

Konjunkturrådets rapport 1989

Hans Tson Söderström (utgivare)

Den svenska modellen inför 90-talet

Anders Björklund

Carl B. Hamilton

Ulf Jakobsson

Bengt Jönsson

Hans Tson Söderström

Konjunkturrådets rapport 1989

Hans Tson Söderström (utgivare)

Den svenska modellen inför 90-talet

**Anders Björklund
Carl B. Hamilton
Ulf Jakobsson
Bengt Jönsson
Hans Tson Söderström**

Under medverkan av Stefan Sandström

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

- SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
(SNS – Center for Business and Policy Studies).
- SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, media, universitet och högskolor.
- SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.
- SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.
- SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 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 1989
Den svenska modellen inför 90-talet
1:a upplagan
1:a tryckningen
ISBN 91-7150-346-3

Omslag: Ingvar Bylund
Figurer: Roy Bäckbom

© 1989 Författarna och SNS Förlag
Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1989

Innehåll

Förord	5
1 Den svenska modellen inför 90-talet	6
2 70-talskrisen och dess lösning	13
3 Svenskt medlemskap i EG	26
4 Bytesbalansen och sparandebristen	40
5 Arbetstiderna och den ekonomiska balansen	59
6 Framgångsformler för den offentliga sektorn	76
7 Vårdkrisen	90
8 Ekonomiska utsikter 1989–90	105
9 Det intecknade 90-talet	118

Förord

Konjunkturrådets syfte är att ge underlag för en kvalificerad debatt kring den svenska ekonomiska politiken. Rådet belyser aktuella ekonomisk-politiska problemställningar ur ett principiellt, långsiktigt och internationellt perspektiv. Rapporterna produceras av akademiska forskare som normalt inte arbetar med tillämpad ekonomisk politik, men som kan tillföra debatten angreppssätt och resultat från modern ekonomisk forskning. Inslaget av traditionell konjunkturbedömning i rådets rapporter är begränsat, även om det aktuella ekonomiska läget alltid tas till utgångspunkt för analysen.

Under de senaste åren har rådet haft en permanent sammansättning. Ambitionen var att anlägga ett principiellt helhetsperspektiv på frågor rörande stabilisering, tillväxt och fördelning i den svenska ekonomin. Denna ambition kan anses uppfylld i och med publiceringen av 1985, 1986 och 1988 års rapporter, liksom av 1987 års kommentar till Brookingsrapporten. Det har därför nu varit rätt tillfälle för en ombildning av rådet.

Årets rapport behandlar ett antal strukturella problem i den svenska ekonomin, som kommer att skapa stora svårigheter under 90-talet om de inte börjar åtgärdas redan idag. Analysen anknyter till tidigare anlagda perspektiv även om rådet fått en ny besättning. Medlemmar i SNS Konjunkturråd har denna gång varit docent *Anders Björklund*, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet och Industrins utredningsinstitut, docent *Carl B Hamilton*, Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet, docent *Ulf Jakobsson*, Handelsbanken, och professor *Bengt Jönsson*, Linköpings universitet, med undertecknad som ordförande. Liksom tidigare har fil kand *Stefan Sandström*, SNS, tjänstgjort som rådets sekreterare. Forskningsunderlag har tagits fram med finansiellt stöd från *Gunvor och Josef Anérs Stiftelse*.

Många ekonomkolleger har givit värdefulla synpunkter på innehållet under arbetets gång. Rådet bär dock ensamt ansvaret för de bedömningar och rekommendationer som görs i rapporten.

Stockholm i januari 1989

Hans Tson Söderström

1 Den svenska modellen inför 90-talet

Återhämtning under 1980-talet

1980-talets återhämtning i den svenska ekonomin har varit grundad i en solid internationell ekonomisk uppgång men har också inneburit en framgång för svensk ekonomisk politik. Den höga sysselsättningen, saneringen av statsfinanserna, den återvunna konkurrenskraften, den relativa balansen i utrikestransaktionerna, omstruktureringen av näringslivet – en stor del av detta måste tillskrivas inhemska ekonomisk-politiska åtgärder.

Nytänkande i den ekonomiska politiken

På vissa områden har framgångarna vunnits genom ett nytänkande i den ekonomiska politiken, som tidigare efterlysts av SNS Konjunkturråd.

Normer, ...

Det gäller exempelvis behovet av en viss normbundenhet – en medveten begränsning av den egna ekonomisk-politiska handlingsfriheten. Detta har manifesterats bl. a. i klart deklarerade gränser för den offentliga utlandsupplåningen och för de offentliga löneanslagen ("cash limits").

...avregleringar...

Ett annat exempel på nytänkande gäller de avregleringar som påbörjats eller aviserats bl. a. på kredit- och valutamarknaden, inom transportområdet, på bostadsmarknaden och inom jordbrukssektorn. Det innebär ett klart brott mot tidigare regleringstänkande att marknadsmekanismerna nu ges ökat spelrum för att åstadkomma en mer effektiv och rättvis användning av resurserna på dessa marknader.

...och skattereform

Ett tredje exempel på nytänkande gäller den aviserade skattereformen. Detta vad beträffar både sänkningen av marginalsatten och de nya principerna för kapitalbeskattning.

Den svenska modellen

Fortsatt interventionism

På andra områden måste konstateras att den ekonomiska politiken travar på i invanda banor, trots klara behov av nytänkande. I stark kontrast mot den ökade normbundenheten på vissa områden står på andra områden en fortsatt – ibland rentav tilltagande – interventionism, synbarligen grundad i uppfattningen att den ekonomis-

ka utvecklingen kan länkas in i bättre banor genom plötsliga och oförutsedda ingrepp från statsmakternas sida. Exempel från senare tid är den utvidgade omsättningsskatten på värdepappershandel och finansministerns "nyårsraid" med ytterligare en engångsskatt på företagets vinster och en ny asymmetri vid beskattningen av realiserade vinster och förluster.

De offentliga utgifts- programmen rullar på

Ett annat område som präglas av en uppenbar brist på nytänkande är de offentliga utgifterna. Här finns klart erkända och deklarerade behov av begränsningar för att klara eftersträlvade skattereformer utan att på nytt äventyra balansen i de offentliga finanserna. Ändå rullar i det stora hela alla de stora offentliga utgiftsprogrammen på både vad gäller den offentliga konsumtionen och inkomstöverföringarna. Besparingsivern kommer istället till uttryck i ett utpräglat förfall inom olika delar av de genuint kollektiva tjänsterna som försvaret, ordnings- och domstolsväsendet. Men också inom verksamheter som i princip skulle kunna ligga utanför den offentliga sektorn, som skolan, den högre utbildningen, vården och kulturen, är kvalitetskrisen påtaglig.

Tveksamma reform- program

Ett närbesläktat område gäller tilltron till den välfärdshöjande effekten av stora kostnadskrävande lagstiftade reformprogram. Det mest näraliggande exemplet är den föreslagna lagstiftningen om en sjätte semestervecka, men även andra reformer på det familjepolitiska och arbetstidsmässiga området hör hit. Efter ett decenniums reformpaus förefaller vi nu vara på väg in i en ny era av stora svepande reformer, där besluten fattas under intryck av ett enskilt års ekonomiska förutsättningar, men där svårberäknliga intäkter och kostnader fördelar sig över decennier av oviss ekonomisk utveckling.

Föråldrat lönebildningstänkande

Ytterligare ett område där avsaknaden av nytänkande är påfallande gäller lönebildningen och kostnadsutvecklingen, ett område där 1980-talets ekonomiska utveckling uppvisat det klaraste misslyckandet. Här har visserligen skett en del förändringar, t. ex. en viss decentralisering av avtalsförhandlingarna och försöken med "cash limits" på den offentliga sidan. Men alltså präglas debatt och handling på detta område av synen att stora centrala avtal kombinerade med en ackommoderande ekonomisk politik är det bästa sättet att förena bevarad konkurrenskraft med full sysselsättning, trots att vi egentligen inte har några belägg efter slutet på 1960-talet för att så skulle vara fallet.

De inslag i det ekonomisk-politiska beteendemönstret som här diskuterats, skulle kunna föras samman under en ganska vid definition av det välkända begreppet "den svenska modellen". Vår övergripande fråga i denna rapport är huruvida denna modell kan antas stå sig inför 90-talets utmaningar.

90-talets utmaningar

De mest akuta krissymptomen i den svenska ekonomin är numera övervunna, och ekonomin uppvisar i dagsläget åtskilliga hälsotecken. Konjunkturrådet delar också den relativt ljusa syn på den internationella ekonomiska utvecklingen under de närmaste åren som nu är förhärskande. Det finns anledning misstänka att den ekonomiska politik som kommer att bedrivas under 80-talets sista år kommer att präglas av dessa två förhållanden, och att vi därför kommer att få se mer av en återgång till de ovan nämnda inslagen i den svenska modellen.

Enligt Konjunkturrådets mening vore det dock en felaktig och farlig politik att nu slå sig till ro med de framgångar som vunnits på det ekonomisk-politiska fältet. Det finns två skäl till detta. För det första är saneringen av den svenska ekonomin inte fullbordad. Under en till synes harmonisk ekonomisk utveckling döljer sig sprängkrafter som snabbt kan försätta ekonomin i en ny krissituation om de inte desarmeras. För det andra kommer 90-talet att bjuda på ett antal ekonomiska påfrestningar, varav vissa är kända redan nu. Det är nödvändigt med en kraftsamling redan idag om vi skall ta oss igenom dessa påfrestningar med bevarad ekonomisk balans.

Den samhällsekonomiska balansen

Vi ser inledningsvis i kapitel 2 på det samhällsekonomiska balansläget i stort. Frågan gäller om vi tagit oss ur 70-talskrisen på ett varaktigt sätt, eller om krisbekämpningen mer haft karaktären av tillfällighetslösningar.

Vi konstaterar att aktningvärda framsteg gjorts på flera områden då det gäller att återställa balansen i den svenska ekonomin. Framgångarna har dock huvudsakligen nåtts genom att man lyckats hålla tillbaka och i någon mån vrida om resursanvändningen i ekonomin. Att återställa balansen genom att skapa resurser som svarar mot efterfrågan har det i mycket liten utsträckning varit fråga om.

*Många inhemska
hälsotecken och ljus in-
ternationell utveckling,
men...*

*...farligt nöja sig med
detta*

*70-talskrisen och dess
lösning*

*Dåliga på att skapa re-
surser*

Tillväxttakten i Sverige har hela tiden varit lägre än den internationella.

Offentlig utgiftsvåg kan komma

Inget trendbrott i kostnadsutvecklingen

Man måste också konstatera att de två krafter som utlöste 70-talskrisen — en överexpansion av de offentliga utgifterna och en alltför snabb inhemsk pris- och kostnadsökning — inte varaktigt besegrats. Risken är stor för en ny utgiftsvåg i den offentliga sektorn inom en inte alltför avlägsen framtid om inte mer grundläggande systemförändringar genomförs. Och vad kostnadsutvecklingen beträffar tvingas man konstatera att något trendbrott överhuvud taget inte ägt rum: det svenska kostnadsläget försämras sedan flera år tillbaka i ungefär samma takt som under den period som ledde fram till kostnadskrisen under 70-talet.

Europafrågan

De internationella förutsättningarna för den svenska ekonomin kan inte varaktigt förbli lika gynnsamma som de varit under de senaste åren. Vi har under denna tid kommit i åtnjutande av en god tillväxt i exporten till Nordamerika, parad med en förmånlig utveckling av relativpriset mellan export- och importvaror, en låg internationell inflationstakt och ur konkurrenskraftsynpunkt gynnsamma förändringar i växelkurserna.

Multilateralt regelverk viktigt

Alla dessa faktorer kan på kort tid komma att ändras till det sämre. Samtidigt kan den handelspolitiska situationen komma att försämras. Sverige — liksom övriga Efta-länder — är som handelspolitiska ensamseglare starkt beroende av ett väl fungerande multilateralt regelverk för den internationella handeln. Om de pågående Gatt-förhandlingarna skulle misslyckas kan det bli ett överlevnadskrav att tillhöra något av de stora handelspolitiska blocken i Nordamerika, Västeuropa eller Stilla Havsregionen.

Svensk avsiktsförklaring om EG-medlemskap

Mot bakgrund av analysen i kapitel 3 menar Konjunkturrådet att Sverige i detta läge skulle ha mycket att vinna på att bedriva det fortsatta integrationsarbetet gentemot EG med utgångspunkt i en avsiktsförklaring om svenskt medlemskap. Dels skulle detta ge de utfästelser som Sverige gör betydligt större trovärdighet — både gentemot den europeiska gemenskapen och gentemot det svenska näringslivet. Dels skulle Sverige (särskilt tillsammans med Norge och Österrike) — som vi anser oss visa — få ett högst väsentligt inflytande i EG:s beslutsprocess på centrala politikområden. Med

det nuvarande förhandlingsupplägget menar vi att Sverige avhänder sig en stor del av sin handlingsfrihet utan att få något väsentligt i gengäld.

Sparandebristen

Bytesbalansen och sparandebristen

Trots det internationella konjunkturuppsvinget och det gynnsamma svenska kostnadsläget visar den svenska bytesbalansen på nytt växande underskott. I kapitel 4 behandlas orsakerna till dessa underskott och frågan hur de skall hanteras i den ekonomiska politiken.

I grunden är det två faktorer som ligger bakom de växande bytesbalansunderskotten. Dels en brist på produktionskapacitet inom den konkurrensutsatta delen av näringslivet. Dels en brist på sparande i samhället som helhet. Sparandebristen finns kvar trots den väsentliga förstärkningen av de offentliga finanserna. I internationell jämförelse har Sverige idag en extremt låg privat sparkvot.

Högre privat sparande nödvändigt

I detta läge vore det olyckligt att angripa underskotten i bytesbalansen genom stabiliseringspolitiska åtgärder som bromsar kapacitetsutbyggnaden i den konkurrensutsatta sektorn eller som slår mot det privata sparandet. Arbetet måste istället inriktas på att återupprätta en privat sparkvot som medger långsiktig jämvikt i utlandsbetalningarna vid full sysselsättning. Detta förutsätter i sin tur förekomsten av sparmotiv i den privata sektorn. En reformering av de offentliga transfereringsprogrammen, som är välbehövlig även av andra skäl, skulle här kunna ge väsentliga bidrag genom att återföra en del av de traditionella sparmotiven (utbildning, bostad, arbetslöshet, sjukdom, ålderdom) till hushållssektorn.

Utbudet av arbetskraft

Stor ökning av antalet arbetade timmar

Brist på arbetskraft har varit ett av det pågående konjunkturuppsvingets mest påtagliga kännemärken. I själva verket har emellertid utbudet av arbetskraft ökat på ett spektakulärt och oväntat sätt under hela 80-talet. Denna ökning är en huvudförklaring till förbättringen av de offentliga finanserna under denna tid.

Ökningen av arbetsutbudet analyseras i kapitel 5. Det kan enligt Konjunkturrådets mening inte förklaras av demografiska faktorer, av utbyggnaden av barnomsorgen, av reallönesänkningarna eller av konjunkturuppgången. Kvar blir som förklaringsfaktorer de myc-

*Marginalskattesänk-
ningarna en viktig för-
klaringsfaktor*

*Ny marginalskattere-
form, men nya arbets-
tidsreformer innebär
osäkert utbud*

*Höga offentliga utgifter
trots kraftiga bespa-
ringar*

*Uppdämda behov i
offentlig sektor*

ket begränsade marginalskattesänkningarna i början på 80-talet i kombination med avsaknaden av lagstadgade förkortningar av arbetstiden under detta decennium.

Detta skulle kunna tala för att effekterna på arbetsutbudet av den nu diskuterade marginalskattereformen skulle kunna bli avsevärt större än vad som hittills antagits. Men mot detta står en ny våg av arbetstidsreformer: förmånligare delpension, förlängd barnledighet, sjätte semesterveckan och kortare veckoarbetstid. De lagstadgade förkortningarna av arbetstiden utgör ett hot mot balansen på arbetsmarknaden, mot servicenivån i den offentliga sektorn, mot de offentliga finanserna och mot kostnadsutvecklingen. Konjunkturrådet menar därför att regeringen till en början bör lägga sitt vallöfte om en sjätte semestervecka på is och hänskjuta denna fråga till förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

Den offentliga sektorn

Förbättringen av de offentliga finanserna under 80-talet kan enligt våra beräkningar till en mycket stor del förklaras av de skatteinkomster som det ökade utbudet av arbetskraft genererat. Ytterligare en del kan förklaras med rena skattehöjningar. Trots väsentliga neddragningar på t. ex. industristödet och besparingar enligt osthylsmetoden på andra utgiftsposter utgör de offentliga utgifterna alltjämt mer än 60 procent av BNP. I balansalternativet av finansdepartementets treårskalkyler förutses den offentliga utgiftskvoten stanna på 62 procent 1989–91.

Det finns emellertid latent sprängkrafter i den offentliga sektorn som hotar att utlösa en ny okontrollerad utgiftsvåg, om problemen inte pareras i tid. De stora transfereringsprogrammen inom socialförsäkringssystemet ger upphov till mycket stora framtida utgiftsökningar vid givna åtaganden. De offentliga investeringarna har länge blivit eftersatta. Löneutvecklingen inom den offentliga sektorn har släpat efter, och parallellt härmed har en kvalitetskris utvecklats inom den offentliga verksamheten, inte minst utbildningen och vården. Uppdämda reformkrav som ackumulerats under 80-talets reformpaus kommer samtidigt till ytan i den politiska processen.

I kapiteln 6 och 7 tar vi upp dessa frågor till behandling. Vi menar att de latent sprängkrafterna och 90-talets övriga problem

Krav på prioritering och strukturrationalise- ring

kommer att ställa väsentligt ökade krav på prioritering och strukturrationalisering inom hela det offentliga fältet. Transfereringssystemen måste effektiviseras och samordnas med den offentliga konsumtionen. Försörjningen med det som idag är offentliga tjänster måste uppfylla krav på tillgänglighet och rättvisa men också på kvalitet, rimliga arbetsvillkor och goda förtjänstmöjligheter. Detta förutsätter att den offentliga sektorn koncentrerar sig på de uppgifter i samhället som den ensam kan fylla. Det krävs en nytändning istället för gnetande och besparingar i den offentliga sektorn.

Kraftsamling inför 90-talet

Relativt bekymmersamt svenskt 90-tal. . .

Efter en – relativt ljus – konjunkturutblick i kapitel 8 summerar vi våra slutsatser i kapitel 9. Med all respekt för de framgångar som vunnits i saneringen av ekonomin under 80-talet – och för de vidare åtgärder som planeras vad gäller t. ex. reformeringen av skattesystemet och avvecklingen av valutaregleringen – så ter sig ändå 90-talet för Sverige vidkommande relativt bekymmersamt.

. . .till följd av system- fel och . . .

Detta av två skäl: För det första är saneringen av ekonomin långtifrån fullbordad. Vi lider alltså av "systemfel" vad beträffar t. ex. kostnadsutvecklingen, den kroniska sparandebristen och den mycket låga produktivitetstillväxten. För det andra kommer 90-talet att bjuda på stora ekonomiska utmaningar. De "nya" konkurrentländernas växande ekonomiska styrka, den osäkra handelspolitiska situationen och den kommande "ålderschocken" är problem som berörs i denna rapport. Härtill kommer kärnkraftsavvecklingen och miljökraven som var för sig kan komma att resa formidabla omställningskrav på den svenska ekonomin.

. . .nya utmaningar

Brant uppförsbacke framför oss

Med de förslag vi presenterar i denna rapport vill vi ge vårt bidrag till en kommande debatt om hur 90-talets problem skall lösas. Först och främst gäller det säkert att skapa en större medvetenhet om att det faktiskt är en brant uppförsbacke vi har framför oss, där den svenska modellen kommer att utsättas för svåra prövningar. Det gäller här enligt Konjunkturrådets uppfattning att skilja noga på mål och medel. Endast genom en vilja och förmåga till omprövning av de medel som traditionellt varit förknippade med den svenska modellen kommer det att visa sig möjligt att uppnå de mål för välfärden som vi eftersträvar.

2 70-talskrisen och dess lösning

*Positivt läge idag, men
bestående eller till-
fälligt?*

Sveriges ekonomiska läge ter sig i dag i många avseenden som gott. Arbetslösheten är mycket låg, budgetunderskottet är borta, bytesbalansunderskottet är hanterligt och industrin går för högttryck.

Dagens situation utgör onekligen en kontrast mot den kris- och undergångsstämning, som rådde vid slutet av 70-talet och början av 80-talet. En viktig fråga är om den förbättring vi nu har sett är bestående eller om det finns behov av ytterligare politiska åtgärder om vi inte skall riskera att komma tillbaka i en situation som liknar 70-talskrisen.

Denna fråga skall vi försöka besvara i detta kapitel. Vi skall göra det genom att ange vari 70-talskrisen bestod, och vilka orsaker den hade. Därefter skall vi belysa vilka krafter som förde oss ut ur den akuta krissituationen. Till sist skall vi mot denna bakgrund utvärdera dagssituationen för att försöka besvara den ställda frågan.

70-talskrisen och dess orsaker

Kris är ett starkt och ofta missbrukat ord. För svensk industri ter det sig ändå motiverat att använda detta ord i en beskrivning av 70-talet. Figur 2.1 illustrerar detta. Figuren visar industriproduktionens utveckling sedan seklets början.

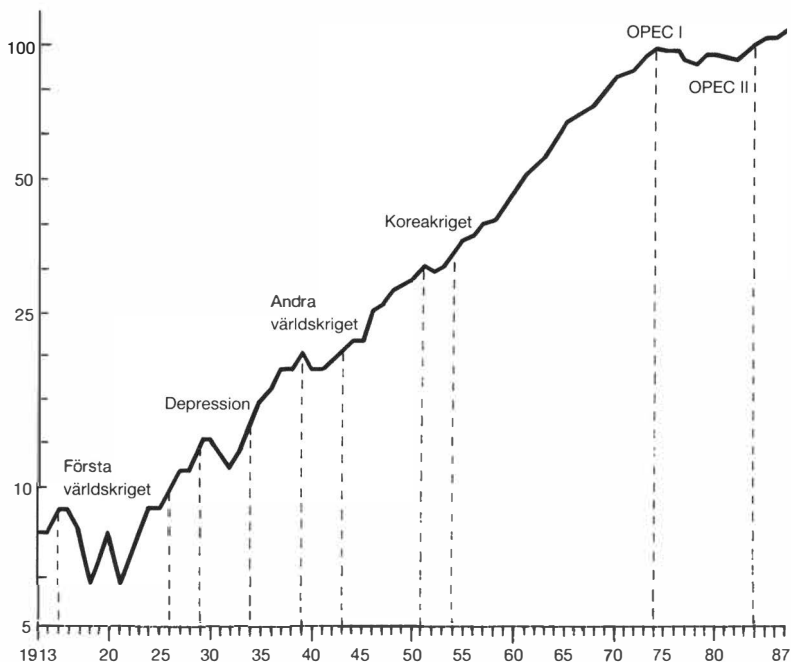
*70-talets låga
tillväxt, . . .*

Det finns endast få avbrott i en utveckling av stadig tillväxt. De tidiga avbrotten ligger i anslutning till världskrigen och den stora världsdepressionen på 30-talet. Av figuren framgår att 70-talets stagnation varade väsentligt längre än 30-talsnedgången i Sverige.

*. . . budgetunder-
skott, . . .*

Trots detta blev ökningen av arbetslösheten i Sverige relativt begränsad. Visserligen sjönk sysselsättningen i näringslivet med c:a 120 000 personer mellan 1975 och 1980. Samtidigt ökade dock den offentliga sysselsättningen med 250 000 personer under samma period. Kombinationen av kraftig offentlig utgiftsexpansion och stagnation i den privata sektorn orsakade en kris i statsfinanserna. Statens budgetunderskott, som 1970 utgjorde 1,9 procent av BNP, hade 1975 stigit till 3,8 procent av BNP för att 1980 vara 10,1

Figur 2.1
**Industriproduktionen i
 Sverige 1913–1987,
 index 1980=100
 (logaritmisk skala).**



Källa: SCB.

procent. Underskottet kulminerade 1982 på en nivå av 13,3 procent av BNP.

...bytesbalansunderskott och...

Parallellt med underskottet i budgeten försämrades också bytesbalansen. Ett överskott i början av 70-talet förvandlades till underskott på upp till c:a 4 procent av BNP åren 1980 och 1982.

inflationstakt

Också inflationen var mycket hög under 70-talet. Redan 1970 låg inflationen på 8 procent. Detta var ett klart brott emot 60-talets inflation, som genomgående låg kring ett genomsnitt på c:a 4 procent. Senare under 70-talet nåddes inflationstoppar på 11,6 procent (1974) och 12,7 procent (1977). 1980 blev inflationen så hög som 14,1 procent.

Internationell instabilitet

En del av 70-talskrisen kan förklaras av internationella faktorer. 70-talet var en period av stor instabilitet i världsekonomin. Det var under denna period som begreppet stagflation myntades som beskrivning av en ekonomi med inflation och stagnation samtidigt, vilket var typiskt för ekonomierna under 70-talet.

Åtstramande terms-of-trade-förluster

Den internationella utvecklingen präglades i sin tur av de två kraftiga oljeprishöjningarna 1973–74 (OPEC I) och 1979–80 (OPEC II). Också när det gällde övriga råvaror var prisuppgången kraftig under 70-talet. Detta innebar att alla oljeimporterande industriländer fick en terms-of-trade-förlust. Terms-of-trade-förlusten verkade åtstramande genom att den drog ned realinkomsten. De höjda importpriserna medförde också ökade bytesbalansunderskott och ökad inflation. På så sätt bidrog olje- och råvaruprishöjningarna till att skapa stagflation i industriländerna.

Branschkriserna

Ett viktigt inslag i 70-talets ekonomiska utveckling i många industriländer var de s.k. branschkriserna. Genom en kombination av överinvesteringar, ny konkurrens och sjunkande efterfrågan drabbades varvsindustrin och järn- och stålindustrin i industriländerna av prisras, låg efterfrågan och obefintlig lönsamhet, med utslagning och neddragning som följd.

Expansiv svensk politik...

Till detta kom för Sveriges del också inhemska problem. Till skillnad från de flesta andra länder satsade Sverige på att motverka stagflationen genom en expansiv finanspolitik. Detta var den s.k. överbrygningspolitiken. I denna ingick också en mycket omfattande stödpolitik för de krisdrabbade branscherna.

Den expansiva finanspolitiken kombinerades med en växelkurspolitik, som kan karakteriseras som en hårdvalutalinje. Den svenska kronan kom genom knytningen till den s.k. "ormen" i praktiken att bindas till D-marken, vilket kom att innebära en effektiv appreciering av den svenska kronan.

... ledde till överhettning

Den angivna strategin ledde till en hög inhemsk efterfrågan och en kraftig överhettning av arbetsmarknaden. Detta bidrog till att driva fram höga löneökningar genom såväl höga avtal som kraftig löneglidning. Kostnadsökningarna förstärktes av den kraftiga expansionen i offentlig sektor, som under denna period huvudsakligen finansierades genom höjda arbetsgivaravgifter. Mellan 1970 och 1980 höjdes sålunda den lagstadgade arbetsgivaravgiften med c:a 30 procentenheter. Till detta kom höjningen av de avtalsbundna försäkringsavgifterna. Kostnadsökningarna kom att kulminera åren 1974 till 1976. Dessa tre år steg arbetskraftskostnaden per timme med i genomsnitt 18,7 procent per år. Ovanpå detta kom en appreciering av den svenska valutan med 5 procent under den angivna 3-årsperioden.

Det svenska relativa kostnadsläget gentemot utlandet försämrade

Förlorad svensk konkurrenskraft

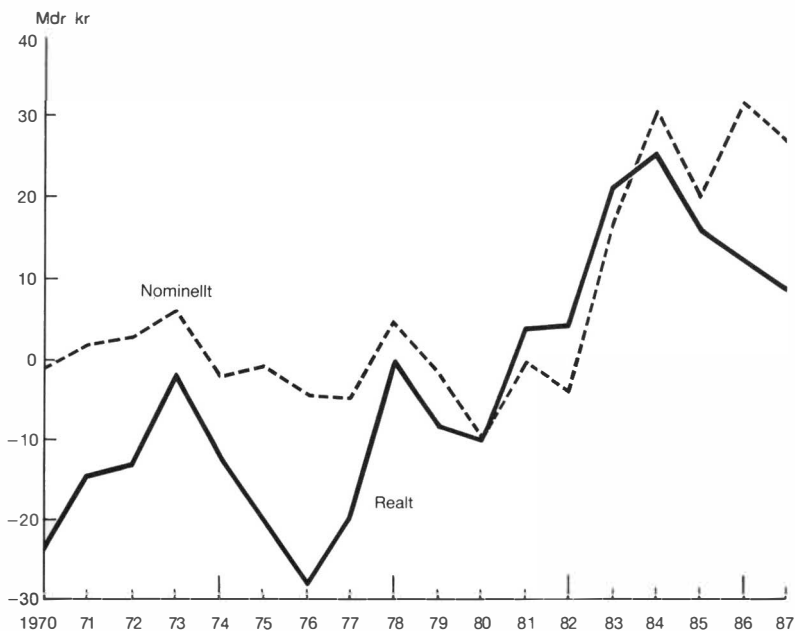
des mellan 1974 och 1976 med 19 procent. Detta medförde att svensk industri tappade kostnadsmässig konkurrenskraft och att vinsterna gick ned till exceptionellt låga nivåer. Industrins nettovinstmarginal sjönk sålunda från 7,8 procent av intäkterna från det goda vinståret 1974 till -0,4 procent 1977. Räntabiliteten på totalt kapital i industrin sjönk från 10,2 procent 1974 till 3,9 procent 1977. Detta kom efter det att företagen under 60-talet genom en snabb kostnadsutveckling pressats till kraftiga rationaliseringar. När kostnadskrisen kom fanns sålunda inte några stora marginaler kvar för ytterligare anpassning till de ökade kostnaderna.

Här finns huvudorsaken till att den svenska industrin tappade marknadsandelar och stagnerade produktionsmässigt under senare delen av 70-talet.

Försämrad bytes- och handelsbalans

Kombinationen av stagnation och förlorad konkurrenskraft i industrin och hög inhemsk efterfrågan ledde naturligt nog också till att bytes- och handelsbalansen försämrades. Till försämringen bidrog försvagningen i terms-of-trade. Detta belyses av figur 2.2. Där

Figur 2.2
Real och nominell handelsbalans 1970–1987.



Källa: Handelsbanken.

framgår att det mätt i fasta export- och importpriser (1980 års prisnivå) skedde en betydande förbättring av handelsbalansen under 70-talet.

Mellan 1970 och 1980 uppgick förbättringen till drygt 15 miljarder kronor, vilket 1980 motsvarade drygt 3 procent av BNP. Detta är också storleksordningen av Sveriges terms-of-trade-förluster under 70-talet. Figuren ger också en antydning om turbulensen under 70-talet.

Sammanfattningsvis bidrog ett antal internationella och inhemska faktorer till den svenska 70-talskrisen. De viktigaste av dessa faktorer var:

Vad orsakade den svenska 70-talskrisen?

- Stagflation i industriländerna.
- Kraftiga terms-of-trade-förluster för industriländerna.
- Expansiv inhemsk politik med kraftig expansion av de offentliga utgifterna.
- Kraftiga kostnadsökningar med starkt försämrad konkurrenskraft som följd.

Vändningens tre komponenter

Vändningen

Den förbättring av den svenska ekonomin som har ägt rum under 80-talet kan hänföras till förändringar i alla de här angivna faktorerna.

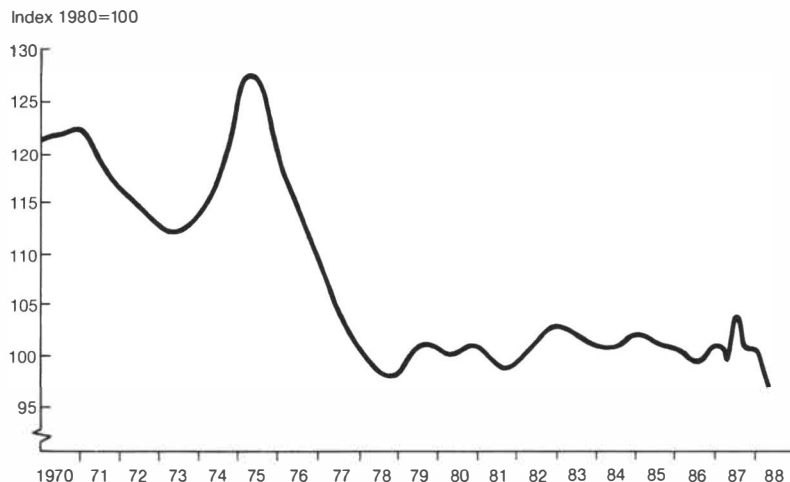
Aggressiv devalveringspolitik förbättrade konkurrenskraften

Tidsmässigt kom *omslaget i den relativa kostnadsutvecklingen först*. Anpassningen skedde genom att den svenska hårdvalutalinen övergavs. I stället påbörjades en aktiv försök att inte säga aggressiv svensk *devalveringspolitik* i och med att Sverige lämnade valutaorten 1977. En del av anpassningen har också varit att höjningarna av arbetsgivaravgifterna blivit mycket mer måttfulla efter 1977.

Fallet i marknadsandelar avbröts redan i och med att devalveringspolitiken påbörjades 1977. Från och med denna tidpunkt växte den svenska industriproduktionen återigen parallellt med industriproduktionen i OECD-länderna, vilket framgår av figur 2.3.

Devalveringspolitiken har hittills resulterat i en betydande realanpassning av den svenska kostnadsnivån. Denna reala anpassning av den svenska kostnadsnivån kan tolkas så att de kompensatoriska löneökningarna varit begränsade. De kan också tolkas så att devalveringarna hittills lyckats ligga steget före kostnadsökningarna.

Figur 2.3
Industriproduktionen i
Sverige relativt OECD
1970–1988.



