt bredde ut sig alltmer under efterkrigstiden och blev vad som allmänt kom att betecknas som keynesiansk ekonomisk politik.

Inriktningen på maximal handlingsfrihet kom emellertid så småningom att innebära att kravet på budgetbalans över längre perioder tillmättes allt mindre betydelse. Den kortsiktiga stabiliseringen av sysselsättningen blev det allt överskuggande målet. Denna förskjutning av målprioriteringarna sammanföll med sammanbrottet för det internationella systemet med fasta växelkurser i början av 1970-talet. Friheten att anpassa växelkursen blev större. Samtidigt innebar framväxten av en internationell kapitalmarknad att det blev lättare för länder med bytesbalansunderskott att finansiera dessa genom utländsk upplåning och därmed fortsätta en expansiv inhemsk politik. De härmed sammanhängande inflationsproblemen i såväl Sverige som andra länder under 1970-talet har motiverat det ökade intresset för normer i den ekonomiska politiken.

Normer och förpliktelser

Också inom grundläggande ekonomisk teori har perspektivet på normer och handlingsfrihet kommit att ändras radikalt. Utgångspunkten var en artikel av Kydland och Prescott från 1977. De såg på normer som åtaganden vilka *i förväg* preciserar vad någon skall göra, antingen generellt eller under vissa givna omständigheter. Handlingsfrihet innebär i motsats till detta endast att en agent lovar att i framtiden handla så som den *då* anser bäst med hänsyn till de uppställda målen.

I fråga om privata affärssuppgörelser är det naturligt med skrivna kontrakt som inskränker parternas handlingsfrihet vad gäller varans eller tjänstens specifikation, leverans- och betalningsvillkor, garantier, osv. Med tiden har det vuxit fram även oskrivna regler som binder den ene eller båda kontrahenterna till något visst framtida beteende – tex i form av ”god köpmannased”. Utan sådana kontrakt och oskrivna regler skulle transaktionerna bli betydligt mer riskabla och därmed färre. Välfärden för alla skulle bli lägre.

Även ifråga om ekonomisk politik förekommer situationer där det kan vara ändamålsenligt för politikerna att begränsa sin handlingsfrihet genom regler och löften. Ett sådant exempel är patent.

Dessa syftar till att öka incitamenten för uppfinningar. Men de minskar samtidigt det kortsiktiga utbudet av varor, eftersom innehavaren av ett patent ges ett temporärt monopol. Kortsiktigt finns därför samhälleliga välfärdsvinster att göra på att ogiltigförklara alla gamla patent. Detta skulle kunna vara en populär politik, eftersom det skulle sänka priserna på ett antal nu patenterade produkter. Samtidigt kan man fortsätta att utfärda nya. Men en sådan politik kommer att påverka uppfinnarnas framtidsförväntningar och därmed att minska antalet innovationer. Därför kommer den bästa politiken att utgöras av en avvägning mellan önskemålet att undvika kortsiktiga monopol och kravet att åstadkomma tillräckliga incitament till uppfinningar på lång sikt. Därför kommer uppfinnarna att garanteras trovärdiga patentregler.

Sättet att binda framtida handlingsmöjligheter varierar mellan olika former av ekonomisk politik. I fråga om patent är det formellt inskrivet i lagarna och i internationella avtal. Kostnaden för förändringar av dessa framtvingar därmed en bindning. Oftare vilar dock en regerings förpliktelse bara på dess anseende, och allmänhetens förväntningar om den framtida politiken bygger på tidigare erfarenheter av politikens utformning. Om tex en regering inställer betalningarna på statsskulden blir det svårt att placera nya statsobligationer på marknaden. En engångsskatt på försäkringssparandet får effekter på försäkringsspararnas förväntningar om den framtida nettoavkastningen på sitt sparande (se tex Lindgren 1987).

Stabiliseringspolitik och handlingsfrihet

Det synsätt som beskrivits kan också tillämpas på stabiliseringspolitiken. Detta har under senare tid gjorts i ett antal vetenskapliga arbeten med utgångspunkt i Barro och Gordon (1983a). Huvudidén kan tolkas på följande sätt.

En regering kan styra prisstegringstakten genom penning-, växelkurs- och finanspolitiken. Givet omständigheterna i övrigt strävar arbetsmarknadens parter efter att bestämma en viss reallön. De *nominella* lönestegringarna i ekonomin bestäms sedan av företagets och arbetstagarnas förväntningar om prisstegringstakten. Om förväntningarna är riktiga, uppnås den eftersträlvade reallönen. Den bestämmer i sin tur sysselsättningen och därmed också en jämvikts-

arbetslöshet ("the natural rate") som är oberoende av inflationens storlek. Men det finns alltid incitament för en regering som vill uppnå en ännu lägre arbetslöshet att åstadkomma detta genom *icke förutsedda* penning- och finanspolitiska stimulansåtgärder eller genom plötsliga devalveringar som sänker reallönerna. Å andra sidan leder en sådan politik till snabbare inflation med stora samhällsekonomiska kostnader (jfr nedan). Varje regering kommer därför att väga fördelarna i form av högre sysselsättning mot de nackdelar som för allmänheten oväntade prisstegringar ger. Resultatet av regeringens avvägning blir en inflationstakt som är precis så hög att de upplevda vinsterna av lägre arbetslöshet på marginalen exakt balanseras av de upplevda välfärdsförlusterna av snabbare inflation.

Regeringen avviker en gång...

... och flera gånger

Enligt detta synsätt spelar det ingen roll vilka deklarationer regeringen gör om den ekonomiska politiken i syfte att påverka allmänhetens inflationsförväntningar. Har nämligen regeringen lyckats få till stånd låga lönestegringar genom att skapa förväntningar om en antiinflationistisk politik, kan den i efterhand dra fördel av att utnyttja detta genom att avvika från den deklarerade politiken. Till priset av en begränsad uppgång av inflationen kan då väsentliga sysselsättningsökningar uppnås. Men efter att ha upplevt några sådana avvikelser från den deklarerade politiken antas allmänheten genomskåda regeringens spel. Resultatet blir då att inflationsförväntningarna inte kommer att styras av regeringens deklarationer utan av allmänhetens uppfattning om övervägandena bakom politiken. Eftersom denna i genomsnitt kommer visa sig vara riktig ("you cannot fool all of the people all of the time") blir det omöjligt för politikerna att åstadkomma systematiska avvikelser från jämviktsarbetslösheten.

Bindande åtagande ger bättre resultat

En regering som i varje läge förbehåller sig full handlingsfrihet kan således få svårt att uppnå trovärdighet för en anti-inflationspolitik. Höga inflationsförväntningar och därmed höga lönestegringar kan tvinga den att bedriva en mer expansionistisk politik än den hade tänkt bara för att klara sysselsättningen. Slutsatsen blir, att en sådan regering kan komma att uppnå ett sämre stabiliseringspolitiskt resultat än en regering som binder sina händer ifråga om anti-inflationspolitiken. Om regeringen kunde göra ett bindande åtagande att inte under några omständigheter bedriva en politik som ger upphov till inflation, skulle samma jämviktsarbetslöshet kunna

uppnås med full prisstabilitet. Det blir rationellt för företag och hushåll att räkna med noll-inflation och att sätta nominallönerna därefter först då de *vet* att regeringen saknar möjlighet att göra överraskande avvikelser från den deklarerade politiken. Inom ramen för detta synsätt kommer det därför att ligga i en regerings egenintresse att inskränka den egna handlingsfriheten. Resonemang är detsamma som när Odysseus i syfte att trygga sina långsiktiga intressen lät binda sig vid masten för att inte falla för sirenernas frestelser.

Osäkerhet introduceras i modellen

Senare utvidgningar av Barro–Gordons resonemang har tagit hänsyn till den osäkerhet som alltid föreligger om en regerings verkliga intentioner. Som framhållits kan allmänheten aldrig vara säker på om en regering som säger sig prioritera prisstabilitet verkligen kommer att göra det, när det uppstår en akut konflikt mellan låg inflation och hög arbetslöshet. Den är därför istället hänvisad till att försöka avläsa regeringens preferenser utifrån dess faktiska handlande. Detta gör det möjligt för en regering att investera i *trovärdighet* genom att under några år föra en hård åtstramningspolitik i syfte att dämpa inflationen och därmed reducera de framtida inflationsförväntningarna. Vinsterna kan tas ut så småningom antingen i form av fortsatt låg inflation eller genom en inflationistisk politik som kortsiktigt ökar sysselsättningen över sin jämviktsnivå. På motsvarande sätt innebär varje temporär ökning av inflationen att regeringen tär på sitt förtroendekapital och därmed försämrar förutsättningarna att uppnå de ekonomisk-politiska målen i framtiden.

Den svenska devalveringscykeln

De beskrivna resonemangen kan direkt tillämpas på de senaste årens svenska stabiliseringspolitiska erfarenheter.

1970-talets utbudsstörningar innebar med all sannolikhet en höjning av jämviktsarbetslösheten i såväl Sverige som i andra OECD-länder. Den extra sysselsättning som kunde ”köpas” till priset av oförutsedd inflation blev därför mer värd för de ekonomisk-politiska beslutsfattarna. Mot den bakgrunden framstår det som en naturlig reaktion att släppa fram en högre inflationstakt för att försöka klara sysselsättningsproblemen, vilket också var vad som skedde i de flesta OECD-länder efter den första oljekrisen 1973/74.

Modellen kan förklara 1970-talets händelser

Barro–Gordon-modellen kan också ge en god förklaring av de fortsatta svårigheterna för de svenska regeringarnas anti-inflationspolitik. Enligt vår tolkning är den främsta drivkraften bakom den svenska inflationsprocessen en grundläggande *brist på trovärdighet* i inflationsbekämpningen. Trots entydiga deklarationer om att 1982 års devalvering skulle vara den sista, är sannolikt såväl företag som löntagarorganisationer inställda på fortsatta devalveringar. Med den fortsatta starka betoningen av full-sysselsättningsmålet är det nämligen rationellt att räkna med att devalveringsvägen återigen kommer att väljas den dag en svensk regering ånyo ställs inför ett val mellan å ena sidan en fortsatt försvagning av konkurrenskraften (och därmed ökad arbetslöshet) och å andra sidan nya devalveringar och inflation. Därför förblir inflationsförväntningarna höga och driver på inflationsprocessen på ett sådant sätt att sysselsättningspolitiken motverkas.

Den internationellt sett höga svenska räntenivån kan ses som en indikation på att denna tolkning är riktig: förväntas framtida svenska devalveringar, krävs en permanent högre lång ränta i Sverige än utomlands för att placeringar här ska framstå som konkurrenskraftiga. Förra årets Brookingsrapport (Rivlin 1987) om den svenska ekonomin kan också läsas i detta ljus: rekommendationerna om successiva nedskrivningar av kronan motiverades just utifrån den kraftiga prioriteringen av full-sysselsättningsmålet i Sverige.

Med beskrivna förväntningar på den ekonomiska politiken framstår dagens höga lönestegringar som naturliga. Incitamenten är små för de centrala löntagarorganisationerna att göra sig omakett att jämkta ihop olika grupperns enskilda lönekrav i syfte att nå en låg totalram för de nominella löneökningarna. Lika litet är det rationellt för arbetsgivarsidan att ta kostnaden av dyra arbetsmarknadskonflikter i syfte att hålla tillbaka lönerna när man ändå kan räkna med att vinsterna hålls uppe genom stabiliseringspolitiska åtgärder.

Möjligheterna att dämpa inflationen

Vårt sätt att tolka den svenska inflationsprocessen pekar på svårigheterna att *inom* ramen för nuvarande system bryta inflationstendenserna. Inflationen framstår som närmast ödesbestämd av de värderingar angående inflation och arbetslöshet som tycks vara all-

Nödvändigt förändra beslutsformerna

mänt omfattande i det svenska samhället: ekonomisk-politisk "fine tuning" av traditionellt slag blir därför betydelslös. Istället framstår institutionella förändringar av *beslutsformerna* för den ekonomiska politiken som den enda effektiva metoden att bekämpa inflationen.

Den mest drastiska förändringen vore att i grundlagen införa bindande restriktioner på den ekonomisk-politiska handlingsfriheten. Guldmyntfoten fram till 1930-talet utgjorde en sådan bindning. Den amerikanska debatten om en grundlagsfäst budgetbalansnorm utgör ett annat exempel. Sådana hårda bindningar kan emellertid ge upphov till alltför *liten* handlingsfrihet. Alla uppkommande situationer kan inte i förväg förutses och därför riskerar alltför inflexibla normer att i sådana fall låsa politiken på ett icke avsett sätt. För de flesta framstår säkerligen också grundlagsfästa regler för stabiliseringspolitiken som väsensskilda från traditionellt svenskt samhällsskick. Försök att införa sådana regler riskerar att urholka grundlagens karaktär av övergripande spelregler som står utanför den partipolitiska debatten. Vi betraktar därför inte sådana förändringar som realistiska.

Grundlagsförändringar ej realistiska

Kvalificerad majoritet vid devalveringsbeslut

Andra typer av institutionella förändringar som inskränker handlingsfriheten i mindre mån kan däremot diskuteras. Krav på kvalificerade istället för enkla majoriteter vid beslut i riksbanksfullmäktige om t ex devalveringar vore en metod att försvåra sådana utan att för den skull helt låsa politiken. En annan möjlighet som vi tidigare diskuterat ifråga om valutakurserna gäller ett svenskt deltagande i det europeiska valutasamarbetet EMS (se även Jakobsson 1987). Vi tror att ett sådant skulle öka trovärdigheten för att en fast växelkurs verkligen ska upprätthållas, därför att valutakursförändringar inte längre skulle förbli en enskild svensk angelägenhet. Visserligen förekommer upprepade växelkursvariationer inom EMS. Men det enskilda landet är tvunget att förhandla med andra deltagare om *huruvida*, *när* och *hur stora* växelkursjusteringar som får genomföras. Devalveringar inom ramen för ett sådant internationellt valutasamarbete kan också vara förenade med större prestigeförluster än växelkursanpassningar mot en självvald valutakorg.

Längre mandatperioder

Längre mandatperioder för såväl riksdag som riksbanksledning är en annan möjlig förändring av central betydelse i sammanhanget. Dessa skulle öka incitamenten för de ekonomisk-politiska beslutsfattarna att investera i trovärdighet genom att i inledningen av en mandatperiod föra en stram anti-inflationspolitik: sannolikheten att

själva få skörda frukterna av den ökar ju längre mandatperioderna är. Nuvarande treåriga perioder är olyckliga från stabiliseringssynpunkt. Med de långa tidseftersläpningar som finns i ekonomin, är risken stor att enbart negativa volymeffekter på produktion och sysselsättning av en stram politik hinner uppkomma (jfr erfarenheterna från de borgerliga regeringarnas politik 1980–82). Tvärtom finns starka incitament att (som de svenska socialdemokraterna 1982 eller de norska 1986) *inleda* en regeringsperiod med en devalvering i syfte att hinna få igång en volymexpansion till nästa val.

Vill man inte genomföra så genomgripande förändringar av hela det politiska systemet, kan man naturligtvis begränsa sig till längre mandatperioder för riksbankschef och riksbanksfullmäktige. Detta skulle bidra till att frikoppla penning- och växelkurspolitiken från dagspolitiken. Länder som Västtyskland, Schweiz och USA är goda exempel på hur en mer självständig centralbank tycks kunna ta mer långsiktiga hänsyn.

*Olika mandatperioder
för riksdag och riksbanksledning*

Normer och övergångsproblem

En vanlig invändning mot stabiliseringspolitiska normer går ut på att dessa skulle fungera väl sedan de en gång införts, men att själva övergången är förenad med så stora problem att den i praktiken blir ogenomförbar. Arbetslöshetserfarenheterna från England och andra europeiska länder illustrerar på ett utmärkt sätt hur en övergång till en anti-inflationspolitik kan dra med sig hög arbetslöshet.

Den arbetslöshet som uppkommer vid en omläggning av politiken behöver inte vara enbart temporär utan det finns starka skäl att anta att också jämviktsarbetslösheten på sikt kan öka. Det har förts en omfattande debatt om sådana "hysteresis-effekter" där man pekat på flera kanaler via vilka tillfälliga ökningar av arbetslösheten kan bli bestående. För det första riskerar arbetslösa att permanent slås ut ur arbetskraften och helt enkelt förlora det "humankapital" som behövs för att fungera i en anställning (Lindbeck och Snower 1986, Blanchard och Summers 1986 resp Layard och Calmfors 1987). För det andra kommer en del arbetslösa att lämna facket, som därför inte längre kommer att ta hänsyn till dem i löneförhandlingarna: detta medför en tendens att anpassa lönerna så att varje för tillfället rådande sysselsättningsnivå permanentas. För det tredje kommer investeringarna och därmed den framtida kapitalstocken att minska

Risk för ökad arbetslöshet

*Övergångsproblemen
störst om institutionella
förändringar ej
genomförs*

om en anti-inflationspolitik leder till höjda reallöner och därmed pressad lönsamhet i näringslivet under den period då lönerna ännu inte anpassat sig till lägre prisstegringar.

Dessa övergångsproblem är naturligtvis av fundamental betydelse för politikens utformning. Vår uppfattning är att övergångsproblemen blir störst om man försöker dämpa inflationen utan att genomföra några institutionella förändringar. Menar man allvar med talet om att bekämpa inflationen, finns i så fall knappast någon annan möjlighet än att ta ner såväl faktisk som förväntad inflation genom en hård åtstramningspolitik med åtföljande arbetslöshet. Denna får då verka som en signal om regeringens intentioner ifråga om anti-inflationspolitiken. Institutionella förändringar av ovan diskuterat slag kan däremot – om de genomförs på ett lämpligt sätt – bidra till att klargöra att en deklarerad politikomläggning verkligen kommer att genomföras och på så sätt påverka inflationsförväntningarna utan att man behöver gå omvägen via ökad arbetslöshet.

Ett grundläggande dilemma

Det finns ett grundläggande dilemma vid varje övergång till en kraftfull anti-inflationspolitik. Å ena sidan är chanserna att påverka inflationsförväntningarna och därmed att undvika en uppgång av arbetslösheten större, ju tydligare och mer entydiga bindningar av politiken till en prisstabiliseringsnorm som införs. Å andra sidan ökar kostnaderna i form av arbetslöshet om anti-inflationspolitiken trots allt ändå skulle gå snett, eftersom en ackommoderande politik försvåras. Varje politik i syfte att dämpa inflationen måste därför innebära en avvägning mellan dessa båda aspekter som grundas på såväl värderingar av olika ekonomisk-politiska mål som bedömningar av olika åtgärders effekter. Vi har i våra rekommendationer försökt att göra en rimlig avvägning mellan kraven på fasta bindningar och viss flexibilitet i syfte att öka trovärdigheten för anti-inflationspolitiken utan att för den skull helt eliminera *all* handlingsfrihet.

När det gäller att precisera de kostnader inflationen för med sig brukar ekonomer göra en distinktion mellan effekterna av förutsedda och oförutsedda prisstegringar. De senare kan väntas medföra de största kostnaderna i termer av försämrad resursallokering, eftersom olika aktörers ekonomiska beslut kommer att fattas på

Försök till rimlig avvägning mellan kraven på fasta bindningar och viss flexibilitet

*Inflationens kostnader
är stora*

basis av felaktig information. Men också *förväntad* inflation har enligt vår uppfattning stora kostnader, helt enkelt därför att ett system med fullständig indexering av alla avtal blir alltför dyrt och svåradministrerat. De största negativa verkningarna beror förmodligen på att skattesystemet delvis är nominalistiskt. En högre inflation kommer därför att påverka olika placeringars och investeringars relativa lönsamhet på det sätt som diskuterats i bl a 1986 års Konjunkturrådsrapport (kapitel 4–5).

*Prisstabiliseringsnorm
ökar förutsägbarheten*

Ett ytterligare argument för en prisstabiliseringsnorm är att den kan bidra till mer av förutsägbarhet. Det ligger närmast i sakens natur att en snabbare inflation är förenad med större variabilitet, vilket ökar risken för felslagna inflationsförväntningar. Detta gör det mer lönsamt för olika aktörer att använda resurser för att skaffa sig bättre information än andra och att utnyttja den för kortsiktiga manipulationer. Det "humankapital" som idag slösas bort på sådana aktiviteter är med all sannolikhet betydande.

*Utan norm ökar riskerna
för en inflations-
spiral*

Slutligen finns också argumentet att riskerna kan öka för att man ska tappa kontrollen över inflationsprocessen i ett system utan inflationsnorm. Man skulle kunna tänka sig "hysteresis-effekter" också med avseende på inflationstakten. Har samhället väl en gång tagit på sig kostnaderna för att anpassa sig till en högre inflationstakt, framstår kanske på kort sikt kostnaderna för en ytterligare ökning som små, samtidigt som vinsterna av en långsammare inflation kanske kan inkasseras först på lång sikt.

Angelägenheten av en konsekvent anti-inflationspolitik beror således både på hur inflationens skadeverkningar och på hur kostnaderna för inflationsbekämpning bedöms. En sådan avvägning måste alltid vara delvis subjektiv. Däremot kan man bygga en analys av inflationsriskerna i en ekonomi som den svenska på en numera vedertagen analys av stabiliseringspolitiska regler kontra stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. Denna leder till slutsatsen att en hög prioritering av sysselsättningsmålet närmast med naturnödvändighet måste leda till hög inflation i ett system där de ekonomisk-politiska beslutsfattarna har stor kortsiktig handlingsfrihet utan att för den skull behöva innebära lägre arbetslöshet. Det går inte att framgångsrikt bekämpa inflationen så länge som man lämnar möjligheten öppen för nya devalveringar om politiken misslyckas.

Vår tolkning är att om man verkligen vill nå resultat i kampen mot inflationen, så krävs grundläggande institutionella förändringar av

det slag vi tidigare diskuterat. Menar vi allvar med anti-inflationspolitiken, bör sådana genomföras. Gör vi det inte, bör vi kanske istället i enlighet med Brookingsrapporten (Rivlin 1987) systematiskt gå in för att anpassa samhället till en fortskridande och variabel inflation i syfte att göra kostnaderna så små som möjligt. Vår uppfattning är alltså att den nuvarande politiken inte innebär något klart val på denna punkt.

Källor

- Backus, D. och J. Driffill, 1985, "Inflation and Reputation". *American Economic Review*, Vol. 75.
- Backus, D. och J. Driffill, 1985, "Rational Expectations and Policy Credibility Following a Change in Regime", *Review of Economic Studies*, Vol. 52.
- Barro, R. och D. Gordon, 1983a, "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy*, Vol. 91.
- Barro, R. och D. Gordon, 1983b, "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12.
- Blanchard, O. och L. Summers, 1986, "Hysteresis and the European Unemployment Problem", i Fischer, S., red., *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 1, MIT Press, Cambridge.
- Calmfors, L. B. Holmlund, A. Lindbeck, N. Lundgren och B-C. Ysander, 1985, *Lönebildning och samhällsekonisk stabilisering*, Sparfrämjandet, Uddevalla.
- Cukierman, A., 1986, "Central Bank Behavior and Credibility: Some Recent Theoretical Developments", *Federal Reserve Bank of St. Louis*, Vol. 68.
- Fischer, S., 1981, "Towards an Understanding of the Costs of Inflation II"., *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 15.
- Horn, H. och T. Persson, 1985, Exchange Rate Policy, Wage Formation and Credibility, Seminar Paper No. 325, Institutet för internationell ekonomi, Stockholm.
- Jakobsson, U., 1987, "Sverige och Europeiskt Monetärt Samarbete (EMS)", i Hamilton, C. B., red., *Europa och Sverige; EG-frågan inför 90-talet*, SNS förlag och Utrikespolitiska Institutet, Bjärnum.
- Kotlikoff, L., T. Persson och L. Svensson, 1986, *Laws as Assets. A Possible Solution to the Time Consistency Problem*, Institutet för internationell ekonomi, Stockholm.
- Kydland, F. och E. Prescott, 1977, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol. 85.
- Layard, R. och L. Calmfors, red., 1987, *The Fight Against Unemployment – Macroeconomic Papers from CEPS*, MIT Press, Cambridge.

- Leijonhufvud, A., 1981, Costs and Consequences of Inflation, i *Information and Coordination*, Oxford University Press, Oxford.
- Lindbeck, A. och D. Snower, 1986, "Wage Setting and Insider–Outsider Relations", Papers and Proceedings, *American Economic Review*, Vol. 76.
- Lindgren, R., 1987, "Om engångsskatter och tidskonsistens", *Ekonomisk Debatt* nr 1.
- Persson, T., 1987, Credibility of Macroeconomic Policy: A Broad Survey, Seminar Paper No. 393, Institutet för internationell ekonomi, Stockholm.
- Rivlin, A. M., red., 1987, *Brookingsrapporten. Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, SNS Förlag, Uddevalla.
- Rogoff, K., 1987, "Reputational Constraints on Monetary Policy", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 26.

4 Inkomstbegrepp och inkomstfördelning

Lång tradition på att studera materiell standard

9 % av arbetarna under existensminimum

I Sverige har vi en lång tradition då det gäller att ta fram data om vår materiella standard och att jämföra levnadsförhållanden mellan olika individer och grupper i samhället. Det kan gälla tillgången till diskmaskin eller fritidsstuga. Det kan gälla avståndet till busshållplats eller om en semesterresa gjorts det senaste året. Även sådant som om man upplever sig ha ett psykiskt ansträngande arbete eller dåliga grannkontakter mäts. Huruvida man läser en dagstidning regelbundet eller är rädd för att gå ut på kvällen registreras likaså.

Den senaste studien i denna tradition är den mycket stort upplagda rapporten "Ojämligheter i Sverige. Levnadsförhållanden 1975–85" (SCB 1987). Enligt denna digra studie levde nära 9 % av kategorin "arbetare" 1984/85 under existensminimum. I kategorin "högre tjänstemän" levde 3 % under existensminimum. Nästan 40 % av arbetarna ägde inte sin bostad. Av de högre tjänstemännen var det 25 %. Drygt 46 % av arbetarna har inte haft någon semesterresa det senaste året, medan det för de högre tjänstemännen rör sig om 20 %.

Över huvud taget visar det sig vid en jämförelse mellan dessa båda grupper att de högre tjänstemännen i regel har det bättre i betydelsen färre trångbodda, färre som saknar frys, fler som tar utlandssemester osv. Det är bara på några punkter som det är tvärtom vad gäller den materiella standarden. Det gäller innehavet av TV och video samt husvagn. I regel är dock skillnaderna små.

Ovanstående gäller hur hushållen *använder* sina tillgångar. Ett annat sätt att ta sig an fördelningsfrågan är att jämföra *inkomsten* mellan olika grupper.

Av SCBs levnadsnivåundersökning framgår bl a (se tabell 4.1) att "högre tjänstemän" har 37 % högre jämförbar disponibel inkomst än vad "arbetare" har. Disponibel inkomst innebär här summan av löner, inkomster av kapital, rörelse, jordbruksfastighet och tillfällig förvärvsverksamhet samt transfereringar minskat med direkta skat-

Tabell 4.1

Index för jämförbar disponibel inkomst (arbete = 100). Särredovisning av socioekonomiska grupper, 1984/1985.

<i>Socioekonomiska grupper</i>		Antal personer i gruppen
	Ej facklärd	99 1 797 000
	Facklärd	101 907 000
	Samtliga arbetare	100 2 704 000
	Lägre tjänstemän	114 861 000
	Tjänstemän, mellannivå	120 849 000
	Högre tjänstemän	137 440 000
	Samtliga tjänstemän	121 2 150 000
	Jordbrukare	68 181 000
	Ensamföretagare	94 184 000
	Företagare med anställda	113 156 000
	Studerande	39 494 000
	Hemarbetande	81 249 000
	Förtidspens och långvarigt arbetslösa	97 273 000
	Ålderspensionärer	93 815 000
Elit-grupper	Förmögna	131 201 000
	Direktionen	164 50 000
	Fria akademiker ¹	153 —
	Högre tjm i privata näringslivet	149 150 000
	Politiskt aktiva	106 248 000
Marginal-grupper	Utslagna arbetare	98 170 000
	Utländska arbetare	105 292 000
	Arbetshandikappade arbetare	99 346 000
	Extremt lågutbildade	95 207 000
	Socialbidragstagare	87 314 000
	Utländska medborgare	94 265 000
	Ensamstående mödrar	100 155 000
	3-barnsföräldrar	86 323 000
	Undersysselsatta	92 506 000
	Arbetslösa ¹	88 —
	Förtidspensionerade och långvarigt arbetslösa	98 261 000
	Lågavlönade ²	107 981 000
	Låginkomstfamiljer	59 375 000
	Kroppsarbetare	109 1 217 000
	Arbetare med oregelbunden arbetstid	110 481 000
	Ensamstående män 35–64 år	121 315 000
	Ensamstående kvinnor 35–64 år	111 335 000
	Personer med nedsatt arbetsförmåga	98 571 000
	Rörelsehindrade	98 337 000

¹ Uppgift saknas om gruppens storlek.

² Helårs- och heltidsanställda.

Källa: SCB. Ojämligheten i Sverige. Levnadsförhållanden 1975–85, 1987.

*Låginkomstfamiljer
tycks ha låg inkomst...*

...men hög standard

ter. Jämförbar innebär att man tar hänsyn till försörjningsbörda och stordriftsfördelar genom att, i enlighet med normer för existensminimum, en ensamstående vuxen åsätts en vikt på 0,95, samboende vuxna en vikt på 1,65 och en vikt på 0,40 för varje barn.

Gruppen med den allra högsta genomsnittsinkomsten är den som kallas "direktionen". Denna grupp omfattar personer i byråchefsbefattning eller högre i offentlig tjänst och motsvarande nivåer på den privata sidan. Gruppen har i genomsnitt 64 % högre inkomst än "arbetare".

Vid sidan av studerande är den grupp som har lägst inkomst "låginkomstfamiljer", dvs hushåll som lever under Socialstyrelsens norm för skälig levnadsnivå. Denna grupp – som omfattar 375 000 familjer – har i genomsnitt enbart 59 % av arbetarnas inkomst. Samtidigt framgår emellertid på annat håll i undersökningen att 93 % av låginkomsttagarna har TV, 62 % har bil och 21 % har varit på utlandsemester det senaste året. Enligt dessa beräkningar har en grupp som ensamföretagare 94 % av "arbetarnas" inkomst, medan tex "utslagna arbetare" har 98 % och "lågavlönade" 107 % av den inkomst som gäller för "arbetare".

Av dessa sporadiska nedslag i den offentliga levnadsnivåstatistiken framgår klart att det föreligger stora svårigheter att rätt tolka inkomstbegreppet och att mäta inkomstfördelningen. Vem har det dåligt ställt och vem har det bra? Hur ojämn är inkomstfördelningen och hur har den utvecklats över tiden? Detta är några frågor som vi översiktligt ska beröra i detta kapitel.

Inkomstbegreppet

Vad som skall menas med inkomst är en ofta analyserad fråga i den ekonomiska forskningen. Om vi tillåter oss att vara något nationella kan vi använda ett citat från den svenske nationalekonomen David Davidson (1854–1942), nämligen att en persons inkomst är

"summan af de ekonomiska nyttigheter och värdestegringar å ekonomiska nyttigheter, hvilka under samma period kunna konsumeras, utan att genom denna konsumtion ifrågavarande persons vid periodens början förefintliga förmögenhet minskas."
(Davidson 1889)

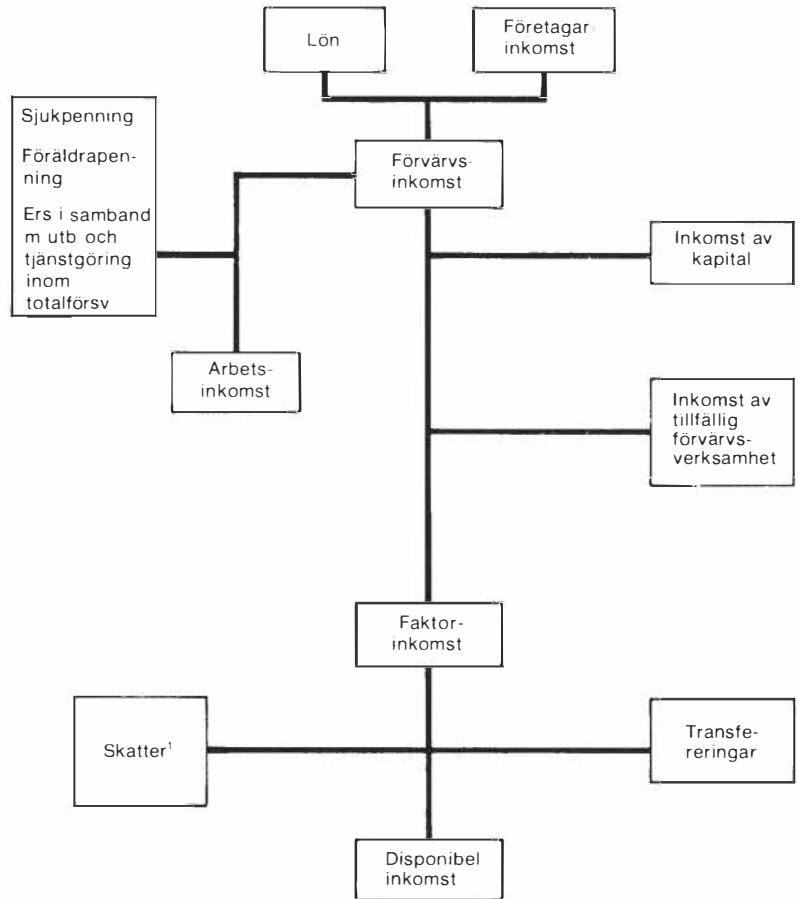
Inkomst i teorin

Enklare uttryckt är inkomsten

”den konsumtion en person kan ha under en tidsperiod utan att förmögenheten minskar.”

Den teoretiska definitionen av inkomst är alltså någorlunda klar. Arv och kapitalvinster räknas exempelvis enligt gängse definition som inkomst. I det praktiska livet finns däremot en förvirrande

Figur 4.1
Samband mellan inkomstbegreppen.



¹ Något förenklat uttryckt, egentligen ingår också periodiskt understöd m.m.

Källa: SCB, Inkomstfördelningsundersökningen 1984.

mängd olika inkomstbegrepp. Det finns en inkomstdefinition som används då socialbidrag skall beräknas, en annan för pensionspoäng, en tredje då skatten skall betalas osv. De inkomstbegrepp som SCB:s årliga inkomstfördelningsundersökning arbetar med framgår av figur 4.1. De begrepp som vanligtvis används i inkomstfördelningsstudier är förvärvsinkomst, faktorinkomst och disponibel inkomst. Vart och ett av dessa mått har sitt intresse beroende på vilken problemställning som undersöks.

Inkomstskillnader och rättvisa

En stor del av den fördelningspolitiska debatten i Sverige utgår från skillnader i olika personers observerade faktorinkomst för ett visst år. Exempelvis brukar kvällstidningarna publicera listor på hur mycket kända personer tjänar enligt taxeringsstatistiken. Å andra sidan identifieras ofta "problemgrupper" med hänvisning till låg taxerad årsinkomst. Det är svårt att undgå intrycket att en stor del av de fördelningspolitiska uppfattningarna i samhället (och därmed vad som är politiskt möjligt i fördelningspolitiken) baseras på uppgifter som sprids i sådana sammanhang.

Emellertid finns det stora begreppsmässiga problem med att ta ställning till ekonomiska rättvisefrågor med utgångspunkt i denna typ av inkomstuppgifter. Antag exempelvis att vi har två personer, David och Goliat. David har en faktorinkomst på 100 000 kronor. Goliat, däremot, har hela 300 000. Har Goliat det då tre gånger bättre än David? Sannolikt inte. Bägge betalar skatt och tar emot överföringar (transfereringar) i olika former från stat och kommun. Sedan hänsyn tagits till skatter och transfereringar kanske det visar sig att David har en *disponibel* inkomst på 75 000 och Goliat 150 000.