Källa: OECD.

*Realt genomslag på 65
procent av devalve-
ringarna*

*1982 års devalvering
togs ut genom vinst-
ökning*

*Internationell konjunk-
turuppgång*

Jämför vi med 1976, då den svenska kronan och det svenska kostnadsläget stod som högst, så har den effektiva nominella devalveringen varit 40 procent. Det relativa kostnadsläget har under samma period förbättrats med 26 procent. Detta innebär att det reala genomslaget av devalveringen varit 65 procent av den nominella devalveringen, vilket får bedömas som ett högt genomslag.

Inledningsvis utnyttjade företagen devalveringarna i stor utsträckning för att sänka relativpriserna och återta marknadsandelar. Efter 1982 års devalvering har företagen, sett som ett aggregat, i stället höjt relativpriserna, samtidigt som marknadsandelarna sjunkit något. 1982 års devalvering förefaller i stället ha tagits ut genom ökade vinster i industrin. Bakom denna utveckling på aggregerad nivå döljer sig naturligtvis ett högst skiftande branschmönster, där särskilt skogsindustrin genom de mycket goda skogskonjunkturerna har kunnat ta ut mycket kraftiga vinstökningar genom ökade priser, samtidigt som volymutvecklingen varit relativt måttlig. Även om detta varit fallet, har utvecklingen under de senaste åren inneburit att den finansiella styrkan i företagen ökat högst väsentligt.

Det andra viktiga omslaget för den svenska ekonomin har varit vändningen i den internationella ekonomin. Man kan i efterhand konstatera, att lågkonjunkturen året 1982 var slutpunkten på 70-

Gynnsam terms-of-trade-utveckling efter 1982

talets stagflationsutveckling. Efter 1982 har industriländerna haft en nu snart sexårig konjunkturuppgång med mycket låg inflation. Därtill kommer att terms-of-trade-utvecklingen för industrivaror gentemot råvaror vänt efter 1982. Medan industrivarorna under 70-talet förlorade i terms-of-trade gentemot råvarorna, blev utvecklingen den omvända efter 1982. För Sveriges del har den senare utvecklingen blivit särskilt lyckosam genom den goda skogskonjunkturen, som inneburit att skogsprodukterna förbättrat våra terms-of-trade såväl mot råvaror som mot industrivaror.

Ser vi till perioden 1970-82 försämrades svenska terms-of-trade med sammanlagt 50 miljarder kronor i årets prisnivå. Förbättringen efter 1982 motsvarar drygt 30 miljarder, d.v.s. ungefär 3 procent av BNP. Ser vi till bytesbalansen har terms-of-trade-förbättringen, allt annat lika, givit ett bidrag till bytesbalansförbättringen av den angivna storleken. Detta innebär att hela förbättringen av bytesbalansen efter 1982 kan hänföras till terms-of-trade-förbättringen.

Budgetunderskottet har försvunnit

Det tredje området där det skett en påtaglig förbättring är den offentliga budgeten. Mest spektakulär ter sig förändringen om man ser till det statliga budgetsaldot som, sett som andel av BNP, gått från ett underskott på 13,2 procent 1982 till ett överskott på 1 procent 1988. Delvis beror förbättringen på bokföringsmässiga åtgärder. I huvudsak är det dock fråga om en real förbättring.

Den bästa bilden av förändringen får man kanske genom att studera inkomster och utgifter i den konsoliderade offentliga sektorn, sedd som andel av BNP.

Tabell 2.1
Inkomster och utgifter i offentlig sektor (andel av BNP).

	Utgifter	Inkomster	Saldo
1970	43,9	48,3	4,4
1980	62,3	58,6	− 3,7
1982	67,4	61,0	− 6,4
1988	61,3	65,8	3,9

Källa: Konjunkturinstitutet.

Inkomstförstärkningar och utgiftsminskningar

Som framgår av tabell 2.1 skedde mellan 1982 och 1988 ett omslag i såldot i storleksordningen 10 procent av BNP. Av detta har 4,2 procent erhållits genom inkomstförstärkningar, medan utgiftsandelns sjunkit med 6,1 procent.

Det är intressant att konstatera att bakom inkomstförstärkningen ligger en uppgång i skattekvoten (som andel av BNP) från 50,6

procent 1982 till 56,5 procent 1988, vilket innebär att övriga offentliga inkomstkällor minskat sin andel något.

Skattehöjningen har delvis kommit till stånd genom diskretionära skattehöjningar, men i stor utsträckning har skattekvoten höjts automatiskt till följd av den progression som ligger inbyggd i skattesystemet.

När det gäller minskningen av utgiftsandelen fördelar den sig på olika utgiftslag enligt följande.

Tabell 2.2
**Utgiftsandelar (av BNP)
i offentlig sektor.**

	1982	1987
Transfereringar		
Hushåll	19,5	19,9
Övrigt	7,5	5,9
Offentlig konsumtion	29,4	26,9
Offentliga investeringar	3,9	2,7
Räntor	6,9	6,6

Källa: Konjunkturinstitutet.

Offentliga konsumtionen har sjunkit mest . . .

*. . . beroende på svag
relativ löneutveckling*

Det framgår att medan transfereringar till hushållen ökade sin andel av BNP så har neddragningen kommit på posterna transfereeringar till näringslivet, offentlig konsumtion och investeringar, varav den största neddragningen ligger på posten offentlig konsumtion. Det senare är anmärkningsvärt, eftersom den offentliga sysselsättningen hållit sin andel av den totala sysselsättningen efter 1982. Förklaringen är att löneutvecklingen i offentlig sektor varit väsentligt svagare än i övriga delar av ekonomin. Om vi gör tankeexperimentet att löneökningen i den offentliga sektorn mellan 1982 och 1987 varit densamma som i den övriga ekonomin, så skulle kostnaderna för offentlig konsumtion 1987 varit 15 miljarder kronor högre, vilket motsvarar 1,5 procent av BNP.

Till viss del innebär de sänkta relativlönerna i den offentliga sektorn en anpassning efter den uppgång av de relativa lönerna för offentligt anställda, som ägde rum under 70-talet. De stora rekryteringsproblem man brottas med inom den offentliga sektorn tyder på att vridningen av lönerelationerna till den offentliga sektorns nackdel inte kan drivas längre.

Sammanfattningsvis har anpassningen inneburit en påtaglig vändning för den svenska ekonomin. Medan svensk hemmabaserad

industri tidigare tappade mark gentemot omvärlden, har den under flera år hållit jämna steg med den internationella utvecklingen. Den skillnad i arbetslöshet mellan Sverige och OECD, som uppstod under slutet av 70-talet och början av 80-talet, har kunnat befästas, samtidigt som budgeten och bytesbalansunderskottet förbättrats.

Tillväxt och resursanvändning

Ett nationalräkenskapsperspektiv på krisen och anpassningen ges av tabell 2.3. Perioden 1970–85 har indelats i 5-årsperioder, vilket har varit lämpligt, eftersom man därmed genomgående täcker in en hel konjunkturcykel från konjunkturtopp till konjunkturtopp.

Tabell 2.3
**Produktion, inkomst
och användning i Sverige
1970–1988, genom-
snittlig årlig tillväxt.**

	BNI	BNP	OECD	Konsum- tion	Investe- ringar	Bytes- balans*
1970–1975	2,5	2,6	3,0	2,6	1,2	– 0,5
1975–1980	0,3	1,3	3,4	1,7	0	– 3,2
1980–1985	1,3	1,8	2,3	1,0	1,2	– 1,5
1985–1988	3,2	2,1	2,6	2,9	3,7	– 1,0

* i % av BNP

Källa: SCB och OECD.

*1975–80 byggdes
obalanserna upp*

I tabellen framstår 1975–80 som den period under vilken obalansen byggdes upp. Där framgår den centrala roll som terms-of-trade-förlusten spelade. Medan BNP-tillväxten låg på 1,4 procent, var tillväxten i bruttonationalinkomsten så låg som 0,3 procent. Trots att investeringarna stagnerade anpassades inte efterfrågan till den nya situationen, vilket innebar att bytesbalansunderskottet ökade till 3,2 procent av BNP vid periodens slut.

*1980–85 skedde en real
anpassning*

Därefter innebar perioden 1980-85 en real anpassning. Trots en relativt låg BNP-tillväxt och en ännu lägre inkomstillväxt hölls efterfrågan tillbaka så att bytesbalansen kunde förbättras.

*1985–88 var terms-
of-trade-utvecklingen
gynnsam*

Perioden därefter har efterfrågeökningen återigen legat över BNP-tillväxten. Denna gång har emellertid terms-of-trade-utvecklingen varit gynnsam. Stigande skogspriser och fallande oljepriser har inneburit att den årliga genomsnittliga inkomstillväxten legat

0,8 procent över BNP-tillväxten. Därmed har det gått att förena en snabbare efterfrågeökning än produktionstillväxt med en viss ytterligare förbättring i bytesbalansen.

Inga utbudseffekter

I nationalräkenskapstermer har anpassningen därmed i huvudsak legat på resursanvändningssidan och prissidan, medan några utbudseffekter i form av ökad produktivitet knappast går att finna på denna aggregerade nivå. En viktig observation i tabellen är, att BNP-tillväxten i Sverige hela tiden legat under den internationella. De ökade investeringarna kan dock på lång sikt leda till en förbättrad utbudssituation. På plussidan finns också en väsentligt förbättrad finansiell situation i företagssektorn och i den offentliga sektorn.

Bestående förbättring?

Risk för återfall

Inledningsvis ställdes frågan, om vi definitivt lämnat 70-talskrisen bakom oss eller om det finns risk för återfall. Som framgått skapades 70-talskrisen av en kombination av inhemska och internationella faktorer. Man kan se det så att våra hemmagjorda problem förstärkte de negativa effekterna av den internationella utvecklingen, där särskilt branschkriserna och terms-of-trade-försämringarna för industrivaror påverkade den svenska ekonomin negativt.

De drivande krafterna bakom den hemmagjorda delen av krisen var två för den svenska ekonomin typiska drag, som under 70-talet kom att förstärkas kraftigt.

Hemmagjorda krisfaktorer

- En kraftig expansion av de offentliga utgifterna.
- För snabba pris- och kostnadsökningar.

Det är därför en viktig fråga om dessa negativa krafter varaktigt besegrats, eller om det finns risk för att de ånyo försätter den svenska ekonomin i kris, trots de för närvarande gynnsamma yttre omständigheterna. Tillväxttakten i den *offentliga sektorn* är för närvarande väsentligt lägre än den var under 70-talet. Som framgått tidigare har emellertid dämpningen delvis skett på ett sätt, som inte är långsiktigt hållbart. Investeringarna i offentlig sektor har dragits ned kraftigt. Delvis reflekterar detta en lägre långsiktig tillväxt i den offentliga konsumtionen. Delvis beror emellertid investeringsnedgången på att sparkraven i offentlig sektor oftast varit enklast

*Offentliga investeringar
kommer att öka . . .*

att uppfylla genom att långsiktigt nödvändiga investerings- och underhållsbehov eftersatts. Ackumulerade investeringsbehov kommer att göra sig påmind under de närmaste åren och leda till att de offentliga investeringarna återigen börjar öka.

*. . . och troligen även
offentlig konsumtion*

Neddragningen av utgifterna för offentlig konsumtion har, som vi sett, delvis skett genom att relativlönerna inom den offentliga sektorn sänkts. Rekryteringsproblem och lönemissnöje inom den offentliga sektorn är nu betydande och torde hindra en vidare nedgång av de offentliganställdas relativlöner. Eventuellt kan de driva fram ett visst återställande av tidigare lönerelation mellan privat och offentlig sektor. Detta skulle driva på den offentliga utgiftsexpansionen.

Kvalitetskris

Också produktivitet utvecklingen i den offentliga verksamheten har de senaste åren skapat betydande problem och bäddat för en utgiftsrekyl. Flera undersökningar visar, att den är mycket svag och under tidigare år till och med sjunkande. Kombinationen av dålig produktivitet utveckling å ena sidan och besparingsprogram av osthvelmodell å den andra sidan är säkerligen en förklaring till, att vi på flera områden inom den offentliga sektorn kommit in i en kvalitetskris. "Vårdkrisen" och andra kriser inom den offentliga sektorn skapar därför ett tryck uppåt på den framtida utgiftsutvecklingen inom den offentliga sektorn.

Ett tryck uppåt på utgiftssidan skapas också av transfereringsprogrammen. Utgiftstillväxten inom ATP-systemet kommer att vara hög under de närmaste åren. Detsamma gäller sjukförsäkringssystemet där de senaste årens regeländringar skapat en ny tillväxtpotential på utgiftssidan.

*Således stora upp-
dämda utgiftsbehov*

Sammantaget bär de senaste årens aktningsvärda insatser för att dämpa den offentliga utgiftsexpansionen i stor utsträckning prägel av tillfällighetslösningar. De strukturella förändringar som skulle kunna skapa förutsättningar för en långsiktigt balanserad utgiftstillväxt har inte vidtagits. Vi har istället fått en situation som kännetecknas av stora uppdamda utgiftsbehov.

Därmed finns det en betydande risk att utgiftsexpansionen i den offentliga sektorn åter tar fart. En upprepning av 70-talets tillväxttakt förefaller visserligen avlägsen. Själva storleken av den offentliga sektorn gör emellertid att även en mera begränsad uppgång i expansionstakten kan skapa problem.

Antag att den reala BNP-tillväxten blir 1,5 procent, samtidigt

som den reala tillväxten i de offentliga utgifterna blir 3 procent. Denna utveckling skulle innebära att den offentliga sektorn ökar sin utgiftsandel med $(1,5 \times 0,6 =) 0,9$ procent per år; en utveckling som bara på några få års sikt skulle ställa budgetpolitiken och skattepolitiken inför mycket stora svårigheter.

Kostnadsutvecklingen

När det gäller *kostnadsutvecklingen* kan vi konstatera, att löneökningstakten ligger en bra bit under de nivåer som förelåg under kostnadskrisen på 1970-talet. Samtidigt har också kostnadsökningstakten i omvärlden sänkts rejält. Detta innebär att lönekostnadsökningen i förhållande till omvärlden inte ligger så långt ifrån kostnadskrisens tal. Mellan 1975 och 1978 ökade de svenska relativa lönekostnaderna per producerad enhet med 18 procent. Mellan 1982 och 1987 har motsvarande ökning uppgått till c:a 15 procent. Under 1988 och 1989 kan vi vänta oss en ytterligare uppgång på inemot 10 procent. Något brott i denna ytterst oroande trend kan ännu inte skönjas.

Inget trendbrott

Omslaget finns i växelkurspolitiken

Den stora förbättringen på detta område ligger inte i löne- och kostnadsutvecklingen utan i växelkurspolitiken. Därför är krislösningen också på detta område av relativt kortsiktig natur. Antingen måste den nu relativt etablerade devalveringspolitiken fortsätta, eller också måste vi åstadkomma en inhemsk kostnadsanpassning till de nivåer, som angavs i exempelvis den senaste svenska långtidsutredningen.

Fortsatt devalveringspolitik...

Devalveringslösningen, som förespråkades av Brookings-ekonomerna, har envetet avisats av Konjunkturrådet. Ett skäl är att denna strategi bygger in förväntningar om en annalkande inflation, och vi blir därför tvungna att ta till allt större devalveringar för att ackommodera allt högre inflationstakter. Till slut blir den inhemska åtstramning man vill undvika ändå nödvändig.

Under tiden kan devalveringsspekulationerna komma att bli svårhanterliga. När de inträffar, får de mötas antingen genom att man ger spekulanterna rätt och devalverar eller genom att penningpolitiken stramas åt. Erfarenheterna från Norge och Finland visar, att det i sådana fall kan komma att krävas mycket höga nivåer på korträntorna för att åstadkomma stabilitet.

...eller inhemsk kostnadsanpassning?

Svårigheterna med den andra strategin är också uppenbara. Debatten kring löne- och prisfrågorna har i Sverige i stor utsträckning kommit att handla om förhandlingsformer och arbetsmarknadens organisation. Att skapa anpassning på kostnadssidan har setts som

en utmaning för den sociala ingenjörskonsten, där det gäller att finna en modell för den svenska lönebildningen, som skall tillförsäkra oss låga löneökningar. Trots idogt sökande har man här ännu inte funnit den vises sten.

Den empiriska forskning som gjorts vad gäller lönebildningen i Sverige ger knappast heller något stöd åt föreställningen att förhandlingsformer eller förhandlingsorganisationer skulle ha något avgörande inflytande på löneutvecklingen i Sverige. Trots skiftande lösningar både vad gäller förhandlingsformer och statlig inblandning kan forskarna på löneområdet påvisa påfallande stabila samband mellan några få variabler av typ arbetsmarknadsläge och vinstutveckling å ena sidan och löneutveckling å den andra sidan.

*Arbetsmarknadsläge
och vinstutveckling
viktigast*

Den höga svenska lönekostnadsökningen blir med detta synsätt en följd av ett alltför ansträngt arbetsmarknadsläge och av höga inflationsförväntningar snarare än några tillkortakommanden i själva förhandlingsprocessen.

Förbättrad utbudssida

En långsiktig lösning av kostnadsproblemet, som inte skulle bygga på en kraftigt ökad arbetslöshet, skulle därför behöva bygga på en förbättrad utbudssida i ekonomin. Detta understryks av de senaste årens utveckling, då Sverige kommit in i en överhettningssituation, trots att efterfrågetillväxten i Sverige har varit lägre än i övriga OECD-området. Därför är de nya signalerna regeringen givit om en ny utbudspolitik ett steg i rätt riktning. Den analys vi gjort här understryker dock vikten av att en sådan politik också omfattar den offentliga sektorn, och att den kombineras med en uppläggning av stabiliseringspolitiken som skapar tilltro till allvaret i ambitionerna att bekämpa inflationen.

3 Svenskt medlemskap i EG

Sverige står inför nya yttre förutsättningar för ekonomisk verksamhet och ekonomisk politik. Det gäller dels resultatet av frihandelsförhandlingarna inom Gatt:s s.k. Uruguayrunda, dels genomförandet av EG:s Inre Marknad. För Sveriges del skiljer sig de två förhandlingarna åt i ett väsentligt avseende: Vår förmåga att påverka utfallet av Uruguayrundan är marginellt. Förhoppningsvis kan vi tillsammans med andra mindre länder spela en medlande roll och därigenom främja vårt egenintresse av ett starkt multilateralt regelsystem för världshandeln. Däremot ligger frågan om Sveriges roll i den västeuropeiska integrationen helt i våra egna händer.

EG-frågans globala bakgrund

Världsekonomin domineras idag av tre block, Nordamerika, Väst-europa och Japan. Dessa tre regioner svarade vid mitten av 1980-talet för omkring 80 procent av marknadsekonomiernas samlade inkomst och produktion. Därav skapades c:a 45 procent i Nordamerika, c:a en tredjedel i Väst-europa och drygt 20 procent i Japan, Sydkorea och Taiwan.

Under efterkrigstiden har världshandeln liberaliserats framför allt genom de återkommande multilaterala Gatt-rundorna i vilka länderna förhandlat fram tullsänkningar på industrivaror. Men det är inte förrän nu inom Uruguayrundan som förhandlingarna kommit att omfatta även jordbruksprodukter och tjänster. Fyra frågor förefaller vara särskilt svåra att lösa, nämligen

- (1) handeln med jordbruksprodukter,
- (2) handeln med tekoprodukter,
- (3) frågan om eventuellt modifierade regler för nödfallsprotektionism ("safeguards"),
- (4) immaterialrättsliga frågor, d.v.s. skydd av patent, copyright, varumärken, o. dyl.

Världsekonominns tre block

Problematiskska för-handlingsområden

Sverige påverkas starkt negativt av ett Gatt-misslyckande

Samtidiga Gatt- och EG-förhandlingar försvårar

Merkantilistisk metodik

Om man inte lyckas sy ihop en paketuppgörelse, i vilken dessa frågor löses, misslyckas Uruguayrundan. Misslyckandet skulle sannolikt ta sig formen att de tre stora USA, EG och Japan gör upp utanför Gatt. Sedan inbjuds utanförstående att ansluta sig till uppgörelsen. Ett misslyckande skulle stärka tendensen till tre ekonomiska regioner som var och en inom sig ökar den ekonomiska interdependensen och samarbetet. I-landsprotektionismen mot utländerna skulle kunna bli starkare än någonsin förr.

För Sveriges del skulle ett misslyckande i Uruguayrundan och en allt sämre efterlevnad av Gatt-reglerna innebära en allvarlig, negativ utveckling eftersom reglerna erbjuder ett skydd för politiskt och förhandlingsmässigt svagare länder. Sverige skulle sannolikt få krypa in under antingen EG:s eller USA:s handelspolitiska paraply för att få en handelspolitisk "skyddsmakt", som anser det förenligt med egenintresset att ta hänsyn till Sveriges och andra Eftaländers utrikeshandel. Av både ekonomiska och allmänt utrikespolitiska skäl förefaller oss EG vara det mera näraliggande alternativet.

Även om detta olyckliga scenario inte förverkligas är det viktigt att notera att ju sämre, i meningen mindre multilateralt, utfallet blir av Uruguayrundan, desto viktigare blir det för Sverige att uppnå en tillfredsställande långsiktig uppgörelse med EG. Att Inre Marknadens förverkligande och Uruguayrundan pågår samtidigt gör att EG, även om man skulle vilja, kan ha svårt att innan Gatt-rundan är slutförd ge Eftaländerna preferenser beträffande t.ex. finansiella tjänster, offentlig upphandling och handelsrelaterade investeringar. EG riskerar att då undergräva sin egen förhandlingsposition i Gattrundan. På de nya förhandlingsområdena kan EG komma att behandla Sverige som varje annan medlem av Gatt.

Den svenska förhandlingskalkylen

En handelsförhandling är en orgie i merkantilism syftande till ökad frihandel. Förhandlarnas metodik är att betrakta import som "ont", och export som "gott". Ökad import genom sänkta handels hinder ses som en eftergift till motparten. Denna syn på internationell handel strider naturligtvis mot den som lärs ut vid våra universitet, liksom vid motpartens universitet, nämligen att båda parter tjänar på handel. Det som vid första anblicken kan synas paradox-

alt har emellertid under efterkrigstiden fungerat ganska väl: förhandlare med merkantilistiska krav på ömsesidighet inskrivna i instruktionerna har visat sig nyttiga i rollen som hästar spända framför frihandelns triumfvagn.

EG har initiativet

Diskussionerna med EG rör sig knappast om ett givande och tagande på det sätt som vi traditionellt associerar med termen förhandling. Anledningen är dels den asymmetriska relationen Sverige-EG, dels att det är EG och inte Sverige som är initiativtagare och pådrivande part. Härigenom blir det i praktiken EG som i fråga efter fråga förelägger Sverige och övriga Eftaländer en lösning, som länderna kan välja att delta i eller förkasta. Om vi förkastar EG:s lösning avstår vi naturligtvis samtidigt från något, t. ex. status som icke-diskriminerad inom EG.

Sverige kan knappast modifiera EG:s förslag

Kan då inte Sverige, eventuellt via Efta, ges möjlighet att modifiera EG:s förslag? Svårigheten – ur EG:s synvinkel – är att EG självt är en koalition, och beslutet som EG-länderna kommit fram till är ett jämviktsläge uppnått efter det att tolv medlemsländer förhandlat färdigt sinsemellan. Möjligheten att ändra jämviktsläget för att i efterhand tillfredsställa utanförståendes önskemål måste därför bedömas som liten.

Sverige är beroende av EG, men EG inte av Sverige

Sverige är ekonomiskt starkt beroende av EG, men EG är inte särskilt beroende av Sverige, eller av Efta. Det asymmetriska förhållandet framgår t.ex. av att EG 1985 svarade för c:a 25 procent av tillförseln (produktion + import – export) av industrivaror i Sverige. Sveriges andel av tillförseln i EG var endast 1,0 procent, d.v.s. relationen 1:25. Sverige hade en större andel än 2 procent av EG:s tillförsel bara vad gäller massa- och pappersprodukter (6,2 procent) och trävaror (2,3 procent). Om man vänder på perspektivet kan konstateras att EG svarade för nära 50 procent av tillförseln i Sverige av maskiner, och c:a 1/3 av alla verkstadsprodukter.

Sveriges handelspolitiska betydelse för EG brukar mätas som vår andel av EG:s export till omvärlden, vilken 1987 var 5,6 procent.¹ Men ett bättre mått på Sveriges ekonomiska betydelse för EG visas i tabell 3.1, som anger andelen av varje EG-lands industriproduktion som exporteras till Sverige. Endast i Danmarks fall sålde industrin mer än två procent av hela sin produktion till Sverige (6,1 procent, 1985). Mindre än en procent av EG:s hela industrivaruproduktion exporterades till Sverige; något mer från den västtyska industrin, 1,4 procent. Som jämförelse kan noteras att Västtysk-

Tabell 3.1

Andel av EG-länders industrivaruproduktion som exporteras till Sverige och till EG (exkl. egna landet), 1985, procent.

	Andel av produktionen som exporteras till Sverige	Andel som exporteras till övriga EG
Hela EG	0,9	—
Benelux	1,5	—
Frankrike	0,5	—
Västtyskland	1,4	23,7
Italien	0,4	16,6
Nederländerna	1,3	—
Danmark	6,1	—
Irland	1,4	—
Storbritannien	0,9	12,4
Grekland	0,2	—
Portugal	1,3	—
Spanien	0,2	—

Källa: Bearbetning av rådata från OECD.

EG är idag sin egen största marknad

land avsatte c:a 24 procent av sin produktion i övriga EG.

Genom successiva utvidgningar har EG i växande utsträckning blivit sin egen största marknad. I detta avseende är situationen annorlunda än i förhandlingarna 1971-72 mellan "de sju" utanför och "de sex" inom EG.² Man bör alltså se officiella svenska uttalanden om Eftas och Sveriges betydelse för EG snarare som förhandlingsutspel än som ärlig konsumentupplysning riktad till de egna medborgarna. När det kommer till ekonomisk "Realpolitik" och konflikt mellan Sveriges och EG-partners intressen är det enda realistiska förhållningssättet att utgå från att Sveriges intressen kommer långt ned på prioriteringslistan.

De svenska förhandlingsmålen

Sveriges trovärdighetsproblem

Målen för Sveriges närmande till EG är mycket långtgående. Slutmålet beskrivs av riksdagen som att "svenska medborgare och företag på vitbokens [om Inre Marknaden³] alla områden bör få åtnjuta samma fri- och rättigheter som medborgare och företag i EG:s medlemsländer samt att svenskar och svenska företag inte i något hänseende skall diskrimineras".⁴ Dessa mål tagna på allvar innebär krav på långtgående samordning av svensk politik med EG:s, t. ex.

handelspolitiken, jordbrukspolitiken, skattepolitiken, kapitalrörligheten, närings- och konkurrenslagstiftningen, bank- och försäkringslagstiftningen.⁵

Med vår förhandlingsuppläggning ger vi upp suveränitet, men får inget medbestämmande

Med nuvarande förhandlingsuppläggning ger Sverige upp en del av sin suveränitet, men i motsats till ett land som inträder som medlem får vi inget tillbaka i form av medbestämmande i EG. I den centrala frågan om suveräniteten avstår Sverige från att tillämpa principen om ömsesidiga åtaganden (reciprocitet). Bristen på reciprocitet i inflytande och beslutsrätt i EG:s gemensamma institutioner innebär att Sveriges EG-politik så småningom med stor sannolikhet kommer att framstå som bristande i trovärdighet, sett ur EG:s synvinkel, och därmed som misslyckad, sett ur svensk synvinkel. Den stora risken i närmandet till EG är inte att våra händer binds, utan att vi kommer ut tomhänta.

Bristande i trovärdighet

Exemplet handelspolitiken

Låt oss ge två exempel och först ta handelspolitiken. Man skall år 1993 inom EG ha tagit bort samtliga gränskontroller för varor, tjänster, kapital och arbete. För att svenskar och svenska företag inte skall komma i en försämrad konkurrenssituation – riksdagens mål om icke-diskriminering – krävs att alla gränskontroller mellan Sverige och EG också tas bort.

Borttagna gränskontroller i sin tur kräver att Sveriges handelspolitik mot länder utanför EG måste bli närmast identisk med EG:s, och den måste följsamt ändras när EG ändrar sin. Först när Sverige driver handelspolitik på detta sätt kan EG ignorera ursprunget för de varor som kommer från Sverige, och därmed ta bort sina egna gränskontroller mot Sverige.

EG måste givetvis göra en egen bedömning av Sveriges förmåga att uppfylla ett avtal om att följa dess handelspolitik. Det är här tvivlen om trovärdigheten uppstår. Ur EG:s synpunkt är det föga sannolikt att varje framtida svensk regering kan leva upp till ett avtal som innebär att Sverige tillämpar en politik över vars utformning Sverige inte har något inflytande. En demokratiskt vald regering som har att ta hänsyn inte bara till val och väljare utan också till starka intresseorganisationer, massmedia, etc. kan man inte förvänta tillämpa en utifrån, av EG, dikterad politik för, i princip, all framtid.

Tidigare avtal som EG slutit med omvärlden bekräftar denna bedömning. Utanförstående länder som velat ha avskaffade gränskontroller för varuhandeln (tullunion), eller fri migration till/från

EG har endast kunnat uppnå detta genom medlemskap eller association.⁶ De avtal som Sverige kan förväntas kunna uppnå på olika sakområden blir mycket sannolikt av samma karaktär som det avtal som EG efter mycket ingående principiella överväganden nyligen ingick med Schweiz gällande sakförsäkringar: Parterna får fritt tillträde till varandras marknader, men Schweiz måste först ensidigt anpassa sin försäkringslag till EG:s, och om EG i framtiden ändrar sin lag kan EG ensidigt låta avtalet upphöra att gälla efter sex månader om inte Schweiz gör en motsvarande följdändring i sin lag. Denna totala ovilja från EG:s sida att binda upp den egna lagstiftningen till lagstiftningen i ett utomstående land återspeglar den fundamentala ståndpunkten att EG inte tillåter utomstående länder att ha något som helst inflytande i EG:s interna beslutsprocess. EG har också ställt som villkor för diskussionerna med Eftaländerna att EG:s interna integration alltid skall komma i första hand, och att EG:s samarbete med utanförstående länder på intet sätt får störa eller inkräkta på EG:s interna beslutsprocess.⁷

Exemplet konkurrens- lagstiftningen

Konkurrenslagstiftningen är vårt andra exempel på EG:s svårighet att hålla frågan om innehållet i samarbetet åtskild från frågan om formen för samarbetet. Reciprocitet vad gäller deltagande i offentlig upphandling förutsätter sannolikt bl. a. att ekonomisk verksamhet i Sverige underkastas EG-domstolens domsrätt. Sverige har dock inte något att säga till om vid stiftandet av dessa EG-lagar, och skulle t. ex. inte få utse domare i EG-domstolen.

Först om Sverige som EG-medlem deltar i såväl förberedande handläggning som beslut blir det för EG trovärdigt att varje framtida svensk regering inför sina väljare försvarar tillämpningen av beslut fattade inom EG. Först med en sådan fast anknytning, kommer EG att acceptera att t. ex. ta bort sina gränskontroller mot Sverige och inte diskriminera sverigebaserade företag vid offentlig upphandling inom EG. De av riksdagen 1988 angivna ekonomiska målen i närmandet till EG är inte möjliga att nå om inte Sverige integreras i EG:s beslutsprocess med samma ansvarstagande för resultatet som om Sverige vore medlem i EG. På detta sätt hänger uppfyllandet av målen, *innehållet*, på det ekonomiska området intimt samman med *formen* för Sveriges institutionella anknytning till EG.

Målen kräver medlem- skap

Det är omöjligt att se hur de angivna ekonomiska målen kan uppnås på annat sätt än genom medlemskap. Vi förordar därför ett

*Avsiktsförklaring om
att söka medlemskap*

principbeslut om svenskt medlemskap i EG. För att motverka osäkerhet om Sveriges framtida institutionella anknytning till EG bör regeringen nu göra en avsiktsförklaring om att Sverige avser att ansöka om medlemskap vid för EG första lämpliga tidpunkt (tidigast 1993). Ju förr Sverige blir medlem, desto fler beslut inom EG kommer vi också att kunna påverka.

*Utanförstående ger
krav på riskpremie*

Om Sverige av icke-ekonomiska skäl skulle välja att stå utanför EG kommer detta att kosta något, osäkert hur mycket. Svenska företag kan förmodas flytta sin tyngdpunkt närmare EG genom att bl.a. investeringar som skulle gjorts i Sverige istället görs i EG. Japanska och nordamerikanska företag kommer att investera mindre i Sverige. Företag som investerar i Sverige kommer att kräva en viss riskpremie för detta på grund av den större osäkerheten om den framtida handelspolitiska miljön och villkoren för sverigebaserade företags marknadstillträde till EG. Eftersom kapitalets ersättning på några års sikt är internationellt bestämd kommer riskpremien att få betalas genom lägre reallöner och skattekraft.

Sveriges inflytande som EG-medlem

*Medlemskap ger in-
flytande, men...*

Några av motståndarna till ett svenskt närmande till EG menar att medlemskapsfrågan är sekundär eftersom Sverige ändå skulle ha ett försumbart inflytande i organisationen. Bortsett från att detta – om det vore riktigt – är ett argument mot svenskt medlemskap i nästan varje internationell organisation, så stämmer det inte. Det paradoxala är att om vi står utanför EG har vi ett mindre inflytande över vår situation än om vi är med. Som vi skall visa skulle de åsikter Sverige representerar få ett betydande genomslag i ett EG med Sverige som medlem.

*...om det blir för stort
försvåras medlemskap*

EG är nämligen en sammanslutning av länder med olika intressen och åsikter. Sveriges och andra små länders inträde kan därmed påverka "maktbalansen" inom EG i olika frågor. Vissa länder – våra potentiella allierade – kan därför tänkas vara beredda att strida för ett tillmötesgående av svenska önskemål i samband med en medlemsansökan. Å andra sidan får inte Sveriges inträde ha så långtgående konsekvenser för EG att något medlemsland inlägger veto mot svenskt medlemskap.