Betyder då det att Goliat kan leva på en dubbelt så hög materiell nivå som David? Inte heller det är självklart. I vårt fall kanske det visar sig att David utgör ett enpersonshushåll, medan Goliat är ensamstående med två barn. Tas hänsyn till försörjningsbördan genom att mäta den jämförbara inkomsten, visar det sig att skillnaden mellan David och Goliat krympt ytterligare: i Davids hushåll kan den jämförbara inkomsten beräknas till 79 ($75/0,95$) medan den hos Goliat uppgår till 86 ($150/1,75$).

Trots dessa korrigeringar visar det sig alltså att Goliats hushåll har en jämförbar inkomst som med närmare 10 procent överstiger

Kvällspressen om kända personer och problemgrupper

Faktorinkomst

Skatter och transfereringar

Försörjningsbörda

Arbetstid

Davids. Det kan väl därför förefalla klart att Goliat har en bättre materiell situation än David. Men så behöver ändå inte vara fallet. Det kan nämligen visa sig att orsaken till Davids lägre faktorinkomst är att han har föredragit att ha en väl tilltagen fritid. 25 procent av den tid som Goliat förvärvsarbetar kanske David använder för att studera, bygga sommarstuga eller bara roa sig.

Vid levnadsnivåjämförelser måste hänsyn tas till sådana skillnader i individers prioriteringar. En omräkning måste ske av Davids inkomst till vad han skulle ha haft om han hade haft någon standardiserad arbetstid, t ex heltid eller genomsnittlig arbetstid, med bibehållen timlön. Detta kallas Davids *potentiella inkomst*. En viss försiktighet måste dock iakttas med begreppet potentiell inkomst, eftersom inte alla som arbetar deltid frivilligt valt detta (se kapitel 9).

Ojämn fördelning av faktorinkomster

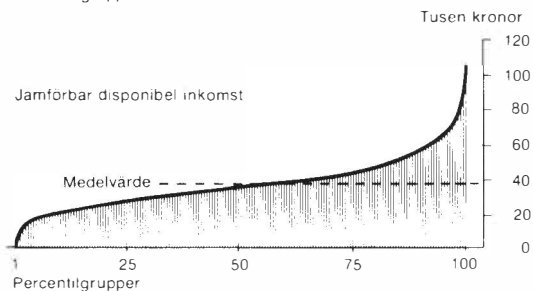
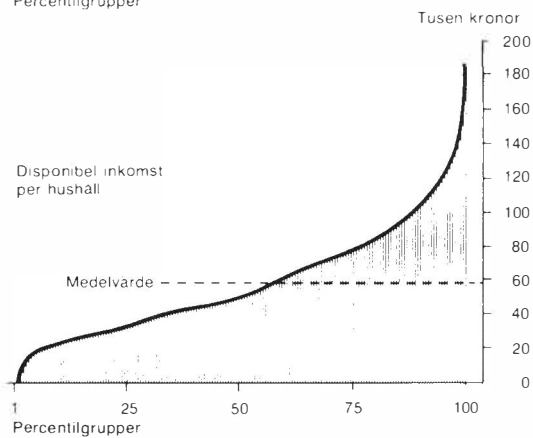
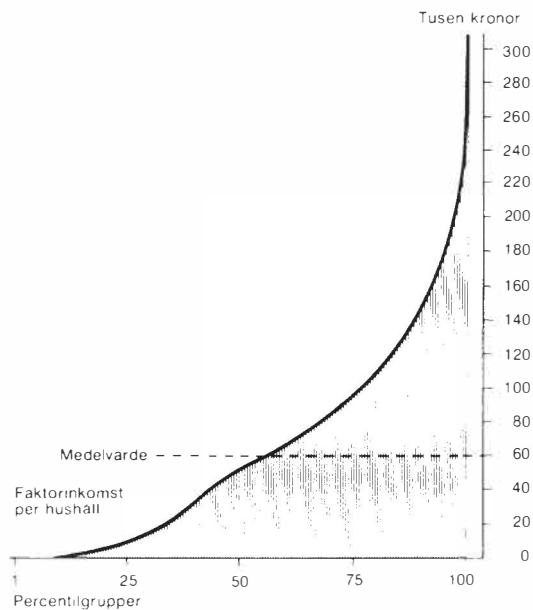
Ändå är det slående hur de omräkningar som här diskuterats leder till en förändrad bild av inkomstspridningen i Sverige. Assar Lindbeck har i en studie analyserat hur omräkningarna av inkomsten påverkar inkomstfördelningens utseende år 1979. Han sorterar hushållen i percentilgrupper (hundredelar) från lägsta till högsta faktorinkomst. I figur 4.2 åskådliggörs hur ojämn fördelningen av faktorinkomster är, men hur fördelningen blir alltmer sammanpressad när man går från faktorinkomst per hushåll, över disponibel inkomst per hushåll till jämförbar disponibel inkomst. När hänsyn tas *både* till skatte- och bidragssystemet *och* till försörjningsbörda, är det endast de allra lägsta och allra högsta hundredelarna som markant avviker från en i allt väsentligt jämn fördelning.

Jämn fördelning av jämförbara disponibla inkomster

Om man går vidare och tar hänsyn till olikheter i arbetstid, återstår inget av de tidigare inkomstskillnaderna (figur 4.3). Snarare är det så att de decilgrupper (tiondelar) av hushållen som har högst faktorinkomst då har den lägsta disponibla inkomsten. En hög faktorinkomst återspeglar alltså i normalfallet både hög försörjningsbörda och lång arbetstid.

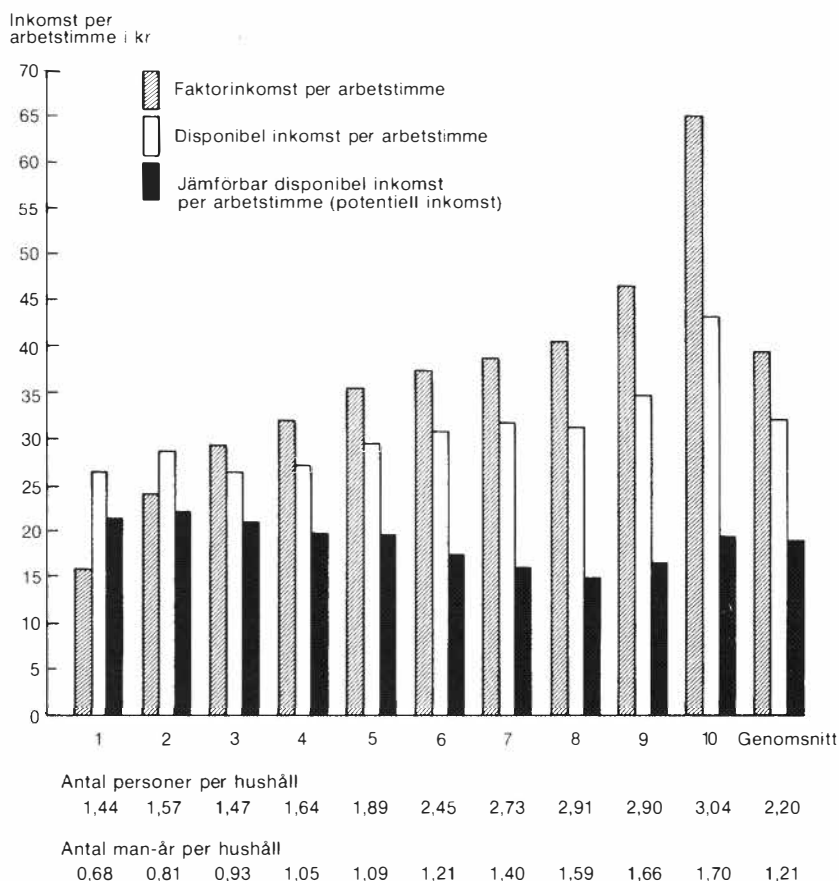
Samma resonemang som för valet mellan fritid och inkomst kan i princip också föras vad gäller valet av miljö att bo och arbeta i. Många personer sätter ett högt värde på att bo kvar i sin hembygd och att arbeta på en liten arbetsplats i närheten av hemmet. De kan därför mycket väl frivilligt tänkas acceptera en lägre timlön än vad de skulle ha kunnat erhålla på annan ort, där de kanske måste bo i höghus och ha långa arbetsresor till ett otrivsamt arbete. En fin

Figur 4.2
**Genomsnittlig inkomst
 för hushåll i percentil-
 grupper efter skilda in-
 komstbegrepp 1979.**



boendemiljö och ett behagligt arbete kan betraktas som en form av konsumtion som kan betalas med lägre lön och som därför är obeskattad. Vid inkomstjämförelser borde rimligen en justering göras även för sådana skillnader i arbets- och levnadsvillkor, men i praktiken är det omöjligt eftersom individernas värderingar varierar kraftigt i dessa avseenden och mätproblemen är oöverstigliga.

Figur 4.3
Genomsnittlig inkomst per arbetstimme för förvärvsarbetande hushåll i åldersgruppen 20–64 i decilgrupper ordnade efter faktorinkomst år 1979.



Källa till figur 4.2 och 4.3: Lindbeck, A., Inkomstfördelningar i Sverige. Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift nr 1, 1983.

Studier av enskilda år ger överdrivet intryck av ojämnheten

Det går inte heller att dra säkra slutsatser om välfärdens fördelning enbart genom att studera inkomsterna under enskilda år. Varje år finns det ett stort antal personer som har låg registrerad inkomst till följd av studier, sjukdom, utlandsvistelse, arbetslöshet etc, eller hög registrerad inkomst på grund av tex tillfälliga uppdrag eller försäljning av egendom med reavinst. Många av dessa befinner sig på en helt annan plats i fördelningen nästa år. Investering i utbildning leder tex normalt till en låg inkomst under studietiden och en högre inkomst än genomsnittet senare i livet.

Men även för arbetares timlöner visar det sig att den relativa positionen varierar starkt från år till år. Som framgår av tabell 4.2 var det bara 30,8 procent av de "arbetare" som tillhörde den tiondel som hade lägst timlön 1984 som var kvar i den lägsta gruppen även nästa år. 39 procent hade lämnat anställningen under året. 30,2 procent hade rört sig uppåt i fördelningen och av dem var det 3,7 procent som på ett enda år gått från botten till den övre halvan av fördelningen.

Livscykelperspektivet är väsentligt

Fördelningen av löner och inkomster under enskilda år ger alltså ett starkt överdrivet intryck av ojämnheten i välfärdens fördelning. Istället kan man som ett alternativ studera inkomstfördelningen ur ett *livscykelperspektiv*. Konsumtionsfördelningen under ett visst år kan enligt ekonomisk teori antas bättre återspegla individernas permanenta skillnader i ekonomiska resurser än vad inkomstfördelningen gör.

Lindbeck berör också problemet med att årsinkomsten kan ge en skev bild. Hans sätt att få med livscykelaspekter är att studera inkomsten under individens hela liv. Lindbecks resultat tyder på att skillnaderna i nuvärdet av livsinkomsten efter skatt för individer med olika utbildningsnivå år 1980 var mycket små.

Kapitalinkomster ger de verkligt höga levnadsnivåerna

Vi har hittills egentligen bara berört skillnader i löneinkomst. De verkligt höga levnadsnivåerna och förmögenheterna i vårt land uppnås dock inte genom höga löneinkomster utan genom värdestegring på aktier, fastigheter och andra kapitalföremål. I detta sammanhang brukar en distinktion göras mellan *uppnådd* och *mottagen* inkomst. I det första fallet räknas värdestegringen som inkomst det år den uppkommer, vilket enligt vår tidigare definition är det relevanta inkomstmåttet. I det senare fallet betraktas värdestegringen som inkomst först när den realiseras, dvs förvandlas till kontant betalning. Av praktiska skäl tvingas man hålla sig till den mottagna

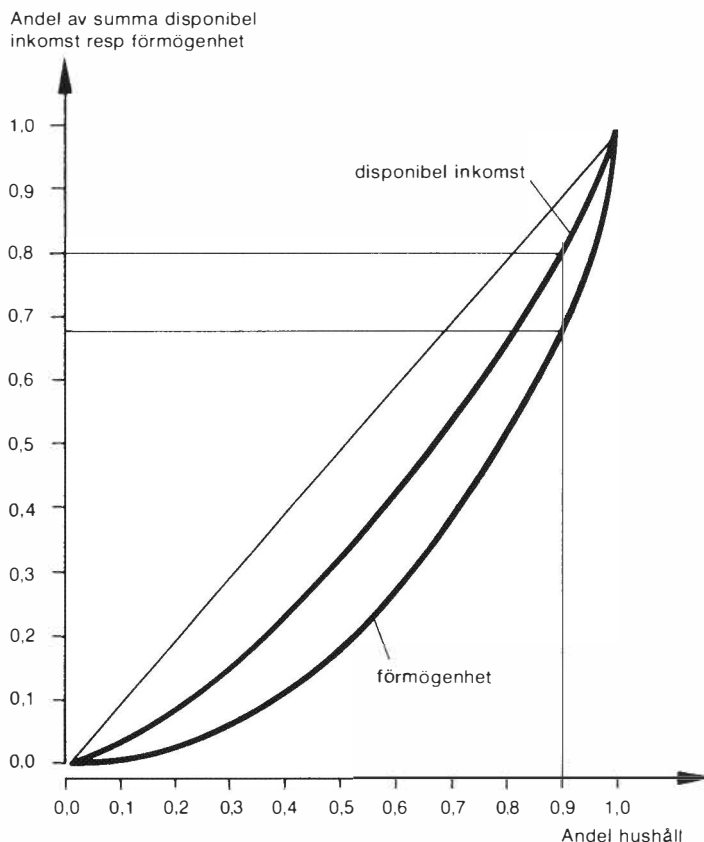
Tabell 4.2
Svenska arbetares relativa timlöneposition, 1984 och 1985 (procent).

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

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

Figur 4.4

Lorenzdiagram för disponibel inkomst och total nettoförmögenhet per hushåll 1983/1984.



Källa: Klevmarken, A., Den svenska förmögenhetsfördelningen 1983/1984. I Berg m fl, Sparande, skatter och kreditpolitik, Sparfrämjandet, Uddevalla 1987.

inkomsten i studier av inkomstfördelningen. Detta ger sannolikt en kraftig underskattning av konsumtionsmöjligheterna i de högsta skikten, eftersom värdestegringar kan konsumeras genom belåning i stället för avyttring av kapitalföremål. Dessutom utelämnas i praktiken många värdestegringar helt och hållet, t ex på lös egendom som konst och antikviteter.

Avsaknaden av värdestegringar i inkomstfördelningsstudier ger med all sannolikhet en underskattning av inkomstolikheterna i top-

Förmögenhetsfördelningen ojämnare än inkomstfördelningen

pen av inkomstfördelningen eftersom förmögenheterna är betydligt mer ojämnt fördelade än de uppmätta inkomsterna. Anders Klevmarken (1987) har nyligen genomfört en studie av förmögenhetsfördelningen. I det förmögenhetsbegrepp som används ingår fastigheter, finansiella tillgångar, inventarier och varaktiga konsumtionsvaror. Pensionsförsäkringar saknas dock. Förmögenhetsfördelningen jämförs med inkomstfördelningen i figur 4.4 i termer av så kallade Lorenzkurvor. I en Lorenzkurva rangordnas hushållen från låga till höga värden på inkomst eller förmögenhet. Diagonalen i figur 4.4 visar en helt jämn fördelning och ju längre ifrån diagonalen den faktiska fördelningen är, desto större är inkomst- respektive förmögenhetsskillnaderna. Kurvan för den disponibla inkomsten ligger närmare 45-graderslinjen än kurvan för förmögenheten. Det innebär att inkomsterna är jämnare fördelade än förmögenheterna. Till exempel svarar den översta tiondelen av hushållen för 20 % av den disponibla inkomsten, men för hela 32 % av förmögenheten.

Inkomstfördelningsstudier

I Sverige har många studier företagits i syfte att få reda på hur inkomstfördelningen ser ut, trots alla dessa begreppsmässiga problem.

En tidig studie på området är Ragnar Bentzels arbete från 1952, som syftade till att kartlägga den personella inkomstfördelningens utveckling under perioden 1930–1948. Under denna period visade det sig att det relativa antalet inkomsttagare i den högsta respektive lägsta inkomstklasserna hade minskat och en koncentration hade skett mot medelstora inkomster.

Koncentrationsutredningens (1968) syfte var att kartlägga ägandet i det privata näringslivet och undersöka koncentrationen av makt och inflytande. Med detta perspektiv studerades bland annat inkomstfördelningens utveckling under perioden 1945–1964. De mätmetoder som användes visade att det under perioden inte skett några större förändringar i fördelningen av inkomsterna före skatt. Om någon slutsats kan dras, så är det återigen att medelinkomstgrupperna hade ökat sin andel av de totala inkomsterna.

Låginkomstutredningen kom 1971 med sin undersökning om den svenska köpkraftsfördelningen 1967. I denna rapport var syftet att

Koncentration mot medelstora inkomster över tiden

statistiskt kartlägga inkomstfördelningen och då ta hänsyn till bidrag och skatter. Speciellt viktigt att studera var avvikelserna nedåt från genomsnittet. Ungefär en tredjedel av inkomsttagarna i åldern 20–67 år klassificerades som låginkomsttagare.

Utredningen fann bl a att omkring hälften av den totala inkomst-
ojämnheten skulle försvinna om förvärvstiderna utjämnades. Den
återstående hälften berodde på förmögenhetsfördelningens och tim-
förtjänsternas ojämnheter samt på faktorer som utredningen inte
kunnat klarlägga. En utjämning av faktorer som bostadsort, utbild-
ningsnivå, kön, bostadsutrymme och social status skulle *inte* ha
medfört någon mer betydande minskning av inkomstojämnheten i
Sverige detta år.

En särskild presentation gjordes av köpkraftsfördelningens bot-
tenskikt, omfattande cirka 175 000 personer sedan bl a studerande
undantagits. Gruppen kännetecknades bl a av sjuklighet, hög ge-
nomsnittsålder, låg utbildning, obetydlig barnförekost och stark
anknytning till jordbruksnäring och hushållsarbete, men däremot
inte av en påfallande ogynnsam förmögenhetssituation.

*Vad vi tror oss veta om
den svenska inkomst-
fördelningen idag*

Lars Söderström har för Konjunkturrådets räkning genomfört en
omfattande studie av hur inkomstfördelningen i Sverige har utvecklats
under perioden 1975–1984. Studien syftar till att sammanfatta
vad vi vet, eller tror oss veta, om den svenska inkomstfördelningen i
dag. Inkomsten definieras i enlighet med SCB:s inkomstfördelnings-
undersökning (se figur 4.1). En förändring av betydelse har dock
gjorts. I Söderströms inkomstmått ingår nämligen en avkastning av
egget hem på 3 % av det egna kapitalet.

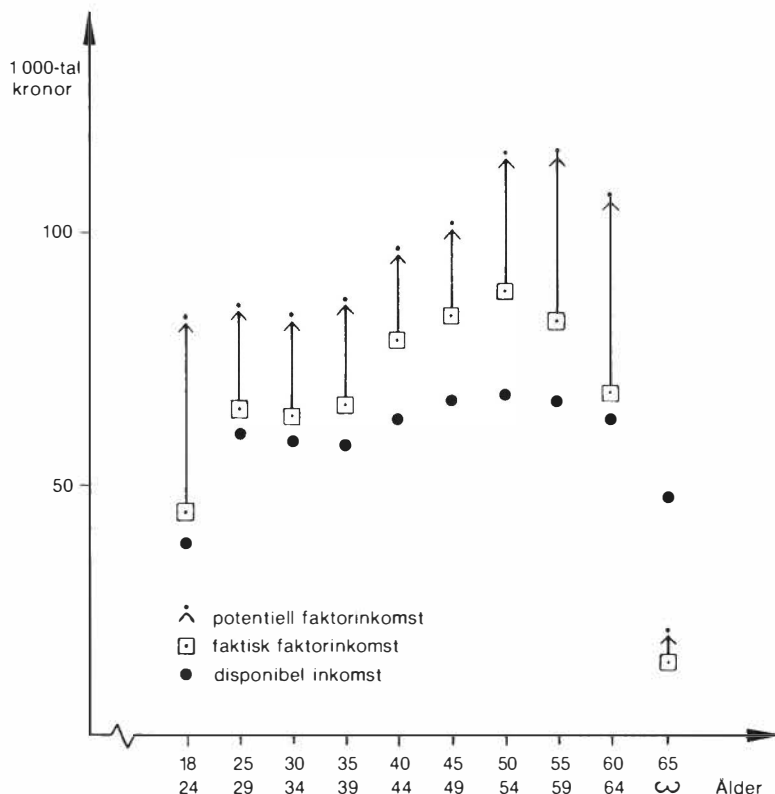
I figur 4.5 redovisas faktisk och potentiell (här definierad som
heltidsarbete) faktorinkomst samt jämförbar disponibel inkomst för
olika åldrar av hushåll. (Grupperingen har skett efter åldern på den
individ i hushållet som har högst A-inkomst.)

Den genomsnittliga jämförbara disponibla inkomsten uppgick
1984 till 56 100 kronor. Av figuren framgår att det bara är den yngsta
och den äldsta åldersgruppen som inte når upp till genomsnittet. För
den yngsta åldersgruppen är skillnaden mellan den faktiska faktor-
inkomsten och den disponibla inkomsten inte särskilt stor. Skatte-
och transfereringssystemet verkar alltså inte ha någon väsentlig
effekt på inkomsten för denna grupp i studieåldern. Skillnaden
mellan faktisk och potentiell faktorinkomst tyder på att just arbetsti-
den för de yngsta är avgörande för inkomstnivån. För den äldsta

*De yngsta och de äldsta
har lägst inkomst*

Figur 4.5

Jämförbar potentiell och faktisk faktorinkomst samt jämförbar disponibel inkomst i åldersklasserna 1984.



Källa: SCB, Inkomstfördelningsundersökningen 1984 och bearbetning av Lars Söderström.

Samma arbetstid skulle ge mycket jämnare fördelning

åldersgruppen är tvärtom transfereringarna (pensionerna) mycket betydelsefulla.

Överlag visar figur 4.5 att hushållens faktiska inkomster skulle vara mer jämnt fördelade över åldersgrupperna om de förvärvsarbetade lika mycket. Men en del av de skillnader som skapas av olikheter i arbetstid elimineras genom skatte- och transfereringssystemet.

Ett annat perspektiv på inkomstfördelningen erhålls om hushållen grupperas efter inkomst i stället för ålder. Det traditionella sättet att göra indelningen på är då efter faktorinkomstens storlek. Söderström har däremot baserat indelningen på jämförbar disponibel inkomst, dvs inkomsten efter skatter och transfereringar justerad

Tabell 4.3
Karakteristika för inkomstklasserna 1984.
Personer i åldern 20–64 år.

Indelning i decilgrupper efter storleken på jämförbar disponibel inkomst. Alla tal uttrycks i procent av genomsnittet för samtliga grupper.										Genomsnitt för alla grupper.
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Antal barn per hushåll										
117	164	160	134	111	77	85	65	50	38	0,55
Antal personer										
98	118	116	109	100	90	96	93	89	90	2,07
Antal konsumtionsenheter										
96	110	109	105	99	93	97	97	96	98	1,52
Sysselsättningsnivå										
50	74	86	94	99	105	108	116	126	136	1,11
Faktorinkomst										
30	57	70	81	90	98	106	123	143	202	110 600
Transfereringar										
74	117	118	117	104	91	110	99	85	80	23 800
Skatter										
30	49	60	76	87	104	110	126	149	221	41 600
Disponibel inkomst										
41	77	87	92	94	95	106	116	127	164	92 800
Jämförbar disponibel inkomst										
42	69	80	88	95	101	109	119	131	166	61 100

Källa: Se figur 4.5.

för antalet vuxna och barn i hushållet. Studien har begränsats till åldersgruppen 20–64 år.

Tabell 4.3 beskriver de olika inkomstklassernas karaktäristika relativt genomsnittet av alla inkomstklasser i ett antal olika avseenden. Av den sista raden framgår att den tiondel av hushållen som har jämförbar disponibel inkomst som med 66 procent överstiger genomsnittet, medan de sämst ställda hushållens inkomst ligger 58 procent under genomsnittet.

Skaffa många barn och själv ta hand om dem säkraste sättet få låg standard

Några allmänna slutsatser kan dras om egenskaperna hos hushållen i de olika inkomstgrupperna. Barnen är överrepresenterade i de lägsta inkomstgrupperna. Detta gäller även antal personer och antal konsumtionsenheter per hushåll. Med avseende på sysselsättningsnivå ligger de högre inkomstgrupperna klart över genomsnittet.

Decilgrupperna II–V och VII förefaller vara de som kommer i åtnjutande av transfereringarna, medan grupperna VI–X står för merparten av skattebetalningarna. Trots att skatte- och transfereringssystemet alltså ger en viss hjälp, står det ändå klart att det säkraste sättet att hamna på en låg standardnivå är att skaffa sig många barn och att dra ned på förvärvsarbetet för att ta hand om dem. Det är också slående att bottengruppen tar emot *mindre* transfereringar än toppgruppen.

Söderström konstaterar slutligen i sin undersökning att en viss utjämning av inkomsterna har skett mellan 1975 och 1984. 1975 var det 13,8 procent av de totala disponibla inkomsterna som skulle ha behövt flyttas från de högre inkomstgrupperna till de lägre för att åstadkomma en total utjämning av inkomsterna. 1984 hade denna siffra fallit till 12,6 procent.

Missvisande om inkomstskillnader

Från våra nedslag i olika studier av inkomstfördelningen i Sverige kan naturligt nog inga säkra slutsatser dras. En rad olika definitioner på inkomst förekommer i studierna, och en rad olika sätt att analysera inkomstfördelningen används i de olika studierna. En tendens verkar vara att färskare studier använder sig av bredare inkomstdefinitioner. En orsak till detta kan vara ett förbättrat data-material. En annan orsak kan vara insikten om att resultatet av studien i stor utsträckning beror på just valet av definition.

En tentativ slutsats förefaller vara att den svenska inkomstfördelningen blivit jämnare över tiden. Däremot är det inte klarlagt att de sämst ställda grupperna fått det relativt sett bättre. Snarare är det så att omfördelningarna gynnat medelinkomsttagarna.

Faktorinkomsten ett mycket dåligt mått på välfärd

En annan – och säkrare – slutsats är att faktorinkomsternas fördelning ger ett starkt missvisande intryck av hur ojämnt välfärden är fördelad. Lindbecks studie verkar i själva verket peka på att om hänsyn tas till skatter, transfereringar, försörjningsbördor, arbetstid och livscykelaspekter, återstår ingenting av den ojämnhet som för-

delningen av faktorinkomster visar. Detta betyder inte att välfärds-skillnader saknas i Sverige. Men det betyder att den vanligaste indikatorn på sådana skillnader – faktorinkomsten – är ett mycket missvisande mått.

Källor

- Bentzel, R., 1953, *Inkomstfördelningen i Sverige*, IUI, Uppsala.
- Davidson, D., 1889, *Om beskattningsnormen vid inkomstbeskattningen*, Lundequistska bokhandeln, Uppsala.
- Jonsson, L., och C-H. Siven, 1986, *Varför löneskillnader?*, SAF.
- Klevmarken, A., 1987, Den svenska förmögenhetsfördelningen 1983/1984. I Berg, Lennart, m fl. *Sparande, skatter och kreditpolitik*, Sparfrämjandet, Uddevalla.
- Koncentrationsutredningen, 1968, *Ägande och inflytande inom det privata näringslivet*, Koncentrationsutredningen V, SOU 1968:7, Finansdepartementet, Stockholm.
- Lindbeck, A., 1983, Inkomstfördelningar i Sverige, *Skandinaviska Enskilda Banken Kvartalsskrift* nr 1.
- Låginkomstutredningen, 1971, *Den svenska köpkraftsfördelningen 1967*, SOU 1971:39, Inrikesdepartementet, Allmänna Förlaget, Lund.
- SCB, 1981, *Inkomstfördelningsundersökningen 1979*.
- SCB, 1986, *Inkomstfördelningsundersökningen 1984*.
- SCB, 1987, *Ojämligheten i Sverige. Levnadsförhållanden 1975-85*, Levnadsförhållanden rapport nr 51.
- Söderström, L., 1988, *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS Förlag.

5 Fördelningsmål och fördelningsspolitik

Målen måste vara klara innan medlen diskuteras

Önskemålet om ”jämn inkomstfördelning”

Vi har i Sverige en ganska intensiv debatt om fördelningsspolitiken med utgångspunkt från olika fördelningsspolitiska medel som tex lönenivåer, skatteskalor i inkomstskatten, barnbidrag och pensioner. Ekonomer har emellertid den goda vanan att inte diskutera ekonomisk-politiska *medel* förrän *målen* är klart angivna. I stabiliseringspolitiken mäter vi måluppfyllelsen i termer av inflationstakt och arbetslöshet vid jämvikt i bytesbalans och statsbudget. Måttet av framgång i tillväxtpolitiken brukar vi avläsa i utvecklingen av BNP per capita över längre perioder. Vi har här enkla och någorlunda entydiga måttstockar på politikens framgång.

Vad är då det yttersta syftet med den fördelningsspolitik som bedrivs i Sverige? Problemet är knappast att det saknas målangivelser utan att det finns ett stort antal konkurrerande mål och att dessa mål sällan är operationellt angivna. Ta tex det i politiska partiprogram vanliga önskemålet om ”en jämn inkomstfördelning”. Man måste då i anslutning till vår tidigare diskussion först fråga sig om det verkligen är *inkomsterna* som skall vara jämnt fördelade och inte ett bredare mått på individens välfärd, som också omfattar fritid (mängd och kvalitet), arbetstrivsel, boendemiljö, tillgång till utbildning och sjukvård, rättssäkerhet etc. Om det nu verkligen är en jämn *inkomstfördelning* som åsyftas, uppkommer som nästa fråga i vilket tidsperspektiv inkomsten skall ses. Talar vi om timlön, årsinkomst eller rentav livsinkomst? Och när denna fråga besvarats kommer nästa: gäller det en jämn fördelning över individer, hushåll eller samhällsgrupper?

När alla dessa begreppsproblem, som behandlades i det föregående kapitlet klarats av, så återstår frågan vad vi skall mena med *jämn* eller *jämnare*. På vilka grunder skall vi avgöra vilken som är jämnast av två ojämna fördelningar? Vilka är kriterierna för att bedöma om fördelningen blivit jämnare eller mer ojämn efter en viss politisk åtgärd? När är fördelningen tillräckligt jämn?

Allt detta kan förefalla vara akademiska hårklyverier i syfte att

Inkomstdefinitionen mycket viktig

slippa ta ställning till de verkliga problemen. Men faktum är att effekten av varje enskild ekonomisk-politisk åtgärd kan vara helt olika beroende på vilken definition som väljs.

- Solidarisk lönepolitik kan ge en jämnare fördelning av löneinkomsterna men kan – genom effekter på strukturomvandlingen – ge en ojämnare fördelning av sysselsättningen och av välfärden när miljö, arbetstrivsel etc inräknas.
- Högre studiebidrag kan ge en jämnare fördelning av årsinkomsterna men en skevare fördelning av livsinkomsterna, om de som studerat får höga årsinkomster.
- Högre barnbidrag kan ge en jämnare fördelning över individer men en ojämnare fördelning över hushåll om höginkomsthushållen har flera barn.
- Förändringar i skattereglerna kan ge låginkomsttagarna en förbättring gentemot genomsnittsinkomsten men samtidigt öka inkomstspridningen bland höginkomsttagarna.

Det är som synes nödvändigt att fastställa entydiga och operationella fördelningsmål för att ekonomerna i sådana här fall skall kunna ta ställning till olika medel i fördelningspolitiken. Utan mer exakt målangivelse är det omöjligt att diskutera i vilken grad av måluppfyllelse som uppnås med olika medel. Ekonomens roll reduceras i så fall till den negativa att ange kostnaderna för de olika fördelningspolitiska medlen i form av lägre måluppfyllelse vad beträffar *andra* mål.

Ekonomens roll ofta begränsad till att bedöma kostnader av fördel- ningspolitik

Sannolikt är detta en förklaring till att ekonomerna som grupp ofta kommit att betraktas som "negativa till fördelningspolitik". Deras roll har ju blivit att ange kostnaderna för fördelningspolitiken i termer av förlorad produktion, ökad inflation etc, utan att kunna ställa dessa kostnader mot värdet av den eventuella förbättring som åstadkommit på det fördelningspolitiska området.

Rättvisa som avundsfrihet

När det gäller att fastställa mål för fördelningspolitiken måste en rimlig startpunkt vara den uppfattning om *rättvisa* som medborgarna har. Problemet är att de flesta rättviseuppfattningar inte omedelbart låter sig översättas i en norm för fördelningen av välfärden. Ekonomer har därför ägnat åtskillig tankemöda åt att försöka precisera

olika rättvisebegrepp och undersöka hur välfärden bör vara fördelad för att uppfylla dessa rättvisekrav.

Medborgarnas subjektiva värdering är utgångspunkten

Det enklaste rättvisekravet är en helt *lika* fördelning av ekonomiska nyttigheter. För ekonomer framstår det emellertid som självklart att tillgången på olika varor och tjänster i sig är ointressant för en uppskattning av människors välfärd – det är deras subjektiva uppskattning av nyttigheternas värde som måste vara utgångspunkten.

Rättvisa då ingen vill byta plats

För att komma runt problemet med olika individers olika värdering av olika nyttigheter har ekonomer sedan en tid tillbaka arbetat med begreppet *avundsfri* fördelning (Foley 1967, Kolm 1972, Varian 1974). En *avundsfri* fördelning karaktäriseras av att ingen individ föredrar någon annans ekonomiska situation framför sin egen. Ingen vill alltså "byta plats" i samhället med någon annan. Som en karaktäristik av fullständig ekonomisk jämlikhet är detta ett tilltalande begrepp för ekonomer, eftersom det undviker direkta jämförelser mellan olika individers välfärd annat än genom individernas egna ögon.

Avundsfrihetsbegreppet har tillämpats av ekonomer i flera sammanhang, där frågor om rättvisa varit aktuella. Baumol (1986) har tex undersökt frågor om offentlig taxesättning, ransonering av knappa nyttigheter och kompensation vid miljöstörning utifrån ett sådant rättviseperspektiv. Problemen blir emellertid mycket stora så snart hänsyn tas till att den totala mängden varor och tjänster inte är given, eftersom arbetsinsats, kapitaltillgång och produktivitet beror på hur fördelningsfrågorna löses. Baumol anser sig ha visat att varje försök att nå en helt jämn inkomstfördelning i en marknadsekonomi genom progressiva skatter och transfereringar måste leda till att samhällets totala produktion faller till noll. Av det skälet menar han att förändringar i lönestrukturen kan vara ett effektivare sätt att uppnå en jämn inkomstfördelning. Timlönen skulle i utjämnande syfte sättas högt för de grupper och individer som är relativt arbetsovilliga, medan den skulle sättas lågt för dem som gärna arbetar långa dagar.

Baumols förslag för att åstadkomma en jämn inkomstfördelning torde emellertid strida mot de flesta människors uppfattning om en rättvis lönesättning. Lars-Gunnar Svensson (1977, 1980) har behandlat frågan om en rättvis (avundsfri) lönestruktur utifrån ett annat perspektiv. Han utgår från att olika arbeten är olika attraktiva

*Rättvisa vid balans på
marknaderna för arbete
och utbildning*

beroende på skillnader i utbildningskrav, arbetets innehåll, etc och kommer till slutsatsen att en rättvis lönestruktur karaktäriseras av att alla yrkesval framstår som lika attraktiva när hänsyn tas till den utbildning som krävs för yrket. Det skall därför råda balans på arbetsmarknaden och "utbildningsmarknaden" samtidigt. För yrken med många vakanser och utan kö till den eventuella utbildningen bör lönen höjas. För yrken utan vakanser men med lång kö till utbildningen bör lönen sänkas.