För att undersöka Sveriges potentiella inflytande som medlem i

EG har vi gått tillväga på följande sätt: I ett första steg har några policyfrågor identifierats. I ett andra steg har EG:s alla medlemsländer liksom Norge, Österrike och Sverige i varje fråga indelats i "för", "emot" och "osäkra" med ledning av skrifter, intervjuer och samtal. På detta sätt har vi identifierat vinnande koalitioner i olika frågor och undersökt i vilka fall Sverige som EG-medlem skulle kunna påverka vilken koalition som segrar.

Utvidgade överstatliga arrangemang

En av de eviga stridsfrågorna i efterkrigstidens västeuropeiska integrationsprocess är inställningen till utvidgade överstatliga arrangemang. Skall målet vara "federalisternas" Europas Förenta Stater, eller "funktionalisternas" Fädernesländernas och Minoriteternas Europa? De skandinaviska länderna har under hela efterkrigstiden varit skeptiska till överstatliga strävanden. I tabell 3.2 kan man i vänstra kolumnen se att Belgien (B), Västtyskland (D), Spanien (E), Italien (I), Luxemburg (L) och Nederländerna (NL) antas vara "för" utvidgade överstatliga arrangemang generellt sett. Till de negativt inställda har hänförts Danmark (DK), liksom Irland (IRL), Storbritannien (UK) och, under antagande att de blir medlemmar, Norge (N) och Österrike (A). Till de "osäkra" räknas Frankrike (F), Grekland (GR), och Portugal (P).

Utvidgad överstatlighet

Federalister och funktionalister

Tabell 3.2
Inställningen till utvidgade överstatliga arrangemang.

	I				II			III		
	Andel BNP %	Antal röster	Kval maj	Block min	"Osäkra" till "För"	Kval maj	Block min	Sverige till "Emot"	Kval maj	Block min
"För" (B, D, E, I, L, NL)	55	40	Nej	Ja	60	Nej	Ja	60	Nej	Ja
"Osäkra" (F, GR, P)	22	20			0					
Sverige	3	5			5					
"Emot" (DK, IRL, UK, N, A)	20	23	Nej	Nej	23	Nej	Nej	28	Nej	Ja
Totalt	100	88								

Med totalt 88 röster: kvalificerad majoritet 63; blockerande minoritet 25, d.v.s. situationen med Norge, Österrike och Sverige som medlemmar.

Man ser vidare i BNP-kolumnen att koalitionen ”för” hade 55 procent av ländernas samlade bruttonationalprodukt (1986) bakom sig, och ”emot”-sidan 20 procent. Ekonomisk styrka spelar naturligtvis roll i den interna beslutsprocessen, t. ex. i fråga om valutapolitiken, men BNP-uppgiften skall snarare ses som en indikation på en koalitions förmåga att ge extra förmåner (”side payments”) till de övriga länderna för att få över dem på sin sida.

*Kvalificerad majoritet
krävs*

Beslut rörande Inre Marknaden kräver kvalificerad majoritet i EG:s lagstiftande organ Ministerrådet.⁸ Rådsmedlemmarna företräder EG-ländernas regeringar. Idag innebär kvalificerad majoritet 71 procent av rösterna. Detta tröskelvärde har krupit uppåt något allteftersom EG utvidgats. I de beräkningar som redovisas här antas gränsen ligga kvar på 71 procent även sedan nya medlemmar kommit in. Röstning förekom tidigare sällan, men tillämpas nu i växande utsträckning.⁹ Även när röstning inte ägt rum har man dock implicit i beslutsprocessen tagit hänsyn till ländernas röstmässiga styrka.

*Små länder är över-
representerade*

Vid utvidgningar av EG har frågan om antal röster per land varit föremål för noggranna överväganden. Grundprincipen är att varje land har röster i proportion till antalet innevånare, men små länder är väsentligt röstmässigt överrepresenterade. Bakom varje mandat från t. ex. Danmark står 1,7 miljoner medborgare, Belgien 2,0 och Nederländerna 2,9 att jämföras med Västtyskland 6,1, Frankrike 5,5 och Storbritannien 5,7 miljoner.

Tabell 3.3 visar dagens röstfördelning. Om Norge går med antas det få tre röster, det antal som framförhandlades 1972 i det därefter av normmännen förkastade avtalet. Genom jämförelser med dagens medlemsstater kan Österrike antas få fyra röster och Sverige fem. Med tre nya medlemmar skulle Ministerrådet bestå av 88 röster.¹⁰

Tabell 3.3
**Röstfördelning inom
EG 1988, och antagna
röstvärden för Norge,
Österrike och Sverige
vid medlemskap.**

Belgien	5	Luxemburg	2
Danmark	3	Nederländerna	5
Västtyskland	10	Portugal	5
Grekland	5	Storbritannien	10
Spanien	8	Norge	3
Frankrike	10	Österrike	4
Irland	3	Sverige	5
Italien	10	Totalt	88

Vi undersöker potentiella inflytandet genom simulerade framtida röstningsprocedurer. Förfarandet bygger naturligtvis på en betydande förenkling av EG:s inre beslutsmekanism men torde ändå ge en rimlig bild av tänkbara skeenden.¹¹

I en första förhandlingsfas (I) i fråga om överstatlighet uppnår "för" enligt våra antaganden 40 röster. Eftersom det för kvalificerad majoritet krävs 63 röster räcker inte detta. "Emot" uppnår utan Sveriges stöd 23 röster, vilket inte räcker för att nå blockerande minoritet (minimum 25 av 88 röster). I en andra förhandlingsfas (II) antas "för"-sidan "köpa" Portugals och Greklands röster genom extra förmåner till dessa båda länder. Om också Frankrike sluter upp på "för"-sidan bland "federalisterna", vilket är mera osäkert, skulle "emot"-sidan inte heller i fas II uppnå någon blockerande minoritet. Först genom att Sverige i fas III kan lägga sina röster "emot" uppnår funktionalisterna på "emot"-sidan en blockerande minoritet (28 röster med minimum 25 för blockerande minoritet). De fem svenska rösterna blir alltså tungan på vågen!

Ännu viktigare i ett större sammanhang är att, oberoende av hur Frankrike i fas II lägger sina röster, skulle Norges, Österrikes och Sveriges inträde i EG skifta balansen mellan "federalister" och "funktionalister" inom organisationen. De tre nya medlemmarna tippa vågskålen och säkerställer fortsättningsvis att "funktionalisterna" med viss råge förmår att hålla en blockerande minoritetsposition.

Detta "tungan-på-vågen"-utfall aktualiserar frågan om förutsättningarna för att man inom EG accepterar en svensk medlemsansökan. Om svenskt medlemskap skulle (1) tippa över balansen så att "funktionalisterna" inom EG regelmässigt når en beständig, blockerande minoritet, och (2) beledsagas av förbehåll beträffande Sveriges deltagande i de gemensamma institutionerna, skulle då verkliga anhängare av "federalism" som Benelux och Italien, vilja ha med Sverige i EG? Det är inte alls säkert. Å andra sidan kommer våra potentiella allierade bland "funktionalisterna" att vara ivriga att få med oss. Tyvärr hjälper kanske inte detta eftersom varje land har vetorätt i fråga om nya medlemmar.

Det faktum att både Storbritannien och Sverige klassificerats som motståndare till överstatlighet får inte skymma att även dessa när det sammanfaller med egenintresset naturligtvis röstar för utvidgad överstatlighet. I båda fallen gäller detta exempelvis införan-

Sveriges röster kan leda till blockerande minoritet. . .

. . . och kan bidra till att vi utstängs från EG

det av överstatliga EG-regler som utsträcker liberaliseringar, som redan genomförts hemma, till hela EG. För Sveriges del gäller det också överstatliga regler som lägger en överrock på andra länders möjligheter att "exportera" miljöfarliga utsläpp till oss, för att inte tala om entusiasmen för att EG genom överstatliga lagar skall lägga en social dimension till den Inre Marknaden.

Åtgärder för att förbättra den yttre miljö

Miljöförbättringar

Skulle de nya medlemmarna Norge, Österrike och Sveriges inträde medföra att EG blev avgjort mer miljömedvetet? Skulle EG:s överstatliga regelverk därmed komma att användas till att inskränka medlemsländernas idag närmast helt suveräna rätt att sprida föroreningar till grannarna?

Sverige bidrar till kvalificerad majoritet

Resultatet av en motsvarande analys är att de länder som idag lågprioriterar miljöfrågan – Grekland, Spanien, Portugal – inte uppnår en blockerande minoritet. Om Sverige och några av de "osäkra" (Frankrike, Irland, Italien, Storbritannien) ansluter sig till den mer miljövänliga gruppen (Belgien, Danmark, Västtyskland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Österrike) uppnår miljövännerna kvalificerad majoritet. Men den kvalificerade majoriteten sitter ganska långt inne: Först om Sverige, Storbritannien, Italien och Frankrike ansluter sig till miljövännerna uppnår dessa kvalificerad majoritet och kan utan att dela ut extra förmåner driva igenom miljöförbättringar även i motståndarländerna. Med tanke på att "emot"-sidan utgörs av det jämförelsevis fattiga Syd-EG är det dock sannolikt att miljövännerna redan långt innan denna massiva röstmässiga övervikt uppnåtts kan bryta en del av deras motstånd genom att betala Syd-EG extra förmåner.

"Den sociala dimensionen"

"Den sociala dimensionen"

Med "Den sociala dimensionen" avses här ländernas prioritering av frågor kring arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetsmiljö och medbestämmande för anställda. (Däremot inkluderas inte attityden till regionalpolitik.) Denna fråga är mer regeringsbunden och mindre nationalitetsbunden än de andra. Ett regeringsskifte i Storbritannien, eller Västtyskland skulle sannolikt innebära en större förändring i denna fråga än i de andra.

Med Norge, Österrike och Sverige som medlemmar i EG kan de länder som är emot "Den sociala dimensionen", Storbritannien

Sverige ger "för" blockerande minoritet

och Nederländerna, inte uppnå någon blockerande minoritet. Oberoende av var Sverige lägger sina röster uppnår inte "för"-länderna (Danmark, Västtyskland, Frankrike, Norge, Österrike) kvalificerad majoritet. Däremot uppnår "för" alltid en blockerande minoritet. Om Sverige och några av de "osäkra" länderna – Belgien, Italien och Luxemburg – förs över till anhängarna av "Den sociala dimensionen" – som ligger närmast till hands att anta – uppnår "för" 52 röster, som dock fortfarande är mindre än de nödvändiga 63 för kvalificerad majoritet. För att nå denna krävs att Storbritannien och endera av Spanien eller Nederländerna också blir anhängare av "Den sociala dimensionen".

En kvalificerad majoritet kan så småningom förmodas gå att uppbåda i flera av de delfrågor som här förenklat buntats ihop under beteckningen "Den sociala dimensionen". Hårdast motstånd bjuds sannolikt mot ökat medbestämmande för de anställda och lagstadgad rätt till koncernfackligt samarbete över gränserna.

EG:s preferensbehandling av Eftaländerna

EG- och Eftaländerna

Till skillnad från andra icke-medlemsländer har Eftaländerna frihandel för industrivaror med EG. Eftaländerna söker nu preferensbehandling på Inre Marknadens andra sakområden, d.v.s. tjänster, kapital och arbete. Kan man säga något om hur *dagens* tolv EG-medlemmar kan tänkas behandla Sverige och de andra Eftaländerna i detta avseende? I detta fall antas alltså inte Norge, Österrike eller Sverige vara medlemmar. "För" utsträckt preferensbehandling kan Danmark, Västtyskland och Storbritannien antas vara. En negativ ställning förmodas Belgien inta, liksom Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg och Portugal. Till de "osäkra" Eftavännerna räknas Grekland, Irland och Nederländerna. I en första förhandlingsomgång, och innan "osäkra" röster fördelats, uppnår varken "för" eller "emot" kvalificerad majoritet, och Eftavännerna uppnår knappast möjliga blockerande minoritet (23 av nödvändiga 22 röster). I en andra förhandlingsomgång fördelas de "osäkra" rösterna. De till preferensbehandling av Eftaländerna negativt inställda länderna uppnår, om man erhåller de "osäkras" röster, 53 av för kvalificerad majoritet nödvändiga 54 röster. Stödet idag för preferensbehandling av Eftaländerna är inte starkt – snarare en

*"Emot" kan blockera
förslag om utvidgad
preferensbehandling*

smula prekärt. Om man antar att Danmarks hjälp alltid är garanterad, måste Eftaländerna sätta sin tillit till att varken Västtysklands eller Storbritanniens stöd sviktar.

Om man ser framåt i tiden och antar att Norge och Österrike men inte Sverige blir medlemmar, kommer Eftas vänner inom detta 14-nationers EG att kunna säkerställa utsträckt preferensbehandling? Nej, sådan styrka uppnår inte Eftavännerna. Om de så skulle vilja, kan "emot"-sidan med god marginal alltid blockera förslag om utsträckt preferensbehandling.

*Målen kräver fullt EG-
medlemskap*

Fullvärdigt medlemskap i EG

Sveriges ställning som välfärdsstat måste bygga på att vi har en konkurrenskraftig och internationellt orienterad industri- och tjänstesektor. Det med ny kraft drivna integrationsarbetet inom EG skapar ett block som blir bestämmande för Sveriges ekonomiska framtid. Vi menar att fullt EG-medlemskap är en förutsättning för att de av riksdagen angivna målen skall gå att uppfylla.

Sverige bör därför så snart som möjligt deklarera sin avsikt att söka medlemskap i EG. Medlemskapet gör det möjligt för Sverige att i koalition med likasinnade inom EG påverka och påskynda beslut som Sverige annars inte kan influera.

Noter

¹ Om man i EG:s export inkluderar EG-ländernas export till varandra sjunker Sveriges andel till 2,4 procent. Andelarna 1986 av EG:s externa export var Efta: 25,2 procent, USA: 21,7 procent, och Japan: 3,3 procent.

² 1986 gick 57 procent av EG-ländernas export till partners inom EG, vilket kan jämföras med 49 procent 1971–72.

³ Se Cecchini (1988) och Hamilton (1989a).

⁴ Utrikesutskottet (1988), sid. 21.

⁵ Se Hamilton (1989b).

⁶ Se Viklund (1977). Association har hittills tolkats som en anslutningsform lämplig för ekonomiskt mindre utvecklade länder i väntan på medlemskap; tidigare Grekland, idag Turkiet, Cypern och Malta.

⁷ Se Braunerhielm (1989), Viklund (1987).

⁸ Se Viklund (1987), sid. 97–98. Ett undantag från regeln om kvalificerad majoritet gäller beslut om beskattning, som kräver enighet.

⁹ Se diskussionen i Wallace (1988), sid. 18–19.

¹⁰ I den schweiziska regeringens rapport om Schweiz, EG och Inre Marknaden diskuteras Schweiz' röststyrka vid medlemskap, och den anges till fem röster; Schweiziska regeringen (1988), sid. 123.

¹¹ Se Wallace (1988), sid. 22. En mera detaljerad presentation av simuleringarna m.m. finns i Hamilton (1989b).

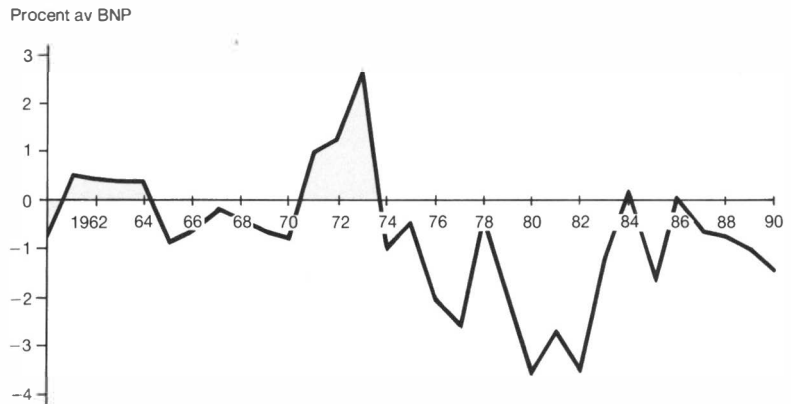
Referenser

- Braunerhielm, E. (1989), "En västeuropeisk ekonomisk sfär", i Hamilton (1989a).
- Cecchini, P. (1988), *Europas Inre Marknad*, SNS Förlag, Stockholm
- Hamilton, C.B. (red.) (1989a), *Europa och Sverige*, andra, omarbetade, upplagan, Utrikespolitiska institutet och SNS Förlag, mars, 1989.
- Hamilton, C.B. (1989b), "Sveriges anpassning till EG:s Inre Marknad", i Hamilton (1989a).
- Utrikesutskottet (1988), Betänkande 1987/88:24 om Sverige och den västeuropeiska integrationen (prop. 1987/88:66), Stockholm.
- Schweiziska regeringen (1988), "Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'integration europeenne", 24.8.1988, nr 88.045, Bern.
- Wallace, H. (1988), "Making Multilateralism Work: Negotiations in the European Community", opublicerat manuskript för specialnummer av International Organization om internationella förhandlingar, Royal Institute of International Affairs, London, augusti 1988.
- Viklund, D. (1977), *Spelet om frihandelsavtalet*, Utrikespolitiska institutet och Rabén och Sjögren, Stockholm.
- Viklund, D. (1987), *Att förstå EG. Sveriges framtid i Europa*, Norstedts förlag, Stockholm.

4 Bytesbalansen och sparandebristen

Sveriges ekonomi har sedan första oljekrisen i likhet med många andra oljeimporterande länder präglats av stora underskott i statsbudgeten och bytesbalansen. I vårt fall började tendenser till en försvagning av bytesbalansen visa sig redan under 1960-talets andra hälft. En hårdhänt åtstramningspolitik 1970–72 ("de förlorade åren") lyckades dock åstadkomma en väsentlig omsvängning med stora överskott 1971–73. Oljekrisen 1973 och den därpå följande "överbrygningspolitiken" innebar emellertid att överskottssituationen blev kortvarig. Under de 14 år som gått sedan dess har vi – som framgår av figur 4.1 – haft underskott i bytesbalansen varje år utom två (1984 och 1986). Underskotten låg i början på 80-talet i storleksordningen 3 procent av BNP.

Figur 4.1
**Bytesbalans
1960–1990.**



Anm. 1988–89 är Konjunkturinstitutets prognos, 1990 är Finansdepartementets prognos.

Källor: Riksbanken, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Efter 1981–82 års devalveringar har Sverige haft fördelen av ett utomordentligt gynnsamt kostnadsläge, en stabil internationell konjunkturuppgång, kraftigt fallande oljepriser och en mycket stark skogskonjunktur samtidigt som det statliga budgetunderskottet eliminerats. Ändå bröts trenden mot förstärkning av bytesba-

lansen och vi återvände till underskottssituationen 1987. För 1988 till 1990 pekar prognoserna mot fortsatta och växande underskott.

Strukturellt underskott

Denna kroniska underskottssituation har fått ekonomerna att tala om att Sverige lider av ett *strukturellt* bytesbalansunderskott. Innebörden skulle vara att produktionskapaciteten i den konkurrensutsatta sektorn är för liten för att klara jämvikt i bytesbalansen vid full sysselsättning. På kort sikt kan därmed bytesbalansen endast klaras genom ett lägre totalt efterfrågetryck i ekonomin än vad som vore önskvärt med tanke på sysselsättningsläget. På längre sikt skulle jämvikt i bytesbalansen kunna säkras endast genom en utbyggnad av den konkurrensutsatta sektorn på den skyddade sektorns bekostnad.

Devalveringarna skulle ändra resursanvändningen och produktionsstrukturen

1981–82 års devalveringar kan ses som ett försök att ta sig ur detta problem. Den nedpressning av reallönerna som devalveringarna innebar skulle omfördela *resursanvändningen* i ekonomin från konsumtion till kapitalbildning. Den förändring i relativpriserna som samtidigt skapades skulle vrida *produktionsstrukturen* från skyddad till konkurrensutsatt sektor.

Kortvariga framgångar

Emellertid kan vi nu i efterhand konstatera att de framgångar som vanns genom devalveringarna i dessa avseenden blev mycket kortvariga. Redan 1985 upphörde tillväxten i kapitalbildningen och expansionen har därefter främst varit konsumtionsledd. Någon överföring av produktionsresurser från den skyddade sektorn har knappast heller ägt rum, utan tillväxten i den konkurrensutsatta sektorn har istället bromsats av en allmän brist på produktionskapacitet och arbetskraft.

Bytesbalansfälla?

I 1988 års rapport gick SNS Konjunkturråd därför ett steg vidare och uttryckte farhågan att Sverige fastnat i en *bytesbalansfälla*. Tanken är att den eftersträlvade utbyggnaden av den konkurrensutsatta sektorn endast kan åstadkommas genom ett så pass högt totalt efterfrågetryck i ekonomin att det leder till stora underskott i bytesbalansen och snabbare kostnadsökningar än i omvärlden. Den därav följande räntestegringen och konkurrenskraftsförsvagningen tenderar att bryta nacken av investeringskonjunkturen innan den önskvärda kapacitetsutbyggnaden kommit till stånd. Varje försök att expandera sig ur det strukturella bytesbalansunderskottet skulle därför bara leda till att det permanentades.

Frågan om bytesbalansfällan har ställts på sin spets i den dagsaktuella ekonomisk-politiska debatten. De växande underskotten tas

som en indikator på att politiken är alltför expansiv, och riksbanken har drivit upp räntenivån för att på penningpolitisk väg hålla tillbaka den totala inhemska efterfrågan i ekonomin. Krav reses därför på åtstramande finanspolitiska åtgärder av olika slag för att möjliggöra en räntesänkning som skulle kunna verka stimulerande på investeringsutvecklingen. Vissa sådana åtgärder skulle dock kunna ytterligare dämpa investeringsutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn och därmed lösa det kortsiktiga bytesbalansproblemet genom en permanentning av det strukturella underskottet.

Mot denna bakgrund vill vi med detta kapitel uppfylla två syften. För det första att undersöka orsakerna till den svenska bytesbalansens svaghet i termer av sparande och investeringar inom olika sektorer. Särskilt ser vi på sambandet mellan budgetunderskottet och bytesbalansen och studerar i vilken mån Sverige avviker från det internationella mönstret i detta avseende. För det andra att behandla frågan huruvida bytesbalansens utveckling utgör ett rimligt *mål* för den ekonomiska politiken på kort och lång sikt, samt vilka alternativa mål för politiken som kan tänkas.

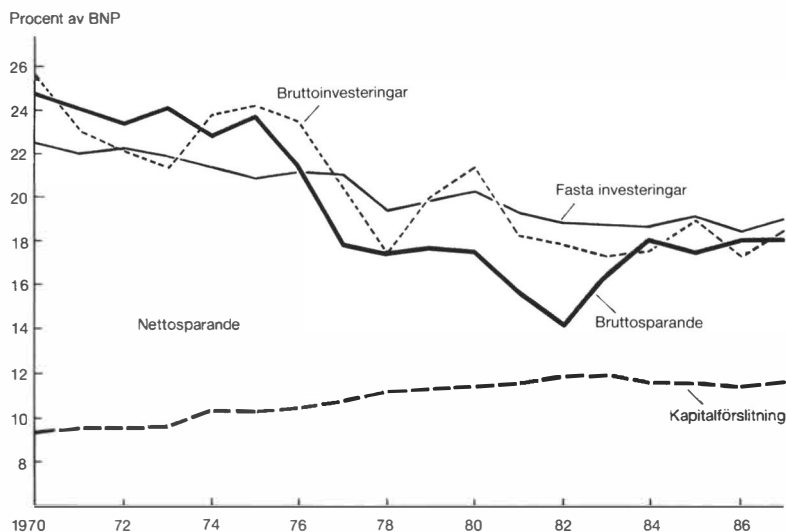
Faktorer bakom bytesbalansens utveckling 1970–87

Bytesbalansen i termer av sparande och investeringar

Bytesbalansen brukar vanligtvis härledas som skillnaden mellan export och import av varor och tjänster. I figur 4.2 ges istället bytesbalansens saldo som skillnaden mellan ekonomins totala sparande och dess totala investeringar. Den tjocka, heldragna kurvan visar ekonomins totala sparkvot och den tunna, streckade kurvan investeringskvoten. Skillnaden mellan kurvorna visar bytesbalansens saldo i procent av BNP: när sparandekurvan ligger över investeringskurvan föreligger ett överskott i bytesbalansen (= vi "exporterar" en del av vårt sparande); när investeringskurvan å andra sidan ligger över sparandekurvan har vi underskott i bytesbalansen (= vi finansierar en del av våra investeringar med utländskt sparande).

En del av investeringskvoten avser de konjunkturellt lättflyktiga lagerinvesteringarna (som kan vara positiva eller negativa). För att rensa bytesbalansutvecklingen för denna konjunkturreffekt kan det vara av intresse att se på förhållandet mellan den totala sparkvoten och investeringskvoten för *fasta* investeringar. Denna senare kvot

Figur 4.2
Spar- och investerings-
kvoter 1970–1987.



Källa: SCB.

framgår av den tunna, heldragna kurvan i figur 4.2.

Den tjocka, streckade kurvan i figur 4.2 visar kapitalförslitningskvoten. Det vertikala avståndet mellan kapitalförslitningskvoten och bruttoinvesteringskvoten utgör *nettoinvesteringskvoten*, d.v.s. tillväxten i kapitalstocken som andel av BNP. *Nettosparkvoten* mäts som skillnaden mellan (brutto)sparkvoten och kapitalförslitningskvoten och visar ökningen i ekonomins totala förmögenhetsmassa, oavsett om denna placeras i inhemska investeringar eller fordringar på omvärlden.

Perioden 1970–75 visar för Sveriges del en påtaglig stabilitet i såväl investeringar som sparande. Bruttosparkvoten höll sig inom ett intervall på 23 till 25 procent av BNP, och investeringskvoten för fasta investeringar ett par procent därunder. Detta var något lägre än genomsnitten för såväl stora som små OECD-länder, liksom det är lägre än motsvarande svenska tal i mitten på 60-talet; i samtliga dessa fall rör det sig om sparkvoter på 25–28 procent av BNP. Nettosparkvoten visar dock att Sverige under denna period använde omkring 14 procent av sin årliga inkomst till förmögenhetsuppbyggnad, vilket kan beräknas ha inneburit att nationalförmögenheten ökade med en årstakt kring 4 procent.

*Stabilitet i investeringar
och sparande 1970–75,
men...*

...inte i bytesbalansen...

Stabiliteten i investeringar och sparande återspeglades inte i en motsvarande stabilitet i bytesbalansen under denna period. Tvärtom visade denna först en avsevärd förstärkning med stora överskott under de första åren på 70-talet och därefter en försvagning med underskott 1974–75. Men figur 4.2 visar att denna utveckling var förknippad med omsvängningar i lagerinvesteringarna: under den hårda åtstramningspolitiken i början på 70-talet ("de förlorade åren") skedde en viss lageravveckling, och därefter under uppsvinget 1974 och med hjälp av lagerstödet 1975 skedde en kraftig lageruppbyggnad. Med en viss förenkling kan vi alltså hävda att ett stabilt sparandeöverskott under 70-talets första hälft placerades först i finansiella fordringar på omvärlden och därefter i inhemska lager.

Kraftig nedgång i totala sparandet...

1976–77 skedde en dramatisk sänkning av bruttoparkvoten till nivån 18 procent av BNP. På denna nivå har sparkvoten därefter stannat, med undantag för en ytterligare dopping 1981–83 då den som lägst (1982) nådde 14-procentnivån. Nettosparkvoten (= förmögenhetsbildningen i ekonomin) låg detta år på rekordlåga 2,3 procent av BNP. Parallellt med nedgången i sparkvoten skedde en sänkning av investeringskvoten till en nivå runt 19 procent, där den legat kvar till dags dato.

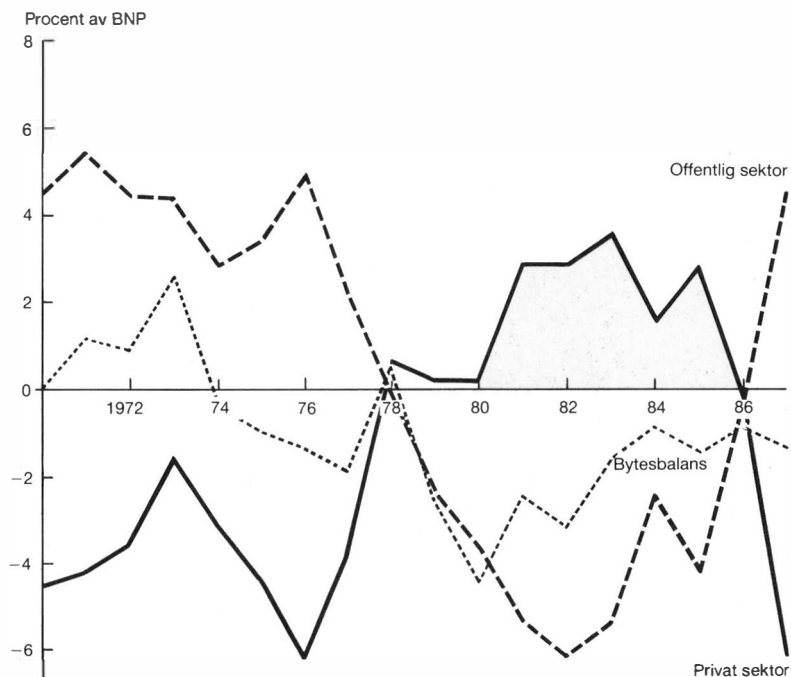
...gav bytesbalansunderskotten

Bytesbalansunderskotten sedan mitten på 1970-talet berodde alltså kortfattat på att ekonomins totala sparkvot föll mer än vad investeringskvoten gjorde. Det finansiella sparandet (sparande minus investeringar), som för ekonomin som helhet är lika med bytesbalansen, gick därmed från plus till minus. Men bakom denna utveckling låg också en dramatisk omsvängning i det finansiella sparandets *sektorfordelning*.

Kraftig nedgång i offentliga finansiella sparandet, men...

Som framgår av figur 4.3 föll den *offentliga sektorns* finansiella sparande från en nivå på omkring 5 procent av BNP under 1970-talets första hälft till en bottennivå på minus 6 procent av BNP år 1982. Därefter har det skett en väsentlig uppgång. Särskilt spektakulär är utvecklingen 1986–87, då det offentliga finansiella sparandet förbättrades med hela 8 procent av BNP, från minus 4 till plus 4 procent. Siffran för 1987 inkluderar engångsskatten på försäkrings-sparandet, men även för 1988 prognosticeras ett positivt offentligt finansiellt sparande kring 3 procent av BNP. Vi skulle därmed vara tillbaka i närheten av den situation som rådde under 1970-talets första hälft vad de offentliga finanserna beträffar.

Figur 4.3
Finansiellt sparande
1970–1987.



Källa: SCB.

*...uppgång i privata
 finansiella sparandet*

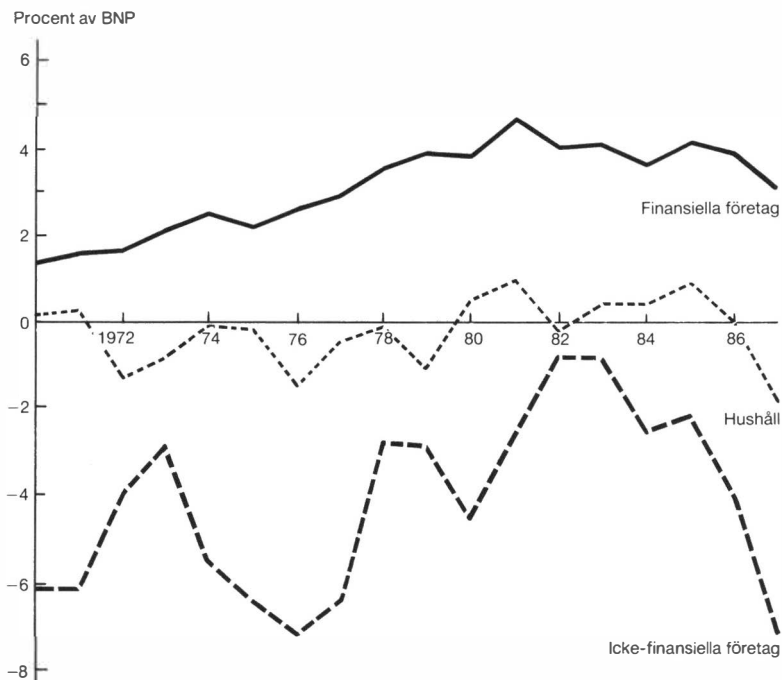
*De icke-finansiella
 företagen står bakom
 uppgången*

Utvecklingen på den offentliga sidan motsvarades i hög utsträckning av en omvänd utveckling av det *privata finansiella sparandet*. Som framgår av figur 4.3 steg detta från en nivå på omkring minus 3 procent under 1970-talets första hälft till omkring plus 3 procent av BNP under 1981–85. Därefter (särskilt 1987) har det skett en väsentlig nedgång till den nivå som rådde i början på 1970-talet.

Figur 4.4 visar att hela dramatiken i denna utveckling ligger inom kategorin *icke-finansiella företag*. Hushållens finansiella sparande har under hela den studerade perioden pendlat kring plus minus noll, medan de finansiella företagen (här ligger även det privata försäkringssparandet) visat en kontinuerlig ökning från 1,5 till 4 procent av BNP. Frågan är då vad som ligger bakom de stora svängningarna i de icke-finansiella företagens finansiella sparande, som bildar ett omvänt mönster mot den offentliga sektorns.