De givna exemplen kan illustrera en viss operationell innebörd av begreppet avundsfri fördelning. Men i huvudsak måste begreppet betraktas som utopiskt – en norm för absolut jämlikhet som inte kan uppnås i praktiken. Problemet är att normen inte kan tillämpas *marginellt*. Den kan visserligen avgöra om en viss fördelning är rättvis och en annan inte är det, men den kan inte avgöra om en viss fördelning är *mer* rättvis än en annan.

Eftersom den praktiska fördelningspolitiken är hänvisad till att åstadkomma marginella förändringar i välfärdsfördelningen, behöver vi en norm som gör det möjligt att bedöma om fördelningen förbättrats (blivit mer rättvis) på marginalen. Vi måste då söka oss andra utgångspunkter än begreppet avundsfrihet.

Rättvisa enligt Rawls

I valet av den minst orättvisa bland flera orättvisa fördelningar drabbas vi av problemet med egen nytta. Vad en individ säger sig anse av rättviseskäl ("Det är orättvist att professorer skall ha så dåligt betalt") kan naturligtvis vara betingat av rent egenintresse, om individen kan se de personliga konsekvenserna av sitt omdöme ("Jag är professor"). För att ett värdeomdöme om fördelningen skall vara acceptabelt som en rättvisevärdering brukar därför moral-filosofier kräva att omdömet skall vara generellt giltigt oavsett vilka personer som döljer sig bakom olika platser i fördelningen.

I teorin är det lätt att undvika detta problem med sammanblandning av rättvisekrav och egen nytta. Lösningen är att låta den som bestämmer hur fördelningen skall se ut sväva i okunnighet om vilken plats i fördelningen han själv kommer att inta. Även barn känner till regeln att den som delar på kakan skall inte först få välja bit. Det finns en omfattande litteratur om s.k. Games of Fair Division, som generaliserar frågeställningen om beslutsordningar för att

*Utopiskt med avunds-
frihet*

*Problemet med egen-
nyttan*

få dem som delar på en tillgång att bortse från egennytta. (Se t ex Steinhaus 1948 och Crawford 1977.)

Om vi bara kunde placera individerna bakom en "slöja av okunnighet" vad gäller den egna positionen i en framtida fördelning, så skulle vi kunna vara säkra på att deras omdömen om fördelningen var förankrade i deras rättvisepuppfattning och inte i deras egen nytta. Men i avsaknad av en sådan slöja av okunnighet blir problemet att söka fastställa vilken fördelningsnorm individerna skulle ha valt om de inte hade haft någon möjlighet att se till egennytta. Vi är här hänvisade till att föra ett hypotetiskt resonemang.

Den amerikanske filosofen John Rawls (1971) har i ett mycket omfattande arbete om samhällseliga rättvisepprinciper hävdad att den fördelningsregel om vilken alla skulle kunna enas bakom en slöja av okunnighet skulle vara den sk maximin-regeln. Denna regel säger att välfärdsskillnader kan vara motiverade i ett rättvist samhälle, men endast om dessa skillnader bidrar till en förbättring för dem som har det sämst ställt efter det att samhällets institutioner ordnats så att denna sämst ställda grupp har det så bra som möjligt.

Rawls rättvisekriterium, som alltså innebär en stark fokusering av fördelningspolitiken på samhällets botten-skikt, har väckt stor uppmärksamhet bland ekonomer. Kriteriet har också mött kritik både för dess filosofiska underbyggnad och för problem vid tillämpningen (se t ex H T Söderström 1977). Men maximin-kriteriet har visat sig överraskande livskraftigt åtminstone i den akademiska fördelningspolitiska debatten. Det finns flera förklaringar till denna livskraft, utöver den självklara förklaringen att Rawls rättvisebegrepp är härligt ur en omfattande och logiskt sammanhängande tankebyggnad.

För det första är Rawls kriterium förhållandevis *operationellt* i jämförelse med andra rättvisekriterier, som är förankrade i filosofiska resonemang (lika välfärd, lika möjligheter, avundsfrihet, etc). Problemen att avgränsa den grupp i samhället som har det sämst ställt kan förvisso vara betydande, men det behöver inte möta oöverstigliga hinder att identifiera grupper i samhället som ingen skulle vilja byta plats med. Det kan vara fysiskt och mentalt handikappade, långtidssjuka, långtidsarbetslösa, politiska flyktingar, osv. Och när väl den sämst ställda gruppen är identifierad kan varje fördelningspolitisk åtgärd bedömas mot de förändringar som sker i denna grupps välfärd. Vi inser omedelbart att med ett så snävt rättvisekriterium kommer större delen av den traditionella fördel-

De sämst ställda ska ha det så bra som möjligt

Rawls rättvisebegrepp livskraftigt

De sämst ställda kan identifieras

ningspolitiken (solidarisk lönepolitik, barnbidrag, bostadsbidrag, etc) att hamna utanför. Det betyder inte att politiken inte kan vara motiverad av *andra* skäl. Men till ökad rättvisa leder den inte med Rawls kriterium.

Processen viktigare än resultatet

För det andra bidrar Rawls ansats till att fokusera intresset på den *process* med vilken en viss inkomstfördelning genereras snarare än på den inkomstfördelning som blir resultatet av processen. Rawls kriterium kan inte avgöra om en viss inkomstfördelning är rättvis i sig själv. Den är rättvis om den skapats genom ett ekonomiskt system (resursfördelningssystem plus omfördelningssystem) som skapar största möjliga välfärd för den grupp som har det sämst ställt. Annars är den orättvis.

Fokuseringen på rättvisa i fördelningsprocessen ("procedural justice") snarare än på inkomstfördelningen i sig ("end-state justice") bidrar också till att göra rent hus med det i den politiska debatten vanligt förekommande synsättet att inkomstfördelning är ett ingrepp i en för övrigt "fri" hushållning. Så betraktas ju exempelvis på vissa håll fördelningsmässigt motiverade skatter som att staten egenmäktigt tar ifrån medborgarna vad som rätteligen tillhör dem. Sådana föreställningar bottnar enligt vår mening i en grumlig syn på det samhällskontrakt som måste uppfattas som den demokratiska grunden för vårt resursfördelningssystem. Det frivilliga deltagande som marknadssystemet bygger på förutsätter naturligtvis att deltagarna upplever sig ha en reell möjlighet att påverka spelreglerna för systemet. Och i de spelregler som medborgarna lägger fast måste man tänka sig såväl marknadsinslag (för valfrihet och effektivitet) som omfördelningsmekanismer (för rättvisa). Åtskilliga ekonomer har emellertid kommit fram till att beslut om spelreglernas utformning måste fattas under stor enighet om idén om ett samhällskontrakt ska kunna bevaras så att det inte blir fråga om ett allas krig mot alla (se tex Wicksell 1987, Buchanan 1975 och Myhrman 1982).

Spelregler måste innehålla marknadsinslag och omfördelningsmekanismer

Fördelningsmålet som majoritetsbeslut

Med en viss förenkling kan man hävda att det är genom majoritetsbeslut i val med allmän och lika rösträtt som vi faktiskt beslutar om välfärdsfördelningen. Respekten för demokratin skulle därför kunna anses kräva att ekonomerna i sin analys utgick från den fördelningspolitik som vid varje enskilt tillfälle är fastställd av den

rådande majoriteten i parlamentet såsom ett utslag av väljarnas rättviseuppfattning.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att majoritetsbeslut som fattas utan den "slöja av okunnighet" som tidigare diskuterades inte behöver ha någonting med väljarnas rättviseuppfattning att göra. Antag för enkelhets skull att tre individer (A, B, C) får rösta om två olika välfärdsfördelningar: (5, 5, 5) och (6, 6, 2) där den första siffran anger As välfärdsnivå, osv. Vid majoritetsval kan A och B tänkas rösta för den senare fördelningen, som alltså vinner valet trots att den är betydligt snedare än den förra och dessutom motsvarar en lägre sammanlagd välfärdsnivå. Lika väl som diktatur innebär att en person kan plundra alla de övriga, innebär majoritetsval i fördelningsfrågan att 51 procent av väljarna kan sko sig på de övriga 49 procentens bekostnad.

Nu finns det naturligtvis en mängd faktorer som förhindrar att majoritetsval får så extrema resultat, inte minst det faktum att de politiska valen rör många andra frågor än fördelningsfrågorna och möjligheten till politiska uppgörelser mellan partierna ("kohandel") av olika slag. Avgörande för vilka omfördelningar som faktiskt kommer att äga rum i en representativ demokrati är vilka väljarkoalitioner som kommer att uppstå och vara stabila över tiden.

Riker (1962) menar att i fördelningsfrågan kommer alla koalitionssystem att konvergera mot två ungefär lika stora koalitioner, eftersom det lönar sig att låta den förlorande (= betalande) koalitionen var så stor som möjligt. Tullock (1971) hävdar att den "fattiga" halvan av befolkningen kommer att utgöra den dominerande koalitionen, eftersom det är "dyrare" att släppa in en rik (som kan beskattas på stora belopp) än en fattig i den egna koalitionen. Men Tullock menar också att de "verkligt fattiga" (exempelvis de 20 procent av befolkningen som har det sämst ställt) alltid kommer att utgöra en minoritet av den dominerande koalitionen. Det blir därför de förhållandevis välbeställda i denna koalition ("medelklassen") som kommer att dra de stora fördelarna av de omfördelningsmekanismer som skapas av den politiska processen.

Genom att tillämpa Hotellings sk medianväljarteorem¹ på fördelningspolitiken har Stigler (1970) kommit till ungefär samma slutsats. Stigler har till och med skapat ett begrepp – Directors lag – för denna tendens hos en representativ demokrati att främst gynna de väljargrupper som befinner sig i välfärdsfördelningens mitt.

Majoriteten kan sko sig på minoriteten

"Medelklassen" styr den politiska processen

Verkligheten är krångligare

Verkligheten uppvisar inte de endimensionellt bestämda politiska koalitioner som diskuterats här.² Dessutom är med all säkerhet det faktiska väljarbeteendet inte så renodlat "egoistiskt" som antagits. Men faktum är att denna typ av enkla förklaringsmodeller lyckas överraskande väl då det gäller att förklara politikens utfall med hjälp av olika väljargrupperns egenintresse. Exempelvis har ju vår genomgång av inkomstfördelningssstatistiken ovan visat att omfördelningarna tycks gå mot fördelningens mitt och lämna de sämst ställda utanför. Vidare har Tullock (1983) visat hur stora delar av det amerikanska inkomstomfördelningssystemet som låter sig förklaras utifrån ett sådant enkelt synsätt. Och enbart de teoretiska resultaten torde räcka för att tillråda den största försiktighet då det gäller att tolka utfallet av politiska val som ett utslag av väljarnas rättviseuppfattning.

En rättvis fördelningsspolitik är långsiktig

Slutsatsen av diskussionen ovan behöver trots allt inte vara att den politiska processen med nödvändighet behöver innebära en kortsiktig jakt efter fördelar för den egna gruppen. Förutsättningarna för att väljarnas rättviseuppfattning snarare än deras egennyttas skall återspeglas i de politiska besluten är två:

*Rättviseuppfattning
snarare än egennyttas
kräver...*

... god information ...

... och opartiskhet

- 1 Att väljarna har den information som är nödvändig för att sätta sig in i andra (även framtida!) medborgares situation.
- 2 Att den politiska beslutsprocessen utformas på ett sådant sätt att väljarna faktiskt utnyttjar denna information på ett opartiskt sätt (med bortseende från egna fördelar) i den politiska processen.

Stor rörlighet och långsiktighet nödvändigt

Den första förutsättningen främjas med all sannolikhet av den pågående samhällsutvecklingen mot högre bildningsnivå, allsidigare mediautbud, större regional och social rörlighet, samt bredare kontaktytor mellan olika grupper i samhället. Den andra förutsättningen främjas av att det föreligger stor osäkerhet om hur man själv och ens närmaste kommer att påverkas av de fördelningsspolitiska besluten. Endast om den ekonomiska och sociala rörligheten är stor och om de fördelningsspolitiska besluten har lång giltighetstid kommer väljaren att använda den information han har för att tänka igenom hur de fördelningsspolitiska besluten påverkar *alla* medborgare i samhället. Han själv, hans barn, släktingar och vänner kan ju

tänkas hamna på ”förlorarsidan” i en påtänkt omfördelning någon gång i en oviss framtid.

Detta resonemang leder till krav på långsiktighet i de fördelningspolitiska besluten för att de skall återspegla väljarnas rättviseuppfattning. I Rawls analys blir det en självklarhet att fördelningsreglerna måste förankras i konstitutionen tillsammans med de grundläggande fri- och rättigheterna och övriga fundamentala spelregler för det politiska och ekonomiska systemet (tex majoritetsval och näringsfrihet). Annars kommer de för tillfället politiskt starkaste grupperna – de må vara kapitalägare, gruvarbetare, lantbrukare eller hyresgäster – att tillskansa sig en större del av kakan än vad deras egen rättviseuppfattning medger (Tullock 1971, Buchanan och Bush 1974). Den kanadensiske ekonomen Dan Usher (1981) har därutöver visat hur ett sådant kortsiktigt utnyttjande av den politiska beslutsprocessen i syfte att vinna fördelningspolitiska fördelar kommer att leda till ”politisk överbelastning” (political overload) och i slutändan kan innebära demokratins undergång.

Stabila spelregler i stabiliserings-, tillväxt- och fördelningspolitiken

Medan vi i tidigare rapporter har anfört effektivitetsskäl för stabila spelregler vad gäller stabiliseringspolitiken och allokeringsfrågorna (tillväxtpolitiken), vill vi här alltså åberopa två helt andra skäl för långsiktighet i fördelningspolitiken: Dels är långsiktigheten nödvändig för att det faktiskt skall vara rättviseuppfattningen snarare än egennyttan som återspeglas i de fördelningspolitiska besluten. Dels kräver också omsorgen om demokratins funktionsförmåga att den politiska sfären frivilligt begränsar sin egen räckvidd när det gäller möjligheten att omfördela välfärden i samhället.

Från dessa senare punkter förefaller det svårt att se något genomslag på den svenska politiken i dagsläget. Vi kommer i kapitel 8 nedan att visa hur olika intressegrupper i samhället utnyttjar sitt inflytande över lagstiftningsmakten för att tillskansa sig kortsiktiga fördelar som går ut över det allmännas bästa. Den politiska processen har i Sverige inneburit att vi har ett mycket omfattande inkomstomfördelningssystem som i huvudsak berör mellaninkomstskikten. De verkligt rika och de i snäv mening sämst ställda grupperna lämnas i mycket stor utsträckning utanför dessa omfördelningar. Som Rawls visat är det svårt att finna rättvisemotiv för omfördelningar som lämnar de sämst ställda utanför. De omfördelningar som faktiskt äger rum förefaller därför lättare att förklara med hänvisning till väljarnas och intressegruppernas egennyttan.

Noter

- ¹ Medianväljarteoremet visar hur den väljare som ligger närmast "mitten" av den politiska värdeskalen tenderar att få sina önskemål bäst tillgodosedda i en representativ demokrati med två politiska block (se t ex Mueller 1979, s 98ff).
- ² Lindbeck och Weibull (1987) har visat att Directors lag kan härledas med antagande om att låginkomsttagare systematiskt föredrar det ena politiska partiet (blocket) framför det andra. Utan systematiska partipreferenser av detta slag kommer bägge blocken i stället att eftersträva en fördelningspolitik som inte har sådana tendenser till omfördelning mot mitten.

Källor

- Baumol, W. J., 1986, *Superfairness: Applications and Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Buchanan, J., 1975, *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M., och W. C. Bush, 1974, "Political Constraints on Contractual Redistribution", *American Economic Review*, vol. 64.
- Crawford, V. P., 1977, A Game of Fair Division, *Review of Economic Studies*, vol. 44.
- Foley, D., 1967, "Resource Allocation and the Public Sector", *Yale Economic Essays*, vol. 7.
- Kolm, S.-Ch., 1972, *Justice et Équité*, Éditions du Centre National de la Recherche, Paris.
- Lindbeck, A. och J. Weibull, 1987, "Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition", *Public Choice*, vol. 52.
- Mueller, D. C., 1979, *Public Choice*, Cambridge University Press.
- Myhrman, J., 1982, "Välfärdsstatens gränser", i *Hur ojämlika är vi?*, Ratio.
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Riker, W. H., 1962, *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.
- Steinhaus, H., 1948, "The Problem of Fair Division", *Econometrica*, vol. 16.
- Stigler, G. I., 1970, "Director's Law of Public Income Redistribution", *Journal of Law and Economics*, vol. 13.
- Svensson, L.-G., 1977, *Social Justice and Fair Distributions*, opublicerad doktorsavhandling, Lund.
- Svensson, L.-G., 1980, "Synpunkter på en rättvis lönestruktur", *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* nr 3.
- Söderström, H. T., 1977, "På jakt efter en rättvis fördelning av välfärden", *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Tullock, G., 1971, "The Charity of the Uncharitable", *Western Economic Journal*, vol. 9.
- Tullock, G., 1983, *Economics of Income Redistribution*, Kluwer-Nijhoff, Haag.
- Usher, D., 1981, *The Economic Prerequisite to Democracy*, Basil Blackwell, Oxford.
- Varian, H., 1974, "Equity, Envy and Efficiency", *Journal of Economic Theory*, vol. 9.
- Wicksell, K., 1987, *Om en ny princip för rättvis beskattning*, Ratio.

6 Inkomstutjämning genom skatter?

Höga marginalskatter har setts som ett centralt fördelningspolitiskt medel

Den fördelningspolitiska debatten i Sverige gäller i stor utsträckning inkomstskatten och då speciellt graden av progressivitet i skatteskalorna. Höga marginalskatter har setts som ett centralt fördelningspolitiskt medel för att utjämna inkomsterna. Detta har utgjort ett huvudargument mot den sänkning av marginalskatten som många anser vara önskvärd för att reducera de samhällsekonomiska snedvridningar som uppkommer genom skattesystemet. Samtidigt har många ekonomer påpekat att höga marginalskatter är ett ganska trubbigt fördelningspolitiskt instrument åtminstone vid nuvarande regler för beräkning av skattepliktig inkomst. Personer med höga inkomster kan reducera sin skatt genom att utnyttja olika avdragsmöjligheter, genom att få ersättning för arbetsinsatser i form av obeskattade löneförmåner och genom att skattefuska. Som redovisades i 1986 års Konjunkturrådsrapport ger tex den personliga beskattningen av kapitalinkomster en skattelättnad i genomsnitt för personer och hushåll med höga inkomster. Skattelättnaden är speciellt stor för höginkomsttagarna eftersom dessa har särskilt stora ränteavdrag. Detta tenderar att urholka inkomstskattens utjämnande effekter samtidigt som det uppkommer orättvisor mellan personer med samma faktiska inkomster som har olika möjligheter och moral avseende skatteplanering och skattefusk.

Den fördelningspolitiska träffsäkerheten försvagas också av att inkomster mäts för enstaka år i stället för över en längre tidsperiod samt av att inkomst mäts på individnivå trots att materiell standard i stor utsträckning bestäms på hushållsnivå. Skatternas utjämnande effekter begränsas också av att den progressiva statliga inkomstskatten utgör en förhållandevis liten del av de totala skatterna; övriga skatter som tex sociala avgifter och mervärdesskatt är i princip proportionella och spelar därmed en mera begränsad fördelningspolitisk roll.

Frågeställningen i detta kapitel gäller vilken omfördelning som egentligen uppkommer genom skattesystemet. Mer preciserat un-

dersöks storleken på de omfördelningseffekter som uppkommer genom det nuvarande skattesystemet jämfört med ett tänkt alternativ med en rent proportionell skatt. Som diskuterats ovan förekommer två olika typer av omfördelning, som har väsentligt olika fördelningsspolitisk innebörd, nämligen omfördelning *över livscykeln* för en given individ och omfördelning *mellan individer* i ett livscykelperspektiv. Den progressiva inkomstskatten liksom de sociala avgifterna bidrar till en omfördelning över livscykeln genom att skatteandelen är förhållandevis hög när en person förvärvsarbetar och förhållandevis låg när samma person studerar eller är pensionerad. En fråga är då om skattesystemet utöver denna omfördelning över livscykeln förmår att väsentligt utjämna standarden mellan individer med olika hög livsinkomst.

I detta kapitel jämförs den formella progressiviteten i skattesystemet med den faktiska progressiviteten som framkommer när beräkningarna görs på hushållsnivå och där korrigeringar görs för förekomsten av inflation, ålderseffekter samt skillnader i arbetstid.

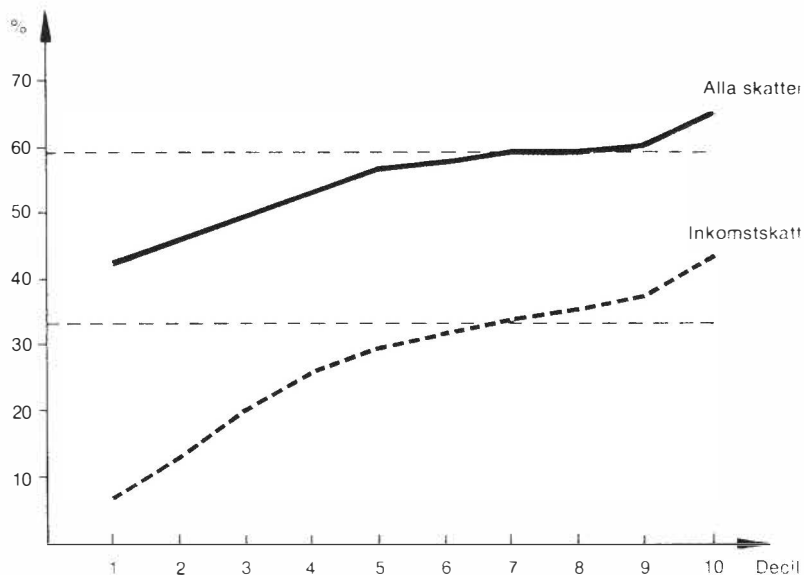
I kapitel 7 utvidgas diskussionen till att gälla fördelningseffekten av skatter *och* offentliga utgifter. Där studeras dels frågan om omfördelningseffekter under ett enstaka år, dels frågan om omfördelning i mer fundamental mening mellan individer med olika hög livsinkomst.

Formell och faktisk progressivitet

I vilken grad urholkas skattesystemets progressivitet genom olika typer av avdrag? För att besvara denna fråga undersöker vi nu inkomstskattens och hela skattesystemets formella och faktiska progressivitet med utgångspunkt från en empirisk studie av skattesystemets fördelningseffekter avseende inkomståret 1985 (Hansson och Norrman, 1986). Den nedre streckade kurvan i figur 6.1 visar inkomstskattens *formella* progressivitet enligt skatteskalen, dvs inkomstskattens andel av den taxerade inkomsten när de skattskyldiga delas upp i 10 deciler efter storleken på den taxerade inkomsten. Som framgår av figuren är skatteandelen högre för högre inkomster, dvs inkomstskatten är progressiv. En brantare lutning på denna kurva innebär en högre grad av progressivitet. Jämfört med en proportionell skatt med samma genomsnittliga skattesats enligt den nedre streckade linjen ger således den formella skatteskalen en

Figur 6.1

Skattens andel av taxerad inkomst när individer delas upp efter taxerad inkomst (formell progressivitet).



avsevärd "skatterabatt" för de lägsta decilerna och en väsentlig extra skatt för de högsta decilerna. Den *formella* skatteskalen för inkomstskatten indikerar således en stark utjämning mellan olika individer jämfört med en proportionell skatt.

... och de totala skatterna

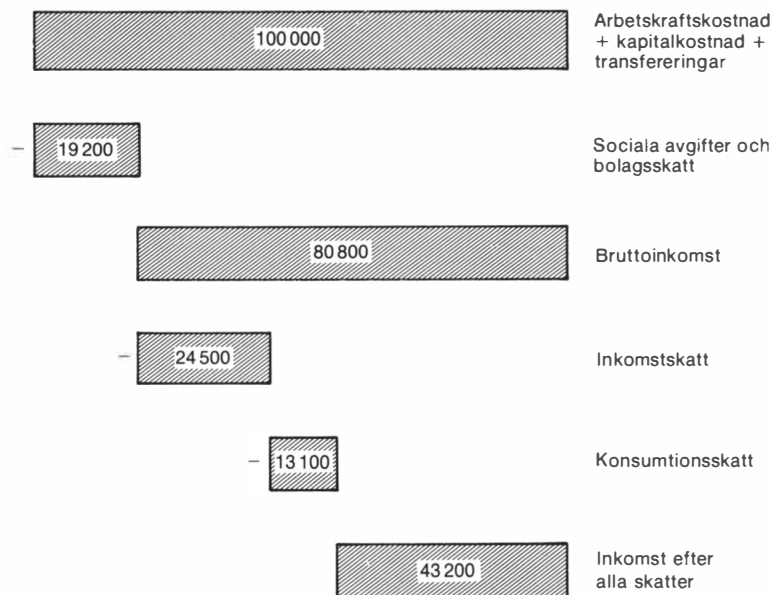
För att studera det totala skattesystemets fördelningseffekter utvidgas beräkningarna till att även omfatta effekterna av sociala avgifter, bolagsskatt, mervärdeskatt och andra indirekta skatter. Därmed inkluderas mer än 99 % av de totala skatteintäkterna (förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt ingår ej då data saknas).

Ca 57% kvar av totalinkomsten

Figur 6.2 visar hur totalinkomsten i form av arbetskraftskostnader plus kapitalkostnader plus transfereringar beskattas i olika led. En totalinkomst på 100 000 kronor ger efter sociala avgifter och bolagsskatt en bruttoinkomst, motsvarande löner, kapitalinkomster och transfereringar före inkomstskatt på 80 800 kronor. Den möjliga konsumtionen efter inkomstskatt och konsumtionsskatter uppgår till 43 200, vilket innebär att skatterna sammanlagt utgör 56 800 kronor eller 56,8 % av totalinkomsten.¹

Den formella och senare den faktiska progressiviteten för hela skattesystemet kan belysas genom en beräkning av den totala skatten i förhållande till totalinkomsten för olika deciler. De sociala

Figur 6.2
Beskattnig i olika led,
1985.



avgifterna fördelas därvid i proportion till arbetsinkomsterna i respektive decil. Som diskuterades i 1986 års Konjunkturrådsrapport kan skatter som utgår för att kapital används i Sverige väntas leda till en högre bruttoavkastning för kapital i Sverige så att investeringar i Sverige förblir konkurrenskraftiga på lång sikt. Sådana skatter tenderar därför att övervältras på löntagarna i form av en lägre reallön på lång sikt. Bolagsskatten liksom övriga skatter på i Sverige använt kapital fördelas därför också i proportion till arbetsinkomsterna i dessa beräkningar. Mervärdesskatt och övriga konsumtionsskatter fördelas i proportion till disponibel inkomst då tillförlitliga data saknas för hur den disponibla inkomsten fördelas mellan konsumtion av olika varor och sparande.²

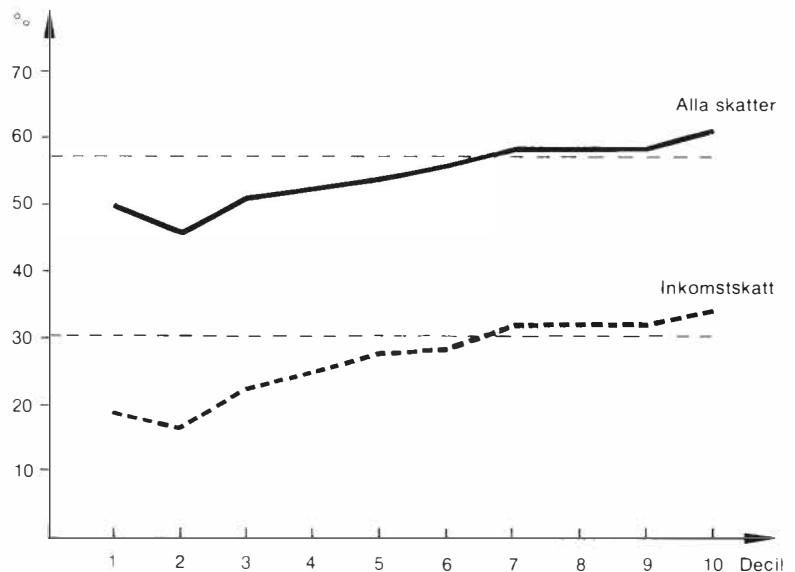
Den övre heldragna kurvan i figur 6.1 visar den formella progressiviteten för hela skattesystemet mätt som de totala skatternas andel av totalinkomsten när individerna uppdelas i deciler efter taxerad inkomst. Sociala avgifter, bolagsskatt, mervärdesskatt och övriga indirekta skatter leder således till en avsevärd skatteandel för samtliga deciler. De lägsta decilerna erhåller fortfarande en skatterabatt jämfört med en proportionell skatt, men skatterabatten är väsentligt mindre än för inkomstskatten enligt den nedre kurvan. Skillnaden

mellan skatteandelen för decil 10 och 1 uppgår till 22,3 procentenheter för hela skattesystemet, medan motsvarande skillnad uppgår till 36,0 för inkomstskatten.

Nästa steg i analysen är att förfinas beräkningarna genom att mäta den "faktiska" progressivitet som uppkommer när den betalda skatten sätts i relation till hushållens skattebetalningsförmåga mätt på olika samhällsekonomiskt mer relevanta sätt. I figur 6.3 uppdelas hushållen efter jämförbar real bruttoinkomst, dvs hushållens bruttoinkomst korrigeras så att kapitalinkomster mäts som reala kapitalinkomster och inkomsten sätts i relation till hushållets storlek mätt som antal konsumtionsenheter för att uppnå jämförbarhet mellan hushåll av olika storlek. Den övre heldragna kurvan visar den totala skattens andel av totalinkomsten för respektive decil. En jämförelse med figur 6.1 visar att den faktiska progressiviteten mätt på detta sätt är avsevärt svagare än den formella progressiviteten; skillnaden mellan skatteandelen mellan den lägsta och den högsta decilen uppgår nu endast till 12,0 procentenheter medan motsvarande skillnad uppgick till 22,3 procentenheter i figur 6.1. Den lägre faktiska progressiviteten beror dels på att beräkningarna nu görs på hushållsnivå och inte på individnivå och dels på att inkomsten mäts på ett

Den faktiska progressiviteten avsevärt svagare än den formella

Figur 6.3
Skattens andel av totalinkomsten när hushållen delas upp efter jämförbar real bruttoinkomst (faktisk progressivitet).



ekonomiskt mer adekvat sätt. Därvid framkommer bl a att ränteavdragen urholkar skattesystemets progressivitet. En jämförelse mellan de nedre streckade kurvorna i figur 6.1 och 6.3 visar på motsvarande sätt stora skillnader mellan faktisk och formell progressivitet för inkomstskatten.

Problem: Deklarerade inkomster...

Även denna mätning av "faktisk progressivitet" ger givetvis en ofullständig bild av skattesystemets utjämnings effekter. För det första baseras beräkningarna på deklarerade inkomster; hänsynstagande till inkomster från bl a svart arbete samt orealiserade och skattefria värdestegringar skulle sannolikt försvaga sambandet mellan skatteandel och faktisk skattebetalningsförmåga och därmed ytterligare urholka progressiviteten. Den förhållandevis höga skatteandelen för den första decilen kan mycket väl bero på olika typer av mätfel.

... och mätfel

Allmänt sett tenderar stora mätfel att placera hushållet i en extrem decil, varför resultaten för den högsta och den lägsta decilen skall tolkas med extra stor försiktighet. För det andra skulle en övergång till ett proportionellt skattesystem kunna leda till återverkningar i form av bl a minskad lönespridning, ökat arbetsutbud och ändrad avkastning för olika tillgångar, varför jämförelsen är ofullständig också i detta avseende.

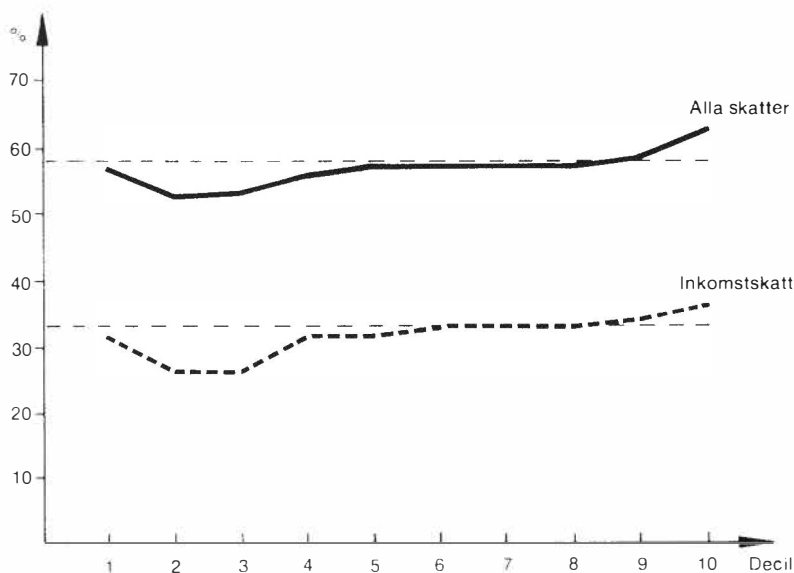
Den utjämning mellan olika hushåll som uppkommer genom progressiv beskattning enligt figur 6.3 gäller utjämning under ett enstaka år och innefattar därmed både omfördelning över livscykeln för en given individ och omfördelning mellan individer i ett livscykelperspektiv. En uppdelning av hushållen i olika åldersgrupper visar att inkomstskattens andel av bruttoinkomsten är väsentligt högre för åldersgruppen 45–64 år än för övriga åldersgrupper, vilket innebär en omfördelning över livscykeln. Inkomstskatten förstärker därmed den omfördelning av konsumtionsmöjligheter över livscykeln som uppkommer bl a genom barn- och bostadsbidrag samt privata och offentliga studielån och pensionssystem.

Åldersgruppen 45–55 år

Inkomstskattens fördelningseffekter utöver denna typ av omfördelning över livscykeln kan belysas genom att beräkningarna begränsas till en viss åldersgrupp. Därvid väljs åldersgruppen 45–55 år, då tillfälliga livscykelbetingade inkomstbortfall i samband med studier, barnledighet och pensionering är förhållandevis begränsade för dessa hushåll. Denna korrigering för ålderseffekter leder till en ännu svagare progressivitet för såväl det totala skattesystemet som

Figur 6.4

Skattens andel av totalinkomsten när hushållen i åldersgruppen 45–55 år delas upp efter jämförbar real bruttoinkomst.



för inkomstskatten enligt figur 6.4 jämfört med figur 6.3; skillnaden mellan högsta och lägsta skatteandel begränsas nu till 8,9 procentenheter.