Av figur 4.5 framgår att det i allt väsentligt är fråga om ett

Figur 4.4
**Finansiellt sparande i
 privat sektor
 1970–1987.**



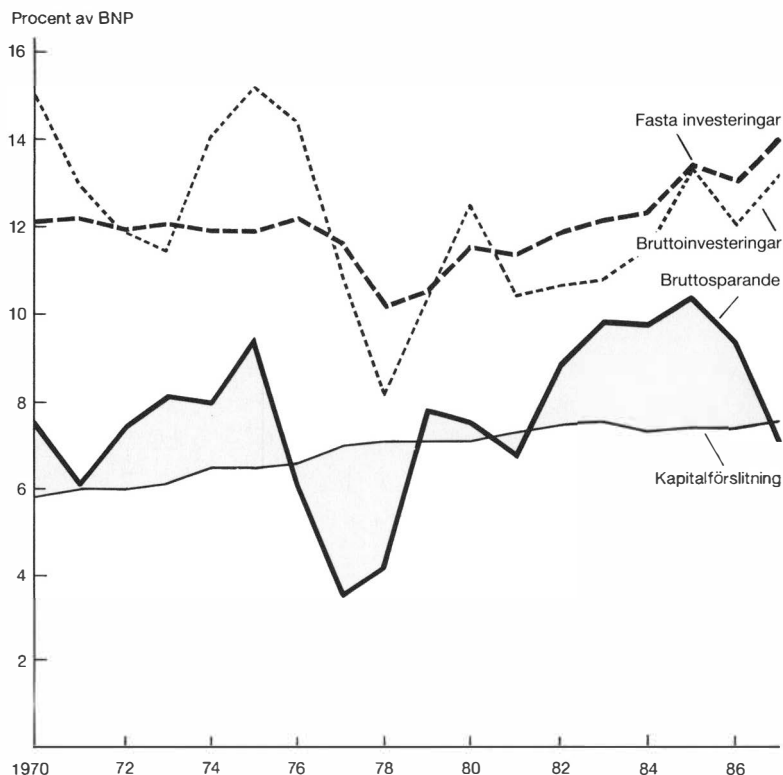
Källa: SCB.

Växelspel mellan vinster och lager- investeringar

växelspel mellan näringslivets vinster (=bruttosparande) och lagerinvesteringar. Visserligen bidrog en doppning i de fasta investeringarna 1976–78 och en kontinuerlig uppgång därefter till mönstret, men den stora dynamiken ligger i vinster och lager. När sektorns finansiella sparande nådde sin botten (minus 7 procent av BNP) 1976 skedde detta genom en kombination av hastigt fallande vinster, fortsatt höga fasta investeringar (inom bl. a. basindustri och varv) och en kraftig lageruppbyggnad (lagerstödet i kraft 1975–77). Vinstdoppet 1977–78 förde med sig en neddragning av de fasta investeringarna och en kraftig lageravveckling och kom därmed att inleda en uppgång i det finansiella sparandet. Toppen nåddes 1982–83, då en kraftig vinstuppgång kombinerades med en långsam återhämtning av de fasta investeringarna och en fortsatt lageravveckling. Åtskilliga industriföretag blev under denna tid parkeringsplatser för statspapper, och finansförvaltningarnas betydelse för resultatutvecklingen ökade avsevärt.

Figur 4.5

Spar- och investeringskvoter i icke-finansiella företag (inkl. statliga affärsverk) 1970–1987.



Källa: SCB.

Vilken roll spelar budgetunderskottet?

Vi har alltså kunnat konstatera att försvagningen av bytesbalansen från början på 1970-talet fram till de första åren på 1980-talet i hög grad hängde samman med en försvagning av de offentliga finanserna som inte fullt ut kompensades av motsvarande förstärkning på den privata sidan. Förbättringen 1982–86 hänger samman med det omvända förhållandet. Nästan alla oljeimporterande OECD-länder har för övrigt haft en motsvarande utveckling under denna tidsperiod.

Man kan därför fråga sig om inte de bytesbalansproblem som vi haft under de senaste 15 åren i mycket hög grad varit en direkt följd av budgetunderskotten och att vi därför inte längre behöver oroa

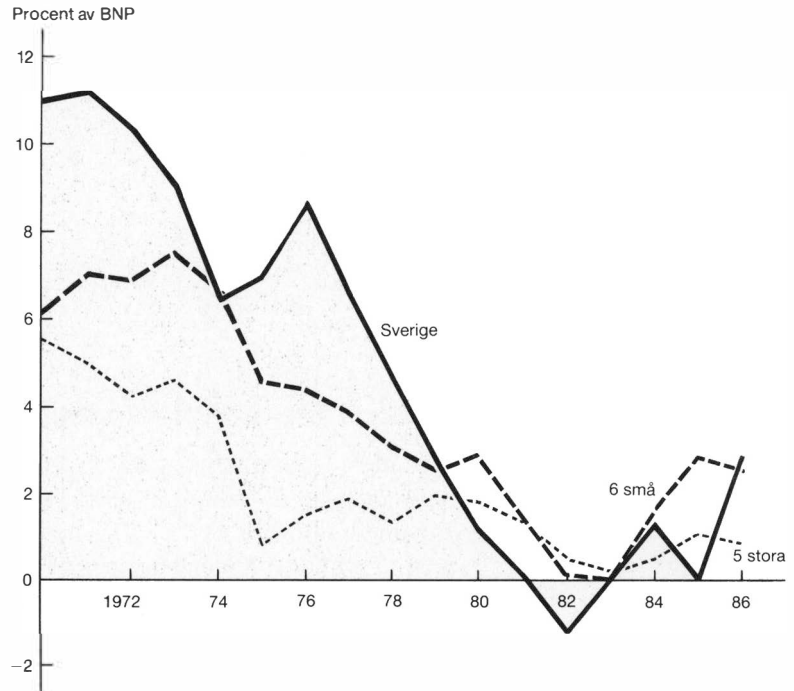
Samband mellan bytesbalans- och budgetunderskott?

*Kompenseras minskat
offentligt sparande av
ökat privat?*

oss för bytesbalansen nu sedan balansen återställts i de offentliga finanserna? Frågan kan också ställas så: Har Sverige något strukturellt bytesbalansunderskott även i den bemärkelsen att bytesbalansen visar underskott även vid en permanent jämvikt i de offentliga finanserna? Frågan har ett visst intresse även ur den synvinkeln att det från teoretiskt håll hävdats att en viss nedgång i det offentliga sparandet i ett samhälle med rationellt kalkylerande hushåll borde kompenseras av en motsvarande uppgång i det privata sparandet. Vi har därför undersökt om denna hypotes får stöd av en statistisk analys av sparandemönstren och om Sverige i detta avseende skiljer sig från andra länder.

Vi kan då till en början konstatera att nedgången i det offentliga bruttosparandet var betydligt kraftigare i Sverige än i de flesta andra OECD-länder (figur 4.6). Endast Danmark visade en större

Figur 4.6
Offentligt bruttosparande i Sverige och andra OECD-länder 1970–1986.



Anm. 6 små: Belgien, Danmark (ej 1970), Finland, Nederländerna, Norge och Österrike. 5 stora: Frankrike, Japan, Storbritannien, USA och Väst-tyskland.

Källa: OECD.

försämring än Sverige. Men vi kan också se att det offentliga sparandet i Sverige före nedgången låg på en betydligt högre nivå än såväl stora som små OECD-länder. Under de senaste tio åren har det offentliga sparandet i Sverige därmed i stort sett följt det genomsnittliga internationella mönstret. Botten nåddes på en nivå kring noll, vilket innebar att de offentliga investeringarna helt fick finansieras genom upplåning utanför den offentliga sektorn. Någon väsentlig minskning av den offentliga sektorns sammanlagda förmögenhet (realkapital plus finansiell nettoförmögenhet) var det egentligen aldrig fråga om, vare sig i Sverige eller annorstädes.

Vad har då nedgången i det offentliga sparandet varit förknippat med för utveckling av privat sparande och bytesbalans i de andra OECD-länderna? Har det privata finansiella sparandet visat en motsvarande uppgång, eller har en del av budgetunderskotten slagit igenom på bytesbalansen? I så fall, hur mycket? Har utvecklingen i Sverige avvikit från det internationella mönstret i detta avseende?

För att få svar på frågor av detta slag har vi studerat det statistiska sambandet mellan å ena sidan den offentliga sektorns finansiella sparande och å andra sidan sparande och investeringar i den privata sektorn samt bytesbalansen i 15 OECD-länder under perioden 1965–84.¹ Alla variabler har ställts i relation till BNP för att normeras med hänsyn till ländernas storlek.

Resultatet av den statistiska analysen framgår av tabell 4.1. För genomsnittet av de 15 OECD-länderna visar tabellen att en ökning av budgetunderskottet med en procent av BNP varit förknippad med en genomsnittlig försämring av bytesbalansen med ungefär en tredjedels procent av BNP under denna period. Till resterande del har ökningarna i budgetunderskotten motsvarats av väsentliga ned-

I OECD försämras bytesbalansen då offentliga underskott ökar

Tabell 4.1
Sambandet mellan en förbättring av det offentliga sparandet med 1 procent av BNP och andra finansiella variabler 1965–1984 (procent av BNP).

	Bytes- balans	Privat finan- siellt sparande	Privata investe- ringar	Privat sparande
15 OECD-länder	0,32**	–0,68**	0,44**	–0,24**
Sverige	0,09	–0,91**	0,68**	–0,24*

* signifikant på 0,05-nivån

** signifikant på 0,01-nivån

gångar i de privata investeringarna och vissa ökningar av det privata sparandet.²

I Sverige kompenseras ökade offentliga underskott av ökade privata överskott

Vi har för Sveriges del däremot inte kunnat finna något statistiskt säkerställt samband mellan budgetsaldot och bytesbalansen. Förändringar i det offentliga finansiella sparandet har nämligen till över 90 procent varit förknippade med motverkande förändring i det privata finansiella sparandet. Denna förändring uppkommer huvudsakligen genom de privata investeringarna, som under den undersökta perioden visat en tendens att minska med 0,68 procent av BNP när budgetunderskottet ökat med 1 procent av BNP (och vice versa). Den privata sparkvoten visar däremot samma samvariation med de offentliga finanserna i Sverige som i genomsnittet för OECD. I motsats till andra OECD-länder är det emellertid i Sverige företagssparandet som svarar för denna motverkande effekt, medan det är hushållssparandet som skapar den i de övriga OECD-länderna (detta visas inte i tabellen).

Slutsatsen för Sveriges del av denna del av analysen skulle alltså kunna vara att Sverige visserligen haft en avsevärt starkare försämring av de offentliga finanserna (fram till 1984) än andra OECD-länder, men att våra underskott i bytesbalansen ändå inte i någon väsentlig omfattning kan tillskrivas detta förhållande, eftersom det i Sverige motsvarats av en starkare uppgång i det privata finansiella sparandet än i andra länder.

Den svenska sparandebristen i internationell jämförelse

Avviker enskilda länder från OECD-genomsnittet?

Den statistiska analysen ger också värden på hur mycket enskilda länder nivåmässigt avviker från OECD-snittet vad beträffar bytesbalansens saldo, privat investeringskvot och privat sparkvot under perioden 1965–84 vid en given nivå på budgetsaldot. Avvikelserna framgår av tabell 4.2. Av tabellens andra rad framgår t. ex. att Japan under 1965–84 haft en privat investeringskvot som med 8 procentenheter av BNP överstigit OECD-genomsnittet. Eftersom även den privata sparkvoten varit i motsvarande mån högre har den högre investeringskvoten inte resulterat i någon avvikelse från OECD-genomsnittet vad bytesbalansens saldo beträffar.

Som synes hör Sverige till de länder som haft större bytesbalans-

Tabell 4.2

**Ländernas avvikelser
från OECD-genomsnit-
tet 1965–1984 (procent
av BNP).**

	Bytes- balans	Privata investe- ringar	Privat sparande
USA		-2,82**	-2,45**
Japan		8,03**	8,67**
Västtyskland			
Frankrike			
Storbritannien		-4,52**	-4,32**
Italien		2,12*	3,37**
Kanada			-1,37**
Österrike	-1,92**	3,16**	1,12*
Belgien			1,02*
Danmark	-3,07**	-2,03*	-5,29**
Finland	-3,72**	1,99*	-1,30*
Nederländerna			1,08*
Norge	-3,50**	2,60**	
Spanien	-2,07**		
Sverige	-1,54**	-3,74**	-5,41**
Australien	-2,93**	3,18**	

Not: Avvikelserna har normaliserats med hänsyn till olikheter i budgetsaldots utveckling.

underskott än OECD-snittet under perioden 1965–84. Avvikelsen ligger i storleksordningen 1,5 procent av BNP. Det finns dock länder som är värre, däribland alla våra nordiska grannländer.

Ur detta perspektiv kan kanske det svenska bytesbalansunderskottet framstå som inte särskilt allvarligt, eller åtminstone inte särskilt ovanligt. Men om man går vidare i tabellen och i kolumnerna två och tre studerar faktorerna bakom underskotten framstår situationen i en annan dager. Det visar sig nämligen att alla underskottsländerna utom tre (Danmark, Spanien och Sverige) har haft en högre investeringskvot än andra OECD-länder, och att deras internationella upplåning därför varit betingad av en hög kapitalbildning.

Sverige och Danmark framstår i denna analys som unika länder såtillvida att vi haft stadigvarande underskott i bytesbalansen trots att vi haft en *lägre* investeringskvot än övriga OECD-länder under denna period. Förklaringen är naturligtvis att vi haft en väsentligt lägre privat sparkvot än övriga OECD-länder. Under den studerade perioden har det rört sig om hela 5,4 procent av BNP. En permanent höjning med över 5 procent av BNP skulle alltså vara

*Sverige och Danmark
unika*

nödvändig för att möjliggöra en höjning av den svenska investeringskvoten till andra OECD-länders nivå vid långsiktig jämvikt i bytesbalansen.

Bytesbalansen som mål för ekonomiska politiken

Jämvikt i bytesbalansen är naturligtvis inte ett ekonomisk-politiskt "mål" i egentlig bemärkelse, eftersom jämvikten inte innebär några ekonomiska värden i sig. Däremot betraktas den ofta som en restriktion: Bytesbalansens saldo är en mätare på i vilken mån resursanvändningen i ekonomin håller sig inom de ramar som det samlade produktionsresultatet ställer upp.

Men även som restriktion på den ekonomiska politiken kan bytesbalansen ifrågasättas. Bytesbalansens saldo är summan av olika spar- och investeringsbeslut som fattas inom enskilda hushåll och företag, liksom inom den offentliga sektorn. Inom varje sådan beslutsenhet finns det inte någon anledning att förvänta sig (eller kräva) att investeringarna ska vara lika med sparandet under en enskild tidsperiod eller ens över mycket långa tidsintervall: Ett hushåll kan spara i finansiella tillgångar som förs vidare över generationerna. Ett företag kan kontinuerligt öka sin upplåning för att finansiera sina investeringar över en oändlig tidshorisont så länge förhållandet mellan eget och främmande kapital håller sig inom vissa gränser.

Även hela *sektorer* i ekonomin kan ha långsiktig obalans mellan sparande och investeringar. Utlandet, hushållen och finanssektorn har ökat sina finansiella fordringar i ekonomin och företagssektorn och den offentliga sektorn har ökat sina skulder under de senaste 17 åren. Det kan naturligtvis också vara så att sparandet och investeringarna visar en *regionalt* ojämn fördelning. Exempelvis kan Stockholmsregionen ha ett kontinuerligt sparandeöverskott som kanaliseras till industriinvesteringar i Västsverige, utan att detta föranleder några ekonomisk-politiska åtgärder.

Varför ska man då kräva att ett land ska ha långsiktig jämvikt mellan sparande och investeringar? Några realekonomiska sådana motiv finns egentligen inte. Tvärtom kan ekonomer lätt visa hur alla parter tjänar på att ett land som av ett eller annat skäl har tendenser till ett sparandeöverskott exporterar detta till något an-

Bytesbalansen kan ifrågasättas som både "mål" och "restriktion"

En summa av enskilda beslut

Sektoriell och...

...regional obalans

Inga realekonomiska motiv för långsiktig bytesbalansjämvikt

nat land, som kan ge en bättre avkastning på sparandet än vad det egna landet kan göra. På motsvarande sätt kan ett land som har bättre investeringsmöjligheter än andra länder (på grund av t. ex. råvarutillgångar, klimat eller kompetens) göra realekonomiska vinster på att importera sparande från omvärlden för att exploatera dessa. Dessutom kan ett land som drabbas av en plötslig eller tillfällig förändring i nationalinkomsten (t. ex. på grund av förändringar i terms-of-trade) jämna ut effekten på den inhemska resursförbrukningen över tiden av denna förändring genom över- eller underskott i bytesbalansen.

Ur resursutnyttjandesynpunkt är alltså en tillfällig eller varaktig ojämvikt i bytesbalansen ingenting annat än "utrikeshandel i sparande", och ett internationellt handelsutbyte ger även här alla inblandade parter samma fördelar som utrikeshandel i exempelvis pappersmassa eller bananer, under förutsättning att priserna (lånekostnad, avkastning, riskpremium) avspeglar faktiska knapphetsvärden.

I ett historiskt perspektiv har det faktiskt också varit så att det ägt rum stora internationella omfördelningar av sparandet via kontinuerliga över- respektive underskott i bytesbalansen för olika länder. Sverige hörde till de länder som kontinuerligt importerade sparande under halvseklerna 1860–1910. Vår samlade utlandsskuld uppgick vid periodens slut till mellan hälften och två tredjedelar av nationalprodukten. På mindre än femton år avvecklade Sverige hela denna utlandsskuld. D.v.s. till ungefär tre fjärdedelar "avvecklade skulden sig själv" genom realvärdesänkningar till följd av den internationella inflationen. Endast en fjärdedel av skulden kom att återbetalas i real mening genom överskott i bytesbalansen under första världskriget och 1920-talet. Det kan betraktas som uppenbart att Sverige som nation gjorde stora välfärdsvinster på sin upplåning jämfört med alternativen att hålla tillbaka antingen investeringarna eller konsumtionen.

Utlandsskulden som restriktion

Mot denna bakgrund kan man fråga sig om det inte vore tänkbart för Sverige att idag leva vidare med relativt stora underskott i bytesbalansen, även om man för framtiden inte kan påräkna lyckan

Är utlandsskulden en börda?

av den negativa realränta som gjorde skuldbördan lätt efter första världskriget. En första fråga är då om den svenska nationens balansräkning redan idag är så tungt belastad av skulder till utlandet att en ytterligare nettoupplåning skulle skada vår finansiella trovärdighet eller på annat sätt begränsa vår internationella rörelsefrihet. Det är ju väl känt – inte minst på grund av ett antal latinamerikanska länders erfarenheter – att en övermäktig skuldbörda kan leda till inhemska desorganisationstendenser av många slag – politisk instabilitet, galopperande inflation och omfattande kapitalflykt hör till de vanliga.

Finansiella nettoskulden

Enligt finansräkenskaperna uppgick den svenska nettoskulden till utlandet vid utgången av 1987 till 218 miljarder kronor, varav strax över hälften föll på den offentliga sektorn. I denna siffra ingår emellertid inte svenska företags och hushålls reala nettofordran på utlandet, d.v.s. deras tillgångar i form av aktier och fast egendom i utlandet minus utlandets motsvarande tillgångar i Sverige. På dessa punkter är de tillgängliga statistiska uppgifterna ytterst knapphändiga och otillförlitliga. Enligt riksbankens beräkning uppgick det bokförda värdet av de svenska företagens tillgångar i utländska företag vid utgången av 1986 till c:a 95 miljarder kronor. Marknadsvärdet av dessa tillgångar måste antas ligga på åtminstone det dubbla. Någon motsvarande beräkning av utländska företags tillgångar i Sverige finns för närvarande inte tillgänglig. De utländska direktinvesteringarna i Sverige uppgick emellertid under 1980-talet till ungefär 25 procent av de utgående direktinvesteringarna. Om denna andel tillämpas även på stocken skulle marknadsvärdet av de utländska företagens majoritetsägda tillgångar i Sverige uppgå till omkring 50 miljarder kronor. Härtill kommer i utlandet ägda svenska börsnoterade aktier på ungefär motsvarande belopp.

Företags reala nettofordran

Hushålls reala nettoskuld

Om man antar att nettot av svenska hushålls övriga reala tillgångar (främst fastigheter) i utlandet och utländska hushålls motsvarande tillgångar i Sverige inte uppgår till något signifikant negativt belopp, skulle detta innebära att den svenska nettoskulden till utlandet idag ligger i storleksordningen 100 miljarder kronor. Eftersom den svenska nationalförmögenheten måste beräknas överstiga 3 000 miljarder kronor skulle detta innebära att utlandsskulden uppgår till högst 3 procent av balansomslutningen – knappast någon oroväckande siffra.

Utlandsskulden 3 procent av nationalförmögenheten

Inte heller i ett flödes- eller likviditetsperspektiv ter sig utlands-

*Inga balansräknings-
mässiga skäl kräva
jämvikt*

*Investeringsgarna måste
klara utlandets avkast-
ningskrav*

*Norm mot statlig ut-
landsupplåning*

skulden som problematisk. Även om realräntan på nettoskulden läggs så högt som 5 procent så motsvarar finansieringskostnaden endast c:a en halv procent av BNP eller 2,5 procent av rikets samlade kapitalinkomster efter avskrivningar. Det nominella kapitalavkastningsnettot på omkring 20 miljarder kronor understiger 6 procent av de samlade intäkterna från export av varor och tjänster.

Det finns alltså idag inga balansräkningsmässiga skäl till att kräva jämvikt i Sveriges transaktioner med utlandet. Det finns skäl att acceptera underskott i bytesbalansen om enda alternativet är att minska de samlade investeringarna i ekonomin. Så länge den reala avkastningen på investeringarna överstiger finansieringskostnaden kan landet tillgodogöra sig mellanskillnaden i form av högre reallöner än vad som skulle ha varit fallet utan ifrågakvarande investeringar.

Detta resonemang förutsätter emellertid att investeringarna faktiskt utsätts för de internationella kapitalmarknadernas räntabilitetsprövning och (på marginalen) genomförs endast om de kan möta utlandets avkastningskrav. Slutsatsen skulle därför vara att det inte finns någon anledning att oro sig för underskott i bytesbalansen så länge underskottet täcks genom privat upplåning i utlandet. Problem kan emellertid uppkomma av två skäl. För det första om den offentliga sektorn genom utlandsupplåning i egen regi medverkar till en inhemsk räntenivå som innebär att svenska investeringsprojekt genomförs trots att deras förväntade reala avkastning understiger den internationella kapitalmarknadens krav. För det andra om det inhemska skatte- och transfereringssystemet medför att den privatekonomiska lånekostnaden väsentligt avviker från den internationella låneräntan.

Genom den sedan några år tillämpade normen att staten inte skall bedriva någon nettoupplåning i utlandet är detta villkor uppfyllt. Normen ger alltså förutsättningar att fästa mindre avseende än tidigare vid bytesbalansens utveckling vid utformningen av den ekonomiska politiken. När de sista resterna av valutaregleringen avvecklas, och statsskuldens fördelning mellan Sverige och utlandet bestäms på marknaden, bör normen istället utformas så att någon statlig nettoupplåning i utländsk valuta inte skall bedrivas. Det avgörande är inte var statsskulden ligger utan att växelkursrisken avspeglas i räntenivån och bärs av den privata sektorn.

På den andra punkten finns det emellertid anledning att sätta

frågetecken. Det finns anledning att misstänka att många privat-ekonomiska investeringsprojekt (inte minst i bostadssektorn) klarar finansieringskostnaden enbart till följd av skatte- och transfereeringssystemets utformning. Detta för oss över till frågan om den privata sparkvotens nivå.

Är sparkvoten för låg?

Sparkvoten är för låg

Det svenska bytesbalansunderskottet bör enligt vår mening främst ses som *symptom* på ett annat problem i ekonomin, nämligen en för låg total sparkvot. Den låga sparkvoten utgör ett kortsiktigt problem såtillvida att vi även vid "normal" investeringsefterfrågan får en överhettning av den inhemska ekonomin, som driver på inflationstakten och ytterligare försämrar vårt kostnadsläge gentemot utlandet. På lång sikt är det också *sparkvoten* som bestämmer den totala förmögenhetstillväxten (och därmed på sikt inkomstillväxten) i ekonomin.

Vi kunde ovan konstatera att de svenska bytesbalansunderskotten framkommit till följd av en i internationell jämförelse extremt låg sparkvot. Enligt våra beräkningar ligger den genomsnittliga svenska privata sparkvoten för perioden 1965–1984 mer än fem procentenheter under OECD-genomsnittet.

Är då den låga sparkvoten något att oroa sig för? Bör den inte ses som ett utslag av individuella önskemål beträffande omfördelning av konsumtion mellan nutid och framtid? En låg sparkvot skulle rimligen kunna tolkas så att Sverige idag är ett materiellt sett tämligen rikt land. Vi är därför inte beredda att göra några större uppooffringar idag för att bli ännu rikare i morgon.

I själva verket har man kunnat visa (Pålsson 1988) att hela skillnaden i privat sparkvot mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan OECD-genomsnittet respektive Japan kan förklaras av skillnader i inkomstnivå, inkomstillväxt och demografiska faktorer (främst andelen äldre i befolkningen). Den mycket låga privata sparkvoten i Sverige skulle alltså enligt denna studie inte till någon del vara att hänföra till en lägre individuell svensk sparbenägenhet eller en incitamentsstruktur som missgynnar sparandet mer i Sverige än i andra OECD-länder.

Problemet i Sverige är dock att vi i mycket högre utsträckning än

Inga traditionella privata motiv för sparande

Risk att framtiden intecknas

Politiken bör styras av sparkvoten snarare än av bytesbalansen

de flesta andra länder har överfört de traditionella individuella sparmotiven (bostad, sjukdom, arbetslöshet, barnens utbildning, ålderdom) till åtaganden för den offentliga sektorn utan att samtidigt säkerställa att en motsvarande förmögenhetsbildning äger rum där. Rationellt kalkylerande hushåll skulle visserligen kunna förväntas genomskåda bristen på finansiering av de offentliga åtagandena och gardera sig för kommande skattehöjningar (eller reducerade förmåner) genom en högre privat sparkvot. Men det finns många skäl till att en sådan "super-rationalitet" inte föreligger. Risken är därför stor att vi som nation ställer ut växlar på framtiden som vi har begränsad förmåga att lösa in. Detta är den egentliga sparandebristen.

Man skulle mot denna bakgrund önska att kommande långtidsutredningar finge en sådan uppläggning som föreslagits i en bilaga till den senaste långtidsutredningen (Persson-Svensson 1987). Utgångspunkten skulle tas i nationens samlade förmögenhetsställning och de krav som ställs på den ekonomiska politiken för att denna skall utvecklas på ett önskvärt sätt under kommande decennier med hänsyn till omvärldsbilden, gjorda åtagande, demografisk utveckling, etc. Härur skulle kunna härledas ett krav på ekonomins totala sparkvot under planeringsperioden, och känslighetsanalyser skulle kunna genomföras av hur hårt avvikelser från denna sparkvot slår på nationalförmögenheten vid periodens slut. Den totala sparkvotens fördelning mellan privat och offentlig sektor är en fråga som därefter skulle kunna behandlas ur politiska och finansiella perspektiv. Den önskvärda investeringsutvecklingen skulle kunna behandlas helt fristående från sparandet med hänsyn till föreliggande planer och sysselsättningsaspekter. Bytesbalansens utveckling skulle därmed kunna lösas ut som en beroende variabel och provas mot internationella finansierings- respektive placeringsmöjligheter.

Detta vore en principiellt sett mer rationell uppläggning av politiken än att som idag utgå från att jämvikt i bytesbalansen måste råda varje år eller vid planeringsperiodens slut. De praktiska problemen är naturligtvis stora. Bland annat föreligger mycket stor kvantitativ osäkerhet om många komponenter i nationalförmögenheten. Resurskostnaden för ett antal framtida åtaganden, typ sjätte semesterveckan, kärnkraftsavvecklingen och skärpta miljökrav, låter sig också svårt beräknas. Men, som framgått ovan, tvingas hushåll, företag och beslutsfattarna i den ekonomiska politiken re-

dan idag att lägga implicita sådana kalkyler till grund för sin framtidsplanering. Att i långtidsutredningarna söka åstadkomma mer av siffermässiga preciseringar i dessa avseenden synes därför vara ett rimligt anspråk.

Det säger sig självt att Konjunkturrådet inom ramen för sitt arbete inte haft förutsättningar att åstadkomma ens överslagsmässiga sådana kalkyler. Men som framgår av flera kapitel i denna rapport menar vi att den förmögenhetsbildning som idag äger rum i den svenska ekonomin inte är tillräcklig för att täcka de många inteckningar i framtiden vi gjort i den ekonomiska politiken. Det är detta faktum, och inte oro för privatfinansierade underskott i bytesbalansen, som får oss att förespråka åtgärder som leder till en höjning av sparkvoten i den svenska ekonomin.

Noter

¹ Skattningarna genomfördes sommaren 1987, och 1984 var det sista år för vilket jämförbara nationalräkenskapsdata fanns tillgängliga.

² Den statistiska analysen ger inte underlag för några uttalanden om orsakssamband. Man kan alltså inte hävda att ökningen i budgetunderskottet *orsakade* nedgång i de privata investeringarna. Det finns i själva verket goda skäl att misstänka att orsakssambanden till viss del gått i motsatt riktning.

Referenser

- Persson, T. och L. Svensson, 1987, *New Methods in the Swedish Medium-Term Survey*, Bilaga 3 till LU 87 (SOU 1987:3)
- Pålsson, A.-M., 1988, "Varför sparar vi så lite?", *Ekonomisk Debatt*, nr 5, sid. 401–406.
- Söderström, H. T., 1987, "Sectoral Saving and Investment Patterns in 16 OECD Countries, 1965–82, i *Private Saving and Public Debt*, red. M.J. Boskin, J.S. Flemming och S. Gorini, Basil Blackwell.

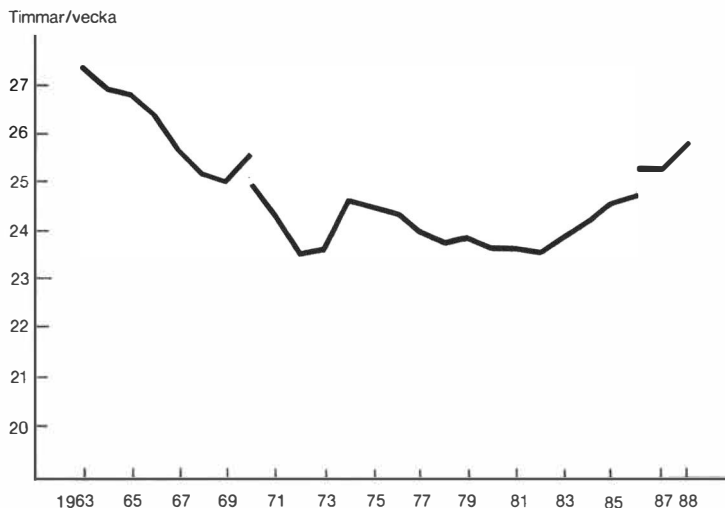
5 Arbetstiderna och den ekonomiska balansen

Under hösten 1988 kom frågor kring arbetsutbudet åter att hamna på den politiska dagordningen. Frågorna aktualiserades framför allt av den arbetskraftsbrist som den överhettade konjunkturen gav upphov till. Regeringen annonserade också i sin proposition under hösten ett antal åtgärder för att öka arbetsutbudet.

En av de mest anmärkningsvärda förändringarna på den svenska arbetsmarknaden under 1980-talet är emellertid just utvecklingen av den samlade arbetsvolymen. Medan antalet arbetade timmar i ekonomin sjönk trendmässigt under de två föregående decennierna uppvisar 1980-talet en betydande och kontinuerlig ökning. Figur 5.1 visar att antalet arbetade timmar per person i befolkningen (16–64 år) sjönk från 27,4 till 25,5 timmar per vecka mellan 1963 och 1970 och sedan fortsatte nedgången med ytterligare en dryg

Ökning av antalet arbetade timmar under 80-talet. . .

Figur 5.1
Antal arbetade timmar per person i befolkningen (16–64 år) 1963–1988.



Not: Brottet i kurvan 1970 beror på att AKU utvidgades till intervjuer varje månad detta år. Brottet i kurvan 1986 beror på nya definitioner och mätmetoder i AKU. 1988 års siffra är en framskrivning baserad på förändringar mellan de första halv-åren 1987 och 1988.

*...med nära två
timmar per vecka*

timma under 70-talet. Därefter har utvecklingen vänt och mellan 1980 och 1988 ökade siffran med nära två timmar per vecka.

Vi inleder detta kapitel med att närmare skärskåda karaktären av och orsakerna till "80-talets sysselsättningsexplosion". Därefter övergår vi till att bedöma vilka konsekvenser denna har haft för den samhällsekonomiska balansen och för skatteinkomsterna i synnerhet. Vi avslutar med en diskussion om framtidsutsikterna och med att presentera våra ekonomisk-politiska slutsatser.

Vad har hänt?

En första inblick i vad som hänt får man om man studerar följande nyckeltal:

- (1) arbetskraftstalet (andelen i arbetskraften av befolkningen)
- (2) sysselsättningstalet (andelen sysselsatta av arbetskraften)
- (3) närvarotalet (andelen i faktiskt arbete av de sysselsatta)
- (4) antal arbetade timmar per person i arbete under veckan.