Fördelningseffekter kan också belysas med utgångspunkt från hur skatter påverkar inkomstspridningen mätt med sk Ginikoefficienter där en lägre Ginikoefficient motsvarar en mindre inkomstspridning.³ Som framgår av tabell 6.1 är Ginikoefficienten 0,259 för jämförbar bruttoinkomst före inkomstskatt och 0,217 för motsvarande inkomst efter inkomstskatt, dvs inkomstskatten reducerar inkomstspridningen mätt på detta sätt med 0,042 enheter när beräkningarna görs för samtliga hushåll. Om ålderseffekter bortrensas genom att beräkningen görs för åldersgruppen 45–55 år reduceras inkomstspridningen med endast 0,030 enheter enligt kolumn 2. En slutsats är således att en del av den utjämning som uppkommer för ett enstaka år enligt figur 6.3 och den första kolumnen i tabell 6.1 avser utjämning mellan olika åldersgrupper och att denna del av omfördelningen inte nödvändigtvis bidrar till en utjämning mellan individer med olika livsinkomst. Om inkomsten för hushåll i åldersgruppen 45–55 år tolkas som en grov approximation för livsinkomsten så visar figur 6.4 och kolumn 2 i tabell 6.1 att det förekommer en

Spridningsmått

Utgjämning mellan åldersgrupper

Tabell 6.1
**Ginikoefficient för olika
 inkomstmått före och
 efter inkomstskatt.**

Inkomstmått:	Jämförbar bruttoinkomst	Jämförbar bruttoinkomst 45–55 år	Jämförbar potentiell inkomst 45–55 år
	(1)	(2)	(3)
Före skatt	0,259	0,227	0,255
Efter skatt	0,217	0,197	0,259

utjämning också i detta avseende även om denna utjämning är något mera begränsad. Denna approximation är dock bristfällig i många avseenden; bla förekommer givetvis tillfälliga inkomstbortfall liksom skattefusk samt orealiserade eller skattefria värdeökningar också i denna åldersgrupp. Beräkningarna för en viss åldersgrupp ger därför förmodligen en överskattning av skattesystemets utjämnande effekter mellan individer i ett livsrytmsperspektiv.

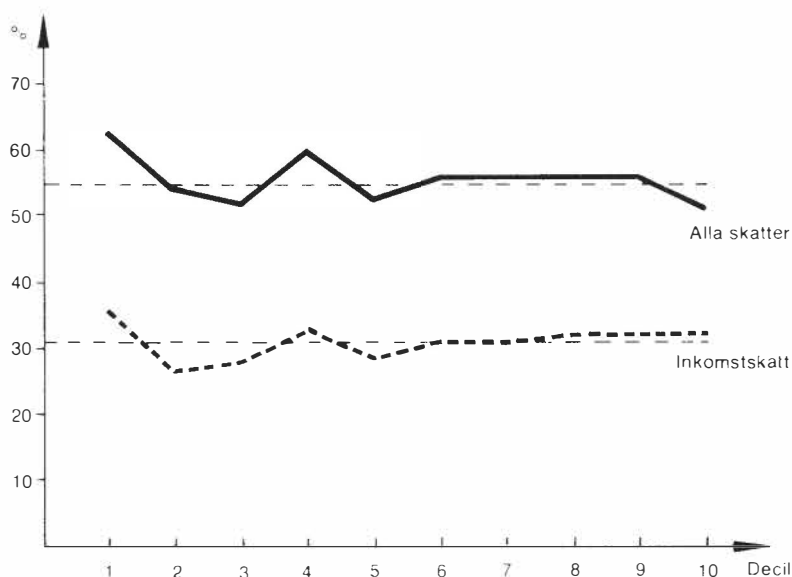
Som diskuterats tidigare innebär bla skattesystemet också en inkomstutjämning mellan i övrigt likvärdiga individer som prioriterar olika avseende t ex val av arbetstid. Det är därför intressant att studera skattens storlek för olika hushåll med utgångspunkt från hushållens *inkomstförtjäningsförmåga* (ungefär motsvarande timlön) oberoende av val av faktisk arbetstid. I figur 6.5 delas därför hushållen i åldersgruppen 45–55 år upp i deciler efter den *sk potentiella inkomsten*, dvs den bruttoinkomst hushållet skulle ha haft om mannens arbetstid vore lika med den genomsnittliga arbetstiden för män och motsvarande för kvinnor. Figuren visar den faktiskt erlagda skattens andel av denna potentiella inkomst. Mätt på detta sätt är såväl det totala skattesystemet som inkomstskatten ungefärligen proportionell, dvs skatten ger i stort sett ingen utjämning mellan hushåll med olika hög potentiell inkomst. Den sista kolumnen i tabell 6.1 visar att inkomstskatten t o m ökar inkomstspridningen mätt med Ginikoefficienten.⁴

Dessa resultat skall dock tolkas med mycket stor försiktighet då beräkningen av inkomstförtjäningsförmågan baseras på av hushållet uppgiven arbetstid, vilket innebär betydande mätfel speciellt för de extrema decilerna. Därtill har ingen hänsyn tagits till att individerna inte alltid kan välja sin arbetstid samt att en förändring av arbetstiden skulle kunna påverka bla storleken på bostads- och socialbidrag.

*Nästan proportionellt
 skattesystem!*

Figur 6.5

Skattens andel av potentiell inkomst när hushållen i åldersgruppen 45–55 år delas upp efter jämförbar potentiell inkomst.



●mfördelningen mellan olika individer i ett livscykelperspektiv kan också belysas genom att dela upp hushållen i tjänstemanna- och arbetarhushåll enligt SCB:s klassificering. Utgångspunkten är då att tjänstemannahushållen i genomsnitt har högre faktisk och potentiell livscykelinkomst. Skattesystemets utjämnings effekter mellan tjänstemanna- och arbetarhushåll i åldersgruppen 45–55 år framkommer av att den 40% högre totalinkomsten för tjänstemännen reduceras till en 29% högre konsumtionsmöjlighet. Denna utjämning uppkommer genom att de sammanlagda skatternas andel av totalinkomsten uppgår till 61,3% för tjänstemannahushåll och till 58,0% för arbetarhushåll. Motsvarande beräkningar för samtliga åldersgrupper visar att den 29% högre totalinkomsten för tjänstemännen jämfört med arbetarna reduceras till 22% högre konsumtionsmöjlighet. Skattesystemet ger således en utjämning mellan tjänstemanna- och arbetarhushåll, vilket indikerar att det förekommer utjämning mellan individer även i ett livscykelperspektiv. Även dessa beräkningar är dock ofullständiga i olika avseenden, bl a tas ingen hänsyn till skillnader i arbetstid. En annan utelämnad aspekt är att tjänstemän förmodligen erhåller obeskattade löneförmåner i högre utsträckning än arbetare, vilket innebär att beräkningarna kan ge en överskattning av skattesystemets utjämnande effekter.

Skattesystemet utjämnar mellan tjänstemän och arbetare

Sammantaget visar dessa beräkningar att skatteandelen ökar med hushållets årsinkomst, vilket innebär att skattesystemet ger en utjämning av inkomsterna under ett visst år jämfört med en proportionell skatt. Den faktiska progressiviteten är dock betydligt svagare än den formella progressiviteten i skatteskalorna. Om ålderseffekter bortrensas genom beräkningar för en viss åldersgrupp så reduceras progressiviteten ytterligare. Om man därtill korregerar för skillnader i arbetstid så elimineras progressiviteten. Den utjämning som framkommer vid beräkningar för ett enstaka år avser således i stor utsträckning utjämning mellan olika åldersgrupper samt mellan hushåll med olika arbetstid; resterande väsentlig utjämning synes vara mycket svag. Skattesystemet leder dock till en utjämning mellan arbetare och tjänstemän, vilket indikerar att det förekommer en viss utjämning mellan individer även i ett livscykelperspektiv.

Noter

1. Denna andel överstiger skatternas andel av BNP år 1985 (51,8 %), vilket bl a beror på att även kapitalförslitning och i viss mån skattefusk ingår i BNP.
2. Eftersom sparandet motsvaras av framtida konsumtion och därmed framtida mervärdeskatt ger denna behandling av sparandet i första hand en tidsmässigt felaktig redovisning av skattebetalningen. Vid en över tiden konstant mervärdeskattesats blir den med bruttoräntesatsen diskonterade mervärdeskatten oberoende av om konsumtionen sker nu eller senare.
3. Ginikoefficienten hänger mycket nära samman med Lorenzkurvan (se figur 4.4). Ginikoefficienten är ytan mellan kurvan och diagonalen satt i relation till hela ytan under diagonalen. Värdet kan således ligga mellan 0 och 1. Ju större avståndet är mellan kurva och diagonal, desto närmare 1 är värdet och desto större är inkomstskillnaderna.
4. Som teknisk förklaring till dessa resultat kan nämnas att ett hushåll med normal timlön som ursprungligen hamnar i en låg decil och får låg skatteandel p g a kort arbetstid nu åsätts en normal potentiell inkomst, vilket leder till placering i en högre decil och en ännu lägre skatteandel. Denna omsortering tenderar därför att ge låg skatteandel för hushåll som flyttas till en högre decil och hög skatteandel för hushåll som flyttas till en lägre decil.

Källor

Se kapitel 7.

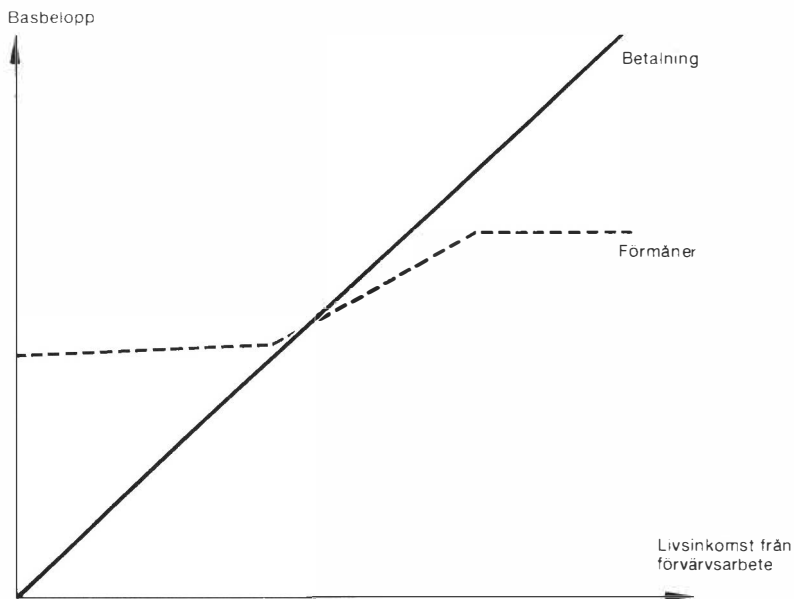
7 Fördelningseffekter av skatter och offentliga utgifter

Pensionssystemet

Som konstaterats tidigare har Sverige en förhållandevis jämn fördelning av de disponibla inkomsterna. Samtidigt har Sverige mycket höga offentliga utgifter. Frågan är då om dessa höga offentliga utgifter bidrar till den förhållandevis jämna inkomstfördelningen i Sverige. Skattesystemet i kombination med offentliga utgifter kan givetvis ha en utjämnande effekt även om de totala skatterna skulle vara ungefärligen proportionella mot livsinkomsten för olika individer. Detta illustreras schematiskt i figur 7.1 för en av de största utgiftsposterna, nämligen totala offentliga transfereringar till pensionärer. Varje pensionär garanteras en viss minsta konsumtionsnivå genom folkpension, pensionstillskott och bostadsbidrag motsvarande den första delen av den streckade kurvan i figur 7.1. För pensionärer som tidigare haft förvärvsarbete utöver en viss nivå ger ATP-systemet ett tillskott som ökar med förvärvsinkomstens storlek enligt den uppåtlutande delen av den streckade kurvan. Förvärvsinkomster utöver 7,5 basbelopp per år (183 750 kronor andra halvåret 1987) ger emellertid inte några ytterligare offentliga pensionsförmåner. Den heldragna linjen visar sammanlagda betalningar till offentliga pensioner när betalningarna förutsätts vara proportionella mot livsinkomsten från förvärvsarbete. En jämförelse mellan kurvorna i figur 7.1 visar att pensionssystemet innebär en omfördelning som gynnar individer med låga livsinkomster och som missgynnar individer med höga livsinkomster. Därmed bidrar pensionssystemet till en utjämning mellan individer med olika livsinkomst, även om finansiering sker genom en ungefärligen proportionell skatt.

Medan föregående kapitel gällde inkomstskattens och det totala skattesystemets fördelningseffekter, skall vi nu analysera de sammanlagda effekterna av skatter och offentliga utgifter. Därvid studerar vi först effekterna av inkomstskatt och offentliga transfereringar som tex pensioner, barnbidrag, bostadsbidrag och social-

Figur 7.1
Förmåner från och be-
taling till offentliga
pensionssystem.



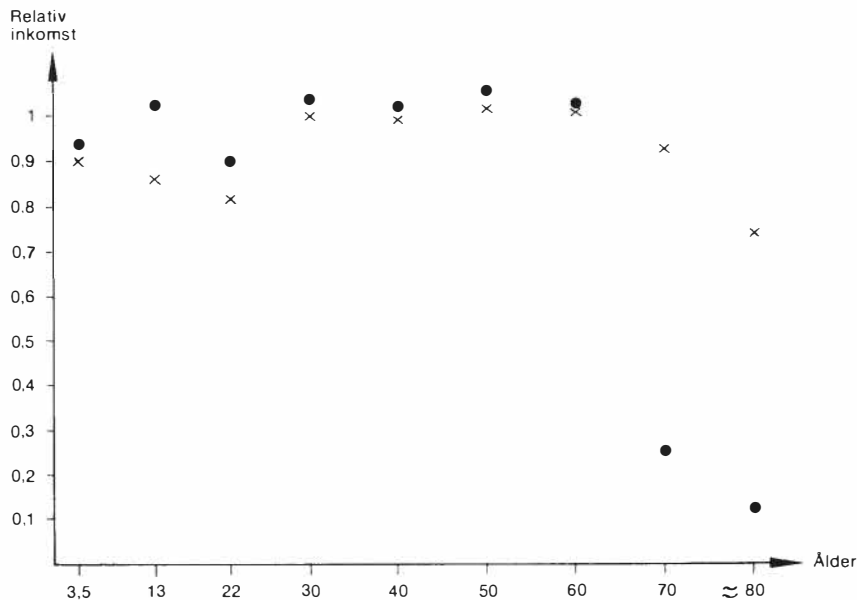
Utjämning, men . . .

bidrag. Därefter vidgas perspektivet till att omfatta alla skatter och offentliga utgifter. Som diskuterats tidigare är faktorinkomsten, dvs inkomsten före offentliga transfereringar och inkomstskatt, mycket ojämnt fördelad. Genom offentliga transfereringar ökar inkomstandelen för personer med låga faktorinkomster, som tex pensionärer, och fördelningen blir allmänt mera jämn. Inkomstspridningen mätt med Ginikoefficienten reduceras därmed från 0,426 till 0,249, dvs med hela 0,177 enheter enligt beräkningar för 1984 (Gustafsson 1987). Som diskuterats tidigare leder inkomstskatten också till en utjämning så att Ginikoefficienten reduceras med ytterligare 0,043 enheter. Detta ger en förhållandevis jämn fördelning av den jämförbara disponibla inkomsten.

*. . . över livscykeln för
en individ . . .*

I vilken mån avser då denna utjämning genom transfereringar och inkomstskatter omfördelning över livscykeln för en given individ respektive omfördelning mellan olika individer i ett livscykelerspektiv? Punkterna i figur 7.2 visar utgångsläget i form av relativa faktorinkomster för individer i olika åldersgrupper, där individens nivå bestäms av hushållets jämförbara faktorinkomst. Kryssen visar på motsvarande sätt relativ jämförbar disponibel inkomst. Skillna-

Figur 7.2
**Relativ inkomst före
 (punkter) respektive ef-
 ter (kryss) transfere-
 ringar och inkomstskatt
 för olika åldersgrupper
 (markerad för intervall-
 snitt).**



Källa: Gustafsson, B., Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter, Bilaga 20 till LU 87, Allmänna Förlaget, 1987.

den mellan punkterna och kryssen visar att transfereringar och inkomstskatt reducerar den relativa inkomsten för samtliga åldersgrupper upp till 65 år medan den relativa inkomsten ökar kraftigt för de två högsta åldersgrupperna. Denna omfördelning innebär t ex att åldersgruppen upp till 25 år får en jämförbar disponibel inkomst som är lägre än motsvarande inkomst för åldersgruppen 65–74 år trots att den senare åldersgruppen har en mycket lägre inkomst före transfereringar och inkomstskatt. De offentliga pensionssystemen i form av bl a folkpension och ATP spelar därvid en dominerande roll.

Denna omfördelning över livsrymden genom inkomstskatt och transfereringar ersätter i stor utsträckning alternativa privata system i form av marknadsmässiga pensionsförsäkringar, individuellt sparande och omfördelningar inom släkter, företrädesvis från personer som har förvärvsarbete till barn, studerande, arbetslösa, sjuka och äldre. De egentliga effekterna av de offentliga systemen på fördelningen av konsumtionen över livsrymden jämfört med ett rea-

... eller mellan olika individer i ett livscykel-perspektiv?

listiskt alternativ med privata system för omfördelning över livscykeln är därför svår att bedöma. Troligen leder dock de offentliga systemen till en totalt sett större utjämning över livscykeln genom ett mera omfattande försäkringsskydd, då frivilliga försäkringssystem motverkas av att individer med hög skadefrekvens blir överrepresenterade (sk adverse selection) och då individer kan finna det lönsamt att avstå från försäkringar om de ändå kan räkna med ett visst stöd från "barmhärtiga samariter" (sk free riding).

Som diskuterats tidigare kan omfördelningar över livscykeln åtminstone delvis rensas bort genom att beräkningen begränsas till en viss åldersgrupp. Medan transfereringar och inkomstskatt reducerar Ginikoefficienten med sammanlagt 0,220 när beräkningen görs för hela befolkningen så uppgår reduktionen endast till 0,093 för åldersgruppen 45–54 år. Detta antyder att en väsentlig del av omfördelningen genom transfereringar och skatter avser omfördelning över livscykeln och därmed inte omfördelning mellan individer med olika livsinkomst.

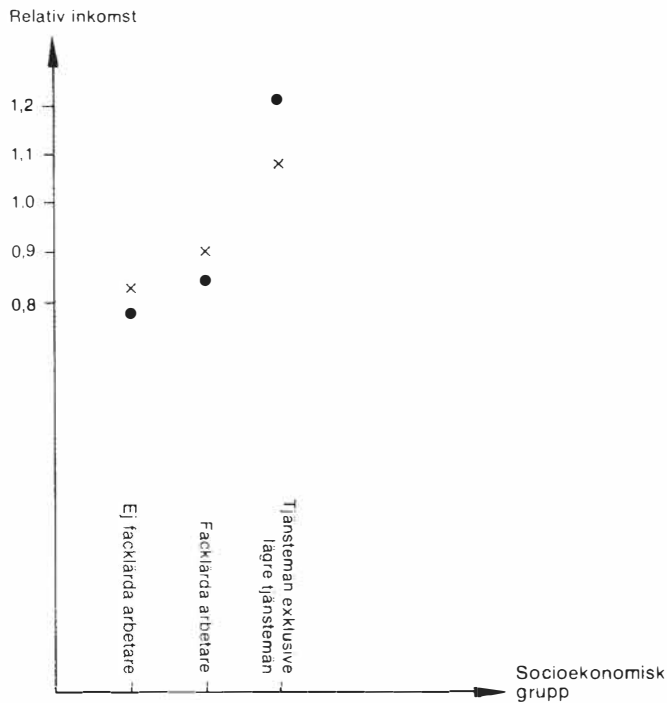
Utjämningseffekten av offentliga system för individer med olika livsinkomst begränsas ytterligare om man beaktar de alternativa privata system för omfördelning *mellan individer* med olika livsinkomst som skulle ha uppkommit i frånvaro av offentliga transfereeringar som tex frivillig välgörenhet. Omfattningen för alternativa privata system för omfördelning mellan individer med olika livsinkomst är också svår att bedöma; troligen skulle de vara förhållandevis begränsade i sekulariserade industrialiserade samhällen med kärnfamiljer och hög geografisk rörlighet. Offentlig omfördelning kan väntas leda till en totalt sett mera omfattande omfördelning mellan individer med olika livsinkomst då dessa system inte baseras på frivilliga bidrag från enskilda givare.

Liksom tidigare kan frågan om omfördelning mellan individer med olika faktisk och potentiell livsinkomst belysas genom beräkningar av skatter och förmåner för olika socioekonomiska grupper. Som framgår av figur 7.3 är jämförbara disponibla inkomster (kryss) mera jämt fördelade än jämförbara faktorinkomster (punkter), dvs transfereringar och inkomstskatt ökar de relativa inkomsterna för arbetare jämfört med tjänstemän. I den mån inkomsterna i figur 7.3 avspeglar inkomsterna i ett livscykelperspektiv visar figuren att transfereringar och inkomstskatt bidrar till en avsevärd utjämning i ett livscykelperspektiv.

Transfereringar och inkomstskatt ökar inkomsterna för arbetare jämfört med tjänstemän

Figur 7.3

Relativ inkomst före (punkter) respektive efter (kryss) transfereringar och inkomstskatt för olika socioekonomiska grupper (endast gifta/sammanboende med två barn), 1981.



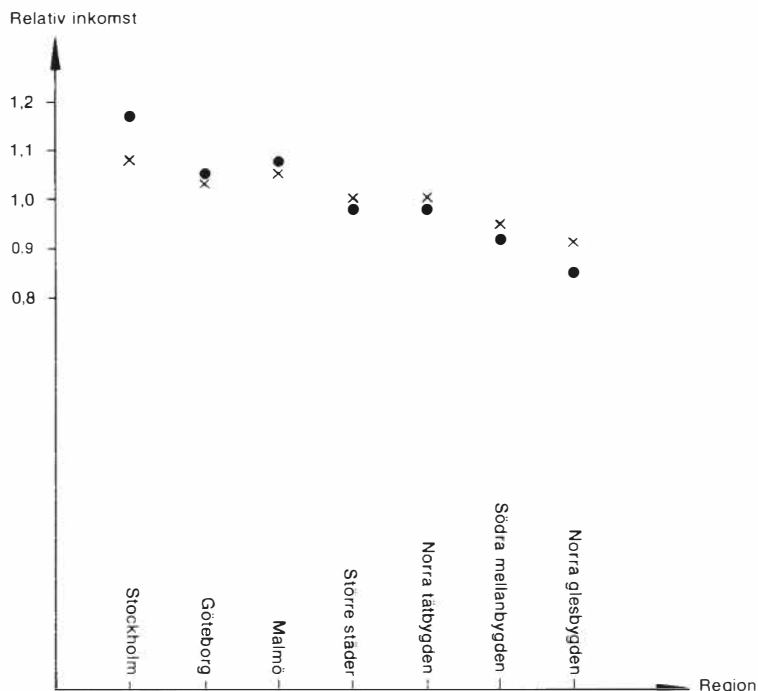
Källa: Gustafsson, B., Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DSF. 1984:17, 1984.

Regional utjämning

Frågan om transfereringars och inkomstskatters fördelningseffekter kan också studeras ur regionalpolitisk synvinkel. Transfereringarna till hushållen tillsammans med inkomstskatten ger en viss regional utjämning eftersom jämförbara faktorinkomster (punkter i figur 7.4) är högre än jämförbara disponibla inkomster (kryss) för regioner med förhållandevis höga inkomster. Även denna omfördelning avspeglar i viss mån omfördelning över livscykeln för enskilda individer eftersom t ex andelen pensionärer är högre i glesbygden. Eftersom personer som bor i storstäder har förhållandevis höga löner avspeglar resultaten i figur 7.4 troligen också en viss utjämning mellan individer med olika livsinkomst. Om man anser att inkomstförhållandena före skatt och transfereringar utgör en kompensation för skillnader i t ex bostadskostnader och restider kan denna utjäm-

Figur 7.4

Relativ inkomst före
(punkter) respektive ef-
ter (kryss) transfere-
ringar och inkomstskatt
i olika regioner.



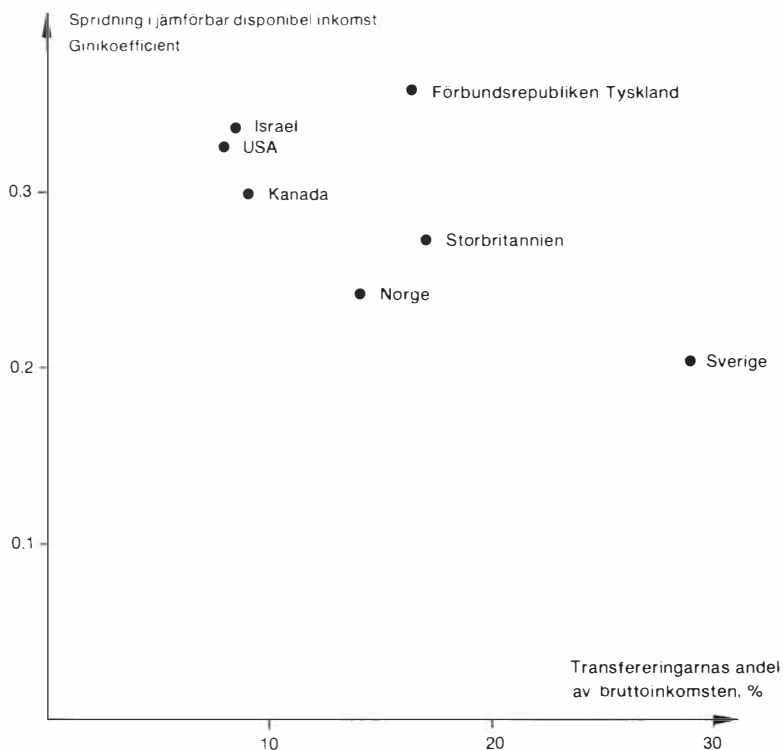
Källa: Gustafsson, B., Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter, Bilaga 20 till LU 87, Allmänna förlaget, 1987.

ning framstå som fördelningspolitiskt tveksam om det fördelningspolitiska målet är att utjämna välfärden i vid mening. Om man däremot anser att de regionala inkomstskillnaderna representerar utfall för mer och mindre lyckligt lottade individer kan utjämningen mellan regionerna framstå som mera önskvärd.

Fördelningen mellan olika regioner påverkas givetvis också av övriga skatter och transfereringar. Det explicita regionalpolitiska stödet i form av bla kommunal skatteutjämning tenderar att utjämna inkomsterna mellan regioner, medan tex bostadssubventioner i form av räntebidrag, skattelättnad genom ränteavdrag och bostadsbidrag snarast innebär en "omvänd" regionalpolitik. Detta stöd koncentreras nämligen till regioner med höga bostadskostnader och med omfattande ny- och ombyggnadsverksamhet.

Figur 7.5

Transfereringarnas andel av bruttoinkomsten samt spridningen i jämförbar disponibel inkomst i olika länder.



Källa: O'Higgins, M., G. Schmaus och G. Stephenson, *Income Distribution and Redistribution: A Microdata Analysis for Seven Countries*, Luxembourg Income Study, Working Paper Series no 3, 1985, och Ringen, S., *Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1986: 12, 1986.

Internationell synvinkel

Frågan om offentliga transfereringars fördelningseffekter kan i viss mån också belysas genom jämförelser mellan olika länder. Storleken på offentliga transfereringar i olika länder visas av den horisontella axeln i figur 7.5 medan den vertikala axeln visar spridningen i jämförbara disponibla inkomster. Fördelen med denna metod jämfört med tidigare använda metoder är att fördelningseffekter av ändrade offentliga transfereringar bör mätas med hänsyn till återverkningar i form av ändrade privata transfereringar och ändrat arbetsutbud. Å andra sidan störs givetvis jämförelsen av att det finns många andra orsaker till skillnader mellan olika länder

samt av att transfereringarnas storlek endast ger ett grovt mått på olika länders program för en inkomstutjämnning genom offentliga transfereringar.

Som framgår av figur 7.5 utmärks Sverige av höga transfereringar och en låg inkomstspridning. Allmänt sett indikerar figuren att höga transfereringar sammanhänger med låg inkomstspridning (korrelationskoefficienten uppgår till $-0,60$). Detta ger ett visst stöd för hypotesen att högre offentliga transfereringar bidrar till en jämnare fördelning även när hänsyn tas till olika typer av återverkningar. Bevisvärdet av detta test är dock förhållandevis svagt med tanke på de problem som diskuterats ovan och med tanke på att ett statistiskt samband mellan två variabler inte nödvändigtvis innebär ett orsaks-samband mellan dessa.

De siffror som redovisas i figur 7.5 baseras på en särskild internationell databank, Luxembourg Income Study, där man lagt särskild vikt vid att uppnå jämförbarhet mellan länder bl.a. genom att använda samma definitioner. OECD har sammanställt data om fördelningen av den disponibla inkomsten för ett större antal länder enligt tabell 7.1. Jämförelsen försvåras dock av att dessa siffror

Tabell 7.1

**Andel av total
disponibel inkomst för
hushåll i olika deciler.**

	Deciler										Gini- koeffi- cient
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Australien 1978–79	2	3	5	6	8	9	11	14	17	25	0,36
Kanada 1979	–5–		–12–		–18–		–25–		–40–		0,36
Finland 1978	3	4	6	7	9	10	12	13	16	21	
Frankrike 1975	1	3	4	6	7	8	11	13	16	31	0,43
Förbundsrepubliken Tyskland 1978	3	4	6	7	8	10	11	13	15	23	
Italien 1980	3	4	5	6	7	9	10	12	14	30	0,37
Japan 1979	6	7	8	9	9	10	11	12	13	17	0,17
Nederländerna 1977	3	5	6	7	8	10	11	13	15	22	
Norge 1979	3	4	6	7	8	10	12	13	16	21	
Spanien 1980	2	4	5	7	8	9	11	13	16	26	0,39
Sverige 1979	3	4	6	7	8	9	11	14	17	22	
Schweiz 1978	3	5	6	8	8	10	11	12	14	23	0,29
Storbritannien 1980	3	4	5	7	8	10	11	13	16	23	0,33

Källa: OECD, Living Conditions in OECD Countries. A Compendium of Social Indicators, OECD, Paris, 1986.

Utjämnningen uppkommer främst genom transfereringar

baseras bl a på de specifika definitioner som används i nationell statistik. Även enligt dessa siffror har Sverige en förhållandevis jämn fördelning, men Sverige avviker inte på samma sätt som i figur 7.5. Finland och Japan har en mer jämn fördelning av de disponibla inkomsterna, enligt dessa siffror, trots att transfereringarnas andel av BNP är väsentligt lägre i dessa länder än i Sverige (OECD 1986).

Diskussionen i detta avsnitt leder således till slutsatsen att omfördelningar genom offentliga transfereringar och inkomstskatt leder till en väsentlig utjämning av jämförbara disponibla inkomsterna jämfört med fördelningen av jämförbara faktorinkomster när man bortser från olika typer av återverkningar. En del av denna utjämning avser utjämning över livsrykelen men en avsevärd utjämning förekommer även när beräkningarna begränsas till en viss åldersgrupp och när jämförelser görs mellan olika socioekonomiska grupper. Utjämnningen uppkommer främst genom transfereringar medan inkomstskatternas utjämnande effekt är mer begränsad.

Fördelningseffekter av pensions- och sjukpenningssystem

Pensions- och sjukpenningssystemen är av särskilt intresse för analysen här, då de utgör en stor del av skatte- och transfereringssystemet och då de varit föremål för specialstudier som just analyserat omfördelningseffekter i ett livsrykelperspektiv. Ann-Charlotte Ståhlberg (1986) har beräknat det genomsnittliga förväntade förmånsvärdet av offentliga pensions- och sjukpenningssystem för män och kvinnor i olika socialgrupper med de resultat som redovisas i tabell 7.2. Efter-

Tabell 7.2
Förmånsvärde i förhållande till avgifter för offentliga pensions- och sjukpenningförsäkringar.

	Social-grupp	Totalt	varav: sjukpenning	ålderspension	förtidspension
Män	I	14,7	1,8	12,9	0,0
	II	16,0	3,1	11,7	1,2
	III	21,0	6,4	12,1	2,5
Kvinnor	I	24,4	4,2	20,2	0,0
	II	24,2	4,6	17,8	1,8
	III	30,3	7,5	20,6	2,2

som avgiftens andel av underlaget är ungefärligen lika för samtliga så innebär ett högt förmånsvärde att socialförsäkringssystemet är förhållandevis fördelaktigt för denna grupp. Som framgår av tabellen är dessa system mera gynnsamma för socialgrupp III än för socialgrupp I och II, vilket huvudsakligen beror på att sjukfrånvaro och förtidspensionering är mera frekvent i socialgrupp III. Resultaten indikerar att pensions- och sjukpenningssystemet ger en markant utjämning mellan individer i ett livscykelperspektiv. Tabellen visar också att systemen gynnar kvinnor jämfört med män. Detta beror bl a på att kvinnor har fler sjukdagar än män i genomsnitt. En annan orsak är att ATP-pensionerna baseras på inkomster under de 15 bästa åren samt att förvärvsarbete utöver 30 år inte ger ytterligare ATP-pension, vilket gynnar kvinnor som i allmänhet har ojämnare inkomster och en kortare yrkesverksam period.

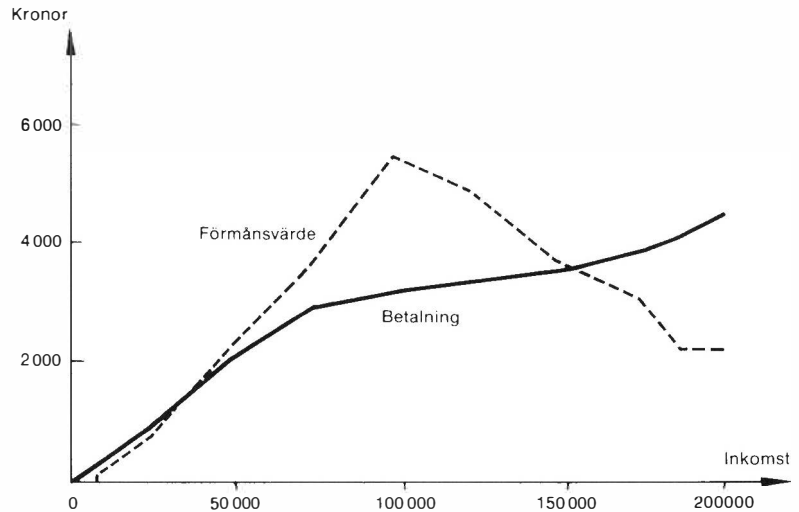
Beräkningarna i tabell 7.2 tar ej hänsyn till att socialförsäkringsförmånerna inkomstbeskattas när de utfaller i form av t ex pension medan inkomstskatt inte utgår när förmånerna intjänas. Inkomstbeskattningen kan beaktas på olika sätt, vilket kan leda till avsevärt olika resultat (se Söderström 1988). Figur 7.6 redovisar förmånsvärde och utbetalning för sjukpenningen från en studie som explicit tar hänsyn till inkomstskatten. En kvarvarande begränsning är att förmånen av sjukpenning och förtidspensionering kan värderas till ett belopp som understiger utbetalningarna om individen i annat fall skulle ha valt ett mindre omfattande försäkringsskydd eller en högre pensionsålder. Som framgår av figur 7.6 är sjukförsäkringen speciellt gynnsam för personer i mellaninkomstlägen, medan betalningen överstiger förmånsvärdet för personer med höga inkomster. Även denna studie påvisar således att socialförsäkringssystemet ger en omfördelning mellan individer i ett livscykelperspektiv.

Fördelningseffekter av offentlig konsumtion och dess finansiering

Medan analysen ovan gällt fördelningseffekter av skatter och offentliga transfereringar studerar vi nu även fördelningseffekter av offentlig konsumtion i form av t ex hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg, försvar, kultur samt finansieringen av denna konsumtion genom skatter. Förmånsvärdet av denna konsumtion för olika hushåll är givetvis mycket svårt att mäta och befintliga kalkyler är

Figur 7.6

Förmånsvärdet av sjukpenningen och betalningen i olika inkomslägen (1982, redovisat i 1987 års penningvärde).



Källa: Söderström, L., The Redistributive Effects of Social Protection: Sweden, European Centre for Work and Society, Maastricht, stencil, 1984.