*Fortsatt stigande arbets-
kraftstal...*

*...och närvarotal
under 80-talet*

*Antalet arbetstimmar
per person i arbete från
36,0 1981 till 37,2 1988*

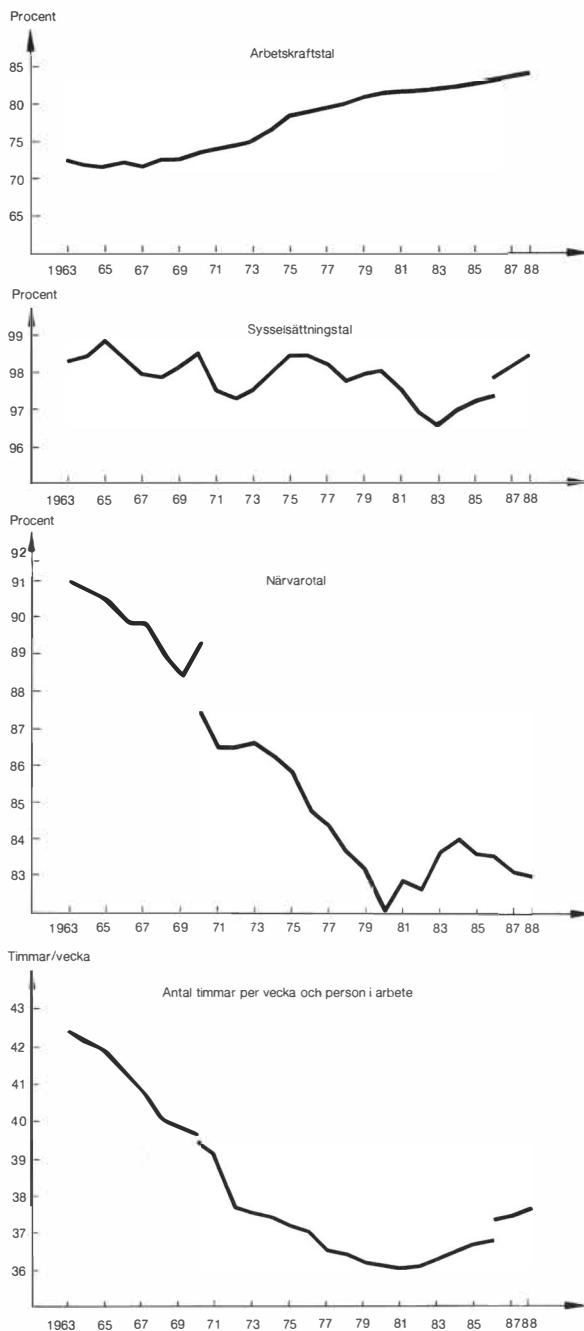
Produkten av dessa fyra tal blir just antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Utvecklingen från 1963 till 1988 beskrivs i figur 5.2. Man kan se att den långsiktiga trenden med stigande arbetskraftstal har fortsatt under 1980-talet. Sysselsättningstalet, som är spegelbilden av det relativa arbetslöshetstalet, uppvisar det typiska konjunkturbeteendet. År 1988 var arbetslösheten i stort sett densamma som vid konjunkturtopparna 1974/75 och 1979/80. Närvarotalet sjönk trendmässigt under 60- och 70-talen till följd av förlängda semestrar, ökade möjligheter till olika former av betald ledighet m.m. Under 1980-talet har emellertid denna nedgång upphört.

Den mest anmärkningsvärda utvecklingen uppvisar antalet arbetstimmar per person i arbete. Från 1963 till 1981 *sjönk* detta tal *varje år*. Sammantaget sjönk det från 42,4 timmar år 1963 till 36,0 timmar år 1981. Sedan 1981 har istället en *ökning* kunnat noteras *under varje år*. År 1988 hade nivån 37,2 timmar uppnåtts, d.v.s. en återgång till vad som gällde i mitten av 70-talet.

Sammantaget har alltså det totala antalet arbetade timmar under 1980-talet ökat framför allt på grund av att arbetskraftstalet har

Figur 5.2

Arbetskraftstal, sysselsättningstal, närvarotal och antal arbetade timmar per vecka per person i arbete 1963–1988.



Anm. Se not sid. 59.

fortsatt att öka och att antalet arbetade timmar per person i arbete har börjat stiga efter en längre tids nedgång. Det är det senare som utgör det verkliga trendbrottet på 80-talet.

Ytterligare insikt i vad som hänt får man genom att studera vilka demografiska grupper som står för ökningen. Bland de yngsta på arbetsmarknaden (16–19 och 20–24 år) finner man ingen ökning av arbetsutbudet under 80-talet. Snarare har den trendmässiga nedgången i andelen arbetande och antalet arbetstimmar per person fortsatt för dessa grupper, med undantag för kvinnor 20–24 år. Denna utveckling hänger självfallet samman med de förlängda utbildningstiderna.

Det är bland de medelålders (25–54 år) man finner källan till det ökade antalet arbetstimmar under 80-talet. I synnerhet kvinnorna mellan 35 och 54 år har svarat för en kraftig ökning av arbetade timmar: drygt fyra timmar per vecka! Bakom denna ökning ligger både en ökad andel arbetande och ett ökat antal arbetstimmar per arbetande. För den senare faktorn har en långsiktig nedgång till och med 1981 förbytts i en uppgång. Även kvinnor mellan 25 och 34 år har ökat sina arbetstimmar, men något mindre än åldersgruppen 35–44 år och 45–54 år.

Männen i dessa åldersgrupper har bara marginellt ökat sina arbetade timmar. Det är dock värt att notera att en långsiktig nedgångstendens har brutits.

För gruppen 55–64 år har antalet arbetade timmar fortsatt att minska för män och fortsatt att öka för kvinnor. Arbetsutbudet bland de allra äldsta, för vilka statistik föreligger (65–74 år), har fortsatt att minska under 80-talet och är nu obetydligt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den långsiktiga trenden mot högre arbetskraftsdeltagande har fortsatt under 80-talet och att det är kvinnorna som bidragit till denna utveckling. Vidare har trenden mot kortare arbetstider brutits och vänts till en ökning som varit mycket kraftig för kvinnor och i synnerhet för medelålders kvinnor. Sammantaget har detta lett till en påtaglig ökning av antalet arbetade timmar.

Varför har sysselsättningen ökat?

Eftersom 80-talets utveckling så betydligt avviker från tidigare konjunkturuppgångar kan inte förklaringen återfinnas på arbetsmark-

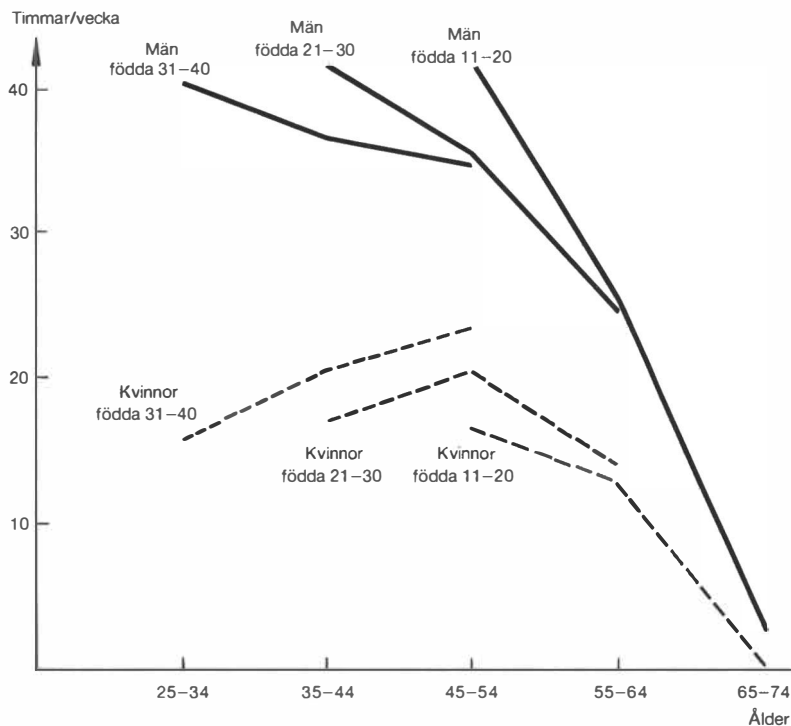
Vilka är de strukturella orsakerna?

nadens efterfrågesida. I stället bör man söka efter strukturella orsaker på arbetsmarknadens utbudssida.

Befolkningsstrukturen?

En första möjlig faktor som kan ha bidragit till ökningen är demografiska förändringar. Arbetsutbudet i form av arbetade timmar per person varierar kraftigt med åldern. För män ökar detta tal från cirka 25 timmar per vecka i åldern 20–24 år till cirka 35 timmar i åldersgrupperna 35–44 och 45–54 år för att därefter sjunka till cirka 24 timmar i åldern 55–64 år. Ett påtagligt livscykelmönster finns även för kvinnor. Från cirka 20 timmar per vecka i åldrarna 20–24 år och 25–34 år stiger arbetsvolymen till cirka 25 timmar i åldern 35–54 år och sjunker sedan till cirka 15 timmar i åldern 55–64 år. Även om man följer arbetstidernas utveckling för en given åldersgrupp finner man detta mönster, vilket framgår av figur 5.3.

Figur 5.3
Arbetade timmar för olika kohorter.



Källa: AKU.

Att fyrtiotalisterna har nått den ålder där arbetsintensiteten är som högst. . .

. . . kan bara förklara en mindre del.

Ökad tillgång på barnomsorg ej förklaringen

Mot denna bakgrund kan man självfallet få till resultat att antalet arbetade timmar per person stiger om befolkningsstrukturen förskjuts så att gruppen medelålders ökar sin andel av befolkningen. En förklaring till utvecklingen under 1980-talet kan därför vara att de stora kohorter som föddes på 1940-talet nu har nått den ålder då arbetsintensiteten är som högst.

För att undersöka betydelsen av befolkningsstrukturens förändringar har vi genomfört några enkla beräkningar. Utgångspunkten är antalet arbetade timmar i ekonomin per person i hela befolkningen. År 1987 utfördes varje vecka arbete som motsvarade 16,2 timmar per person i hela befolkningen. Detta var en ökning från 1975 och 1980 då motsvarande tal var 15,8 respektive 15,1 timmar. Vi kan nu räkna fram de tal som skulle ha uppnåtts om befolkningsstrukturen varit densamma som 1975 respektive 1980 men varje demografisk grupp uppvisar det beteende de faktiskt gjorde 1987. Vi kommer då fram till talet 16,0 för både 1975 och 1980, att jämföra med 16,2 timmar 1987. De demografiska strukturförändringarna under 80-talet har således bidragit till arbetsutbudets ökning, men kan bara förklara en mindre del.

Barnomsorgen?

En andra tänkbar orsak är den ökade tillgången på barnomsorg under 80-talet. Den kraftiga uppgången i arbetade timmar bland just kvinnor talar för detta. Det är emellertid osannolikt att detta är en huvudförklaring. För det första har arbetsutbudet ökat kraftigt även bland kvinnor som lämnat barnafödandet bakom sig – exempelvis åldersgrupperna 45–54 år och 55–64 år – vilket inte kan bero på förbättrade möjligheter till barnomsorg. För det andra ökade tillgången på barnomsorg även under 70-talet, men då sjönk arbetstiden.

Reallönesänkningarna?

En tredje tänkbar förklaring har framförts av SCB i skriften "Sveriges arbetskraft – prognos till år 2000", som var en rapport till 1987 års långtidsutredning. SCB menar att orsaken skulle stå att finna i att sänkta reallöner lett till att allt fler ökat sina arbetstider för att kompensera sig för minskad köpkraft. Med nationalekonomiskt språkbruk innebär denna förklaring att inkomsteffekterna av reallönesänkningen har dominerat över de substitutionseffekter som

*Reallönesänkningen
som orsak ej empiriskt
rimlig*

gjort det mindre lönsamt att arbeta. Teoretiskt sett kan denna förklaring inte uteslutas, men frågan är om den är empiriskt rimlig. Enbart det enkla faktum att ökningen av arbetsvolymen varit så kraftig och långvarig gör att förklaringen framstår som tvivelaktig. Visserligen sjönk reallönerna kraftigt genom devalveringarna under 1970-talet och början av 1980-talet, men sedan 1983 har reallönerna faktiskt ökat varje år. Eftersom arbetstiderna fortsatt att öka ända till år 1988, måste SCB:s förklaring förutsätta mycket långa tidseftersläpningar i arbetskraftens beteende. Vi betraktar ett sådant beteende som mindre sannolikt.

Marginalskattesänkningarna?

En fjärde tänkbar förklaring till de längre arbetstiderna under 1980-talet kan vara marginalskattesänkningarna som genomfördes under åren 1983–1985. Dessa skattesänkningar ökade lönsamheten av att arbeta mera, varför substitutionseffekter kan ha ökat arbetstiderna.

*Samband mellan mar-
ginalskattesänkning
och arbetskraftsutbud?*

Forskningen kring arbetsutbudet och skatter bygger på studier av tvärsnittsmaterial av individer vid en tidpunkt. De senaste svenska studierna är Blomqvist (1988) och Aaberge m.fl. (1988), två rapporter till inkomsskattekommittén. Båda använder datamaterial från 1980/81 — dock olika sådana — och utnyttjar de skattade beteendesambanden för att analysera effekten av marginalskattesänkningar med utgångspunkt från den situation som rådde 1988. Blomqvist finner att marginalskattesänkningar skulle medföra relativt kraftiga öknings av arbetsutbudet medan Aaberge m.fl. finner mycket svaga öknings. Märkligt nog finner Aaberge m.fl. att 1981 års skattesystem ger högre arbetsutbud än 1988 års, något som förefaller svårt att förena med den utveckling under 80-talet som beskrevs ovan. Man tvingas konstatera att det inte råder någon fullständig vetenskaplig enighet om styrkan i dessa samband, utan resultaten varierar beroende på val av statistisk metod, ekonomisk beteendemodell och val av datamaterial.

Politiska beslut?

Slutligen kan det tänkas att den olikartade utvecklingen av arbetsvolymen under 1960- och 1970-talen jämfört med 1980-talet åtminstone delvis kan förklaras av att ett antal politiska beslut, som reducerade arbetsvolymen, fattades och genomfördes under 1960- och

1970-talen. På 1960-talet infördes 40-timmarsveckan och på 1970-talet förlängdes semestrarna och pensionsåldern sänktes. Dessa beslut kan åtminstone i viss mån ha utgjort "exogena" händelser som reducerat arbetskraftsutbudet. Under 1980-talet har inte några motsvarande beslut fattats.

Inga entydiga förklaringar...

...men marginal-skattereformen den viktigaste orsaken

Sammantaget är det alltså svårt att ge en enkel entydig förklaring till vad som hänt. Den demografiska utvecklingen kan förklara en mindre del liksom utbyggnaden av barnomsorgen. SCB:s hypotes om inkomsteffekter motsägs av den långvariga uppgång av arbetstiderna som ägt rum och av att reallönerna ökat ända sedan 1983. Uteslutningsmetoden leder oss därför till att framföra marginal-skattereformen som den viktigaste orsaken, trots att de vetenskapliga studierna inte är helt entydiga.

Konsekvenser för samhällsekonomin

Arbetsdelning och arbetstidsförkortning inget medel mot arbetslöshet

Det ökade arbetsutbudet har inte förhindrat en kraftig nedgång av arbetslösheten. I stort sett har sambandet mellan arbetslösheten och efterfrågetrycket – mätt med exempelvis antalet vakanser – varit stabilt sedan slutet av 1960-talet. Detta ger stöd för uppfattningen att arbetslösheten inte påverkas av arbetsutbudet och att sysselsättningen i ekonomin kan anpassa sig efter utbudets storlek. Denna uppfattning har länge dominerat bland svenska ekonomer. Det är samma syn på arbetsmarknadens funktionssätt som ligger bakom ekonomers starka skepsis mot arbetsdelning och arbetstidsförkortningar som medel mot arbetslösheten, en syn som också kommit till uttryck i de senaste årens Konjunkturrådsrapporter.

Sysselsättningen följer arbetskraftsutbudet

När ekonomer hävdar att sysselsättningen på lång sikt är utbudsstyrd utgår de ifrån att ekonomin är så flexibel att den kan generera det antal arbeten, eller den arbetskraftsefterfrågan, som svarar mot utbudet av arbetskraft.¹ De svenska erfarenheterna under 80-talet är förenliga med detta synsätt eftersom efterfrågan har anpassat sig till det ökade utbudet av arbetskraft. Vidare ger både historiska och internationella jämförelser som resultat att sysselsättningen på sikt följer arbetskraftsutbudet. Om synsättet vore felaktigt skulle man exempelvis finna ett positivt samband mellan arbetslöshet och befolkningstillväxt, men detta är svårt att upptäcka. Däremot är korrelationen mellan befolkningstillväxt och sysselsättningstillväxt positiv och mycket stark som Layard har visat. Det är betecknande

att USA och Sverige, där arbetsutbudet ökat under 80-talet, hör till undantagen inom OECD-området med en kraftigt minskad arbetslöshet under samma period. I USA är det befolkningen som har ökat och i Sverige är det antalet arbetade timmar per person.

Av särskilt intresse i Sveriges fall är konsekvenserna av det ökade arbetskraftsutbudet för skatteinkomsterna eller, mer generellt, för den offentliga sektorns inkomster. Varje ökning av arbetsinkomsterna ger självfallet ett tillskott av skatteinkomster i form av inkomstskatter (till stat, kommun och landsting), mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter.

Vi börjar med att renodla fallet då en person arbetar en extra timma. Den genomsnittliga timlönen under 1988 kan beräknas till cirka 70 kronor (notera att det är timlönen inklusive semesterersättning som är relevant eftersom även semesterersättning ger upphov till skatteinkomster). På denna timlön måste arbetsgivaren betala arbetsgivaravgifter och sociala avgifter som uppgår till cirka 40 procent av timlönen, varför företagets kostnad blir

$$70 \times 1,4 = 98 \text{ kronor}$$

Hur stor andel av detta belopp tillfaller nu den enskilde arbetaren och hur stor andel tillfaller den konsoliderade offentliga sektorn i form av inkomstskatter, arbetsgivaravgifter och indirekta skatter? Svaret på frågan ges av den så kallade totala marginals-katten eller marginella skatte-kilen, ett begrepp som framför allt har lanserats av Ingemar Hansson. I den totala marginals-katten ingår den del av arbetsgivaravgiften (inklusive sociala avgifter) som icke utgör försäkringsförmåner, den del av arbetarens timlön som går till inkomstskatt samt de indirekta skatter som betalas när pengarna används för konsumtion. För 1986 har Hansson beräknat den genomsnittliga totala marginals-katten till 71,6 procent. Slutsatsen blir då att den extra arbetstimman ger upphov till

$$70 \times 1,4 \times 0,716 = 70,2 \text{ kronor}$$

i inkomster för den konsoliderade offentliga sektorn.

Med hjälp av detta tal kan man göra en första grov kalkyl av vad tillskottet av arbetstimmar under 80-talet har betytt. Sammanlagt har antalet arbetade timmar ökat med cirka 600 miljoner mellan 1980 och 1988. Om man utgår från att hela tillskottet av arbetstimmar har tillkommit "på marginalen" genom att den befintliga ar-

Antalet arbetade timmar ökade med 600 miljoner mellan 1980 och 1988...

betskraften har ökat sina arbetstimmar slutar kalkylen på

$600 \text{ miljoner} \times 70,2 \text{ kronor} = 42,1 \text{ miljarder kronor.}$

Nu kan man hävda att arbetsvolymen även ökat genom att fler personer kommit in på arbetsmarknaden varför just den totala marginals-katten kan överskatta effekterna för skatteinkomsterna. I stället borde den totala genomsnittsskatten användas för denna del av det tillkommande arbetsutbudet. Om man väljer den totala skattekvoten på 55 procent som en grov skattning av den totala genomsnittsskatten för arbetskraft och baserar beräkningarna på denna kommer man ändå upp i över 32 miljarder kronor. Detta måste dock vara en underskattning; enbart uppgången av arbetade timmar per person i arbete med över en timma per vecka har givit omkring 250 miljoner nya arbetstimmar och den totala marginalskatten måste vara den mest relevanta att använda för dessa arbetstimmar.

... vilket gav den offentliga sektorn ökade inkomster med 35–40 miljarder

Denna första, mycket grova kalkyl ger således till resultat att den konsoliderade offentliga sektorns inkomster var cirka 35–40 miljarder kronor högre 1988 tack vare den ökade arbetsvolymen. Frågan är nu om en sådan enkel kalkylteknik är tillförlitlig.

I ett första väsentligt avseende ger kalkylen en underskattning av de positiva effekterna för den offentliga sektorns finanser. När tillgången på arbetskraft i ekonomin ökar, stiger också avkastningen på nya investeringar och kapitalstocken växer. Därför blir också BNP-effekten av höjt arbetskraftsutbud på lång sikt större än effekten på arbetsinkomsterna. Med rimliga antaganden om produktionsteknologin blir BNP-effekten cirka 30 procent högre. Därmed blir också förbättringen av de offentliga inkomsterna högre än vad den enkla kalkylen utvisar, eftersom kapitalinkomsterna i ekonomin också ökar med åtföljande skatteinkomster. Dessa mekanismer kan dock ta lång tid att mogna ut varför det är osäkert hur mycket som redan 1988 hunnit förverkligas.

Även i ett andra avseende finns en underskattning inbyggd i kalkylen. Den totala marginals-katten bygger på att (merparten av) ATP-avgiften är en förmån för individen. De ökade inbetalningar av sådana avgifter som genererats av den höjda sysselsättningen kommer dock först i framtiden att tillfalla individen. Hittills har dessa inbetalningar förbättrat den konsoliderade offentliga sektorns budget men de motsvaras självfallet av framtida pensionsåta-

ganden. Samma resonemang torde gälla vissa andra avgifter till socialförsäkringarna.

För övrigt beror kalkylens tillförlitlighet främst på vilka orsakerna är till den höjda arbetsvolymen. Om exempelvis vissa offentliga utgifter varit en *förutsättning* för det höjda arbetsutbudet blir de sammantagna effekterna för den konsoliderade offentliga sektorns budgetsaldo mindre förmånliga. Ett exempel på sådana utgifter kan vara ökad barnomsorg, som kan ha varit en förutsättning för delar av det höjda arbetsutbudet. Detsamma gäller om det ökade arbetsutbudet *leder till* ökade offentliga utgifter. Men eftersom bara en mindre del av utbudsökningen återfinns i de åldersgrupper som utnyttjar barnomsorgen kan knappast denna utgiftspost påtagligt förändra kalkylen ovan. Dessutom kan den höjda sysselsättningen ha reducerat behovet av andra offentliga utgifter. I synnerhet vissa transfereringar som socialbidrag och bostadsbidrag borde ha minskat till följd av den höjda sysselsättningen.

Till den del som det höjda utbudet beror på sänkta marginalskatter måste självfallet en "avräkning" ske genom att de sänkta skattesatserna ger lägre skatteinkomster. Men för det första blir denna avräkning inte speciellt stor och för det andra finansierades marginalskattesänkningarna till stor del med höjda arbetsgivaravgifter. Slutsatsen skulle därför i stället bli att skatteomläggningen i början av 80-talet varit statsfinansiellt mycket lönsam.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att den enkla kalkylen som visade ett tillskott kring 40 miljarder kronor till de offentliga kassorna av den höjda arbetsvolymen närmast är en underskattning.

Skatteomläggningen i början av 80-talet mycket lönsam

Den demografiska utvecklingen

Det mesta talar således för att den ökade arbetsvolymen i ekonomin varit en starkt bidragande orsak till att statsfinanserna radikalt förbättrats under 80-talet. För framtiden är det därför även ur statsfinansiell synpunkt viktigt att denna nivå på arbetsvolymen kan behållas och helst öka ytterligare. Om det kommer att visa sig att 80-talets sysselsättningsökning är en kortsiktig "bubbla" kan budgetunderskotten snart vara tillbaka igen.

Är 80-talets sysselsättningsökning en "bubbla"?

Tabell 5.1

**Befolkningens sammansättning
1975–2025, procent.**

	1975	1985	1995	2005	2015	2025
–15 år	21,9	19,4	18,8	18,9	17,7	17,6
16–19 år	5,2	5,7	4,6	4,8	4,9	4,4
20–24 år	6,8	6,9	6,6	5,7	6,3	5,9
25–34 år	15,6	13,7	14,1	12,6	12,1	12,8
35–44 år	11,2	15,1	13,3	13,9	12,7	12,2
45–54 år	11,9	10,7	14,6	13,0	13,7	12,5
55–64 år	12,0	11,1	10,0	13,8	12,4	13,1
65–74 år	9,6	9,9	9,3	8,6	12,1	10,8
75 år–	5,7	7,5	8,7	8,7	8,3	10,7

Källa: Den framtida befolkningen, SCB.

Andelen äldre ökar

Hur ser då framtidsutsikterna ut? En farhåga gäller den demografiska förändring som svensk ekonomi står inför. Forskare har under senare tid fäst uppmärksamheten på att andelen äldre i den svenska ekonomin kommer att öka framöver. ”Ålderschocken” har blivit ett begrepp i debatten (se Ohlsson och Broomé (1988)). I synnerhet under början av nästa sekel kommer andelen äldre att öka. Som framgår av tabell 5.1 väntas andelen som är äldre än 65 år öka från 17,5 procent år 1985 till 21,5 procent år 2025. Man kan skönja i tabellen hur befolkningsstrukturen successivt förändras när de stora kohorter som föddes på 40-talet blir allt äldre.

Arbetsvolymen minskar vid sekelskiftet...

Med tanke på att arbetsutbudet sjunker kraftigt vid cirka 55 års ålder, kan man i synnerhet befara en nedgång i det aggregerade utbudet kring sekelskiftet då fyrtioåringarna kan förväntas reducera sitt utbud. För att belysa denna fråga har vi genomfört kalkyler av samma slag som ovan, men som belyser den framtida utvecklingen. Vi antar att arbetsutbudet i varje åldersgrupp är konstant på 1987 års nivå och att den demografiska strukturen förändras enligt SCB:s prognoser. Den demografiska indelningen är densamma som ovan. Resultaten, som presenteras i tabell 5.2, bekräftar denna farhåga. Från och med 1995 kommer befolkningsstrukturen rent mekaniskt att reducera arbetsvolymen ganska påtagligt. Nedgången från 16,5 arbetstimmar per vecka och person i befolkningen år 1995 till 15,6 timmar år 2025 kommer att medföra en avsevärd produktionsminskning och därmed ett betydande bortfall av skatteintäkter. Om dessa tal översätts till totalt antal arbetstimmar per år kommer man upp i 365 miljoner, d.v.s. mer än hälften av den ökning som noterats under 80-talet.

Tabell 5.2

Hypotetiskt antal arbetade timmar per person i hela befolkningen vid 1987 års arbetsutbud och prognosticerade förändringar i befolkningsstrukturen.

...samtidigt som de offentliga utgifterna ökar

	1987	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Arbetade timmar per vecka	16,2*	16,4	16,5	16,4	16,3	16,3	15,9	15,8	15,6

* Faktiskt tal

Källor: AKU och "Den framtida befolkningen", SCB.

Med tanke på att den demografiska utvecklingen också leder till ökade utgifter för pensioner, hemtjänst och sjukvård innebär den en kraftig statsfinansiell påfrestning. Att förbereda för denna utveckling hör till de viktigaste ekonomisk-politiska uppgifterna och det kräver beslut redan idag.

Däremot finner man att den demografiska utvecklingen fortsätter att vara gynnsam för arbetsutbudet fram till omkring år 1995. Den positiva utveckling som startade runt 1980 fortsätter således flera år till. Risken finns emellertid att denna positiva utveckling med tillhörande skatteinkomster leder till att politikerna binder upp sig för långsiktiga åtaganden på utgiftssidan. Ökat sparande under de närmaste åren med tanke på belastningar som väntar i början av nästa sekel är i stället önskvärt.

Hur ser utbudspolitikerna egentligen ut?

De påfrestningar som väntar på 2000-talet borde också leda till att man söker efter olika sätt att öka arbetsutbudet. Även mer kortsiktigt skulle ökat arbetsutbud leda till att statsfinanserna kan konsolideras ytterligare och utrymme skapas för att andra reformer, inklusive en marginalskattereform. Mot denna bakgrund framstår självfallet de åtgärder som föreslogs i höstens proposition och den utlovade skattereformen som angelägna. Problemet är emellertid att dessa åtgärder motverkas av andra som redan har genomförts eller planeras under de närmaste åren. Hit hör bland annat löftena om en sjätte semestervecka och om förlängd barnledighet. Flera fackförbund arbetar för sänkt veckoarbetstid och den socialdemokratiska partikongressen har fattat beslut om att den normala veckoarbetstiden bör kortas till 36 timmar under 1990-talet. Vidare blev delpensionen mer förmånlig 1 juli 1987.

Sammantaget kan den samlade politiken mycket väl bli utbudsre-

*Påfrestningarna stora
av sänkt veckoarbetstid,
förlängd semester...*

ducerande om alla dessa beslut fullföljs under 1990-talet.

De samhällsekonomiska påfrestningarna av sådana beslut är av två slag. För det första kräver sänkt veckoarbetstid och förlängd semester återhållsamhet på lönesidan för att inte konkurrenskraften ska försvagas. Denna problematik utvecklades närmare i 1988 års Konjunkturrådsrapport.

För det andra kan kostnaderna för sådana reformer för den konsoliderade offentliga sektorn i form av uteblivna inkomster bli betydande om man beaktar de totala konsekvenserna. Antag att alla förvärvsarbetande tar ut en extra hel semestervecka utan att förändra sitt arbetsutbud under resten av året. Om man räknar med att de 4,5 miljonerna i arbetskraften skulle ha arbetat i genomsnitt 38 timmar under veckan får man ett bortfall av arbetstimmar som uppgår till 171 miljoner timmar eller drygt 2 procent av det totala antalet arbetstimmar.

Om den genomsnittliga timlönen och den totala marginalskatte-satsen tillämpas erhåller man uteblivna skatteinkomster på 12 miljarder kronor. Eftersom BNP-effekten på lång sikt kanske är 30 procent högre än effekten på arbetsinkomsterna blir den långsiktiga effekten ändå större. Grovt sett kan man därför bedöma att en extra semestervecka för alla svenskar kräver antingen reducerade offentliga utgifter på över 15 miljarder kronor eller höjda skatter av denna storleksordning.

Det kan visserligen tänkas att de totala effekterna av en lagstadgad sjätte semestervecka blir något mindre eftersom vissa grupper redan har mer än fem veckors semester. Majoriteten av de anställda i ekonomin har dock bara fem veckors semester och det är inte heller uteslutet att andra grupper också försöker förlänga sin semester om den lagstadgade semestern ökas.

*...och föräldra-
försäkring*

Förlängd barnledighet som ersätts med föräldraförsäkring är på sätt och vis ännu mer dyrbar. Varje arbetstimma som uteblir på grund av en sådan reform innebär nämligen en total kostnad som uppgår till hela bruttolönen inklusive sociala avgifter. Skälet är att den del av de 98 kronorna som inte hade hamnat i de offentliga kassorna om personen arbetat, nu måste kompenseras av staten i form av föräldraförsäkring.

Hur mycket kan en extra ledig månad beräknas kosta? Om man beräknar att 100 000 barn föds varje år och föräldrarna till varje barn skulle haft en förvärvsintensitet på 75 procent och 30 timmars

arbetsvecka om försäkringen ej funnits blir den årliga reduktionen av arbetstimmar

$$100\,000 \times 0,75 \times 30 \times 4,3 = 9,7 \text{ miljoner.}$$

Om timlönen 98 kronor appliceras på dessa arbetstimmar erhåller man cirka en miljard kronor per extra månad med föräldraförsäkring. Till detta kommer kostnaderna för försäkringsersättning till de 25 procent som icke skulle ha arbetat under den extra månaden. Osäkerheten i dessa beräkningar är dock stor eftersom det är svårt att bedöma hur reformer av detta slag påverkar arbetsutbudet.

Även för delpensionen gäller att kostnaden för varje utebliven arbetstimma blir hög eftersom den uteblivna arbetsinkomsten ska kompenseras med pension.

Om ett flertal ledighetsreformer av dessa slag införs samtidigt kan självfallet de sammanlagda belastningarna för den konsoliderade offentliga sektorn bli stora. För att förhindra ett alltför stort bortfall av resurser för den offentliga servicen måste därför i stället arbetsutbudet öka för andra grupper. Avslutningsvis blir det därför naturligt att ställa frågan om det finns någon potential för ökat arbetsutbud i framtiden. Det blir då naturligt att i första hand nämna de äldre åldersgrupperna, 55 år och uppåt. Bland dem som uppnått pensionsåldern – 65 år och uppåt – har arbetsutbudet praktiskt taget försvunnit under de senaste decennierna. Förbättrade incitament och möjligheter att fortsätta arbeta för denna grupp borde därför kunna ge utbyte i form av ökat arbetsutbud och därmed sammanhängande skatteinkomster.

*Arbetsutbudet måste
öka för åldersgrupperna
över 55 år*

Det motsägelsefulla i den politik som nu förs är emellertid att incitamenten att arbeta för dem som är 60–64 år har reducerats i och med att kompensationsgraden för delpensionen höjdes från och med 1 juli 1987. Den ekonomiska uppoffringen efter skatt av att sänka sin arbetstid från heltid till halvtid är nu mycket liten för denna grupp.

Delpensionen infördes 1976 och gav fram till och med 1980 ersättning med 65 procent av bortfallet av bruttoinkomst. Antalet delpensionstagare steg till en toppnivå på nära 70 000 1980. När ersättningen sänktes till 50 procent minskade antalet successivt till nära 30 000 år 1986. Sedan dess – under 1987 och 1988 – har antalet åter börjat stiga. Denna tidsserieutveckling tyder på en mycket kraftig känslighet för ekonomiska incitament hos denna

åldersgrupp. En nedgång av arbetsutbudet för denna grupp kan därför förväntas de närmaste åren.

Man kan mycket väl tänka sig att känsligheten för ekonomiska incitament hos denna grupp ökar ytterligare i framtiden. Skälet är att många kvinnor i denna ålder fortfarande kan förbättra sin ATP-pension genom att arbeta heltid. I framtiden kan man förvänta sig att detta i allt mindre utsträckning blir fallet eftersom kvinnorna då har längre tid i förvärvsverksamhet bakom sig. Känsligheten för kompensationsgraden kan då bli ännu större och nuvarande regler kan leda till en betydande sänkning av arbetsutbudet när de stora ålderskullarna uppnår 60 års ålder, vilket inträffar just efter sekel-skiftet.