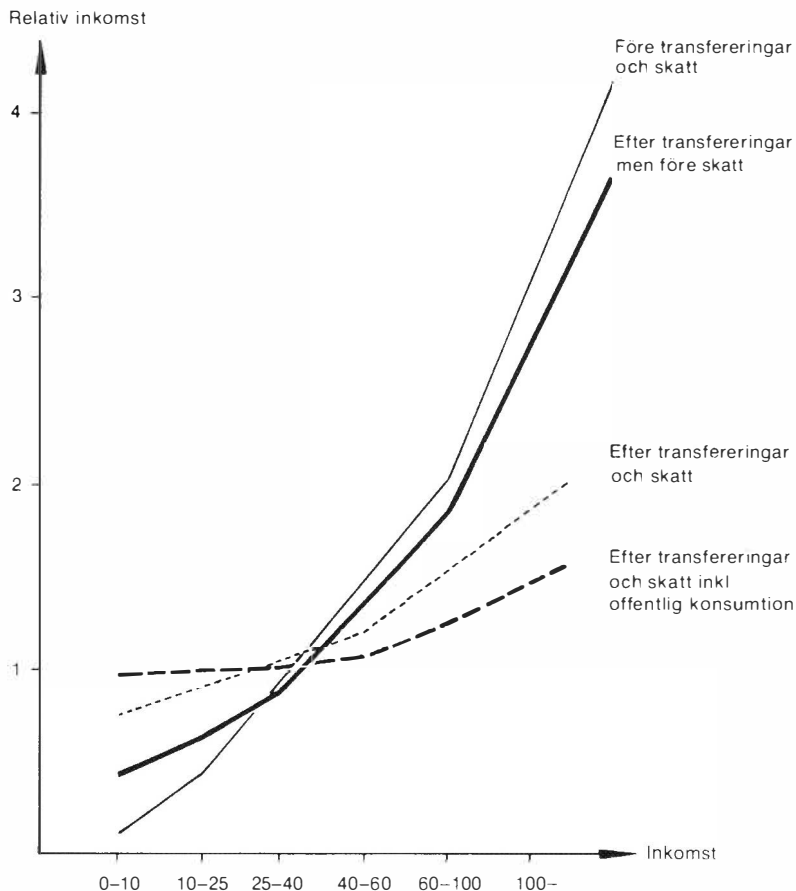
därför förhållandevis osäkra. Franzén, Lövgren och Rosenberg (1975) har uppskattat den totala fördelningseffekten av skatter och offentliga utgifter. Studien gällde gifta hushåll uppdelade i sex grupper efter storleken på inkomsten före skatt och före vissa transfereeringar. Den tunna heldragna kurvan i figur 7.7 visar relativa faktorinkomster för dessa sex grupper. Offentliga transfereringar resulterar i en utjämning mellan grupperna till den tjocka heldragna kurvan. Skatterna ger en ytterligare utjämning så att de sex grupperna får relativa disponibla inkomster enligt den tunna streckade kurvan. Denna utjämning mellan hushåll genom transfereringar och skatter har analyserats på ett mera ingående sätt i föregående avsnitt.

Det intressanta med denna studie är att den även försöker uppskatta värdet av offentlig konsumtion för olika inkomstgrupper. När standarden mäts inklusive värdet av offentlig konsumtion ger detta en ytterligare utjämning enligt den tjocka streckade kurvan jämfört med kurvan för disponibel inkomst. Medan den relativa disponibla inkomsten varierar mellan 0,43 och 1,85 för dessa sex grupper, så leder hänsynstagande till offentlig konsumtion till att den relativa

*Offentlig konsumtion
för olika inkomst-
grupper*

Figur 7.7

Relativ nivå för inkomster mätt på olika sätt när gifta hushåll uppdelas i sex klasser efter inkomst före transfereringar och skatt 1970.



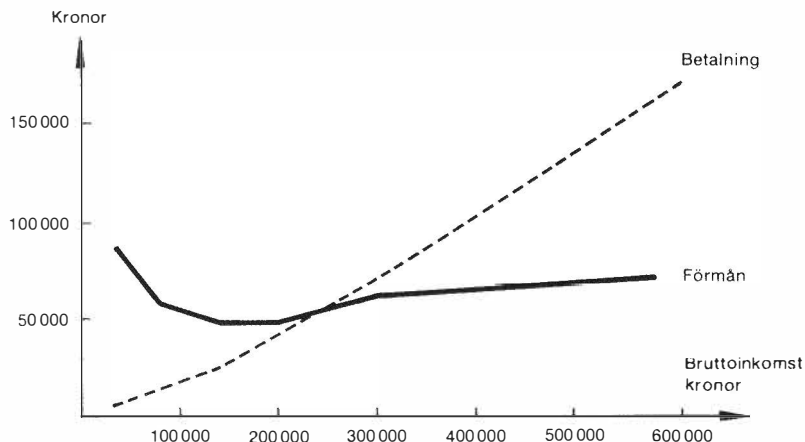
Källa: Franzén, T., K. Lövgren och I. Rosenberg, Redistributive Effects of Taxes and Public Expenditures in Sweden, Swedish Journal of Economics, Vol 77, 1975.

standarden endast varierar mellan 0.87 och 1.59. Detta innebär en mycket jämn fördelning i ett internationellt perspektiv. Närmast jämförbara studier för andra länder visar variationer för relativ standard i intervallet 0.46–1.68 för Storbritannien, i intervallet 0.43–1.77 för USA och i intervallet 0.38–1.70 för Kanada (OECD 1985).

Enligt beräkningarna för Sverige är värdet av offentlig konsumtion speciellt högt för den lägsta och den högsta inkomstgruppen

Figur 7.8

Förmån av och betalning för offentlig konsumtion för gifta par i olika inkomstgrupper (1970, redovisat i 1987 års penningvärde).



Lägsta och högsta inkomstgruppen har mest förmåner

enligt den heldragna kurvan i figur 7.8. Det höga förmånsvärdet för den lägsta inkomstgruppen beror på en mycket hög konsumtion av sjuk- och åldringvård, vilket i sin tur kan förklaras av att denna grupp innehåller många pensionärer. Det höga förmånsvärdet för den högsta inkomstgruppen förklaras bl a av ett stort utnyttjande av barnomsorg och grundutbildning i dessa familjer. I enlighet med tidigare redovisade resultat är betalningen, beräknad som en viss andel av total skatt för respektive inkomstgrupp, ungefärligen proportionell mot bruttoinkomsten. Offentlig konsumtion samt finansieringen av denna ger enligt dessa beräkningar en avsevärd omfördelning till förmån för de lägsta inkomstgrupperna och till nackdel för de högsta inkomstgrupperna.

Sammantaget indikerar figur 7.7 och 7.8 en mycket stark utjämnande effekt av skatter och offentliga utgifter när beräkningen görs för ett enstaka år. En stor del av dessa omfördelningar som tex pensioner, sjuk- och åldringvård samt utbildning avser emellertid omfördelning över livscykeln. Frågan om i vilken utsträckning det förekommer omfördelning mellan individer med olika faktisk och potentiell livsinkomst kan ej belysas med utgångspunkt från denna studie. Förmodligen uppkommer en viss utjämning mellan personer med olika livsinkomst genom att betalningen är ungefärligen proportionell mot livsinkomsten medan förmåner från offentlig konsumtion i många fall utgår oberoende av inkomsten. Kunskaper om storleksordningen för sådan utjämning genom offentlig konsumtion är dock mycket begränsade.

Sammanfattning och slutsatser

Skatter ger begränsad utjämnning mellan individer

I detta och föregående kapitel har vi diskuterat fördelningseffekter av skatter och offentliga utgifter och försökt dela upp dessa fördelningseffekter i omfördelning över livscykeln för en given individ och omfördelning mellan individer med olika livsinkomst. Trots inkomstskattens starka formella progressivitet fann vi att skattesystemet totalt sett ger en förhållandevis begränsad utjämnning mellan individer med olika livsinkomst. Detta beror dels på att långtgående ränteavdrag urholkar inkomstskattens progressivitet och dels på att övriga skatter i huvudsak är proportionella mot arbetsinkomst eller konsumtion. Som diskuterades närmare i 1986 års Konjunkturrådsrapport skulle en övergång till ett fördelningsmässigt mer träffsäkert inkomstmått möjliggöra en minskning av den formella progressiviteten utan att detta skulle missgynna låginkomsttagare. En sådan ökad träffsäkerhet kan uppnås genom övergång till real eller schablonmässig kapitalinkomstbeskattning samt genom att i ökad utsträckning inkludera olika typer av löneförmåner i den skattepliktiga inkomsten.

*Skatter och transfere-
ringar och offentlig
konsumtion utjämnar*

Även om skattesystemet är ungefärligen proportionellt så ger skatter i kombination med transfereringar och offentlig konsumtion en avsevärd utjämnning av inkomst och ekonomisk standard speciellt när beräkningarna gäller samtliga hushåll under ett enstaka år. En jämförelse mellan olika åldersgrupper visar att denna utjämnning delvis avser utjämnning över livscykeln för en given individ. Beräkningar för en viss åldersgrupp samt för socioekonomiska grupper visar emellertid att utjämnning också förekommer mellan individer i ett livslykelperspektiv. Denna utjämnning är dock betydligt svagare än vad som framkommer vid mera konventionella beräkningar för samtliga hushåll under ett enstaka år.

*Överskattningar av de
utjämnande effekterna
troliga, men . . .*

En utvärdering av skatternas och de offentliga utgifternas fördelningseffekter försvåras av att en alternativ lägre nivå för dessa program skulle leda till ökade privata transfereringar inom släkter och genom marknadsmässiga pensions- och sjukförsäkringar. Därtill skulle arbetsutbudet, inklusive val av pensionsålder, påverkas. Beräkningen av skatters och offentliga utgifters fördelningseffekter som bortser från sådana återverkningar kan väntas ge en överskattning av de offentliga programmens utjämnande effekter.

Dessa mätproblem kan delvis undvikas genom en jämförelse av

... internationellt sett
jämn svensk fördelning

fördelningen i länder med olika nivå för skatter och offentliga utgifter, samtidigt som en sådan jämförelse störs av att länder även är olika i andra avseenden. En sådan internationell jämförelse visar att Sverige, som har extremt höga skatter och offentliga utgifter i ett internationellt perspektiv, också uppvisar en påtagligt jämn fördelning av disponibla inkomster och materiell standard inklusive offentlig konsumtion. Detta indikerar att skatter och offentliga utgifter ger en betydande utjämning även när hänsyn tas till olika typer av återverkningar.

Källor

- Franzén, T., K. Lövgren och I. Rosenberg, 1975, "Redistributional Effects of Taxes and Public Expenditures in Sweden", *Swedish Journal of Economics*, Vol. 77.
- Gustafsson, B., 1984, *Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1984:17.
- Gustafsson, B., 1987, *Den offentliga sektorn – fördelningsaspekter*. Bilaga 20 till LU 87, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Hansson, I. och E. Norrman, 1986, "Fördelningseffekter av inkomstskatt och utgiftsskatt", bilaga 2 i *Utgiftsskatt – Teknik och effekter*, SOU 1986:40, Allmänna förlaget, Stockholm.
- OECD, 1985, *The Role of the Public Sector*, OECD Economic Studies 4, Paris.
- OECD, 1986, *Living Conditions in OECD Countries. A Compendium of Social Indicators*, OECD, Paris.
- O'Higgins, M., G. Schmaus och G. Stephenson, 1985, "Income Distribution and Redistribution: A Microdata Analysis for Seven Countries", Luxembourg Income Study, Working Paper Series no 3.
- Ringén, S., 1986, *Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1986:12.
- Ståhlberg, A-Ch., 1986, "Socialförsäkringarna är inkomstomfördelande", *Ekonomisk Debatt* nr 6.
- Söderström, L., 1984, The redistributive effects of social protection: Sweden, European research program on the future of the Welfare state, European centre for work and society, Maastricht, stencil.
- Söderström, L., 1988, *Inkomstfördelning och fördelningspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

8 Privilegiejakten

Stora delar av Sveriges ekonomi är föremål för olika former av konkurrenshämmande regleringar, som tillkommit via lagstiftning eller andra former av offentliga ingripanden. I vems intresse har regleringarna skapats? Vilka är regleringarnas vinnare och förlorare? Vem vinner och vem förlorar på avreglering? I detta kapitel skall vi belysa regleringarnas effekter på fördelningen av inkomster och förmögenheter. Vi kommer att använda oss av nya forskningsresultat kring sk ”rent seeking”.

*Marknadskonforma
regleringar*

*och icke-marknadskon-
forma*

Ett väl fungerande marknadssystem bygger på och främjas av *marknadskonforma* regleringar vilka anger klara ”spelregler” för hushåll, företag och organisationer på marknaden.¹ *Fritt tillträde* till en marknad är den centrala förutsättningen för en fungerande konkurrens, dvs det möjliga antalet konkurrenter är väl så viktigt som det faktiska antalet företag för beteendet på marknaden.² *Icke-marknadskonforma* regleringar är däremot sådana som hämmar konkurrensen genom att begränsa tillträdet till marknaden. De bidrar därmed till att skapa monopol eller monopolliknande förhållanden.

Rätten att utestänga konkurrenter med hjälp av den statliga lagstiftningen eller andra former av offentliga åtgärder är en värdefull förmån. Det finns många tekniker för att skapa sådana förmåner. Juridiskt monopol, tillståndsgivning, auktorisation och näringsförbud är några. Den offentliga sektorn åstadkommer även faktiska etableringshinder genom att använda nolltaxor eller så låga priser att verksamheten blir olönsam för privata företag.

Några exempel

I svensk politik och ekonomi finns rikligt med exempel på olika grupper eller individers strävan efter att begränsa konkurrensen. Följande exempel kan belysa detta.

Stora kapitalvinster

Den svenska bostadspolitikerna med dess olika regleringar har skapat betydande kapitalvinster. Att ha kontrakt på en lägenhet med

hyresrätt till låg hyra i Stockholms innerstad är mycket värdefullt. Posten, Televerket, Statens järnvägar och andra statliga affärsdrivande verk har traditionellt innehaft monopol och därmed kunnat utestänga konkurrenter. Inom den privata sektorn finns många exempel på producenter med likartad ställning. SAS och Linjeflyg motsätter sig ökad konkurrens. Regleringen av taxitrafik och buss- trafik har varma tillskyndare inom dessa verksamheter.

Etableringskontroll

Advokatsamfundet, läkarna m fl grupper är anhängare av legitimationstvång, dvs av etableringskontroll. Utbildningspolitiken skapar köer till de mest eftertraktade utbildningsplatserna och respektive fackliga organisationer har inte visat nämnvärt intresse för en utökning av antalet platser. Försäkringssektorn och bankerna har varit skyddade för nyetablering under lång tid. Tandläkarna har under senare år ställt sig mer positiva till den faktiska etableringskontroll som infördes i mitten av 1970-talet. Jordbruksregleringen skyddar svenska lantbrukare från utländsk konkurrens. Tekoindustrin värnar om handelshinder och tullar som försvårar import av tekoprodukter.

Folkrörelser och privilegier

Ett färskt exempel på privilegietänkandet finns i betänkandet *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) som avlämnades i september 1987 av den s k folkrörelseutredningen. Enligt förslagen i detta skall vissa föreningar, definierade som folkrörelser (vilka dock inte omfattar föreningar som byalag, lokala aktionsgrupper, Lions, Rotary och Greenpeace), gynnas på två sätt: dels genom att de får rätt att bedriva verksamhet som kommun och landsting tidigare haft monopol på, dels genom att privata företag bör utestängas från vårdande uppgifter med hjälp av ny lagstiftning. Folkrörelseutredningen föreslår att statsbidrag ej skall utgå till kommuner som anlitar privata företag för att sköta barnomsorg och äldreomsorg. Utredningen kan läsas som en lista med krav på nya privilegier.

Många är för konkurrensbegränsning

I dagens Sverige argumenterar många för konkurrensbegränsningar av olika slag: den offentliga sektorns företrädare, intresseorganisationerna, folkrörelserna, privata företag och grupper. Den ekonomiska forskningen har också på senare tid visat stort intresse för de mekanismer som bidragit till konkurrenshämmande regleringar. En livaktig forskningslinje under 1970- och 1980-talet behandlar dessa fenomen under rubriken "rent seeking". Vi har funnit "privilegiejakt" vara en passande översättning. Det är nämligen fråga om att skapa privilegier genom den offentliga maktutöv-

"Rent seeking"

ningen.³ Denna term anknyter också till traditionen i Sverige under 1600- och 1700-talet då näringslagstiftningen var en form av privilegslagstiftning.

Den osynliga handen...

Adam Smiths arv

Sedan Adam Smiths dagar har nationalekonomer hävdat att inom ramen för en ekonomi byggd på fri konkurrens och fritt tillträde till marknader samordnar den osynliga handen privata vinstintressen på ett för alla gynnsamt sätt. De tidiga ekonomiska liberalerna vände sig därmed också mot det privilegiesamhälle de levde i. Där gav regenten/statsmakten olika yrkesgrupper eller individer en rad monopol, som tillförsäkrade deras ägare goda vinster. Dessa vinster, sk ”rents” i den anglosaxiska litteraturen, skulle inte ha uppstått på marknader med fritt tillträde och fri konkurrens. Statsmakten skulle därför beskäras till att omfatta vissa grundläggande funktioner som att upprätthålla försvaret, polisen och rättsväsendet. Direkt inblandning från statens sida i ekonomin skulle minimeras, därför att statliga ingrepp tenderade att på ett otillbörligt sätt gynna vissa grupper på bekostnad av andra.

En positiv monopolvinst

En typ av monopolvinst är emellertid acceptabel, till och med önskvärd, inom ramen för ovanstående synsätt, nämligen den vinst som tillfaller företagen/entreprenören vid en framgångsrik lansering av en ny metod eller en ny produkt. Denna vinst är nämligen enbart temporär till skillnad från den permanenta monopolvinst som skapas via lagstiftning. När konkurrenterna imiterar den nya metoden eller produkten försvinner den tillfälliga vinsten. Den ekonomiska historien är fylld av exempel på hur en ny uppfinning under kort tid ger upphov till hög avkastning men hur avkastningen sedan åter blir ”normal” när fler producenter kommer in på marknaden. Dessa temporära monopolvinster är en viktig drivkraft i det kapitalistiska systemets dynamik. Utan dem försvagas avkastningen på innovationer och nya produkter och därmed också den ekonomiska tillväxten (jfr diskussionen i kapitel 3).

...och den synliga

Ekonomer har som regel utvecklat den ekonomiska analysen under antagandet att statens mål är att främja ett övergripande samhälls-

intresse. Denna, enligt många, naiva syn på statens roll i moderna ekonomier har ifrågasatts av forskare utifrån olika ansatser. Public choice-skolan utgår från att politiker och politiska partier drivs inte bara av det övergripande samhällsintresset utan även av andra "snävare" motiv. Litteraturen om "rent seeking" behandlar just hur enskilda grupper lyckas få till stånd lagstiftning som minskar konkurrensen och skapar politiskt betingade monopolvinster.

Privilegiejakten omfattar inte enbart försöken att få till stånd konkurrensbegränsningar utan också olika aktiviteter för att vidmakthålla dem. Konkurrenshämmande regleringar ifrågasätts ofta av andra grupper, som upplever dem som orättvisa eller själva önskar komma i åtnjutande av dem. Konkurrensen om privilegierna kan bli så hård att den urvattnar deras värde. Kostnaderna för att slå vakt om en rättighet kan to m komma att överstiga värdet av den.

Privilegiejakten och inkomstfördelningen

Vi skall belysa fördelningseffekterna av "rent seeking" på fyra områden, nämligen tandvården, tekoindustrin, jordbrukssektorn och bostadsmarknaden. Vi ställer följande två frågor rörande de konkurrenshämmande regleringarna: Vilka har hittills vunnit respektive förlorat på dem? Vilka skulle vinna respektive förlora om de avskaffades med omedelbar verkan? För att belysa fördelningseffekterna väljer vi att jämföra den rådande regleringen med en situation utan reglering, dvs med fri konkurrens och med fritt tillträde till marknaden.

Vilka vinner på reglering respektive avreglering?

Tandvårdsförsäkringen

En nyutexaminerad tandläkare hade fram till 1973 möjlighet att sätta upp praktik var som helst i Sverige – utan några formella tillstånd eller andra faktiska etableringskrav. Det året beslöt riksdagen att folktandvården, som drivs av landstingen, skulle ge kostnadsfri tandvård till alla under 19 år. Samtidigt infördes den sk tandvårdsförsäkringen för vuxna. Denna innebar en kraftig subventionering av tandvården och skapade därmed ökad efterfrågan på tandvård. En central prisreglering av alla behandlingar infördes där ersättningen till privata tandläkare inom försäkringssystemet i början var generös.

Tandläkarregleringens införande

Landstingsförbundet krävde i detta sammanhang att hela nytil-

skottet av tandläkare skulle styras till folktandvården för att folktandvården skulle klara sitt sk vårdansvar. Antalet privattandläkare skulle hållas konstant. Samtliga då verksamma privattandläkare erbjöds att gå med i försäkringen. Eftersom ersättningen till de privata tandläkarna från tandvårdsförsäkringen (vilken i realiteten ej var ett försäkringssystem utan ett subventionssystem) var omfattande, såg sig de flesta tvingade att ansluta sig. Samtidigt infördes etableringsförbud för privattandläkare. Folktandvårdens tandläkare hindrades därmed från att lämna landstingen och övergå till den privata sektorn, vilken erbjöd betydligt större inkomster. Endast privata tandläkare som slutade sin yrkesverksamhet fick "ersättas". Riksförsäkringsverket blev kontrollmyndighet eftersom etableringskontrollen var kopplad till rätten att vara med i tandvårdsförsäkringen.

Till en början var etableringstillståndet oberoende av var praktiken låg. Nyutexaminerade tandläkare och tandläkare som ville bryta sig ur den offentliga sektorn köpte etableringstillstånd på mindre attraktiva orter på landsbygden och satte sedan upp praktik i storstäderna. För att hindra detta knöts tillstånden så småningom till det enskilda landstinget. Inom detta tilläts full rörlighet.

Kraftig prisstegring på praktiker

Etableringskontrollen har drivit upp priserna för etableringsrätten långt över värdet av själva praktiken med dess kundunderlag och utrustning. (Som regel ersätter en nytilträdande privat tandläkare den gamla utrustningen med en ny.) Tandläkartidningen är idag fylld med annonser om köp och försäljning av etableringstillstånd (se tabell 8.1). Dessa tillstånd betingar priser på ibland flera hundra tusen kronor. I Lund såldes en praktik under 1987 för omkring 800 000 kronor. Värdet av praktikens utrustning, goodwill och kundunderlag i sig bedömdes vara 200 000 kronor. Mellanskillnaden på 600 000 kronor kan tolkas som värdet av etableringstillståndet. Detta värde är således en "economic rent".

Vinnare . .

Vinnarna på regleringen av tandvården är de privattandläkare som råkade inneha praktik 1973 och därmed fått del av värdestegringen på de etableringstillstånd de tilldelades i samband med att tandvårdsförsäkringen infördes. Vinnare finns också bland dem som administrerar och övervakar det komplicerade system som skapats av tandvårdsförsäkringen. De sk förtroendetandläkarna, som granskar och kostnadsbedömer större ingrepp på riksförsäkringsverkets uppdrag, torde tex vara vinnare. Denna grupp skulle inte ha

Tabell 8.1 **Marknaden för etableringstillstånd för tandläkare. Annonser ur Tandläkartidningen 1987.**

Skärholmen Stockholm Praktik om ca 80 m² inklusive etablering överlätes 880101. Tel 08/XXXXXX onsdag eller kvällstid.	Etablering Stockholm Etablering i Stockholm sökes. Tel 08/XX XX XX efter 18.00.
Praktik Praktik med etablering i Tumba centrum överlätes. Stort patientunderlag. Svar till "Gruppraktik i Tumba" denna tidning.	Köpes Stockholm Praktik eller del i gruppraktik. Ett till två behandlingsrum i Vasastan med omnejd. Egna patienter och etablering. Svar till "Hoppfull" denna tidning.
Överlätes Göteborg Etablering i Göteborg överlätes. Svar till "Etablering i Göteborg" denna tidning.	Köpes Praktik i eller med pendlingsbart avstånd till Göteborg, lämplig för 2 st tandläkare. Möjligheter till 3 eller flera behandlingsrum bör finnas. Minst en etablering och gott om patienter. Svar till "Övertag -87-88" denna tidning.
4 mil från Uppsala säljes bostadsrätt 100 m² innehållande praktik med etablering och patienter. 3 beh rum. Ett rum har 6 år gammal utr. två är tomma + steril. kontor. kafferum/omklädningsrum, toalett, väntrum + pat. toalett. Svar till "Högstbjudande april -88" dt.	Efterträdare med några ars erfarenhet sökes till väl-etablerad praktik några mil söder om Stockholm. Svar till "Smidig övergång 1988" denna tidning.
Praktik köpes Solna, södra Storstockholm Praktik eller del av praktik köpes i Solna eller södra Storstockholm. Eventuellt arrendering. Etablering finns. Tandl Sven Svensson. Tel 08/XXXXXX. bostad 08/XXXXXX.	Norrköping Etablering överlätes. Svar till "Årsskiftet 87-88 N" denna tidning.
Stockholm Etablering sökes. Tel 08/XXXXXX.	Praktik Stockholm Mycket bra belägen trivsamt modern ljus lokal med två fullt utrustade behandlingsrum. Måttlig hyra. Gott patientunderlag. Tel 0760/XXXXXX säkrast kvällstid.

funnits utan tandvårdsförsäkringen. Förlorarna är i första hand de konsumenter som via skatt och högre priser för tandvård får betala mer än vad som vore fallet vid fri etableringsrätt.

De politiker som röstade fram tandvårdsförsäkringen kunde rimligtvis inte överblicka de fulla konsekvenserna. Den utlöste liksom så många andra regleringar sin egen dynamik. Etableringskontrollen var ursprungligen tänkt som en temporär åtgärd. Landstingens målsättning för tandvården har emellertid utökats till att även gälla olika vuxenpatienter. Under årens lopp har etableringskontrollen gradvis blivit mer permanent. Oppositionen mot systemet var ursprungligen stark från de privata tandläkarnas sida. De har emellertid intagit en mer positiv attityd på senare tid. Nu tyder vissa tecken på att de kommer att slå vakt om systemet med etableringstillstånd. De riskerar annars att förlora den "insats" de betalt för att komma över en praktik. Samtidigt har tandläkarna inom den offentliga tandvården blivit mer skeptiska. Deras enda alternativa arbetsmarknad har stängts och därmed har också deras förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivarna försvagats.

Tekoimporten

Importen av tekoprodukter till Sverige regleras på följande sätt. Frihandel råder inom EG-EFTA-området (Portugal är dock ett undantag). Importen från övriga utvecklade marknadsekonomier beläggs med tullar men inte med kvantitativa restriktioner. Importen från de sk MUL-länderna, dvs de mindre utvecklade länderna, kan beläggas med kvantitativa restriktioner men ej nödvändigtvis med tull. Importen från ett tjugotal utvecklingsländer samt statshandelsländerna beläggs med såväl tullar som kvantitativa restriktioner.

En tull ökar priset på den importerade varan och likaså priset på inhemskt producerade substitut. Även en importbegränsning ökar den inhemska prisnivån på tekovaror genom att begränsa utbudet. Tullen på kläder ligger kring 14 procent. Hamilton (1984a) har beräknat att det totala gränsskyddet (tull plus importbegränsning) gentemot lågprisimporten från u-länderna motsvarar en tull på ungefär 47 procent.

Vilken var fördelningseffekten när gränsskyddet och tullen infördes? Den omedelbara effekten blev att svenska konsumenter fick betala mer för sina kläder än om världsmarknadspriserna tillåts slå igenom på den svenska marknaden. Samtidigt ökade intäkterna för

Hur mycket kan konsumenterna tjäna på avreglering?

samtliga producenter som säljer på den svenska marknaden, vilket innebär en större produktion än vad som annars vore fallet. Ökningen i driftsöverskott höjer i sin tur marknadsvärdet på produktionsenheterna i fråga. Senare köpare av en produktionsanläggning får ingen del av det ökade driftsöverskottet om det pris de får betala för anläggningen är lika med nuvärdet av den framtida inkomstströmmen vid fortsatt reglering. Värdet av regleringen har då kapitaliserats i produktionsanläggningen.

Vilka blir då följderna av en "avreglering", dvs av att avskaffa tullarna och importbegränsningarna på tekoprodukter? Något exakt svar kan inte ges. Hamilton (1984a) beräknar att ett slopande av gränsskyddet skulle ha medfört att de svenska konsumentpriserna för kläder 1981–83 hade fallit med maximalt 17 procent, som skulle ha motsvarat en total besparing på omkring 3 miljarder kronor per år för de svenska hushållen (800 kr per hushåll och år) i 1984 års priser. Barnfamiljerna skulle ha vunnit mest, 1 000–1 200 kronor per hushåll och år. Om enbart importbegränsningen togs bort, skulle besparingen bli omkring 2 miljarder kronor. I det senare fallet beräknar Hamilton att mellan 4 750 och 15 750 anställda inom tekoindustrin skulle beröras. Det rätta antalet torde enligt Hamilton av flera skäl snarare ligga närmare den lägre siffran.

Hamilton påpekar också att den totala sysselsättningen i landet – trots neddragningarna i tekoindustrin – kan tänkas öka som en följd av att importbegränsningarna tas bort. Konsumenterna får ju höjda realinkomster vilket medför ökad efterfrågan på olika områden. Störst blir den omedelbara effekten inom detaljhandeln för kläder, som ju bör notera en kraftigt ökad efterfrågan om priserna sjunker i storleksordningen 10–15 procent.

En kalkyl av Hagström (1984) visar att de svenska konsumenterna år 1980 skulle ha gjort en vinst i storleksordningen 1,3 miljarder kronor om tullarna avskaffats inom tekoområdet (1980 års priser). Han uppskattar den ytterligare vinsten av ett avskaffande av importbegränsningarna till 0,4–1,0 miljard kronor. Var i intervallet man hamnar beror på i vilken utsträckning lågprisimport skulle ersätta övriga tekovaror på den svenska marknaden. Hamiltons och Hagströms beräkningar ger sålunda resultat i ungefärligen samma storleksordning.

Jacobsson (1987) beräknar i en studie för 1985 att en genomsnittlig barnfamilj kan tjäna nära 1 700 kronor per år på att frihandel

Låginkomsttagarna är förlorarna på regleringen

införs. Den totala kostnaden för konsumenterna beräknas till 4,5 miljarder kronor per år.

Eftersom importbegränsningen är riktad mot lågprisimporten, är det sannolikt att de presumtiva konsumenterna av dessa tekoprodukter i huvudsak står att finna bland låginkomsttagarna. Om tullintäkterna ersätts med en proportionell eller progressiv inkomstskatt, skulle detta ytterligare gynna låginkomsttagarna. Det är alltså troligt att dessa förlorar mest på den nuvarande importbegränsningen (jfr Sundkvist (1985)).

Den svenska produktionen påverkas negativt av ett slopat gränsskydd, men det är mycket osannolikt att detta skulle gälla *all* svensk tekoindustri. Av den svenska produktionen går omkring 50 procent på export och kommer troligtvis inte att beröras. Exporten skulle tvärtom underlättas genom tillgång på insatsvaror till världsmarknadspriser. Vi kan dock vänta oss att vissa produktionsenheter i Sverige läggs ned. Om det sker genom konkurs förlorar kapitalägarna det marknadsvärde anläggningen tidigare hade; i annat fall förlorar de skillnaden i marknadsvärde för anläggningen som teko-producent respektive i bästa alternativa användning. De löntagare som tvingas byta jobb eller gå arbetslösa en längre eller kortare tid kan också bli förlorare.

Regleringen av jordbruket

Den ur fördelningssynpunkt viktigaste effekten av jordbrukspolitiken är att livsmedelspriserna i Sverige regelmässigt överstiger världsmarknadspriserna, dvs svenska livsmedelsproducenter får mer betalt för sina varor och konsumenterna betalar mer för sina livsmedel än vid fri import. Jämfört med tekoområdet är de viktigaste skillnaderna dels att konsumtion av livsmedel subventioneras via statskassan, dels att Sverige på jordbruksområdet inte har frihandel med något annat land.

Kort om jordbruksregleringen

Huvuddragen i jordbrukspolitiken är följande.⁴ Priserna på jordbruksprodukter är reglerade. Jordbrukspriserförhandlingarna bestämmer vilka prishöjningar som får ske. De på detta sätt fastställda priserna överstiger normalt världsmarknadspriserna. De har dessutom regelmässigt överstigit de priser som skulle skapa jämvikt på den inhemska marknaden. Vid dessa priser produceras med andra ord mer än vad konsumenterna är villiga att köpa. Vi får överskott som inte går att sälja på den inhemska marknaden. Dessa exporte-

*Regleringsändringar
påverkar snabbt fastig-
hetsvärdena*

ras till världsmarknadspriser med förluster som följd. Exportförlusterna skall i princip bäras av jordbruket. För att upprätthålla de höga inhemska priserna tillämpas ett system med införselavgifter på jordbruksprodukter. Slutligen subventioneras sedan 1973 konsumtionen av vissa livsmedel. En del av det fastställda priset får producenterna sålunda direkt från statskassan (skattebetalarna) i stället för från konsumenterna. Subventionerna omfattade ursprungligen kött, fläsk, ost och mjölk men gäller nu enbart mjölken.

Inom jordbruket är egenföretagande den dominerande produktionsformen medan lönearbetet spelar en undanskymd roll. Producenterna konkurrerar om en i stort sett given mängd jordbruksmark. Ändringar i regleringssystemet kommer då i stor utsträckning att omedelbart kapitaliseras i ändrade fastighetsvärden. Hela den kapitaliserade delen av inkomstökningen tillfaller sålunda dem som äger jordbruksfastigheterna vid gränsskyddets införande eller höjande. Nyetablerade bönder får inte någon del av dessa överskott, eftersom de måste köpa jordbruk till priser som avspeglar den höjda vinstnivån.

En avreglering med fri import av jordbruksprodukter och ett slopande av livsmedelssubventionerna skulle ge konsumenterna betydande vinster i form av lägre matpriser. Hamilton m fl (1981) beräknade att en avreglering av jordbruket skulle gett konsumenter och skattebetalare en vinst på omkring 8 miljarder kronor per år genom sänkta livsmedelspriser och indragna subventioner (sänkta skatter) i början av 1980-talet. Sänkta livsmedelspriser skulle mest gynna de hushåll som har relativt sett stora matkostnader, tex barnfamiljer. Att ersätta de statsinkomster som influtit i form av tullar och införselavgifter med inkomstskatt skulle – liksom i fallet med tekoimporten – gynna låginkomsttagarna.

Med hjälp av en ekonometrisk modell har en forskargrupp vid Sveriges lantbruksuniversitet i Ultuna genomfört sk simuleringsberäkningar för ett avreglerat jordbruk.⁵ Enligt en simulering skulle en frihandelspolitik under 1970-talet medfört att konsumentpriserna på livsmedel legat omkring 14 procent lägre år 1981. Andra simuleringar visar liknande resultat, nämligen att frihandel skulle ge avsevärt lägre livsmedelspriser i Sverige. Modellberäkningar av denna typ bör behandlas med försiktighet men kan likväl ge viktig information om möjlig storleksordning på avregleringseffekterna.

Eftersom gränsskyddet kapitaliserats i högre fastighetsvärden

*Frihandel ger avsevärt
lägre priser*

Vinnare och förlorare vid avreglering

kommer en avreglering att innebära lägre fastighetsvärden. De sänkta fastighetsvärdena kan komma att motsvara ett belopp på 15–40 miljarder kronor. Vinnarna blir de bönder (och deras arvingar) som ägde jordbruksfastigheter när regleringen infördes på 1930-talet och som sålde före avregleringen. Förlorarna blir de som köpt jordbruk till priser som inkluderat det kapitaliserade värdet av en oförändrad jordbrukspolitik. Vinsterna för konsumenter och skattebetalare uppträder som årliga inkomstökningar under all framtid.

Till förlorarna vid en avreglering hör slutligen de byråkratier som vuxit fram för att administrera den nuvarande jordbrukspolitik: statliga, kooperativa och privata. Bolin, Meyerson och Ståhl (1984) påtalar möjligheten att det snarast är dessa grupper som vinner på att nuvarande politik bibehålls – inte jordbrukarna.

Bostadsregleringarna

Bostadsregleringarnas historia

Under andra världskriget infördes en hyresreglering i Sverige. Den har blivit grunden för det regelnät som omger den svenska bostadsmarknaden idag. Hyresregleringen angav den maximala hyra som kunde tas ut. Denna varierade från ort till ort. Följden av hyresregleringen blev så småningom ett betydande efterfrågeöverskott på lägenheter eftersom regleringen höll hyrorna under den nivå som skulle skapat balans mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden. Resultatet blev bl a långa köer och användning av andra metoder än prismekanismen vid överlåtelse av hyreslägenheter. Goda kontakter, förmåga att krångla sig förbi i bostadsköerna m m blev värdefulla tillgångar i detta sammanhang.

Hyresregleringen infördes bl a av sociala skäl. Kritikerna pekade på en rad negativa effekter såsom ineffektivitet i bostadsproduktionen, försämrad rörlighet på arbetsmarknaden, hyressplittring och i bästa fall tveksamma men troligen negativa effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Vinnarna blev här, liksom i de fall av "rent seeking" som vi beskrivit ovan, de som innehade den reglerade tillgången, dvs hyresrätten, när regleringen infördes 1942 eller som kom i åtnjutande av en hyresrätt gratis eller till ett pris som låg under det jämviktsskapande priset.

Hyresregleringen ersattes gradvis under 1970-talet med en ny reglering, bruksvärdesbestämningen av hyrorna. Denna innebär att hyresnivån i lägenheter inom de allmännyttiga bostadsföretagen skall bestämma hyrorna i övriga delar av lägenhetsbeståndet.

Bostadspolitiken har också omfattat andra moment än hyresregleringen och bruksvärdesbestämningen. Skattebestämmelserna, bostadssubventionerna (dvs bostadsbidragen), räntesubventionerna, regleringen av kreditmarknaden och bostadslagstiftningen är alla delar av bostadspolitiken. Detta regelverk har gett upphov till en rad inkomst- och förmögenhetseffekter som bostadspolitikerna knappast har kunnat förutse. Det är över huvud taget svårt att få en entydig bild av de inkomst- och förmögenhetsomfördelningar som ägt rum under årens lopp. Det finns dock anledning att misstänka att dessa regleringar har missgynnat låginkomsttagare samt regionerna utanför storstäderna jämfört med ett system utan reglering.⁶

Vissa fördelningseffekter av bostadsregleringarna är dock uppenbara. Storstäderna, framför allt Stockholm, har under senare år upplevt en starkt växande efterfrågan på bostäder, i synnerhet på dem med attraktivt centralt läge. Lägenheter med hyresrätt och nyproducerade bostadsrätter får emellertid inte åsättas marknadspriser. Följden har blivit att sådana centralt placerade lägenheter är mycket eftertraktade. De måste därför fördelas genom någon annan metod än öppen marknadsprisbildning. Den förste som får tillgång till en sådan bostad kan sedan med olika knep ta hem den engångsvinst han eller hon gör den dagen nyckeln sätts i den nya bostaden. Uppfinningsrikedomen är stor på detta område. Det blir således ytterst lönsamt för privatpersoner att jaga bostäder vars hyror och priser genom bostadsregleringarna låsts fast på en nivå under marknadsnivån.

Stor uppfinningsrikedom för att få engångsvinst

Under hela efterkrigstiden har de som kommit först i bostadsköerna kunnat tillgodogöra sig "köräntan". Vad som är nytt är storleken på de vinster som kan göras i dagens bostadssystem. På grund av beskattningen av arbetsinkomsterna är det praktiskt taget omöjligt för en inkomsttagare i medelklassen att bygga upp en personlig förmögenhet genom vanligt arbete. En lyckad placering på bostadsmarknaden med hjälp av goda kontakter kan emellertid medföra en förmögenhetsökning på flera hundratusentals kronor på kort tid. Följande exempel kan belysa resonemanget. En central lägenhet i Stockholms innerstad producerad, förmedlad och såld genom HSB för omkring 100 000 kronor i mitten av 1980-talet kan i dag säljas för mer än 1 miljon kronor. En fördelningspolitik som är inriktad på utjämning av arbetsinkomsterna framstår i tvivelaktig dager om vissa grupper samtidigt på detta sätt kan tillskansa sig stora lågt

Det nya är vinsternas storlek

beskattade förmögenhetsökningar på grund av regleringen av bostadsmarknaden.

Övriga regleringar

Vi har här berört fyra regleringar. Det finns många andra områden med konkurrenshämmande regleringar i den svenska ekonomin. Praktiskt taget varje gång man kan identifiera en kö, finner man också en monopolliknande situation.

Vårdsektorns regleringar

Inom vårdsektorn finns köer till olika typer av behandling, inom utbildningssektorn finns köer till de mest eftertraktade yrkesutbildningarna. De som kommit in på läkarutbildningen har under lång tid tilldelats en betydande förmögenhetsökning. Inom barnomsorgen finns köer till daghemsplatser. Studier visar att framförallt akademiker manipulerar systemet till sin fördel på bekostnad av främst barnfamiljer inom LO-kollektivet.

Detta är en illustration till vår uppfattning att goda kontakter och andra former av påtryckningar blir ransoneringsmetoder när marknadsprisbildningen förhindras. Det finns goda grunder att misstänka att de svagaste grupperna i samhället har minst möjlighet att hävda sig i byråkratiska system och att de därför bättre gynnas av en fri marknadsprisbildning.

Avregleringens vinnare och förlorare

Konsumenterna är regleringarnas förlorare

Syftet med konkurrenshämmande regleringar har ofta sagts vara att skydda konsumenterna. Ett sådant argument har förvisso gjort det lättare att få nya regleringar accepterade. Våra studier liksom en lång rad andra undersökningar leder emellertid till slutsatsen att regleringarna som regel har gynnat producenterna, inte konsumenterna.⁷ Den sistnämnda gruppen har i själva verket varit förloraren. Det är tekoindustrin, inte tekokonsumenterna som vunnit på tekotullarna, det är jordbrukarna, inte livsmedelskonsumenterna, som vunnit på jordbruksregleringen, osv.

Den centrala fördelningseffekten av införandet av en reglering blir en engångsvinst för producenterna inom den sektor som regleras. Den permanenta effekten är att prisläget inom den monopoliserade sektorn blir högre och produktionen lägre än vad som skulle

vara fallet vid fritt tillträde och fri konkurrens. Produktionsbegränsningen utgör en bestående samhällsekonomisk kostnad för regeringen.

En avreglering medför som regel precis det omvända mönstret. När privilegiet avskaffas, kommer de tidigare innehavarna att åsamkas en förmögenhetsförlust på kort sikt och för all framtid kommer resursanvändningen att bli bättre inom samhällsekonomin.

Dessa effekter av på- och avreglering förklarar en stor del av det politiska spelet kring de konkurrenshämmande regleringarna. Den grupp som kan få till stånd ett monopol kring sin verksamhet – skapat genom den offentliga makten – har mycket att vinna, och de som äger monopol har mycket att förlora om regleringen elimineras och konkurrensen släpps fram.

Små välorganiserade grupper

Små välorganiserade grupper har ofta visat sig framgångsrika i denna privilegiejakt. De har koncentrerat förmånerna av konkurrenshämmande regleringar till den egna gruppen och spritt ut kostnaderna över ett större kollektiv och därmed fått dem att framstå som ”godtagbara” för väljarna. Kostnaderna syns inte heller lika väl i den politiska processen som om en öppen transferering motsvarande värdet av privilegierna hade gjorts.

Vinnarna vid reglering ofta ej samma som förlorarna vid avreglering

De politiska svårigheterna att genomföra en avreglering beror till stor del på att *förlorarna som regel inte är samma personer som blev vinnarna när regleringen infördes. Dessa har ofta redan lämnat marknaden med sin vinst.* Den besvärliga frågan blir då: skall förlorarna kompenseras?

Kompensation?

Vi har inget enkelt och entydigt svar. I tidigare rapporter från Konjunkturrådet har vi betonat att de ekonomiska beslutsfattarna måste kunna lita på de centrala spelregler som politikerna ställer upp, annars försvåras långsiktiga beslut. Detta kan ses som ett argument för kompensation till förlorarna vid en avreglering. När man ändrar grundläggande spelregler borde de som gör förluster kompenseras i viss utsträckning. Kompensation kan i vissa fall vara en politisk förutsättning för avreglering. Om kompensation utgår bör detta också leda till att förlorarna använder mindre resurser till att motarbeta avregleringen.⁸

Kompensationsproblemet kan många gånger göras mindre besvärande om avregleringen genomförs under en lång period. En lång avvecklingsperiod skapar nämligen gott utrymme för anpassning till nya förhållanden. Det torde emellertid också finnas en rad regle-

Regleringar har en egen dynamik

ringar som kan avskaffas omedelbart utan att någon kompensation behöver bli aktuell.

En konstruktiv slutsats av vår diskussion om privilegiejakten är vikten av att *inte* införa nya konkurrenshämmande regleringar som skapar privilegier. Har de väl införts får de erfarenhetsmässigt en egen dynamik. De som kommit i åtnjutande av dem kommer att kämpa för att behålla och utöka dem. I många fall skapar en reglering en myndighet som har ett egenintresse av att regleringen permanentas. Myndigheten ifråga kommer att liera sig med intressegrupper som också gynnas av regleringen. Därmed byggs regleringen in allt starkare i samhället.

En metod för att reducera "rent seeking" vore att bygga in garantier för frihandel och näringsfrihet i lagstiftningen och/eller genom internationella överenskommelser.

Noter

1. Se Konjunkturrådets rapport 1985.
2. Se tex Bjuggren (1981).
3. Litteraturen om "rent seeking" har två huvudsakliga inspirationskällor, dels studier inom området public choice, dels studier av tullars politiska ekonomi inom ämnet internationell ekonomi. Se bl a Buchanan, mfl (1980) samt Colander (1984). Något förenklat kan man säga att traditionell nationalekonomi behandlar valsituationer där restriktionerna är givna, medan studier av "rent seeking" behandlar enskilda individers och grupper strävan efter att ändra på dessa tidigare givna restriktioner.
4. Svensk jordbrukspolitik analyseras ingående i bl a Bolin mfl (1984) och (1985) samt Hedlund och Lundahl (1985). Se också Hamilton (1984b).
5. För en presentation av modellen, se Rabinowicz (1983). Resultaten är hämtade från Bolin (1984), Bolin, Meyerson och Ståhl (1984, kap 5), samt från sammanfattningen i Hedlund och Lundahl (1985).
6. Se tex Englund och Persson (1986).
7. Se tex Skogh (1982).
8. Sådana kostnader har mest diskuterats i fallet tullar och importkvoter, sk tullsökningskostnader. Dessa bör alltså bli mindre omfattande om de som förlorar på frihandel garanteras kompensation.

Källor

- Bjuggren, P.-O., 1981, "Brister i konkurrensutredningens betänkande", *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Bolin, O., 1984, "Jordbrukets prisreglering – storleksordning, teori och välfärdskonsekvenser", i *Ekonomidagen 1984. Prisregleringar i lantbruket*, Konsultavdelningens rapporter, Allmänt 56, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Bolin, O., P.-M. Meyerson och I. Ståhl, 1984, *Makten över maten. Livsmedelssektorns politiska ekonomi*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bolin, O., P.-M. Meyerson och I. Ståhl, 1985, "Makten över maten – än en gång!" *Företag & Samhälle*, SNS Kvartalsskrift, nr 4.

- Buchanan, J. M., R. D. Tollison och G. Tullock, red., 1980, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A & M University Press, College Station.
- Colander, D. C., red., 1984, *Neoclassical Political Economy – The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, Ballinger Publishing Co.
- Englund, P. och M. Persson, 1986, "Problem och möjligheter inom bostadspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, nr 2.
- Folkrörelseutredningen, 1987, *Ju mer vi är tillsammans*, SOU 1987:33, Allmänna Förlaget.
- Hagström, P., 1984, "Mål och medel i svensk tekopolitik – en översikt", Kommerskollegium, Utredningssekretariatet, *Arbetsrapport* nr 11.
- Hamilton, C. mfl, 1981, *Fördelning, stabilitet, tillväxt*, Konjunkturrådets rapport 1981–82, SNS Förlag, Stockholm.
- Hamilton, C., 1984a, "Kejsarens nya kläder i Tekopolitiken", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 4.
- Hamilton, C., 1984b, recension av Bolin, Meyerson och Ståhl (1984), *Ekonomisk Debatt*, nr 6.
- Hedlund, S. och M. Lundahl, 1985, *Beredskap, eller protektionism?* Liber, Malmö.
- Jacobsson, L., 1987, Studier av hur hushållen påverkas av frihandel på tekoprodukter, Handelsns Utredningsinstitut.
- Rabinowicz, E., 1983, *En simuleringsmodell för svenskt jordbruk i samspel med nationell och global ekonomi: Produktion–Konsumtion–Utrikes-handel–Politik*, Institutionen för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Skogh, G., 1982, *Marknadens villkor*, Timbro, Lund.
- Sundkvist, E., 1985, "Handelshinder och hushållens ekonomi", Fondet for markeds- og distribusjonsforskning, *Arbeidsrapport* nr 45/85.

9 Arbetstid, produktion och välfärd

Utgångspunkten för de tidigare kapitlen har varit den ökade betoning som fördelningsfrågorna fått i den offentliga debatten i takt med att de mest akuta krisproblemen i den svenska ekonomin övervunnits. Parallellt med detta har vi också fått en allt intensivare diskussion om arbetstidens längd med krav på kortare arbetstid. Syftet med detta kapitel är att analysera konsekvenserna av sådana förändringar.

Den aktuella debatten

Krav på allmän arbetstidsförkortning,

Såväl LO som TCO har fattat kongressbeslut om att verka för fortsatta *allmänna* arbetstidsförkortningar i riktning mot trettio timmars arbetsvecka och sex timmars arbetsdag. Från Metall föreligger förslag om en "arbetstidsbank", i vilken de anställda ska kunna "spara" till ledigheter av olika slag. Den socialdemokratiska partikongressen har fattat beslut om att den normala veckoarbetstiden bör kortas till trettiosex timmar under 1990-talet.

individuell anpassning av arbetstiden

Större möjligheter till *individuell* anpassning av arbetstiden är ett annat vanligt förekommande krav. Ibland framförs det som ett alternativ till generell arbetstidsförkortning. Det kan t ex avse barnfamiljerna, med förslag om utbyggd föräldraledighet och större möjligheter till kortare dag- eller veckoarbetstid för småbarnsföräldrar. En annan grupp som den fackliga sidan vill prioritera är arbetstagare med obekväma arbetstider.

och arbetsdelning

I den europeiska debatten har arbetstidsförkortningar främst kommit att ses som en metod att åstadkomma en *arbetsdelning*, dvs att reducera den höga arbetslösheten genom att omfördela arbete mellan dem som har sysselsättning och dem som är arbetslösa. Åtgärder i detta syfte har också genomförts i särskilt Belgien, Nederländerna, Västtyskland, Frankrike och Danmark. Det har varit fråga dels om minskningar av veckoarbetstiden, dels om att genom incitament till förtidspensioneringar omfördela arbete mellan äldre och yngre arbetskraft.

Även i den svenska debatten har sysselsättningsaspekterna spelat en viss roll. I lågkonjunkturlägen förs ofta fram idéer om att skapa fler jobb genom kortare arbetstid. Förtidspensioneringar av sysselsättningsskäl har också blivit ett stående inslag i arbetsmarknadspolitiken. Men i huvudsak har politiker och fackliga företrädare ställt sig tveksamma till arbetstidsförkortningar som medel i sysselsättningspolitiken.

Kraven på förkortad veckoarbetstid grundas i stället oftast på önskemål om att ta ut den fortskridande produktivitetstegringen på detta sätt. En uttalad målsättning är också att en kortare normalarbetstid ska främja en jämnare fördelning av arbetet med hem och barn mellan män och kvinnor. Även andra aspekter har förekommit: inom sjukvården har sextimmarsdag föreslagits som ett medel att öka utbudet av arbetskraft och reducera personalomsättningen för att därmed komma till rätta med bristen på vårdpersonal.

Ofta finns en förenklad verklighetsuppfattning

Ett utmärkande drag för den offentliga debatten på detta område är att den ibland grundar sig på en alltför förenklad verklighetsuppfattning. Detta gäller i synnerhet förslagen om arbetsdelning som ofta tycks baseras på föreställningen om att det finns en *given* arbetsvolym som det bara gäller att fördela på bästa sätt. Men också diskussionen om att ta ut standardstegringen i form av mer fritid förs ofta i mycket förenklade termer. Förespråkarna för kortare arbetstid betonar gärna kraftigt fördelarna för den enskilde individen men bortser från de samhällsekonomiska kostnaderna. I ett läge då höga marginalsatser systematiskt snedvrider individernas val mellan arbete och fritid är dessa förmodligen betydande. Det kan därför finnas utrymme för en mer systematisk analys. Vi ska diskutera dels effekterna på företagssektorn av generellt kortare arbetstid, dels möjligheterna till större individuella variationer.

Effekter på företagssektorn

Kortare arbetstid kan tas ut i en rad olika former. Det kan vara fråga om kortare dagarbetstid, kortare arbetsvecka, längre semester eller rätt till "sabbatsår". Dessa typer av arbetstidsförkortningar innebär i regel inte några inkomstomfördelningar via statsbudget eller socialförsäkringssystem. Detta är däremot i allmänhet fallet vid sänkt pensionsålder och utökad föräldra- eller studieledighet. Exakt hur näringslivet påverkas, kommer att bero på vilken typ av arbets-

tidsförkortning det gäller. Men allmänt gäller det att bedöma hur faktorer som produktionskostnader, arbetsproduktivitet, kapitalutnyttjande och tillgång på olika kategorier av arbetskraft påverkas, och vilka konsekvenser detta i sin tur får för produktion och arbetskraftsefterfrågan. Vi ska skilja mellan *fem* olika slags effekter.

Lönerna

Lönerna stiger troligen

Den kanske viktigaste effekten av en arbetstidsförkortning är att lönerna per tidsenhet (timme) med all sannolikhet skulle stiga, därför att löntagarna försöker motverka den minskning av de *totala* löneinkomsterna som annars skulle uppkomma. Denna slutsats följer från de flesta förklaringsmodeller för lönebildningen.

Enkel modell

Den enklaste analysen utgår från hur utbud och efterfrågan på arbetskraft påverkas. Kortare arbetstid innebär att varje arbetstagar ställer ett färre antal arbetstimmar till arbetsmarknadens förfogande. Å andra sidan kan antalet arbetssökande öka därför att också personer med en stark preferens för kort arbetstid söker sig ut på arbetsmarknaden. Detta gäller framför allt vid förkortningar av dag- eller veckoarbetstiden. Med dagens höga förvärvsfrekvens dominerar med all sannolikhet den första effekten för ekonomin som helhet, så att nettoeffekten blir att utbudet av arbetstimmar faller. Följden blir ett efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden som kommer att driva upp timlönerna. Detta leder till att företagets efterfrågan på arbetade timmar och därmed också produktionen kommer att minska.

Mer sofistikerad modell

Ett mer sofistikerat resonemang analyserar mer direkt lönebildningen som en förhandlingsprocess mellan arbetsgivare och fackföreningar. De senare antas därvid vara intresserade av såväl höga reallöner, mycket fritid som hög sysselsättning för sina medlemmar: i löneförhandlingarna strävar de efter att avväga fördelarna av höjda reallöner mot de nackdelar i form av minskad sysselsättning som kan uppstå. En arbetstidsförkortning påverkar denna avvägning. Ta t.ex. fallet med kortare arbetsdag. Vid given timlön reduceras den totala löneinkomsten. Följaktligen kommer värdet av lönehöjningar att framstå som större än tidigare för löntagarna. Samtidigt innebär en lägre löneinkomst vid anställning att inkomstskillnaden mellan att vara sysselsatt och att vara utan arbete minskar. Detta försvagar incitamenten att undvika löneökningar som kan leda till arbetslöshet. I motsatt riktning verkar att ökad fritid för de sysselsatta gör det

Möjligt att det är i företags intresse att höja relativlönerna

relativt sett mer attraktivt att ha ett arbete. Men med rimliga antaganden blir nettoresultatet att lönerna per timme stiger, så att de delvis – men inte fullt ut – kompenserar för de minskade löneinkomsterna.

Det kan också ligga i det enskilda företags intresse att höja lönerna vid en arbetstidsförkortning. Enligt "the efficiency-wage hypothesis" strävar det enskilda företaget efter att sätta lönerna så att nackdelarna i form av höga lönekostnader balanseras av de fördelar som en hög relativlön i förhållande till andra företag kan ge i termer av incitament till extra ansträngningar, låg sjukfrånvaro, låg personalomsättning och därmed små rekryterings- och utbildningskostnader etc. En arbetstidsförkortning gör personalomsättningskostnaderna relativt sett mer betydande, vilket skapar incitament att reducera dem. Men personalomsättningen kommer i själva verket att öka om en arbetstidsförkortning leder till generellt ökat efterfrågetryck på arbetsmarknaden. Följden blir en strävan att höja det egna företags relativlöner. Detta kan tänkas sätta igång en lönespiral.

Slutsatsen att en arbetstidsförkortning ska leda till kompenserande höjningar av lönerna per tidsenhet (timme) är således tämligen oberoende av vilket synsätt som anläggs. Det är svårt att göra några mer exakta uppskattningar, men vår bedömning är att effekterna är betydande. Säg att en reduktion av arbetstiden från 8 till 6 timmar (en 25-procentig minskning) leder till 15 procent högre timlöner: räknar vi med en efterfrågeelasticitet på runt ett (dvs att 1 procentenhets reallönehöjning minskar företagens efterfrågan på arbetstimmar med 1 procentenhet, vilket är en vanlig uppskattning på mellanlång sikt), leder denna effekt till en minskning av antalet efterfrågade arbetstimmar med ca 15 procent och av produktionen med 10–12 procent. Denna kalkyl förutsätter då att antalet sysselsatta personer ökar med ca 10 procent. Detta bör tänkas kunna inträffa vid betydande undersysselsättning av arbetskraften som ute i Europa. I en ekonomi som den svenska med en avsevärt mindre arbetskraftsreserv får man räkna med större löneökningar och därmed också större produktionsförluster.

Fasta kostnader

Vissa arbetskraftskostnader hänger inte samman med det totala antalet arbetade timmar utan med antalet anställda. En del av

kostnaderna för en anställd är nämligen *fasta* och oberoende av hur lång dennes arbetstid är. I första hand är det fråga om utbildnings- och administrationskostnader, men också kostnader i samband med nyanställningar och avgångar kan hänföras hit. Likaså torde många slags "fringe benefits" ha denna karaktär: tillgång till leasingbil, semesterstugor, matkuponger etc.

Fasta arbetskraftskostnader har blivit viktigare

Sådana fasta kostnader har sannolikt över tiden blivit allt viktigare. En arbetstidsförkortning innebär att de kommer att slås ut på färre timmar. Följaktligen ökar företagens *totala arbetskraftskostnader per timme*, även om de anställdas *löner* per timme – mot förmodan – skulle förbli oförändrade. Också detta får till följd att företagen kommer att minska antalet efterfrågade arbetstimmar och dra ner på produktionen. Denna effekt är av begränsad omfattning men ändå av betydelse. Anta t ex att de fasta kostnaderna uppgår till 20 procent av de totala arbetskraftskostnaderna. I så fall innebär denna effekt att en reduktion av arbetsdagen från 8 till 6 timmar ökar lönekostnaden per timme med 6 procent. Med en efterfrågeelasticitet på cirka ett för arbetade timmar som i det tidigare räkneexemplet, skulle dessa falla med lika mycket och produktionen med 4–5 procent till följd av denna mekanism.

Ökat övertidsuttag troligt

I viss mån kan denna produktionsminskning motverkas genom ett ökat övertidsuttag. Eftersom kostnaden för en anställd som arbetar ett givet antal övertidstimmar ökar vid en minskning av normalarbetstiden (övertidspremie utgår för fler timmar), är det troligt att kostnaden för varje anställd stiger jämfört med kostnaden för övertid. Detta skapar incitament att ersätta arbetskraft genom ökat övertidsuttag. En dämpning av produktionsminskningen kan således åstadkommas genom att tendensen till sysselsättningsökning motverkas. Det är svårt att bedöma storleksordningen av dessa effekter. Några tillförlitliga studier finns inte, men vissa – mycket osäkra – västtyska bedömningar pekar på att ca 1/3 av den minskade arbetstiden till följd av den arbetstidsförkortning som inleddes 1985 i metallindustrin skulle ha kompenserats genom ökat övertidsuttag.

Arbetsintensiteten

Också produktivitetseffekter kommer att uppstå. Dessa sammanhänger med att en förändring av antalet arbetade timmar kan ha olika verkningar beroende på om det är antalet anställda eller arbetstiden för de redan anställda som ändras. I den mån som

Sannolikt obetydliga produktivitetseffekter

kortare arbetstid gör det möjligt för de anställda att arbeta intensivare tenderar arbetsproduktiviteten att öka. I motsatt riktning verkar att andelen ”improduktiv” arbetstid – dvs den tid som går åt till att påbörja respektive avsluta arbetet, ta olika slag av kontakter, social samvaro osv. – ökar. I det förra fallet skapas incitament att utöka produktionen, i det senare att skära ner den. De senare effekterna är av störst betydelse vid en förkortning av arbetsdagens längd men av mindre vikt vid tex en sänkning av pensionsåldern.

Yngve Åbergs studier för Sverige tyder på att de positiva produktivitetseffekterna dominerat vid tidigare förkortningar av årsarbetstiden. Utländska studier är däremot mer motstridiga. Frågan är också vilka slutsatser man kan dra från historiskt material, eftersom produktivitetseffekternas riktning och storlek kan väntas bero på den ursprungliga arbetstidens längd: ju kortare denna är, desto mindre blir sannolikheten för att en arbetstidsförkortning ska leda till betydande höjningar av arbetsproduktiviteten. Vi tror därför inte att tendenserna till minskad produktion i någon högre grad skulle motverkas av ökad produktivitet. Detta antagande styrks av en ny studie av Anxo och Bigsten av produktionssambanden i den svenska ekonomin under 1980-talet som visar på obetydliga produktivitetseffekter.

Kapitalstockens utnyttjande

Vidare kan utnyttjandet av kapitalstocken påverkas. Detta gäller knappast vid en sänkning av pensionsåldern utan framför allt vid kortare arbetsdag, kortare arbetsvecka eller längre semester.

Arbetstid och drifttid

Det är i detta sammanhang viktigt att skilja mellan begreppen *arbetstid* och *drifttid*. Med arbetstid menas den tid en enskild arbetstagare är i tjänst. Drifttid avser den tid en anläggning är i drift. Arbetstid och drifttid behöver inte sammanfalla men gör det i flertalet fall. I den mån en förkortning av arbetstiden leder till en motsvarande minskning av drifttiden, ökar den tid som kapitalstocken står outnyttjad. Detta verkar på samma sätt som en minskning av kapitalstocken och tenderar således också att minska produktionen. Effekterna kan antas vara mycket kraftiga. Med ”normala” produktionsantaganden kommer en parallell minskning av arbets- och drifttid att leda till en proportionell minskning av produktionen utan att antalet anställda påverkas. I så fall innebär denna effekt att en reduktion av arbetstiden från 8 till 6 timmar leder till en 25-

*Minskad arbetsvecka,
men ökad driftsvecka*

procentig produktionsminskning under i övrigt oförändrade förhållanden.

I den internationella debatten har de kraftiga negativa effekterna av ett minskat kapitalutnyttjande lett till en rad förslag om att bryta den fasta kopplingen mellan arbets- och driftstid. Så t ex har Jacques Drèze föreslagit en fyradagars arbetsvecka i kombination med en sexdagars ”driftsvecka”. Utgångspunkten är dels att få till stånd en ökning av den effektiva kapitalstocken, dels att trygga tillgängligheten av olika slags service. I Västtyskland (och även i Finland) har löntagarsidan fått acceptera att de senaste förkortningarna av vecoarbetstiden inte lett till motsvarande minskningar av driftstiderna.

En förlängning av driftstiden i förhållande till arbetstiden innebär mer av ”skiftarbete”. Detta begrepp ska då tolkas i vid mening och inte bara i den vanliga betydelsen av att olika lika stora arbetslag avlöser varandra enligt ett regelbundet schema som i traditionell processindustri: den vanligaste formen torde idag vara turlistearbete med – ofta olika – överlappande arbetstider för olika individer av det slag som är vanligt i tjänstesektorn. Enligt en svensk studie arbetar idag så mycket som 30 procent av arbetskraften regelbundet utanför ”ordinarie” arbetstid (definierad som 6.45 – 17.45 vardagar). Andelen arbetstagare som omfattas av traditionellt skiftarbete uppgår till endast ca 12,5 procent av det totala antalet arbetstagare som i någon utsträckning arbetar utanför ordinarie arbetstid. Det traditionella skiftarbetet är nästan uteslutande koncentrerat till industrin.

*Kräver arbetskraften
kompensation?*

Förlängda driftstider kan vara ett bra sätt att begränsa produktionsförlusterna i samband med en arbetstidsförkortning. Det krävs emellertid också att löntagarna verkligen accepterar de förändringar av arbetstidens förläggning som blir nödvändiga utan att kräva lönekomensation. Eftersom obekvämlikaväl som lång arbetstid innebär välfärdsförluster för de flesta, är det osäkert i vilken mån detta kan förväntas ske. I den mån som lönetillägg krävs för att skapa incitament för arbetstagarna att arbeta utanför ordinarie arbetstid, minskar lönsamheten för företagen av att försöka reducera produktionsförlusterna på detta sätt. I många företag där drifts- och arbetstid nu sammanfaller kommer därför inte vinsterna att vara tillräckligt stora för att motivera att någon form av skiftsystem införs.

En annan begränsning av möjligheterna att öka driftstiderna hänger samman med att en del av kapitalstocken i många verksamheter är individanknuten. Vid många typer av skrivbordsarbete skulle förmodligen varje enskild arbetstagare fortfarande ha eget rum, egen PC, egen telefon osv, och något effektivare utnyttjande av sådant kapital därför inte komma till stånd.

Flaskhalsar

Ett sista problem hänger samman med arbetskraftens heterogenitet. Även i situationer med allmänt överutbud av arbetskraft, kan produktionen hämmas av brist på specifika typer av arbetskraft. Vi har under hela efterkrigstiden haft brist på yrkesarbetare och under senare år har en utpräglad teknikerbrist tillkommit (jfr kapitel 7 i 1986 års Konjunkturrådsrapport). Det kan också vara fråga om andra mindre grupper av nyckelpersonal inom enskilda företag. Leder kortare arbetstid till att sådana bristkategorier minskar sitt arbetsutbud, förvärras flaskhalsproblemen. I så fall bromsas produktionen ytterligare och sysselsättningen för andra grupper kan påverkas negativt. Också dessa effekter kan naturligtvis motverkas genom ett ökat övertidsuttag, men i den mån detta leder till höjda arbetskraftskostnader kvarstår negativa effekter. Vidare finns risken att överskottsefterfrågan på bristarbetskraft inte bara utlöser lönehöjningar för denna kategori utan också startar en lönespiral som driver upp den generella lönenivån.

*Brist på yrkesarbetare
och tekniker*

Värderingar kontra kostnader

Om man adderar alla effekter, måste slutsatsen bli att kostnaderna i termer av kortsiktiga produktionsförluster vid en generell arbetstidsförkortning riskerar att bli stora. På sikt innebär det motsvarande minskningar av konsumtionen. Detta gäller för alla typer av arbetsstidsförkortningar, även om de negativa effekterna kan förväntas bli mindre vid sänkt pensionsålder och "sabbatsår" då kapitalstockens nyttjandegrad inte berörs på samma sätt som i andra fall. Det är vidare osäkert om antalet sysselsatta verkligen skulle öka, så att en jämnare fördelning av sysselsättningen uppnås. Orsaken är att de negativa produktionseffekterna innebär att antalet arbetstimmar som näringslivet efterfrågar kommer att falla kraftigt.

De höga kostnaderna är emellertid *inte* något avgörande argu-

Höga kostnader . . .

... kräver hög värdering av fritid

Förhandlingar, ej lagstiftning

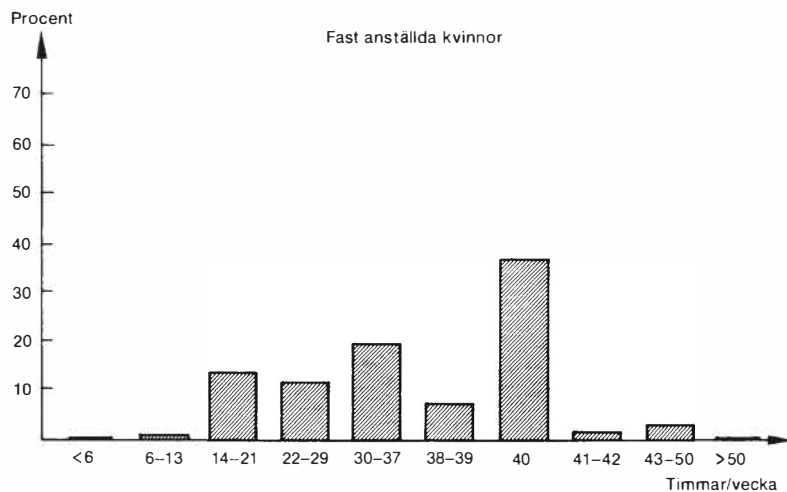
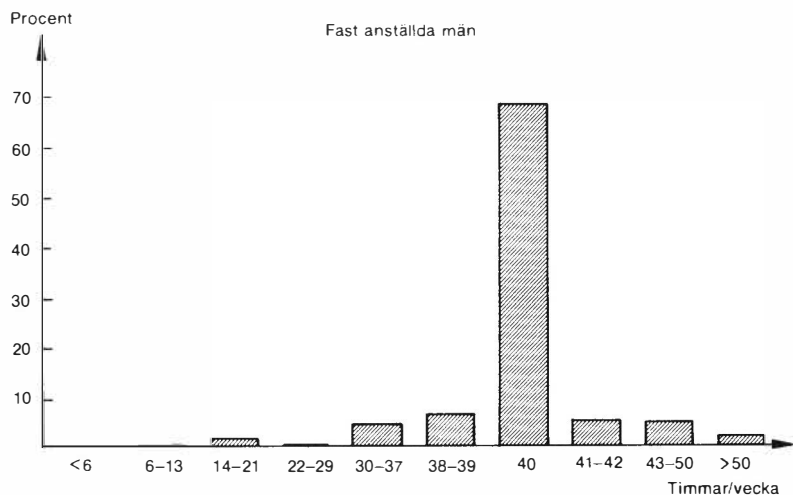
ment *mot* kortare arbetstid. Beslut om arbetstiden ska styras av såväl värderingar av konsumtion kontra fritid som av kostnaderna för minskad arbetstid. Vår analys understryker endast att det krävs en *hög* värdering av fritid i förhållande till konsumtion för att förorda kortare arbetstid. Detta skulle tex kunna motiveras av de fördelar som kortare arbetstid kan ge i form av ett mer tillfredsställande omhändertagande av barn (och äldre anhöriga), större möjligheter till vidareutbildning osv. I den mån som sådana effekter påverkar den framtida produktionskapaciteten positivt, blir de *långsiktiga* produktionsförlusterna avsevärt mindre än de *omedelbara*.