Slutsatser

Utvecklingen av det samlade arbetsutbudet har stora effekter på den konsoliderade offentliga sektorns inkomster. Den ökning av den samlade arbetsvolymen som ägt rum under 1980-talet framstår enligt våra kalkyler som en huvudförklaring till att budgetunderskottet har försvunnit. Vi har funnit att marginalskattereformen sannolikt är en viktig förklaring till 80-talets utveckling.

Även om ökat arbetsutbud har gynnsamma effekter för den offentliga sektorn är frågan om arbetstiderna självfallet till ”syvende og sidst” en fråga om val mellan fritid och konsumtion för enskilda människor. Politiken bör emellertid inriktas mot att ge fritiden ett privatekonomiskt pris som motsvarar det samhällsekonomiska värdet av produktionsbortfallet när detta val görs. Att med hjälp av lagstiftning öka människors fritid leder inte till bättre avvägningar mellan fritid och konsumtion. Eventuella arbetstidsförkortningar bör också genomföras i sådana former att lönekostnadsökningarna hålls tillbaka och/eller att driftstiderna förlängs. Som betonades i förra årets Konjunkturrådsrapport talar detta för att sådana förändringar bör förhandlas fram i kollektivavtal snarare än införas lagstiftningsvägen.

Mot denna bakgrund utgör de utlovade reformerna om en sjätte semestervecka, förlängd föräldraledighet och sänkt veckoarbetstid hot mot den samhällsekonomiska balansen.

Det handlar om enskildas val mellan fritid och konsumtion

Noter

- ¹ Något mer tekniskt uttryckt innebär detta att efterfrågan på lång sikt är oändligt elastisk. Ett bärande inslag i de modeller som ger sådana resultat (se t. ex. Johnson och Layard (1986)) är att ökad tillgång på arbetskraft ökar lönsamheten av investeringar vilket höjer ekonomins samlade produktionskapacitet.

Referenser

- Blomqvist, S. 1988, *Beskattningsens effekt på arbetsutbudet*, rapport till inkomstskattekommittén.
- Aaberge, R., S. Ström och T. Wennemo, 1988, *Skatt, arbeidstilbud og inntektsfordeling i Sverige*, rapport till inkomstskattekommittén.
- Hansson, I., 1986, *Skatter och samhällsekonomi*, SNS Förlag.
- Johnson, G. och R. Layard, 1986, "The natural rate of unemployment – explanation and policy" i *Handbook of Labor Economics*, North–Holland.
- Layard, R., 1986, *How to beat unemployment*, Oxford University Press.
- Ohlsson, R. och P. Broomé, 1988, *Ålderschocken*, SNS Förlag.

6 Framgångsformler för den offentliga sektorn

Finansiella problem

Den offentliga sektorns storlek har blivit en börda som lägger starka restriktioner på den ekonomiska politiken. Beräkningar visar att en krona i skatteintäkt på marginalen har en extra resurskostnad av 0.50–1.00 kronor för samhällsekonomin.¹ En skattereform kan knappast genomföras om inte de offentliga utgifterna sänks. Ett ökat offentligt sparande kan inte åstadkommas utan en sänkning av de offentliga utgifterna.

Produktionsresurser måste överföras till privat sektor

Men problemen är inte enbart finansiella. Den omfördelning av produktionsresurserna som krävs för en långsiktig balans i ekonomin förutsätter en överföring av arbetskraft från den offentliga sektorn. Transfereringarna till jordbruk och bostäder ger upphov till stora effektivitetsförluster. Till detta kommer effektivitetsproblemen inom den offentliga konsumtionen där kostnaderna per prestation ökar i snabb takt utan att motsvarande kvalitetsökningar kan iakttagas. En bantning och strukturförändring av den offentliga sektorn har därför kommit att bli ett centralt mål för den ekonomiska politiken.

Effektivitetsproblem

Offentlig sektor – från 60-talets motor . . .

Förändrade förutsättningar

Under 60-talet expanderade den offentliga sektorn mot bakgrund av en hög och stabil tillväxt i ekonomin. Synen på den offentliga sektorn var utomordentligt positiv. Den var motorn bakom utvecklingen av välfärdsstaten. Expansionen var också nödvändig för att möta de krav som den ekonomiska expansionen ställde på arbetskraft, utbildning och regional rörlighet. Trots en årlig volymtillväxt i den offentliga konsumtionen på nästan 6 procent, ökade de offentliga utgifterna bara från 31 till 43 procent av bruttonationalprodukten mellan 1960 och 1970.²

Under 1970-talet försämrades den ekonomiska utvecklingen markant, speciellt efter mitten av decenniet. Trots att volymökning-

Tabell 6.1

Totala offentliga utgifter i relation till BNP år 1960, 1970, 1982 och 1986 i ett antal OECD-länder (procent).

Land	1960	1970	1980	1986
Australien	22	27	35	39*
Belgien	30	37	51	53
Danmark	25	40	56	55
Finland	27	31	37	42
Frankrike	35	39	46	52*
Holland	34	44	58	59
Italien	30	34	42	51
Japan	18	19	33	37
Kanada	29	35	41	46
Norge	30	41	51	52
Spanien	19	22	33	42
Storbritannien	33	39	45	46
Sverige	31	43	62	64
USA	28	32	34	37
Västtyskland	33	39	49	47
Genomsnitt OECD	26	32	39	40

* 1985

Källor: OECD Economic Outlook 43, Tabell R 14. För år 1960 OECD Economic Studies No 4 "The Role of the Public Sector", 1985.

*...till 70-talets garant
för sysselsättningen...*

en nästan halverades, så ökade de totala utgifterna kraftigt i relation till bruttonationalprodukten. År 1980 uppgick de offentliga utgifterna till 62 procent av BNP. Synen på den offentliga sektorn var nu något annorlunda men fortfarande i grunden positiv. Det var den offentliga sektorn som garanterade sysselsättningen i en tid av långvarig internationell ekonomisk stagnation. Konsekvensen blev dock att Sverige i internationell jämförelse kom i en klass för sig (se tabell 6.1).

*...och 80-talets ned-
skärningar*

Vid ingången till 1980-talet började åtstramningspolitiken för den offentliga sektorn. För de statliga myndigheterna innebar detta en real minskning av resurserna medan den kommunala verksamheten fick fortsätta expandera i låg takt (1–2 procent per år). Även transfereringarna reducerades. Trots denna åtstramning och en förbättrad BNP-tillväxt är den offentliga utgiftsandelen fortfarande över 60 procent.

Några avgörande strukturförändringar när det gäller den offentliga sektorn har egentligen inte vidtagits. Den hittills förda "osthyvelspolitiken" har däremot inneburit en knäckt framtidstro inom

stora delar av den offentliga sektorn och betydande kvalitetsproblem inom områden som utbildning och sjukvård. Inom vissa delar, t. ex. försvar och rättsväsendet, finns det t.o.m. farhågor att uppgifterna inte kan lösas inom nuvarande resursram.

Det är därför lätt att konstatera att den offentliga sektorn står inför betydande strukturproblem. För att lösa dessa krävs strategiska beslut rörande både vad den offentliga sektorn skall ägna sig åt och hur dess uppgifter skall lösas; avveckling måste kombineras med utveckling. Vi skall i det följande diskutera de alternativ som finns för att reducera de offentliga utgifterna och principerna för en utveckling och effektivisering av den offentliga sektorn.

Vad gör den offentliga sektorn?

De offentliga utgifterna utgörs av transfereringar (d.v.s. inkomstöverföringar), konsumtion och investeringar. Den andel av utgifterna som ökat mest är transfereringarna. Inkomstöverföringarna till hushåll, företag och utlandet samt räntebetalningar på den växande statsskulden ökade från 42 procent 1970, en andel som varit i stort sett konstant sedan mitten av 50-talet, till 52 procent 1987.

Transfereringarna från den offentliga sektorn till andra sektorer och utlandet framgår av tabell 6.2. Transfereringarna till hushållen är de största och domineras av utgifter för ålderdom och sjukdom. Drygt 10 procent av transfereringarna till hushållen avser barn och föräldraskap.

Transfereringar

Tabell 6.2
Transfereringar från den offentliga sektorn till andra sektorer och utlandet, 1970–1987 (miljarder kronor).

Sektor	1970	1975	1980	1987
Hushållen	19,5	44,8	97,9	200,4
Företag	3,8	10,2	28,1	52,9
subventioner	2,4	7,7	17,2	47,0
övrigt	1,4	2,5	10,9	5,9
Utlandet	0,6	2,4	4,1	6,3
Ränteutgifter	3,2	6,4	21,6	66,4
Summa	27,1	63,8	151,7	325,9

Källor: Offentliga sektorn – utveckling och nuläge, SCB och Konjunkturläget hösten 1988, Konjunkturinstitutet.

Tabell 6.3

Offentlig konsumtion och investering som andel av BNP till faktorpris 1950–1986 (procent).

	Konsumtion		Investeringar		Totalt offentlig sektor
	Statlig	Kommunal	Statlig	Kommunal	
1950	7,0	6,4	0,6	1,4	15,4
1960	8,9	8,5	1,1	2,3	20,8
1970	9,2	15,0	1,3	4,1	29,6
1980	10,0	22,2	1,0	2,7	35,9
1985	8,5	22,9	0,8	2,1	34,3
1986	8,7	23,0	0,7	2,1	34,5

Källa: Nationalräkenskaperna.

Konsumtion och investeringar

Transfereringarna till företagen omfattar till mer än hälften subventioner för livsmedel, bostäder, läkemedel, läkar- och tandläkarbesök samt lokaltrafik. Övriga transfereringar till företagen avser utgifter för näringslivets främjande; sysselsättningsåtgärder, exportkrediter, förlustbidrag, investeringsbidrag m.m.

Transfereringarna till utlandet utgörs främst av u-hjälpen.

Den offentliga sektorns reala resursförbrukning, d.v.s. den konsumtion och de investeringar som sker inom stat och kommun har, som framgår av tabell 6.3, inte ökat lika snabbt. Sett i ett längre tidsperspektiv och i jämförelse med den privata konsumtionsutvecklingen har dock ökningen varit stark.

Den totala offentliga resursförbrukningen uppgick till 280 miljarder 1986, vilket utgör 34,5 procent av BNP till faktorpris. Över en tredjedel av den totala resursanvändningen i Sverige sker således inom stat och kommuner. Över tiden har den kommunala sektorn ökat sin andel av den offentliga resursanvändningen.

I den offentliga konsumtionen ingår så vitt skilda aktiviteter som försvar, rättsväsende, forskning, utbildning, sjukvård och vägar. De resursfördelningsproblem som finns inom den offentliga sektorn är därför också av många skilda slag. Tabell 6.4 visar en uppdelning av den offentliga resursförbrukningen på olika ändamål.

De sociala tjänsterna, utbildning, sjukvård och socialvård, svarar för två tredjedelar av den offentliga konsumtionen. Dessa tjänster har också ökat snabbast sedan 1970. Kultur och rekreation, som huvudsakligen är privata tjänster, har också visat en mycket snabb ökning. Offentlig finansiering och produktion av i grunden *privata tjänster* har således ökat snabbast och dominerar den offentliga verksamheten idag. De traditionella kollektiva varorna och fastkostnads-

Tabell 6.4

Offentlig konsumtion fördelad med hänsyn till ändamål 1985 och förändring 1970–80 och 1980–1985 i fasta priser.

	1985		Förändring	
	Mdr kr	Andel	1970–80	1980–85
A. Kollektiva tjänster				
1. Allmän förvaltning	20,9	8,7%	55,3%	13,8%
2. Rättsväsendet	10,6	4,4%	19,9%	3,7%
3. Försvar	22,5	9,4%	1,0%	–6,5%
B. Sociala tjänster				
4. Utbildning	46,5	19,4%	24,1%	5,3%
5. Hälso- och sjukvård	62,0	25,9%	41,8%	14,1%
6. Socialvård	46,8	19,5%	90,3%	21,9%
C. Övrigt				
7. Kultur, rekreation	13,0	5,4%	70,0%	8,4%
8. Bostadspol., samh.plan.	3,6	1,5%	18,9%	–23,1%
9. Näringslivets främjande	11,8	4,9%	23,2%	3,1%
10. Ofördelat	2,0	0,8%	18,2%	20,4%
Totalt	239,7	99,9%	37,2%	8,7%

Källa: Nationalräkenskaperna.

industrierna, t. ex. vägar, har haft en sjunkande andel över tiden. Vissa, t. ex. försvaret, har även minskat i fasta priser. Efter 1980 har de sociala tjänsterna fortsatt att öka väsentligt snabbare än annan offentlig konsumtion och kommer under 90-talet att i än högre grad dominera den offentliga sektorn.

Reformerade transfereringar för ökad effektivitet

De totala utgifterna kan begränsas antingen genom en minskning av transfereringarna eller av den offentliga konsumtionen och investeringarna. Eftersom transfereringarna är den största andelen och har ökat mest, så är det naturligt att börja med dessa.

Transfereringarna innebär ingen direkt resursanvändning inom den offentliga sektorn. Däremot kan de påverka effektiviteten inom den privata sektorn. En reduktion av subventionerna till jordbruks- och bostadssektorn skulle inte bara medföra en minskning av den finansiella belastningen utan också allokeringsvinster genom en bättre fungerande marknad. Effektivitetsvinster skulle också kunna nås genom en överföring av finansieringsansvaret för de 20 miljarder i sjukförsäkringen som avser vårdersättningar till

Minskade subventioner ger bättre fungerande marknader

*Differentierad yrkes-
skade- och arbetslös-
hetsförsäkring*

landstingen. En överenskommelse om detta borde kunna förhandlas fram inom ramen för den regionala skatteutjämningen.

En betydande potential för rationaliseringar finns inom sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkringarna. Riskerna för sjukdom, arbetsskador och arbetslöshet varierar systematiskt mellan olika branscher och regioner. Trots detta finansieras dessa socialförsäkringar med enhetliga avgifter för alla företag. En viss differentiering har tidigare funnits inom yrkesskadeförsäkringen men den togs bort i slutet av 1960-talet. Inom arbetslöshetsförsäkringen har de egenavgifter, vilka de försäkrade individerna betalar själva, givit upphov till viss avgiftsdifferentiering. Men i takt med att statsbidragen tagit över en allt större del av kostnaderna har denna differentiering minskat och med de nya regler som trädde i kraft 1 januari 1989 har den försvunnit helt.

*Problemen med enhet-
liga avgifter*

Enhetliga avgifter för att finansiera försäkringar mot olika höga risker ger upphov till två problem. För det första elimineras incitamenten till förebyggande åtgärder genom att välja produktionsteknologi, arbetsmiljö och kontraktsformer som reducerar riskerna. För det andra blir de varor som produceras i företag som genererar sjukdom, yrkesskador och arbetslöshet alltför billiga i förhållande till de som produceras i andra företag. Detta leder i sin tur till att högriskbranscherna blir större än de annars skulle bli och vice versa för lågriskbranscherna. Differentierade försäkringspremier har här en tydlig parallell i miljöavgifter, som blivit allmänt accepterade under senare år.

Riktmärket måste vara arbetsgivaravgifter som till denna del är anpassade efter de risker som kan observeras i olika branscher, regioner och företag. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen kan även egenavgifterna användas i detta syfte. Rent praktiskt kan man även tänka sig att företagen åläggs att betala en del av försäkringsersättningen, exempelvis korttidssjukskrivningen och kortare arbetslöshetsperioder, vilket även skulle reducera de rent administrativa kostnaderna.

Det finns också risk för effektivitetsförluster till följd av bristande incitament för rehabilitering när sjukdom eller skada inträffat. Detta leder till onödigt långa sjukskrivningsperioder och i vissa fall till förtidspensionering i onödan.

Tabell 6.5 visar en sammanställning av utvecklingen av de offentliga utgifterna för sjukdom och sjukvård. De offentliga utgifterna

Tabell 6.5

Sjukvårdskostnader, sjukpenning, förtidspensionering och arbetsskadeförsäkring 1970–1987 (miljarder kronor).

	Sjukvårdskostnader	Sjukpenning	Förtidspensionering	Arbetsskadeförsäkring
1970	12,4	2,7	1,2	—
1975	24,0	8,0	4,5	0,4
1980	50,0	12,6	10,5	1,1
1985	80,8	17,9	17,9	2,0
1986	85,1	20,0	19,7	2,5
1987	91,0	23,0	21,0	4,5

Källor: Nationalräkenskaperna, Allmän försäkring (SOS) och Statistisk årsbok (SCB).

för transfereringar till de sjuka har under senare år ökat snabbare än utgifterna för hälso- och sjukvården, och prognoser pekar på att denna utveckling kommer att fortsätta under de kommande åren.

Under 1987 uppgick de totala offentliga utgifterna för sjukdom till 140 miljarder. Av dessa svarar vårdutgifterna för c:a 90 miljarder och resten utgör transfereringar till personer som drabbats av sjukdom. Eftersom de försäkringsfinansierade sjukvårdskostnaderna är c:a 20 miljarder fördelas finansieringsansvaret jämnt mellan landstingen och riksförsäkringsverket.

Problemet är här den nästan totala bristen på ordning mellan vårdinsatser, försäkringsutbetalningar och arbetsmarknadsinsatser. Ett sätt att åstadkomma en sådan samordning vore att skapa en gemensam budget så att de som fattar besluten kan göra en optimal avvägning mellan olika insatser. Idag är det omöjligt att överföra resurser från sjukpenningförsäkringen till vården för att exempelvis genomföra en operation som minskar sjukskrivningstidens längd. Vinsterna av en sådan omläggning är naturligtvis inte bara samhälls-ekonomiska utan också en välfärdsökning för den enskilde.³

På lång sikt är den viktigaste transfereringsfrågan de åtaganden som finns i pensionssystemet. Dessa offentliga åtaganden är samhällsekonomiskt dyrbara av tre skäl. För det första är finansieringskostnaden mycket hög på grund av de skatteklar som inledningsvis berördes, för det andra reduceras incitamenten att arbeta och för det tredje elimineras ett viktigt privatekonomiskt sparmotiv. Den förändring av åldersstrukturen, som Sverige står inför i början av nästa sekel, kommer att accentuera dessa redan mycket höga kostnader för pensionerna.

Utformningen av och ambitionsnivån i det offentligfinansierade

Problemet är brist på samordning

Pensionssystemet är det viktigaste på lång sikt

ATP på väg bli folkpension

pensionssystemet är självfallet i hög grad en värderingsfråga. Oavsett detta talar mycket för att incitamenten att arbeta kan förbättras avsevärt från 60 år och uppåt utan allvarliga fördelningseffekter.

Det är också viktigt med ett snart beslut om den högsta nivån inom ATP-systemet. Med oförändrade regler kommer alltför få att erhålla samma ATP, eftersom den högsta nivån är fastställd i reala termer och inte följer den ekonomiska tillväxten. ATP-systemet omvandlas därmed gradvis till ett folkpensionssystem för personer med arbetslivsanknytning. Om reglerna *inte* ändras, kommer därför incitamenten till privat sparande och arbete på äldre dagar successivt att öka samtidigt som den samhällsekonomiska resurskostnaden för finansieringen minskar. Det råder emellertid stor politisk osäkerhet i denna fråga, en osäkerhet som skulle kunna elimineras genom att pensionsberedningen banar vägen för en politisk överenskommelse om det framtida pensionssystemet.

Den reala resursförbrukningen

Vad skall den offentliga sektorn göra?

När det gäller den offentliga konsumtionen och investeringarna har de kraftigaste nedskärningarna hittills skett inom den statliga sektorn och inom de genuint kollektiva varorna. Det framstår ur ett ekonomiskt perspektiv som irrationellt att låta transfereringar och offentlig försörjning med i grunden privata tjänster växa, samtidigt som nedskärningar görs på försörjningen av kollektiva varor där staten är den enda tänkbara producenten.

Precisera kriterier

Synen på vad som bör vara den offentliga sektorns uppgifter bestäms av en kombination av värderingar och ekonomisk rationalitet. I praktiken är ofta ideologi och effektivitetsargument sammanvävda. De som är mot marknader betonar marknadernas negativa sida, och marknadsförespråkare framhåller förekomsten av byråkrati och bristande hänsyn till individuella preferenser inom offentlig verksamhet. Ur analytisk synvinkel är det därför viktigt att precisera de kriterier som effektivitetsanalysen bygger på.

Marknadsmislyckanden

En vanlig utgångspunkt har varit att använda den perfekta marknadsekonomin, och de förutsättningar som dess välfärdsekonomiska berättigande vilar på, som referenspunkt. Avvikelse, s. k. marknadsmislyckanden, på grund av stordriftsfördelar, kollektiva varor, externa effekter, rättvisa m.m., ger med denna utgångspunkt starka argument för offentlig intervention. I princip kan ändamålsindelning-

en i tabell 6.4 ses som en klassifikation av olika typer av marknadsmisslyckanden.⁴

För den största och snabbast växande delen av den offentliga konsumtionen, de sociala tjänster som utbjuds av kommuner och landsting, ligger marknadsmisslyckandet inte i produktionsförhållandena utan måste härledas till fördelningseffekterna. Dessa kan emellertid också lösas genom transfereringar. Olika kombinationer av offentlig finansiering och produktion är därför möjliga. Offentlig finansiering och privat (marknadsstyrd) produktion kan mycket väl ge de önskvärda fördelningseffekterna. Valet av producent är ej avgörande för fördelningseffekterna utan bör fattas på kriterier som är relaterade till tjänstens kvalitet och kostnader.

Marknadsmisslyckande är inte heller något tillräckligt villkor för att en viss verksamhet skall övertas av stat eller kommun. Eftersom vi måste ta med i beräkningen att även offentliga myndigheter är imperfekta måste detta vägas in i jämförelsen.

En välutvecklad teori för myndighetsmisslyckande existerar dock inte. Wolf (1988) har försökt vidståande klassifikation av orsakerna till att myndigheter ofta misslyckas att åstadkomma en effektiv och rättvis fördelning av resurserna:

*Myndighetsmiss-
lyckanden*

Orsaker till "myndighetsmisslyckanden"

1. Avsaknad av ett direkt samband mellan kostnader och intäkter leder till avvikelser från kostnadsminimering. Ingen press från den omgivande "miljön" att välja den produktionsteknologi som ger lägsta möjliga kostnad.
2. Internaliteter, d.v.s. en bristande överensstämmelse mellan interna och externa mål. T. ex. intresset hos tjänstemän att deras budget och förvaltning växer även om konsumenternas värdering av en expansion är låg.
3. Oförutsedda externaliteter (sidoeffekter) beror på omöjligheten att förutsäga och beräkna viktiga konsekvenser av ett visst beslut eller handlande vid ett alltför centraliserat beslutsfattande.
4. Fördelningsorättvisa. Politisk och administrativ styrning ingen garanti för rättvis fördelning. Subventioner svåra att styra till dem som har de största behoven.

Marknader och myndigheter skall inte ställas mot varandra

Valet mellan marknadsallokering och myndighetsallokering är i praktiken ett val mellan imperfekta marknader och imperfekta myndigheter. Det är dessutom felaktigt att ställa de två alternativen mot varandra. Myndigheterna kan medverka till att göra marknaderna bättre och marknader kan användas för att göra myndigheterna bättre.

Empiriska studier⁵ visar att valet av producent har en avgörande betydelse för kostnaderna och att vi genom att hålla flera alternativ öppna kan uppnå lägre kostnader för en viss produktion. Genom att i förväg bestämma oss för ena eller andra alternativet minskar vi frihetsgraderna att åstadkomma produktionseffektivitet.

Kostnadsjämförelser mellan privata och offentliga producenter missar också den betydelsefulla dynamiska effektiviteten. Vilken av de båda organisationsformerna är bäst när det gäller att introducera ny teknik och anpassa verksamheten efter förändringar i konsumenternas preferenser? Återigen måste slutsatsen bli att en marknad med *både* privata och offentliga producenter ger den bästa effektiviteten. Det behöver inte innebära att båda producenterna samtidigt finns på marknaden. Det kan räcka att möjligheten finns för olika producenter att etablera sig på marknaden för att denna potentiella konkurrens ger upphov till kostnadsminimering och dynamisk effektivitet.

Både privata och offentliga producenter ger bäst effektivitet

Alternativet till offentlig produktion behöver inte heller vara det privata vinstsyftande företaget. En intressant "mellanform" är det icke (enbart) vinstsyftande företaget. Det kan vara egenföretagare, som läkare och tandläkare, producentkooperativ, konsumentkooperativ eller institutioner som drivs av religiösa eller välgörenhetsorganisationer. Icke vinstsyftande företag har i andra länder en betydande del av produktionen av medicinska och sociala tjänster. Som exempel kan nämnas att nästan all vård i den offentligt finansierade kanadensiska sjukvården produceras av privata vårdgivare. Just när det gäller de sociala tjänsterna skulle dessa organisationsformer kunna medverka till en ökad effektivitet.

Icke vinstsyftande företag

Rätt organisation och incitament – inte hårdare arbete

Den dominerande produktionsresursen inom den offentliga sektorn är arbetskraften. Var tredje förvärvsarbetande i Sverige är

*Incitament att hushålla
med arbetskraft krävs*

anställd inom den offentliga sektorn. Ökad effektivitet förutsätter en minskning av arbetsinsatsen per prestation. Därför måste det finnas incitament att hushålla med denna resurs.

Att hushålla med arbetskraften innebär inte att de anställda skall pressas hårdare. Det är inte möjligt att kommendera fram en ökad effektivitet. Tvärtom är det troligt att centrala åtgärder och direktiv att minska arbetsinsatsen per prestation kommer att mötas av starkt och ofta berättigat motstånd från de anställda.

*Decentraliserat besluts-
fattande*

Endast genom ett decentraliserat beslutsfattande rörande valet av organisation, faktorinsats och produktionsteknik finns det möjligheter att bryta föreställningen att kvalitet och utveckling måste vara synonymt med fler anställda. Det gäller att se till att rätt personer anställs, att dessa samarbetar på ett riktigt sätt, att antalet anställda varieras efter arbetsbelastningen m.m.

*Möjligheter till bättre
löneutveckling*

Effektivitet innebär inte nödvändigtvis lägre totala kostnader. Större serviceutbud och bättre kvalitet kan vara ett lika värdefullt resultat. En trolig konsekvens av detta är också högre löner. De anställda inom offentlig sektor har haft en dålig löneutveckling i relation till den privata sektorn. Ökad effektivitet ger möjligheter till en bättre löneutveckling på två sätt. För det första genom att färre personer skall vara med och dela verksamhetens intäkter (budget). För det andra genom att personal frigörs för arbete inom den privata sektorn vilket ökar tillväxt och skatteunderlag.

*Bättre rekrytering och
utbildning*

Insatser för att rekrytera bättre chefer, öka personalens utbildning, införa bättre styrsystem och kostnadskontroll är ett viktigt led i arbetet på att effektivisera den offentliga sektorn. Det är också möjligt att, åtminstone temporärt, genom olika kampanjer entusiasmera de anställda till bättre arbetsinsatser. Men sådana åtgärder blir verkningslösa på lång sikt om de inte stämmer med de incitament som finns inom verksamheten. Dessa incitament behöver inte enbart eller ens huvudsakligen vara ekonomiska, men de måste tydliggöra sambandet mellan arbetsinsatsen och verksamhetens resultat och kostnader.

*Starka konsumenter
fordras*

Effektivitet innebär också att göra rätt saker, och fordrar därför starka konsumenter. När det gäller verksamheter som försvar, rättsväsende och investeringar i infrastruktur kan centrala politiska beslut på ett acceptabelt sätt klargöra målen för verksamheten. När det gäller de individuella tjänsterna är det mera komplicerat. Här är politikerna på ett mera direkt sätt också företrädare för produ-

Vanligt med dubbla roller

centerna. Den dubbla roll som exempelvis kommunalråd och landstingsråd har som ansvariga för både producenter och konsumenter leder inte sällan till konflikter. Producentintressena är bäst organiserade, känner bäst till verksamhetens förutsättningar och kan ta fram lämplig dokumentation och har dessutom bäst tillgång till politikernas knappa tid. Det blir därför producentperspektivet som kommer att dominera verksamheten.

Separation av produktion och konsumtion

Ett sätt att bryta detta utan att minska politikernas inflytande är att separera produktion och konsumtion där detta är möjligt. Genom att avskärma politikerna från produktionen kan de bli mera effektiva i att ta tillvara konsumentintresset, som är den svagaste länken vid myndighetsstyrning. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att förbättra kontakterna mellan väljare och valda. Politikern bör mera vara marknadsundersökare och konsumentvägledare än produktionsdirektör eller personalchef.

Konkurrens

En separation av besluten om vad som skall produceras och vad det skall få kosta från besluten om hur det skall produceras ger möjligheter att introducera interna marknader och konkurrens för att åstadkomma en effektiv produktion. Konkurrens är ett medel för att undersöka om en verksamhet kan göras bättre och/eller billigare. Konkurrensen kan begränsas till konkurrens mellan olika offentliga producenter men det är också möjligt att ge privata producenter tillträde till marknaden. Det finns flera fördelar med detta. Olika typer av organisationer kan attrahera olika typer av människor och en större variation mellan arbetsplatserna ger bättre rekryteringsmöjligheter. De privata producenterna kan också bidra till att öka den dynamiska effektiviteten genom att utmana de existerande producenterna om man anser sig ha bättre idéer om hur verksamheten kan bedrivas.

Kontrakt med incitament

Kontrakten mellan konsumentföreträdare och producenter kan utformas så att incitament ges till både kvalitet och kostnadseffektivitet i produktionen. Överenskommelser kan också göras om kontinuerlig utvärdering. Detta bidrar till att förskjuta intresset mot verksamhetens mål och effektivitet och från frågor som rör faktorinsats och produktionsteknologi. Dessa beslut överlämnas till de enskilda producenterna som har informationen och kunskapen om hur dessa avvägningar bäst görs.

Exemplet AMU

Ett intressant exempel på möjligheten att skilja mellan rollerna som producent och beställare utgör den nya AMU-styrelsen, som

bildades 1986 för att producera och sälja utbildningstjänster inom arbetsmarknadsutbildningen. Utgifterna för arbetsmarknadsutbildningen uppgår till c:a fem miljarder kronor per år, varav hälften utgör utbildningsbidrag till kursdeltagarna.

Kurserna varar normalt fem månader och c:a 100 000 personer deltar i kurserna varje år.

Tidigare utfördes merparten av denna tjänsteproduktion i speciella utbildningscentra, AMU-centra, i skolöverstyrelsens regi. Arbetsmarknadsverket kunde bara erbjuda arbetssökande de kurser som SÖ tillhandahöll. Redan på 70-talet betraktades detta system som stelbent och kapacitetsutnyttjandet var lågt på många kurser. Framför allt betonades oförmågan att anpassa kursernas innehåll till nya behov på arbetsmarknaden.

Den organisation som trädde i kraft 1986 innebar att arbetsmarknadsverkets roll som konsumentföreträdare och beställare av utbildningstjänster renodlades. Vidare bildades AMU-styrelsen som en ny producent av sådana tjänster. Men framför allt fick Arbetsmarknadsverket full frihet att upphandla utbildningstjänster även från andra producenter, t. ex. Komvux och privata företag. Därmed introducerar man konkurrens mellan producenter för en betydande offentlig tjänsteproduktion.

”Voucher-metoden”

Ett ytterligare steg mot ökat konsumentinflytande skulle vara att erbjuda den enskilde individen en subvention motsvarande kostnaden för utbildningen så att han själv kunde välja lämplig kurs. Förutsättningen för att denna ”voucher-metod” skall innebära några fördelar är att individen själv bättre än någon annan kan göra avvägningen mellan behov, kostnader och kvalitet av de aktuella utbildningsalternativen. Detta torde främst gälla för sådana tjänster som konsumeras under längre tid och där kvaliteten bäst kan bedömas av den enskilda. Val av daghem, skola och vårdhem kan utgöra exempel där dessa förutsättningar är för handen. När det gäller exempelvis kortare utbildningar och akut sjukdom är det mindre troligt att den enskilde individen kan agera som en kraftfull motpart till producenterna.

”Vouchers” vid val av daghem, skola och vårdhem

Noter

- ¹ Se Hansson och Stuart (1985).
- ² Observera att de totala offentliga utgifterna inkluderar transfereringar till hushåll och företag, vilka i sin tur används för konsumtion och investeringar. Samma belopp räknas alltså två gånger, varför summan av andelarna kan överstiga 100 procent. BNP är bara en referenspunkt för att jämföra utgifternas utveckling över tiden och mellan länder.
- ³ För en mera detaljerad analys se Jönsson och Rehnberg (1987).
- ⁴ För en sådan ansats se Ståhl (1974).
- ⁵ För en översikt se Borcherding m.fl. (1982).

Referenser

- Borcherding, T.E., W.W. Pommerehne och F. Schneider, 1982, *Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries*. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zürich, Switzerland.
- Hansson, I. och C. Stuart, "Tax revenue and the marginal cost of public funds in Sweden", *Journal of Public Economics*, nr 27, sid. 331–53.
- Jönsson, B och C. Rehnberg, 1987, "Integrering av sjukvård och sjukförsäkring". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. *Ds Fi 1987:11*.
- Ståhl, I. 1974, "Den offentliga sektorn" i Södersten, B. (red.) *Svensk Ekonomi*. Rabén & Sjögren, sid. 352–94.
- Wolf, C. 1988, *Markets or Governments*. The MIT Press Cambridge, Mass och London, England.

7 Vårdkrisen

Sjukvården som mera utförligt exempel

Sjukvården svarar för en fjärdedel av den offentliga konsumtionen och var tredje anställd inom den offentliga sektorn arbetar inom sjukvården. Det är dock inte bara sektorns storlek som gör att den står i centrum av debatten om den offentliga sektorns kostnader och effektivitet. Dess betydelse för den individuella välfärden är självklar och frågan om effektiv resursanvändning inom den offentliga sektorn ställs på sin spets inom sjukvården. Det är därför naturligt att ta sjukvården som utgångspunkt för en mera detaljerad analys av möjligheterna, problemen och vägarna att effektivisera den offentliga sektorn.