I den mån arbetstidsförkortningar genomförs, är det viktigt att det sker i former som gör det möjligt att väga kostnaderna mot fördelarna. Detta talar för att arbetstiden bör vara en förhandlingsfråga mellan parterna på arbetsmarknaden. Det bör öka möjligheterna att få till stånd en avräkning av arbetsgivarnas kostnader för kortare arbetstid mot de generella löneökningarna. Däremot ser vi betydande risker för en bristande löneanpassning om arbetstiden förkortas lagstiftningsvägen. Det gäller att undvika en upprepning av 1970-talserfarenheterna då fackets krav på semesterförmåner, lägre pensionsålder, ökad anställningstrygghet, MBL-förhandlingar, löntagarfonder osv i regel genomfördes lagstiftningsvägen, vilket innebar att löntagarsidan aldrig ställdes inför någon uttrycklig valsituation.

Det finns emellertid också möjligheter till andra avvägningar. Så tex ökar lagarna om anställningstrygghet (Åmanlagarna) de fasta kostnaderna per anställd på likartat sätt som kortare arbetstid med negativa effekter på sysselsättningen för särskilt nyinträdande på arbetsmarknaden. En uppmjukning av dessa lagar med utökade möjligheter till provanställningar och anställning under begränsad tid (särskilt i småföretag) skulle motverka arbetsgivarnas kostnader för en arbetstidsförkortning och därmed göra det lättare att få en sådan till stånd. Till skillnad från en generell arbetstidsförkortning skulle en sådan åtgärd dessutom vara en effektiv metod att omfördela sysselsättningstillfällen till förmån för nyinträdande på arbetsmarknaden (särskilt ungdomar).

Figur 9.1

**Andelen arbetstagare
med olika lång arbetstid
(vanligen arbetad tid
per vecka)**



Källa: Specialbearbetning av grundmaterialet till tabell 2A i AKU för andra kvartalet 1987.

Möjligheterna till individuella variationer

Debatten om större möjligheter till individuella variationer i arbetstidens längd och förläggning kan ses som en fråga om i vilka former besluten om arbetstid bör fattas. Detta kan ske antingen genom *individuella* överenskommelser mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivare eller genom *kollektiva* beslut i lagar och avtal.

*Majoriteten arbetar
normalarbetstid*

Deltidsarbete, som i första hand avser kvinnor och ungdomar, är ofta reglerat genom individuella överenskommelser. Men majoriteten arbetstagare – särskilt då män – arbetar ändå den normalarbetstid som ges av lagstiftning och avtal (se figur 9.1 som visar andelen fast anställda med olika långa arbetstider). Skillnaderna till följd av individuella variationer i övertid är också små: andra kvartalet 1987 omfattade övertids- och merarbete (= övertid för deltidsanställda) enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU) endast 12,5 procent av arbetskraften.

Likheterna i fråga om arbetstid kan synas förvånande mot bakgrund av att individernas värdering av arbete/fritid rimligen måste vara mycket varierande beroende på möjligheter till egenarbete, fritidsintressen, behov av att ta hand om barn eller andra anhöriga osv. Från den enskilde arbetstagarens synpunkt bör det finnas stora möjligheter till välfärdsvinster av en bättre anpassning av arbetstiden efter dennes individuella önskemål. Detta framgår av tabellerna 9.1–9.3 som visar resultaten av en enkätundersökning 1984. Tabell 9.1 visar andelen arbetstagare som vill öka eller minska sin arbetstid under förutsättningen att lönen då ändras i motsvarande mån.

Tabell 9.1
**Önskemål om att ändra
veckoarbetstidens
längd (procent)**

	Vill minska arbetstiden	Vill öka arbetstiden	Vill ha oförändrad arbetstid
Heltidsanställda	20,4	2,7	76,8
män	17,6	3,1	79,3
kvinnor	25,9	2,0	72,1
Deltidsanställda	4,7	22,1	73,3
män	4,8	22,2	73,1
kvinnor	4,6	22,0	73,3
Samtliga anställda	16,3	7,8	75,9
män	16,7	4,4	78,9
kvinnor	15,7	11,6	72,7

Tabell 9.2

Val mellan högre lön med bibehållen arbetstid och kortare arbetstid med bibehållen lön för heltidsanställda (procent)

	Högre lön	Kortare arbetstid	Vet ej
Män	35,3	56,0	8,7
16–24	48,3	44,3	7,4
25–44	36,6	56,0	7,3
45–64	27,4	61,1	11,5
Kvinnor	28,7	62,8	8,5
16–24	40,9	51,4	7,7
25–44	26,3	67,0	6,7
45–64	24,1	64,4	11,5

Tabell 9.3

Önskade former för förkortad arbetstid bland heltidsanställda som vill ta ut standardstegringen i form av kortare arbetstid

	Kortare arbetstid per dag	Kortare veckoarbetstid i annan form än kortare arbetsdag	Längre semester	Sänkt pensionsålder	Övrigt
Män	27,1	26,5	26,3	14,4	5,7
16–24	33,5	27,9	32,5	2,3	3,8
25–44	28,5	27,3	28,5	9,4	6,3
45–64	22,7	24,8	20,9	26,1	5,5
Kvinnor	35,1	30,9	18,3	10,0	5,7
16–24	38,0	28,0	28,2	0,8	4,9
25–44	38,6	31,1	18,3	6,2	5,9
45–64	27,4	32,2	12,5	21,8	6,1
Samtliga	29,9	27,8	23,5	12,7	5,7

Källa för tabellerna 9.1–9.3: Önskad arbetstid – Huvudresultat från DELFA:s tillägsfrågor till AKU i februari 1984, DELFA Rapport nr 3.

Tabell 9.2 visar andelen arbetstagare som vill ta ut framtida standardstegringar i form av kortare arbetstid respektive högre lön, och tabell 9.3 hur de som önskar kortare arbetstid vill ta ut denna.

En generell arbetstidsförkortning har nackdelen att, samtidigt som välfärdsvinster kan skapas för dem som önskar kortare arbetstid, uppkommer välfärdsförluster för dem som är nöjda med den nuvarande arbetstiden eller rentav skulle föredra en längre. Detta kan gälla särskilt ungdomar (jfr tabell 9.2) eller andra ensamstående. Det kan också vara svårt att genom en generell arbetstidsförkortning tillgodose de varierade individuella önskemålen om i vilka

Generell och/eller individuell arbetstidsförändring

former kortare arbetstid bör tas ut (jfr tabell 9.3). En mer individuellt anpassad arbetstid kan därför ses som en central fråga för välfärdsfördelningen.

Vi tycker emellertid att den offentliga diskussionen också på denna punkt bortser från väsentliga komplikationer. Dels förs den utan anknytning till debatten om skattesystemet, dels har den i alltför liten grad beaktat orsakerna till att variationerna i arbetstid är så små.

Arbetstid och skatter

Ett grundproblem gäller skatte- och bidragssystemets effekter på önskade arbetstider. Enligt vedertagen ekonomisk teori har höga skattesatser oklar nettoeffekt på arbetsutbudet. Å ena sidan minskar de konsekvenserna för löneinkomsterna *efter skatt* när arbetstiden kortas. Denna effekt (substitutionseffekten) drar ner utbudet av arbetskraft. Å andra sidan kommer löntagarna att försöka kompensera sig för minskade disponibla inkomster till följd av höga skatter genom att öka sitt utbud (inkomsteffekten). Men i ett system som det svenska neutraliseras för ekonomin som helhet grovt sett inkomsteffekterna av offentliga transfereringar och offentlig konsumtion som är inkomstrelaterade i betydligt mindre grad än skatterna. Skillnaden mellan samhälls- och privatekonomisk avkastning (skattekilen) vid förändringar av arbetstiden innebär därför att de flesta kommer att föredra kortare arbetstid än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Vår tolkning av tillgängliga empiriska studier i kommentaren till förra årets Brookingsrapport var också att de senaste tjugo årens ökade skatter och offentliga utgifter påverkat arbetstiden negativt i storleksordningen 10–14 procent. Skattesystemets snedvridande effekter måste även hållas i minnet när man tolkar arbetstidsönskemålen i enkätundersökningar av det slag som redovisades i tabellerna 9.1 och 9.2.

Det finns således ett grundläggande problem ifråga om arbetstiderna. Å ena sidan kan välfärdsvinster uppnås genom en bättre anpassning av arbetstidens längd efter den enskilde arbetstagarens önskemål. Dessutom finns argumentet att det kan ligga en välfärdsvinst i större individuell valfrihet *i sig*. Å andra sidan är det troligt att skattesystemets snedvridande effekter skulle förstärkas. Skälet är att möjligheterna att beakta de negativa samhällsekonomiska

Skattesystemet snedvrider arbetsutbudet

effekterna av kortare arbetstid sannolikt är större när besluten sker i kollektiva former. Detta sker tex i den mån som hänsyn tas till att en generell arbetstidsförkortning som minskar produktionen kommer att framtvunga antingen högre skatter för att klara de offentliga utgiftsåtagandena eller en nerdragning av dessa. Sådana överväganden tycks ofta prägla ställningstagandena i den offentliga debatten om arbetstiderna. Det stora inslaget av kollektiva beslut har därför kanske i viss mån fungerat som en samhällsekonomiskt nyttig broms på de privatekonomiskt motiverade önskemålen om individuellt minskad arbetstid.

Genomgripande skattereform nödvändig

Vill man skapa förutsättningar för större individuella möjligheter att påverka den egna arbetstidens längd utan att detta leder till ytterligare samhällsekonomiskt ineffektiva nerdragningar av den *genomsnittliga* arbetstiden, framstår således en genomgripande skattereform som drastiskt reducerar marginaleffekterna som nödvändig. För att uppnå tillräckligt stora minskningar krävs sannolikt såväl mer avgiftsfinansiering av offentliga verksamheter som ett större inslag av rena försäkringslösningar med avseende på pensioner, sjukförsäkringar, arbetslöshetsunderstöd osv, så att också den genomsnittliga skattekvoten kan sänkas. Vi ser effekterna på individernas val av arbetstid som ett av de viktigaste argumenten för en sådan reform.

Teoretiskt elegant lösning

En teoretiskt elegant lösning, som ibland föreslagits, vore att göra skattebelastningen för den enskilde arbetstagaren mindre beroende av arbetstidens längd: marginalskatten skulle med andra ord bli lägre vid en inkomstförändring som beror på ändrad arbetstid än vid en som beror på ändrad lön per tidsenhet. Grundtanken är att knyta beskattningen till den "potentiella" i stället för den faktiska inkomsten. Härigenom skulle skillnaden mellan privat- och samhällsekonomisk avkastning vid förändringar av arbetstiden minska. Dessutom skulle förmodligen skattesystemets "träffsäkerhet" öka: som framgått av diskussionen i kapitlen 6–7 tycks en betydande del av nuvarande omfördelningar avse individer med olika lång arbetstid. Detta förslag kan emellertid knappast uppfattas som något annat än en kuriositet: kontrollproblemen skulle bli oöverstigliga på grund av incitamenten till skattefusk genom att rapportera många arbetstimmar och låg inkomst per tidsenhet. Det är också svårt att tro att en sådan drastisk förändring av beskattningsprinciperna skulle kunna bli allmänt accepterad.

Kostnaderna för individuella variationer

I viss mån hänger de små variationerna i arbetstid samman med att önskemålen om kortare arbetstid ofta är tidsbegränsade, och att den enskilde arbetstagaren som går ner i arbetstid ser risken att i en framtida situation (tex en konjunkturavmattning) inte kunna återgå till full tid. Men huvudförklaringen ligger förmodligen på arbetsgivarsidan, för vilken arbetstid i hög grad har karaktären av en "kollektiv vara", dvs det föreligger sådana ömsesidiga beroenden mellan arbetstagarna att individuella variationer får kraftiga negativa effekter på verksamheten. I den i tabellerna 9.1–9.3 redovisade enkätsstudien uppgav 26,8 procent av dem som ville minska sin arbetstid att de inte gjort det därför att "arbetsgivaren inte går med på det" respektive 29,4 procent att "det inte passar arbetet".

Med undantag för enstaka branscher med mycket oregelbunden verksamhetsrytm som tex detaljhandeln, är det i regel kostsamt för arbetsgivaren att administrera ett system med olika långa arbetstider och att passa ihop olika arbetsscheman. Variationer i arbetstiden mellan de anställda försvårar samarbete och kontakter såväl internt som externt. Likartade problem uppkommer vid variationer mellan olika företag och myndigheter. Detta är förmodligen förklaringen till att arbetstidens längd ofta regleras genom centrala avtal även i länder med mycket decentraliserade löneförhandlingar som tex Schweiz, Frankrike och Italien. I den mån som arbetstiden avviker neråt i förhållande till normalarbetstiden, innebär också de tidigare diskuterade fasta kostnaderna per anställd att lönekostnaderna per timme ökar för arbetsgivaren. En förutsättning för att åstadkomma större individuella variationer i arbetstidens längd är därför förmodligen att kostnaderna för dem i högre grad än nu bärs av löntagarna.

En väg att stå för kostnaderna för avvikelser neråt från normalarbetstiden är att acceptera att utan extra lönekomensation arbeta obekvämt arbetstid, så att företagen kan förlänga sina driftstider. Här skulle man kunna finna lokala lösningar på olika företag och/eller avdelningar inom dessa, så att det skapas ett större utbud av olika arbetstidsarrangemang som den enskilde kan välja mellan. I en del fall skulle säkerligen de anställda vilja byta kortare arbetstid mot att denna förläggs på delvis "icke-reguljär" arbetstid. För vissa (tex morgontrötta) skulle detta rentav kunna innebära en ytterli-

Arbetsgivaren tillåter ofta inte individuella variationer

Höga kostnader

Acceptera obekvämt arbetstid utan kompensations!

Lägre lönesatser vid kortare arbetstid än normalarbetstid!

gare välfärdsvinst. För andra – tex med starka preferenser för familjeliv – kommer olägenheterna att överväga.

En annan metod är att tillåta lönestrukturen att anpassa sig efter arbetstidens längd. I de flesta fall skulle det innebära lägre lönesatser per timme (tidsenhet) vid avvikelser neråt från normalarbetstiden. Detta borde inte vara konstigare än att högre timlöner utgår vid övertid, som i stället reducerar arbetsgivarens lönekostnader per timme därför att de fasta kostnaderna per anställd slås ut över fler timmar. En sådan mer arbetstidsanpassad lönebildning är förmodligen en helt nödvändig förutsättning för att få arbetsgivarna att acceptera större *individuella* variationer inom företag och myndigheter.

Frågan om individuella variationer i arbetstidens längd bör således inte ses isolerad utan måste sättas i samband med såväl en mer flexibel förläggning av arbetstiden som en mer individanpassad lönestruktur. En sådan koppling innebär mindre av spänningar mellan arbetsgivarnas och arbetstagarnas arbetstidsönskemål, eftersom de senare då i sin avvägning mellan arbets- och fritid tvingas väga in arbetsgivarnas kostnader. Vidare minskar riskerna för att löntagarna ska försöka ta ut produktivitetstegringen både i form av högre reallöner och mer fritid.

Fördelningsmässiga aspekter

Vad betyder det att löneinkomsterna sjunker för dem som arbetar mindre?

En uppenbar invändning mot att lönerna anpassas mer efter arbetstiden är att löneinkomsterna för dem som väljer att arbeta mindre skulle sjunka jämfört med idag. Men i vilken mån detta ska uppfattas som ett fördelningsproblem är en fråga om värderingar. Vi ser det inte som ett fördelningsmässigt problem om en fullt arbetsför ensamstående löntagare med stark preferens för fritid får bära mer av de samhällsekonomiska kostnaderna för sitt val. Däremot kan det vara ett allvarligt fördelningsproblem om följderna blir att levnadsstandarden sjunker ytterligare för barnfamiljer där föräldrarna dragit ner sin arbetstid. Barnfamiljernas standard bör emellertid inte hållas uppe genom icke marknadskonforma löner som riskerar att gå ut över småbarnsföräldrars – och då särskilt mödrars – sysselsättnings- och karriärmöjligheter utan genom förändringar av skatte- och bidragssystemet så att större hänsyn tas till försörjningsbördan. Det finns också effektivitetsskäl för detta. Småbarnsföräld-

Är det starka grupper med höga inkomster som kortar sin arbetstid?

rar som minskar sin arbetstid skapar visserligen direkta produktionsförluster för samhället, men å andra sidan minskar ett större ansvarstagande för de egna barnen samhällets barnomsorgskostnader och kan dessutom ses som en investering i framtida "humankapital". Likartade resonemang kan föras ifråga om minskningar av arbetstiden i syfte att vårda andra anhöriga.

En andra fördelningsmässig invändning mot mer individanpassade arbetstider kan vara att det framför allt är starka grupper med höga inkomster som då skulle kunna korta sin arbetstid. Argumenteringen får visst stöd av att önskemålen om kortare arbetstid enligt den tidigare refererade enkätundersökningen är mindre vanliga inom LO-kollektivet än bland TCO- och SACO/SR-anslutna. Skillnaderna är dock relativt små (18,9 procent mot 24,9 resp 24,0). Om skillnaderna i arbetstid ökar mellan dessa grupper, kommer emellertid effekterna på välfärdsfördelningen att motverkas av att inkomstskillnaderna i stället minskar. Generellt skulle man annars vänta sig att högavlönade med större inslag av individuell lönesättning tidigare haft lättare att förhandla fram individuella arbetstidsarrangemang än grupper med mer bundna lönesystem.

Utjämnande fördelningseffekter av större individuella arbetstidsvariationer kan också uppkomma om positiva sysselsättningseffekter uppstår. I den mån som större individuell valfrihet innebär att den genomsnittliga arbetstiden kortas i sådana former att kostnadsökningarna för arbetsgivarna begränsas, ökar sannolikheten för sådana effekter (jfr den tidigare diskussionen av en generell arbetsförlust).

Slutsatser

Syftet med vår analys har varit att peka ut relevanta problemområden i samband med förslagen om kortare och mer varierande arbetstider. Vi ser tre huvudslutsatser.

(1) Generella arbetstidsförkortningar riskerar att bli mycket dyra. Om kraftiga negativa produktionseffekter uppstår, blir också sysselsättningseffekterna osäkra. Ett val av generellt kortare arbetstid kräver därför en *hög* värdering av ökad fritid kontra ökad konsumtion. Eventuella arbetstidsförkortningar bör genomföras i sådana former att lönekostnadsökningarna hålls tillbaka och/eller att driftstiderna kan förlängas. Detta talar för att förändringar av normalar-

Dyrt med generella arbetstidsförkortningar

*Individuella arbetstids-
förändringar är också
dyrt*

*Individuell variation
kräver mer obekväm
arbetstid eller lägre lö-
ner per tidsenhet*

betstiden bör förhandlas fram i kollektivavtal snarare än införas lagstiftningsvägen. Det är förmodligen en fördel om det kan ske i samordnade förhandlingar som involverar alla de stora löntagarorganisationerna, så att hänsyn kan tas också till de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer därför att generellt kortare arbetstid kommer att minska produktion och skatteunderlag.

(2) Också större möjligheter till anpassning av arbetstidens längd efter individuella önskemål kan medföra samhällsekonomiska kostnader. Orsaken är de snedvridningar ifråga om önskad arbetstid för den enskilde som skatte- och bidragssystemets marginaleffekter ger upphov till. En drastisk skattereform framstår därför som en nödvändig förutsättning för mer av individuella variationer.

(3) Om man vill öka utrymmet för individuella variationer, krävs det att löntagarna i större utsträckning tar på sig kostnaderna för dem i form av mer obekväm arbetstid eller lägre löner per tidsenhet. Vi vill särskilt peka på riskerna med att lagstiftningsvägen försöka åstadkomma mer av särregler för t ex småbarnsföräldrar utan någon form av lönedifferentiering. Resultatet skulle bli sysselsättnings svårigheter för denna grupp. Detta kommer i synnerhet att drabba kvinnor och således att motverka alla jämställdhetssträvanden. En bättre metod att främja individuella arbetstider är kollektivavtal som i så hög grad som möjligt underlättar för individuella överenskommelser mellan enskilda arbetstagare och företag. En möjlighet är ramöverenskommelser som specificerar olika alternativ vad beträffar arbetstidens längd, förläggning och löneskalor. Fördelen med sådana avtal är att de reducerar kostnaderna för individuella överenskommelser. Detta borde vara en väl så central facklig uppgift som att förhandla fram generella avtal.

Källor

- Anxo, D. och A. Bigsten, 1987, Working Hours and Production in Swedish Manufacturing, Memorandum Nr 103, Nationalekonomiska institutet, Göteborgs universitet.
- Arvedson, L., 1984, *Arbetstid och driftstid*, SNS Förlag, Stockholm.
- Arvedson, L., 1986, *Framtidens arbetstider*, SNS Förlag, Stockholm.
- Booth, A. och F. Sciantarelli, 1985, "The Employment Effects of a Shorter Working Week", Economics Department, Essex University Discussion Paper No. 263.
- Calmfors, L., 1985, "Work Sharing, Employment and Wages", *European Economic Review*, Vol. 27.

- Calmfors, L. och M. Hoel, 1987, "Work Sharing and Overtime", Institutet för internationell ekonomi, Stockholms Universitet.
- Calmfors, L., 1987, "Work Sharing – Why? How? How not? – Comment to Drèze", i Layard, R. och L. Calmfors, red., *The Fight Against Unemployment – Macroeconomic Papers from CEPS*, MIT Press.
- Drèze, J. H., 1987, "Work Sharing – Why? How? How not?", i R. Layard och L. Calmfors, red., *The Fight Against Unemployment – Macroeconomic Papers from CEPS*, MIT Press.
- Ehrenberg, R. G., 1971, "Heterogenous Labor, the Internal Labor Market, and the Dynamics of the Employment-Hours Decision", *Journal of Economic Theory*.
- Ekström, R., 1987, Sysselsättningseffekter av 1985 års västtyska arbetstidsförkortningar, Arbetsmarknadsdepartementet.
- En rättvis fördelning*, 1985, Särtryck av Huvudrapport från programkommittén om industriarbetets värde och villkor antaget av Svenska Metallindustriarbetareförbundets Kongress 1–7 september.
- Hart, R. A. och P. G. McGregor, 1984, "The Returns to Labor Services in West German Manufacturing Industry", International Institute of Management, Wissenschaftszentrum, Berlin.
- Hart, R. A., 1984, "Worksharing and Factor Prices", *European Economic Review*, Vol. 24.
- Hoel, M., 1986, "Employment and Allocation Effects of Reducing the Length of the Work Day", *Economica*, Vol. 53.
- Hoel, M., 1987, "Can Shorter Working Time Reduce Unemployment?" i C. H. Siven, red., *Unemployment in Europe*, Timbro.
- Oregelbundna och oönskade arbetstider, *Levnadsförhållanden 1982*, Rapport 37, SCB.
- Tid att arbeta – tid att leva: en samlad arbetstidspolitik*, 1987, Rapport från TCO:s arbetstidsutredning.
- Vägar till kortare arbetstid*, 1987, Rapport från TCO:s arbetstidsutredning.
- Wyplosz, C., 1985, "A Note on the Reduction of the Workweek", INSEAD, Paris.
- Åberg, Y., 1976, "Kortare arbetstid. När? Hur?", SOU 1976:34, Stockholm.
- Åberg, Y., 1985, "Produktionens och sysselsättningens bestämningsfaktorer i svensk ekonomi", DELFA, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Önskad arbetstid*, 1984, Huvudresultat från DELFA:s tillägsfrågor till AKU, DELFA Rapport Debatt nr 3.

10 Slutsatser och rekommendationer

Rapporten koncentreras på de långsiktiga problemen

De två senaste rapporterna från SNS Konjunkturråd har ägnats frågorna hur de svenska balansproblemen ska kunna övervinnas och hur den ekonomiska tillväxten ska kunna återställas i ekonomin. I årets rapport har det framstått som naturligt för rådet att koncentrera sig på mer långsiktiga problem, som delvis kommit i skymundan under de senaste årens krisbekämpning, men som ändå är centrala för politikens framgång på sikt: den bestående tendensen till snabbare inflation än i omvärlden, fördelningspolitikens inriktning och frågan om i vad mån och på vad sätt ett växande välstånd ska tas ut i form av arbetstidsförkortningar. Detta kapitel summerar slutsatserna av vår diskussion. Inledningsvis berörs dock de mer kortsiktiga stabiliseringspolitiska problemen.

Ett försämrat balansläge

Kraftigt inhemskt efterfrågetryck

Den bild av Sveriges ekonomiska läge som avtecknar sig vid årsskiftet 1987/88 är i flera avseenden väsentligt sämre än bara några månader tidigare. Detta har endast i begränsad omfattning samband med det kraftiga kursfall på världens aktiebörser som inträffade i mitten på oktober, och som sedan dess stått i centrum för den stabiliseringspolitiska debatten. Huvudinslaget i den svenska problembilden är istället en överkonjunktur skapad av ett kraftigt inhemskt efterfrågetryck i ett läge där den internationella konjunkturen visar tendenser till att börja vika. Det inhemska efterfrågetrycket har, som framgår av tabell 10.1, skapats av stora uppgångar i såväl privat konsumtion som privata investeringar utan att den offentliga efterfrågan hållits tillbaka i motsvarande mån.

Försämrad bytesbalans trots god konkurrenskraft

Det inhemska efterfrågetrycket innebar att bytesbalansen försämrades med ca 1 procent av BNP från 1986 till 1987 och nu beräknas försämrats med ytterligare 1 procentenhet mellan 1987 och 1988. Denna väsentliga försvagning av bytesbalansen äger rum trots att den svenska industrins konkurrenskraft i stort sett inte försämrats

efter 1985 och de relativa arbetskraftskostnaderna per producerad enhet inom tillverkningsindustrin alltså ligger ca 20 procent under genomsnittet för 1970-talet (se figur 2.2).

Tabell 10.1
Försörjningsbalansen.

	Miljarder kronor 1986	Procentuell volymförändring		
		1986	1987	1988
BNP	933,7	1,2	2,5	1,9
Import av varor och tjänster	277,4	5,6	4,9	4,4
Tillgång	1 211,1	2,2	3,1	2,5
Privat konsumtion	480,3	4,3	4,0	2,0
Offentlig konsumtion	258,1	1,3	0,9	1,5
Bruttoinvesteringar	170,0	-1,0	5,8	2,5
Lagerinvesteringar ¹	-6,1	-0,5	-0,3	0,6
Export av varor och tjänster	308,8	3,2	2,9	2,5
Användning	1 211,1	2,2	3,1	2,5
Inhemsk efterfrågan	902,3	1,9	3,2	2,6
Nettoexport ¹	31,4	-0,7	-0,6	-0,6

¹ Förändring anges i procent av föregående års BNP.

Anm. Prognosen för 1988 bygger på antagandet om en timlöneökning på 4 procent.

Källa: Finansplanen 1988.

*Hög räntenivå har blivit
nödvändig*

Försämringen av bytesbalansen i kombination med regeringens norm att staten inte ska företa någon nettoupplåning i utländsk valuta innebär i sin tur en allvarlig belastning på kreditpolitiken. De svenska nominella räntorna måste hållas på en internationellt sett hög nivå för att ge svenska företag incitament att låna mer utomlands, eftersom dessa i dagsläget snarast anser sig ha alltför stora utlandslån i sina portföljer. Däremot har de förmodligen inte nu någon väsentlig återhållande effekt på de enskilda hushållens lånebenägenhet, eftersom den portföljanpassning som pågår efter avvecklingen av kreditmarknadsregleringarna ännu inte torde vara avslutad. Ett högt ränteläge innebär däremot sannolikt en allvarlig broms på en önskvärd utbyggnad av näringslivets produktionskapacitet, genom att finansiella placeringar framstår som överlägsna vid

en sammanvägning av avkastning och risk. Det framstår ur denna synvinkel som önskvärt att skapa förutsättningar för en lägre inhemsk räntenivå.

Det höga efterfrågetrycket medför också stora risker för inflationsdrivande lönekostnadsökningar på den åtminstone delvis överhettade arbetsmarknaden. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar har den svenska tillverkningsindustrins arbetskraftskostnader per producerad enhet stigit 3,5 procent snabbare än i våra konkurrentländer *varje år* mellan 1983 och 1987 (se den streckade kurvan i figur 2.2). Någon förändring i denna trend kan inte skönjas för 1988. Signalerna i årets avtalsrörelse är tvärtom mycket illavarslande. Orsaken till att den svenska konkurrenskraften enligt Konjunkturinstitutets beräkningar har kunnat hållas ungefärligen oförändrad efter 1985 är alltså inte att den svenska lönekostnadsutvecklingen kommit i takt med omvärlden. Orsaken är istället den kontinuerliga depreciering av den svenska kronans effektiva växelkurs gentemot våra handelspartners som dollarfallet från februari 1985 medfört till följd av dollarns dubbla vikt i den svenska valutakorgen. Om den effektiva växelkursen istället beräknas med hänsyn till konkurrensen från tredje land har någon depreciering inte ägt rum och den svenska konkurrenskraften därför försvagats till följd av lönekostnadsökningarna.

Sverige i en bytesbalansfälla

För valåret 1988 har hittills inte framkommit några politiska signaler om en finanspolitisk åtstramning av en inriktning och omfattning som skulle kunna dämpa den rådande överhettningen. Den kraftiga kursnedgången på de stora aktiebörserna under slutet av 1987 skulle därmed kunna ses som en välkommen avkylning, som i någon mån ersätter en kontraktiv svensk finanspolitik. Men dämpningen i efterfrågan uppkommer i så fall bl a genom negativa effekter på exporten och investeringarna, vilka båda är av central betydelse för saneringen av den svenska ekonomin.

Sverige löper därmed en stor risk att bli fast i en "bytesbalansfälla". Fällan har sin grund i att den konkurrensutsatta delen av näringslivet har för liten produktionskapacitet för att ge jämvikt i bytesbalansen vid ett högt resursutnyttjande. För att få den önskvärda kapacitetsutbyggnaden är det emellertid nödvändigt med ett

efterfrågetryck som innebär ett högt kapacitetsutnyttjande. Detta efterfrågetryck leder dock i sin tur till alltför snabba kostnadsökningar och – via underskott i bytesbalansen – till räntestegringar som bryter nacken av investeringskonjunkturen innan kapacitetsutbyggnaden kommit till stånd. Försök att lösa problemet med den strukturella svagheten i bytesbalansen leder alltså bara in i en ond cirkel av försämrad konkurrenskraft, höga räntor och långsam produktions-tillväxt.

En vid första anblicken enkel väg ut ur dilemmat med bytesbalansfällan vore naturligtvis att regeringen lättade på sin självpålagda upplåningsnorm. Med statlig nettoupplåning i utländsk valuta skulle underskott i bytesbalansen inte behöva leda till räntestegringar på den svenska kreditmarknaden. Förslag i denna riktning har inte heller saknats i den svenska debatten. Konjunkturrådet ger emellertid sitt starka förord för ett bibehållande av upplåningsnormen. Skälen härtill har utvecklats i detalj i 1985 och 1986 års rapporter från rådet. I grunden är argumentet att en ackommoderande statlig utlandsupplåning – vilket i praktiken är alternativet till en upplåningsnorm – innebär att den fasta växelkursen överges som styråra för förväntningsbildningen. Utan den varningssignal för överhettningar, som en hög räntedifferens gentemot omvärlden utgör, riskerar vi att kostnadsutvecklingen skenar iväg på ett okontrollerat sätt och ännu mer definitivt låser fast oss i bytesbalansfällan.

Man kan då tänka sig åtminstone tre andra typer av stabiliseringspolitiska åtgärder som skulle kunna bidra till att ta oss ur bytesbalansfällan. Den första är en finanspolitisk åtstramning genom minskad offentlig konsumtion och minskade statliga transfereringar till kommuner, företag och hushåll. Den andra är ett avskaffande av valutaregleringen även vad beträffar utlänningars rätt att köpa svenska statspapper. Den tredje är ett konsekvent fasthållande vid den fyraprocentiga "cash limit" för de offentliga lönekostnadsökningarna som fastställts, även om detta skulle innebära konflikter på arbetsmarknaden. Tillsammans skulle dessa tre typer av åtgärder kunna minska efterfrågetrycket på bytesbalans och arbetsmarknad, sänka den svenska räntenivån och bryta trenden mot försämringar av vårt relativa löneläge.

Härtill skulle kunna läggas en fortsatt avreglering av tjänstesektorn, vilket skulle kunna hjälpa oss ur bytesbalansfällan genom en förstärkning av tjänstebalansen. Omsättningsskatten på värdepap-

per är här ett exempel på en åtgärd som verkat i motsatt riktning, genom att handeln i svenska värdepapper flyttat utomlands och finanssektorns nettoexport därmed försvagats.

Den ekonomiska politikens trovärdighetsproblem

Det är emellertid tveksamt om de ovan angivna typerna av åtgärder skulle kunna råda bot på de kortsiktiga problemen i dagens osäkra stabiliseringspolitiska läge:

*Åtstramning kanske får
effekt först i konjunk-
turnedgång*

- En finanspolitisk åtstramning genom utgiftsreduktioner skulle ha satts in redan för ett år sedan för att ha kunnat påverkat dagsläget. Den överkonjunktur som släppts fram har redan dragit upp lönestegringarna och påverkat lönekraven inför årets avtalsrörelse. En åtstramning som beslutas under våren riskerar främst att förstärka en kommande konjunkturbedgång som har sin främsta grund i vikande exportefterfrågan och en försvagad investeringsutveckling.
- En potentiell utländsk efterfrågan på svenska statspapper kan aktiveras först genom marknadsbearbetning och skulle sannolikt först på ett par års sikt få sin fulla effekt på den svenska räntenivån. I det läget kan den svenska konkurrenskraften redan ha försvagats så kraftigt att tilltron till vår fasta växelkurs urholkats. Då riskerar effekten snarast att bli förväntningsstyrda valutaautflöden.
- Den "cash limits" som angivits för de offentliga lönekostnadsökningarna kommer i ett läge då lönernas ökningstakt i den privata sektorn redan blivit alltför stor och därför skapat stora obalanser mellan privat och offentlig sektor. Normen är också oklart formulerad vad gäller möjligheterna till uppräknings av anslagen i syfte att kompensera för den privata sektorns löneglidning.

Allt detta är ägnat att understryka Konjunkturrådets stående tes att ekonomisk-politiska åtgärder endast kan få långsiktigt önskvärda effekter om de är logiskt väl integrerade delar i ett någorlunda heltäckande och trovärdigt program för den ekonomiska politiken. Trots det prekära balansläget menar vi att det idag är viktigare att bygga vidare på trovärdigheten i ett sådant sammanhängande program än att vidta åtgärder i strid med programmet som kan framstå som kortsiktigt önskvärda.

Hög prioritering av sysselsättningsmålet

Vi har i Sverige en hög politisk prioritering av sysselsättningsmålet i den ekonomiska politiken. Denna prioritering vill vi inte ifrågasätta. Men enligt den analys som presenterats i kapitel 3 så kommer en sådan prioritering med närmast naturnödvändighet att leda till snabb inflation utan varaktiga sysselsättningsvinster i en miljö där det finns stor handlingsfrihet för de kortsiktiga ekonomisk-politiska besluten. Just den höga prioriteringen av sysselsättningsmålet ställer därför extra stora krav på politikerna att medvetet begränsa sin kortsiktiga handlingsfrihet, om inflationen ska kunna bekämpas.

Förändringar i beslutsformerna nödvändiga

För att verkligen nå resultat i kampen mot inflationen krävs enligt vår analys grundläggande institutionella förändringar vad gäller beslutsformerna i den ekonomiska politiken. Här kan den kortsiktiga handlingsfriheten begränsas på olika sätt i syfte att öka politikens trovärdighet.