Ökande sjukvårdskostnader, men avtagande ökningstakt

Sjukvårdens kostnader – myt och verklighet

Låt oss först avliva myten att sjukvårdskostnaderna minskar. Inte någon gång under efterkrigstiden har sjukvårdens resurser minskat från ett år till ett annat. Vad som däremot hänt är att ökningstakten har avtagit över tiden. Under 1960-talet ökade sjukvårdskostnaderna i fasta priser med över sju procent per år medan under 1970-talet ökningstakten sjönk till strax under fyra procent. Under perioden 1980–85 ökade sjukvårdskostnaderna med 2,7 procent per år i fasta priser. Den sjunkande ökningstakten var en nödvändig anpassning till den försämrade ekonomiska utvecklingen sedan mitten av 1970-talet.

Som framgår av tabell 7.1 har ökningstakten i sjukvårdskostnaderna bromsats i alla industriländer efter 1975. För vissa länder, däribland Sverige, kan vi t.o.m. för perioden 1980-85 notera en sjunkande andel av bruttonationalprodukten som går till sjukvården. Detta är dock tillfälliga variationer och beror i hög grad på konjunkturuppgången under perioden. Långsiktigt ökar sjukvårdskostnadernas andel av bruttonationalprodukten. Andelen offentligt finansierad sjukvård ökar också; från 70 procent 1960 till nästan 90 procent idag.

Tabell 7.1

Sjukvårdskostnadernas andel av BNP 1960–1985 (procent).

Land	Real BNP/capita 1985. Index	Totala utgifter				Offentliga	
		1960	1975	1980	1985	1960	1985
USA	100	5,2	8,4	9,2	10,7	1,3	4,4
Kanada	93	5,5	7,3	7,4	8,4	2,4	6,4
Norge	84	3,3	6,7	6,6	6,4	2,6	6,2
Sverige	77	4,7	8,0	9,5	9,4	3,4	8,5
Danmark	74	3,6	6,5	6,8	6,1	3,2	5,2
Västtyskland	74	4,7	7,8	7,9	8,2	3,2	6,4
Japan	72	3,0	5,6	6,6	6,6	1,6	4,8
Finland	70	4,2	6,2	6,3	7,2	2,3	5,6
Frankrike	69	4,3	6,8	7,5	8,6	2,5	6,8
Holland	68	3,9	7,7	8,2	8,3	1,3	6,5
Österrike	66	4,4	7,1	7,9	8,0	2,9	5,4
Storbritannien	66	3,9	5,5	5,7	5,7	3,3	5,2
Schweiz	--	3,3	7,1	7,2	7,9	2,0	5,4

Källa: OECD. -- Uppgift saknas

Sjukvårdens andel av BNP har fördubblats i Sverige mellan 1960 och 1985. Sverige har den näst högsta andelen sjukvårdsutgifter av samtliga industriländer och den högsta andelen offentliga utgifter¹.

Varför ökar kostnaderna?

Det är en populär föreställning att en ökad andel äldre är den främsta orsaken till de ökade sjukvårdskostnaderna. Denna slutsats ligger nära till hands då de knappt 17 procent av befolkningen som är 65 år eller äldre svarar för över hälften av vårdkonsumtionen. Åldersfaktorn intar också en framträdande plats som argument i kraven på mer resurser till sjukvården. I verkligheten är dock effekten på sjukvårdskostnaderna av den demografiska utvecklingen mycket liten.

Den årliga ökningen av sjukvårdskostnaderna uppgick till 14 procent i Sverige under perioden 1960–84. Av denna ökning svarar den allmänna prisökningen för ungefär hälften. Av den reala kostnadsökningen svarar befolkningstillväxt och ändrad åldersfördelning för vardera 0,5 procent. Den årliga ökningen i åldersjusterad vårdintensitet uppgick till 6,3 procent.

Den ökade vårdintensiteten per person motsvaras endast till en mindre del av ett ökat antal intagningar, vård dagar och läkarbesök.

Åldersstrukturen ökar bara kostnaderna marginellt...

...liksom befolknings-tillväxten...

...till skillnad mot den ökade vårdintensiteten

Tabell 7.2

**Sjukvårdskostnadernas
årliga ökning i ett antal
OECD-länder
1960–1984 (procent).**

Land	Rörliga priser	Fasta priser	Fördelat på:		
			Befolk- nings- ökning	Ålder	Ökad vård- inten- sitet
USA	11,8	5,3	1,1	0,3	3,8
Kanada	12,5	6,5	1,4	0,3	4,8
Sverige	13,7	7,3	0,5	0,5	6,3
Danmark	14,1	5,4	0,5	0,2	4,8
Västtyskland	10,1	4,2	0,4	0,2	3,6
Japan	16,8	0,2	1,1	0,5	8,6
Finland	15,4	6,8	0,4	0,7	5,6
Frankrike	15,3	7,9	0,8	0,1	6,9
Holland	13,7	4,9	1,0	0,4	3,5
Storbritannien	13,1	4,4	0,3	0,3	3,8
Schweiz	12,1	5,1	0,9	0,3	3,9

Källa: Financing and Delivering Health Care. Paris OECD, 1987.

Vägda med sin genomsnittliga kostnad ökade dessa prestationer med 54 procent under perioden 1963–83, medan kostnaderna realt ökade med 138 procent. Vårdintensiteten per prestation ökade med i genomsnitt 2,5 procent per år.

Under perioden 1980–85 ökade prestationerna med 4,5 procent. Sjukvårdskostnaderna ökade med drygt 14 procent i fasta priser. Detta innebär en kostnadsökning per prestation på knappt 1,9 procent per år, d.v.s. något mindre än under tidigare perioder.

Beror då denna kostnadsökning på att de anställda inom sjukvården fått högre relativa löner eller på att resursinsatsen ökat? Tillgänglig statistik tyder på att det relativa löneläget för sjukvårdsanställda som grupp inte förbättrats över tiden. Vissa grupper har fått höjningar, främst de lägst avlönade, men samtidigt har det relativa löneläget för andra försämrats, t. ex. för läkarna. Om vi kunde förutsätta att prestationerna var oförändrade över tiden är slutsatsen klar; produktiviteten sjunker över tiden och prestationerna blir dyrare till följd av en ökad faktorinsats per prestation.

Eftersom teknologin förändras, och därmed prestationernas innehåll och konsekvenser, blir det svårare att tolka och värdera den ökade vårdintensiteten. Däremot kan vi slå fast att kvalitetsförändringar i betydande grad är kopplade till *introduktionen* av ny medicinsk teknologi. Antalet *effektiva* behandlingar ökar och det ekonomiska problemet är inte enbart att eliminera ineffektiva behand-

*Relativa löneläget har
inte förbättrats, men . . .*

*. . . har då resursin-
satsen ökat?*

*Svårtolkat p.g.a. den
förändrade teknologin*

lingar och teknisk ineffektivitet utan också att prioritera mellan olika effektiva behandlingar. Gapet mellan vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt ökar och därmed pressen på att öka resurserna.

Ett förstenat sjukvårdssystem

*Snabb expansion
1960–75*

Under den snabba expansionen 1960–75 skedde stora förändringar i svensk sjukvård; nya sjukhus byggdes, ny utrustning införskaffades, läkarutbildningen utökades och antalet anställda fördubblades. Anpassningen till nya behov skedde genom investeringar och personalökningar. Flödet av nya resurser styrdes till prioriterade områden och etablerade verksamheter kunde behålla sin budget. De politiska besluten styrde utvecklingen, dock något modifierade av den kroniska bristen på personal, främst läkare.

*Därefter nödvändigt
med omprioriteringar*

Under de senaste tio åren har tillväxten i resurser inte räckt till för att åstadkomma den önskade strukturförändringen. Därmed har omprioriteringar blivit nödvändiga. Brist på förmåga att göra omprioriteringar har emellertid gjort att det uppstått långa köer till viktiga undersökningar och behandlingar. Den aktuella kölistan för Stockholms läns landsting är ett typiskt exempel.

Långa väntetider

Väntetiden avser omprioriterade patienter och är beräknad som ett genomsnitt för de kliniker som angett väntetiden. Det totala antalet väntande uppgår till 32 000 personer. Flera av de områden

Tabell 7.3
Antal väntande för vissa operativa ingrepp i slutet och öppen vård. Stockholms läns landsting, april 1988.

Ingrepp	Antal väntande	Väntetid (månader) april 1988
Gråstarr	3942	12
Bröstplastik	1768	69
Åderbråck	1556	13
Ljumskbråck	1430	8
Septumplastik	724	10
Sterilisering	588	13
Tonsillektomi	536	8
Ljumskbråck, barn	526	9
Gallstensoperation	512	6
Höftledsplastik	334	6

Källa: SLL, Hälso- och sjukvårdsnämnden. Rapport 1988-08-05. Väntetidssituationen för operativa ingrepp i slutet och öppen vård, april 1988.

där det finns köer utmärkes av att det skett stora teknologiska framsteg som skapat nya behov.

Långa väntetider är inte bara ett medicinskt och humanitärt problem; det är också ett samhällsekonomiskt. Sex månaders väntetid på en höftledsplastik som möjliggör för en person att återgå till sitt arbete innebär en produktionsförlust som är större än operationskostnaden och en utbetalning av sjukersättning under väntetiden som är lika stor som operationskostnaden.

Svårigheterna att ställa om sjukvården till ny teknologi och därav genererade nya behov och önskemål i befolkningen har accentuerats av en tilltagande centralstyrning av vårdsystemet. Andelen offentlig finansiering har ökat från ca 80 procent till över 90 procent och genom den nya sjukvårdslagen och Dagmar-överenskomsten har landstingen en total kontroll över vårdutbudet. Den viktigaste förutsättningen för uppkomsten av ett monopol, kontroll över tillträdet till marknaden, är idag ett faktum.

Tilltagande centralstyrning

Prevention och primärvård

Behovet av strukturella förändringar i vårdsektorn identifierades under arbetet med den stora utredningen HS90. Denna utmynnade i två huvudförslag, en ökad satsning på primärvård och prevention. Det finns mycket goda argument för en sådan förändring. Det svenska sjukvårdssystemet är, i jämförelse med andra länder, starkt sjukhusorienterat och Sverige har det högsta antalet vårdplatser per innevånare. En ökad andel öppen vård och hemsjukvård är både möjlig och motiverad av ekonomiska och humanitära skäl. Den epidemiologiska forskningen visar att folkhälsan bestäms mera av vad vi själva gör med våra liv, t. ex. med avseende på kost, motion, alkoholkonsumtion, rökning etc., än av vad sjukvården kan uträtta. För att förbättra folkhälsan är det därför motiverat att angripa olika riskfaktorer för sjukdom. Detta minskar dock inte sjukvårdens betydelse för dem som ändå drabbas av sjukdom.

Satsningen på primärvård och prevention skedde främst genom utarbetandet av rapporter och dokument som angav mål och argument för förändringen. Initiativet kom från centrala organ som socialdepartementet, socialstyrelsen och landstingsförbundet. Eftersom direkta styrmedel saknades blev genomförandet av politi-

Ökade satsningen på primärvård och prevention bra, men...

...styrmedel saknades

ken främst en ”ideologisk skolning”. Det gällde att få landstingspolitikerna att tänka om och genomföra de önskvärda förändringarna. Trots denna ”decentralisering” i genomförandet är satsningen på primärvård och prevention ett typexempel på centralplanering där såväl initiativ som idéer utgår från toppen.

Någon analys av vilka incitament som skapat den existerande situationen och hur dessa skulle behöva förändras för att stimulera primärvård och prevention genomfördes inte. Den bristande ekonomiska analysen skapade många problem. För det första tog det mycket lång tid att åstadkomma en ökning av resurserna för primärvård och prevention. Övertalning har en begränsad effekt om incitamenten inte ändras. För det andra underskattades kostnaderna för förändringen. Reduktionen av vårdplatser inom den slutna mentalsjukvården utgör ett exempel. Antalet patienter minskade snabbt men antalet tjänster blev i stort sett oförändrat.

Utvärderingar av öppenvårdsprogram visar att de i mycket liten utsträckning avlastar den slutna vården. De ökade resurserna används istället till att ge vård och service åt personer som tidigare inte fick någon hjälp. Detta kan självfallet vara motiverat, men vi måste vara beredda att ta den motsvarande kostnadsökningen om inte andra grupper, i detta fall de svårast sjuka, skall drabbas av försämringar.

Prevention kan innebära besparingar, men bara på lång sikt. Det är en investering som måste betalas direkt men där effekterna är osäkra och kan låta vänta på sig i år eller decennier. För att kunna räkna hem några vinster måste vi också begränsa oss till en partialanalys, avseende en viss sjukdom eller riskfaktor. I en totalanalys är det osäkert vad effekten blir eftersom sannolikheten för andra risker eller sjukdomar också förändras. Det finns därför inget klart

*Incitamenten måste
ändras*

*Låg avlastning av
slutna vården*

Tabell 7.4
**Antal vårdplatser, vård-
dagar och tjänster inom
psykiatrisk vård
1980–1986.**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Vårdplatser (1000-tal)	27,0	25,8	24,9	24,4	23,9	20,9	19,1
Vård dagar (miljoner)	8,48	8,13	7,83	7,75	7,57	6,49	5,95
Tjänster (1000-tal)	--	27,3	27,8	28,2	28,3	26,5	27,6

Källa: LKELP, Landstingsförbundet.

samband mellan befolkningens hälsotillstånd och sjukvårdskostnaderna. De rikaste länderna har både den bästa folkhälsan och de högsta sjukvårdskostnaderna.

Sjukvårdens arbetskraftsresurser

Primärvård och prevention löser inte resursproblemen

Satsningar på primärvård och prevention löser således inte sjukvårdens resursproblem. Låt oss därför se på möjligheterna i framtiden att lösa resursproblemet genom att öka antalet sysselsatta inom sjukvården.

Antalet sysselsatta inom hälso- och sjukvården uppgick till c:a 470 000 personer år 1985. Det utgör drygt 11 procent av det totala antalet sysselsatta. Flertalet, c:a 93 procent, är verksamma inom den offentliga sektorn.

Arbetstidsminskning inom hälso- och sjukvården

Antalet sysselsatta inom sektorn har fördubblats sedan 1970. Den genomsnittliga arbetstiden har dock sjunkit, vilket gör att antalet arbetade timmar bara ökade med 65 procent under perioden. Arbetstidsminskningen skedde främst under första delen av 1970-talet och sedan 1980 har den genomsnittliga arbetstiden varit oförändrad. Den ökning av antalet arbetade timmar per sysselsatt som vi kan observera för arbetsmarknaden som helhet gäller alltså inte för sjukvården. Effekten har inskränkts till att bryta den nedåtgående trenden.

Under perioden 1980–85 ökade antalet arbetstimmar inom den offentliga sjukvården med 13,7 procent. Detta kan jämföras med den totala ökningen av antalet arbetstimmar på 3,5 procent under samma period. Sjukvården har under perioden ökat sin andel av såväl den totala sysselsättningen som den offentliga sysselsättningen. Sjukvårdskrisen har således inte sitt ursprung i en minskning av

Tabell 7.5
Antal sysselsatta och antal arbetstimmar i offentlig sjukvård 1970–1985.

År	Sysselsatta 1 000-tal	Arbetstimmar Miljoner	Genomsnittlig årsarbetstid
1970	217	344	1588
1975	288	404	1403
1980	387	501	1293
1985	439	569	1297

Källa: Nationalräkenskaperna.

*Amerikanska läkare
har längre arbetstider
än svenska*

antalet anställda och kan inte heller lösas genom att flera personer anställs. De problem som finns måste lösas genom ett effektivare utnyttjande av den tillgängliga arbetskraften. Detta gäller speciellt den långtidsutbildade arbetskraften, t. ex. läkarna, vars totala antal bara kan förändras långsamt. Införandet av en 6:e semestervecka kommer att bli en svår belastning för sjukvården eftersom verksamhetens art förutsätter att detta kompenseras med ett ökat antal anställda. Vid full kompensation skulle det motsvara ytterligare 11 000 anställda eller 14 miljoner arbetstimmar.

Möjligheterna att öka arbetsutbudet kan illustreras med en jämförelse mellan arbetstiderna för läkare i USA och Sverige. I USA arbetar en läkare 58–60 timmar per vecka under 48–49 veckor per år. I Sverige kan vi räkna med att en offentligtanställd läkare i genomsnitt är i tjänst 40 timmar per vecka under 42 veckor per år. En ökning av arbetstiden till den som gäller i USA skulle innebära en ökning av arbetsutbudet med 75 procent. Detta motsvarar 15 000 nya läkare.

Jämförelsen med USA visar hur mycket läkare som själva bestämmer sitt arbetsutbud, som har betalt per prestation och som har en låg marginalsatt väljer att arbeta. Det är förståeligt att svenska läkare genom främst fackliga beslut valt en kortare arbetstid. Men ur samhällsekonomisk synvinkel är det ett slöseri med resurser. De svenska läkarna representerar en utbildningsinvestering på minst 20 miljarder kronor. Sedan 1970 har utnyttjandet av denna successivt minskat och en stor del av den ökade läkarutbildningen har åtgått för att kompensera en minskning av arbetstiden.² Det stora intresset för fritidspraktik visar att många läkare vill arbeta mer. Ett ökat arbetsutbud skulle också medföra högre kompetens och mer erfarna läkare.³ Har vi råd att avstå från detta genom att inte ge rimliga incitament för läkare, och annan sjukvårdspersonal, att arbeta?

Incitament behövs

Kan effektiviteten öka?

Incitament till ökat arbetsutbud är dock inte tillräckligt. Effektiviteten måste också öka. Detta innebär inte att kirurgen måste öka hastigheten på kniven, att sjuksköterskan skall springa snabbare i korridoren eller biträdet bädda sängen dubbelt så fort. En effektiv

Effektiviteten måste öka

Incitament behövs även här

sjukvård är en sjukvård som genomför de diagnostiska, terapeutiska och rehabiliterande åtgärder som har ett stort värde i förhållande till kostnaderna, d.v.s. är kostnadseffektiva. Utmaningen är att bättre anpassa resurserna till de behov och önskemål som finns. För att kunna göra detta krävs flexibilitet och ett decentraliserat beslutsfattande. Effektivitet kan inte beordras eller administreras fram inom sjukvården. Den måste stimuleras fram genom incitament att göra rätt saker och göra saker rätt.

Det väsentliga är alltså att skapa en organisation som stimulerar effektiviteten. Principerna för en sådan organisation är att de enheter där produktionen sker och besluten fattas ges incitament att på ett korrekt sätt ta hänsyn till såväl kostnader som intäkter av alternativa handlingsätt. Så är inte fallet idag. Många enheter inom sjukvården har inte ens kunskap om vilka resurser som verksamheten använder. Ofta fattas också beslut om diagnostik och terapi utan kostnadsansvar. Resurserna tas från någon annans budget. Beslut och kostnadsansvar följs ej åt.

Öppenvård

Ett område där det finns stora vinster att hämta är avvägningen mellan insatser i öppen och slutenvård. Införandet av ersättning per behandlad patient i stället för per vård dag i den offentliga amerikanska sjukförsäkringen för de äldre (Medicare) innebar en kraftig sänkning av vårdtiderna och en ökning av diagnostik i öppen vård. Införandet av samma ersättningssystem i Leningrad visade inte oväntat ännu kraftigare effekter i samma riktning. Erfarenheterna från hälsovårdsorganisationer (HMOs) i USA visar att ändrade incitament för öppenvården drastiskt kan minska utnyttjandet av slutenvård.

Prevention

Ett annat område gäller prevention. Inte heller här har incitamenten blivit föremål för något större intresse, trots att forskningen entydigt slagit fast betydelsen av produktionsprocesser, konsumtionsmönster och livsstil för hälsan. Det verkar ibland som moraliserande har varit viktigare än att åstadkomma förbättringar. Ett område där avsaknaden av incitament medfört stora välfärdsförluster är den bristande integreringen av sjukvård och sjukförsäkring. Att det är ineffektivt att betala ut sjukersättning istället för att genomföra effektiva rehabiliterande åtgärder behöver inte beläggas med explicita kalkyler.

Även om de största möjligheterna till effektivitetsvinster ligger i att göra rätt saker, är det inte ointressant att också öka den teknis-

ka effektiviteten, d.v.s. att göra saker rätt. En studie av Westerberg (1988) av 57 folktandvårdskliniker visar att den genomsnittliga kliniken skulle kunna öka sin produktion med över 40 procent om den blev lika produktiv som de bästa klinikerna i jämförelsen. Här jämföres således endast olika offentliga kliniker med varandra. Skillnaderna mellan folktandvårdsklinikerna är således minst lika stora som skillnaderna mellan privata och offentliga tandvårdskliniker. I en tidigare studie var kostnaden per behandlad patient drygt 30 procent högre inom folktandvården än inom den privata tandvården, se Jönsson m. fl. (1983).

Konkurrens och privatisering?

Effektiviteten i vården är till ”syvende og sidst” beroende av vad som händer i mötet mellan patienter och vårdpersonal. Den viktigaste principen för ökad effektivitet är decentralisering och minskad detaljreglering. Dessutom fordras ett resursfördelningssystem som premierar lyhördhet för patienternas behov och önskemål samt hushållning med resurser.

Marknader och konkurrens är instrument för att åstadkomma detta. Tyvärr leder förslag till att ersätta administrativa processer och direktiv med marknader och incitament ofta till en ofruktbar diskussion om det olämpliga i att låta en fri eller oreglerad marknadsekonomi styra fördelningen av sjukvårdens resurser. Denna diskussion är ofruktbar därför att alternativet till offentlig planekonomi inom sjukvården inte är en oreglerad marknadsekonomi. En omfattande ekonomisk forskning under de senaste 25 åren har analyserat vad som skiljer sjukvård från andra varor och tjänster; osäkerheten om det individuella behovet av vård och effekten av behandling, konsumentens bristande information och läkarens informationsövertag, förekomsten av positiva externa effekter samt avsaknaden av vinstmotiv på utbudssidan, se Arrow (1963), Culyer (1971), Pauly (1978) och Ståhl (1979). Ekonomer är alltså ingalunda omedvetna om skillnaden mellan biltillverkning och sjukvård.

Privatisering är ett annat begrepp som spelar en framträdande roll i sjukvårdsdebatten, dels som en enkel lösning på ett komplicerat problem, dels som avskräckande exempel på vad som skulle

*Icke vinstsyftande
privata företag*

kunna hända om det offentliga monopolet rubbades. Begreppen privat och offentlig avser ägandet av produktionsmedlen, sjukvårdsföretagen. Denna dikotomi är emellertid inte tillräcklig för att beskriva producenterna inom hälso-och sjukvården. Vi måste skilja mellan vinstsyftande och icke vinstsyftande privata företag. Inom sjukvården dominerar de senare. Det är uppenbart orimligt att förutsätta att en privatpraktiserande läkare eller tandläkare har vinsten som enda målsättning. Samma gäller ett sjukhus eller ett sjukhem som drivs av personalen (producentkooperativ) eller en allmännyttig stiftelse. Självfallet både vill, kan och måste dessa "företag" täcka sina kostnader med en viss marginal men det är orimligt att förutsätta att vinstmaximering är huvudsyftet med verksamheten. En mängd andra mål är tänkbara och flera av dessa, t. ex. arbetstillfredsställelse och en önskan att göra en insats av ett speciellt slag, kan det finnas anledning för samhället att uppmuntra och stödja.

Pluralistisk blandekonomi inom den svenska sjukvården

Valet av sjukvårdsorganisation står alltså inte mellan ett centralstyrt offentligt sjukvårdsmonopol och en oreglerad marknadsekonomi med profitmaximerande privata företag. Det finns många mellanformer med olika avvägningar mellan marknader och centralstyrning, privat och offentlig finansiering och ägandeförhållanden i produktionen. Sverige brukar beskrivas som en blandekonomi. Det finns därför starka skäl att undersöka hur olika utformningar av en pluralistisk blandekonomi skulle fungera även inom den svenska sjukvården.

Stärk patientinflytandet i vården!

*Konsumentinflytandet
måste stärkas*

Den enskilde konsumentens ställning är svag i sjukvården. Den viktigaste åtgärden för att öka effektiviteten är att stärka konsumentinflytandet, både kollektivt och individuellt. En allmän sjukförsäkring kombinerad med frihet för konsumenten att välja vårdgivare är ingen bra lösning. Visserligen blir konsumenten en mera välkommen "kund" när han har försäkringspengar med sig, men incitamenten att avväga kostnader mot nytta av olika åtgärder är svaga. Eftersom försäkringen betalar blir det i praktiken vårdgivaren som får det avgörande inflytandet över besluten. Öppna försäkringssystem med vård på löpande räkning blir alltid dyrbara och

måste kompletteras med olika regleringar för att hålla kostnaderna nere. De höga kostnaderna i den amerikanska sjukvården och de finansiella underskotten i socialförsäkringssystemen i flera europeiska stater visar att denna modell har uppenbara svagheter.

Konsumenterna måste bli en stark förhandlingspart till välorganiserade och kunskapsrika vårdgivare. I Sverige är det landstingspolitikerna som har mandat att företräda konsumentintresset; de skall avväga skatter mot vårdutbud. Landstingen är emellertid också den största vårdgivaren. Många som studerat sjukvården har observerat att detta skapat en situation där producentperspektivet dominerar politiken, se t. ex. Saltman och von Otter (1987).

Landstingen är idag konsumentföreträdare, producent och regleringsmyndighet

Idag är landstinget inte bara konsumentföreträdare och producent utan också regleringsmyndighet som har att reglera tillträdet till marknaden. Detta är en orimlig situation, som motsvarar att Volvo skulle få bestämma vilka andra bilmärken som skulle få säljas i Sverige. Om landstinget distanserade sig från producentrollen kan man däremot mycket väl behålla rollen som reglerare av tillträdet till marknaden. Det finns då mindre incitament att diskriminera andra producenter.

Genom att klart separera landstingens roller skulle konsumentinflytandet kunna öka. Driftsansvaret för vårdinrättningar bör inte åvila landstingspolitikerna. Deras uppgift är främst att företräda konsumenterna/väljarna i förhandlingar med producenterna om kostnader och prestationer. Det är inte nödvändigt att landstingen helt avstår från att driva vårdinrättningar. Det är dock klart olämpligt att sätta sig i en situation där det inte finns några alternativ till den egenproducerade vården.

Primärkommunerna kan företräda konsumenterna

Om det inte är möjligt att inom landstingen separera rollerna som konsument och producent finns möjligheten att knyta konsumentinflytandet till primärkommunen och återgå till den tidigare situationen med landstingen som huvudsakligen producenter av slutna vård. Primärkommunerna blir med andra ord köpare, via primärvården, av sjukhusvård från landstingen. Samordningen mellan sjukvård och socialvård underlättas och en koppling kan också skapas till de lokala försäkringskassorna när det gäller de långa sjukfallen. Genom att den slutna vården finansieras genom betalningar från kommunerna kan landstingsskatten avskaffas. Landstingen blir konkurrerande producenter och initiativ till förbättringar av kvalitet och kostnadseffektivitet kan ge ökad efterfrå-

Många producenter en fördel

gan och resurser. Detta skulle stimulera engagemanget hos de anställda och premiera ett bra arbete.

Det är en fördel för konsumentföreträdaren/köparen ju fler tänkbara producenter det finns att sluta avtal med. Det finns därför ingen anledning att i förväg utesluta någon producent. Varje producent bör värderas utifrån det pris och den kvalitet och leveranssäkerhet som han kan erbjuda. I praktiken skulle de flesta kontrakt bli mycket långsiktiga. Det är dock viktigt att tillträdet till marknaden är fritt. Det är ofta helt nya producenter som introducerar ny teknik och organisation. De potentiella utmanarna är en omistlig del av konkurrensen. Ett system där kommunerna är köpare och landstingen producenter kan mycket väl inkludera privata producenter inom områden där de är konkurrenskraftiga med landstingen.

Det står naturligtvis också kommunerna fritt att i ett sådant system sluta vilka kontrakt man vill med olika producenter. En attraktiv modell är att ersättningen för den slutna vården kan ske i form av ett fast pris per behandlad patient, vilket stimulerar både volym och utnyttjandet av bästa möjliga teknik och organisation. Metoder för att göra indelningar av patienterna i diagnosrelaterade grupper med likartade resursbehov finns redan utvecklade och skulle få en helt annan betydelse i detta system än inom nuvarande sjukvårdsorganisation.

Ökade individuella val

Konsumentinflytandet kan också förbättras genom ökade individuella möjligheter att välja vårdgivare. Ett helt fritt val kan det aldrig bli fråga om bl. a. på grund av de regionala skillnader som finns i vårdutbud. Men även en begränsad möjlighet att t. ex. välja vårdcentral, läkare och sjukhus skulle vara en betydelsefull utvidgning av konsumentinflytandet. En modell med primärkommunen som vårdansvarig kan kombineras med sådan valfrihet.

Decentralisering är nyckelordet

Sjukvårdens förutsättningar förändras ständigt genom den medicinska utvecklingen och förändringar i samhället. Den viktigaste förutsättningen för en effektiv sjukvård är en smidig anpassning till ständigt nya förutsättningar. Detta är speciellt viktigt i en situation då den totala resurstillväxten är låg och anpassningen måste ske

Utveckling och avveckling kräver decentralisering

Separation av roller väsentligt

Ökat engagemang

genom både utveckling och avveckling. För att åstadkomma detta krävs i första hand en decentralisering av beslutsfattandet om hur verksamheten bäst skall bedrivas.

För att detta skall vara möjligt krävs starka konsumentföreträdare. Idag är landstingen direkt ansvariga för såväl konsumenterna som producenterna. En separation av dessa roller skulle kunna genomföras på så sätt att primärkommunerna tog över ansvaret för primärvården och hela sjukvårdsbudgeten. Detta skulle underlätta samordningen mellan sjukvård och socialvård och stimulera utvecklingen av primärvård och prevention.

För landstingen skulle det ge incitament till utveckling och effektivisering av den specialiserade vården. Eftersom kommunerna är köpare från landstingen skulle insatser för att öka kvalitet och kostnadseffektivitet premieras genom bättre resurser till sjukhuset och klinikerna. Den konkurrens som skulle uppstå mellan landstingen och med andra vårdgivare skulle stimulera såväl kostnadsmedvetande som anpassning till konsumenternas (beställarnas) önskemål. Köerna till specialiserad vård skulle kunna försvinna helt.

En viktig bieffekt av en sådan reform skulle vara att den ökade personalens inflytande och engagemang i verksamheten, samtidigt som den skulle medge högre löner och bättre arbetsvillkor för vårdpersonalen. Detta är en nödvändig förutsättning för att möta behovet av ökade arbetsinsatser inom sjukvården i framtiden.

Noter

¹ Avgränsningen av sjukvårdssektorn följer konventionerna i nationalbokföringen. Skillnader föreligger mellan länder främst vad gäller avgränsningen mellan sjukvård och socialvård. Detta innebär t. ex. att Sveriges kostnader överskattas i relation till Danmark och Norge.

² Tillförlitlig statistik för hur den faktiska arbetstiden för läkare utvecklats saknas. Den fastställda arbetstiden minskade från 48 timmar år 1970 till 42 timmar per vecka år 1985. Med tanke på den stora mängd övertid som gjordes före 1970 kan vi förutsätta att den faktiskt arbetade tiden då inte mycket understeg den som amerikanska läkare har idag.

³ Se Werkö (1988).

Referenser

- Arrow, K.J., 1963, "Uncertainty and the welfare economics of medical care". *American Economic Review* 53:941–73.
- Culyer, A.J., 1971, "The nature of the commodity health care and its efficient allocation". *Oxford Economic Papers* 23:189–211.

- Jönsson, B. m.fl., 1983, *Produktivitet i privat och offentlig tandvård*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1983:27.
- Jönsson, B. och C. Rehnberg, 1987, *Integrering av sjukvård och sjukförsäkring*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1987:11.
- Pauly, M.V., 1978, "Is medical care different?" in W. Greenberg (red.) *Competition in the health care sector*. Germantowne, Md; Aspen Systems Corp, 11–35.
- Saltman, B.R. och C. von Otter, 1987, "Re-vitalizing public health care systems: a proposal for public competition in Sweden". *Health Policy* 7:21–40.
- Ståhl, I., 1979, 'Sjukvården – problem och lösningar'. *Ekonomisk Debatt*, nr 7 sid. 476–82.
- Werkö, L., 1988, "Varför är vården sjuk?". *Läkartidningen* 85:239–41.
- Westerberg, I., 1988, *Teknisk effektivitet i folktandvården*. Opublicerat manuskript. Tema H, Linköpings universitet.

8 Ekonomiska utsikter 1989–90

Sjuttioalet kom att bli de felslagna förväntningarnas årtionde vad gäller världsekonomin utveckling. Ett studium av prognoser och utfall från denna tid visar genomgående en bild där utfallen i olika avseenden visade sig bli sämre än prognoserna. Under denna period sjönk den genomsnittliga tillväxttakten i industriländerna samtidigt som inflations- och arbetslöshetstalen steg.

*Omsvängning i
världsekonomin 1982*

Den synliga startpunkten för denna nedgångsperiod var den första oljeprischocken 1973. Inflationsuppgången i samband med denna episod kom att inleda 70-talets långa stagfationsperiod. Ur dagens perspektiv förefaller det som om man skulle kunna sätta 1982 som slutpunkt för sjuttiotalskrisen i världsekonomin. Detta år startade den konjunkturuppgång som fortfarande sex år senare verkar ha en betydande kraft kvar. Uppgången föregicks av en mycket djup konjunktursvacka, som hade förstärkts av den andra oljeprischocken och av en mycket stram penningpolitik i industriländerna, med sikte på att ta ned inflationstakten till 60-talets nivåer. Genom det europeiska valutasamarbetet kom den västtyska penningpolitiken att bli styrande för hela EG-området.