- Ett sätt är bindningar genom internationella avtal, som tex genom svensk medverkan i det europeiska valutasamarbetet EMS.
- Ett annat sätt är att ställa krav på kvalificerade istället för enkla majoriteter i olika politiska församlingar vid vissa typer av ekonomisk-politiska beslut.
- Ett tredje sätt är att genom längre mandatperioder till riksdagen skapa större incitament för den vid varje tillfälle sittande regeringen att "investera" i trovärdighet, eftersom möjligheten att skörda frukterna av en anti-inflationspolitik under mandatperioden då ökar.
- Ett fjärde sätt är att frikoppla riksbanken från riksdagen genom att ge riksbankens ledning andra mandatperioder än vad riksdagen har.
- Ett femte sätt är att kombinera "cash limits" för de offentliga lönekostnadsökningarna med en decentralisering av avtalsförhandlingarna på det området. Vi tror att detta är en nödvändig förutsättning för att "cash limits" ska verka tillbakahållande på löneökningarna. Vid centrala förhandlingar är nämligen risken stor att uppräkningsen av de offentliga anslagen blir en förhandlingsfråga på samma sätt som lönerna; förs däremot löneförhandlingarna decentraliserat i enskilda myndigheter och kommuner, kan de förhandlande parterna inte räkna med att kunna påverka anslagsramarna.

Likt en Odyseus måste politikerna på så vis låta binda sig vid samhällsskutans mast för att övertyga alla parter ombord att de inte kommer att falla för frestelsen att bedriva en kortsiktigt populär men långsiktigt fördärlig inflationistisk politik. Med utgångspunkt i modern ekonomisk teori har vi i kapitel 3 sökt visa hur sådana bindningar kan lösa fundamentala informations- och trovärdighetsproblem i ekonomin, och hur därför alla parter i samhället kan vinna på att handlingsfriheten i den ekonomiska politiken begränsas på detta sätt. Vi vill också peka på hur Bretton Woods-systemet fram till 1973 innebar vissa sådana begränsningar av handlingsfriheten. Systemet kom därmed att styra förväntningsbildningen kring en politik som under ett par decennier framgångsrikt lyckades förena hög sysselsättning med låg inflation.

En vanlig invändning mot våra förslag om en ökad användning av bindande normer är att dessa visserligen skulle kunna fungera väl när de införs, men att själva införandet snabbt skulle leda till kraftigt ökad arbetslöshet. Eftersom det med hänsyn till erfarenheterna i Europa finns anledning att befara att en sådan arbetslöshet skulle bli långvarig, måste en sådan kritik tas på största allvar. Vår uppfattning är emellertid att risken för ökad arbetslöshet är störst om man försöker bekämpa inflationen *utan* att genomföra några institutionella förändringar. Något tillspetsat skulle man kunna uttrycka vår syn så, att det finns två alternativa vägar för statsmakterna att få bukt med inflationen:

- Den ena är att genom hög och långvarig arbetslöshet övertyga medborgarna om att man inte *vill* bedriva en inflationistisk politik.
- Den andra är att genom förändringar i formerna för det ekonomisk-politiska beslutsfattandet övertyga medborgarna om att man inte *kan* bedriva en inflationistisk politik även om man skulle vilja.

Konjunkturrådets uppfattning är och har varit att den andra vägen bör väljas, eftersom den bör göra det möjligt att ta ned inflationen utan ökad arbetslöshet. Men givetvis menar vi inte att politikerna ska eliminera *all* handlingsfrihet i stabiliseringspolitiken. Det måste alltid finnas en reservutgång, om oförutsedda händelser skulle radera förutsättningarna för politiken att klara sysselsättningsmålet.

I den avvägning mellan värdet av handlingsfrihet och värdet av institutionella bindningar som måste göras är det emellertid rådets uppfattning att mycket står att vinna på ett större inslag av institutionella bindningar i stabiliseringspolitiken.

Fördelningspolitiken i en återvändsgränd?

Alla rättsregler i ett samhälle liksom all ekonomisk politik har effekter på välfärdens fördelning. Fördelningspolitiken blir därmed ett oundgängligt och viktigt inslag i den ekonomiska politiken, oavsett om en explicit mål-medel-analys genomförs eller inte.

Det konstaterades i rapportens inledningskapitel att traditionell svensk fördelningspolitik haft tre huvudinslag: en låg vinstandel i näringslivet, en jämn fördelning av de disponibla arbetsinkomsterna och en stor offentlig sektor, som svarar för försörjningen av ett antal basnyttigheter. Den stabiliseringspolitiska omläggningen vid 1980-talets början för att klara balansproblemen och därmed den fulla sysselsättningen innebar emellertid en helomvändning med avseende på dessa inslag: Vinstandelen höjdes markant genom devalveringarna 1981 och 1982 och den efterföljande internationella konjunkturuppgången. Inkomstspridningen har tillåtits öka något genom större löneskillnader, sänkta marginaleffekter i skattesystemet och vissa reduktioner av transfereringarna. De offentliga utgifternas andel av BNP har gradvis sänkts.

Den kraftiga politikomläggningen har hittills fyllt sina syften med avseende på sysselsättningen. Efter en svacka 1981–83 har sysselsättningsläget stabiliserats på en hög nivå. Men själva räddningsoperationen har inneburit ett radikalt brott med hittillsvarande trender i fördelningspolitiken, och effekterna har blivit dramatiska i flera avseenden:

- Förmögenhetsökningar och kapitalinkomster har åter blivit väsentliga beståndsdelar i de enskilda hushållens ekonomi. Den positiva vinstutvecklingen efter devalveringarna, börskursernas nästan tiofaldigande mellan oktober 1980 och oktober 1987, inflationen, skattesystemet och avregleringen på kreditmarknaden har varit avgörande faktorer härvidlag. Privatpersoner har därmed kunnat framträda som nya storägare i några av våra viktigaste börsföretag, även inom banksektorn. Vanliga hushåll

Helomvändning i fördelningspolitiken

har gjort förtjänster på aktiesparande och bostadsrätter, som vida överstigit vad de kunnat åstadkomma genom lönehöjningar eller extraknäck. Vinstdelningssystem och konvertibeltilldelningar har ökat kraftigt i företagen och utsatt den solidariska lönepolitiken för stora påfrestningar. Det privatekonomiska intresset har på så sätt förskjutits från arbetsmarknaden till kapitalmarknaden.

- Tendenser till en ökad spridning av löneinkomsterna har samtidigt kunnat konstateras. I någon mån har detta berott på en ökad facklig acceptans för löneskillnader till följd av kompetens och ansvar. Men framför allt har en ökad lönespridning uppkommit genom att vissa nyckelgrupper på arbetsmarknaden upplevt ett kraftigt efterfrågesug. Unga män och kvinnor i exempelvis finans-, data- och reklambranscherna har snabbt kunnat komma upp i månadsförtjänster som (före skatt) varit två till tre gånger så höga som en erfaren industriarbetares.
- Inkomstskillnaderna har markerats genom ett ökat inslag av iögonenfallande konsumtion hos de grupper som fått de största inkomstökningarna. Gatubilden i centrala Stockholm har kommit att präglas av Porschar, exklusiva boutiques, guldkgrogar och lyxsanerade bostadsrätter.
- Parallellt härmed har den offentliga verksamheten, såväl transferingar som offentliga tjänster, präglats av besparingar och nedskärningar.

Det är förståeligt att många i detta nya läge frågat sig om den svenska fördelningspolitiken kommit på undantag till följd av de stabiliseringspolitiska problemen. Det vore enligt Konjunkturrådets uppfattning inte meningsfullt att återgå till en traditionell svensk fördelningspolitik av det slag som skapade de stabiliseringspolitiska problem vi nu försöker lösa. Men just av detta skäl finns det anledning att ta den uppkomna situationen till utgångspunkt för en granskning av mål och medel i fördelningspolitiken.

Mål och medel i fördelningspolitiken

De nyssnämnda spektakulära tendenserna i den svenska ekonomin har hittills inte lämnat några spår i den ekonomiska statistiken. Tillgängliga studier visar istället att den svenska inkomstfördel-

ningen om något blivit jämnare under de senaste decennierna. Den är också mycket jämn i internationell jämförelse. Men studierna visar dessutom att de skillnader i faktorinkomster som oftast står i centrum, för den fördelningspolitiska debatten har mycket litet med olikheter i välfärdsnivå att göra. Sedan korrigeringar gjorts för olikheter i skattebelastning, erhållna bidrag, försörjningsbörda och arbetstid återstår såvitt kan bedömas ingenting av de ursprungligen konstaterade skillnaderna.

Det är mot denna bakgrund missriktat att ta ställning till rättvisefrågor med utgångspunkt i observerad årsinkomst för enskilda individer. Ett rimligt inkomstbegrepp måste inbegripa exempelvis arv och gåvor samt värdeförändringar (orealiserade såväl som realiserade) på innehavda tillgångar. Hänsyn måste tas till arbetstid och de arbets-, bostads- och livsvillkor i övrigt som är förknippade med inkomsten. Tidsperspektivet måste dessutom vidgas till att omfatta hela livsrytmen. Korrigeringar bör också göras för försörjningsbörda. En rimlig välfärdsindikator kan vara den potentiella livsinkomsten med sådana korrigeringar.

Välfärdens fördelning och fördelningspolitiska måls

Hur bör då välfärden – approximerad med någon sådan indikator – vara fördelad? Vad bör målet för fördelningspolitiken vara? Enligt diskussionen i kapitel 5 finns det anledning att misstänka att de fördelningsattityder som kommer till uttryck i den politiska processen inte återspeglar väljarnas egna rättvisepufffattningar. En rättvisepufffattning är nämligen ett värdeomdöme som ska äga generell giltighet, oavsett vilka personer som följer sig bakom olika platser i en fördelning. I den politiska processen finns däremot vanligtvis goda möjligheter att bedöma de rent personliga konsekvenserna av olika omfördelningar i samhället. Fördelningspolitiken blir därmed i första hand ett instrument för olika samhällsgruppers försök att främja sina egna ekonomiska intressen.

En fördelningspolitik som är grundad i generellt giltiga rättvisedomdömen skulle, enligt diskussionen i kapitel 5, ha två väsentliga ingredienser:

- För det första bör den koncentrera sig på *fördelningsprocesserna* snarare än på inkomstutfallet av dessa processer. Det är inte meningsfullt att knyta ett värdeomdöme till en inkomstfördelning och säga att fördelningen A är mer rättvis än fördelningen B. Frågan är istället om den fördelningsprocess som lett till A är

Process viktigare än utfall

De sämst ställda grupperna

mer rättvis än den som lett till B. Av intresse blir då i lika hög grad marknadernas funktionssätt och individernas lika möjlighet att göra informerade val mellan olika handlingsalternativ som effekterna av omfördelningar genom skatter och bidrag.

- För det andra bör den koncentrera sig på utfallet för *de sämst ställda grupperna* när det gäller att bedöma rättvisan i olika fördelningsprocesser. Det gäller alltså att någorlunda operationellt försöka avgränsa dessa grupper och sedan undersöka hur de påverkas av fördelningspolitiken i vidaste bemärkelse. De senaste levnadsnivåundersökningarna har gjort heroiska ansträngningar att identifiera sådana sk marginalgrupper (se t ex tabell 4.1), men kategorierna är alltså mycket vida och det finns anledning misstänka att många aktuella individer helt faller utanför den ekonomiska statistiken. Det finns heller ingen systematisk utvärdering av hur dessa grupper påverkas av den ekonomiska politiken.

Den faktiska fördelningspolitiken förefaller av ovan angivna skäl präglas mer av intressegruppernas kamp för en större andel av kakan än av rättviseresonemang som äger generell giltighet. Desto större är anledningen att granska den förda politiken ur ett rättviseperspektiv och undersöka på vad sätt och i vad mån förändringar kan leda till ett bättre resultat. Konjunkturrådet har specialgranskat två typer av fördelningsinstrument ur detta perspektiv, dels den offentliga sektorns fördelningseffekter genom skatter och utgifter, dels regleringarnas fördelningseffekter.

Skatter och offentliga utgifter som fördelningsinstrument

Inkomstskatten i fördelningspolitiken

De höga marginaleffekterna i det svenska omfördelningssystemet innebär en mycket hög sammanlagd beskattning av extra arbetsinkomster, som reducerar ekonomins anpassningsförmåga och uppmuntrar svart arbete, skatteplanering och annan samhälls-ekonomiskt mindre produktiv användning av tid och engagemang. Den skattereform som genomfördes 1982–1985 innebar sänkta marginalskatter i inkomstskatten och kan därför ses som ett försök att dämpa dessa problem. En mera långtgående sänkning av marginalskatterna har emellertid förhindrats bl a av att inkomstskatten till-

måtts en central fördelningspolitisk roll. Detta motiverar en närmare granskning av hela skattesystemet som fördelningspolitiskt instrument; är de höga marginalskatteerna nödvändiga för att nå centrala fördelningspolitiska mål eller kan dessa mål uppnås genom andra samhällsekoniskt mindre kostsamma medel?

Granskningen av inkomstskatten i kapitel 6 visar att den har betydande svagheter ur fördelningspolitisk synvinkel. De höga marginalskatteerna innebär att det är nästan omöjligt att bli rik genom fullt beskattade löneinkomster. Däremot har många personer byggt upp betydande förmögenheter genom att köpa lågt beskattade tillgångar som fastigheter och bostadsrätter och finansiera detta genom lån med avdragsgill ränta. Skattesystemet har i kombination med inflationen resulterat i att skillnader i bostadssituation varit mer betydelsefulla för privatekonomin än skillnader i utbildning, timlön eller arbetstid.

*Faktisk progressivitet
väsentligt svagare än
formell*

Kapitel 6 visar att den faktiska progressiviteten i inkomstskatten är väsentligt svagare än den formella progressiviteten. Detta beror bl a på att personer med höga inkomster har förhållandevis stora avdrag för ränteutgifter. Analysen visar också att en stor del av inkomstskattens utjämnande effekter inte avser utjämning mellan personer med olika livsinkomst utan istället mellan olika delar av livscykeln för en och samma person. En annan del av omfördelningen avser utjämning mellan hushåll med kort och lång arbetstid; hushåll med lång arbetstid betalar en förhållandevis hög skatt. Om korrigering görs både för ålderseffekter och för skillnader i arbetstid så är inkomstskatten i det närmaste proportionell.

Den utjämning som den offentliga sektorns verksamhet ger upphov till sammanhänger i första hand med utgiftssidan. Förmåner i form av transfereringar och tillgång till offentlig service utgår nämligen ofta, enligt principen "lika för alla", oberoende av inkomst. Finansiering av dessa utgifter med skatter som i huvudsak är proportionella mot inkomsten innebär därför totalt sett en omfördelning till förmån för personer med låga inkomster och till nackdel för personer med höga inkomster. Den offentliga sektorn bidrar till en avsevärd utjämning genom denna kombination av offentliga utgifter och inkomster, medan progressiviteten i inkomstskatten spelar en mer obetydlig roll.

*Skatter och offentliga
utgifter ger utjämning*

Inkomstutjämning med lägre marginalsatser

Även om skattesystemet i huvudsak är proportionellt efter korrigering för skillnader i ålder och arbetstid så skulle en isolerad sänkning av marginalsatserna ge ökade inkomstskillnader bl a mellan olika åldersgrupper och mellan hushåll med olika arbetstid. Frågan är då om man kan uppnå åtminstone samma grad av utjämning över livsrytmen och mellan hushåll med olika arbetstid genom samhälls-ekonomiskt mindre kostsamma metoder än höga marginalsatser. En sådan alternativ utjämningspolitik skulle kunna innehålla följande inslag.

Större försäkringsinslag vid utjämning över livsrytmen!

1. Utjämning över *livsrytmen* skulle i större utsträckning kunna ske genom aktuariemässiga försäkringar. Innebörden av detta är att de sociala avgifterna i större utsträckning än idag skulle balanseras av framtida extra förmåner. Som exempel på åtgärder av denna typ kan nämnas:
 - *Pensioner* utöver garanterad grundpension (motsvarande nuvarande folkpension och pensionstillskott) skulle kunna finansieras genom avgifter som har nära samband med framtida pensionsförmåner. Detta skulle kräva vissa förändringar i ATP-systemet samt att eventuella tillkommande pensionssystem utformas på ett aktuariemässigt sätt.
 - *Utbildning* skulle i högre utsträckning kunna finansieras genom lån med minskade subventioner, speciellt för högre utbildning som normalt ger en hög livsinkomst. En sänkning av marginalsatserna ökar den privatekonomiska lönsamheten på utbildningsinvesteringar som ger högre framtida arbetsinkomster, varför dessa utbildningar skulle vara attraktiva även efter en reduktion av utbildningssubventionerna.
 - Nuvarande *bostadssubventioner* skulle i stor utsträckning kunna ersättas med privat eller offentligt organiserade lånesystem, där en fastighetsköpare skulle kunna få en låg utgift i början av innehavsperioden i utbyte mot en i motsvarande mån högre utgift under senare perioder. Ett sådant system skulle angripa likviditetsproblemet utan att ge upphov till den förmögenhetsuppbyggnad som dagens förmånliga finansieringsvillkor skapat.
 - Kostnaderna för *arbetslöshetsförsäkringen* betalas idag till ca 90 procent över statsbudgeten. Vi har i tidigare rapporter

föreslagit en väsentlig höjning av egenavgifterna från medlemmarna i arbetslöshetskassorna i syfte att åstadkomma en mer direkt koppling mellan lönerna och samtliga kassamedlemmars synliga kostnader för arbetslösheten. En sådan omläggning av arbetslöshetsförsäkringens finansiering skulle också bidra till en sänkning av skattetrycket utan att för den skull några fördelningspolitiska mål skulle behöva uppges: den låter sig väl förenas med fortsatt höga arbetslöshetsunderstöd till dem som drabbas av arbetslöshet.

Skapa ett mer träffsäkert inkomstmått!

2. En andra huvudlinje i en alternativ fördelningspolitik med lägre formella marginalsatser är att skapa ett fördelningspolitiskt mer träffsäkert inkomstmått som grund för inkomstbeskattning samt inkomstprövade bidrag och avgifter. Reglerna för beräkning av taxerad inkomst är idag bristfälliga bl a p,å grund av de avdrags- och reserveringsmöjligheter, som tillkommit för att öka sparandet och investeringarna. Reglerna skulle kunna förändras i flera avseenden:

- En mer likformig kapitalinkomstbeskattning av det slag som diskuterades i 1986 års Konjunkturrådsrapport skulle innebära reducerade ränteavdrag, avskaffande av sparsubventioner och en mer effektiv beskattning av förmögenheter (inkl pensionstillgångar). De omfattande reserveringsmöjligheterna för egna företagare skulle reduceras och ersättas av bl a lägre skattesatser.
- Skattebasen skulle kunna breddas genom en mer marknadsmässig värdering av löneförmåner i form av bil, bostad, måltider samt tillgång till semesterstuga, motions- och andra fritidsaktiviteter. Företagen skulle då endast välja dessa ersättningsformer om de innebär fördelar utöver då rent skattemässiga.

Undvik fördelningspolitik som gynnar fel grupper!

3. Ett tredje inslag i en alternativ fördelningspolitik är att undvika offentliga transfereringar och subventioner som ger en "omvänd" fördelningspolitisk effekt, dvs som gynnar personer som har en hög standard sett i ett livscykelperspektiv. Generella utbildnings- och bostadssubventioner bör undvikas enligt detta synsätt, t ex på det sätt som angetts ovan. Som ytterligare exempel kan nämnas:

- Kommunal barnomsorg och speciellt den dyraste formen, daghem, utnyttjas i väsentligt högre grad av SACO- och

TCO-medlemmar än av LO-medlemmar. Det vore av detta skäl en fördelningsmässig fördel om stödet till barnfamiljerna utformades på ett sätt som inte särskilt gynnade de familjer som har barn på kommunalt daghem.

- Kulturverksamhet som t ex teater, konserter och opera är ofta starkt subventionerade samtidigt som personer med förhållandevis hög standard är överrepresenterade bland utnyttjarna. Minskade subventioner och ökade avgifter för dessa aktiviteter skulle därmed bidra till en inkomstutjämning.

Privilegiejakten

Regleringarnas fördelningseffekter

Den fördelningspolitiska debatten i Sverige handlar i huvudsak om de skatter och bidrag som öppet redovisas i statliga och kommunala budgetar och som diskuterats ovan. Denna inriktning av debatten får ofta till följd att de många gånger väldiga inkomst- och förmögenhetsomfördelningar som skapas och vidmakthålles av olika konkurrenshämmande regleringar glöms bort.

Exemplet bostadsmarknaden

Ett exempel på sådana omfördelningar är utvecklingen under 1980-talet på Stockholms bostadsmarknad. På grund av regleringarna fördelas hyres- och bostadsrätter till priser långt under marknadspriset. De som får tillgång till sådana lägenheter erhåller därmed betydande förmögenhetsökningar. Man kan ifrågasätta konsekvensen i att inrikta fördelningspolitiken så starkt på att utjämna arbetsinkomsterna efter skatt mellan olika hushåll när samtidigt olika regleringar innebär att vissa hushåll kan skaffa stora arbetsfria inkomster på detta sätt.

Bostadsmarknaden är bara ett exempel på hur regleringar skapar stora omfördelningar av inkomster och förmögenheter. Det finns åtskilliga konkurrenshämmande regleringar inom andra delar av den svenska ekonomin som har liknande verkningar. Vi har också diskuterat etableringskontrollen av tandläkare, regleringen av tekoimporten och jordbruksregleringen, men det finns även en rad andra konkurrenshämmande regleringar.

Regleringar skapar vinnare och förlorare. Införandet av en konkurrenshämmande reglering kapitaliseras i värdet på olika tillgångar och skapar därför ofta en engångsvinst för den grupp som gynnas. En avreglering leder till omvänt resultat. Regleringarna har alltså stora effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen, förutom

de negativa effekter på resursanvändningen som diskuterats i tidigare rapporter. Detta förklarar det politiska spelet kring regleringarna, det som i engelskspråkig litteratur kallas "rent seeking" och som vi här kallat "privilegiejakten".

Ett avskaffande av jordbruksregleringen genom att släppa importen fri skulle leda till betydande vinster för konsumenterna i form av lägre livsmedelspriser. De lägre livsmedelspriserna skulle också omedelbart medföra lägre priser på jordbruksfastigheter och därmed kraftiga kapitalförluster för den nuvarande generationen av jordbrukare. Liknande resultat skulle nås genom ett frisläppande av importen av tekoprodukter. En genomgång av andra konkurrens-hämmande regleringar visar på samma mönster.

Det är med andra ord möjligt att genom avreglering uppnå en betydande omfördelning av inkomster och förmögenheter, effekter som många gånger kan vara positiva ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Med den inriktning våra nuvarande regleringar har är det i huvudsak konsumenterna som skulle gynnas på bekostnad av olika producentgrupper. Vår slutsats är att en seriös diskussion av fördelningspolitiken också måste uppmärksamma de många konkurrens-hämmande regleringarna.

Ökad materiell välfärd eller ökad fritid?

Ett centralt välfärdsproblem som vid sidan av de rena fördelningsfrågorna kommit att spela en allt större roll i den ekonomisk-politiska debatten gäller frågan om arbetstidens längd. Det är framför allt två frågor som kommit att uppmärksammas:

- I vilken mån ska potentiella välfärdshöjningar tas ut i form av ökad fritid?
- I vilken mån ska individerna ges möjlighet att själva välja längden på och förläggningen av sin arbetstid?

Vi har i Sverige i stort sett sluppit den debatt som förts på många håll ute i Europa om att sänka arbetslösheten genom att "dela på jobben". Delvis beror detta säkert på att vi haft en betydligt lägre arbetslöshet. Men delvis beror det nog också på att det i Sverige finns en insikt i alla läger om att försök att "dela på jobben" kan leda till *fler* snarare än färre arbetslösa.

I Sverige har debatten istället handlat om önskvärdheten av generella arbetstidsförkortningar och ökad möjlighet till individuell flexibilitet i arbetstiden som ett led i en generell välfärdspolitik. Konjunkturrådet har i kapitel 9 granskat dessa frågor och kommit till följande allmänna slutsatser.

Generella arbetstidsförkortningar dyra

Generella arbetstidsförkortningar riskerar att bli mycket dyrbara i termer av förlorad produktion och därmed på sikt också minskad konsumtion. Det finns en rad skäl till detta. Det viktigaste är förmodligen risken för att en arbetstidsförkortning ska leda till höjda löner per tidsenhet, när löntagarna försöker motverka tendensen till minskade totala lönekostnader. Till detta kommer den ökning av lönekostnaderna som följer av att vissa fasta arbetskraftskostnader inte är knutna till arbetstidens längd utan till antalet sysselsatta personer. Vidare får man räkna med tendenser till mindre effektivt utnyttjande av den existerande kapitalstocken och att bristfenomen för vissa typer av arbetskraft kan accepteras. Det förefaller osannolikt att eventuella produktivitetsvinster av kortare arbetstid skulle kunna kompensera för dessa effekter.

De samhällsekonomiska kostnaderna större än de privatekonomiska

Ett huvudproblem i sammanhanget är att en väsentlig del av kostnaden för kortare arbetstid för den enskilde på grund av de höga marginalskatterna kommer att övervältras på samhället i övrigt (skatteunderlaget minskar). Av dessa skäl bör man vara försiktig när det gäller att översätta individuella preferenser om kortare arbetstid till kollektiva krav på generella arbetstidsförkortningar. I den mån generella arbetstidsförkortningar genomförs är det bättre om de sker förhandlingsvägen än lagstiftningsvägen. I det förra fallet ökar nämligen sannolikheten för en avräkning mot löneutrymmet, vilket minskar riskerna för kostnadsstörningar med negativa effekter på produktion och sysselsättning. Möjligheter finns också att byta kortare arbetstid mot mer arbete på "icke-reguljär" arbetstid, så att driftstiderna kan förlängas och ett bättre utnyttjande av kapitalstocken komma till stånd. Det är dock viktigt att förhandlingarna förs på central nivå där större hänsyn kan tas till effekterna på skatteunderlaget och därmed på den offentliga sektorns verksamhet.

För den enskilde är det uppenbart att det finns betydande välfärdsvinster att hämta från en bättre anpassning av arbetstiden efter dennes speciella önskemål. Kapitalet pekar på den obetydliga variationen i arbetstider, särskilt bland män, och de önskemål om indivi-

*Individuell variation
kräver skattereform*

duella variationer som tycks finnas. Men också här skapar de höga marginalsatserna problem på grund av de skillnader mellan privat- och samhällsekonomiska konsekvenser av individuellt kortare arbetstid som introduceras. Ska större möjligheter till individuell anpassning av arbetstiden kunna skapas utan ytterligare samhällsekonomiskt ineffektiva neddragningar av den genomsnittliga arbetstiden, framstår därför en radikal skattereform som drastiskt reducerar marginaleffekterna som nödvändig.

Möjligheterna till variationer ökar också om löntagarna i större utsträckning än nu tar på sig en del av arbetsgivarnas kostnader för kortare och individuellt anpassad arbetstid genom att acceptera större variationer i arbetstidens förläggning och/eller lägre löner per tidsenhet vid avvikelser nedåt från normalarbetstiden. En arbetstidsreduktion med säg 20 procent skulle exempelvis kunna innebära en 30 procent lägre månadslön.

Vi vill slutligen särskilt varna för att lagstiftningsvägen söka åstadkomma särregler för enskilda grupper, tex småbarnsföräldrar, utan att samtidigt sänka lönekostnaderna för dessa grupper. Resultatet skulle bli sysselsättningssvårigheter för dessa grupper – vilket förmodligen i särskilt hög grad skulle drabba kvinnor – och effekten av politiken skulle därmed gå stick i stäv med de avsedda syftena.

En politik för stabilitet, tillväxt och rättvisa

*Ingen konflikt mellan
målen för stabilitet,
tillväxt och rättvisa*

I 1985 års rapport från SNS Konjunkturråd presenterades ett antal principer för stabiliseringspolitikens uppläggning. I 1986 års rapport ställdes sedan den ekonomiska tillväxten i centrum. Årets rapport har betonat fördelningspolitiken. Utan att göra anspråk på någon form av syntes vill vi avslutningsvis understryka att vi inte ser någon uppenbar konflikt mellan målen för stabilitet, tillväxt och rättvisa.

*Balans i ekonomin en
viktig grund för fördel-
ningspolitiken*

Utvecklingen i världsekonomin och i Sverige under de senaste femton åren ger klara belägg för att balans i ekonomin är ett viktigt fundament för all form av fördelningspolitik. Den omfattande och långvariga europeiska arbetslösheten har skapat utslagning och sociala upplösningstendenser som det kan ta decennier att råda bot på. En hög inflation har därutöver givit upphov till väldiga och godtyckliga inkomstfördelningar som satt sina tydligaste spår i den övre delen av inkomstfördelningen.

Den ekonomiska stagnationen under 1970-talets andra hälft har

*Tillväxt viktigt för att
kunna lösa fördelnings-
problemen*

också visat att ekonomisk tillväxt är en viktig förutsättning för att fördelningsproblemen ska kunna lösas. Med växande resurser finns möjlighet att åstadkomma relativa förbättringar för vissa grupper utan att andra behöver få det sämre. Likaså ger tillväxten möjlighet till offentliga reformer utan att den privata konsumtionen behöver inskränkas. Fördelningspolitiken kan därmed bedrivas utan att stora samhällskonflikter behöver uppkomma. Ekonomisk tillväxt minskar också risken för balansrubbningar i ekonomin genom exempelvis stora underskott i de offentliga finanserna och kostnadsökningar som försämrar konkurrenskraften.

*Rättvis fördelning
viktigt för balans och
tillväxt*

Orsakssambanden går emellertid också i den motsatta riktningen. En viktig förutsättning för balans och tillväxt är att produktionsresultatet fördelas på ett sätt som uppfattas som rättvist av breda befolkningsskikt. Exempel på detta kan hämtas från många europeiska strejkdirabbade ekonomier och från de engelska fackföreningarnas kamp mot den tekniska utvecklingen. Vi vill alltså peka på en icke oväsentlig grad av harmoni mellan balans-, tillväxt- och fördelningsmålen.

*Hyfsning av debatten
behövs*

Detta hindrar naturligtvis inte att det finns mycket att göra för att åstadkomma en bättre fördelningspolitik. Först och främst skulle man önska sig en hyfsning av den fördelningspolitiska debatten, så att man i framtiden inte på samma sätt som idag blandar samman intressegruppernas legitima kamp för bättre egna villkor med rättvisesträvanden, som bygger på generella principer. Intressegrupperna kommer naturligtvis alltid att motivera sina krav med rättviseargument, men just därför vore det värdefullt med en bredare samhällsdebatt om rättvisepprinciper där halten i dessa argument kunde prövas. Sannolikt skulle detta leda till att den fördelningspolitiska debatten handlade mindre om exempelvis lönerelationer eller regionala skillnader (vilket i och för sig är intressanta frågor men knappast några rättvisefrågor) och mer om bistånd, flyktingar, handikappade, långtidsarbetslösa, etc.

*Fördelningspolitikens
medel kan förbättras*

Vi anser oss också ha visat att det finns stort utrymme för förbättringar vad gäller *medlen* i fördelningspolitiken. Det finns till att börja med enligt Konjunkturrådets mening lika stor anledning att låta fördelningspolitiken präglas av den långsiktighet och de klara spelregler som vi tidigare förespråkade vad beträffar politiken för balans och tillväxt. Det finns därför stor anledning att väga in långsiktiga fördelningsaspekter i alla ekonomisk-politiska reformer,

så att man i görligaste mån kan undvika fördelningspolitiska brandkårsuttryckningar av typ engångsskatter eller tillfälliga stöd till särskilda grupper.

Marknadsmässiga lösningar behövs i större utsträckning

Vi menar också att det finns stort utrymme för mer av marknadsmässiga lösningar i fördelningspolitiken. En smidigt fungerande marknadsekonomi förhindrar uppkomsten av varaktiga efterfråge- eller utbudsöverskott som skapar monopolvinster av olika slag. Tydligast är detta kanske på arbetsmarknaden, där ökad rörlighet och snabba anpassningar till utbildningsbehoven innebär att lönere-lationerna kommer att avspegla arbetstagarnas egen värdering av olika yrkesbanors attraktivitet. Men det gäller också på finansmarknaderna, fastighetsmarknaden och marknaden för hyreslägenheter.

I detta sammanhang har vi särskilt pekat på de privilegier som olika marknadsregleringar skapar. Konkurrenshämmande regleringar har ofta tillkommit för att skydda svaga grupper, men de förfelar sitt syfte eftersom målgruppen endast skyddas vid själva införandet av regleringen. Därefter är den huvudsakliga effekten att jakten på dessa lagligt reglerade privilegier ökar på bekostnad av produktivt arbete på marknaden.

Lägre marginals-katter kan kombineras med jämnare inkomstfördelning

I linje med vårt allmänna argument att mer av marknadsmässighet kan gynna fördelningspolitiken driver vi också tesen att avsevärt lägre marginals-katter inte är oförenligt med en jämnare inkomstfördelning. En mycket stor del av det offentliga omfördelningssystemet ägnas idag åt att omfördela inkomster mellan olika faser i individens liv snarare än att omfördela mellan individer med olika hög livsinkomst. Omfördelningen över livscykeln kan enligt vår uppfattning klaras i väsentligt ökad utsträckning genom privata eller offentliga försäkringssystem på marknadsmässiga villkor. En icke oväsentlig del av de nuvarande transfereringarna går idag också till individer och hushåll med hög inkomst i ett livscykelperspektiv. Förändringar i dessa båda avseenden skulle kunna ge utrymme för ett sänkt skattetryck och avsevärt lägre marginals-katter med positiva fördelningspolitiska effekter.

Många omprövningar att göra

Våra förslag på det fördelningspolitiska området gör inga anspråk på att vara heltäckande, men vi har med dem velat visa att det enligt vår mening finns många omprövningar att göra. Detta gäller såväl målen för fördelningspolitiken som medlen att nå dessa mål. När väl de akuta balansproblemen övervunnits och arbetet på en mer tillväxtbefrämjande politik kommit igång, är det viktigt att integrera

fördelningsfrågorna i den ekonomiska politiken. Sverige bör vara moget för en mer explicit debatt om fördelningsmålen och de mest effektiva medlen att nå dessa mål.

Konjunkturrådets rapport 1988

Den ekonomiska politiken har under 1980-talet prioriterat uppgiften att återställa balansen i den svenska ekonomin efter 1970-talets djupgående kris. Att återställa näringslivets internationella konkurrenskraft, att reducera underskottet i de offentliga finanserna och att nedbringa takten i pris- och kostnadsökningarna har varit stabiliseringspolitikens huvudmål. I många avseenden kan den politiken sägas ha varit lyckosam. Samtidigt har frågor som rör förbättringar av marknadens funktionssätt till stor del stått i centrum för den ekonomisk-politiska debatten.

Diskussionen om svensk ekonomisk politik måste emellertid föras vidare. Återspeglar det förbättrade läget i den svenska ekonomin fundamentala förändringar eller är det fråga om en skenbild? Vad krävs av den ekonomiska politiken för att kampen mot inflationen ska bli långsiktigt trovärdig? Innebär saneringen av ekonomin att fördelningspolitiken hamnat på undantag? Hur ska ett framtida växande välstånd fördelas? Ska det tas ut i form av ökad materiell standard eller i mera fritid?

Detta är några av de frågor som behandlas i årets rapport från SNS Konjunkturråd. Liksom de senaste två åren består rådet detta år av professorerna Lars Calmfors, Lars Jonung och Johan Myhrman, Handelshögskolan i Stockholm, lundadocenten Ingemar Hansson samt docent Hans Tson Söderström, VD i SNS och tillika rådets ordförande. Rådet arbetar i SNS regi, fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.