Uppgången

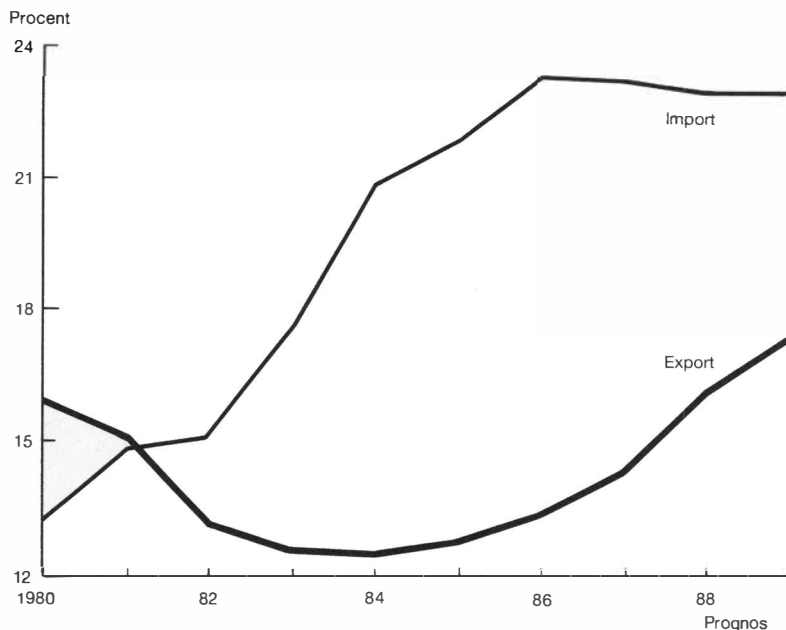
Under den djupa konjunkturedgången kring decennieskiftet steg arbetslöshetstalen i OECD-området kraftigt. Samtidigt gick också inflationstalen ned. Efter att så sent som under slutet av 70-talet ha haft tvåsiffriga inflationstal så hade USA i slutet av 1982 en inflationstakt på fyra procent. Detta baddade för omsvängningen i konjunkturen under slutet av 1982.

*Tvillingunderskotten
i USA*

Uppgången inleddes med ett kraftigt räntefall och en dramatisk omsvängning på den amerikanska börsen – en utveckling som också spred sig till de övriga industriländerna. Förutom inflationsdämpningen bidrog den expansiva inriktningen av den ekonomiska politiken i USA till att ge fart åt konjunkturuppsvinget. Kombinationen av skattesänkningar och ökade satsningar på försvaret i USA gav växande underskott i budgeten och bytesbalansen. Dessa ”twin deficits” har stått i centrum för den internationella ekonomisk-politiska debatten under de senaste åren. Huvudfrågorna har varit hur allvarliga underskotten har varit och hur USA skall kunna

Figur 8.1

**USA:s andel av världs-
handeln 1980–1989.**



Källa: Handelsbanken.

komma ur sin underskottssituation. Under alla omständigheter kan man konstatera att den expansiva amerikanska politiken givit ett kraftigt bidrag till hela uppgången i världskonjunkturen. Detta be-
lyses i figur 8.1 som visar USA:s export och import som andel av världens export respektive import.

Efter 1982 ser vi ett ökat gap mellan andelarna, vilket innebär att att det amerikanska uppsvinget skapade en exportledd tillväxt i snart sagt hela det övriga OECD-området. Denna utveckling underlättades av att dollarkursen steg kraftigt fram till 1985. Denna utveckling av stigande amerikanska underskott var naturligtvis inte i längden hållbar. Den anpassning som har skett har i huvudsak kommit till stånd genom att dollarn efter 1985 fortgående har fallit, vilket successivt har förbättrat den amerikanska industrins konkurrenskraft såväl på exportmarknaderna som på hemmamarknaderna.

Trots den mycket kraftiga nedgång som skett i dollarkursen sedan 1985 och trots den anpassning av den amerikanska handelsba-

*Osäkerhet om
handelsbalansen...*

*...ger oro på
finansmarknaderna*

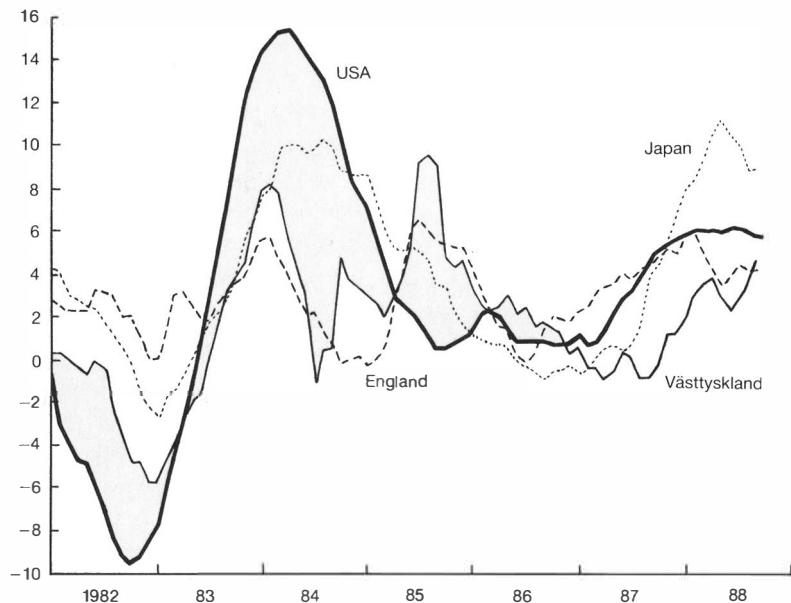
*Stabil real
ekonomi*

lansen som faktiskt skett så kvarstår osäkerheten kring de amerikanska underskotten. Så länge inga åtgärder vidtas för att förbättra sparandet i den amerikanska ekonomin får växelkursen stå för hela anpassningsbördan. Det finns en risk för att detta kan komma att kräva ytterligare mycket stora dollarfall. Denna risk skapar av och till oro på de finansiella marknaderna. Det var också oron kring det amerikanska underskottet och osäkerheten om den politik med vilken det skulle angripas som måste betraktas som den utlösande faktorn i det stora börsraset i oktober 1987.

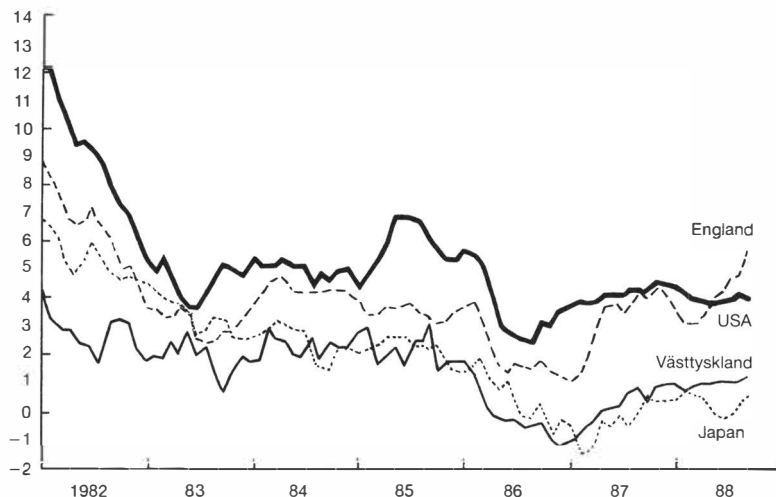
Dramatiken och oron på de finansiella marknaderna har dock tillsvidare inte återspeglats i den reala ekonomin, vars utveckling under hela konjunkturuppgången tittat sig mycket stabil. Åttiotalets konjunkturuppgång har väckt förhoppningen att det åter skall vara möjligt att komma tillbaka till den icke-inflationistiska tillväxt som under 70-talet tedde sig som en omöjlighet.

Medan 70-talet, vad världsekonomin beträffar, var de felslagna förväntningarnas årtionde har 80-talet börjat framstå som de överträffade förväntningarnas årtionde. Utfallen har genomgående tenderat att bli bättre än prognoserna, både vad gäller tillväxt och prisutveckling.

Figur 8.2a
Industriproduktionen i
de fyra stora industri-
länderna 1982–1988,
procentuell förändring.



Figur 8.2b
Konsumentpriserna i
de fyra stora industri-
länderna 1982–1988,
procentuell förändring.



Källa: OECD.

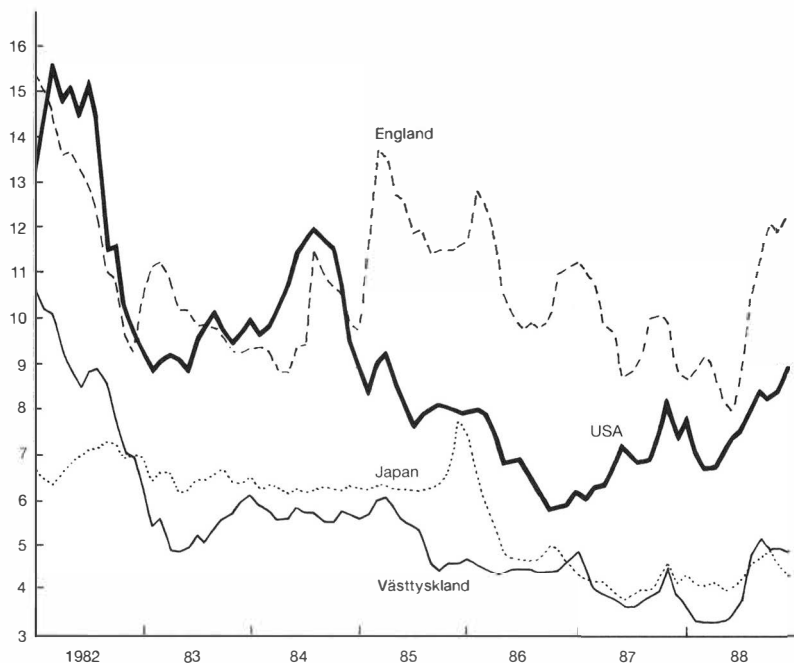
*Inflations-
nedgången har vänt*

*Korträntorna
har stigit*

Figur 8.2 visar industriproduktion och inflation i de fyra stora industriländerna sedan början av 1982. Där framgår att industriländerna efter en dämpning 1985 och 1986 kommit in i en mycket kraftig tillväxtfas. Samtidigt kan konstateras att den trendmässiga nedgången i inflationstakt har brutits i alla fyra länderna. Mest dramatisk är inflationsuppgången i Storbritannien, men även i de övriga länderna är uppgången tydlig. Fortfarande är dock nivåerna måttliga jämfört med 70-talet. Erfarenheterna från denna period och inflationsbekämpningen kring decennieskiftet har emellertid skapat en konsensus av innebörden att det är relativt lätt att bevara en låg inflationstakt, medan det är mycket svårt att få ned inflationen om den väl en gång tillåtit att bli för hög. Det är förklaringen till att den tillsvidare relativt måttliga inflationsuppgången mötts av en mycket bestämd penningpolitisk åtstramning. Som framgår av figur 8.3 har de korta räntorna sedan början av sommaren dragits upp rejält i industriländerna. Det förefaller som effekten av den penningpolitiska åtstramningen tillsvidare är måttlig. Man kan därför förvänta sig en fortsatt skärpning av penningpolitiken till dess att konjunkturen mattas.

Huvudscenariet för industriländernas utveckling under de närmaste två åren är sålunda en fortsatt stark tillväxt som så småning-

Figur 8.3
Euroräntor i de fyra
stora industriländerna
1982–1988, procent.



Källa: Handelsbanken.

*Fortsatt stark
tillväxt 1989
och 1990*

om kommer att brytas av en allt stramare penningpolitik. Den exakta styrkan i de båda motriktade krafter som konjunkturen å ena sidan och penningpolitiken å den andra sidan utgör är svår att avgöra. Det finns bedömare som anser att konjunkturen redan nått sin topp och att i varje fall den amerikanska ekonomin redan är inne i en avmattningsfas. I detta fall skulle det inte finnas behov av ytterligare räntehöjningar. Andra bedömare menar att det kan komma att krävas betydande räntehöjningar för att dämpa konjunkturen och hålla inflationstendenserna i schack.

Det som för närvarande ter sig mest troligt är att tillväxten behåller sin styrka under en god del av innevarande år och att den avmattning som så småningom drivs fram av en allt stramare penningpolitik blir tydlig först 1990. Som framgår av figur 8.2 skulle denna utveckling innebära en viss regelbundenhet i konjunkturförloppet. I den uppgångsfas som pågått sedan 1982 har 1985 och 1986 varit avmattningsår medan tillväxten åter tagit fart 1987 och 1988. I

Tabell 8.1
**Nyckeltal för OECD-
 länderna 1987–1990.**

	1987	Prognos 1988	Prognos 1989	Prognos 1990
BNP-tillväxt (procent)				
USA	3,4	3,8	3,0	2,5
Japan	4,3	5,8	4,5	3,8
Västtyskland	1,8	3,8	2,5	2,8
OECD, Europa	2,8	3,5	3,0	2,5
Hela OECD	3,3	4,0	3,3	2,8
Inflation (procent)				
USA	3,3	3,3	4,5	4,8
Japan	-0,2	0,3	1,0	1,5
Västtyskland	2,1	1,8	2,0	1,8
OECD, Europa	4,4	4,8	4,8	4,3
Hela OECD	3,4	3,5	4,0	4,0
Arbetslöshet (procent)				
USA	6,2	5,5	5,5	5,5
Japan	2,8	2,5	2,5	2,5
Västtyskland	7,9	7,8	7,8	7,8
OECD, Europa	10,7	10,3	10,3	10,3
Hela OECD	7,9	7,3	7,3	7,5
Bytesbalans (miljarder dollar)				
USA	-154,0	-132	-116	-108
Japan	87,0	79	77	72
Västtyskland	44,9	45	51	52
OECD, Europa	36,0	11	9	7
Hela OECD	-49,1	-61	-50	-51

Källa: OECD (december 1988).

det skisserade huvudscenariet skulle också 1989 bli ett tillväxtår, medan avmattningen skulle komma 1990.

Det stabila förlopp som skisseras här skulle innebära att de amerikanska underskotten inte skulle skapa några ytterligare svåra problem för världsekonomin. Detta kräver i sin tur sannolikt en fortgående minskning av det amerikanska bytesbalansunderskottet. För att detta skall kunna ske störningsfritt krävs förmodligen att det sker en förbättring av sparandet i den amerikanska ekonomin. Denna kan komma till stånd, antingen genom en spontan ökning av hushållssparandet eller, genom en åtstramning i den amerikanska budgeten.

*Det amerikanska
 sparandet måste öka*

Om intetdera inträffar finns en risk att anpassningskravet på dollarn kan komma att bli kraftigt och att de amerikanska räntorna kan tvingas upp till mycket höga nivåer. Den aktuella engelska situationen kan här tjäna som ett varnande exempel.

Ett ljus nittital

*Fortsatta risker, men
huvudintrycket positivt*

Trots att det finns risker i den aktuella situationen är huvudintrycket av världsekonomin utveckling för närvarande positivt. Med den anpassningsförmåga som ekonomierna hittills visat förefaller nu möjligheterna för en "mjuklandning" för konjunkturen stora. Den dämpning som kan väntas ske 1990 skulle därmed kunna bäd-
da för en mycket god ekonomisk utveckling under 90-talet. Några av de faktorer som verkar i denna riktning är:

*Faktorer som ger posi-
tivt 90-tal*

- Inflationen är tillbaka på 60-talsnivå i de stora industriländerna. Trots en viss uppgång den senaste tiden har de senaste årens utveckling visat att det går att hålla inflationen nere även vid snabb produktionsökning och fullt kapacitetsutnyttjande.
- Företagen har genomgående en bättre vinstnivå än under 70-talet.
- De teknologiska genombrotten på data- och kommunikationsområdet samt på materialsidan skapar nya affärsmöjligheter och bidrar därmed till ökad ekonomisk tillväxt.
- Den ekonomiska politiken i många industriländer har givit ökad flexibilitet genom avregleringar och marginalskattesänkningar. Därtill kommer en ökad försiktighet när det gäller statliga ingrepp och statlig styrning. Spelreglerna har blivit fastare.
- Den snabba utvecklingen och ökade mognaden hos de asiatiska ekonomierna ger ett positivt bidrag till hela världsekonomin. Av särskilt intresse är det att man i Japan kan se en ökad vilja att integrera den japanska ekonomin i världshandeln på lika villkor.
- Den ökade integrationen av EG-ekonomierna genom den inre marknaden verkar för en vitalisering av de europeiska ekonomierna. I ett längre perspektiv kan också perestrojkan i Sovjet komma att bidra till en bättre utveckling i Europa.

De långsiktiga utsikterna för de europeiska ekonomierna ter sig på grund av de nämnda faktorerna väsentligt mycket ljusare än vad de

tedde sig för ett par år sedan, då det verkade som Europa ohjälpligt var på väg att komma efter i ekonomisk utveckling. De förbättrade tillväxtutsikterna för Europa ger hopp om att 90-talet kan bli det årtionde då den europeiska massarbetslöshet som skapades under 70-talet avskaffas.

Den svenska överhettningen

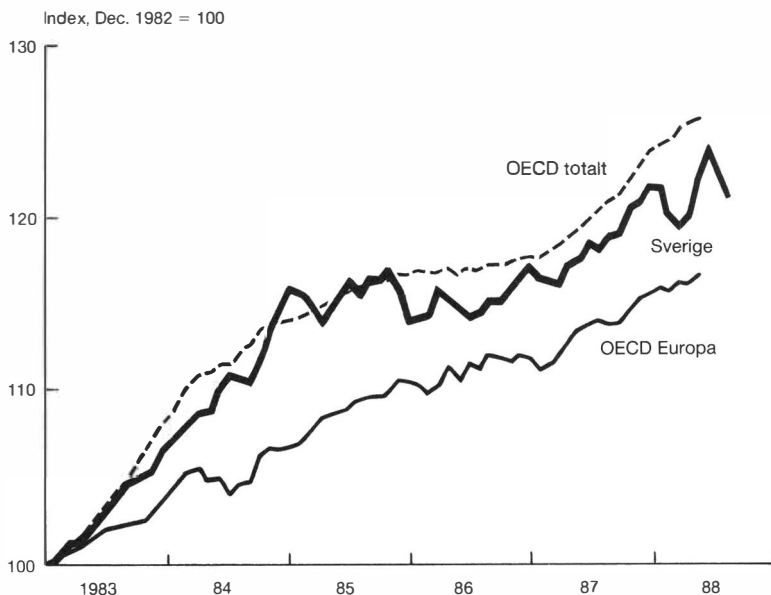
Devalvering...

...gav först exportledd tillväxt och...

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige har under de senaste åren präglats av det starka internationella konjunkturuppsvinget och de kraftiga devalveringarna 1981 och 1982. Som framgår av figur 8.4 har devalveringarna gjort det möjligt för svensk industri att hänga med i det internationella uppsvinget. Jämfört med industriländerna i Europa har Sverige till och med haft en något starkare tillväxt.

Man kan urskilja två faser i det svenska konjunkturuppsvinget. Under den första fasen, som varade mellan 1982 och 1985, hade vi en kraftig exportledd tillväxt. Därefter har motorn i den svenska tillväxten varit den inhemska privata sektorn. Den främsta drag-

Figur 8.4
**Industriproduktionen i
Sverige och OECD
1983–1988.**



Källa: Handelsbanken.

*...sedan inhemskt
privatstyrd tillväxt*

*Gynnsam terms-of-
rade-utveckling*

Börsuppgång

Avreglering

*Höga kostnadsök-
ningar*

*Svag produktivitets-
utveckling*

*Förlorade marknads-
andelar*

kraften har kommit från privat konsumtion och bostadsbyggande. Nettoexporten har under denna period givit ett negativt bidrag till BNP-tillväxten.

Det inhemska uppsvinget har kommit trots en mycket kraftig åtstramning i statsbudgeten. De främsta drivkrafterna för det privata uppsvinget har varit en gynnsam terms-of-trade-utveckling som bidragit till en god realinkomstutveckling. Via börser har också den vinstutveckling i näringslivet som devalveringen skapat bidragit till kraftiga förmögenhetsökningar i den privata sektorn, vilket drivit på såväl privat konsumtion som efterfrågan på fastigheter. Avregleringen på kreditmarknaden har också bidragit till den kreditexpansion som varit en viktig del av den allmänt expansiva utvecklingen i den privata sektorn.

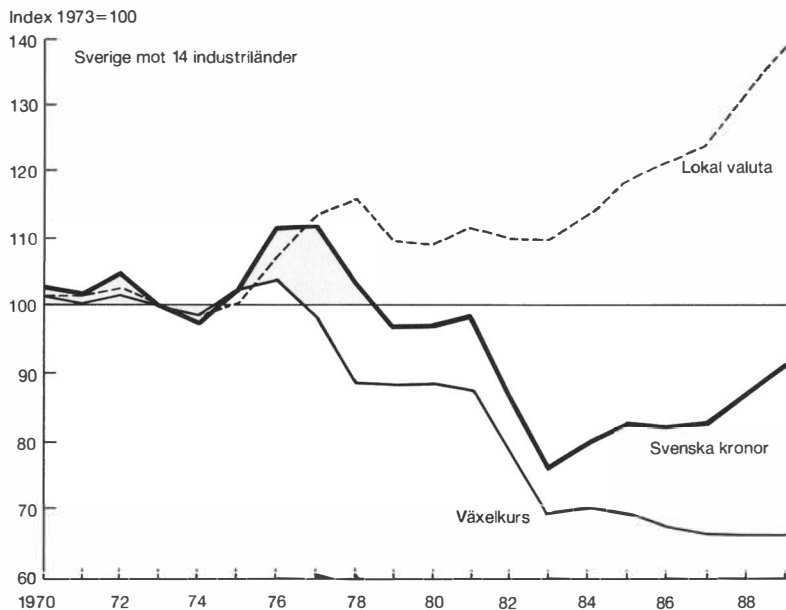
Det har varit möjligt att förena den kraftiga inhemska expansionen med en relativt gynnsam bytesbalansutveckling. Detta kan hänföras till den ovan nämnda gynnsamma terms-of-trade-utvecklingen. Denna beror i sin tur på att såväl oljepriser som priserna på skogsprodukter gått Sveriges väg under den långa konjunkturuppgången.

Den expansiva utvecklingen i ekonomin har bidragit till att det varit svårt att kontrollera pris- och löneutveckling. På stora delar av arbetsmarknaden har vi fått en överhettad situation med betydande rekryteringssvårigheter vad gäller såväl företag, som den offentliga sektorn. Följden har blivit hög löneglidning och höga kostnadsökningar.

En viktig del av förklaringen till överhettningssituationen är den svaga produktivitetsutvecklingen i den svenska ekonomin. Sedan 1982 har produktiviteten ökat med endast 1 procent om året. Detta har inneburit att efterfrågan har slagit i taket redan vid relativt måttliga tillväxttal, trots att arbetskraftsutbudet under de senaste åren ökat med c:a 1 procent om året.

Kostnadsökningarna och den överhettade arbetsmarknadssituationen gör att svensk industri tappar marknadsandelar. Marknadstillväxten för bearbetade varor kan för 1988 uppskattas ligga kring 9 procent. Samtidigt ökar den svenska exporten av bearbetade varor med endast 4 procent. Detta innebär en kraftig förlust av marknadsandelar, som å andra sidan just nu inte är särskilt kännbar på grund av den mycket snabba marknadstillväxten. En likartad utveckling kan förväntas under innevarande år, då kostnaderna åter-

Figur 8.5
**Relativ lönekostnad per
 producerad enhet i in-
 dustrin 1973–1989.**



Källa: Handelsbanken.

*Jämförbart med 1975
 och 1976, men...*

igen kan förväntas öka 4 à 5 procent mera än i våra viktigaste konkurrentländer.

En viktig fråga vid bedömningen av den svenska konjunkturutvecklingen under de närmaste båda åren är hur allvarlig kostnadsutvecklingen är. Som framgår av figur 8.5 är Sverige just nu inne i en kostnadsutveckling gentemot omvärlden som kan jämföras med den vi hade 1975 och 1976, d.v.s. de år som föregick kostnadskrisen. Samtidigt märks utöver de tappade marknadsandelarna inte några stora problem till följd av kostnadsutvecklingen. Detta kan emellertid inte tolkas så att kostnadsutvecklingen inte heller framgent kommer att ge några problem.

*... gott utgångsläge
 idag*

Jämfört med läget 1975 och 1976 finns idag klara plusfaktorer. Den mest uppenbara är att det relativa kostnadsläget tack vare de stora devalveringarna idag är väsentligt bättre än det var vid den tidpunkten. Vidare är företagens finansiella situation väsentligt bättre än då. Vinsterna är högre och framförallt har soliditeten förbättrats kraftigt under 80-talet. 70-talets krisbranscher är nu omstrukturerade och några nya branschkriser verkar inte vara omedel-

bart förestående. Detta utesluter dock inte att sådana kan komma i nästa internationella konjunkturedgång. Det kan i detta sammanhang nämnas att personbilsbranschen under 80-talet har haft en mycket besvärlig situation, men att de svenska bilföretagen klarat sig igenom detta på ett mycket framgångsrikt sätt.

*Prisökningar håller
vinsterna uppe, men . . .*

Det finns emellertid också likheter med sjuttitalssituationen. Kostnadsstegringarna och kapacitetsbristen medför att företagen drar sig för att följa den internationella utvecklingen fullt ut på volymsidan. Istället skummas grädden av det gynnsamma efterfrågeläget genom prisökningar. De tappade marknadsandelarna kompenseras därmed vinstmässigt ofta mer än väl av höjda priser. Detta skapar i sin tur ett ofta skenbart utrymme för nya höga löneökningar. Dessa löneökningar bäddar sedan för nya prisökningar och nya marknadsandelsförluster. Om inte förr blir situationen allvarlig när den internationella konjunkturen viker och de svenska företagen står med ett för högt kostnadsläge och vikande marknadsandelar i en stagnerande marknad. Denna dynamik som var en viktig del i det förlopp som ledde fram till 70-talets kostnadskris, är nu åter på väg att upprepas. Som framgått ovan talar dock allt för att förloppet inte alls blir lika dramatiskt som under 70-talet. Sålunda bör man räkna med att också 1989 blir ett gott år för den svenska industrin. Tidigast 1990 kan man vänta sig att kostnadsproblemen blir påtagliga och allvarliga för de svenska företagen.

. . . farlig strategi på sikt

*Dämpad privat efter-
frågetillväxt*

Den andra fasen av den svenska konjunkturuppgång som påbörjades 1985 har, som redan påpekats, haft den inhemska privata sektorn som motor. Mycket talar nu för att efterfrågetillväxten i den privata sektorn kommer att dämpas. Ett viktigt skäl till detta är den åtstramning som nu sker i byggsektorn. Ändrade regler för ombyggnadslån kommer att sänka investeringarna på detta område rejält. Därtill kommer att de höga kostnader som nu råder inom byggsektorn kommer i konflikt med de statliga lånereglerna. Detta innebär att nybyggda småhus kan komma att bli utan statliga lån. I detta fall blir de mycket svårsålda till dagens priser. Slutresultatet blir därför en nedgång i investeringsaktiviteten också på detta område.

*Åtstramning i bygg-
sektorn*

Också när det gäller industriinvesteringarna kan man räkna med en dämpning i år och nästa år. Huvudskälen är svårigheterna att rekrytera arbetskraft, en successiv minskning av räntabiliteten i

Tabell 8.2

**Nyckeltal för den svenska ekonomin
1987–1990.**

	1987	Prognos 1988	Prognos 1989	Prognos 1990 Alt. 1
Procentuell volymförändring				
BNP	2,4	2,8	1,7	1,7
Privat konsumtion	3,8	2,7	1,9	1,5
Offentlig konsumtion	1,3	1,4	1,9	1,5
Bruttoinvesteringar	6,2	5,1	1,5	2,5
Näringslivets investeringar	5,4	5,8	2,8	—
Bostadsinvesteringar	12,9	2,5	−5,4	—
Offentliga investeringar	−0,6	2,5	9,5	—
Lagerinvesteringar ¹⁾	0,1	0,4	0,4	0,2
Export	2,5	4,2	3,2	3,2
Import	6,3	5,5	4,9	3,9
Bytesbalans (miljarder kronor)	−6,7	−10,4	−14,1	−18,3
Inflation (procent)	4,2	5,8	5,6	4,0
Öppen arbetslöshet (procent)	1,9	1,6	1,6	1,6

¹ Procent av BNP föregående år.

Källor: Finansdepartementet (januari 1989) och Konjunkturinstitutet (december 1988, för sektorinvesteringar).

Anm.: Prognosen för finansdepartementets alternativ 1 1990 baseras på löneökningar på 4 procent, dvs. samma som i konkurrentländerna.

företagen och en viss nedgång i efterfrågetillväxten.

Den privata konsumtionen har varit mycket svårbedömd under den senaste fasen i konjunkturuppsvinget. Skälet till detta har varit de mycket stora neddragningar i sparkvoten som skett under de senaste åren. En prognos som tagit sin utgångspunkt i den disponibla inkomsten har därför tenderat att ge en kraftig underskattning av konsumtionsutvecklingen. För i år kan man räkna med att den disponibla inkomsten kommer att stiga med 3 procent, till följd av höga löneökningar och kraftiga transfereringsökningar. Det faktum att sparkvoten nu är negativ betyder inte att det just i år måste ske en återgång mot noll i sparkvot. Trots negativ sparkvot har hushållen haft en positiv förmögenhetsutveckling genom värdestegringar på aktier och fastigheter. Detta skulle i princip kunna ge en grund för fortsatta neddragningar av sparkvoten eller i varje fall en oförändrat negativ sparkvot. Den skatteomläggning som förbereds

*Dämpning av privat
konsumtion*

för 1991 höjer emellertid lånekostnaderna kraftigt, samtidigt som den skapar stor osäkerhet om framtida inkomst- och förmögenhetsutveckling. Man bör därför kunna förvänta sig en viss uppdragning av sparkvoten i år. Den senaste tidens utveckling av detaljhandels försäljning indikerar också att vi nu är på väg in i en lugnare fas när det gäller den privata konsumtionen.

*Offentlig expansion
kan komma*

Det sker alltså en dämpning i samtliga komponenter av privat efterfrågan. Därmed avslutas också den andra fasen av konjunkturuppgången. Det finns nu vissa tecken som tyder på att vi kan vara på väg in i en tredje fas där den offentliga expansionen bär upp konjunkturuppgången. Ökningen i offentlig konsumtion 1989 kan bedömas ligga kring 2 procent. Därtill kommer en mycket kraftig uppgång i de offentliga investeringarna. Därmed bibehålls överhettningen på arbetsmarknaden trots dämpningen i den privata sektorn.

9 Det intecknade 90-talet

*Sveriges ekonomiska
läge ter sig gott idag*

I många avseenden ter sig idag Sveriges ekonomiska läge som gott. Arbetslösheten är mycket låg, näringslivets lönsamhet god, budgetunderskottet är obefintligt och bytesbalansunderskottet är hanterligt.

Ur balanssynpunkt är därför situationen väsentligt mycket bättre än vid slutet av det kristyngda 70-talet. Delvis är förbättringen en följd av en svensk anpassning. Denna är särskilt påtaglig, när det gäller vinster och konkurrenskraft inom näringslivet och när det gäller den offentliga sektorns finanser.

De stora devalveringarna i början av 80-talet förbättrade radikalt förutsättningarna för den svenska industrin. Budgetunderskottet har försvunnit på några få år som ett resultat av en dämpning av den offentliga sektorns utgiftsexpansion i kombination med stora ökningar av skatteintäkterna.

*Internationella kon-
junkturuppgången
och...*

Till stor del har emellertid anpassningen kommit till stånd med hjälp av en utomordentligt gynnsam internationell utveckling. Den kraftiga internationella konjunkturuppgången, som pågått sedan 1982, har haft stor betydelse för den svenska utvecklingen. Ännu viktigare har kanske den gynnsamma terms-of-trade-utvecklingen varit. Denna kan i sin tur förklaras av en mycket god skogskonjunktur i kombination med fallande olje- och råvarupriser.

*...positiva terms-of-
trade-utvecklingen...*

Betydelsen av dessa prisförändringar framgår om vi studerar handelsbalansens utveckling. Sedan 1982 har handelsbalansen förbättrats med inemot 30 miljarder kronor i löpande priser. Ser vi till BNP-andelar motsvarar förbättringen drygt 3 procent av BNP. När det gäller den volymmässiga utvecklingen av export och import, finner man, att denna inte har givit något bidrag till förbättringen av handelsbalansen. Den förbättring vi fått i handelsbalansen efter 1982 är alltså i sin helhet ett resultat av en gynnsam terms-of-trade-utveckling.

*... har dolt de struktu-
rella bristerna*

Samtidigt som vi har anledning att glädja oss åt att Sverige gynnas av positiva yttre faktorer, så har utvecklingen bidragit till att dölja, att det finns betydande strukturella brister i den svenska ekonomin och att den underliggande utvecklingen i vissa avseenden

den är på väg åt fel håll. Detta kommer att skapa problem under de närmaste åren. För att vi skall kunna få en balanserad och uthållig tillväxt krävs därför på väsentliga punkter en kursändring i den ekonomiska politiken. Vi skall i detta kapitel peka på problemen i ekonomin och mot bakgrund av analysen i tidigare kapitel ange vilka kursändringar som krävs i den ekonomiska politiken.

Gott kostnadsläge, men problematisk färdriktning

Fast växelkurs eller devalveringscykel

Kostnads- och konkurrensläget är fortfarande gott för det svenska näringslivet. Ser vi till färdriktningen framstår emellertid pris- och kostnadsutvecklingen som det mest akuta problemet i den svenska ekonomin. Medan Sverige under 70-talet som helhet höll ungefär samma inflationstakt som övriga OECD-länder har 80-talet inneburit ett radikalt trendbrott i detta avseende (figur 9.1).

I den senaste statliga långtidsutredningen angavs en väg mot balans 1990. I detta förutsattes den svenska löneökningstakten ligga kring 3 procent per år. I ett obalansalternativ förutsattes ök-

Figur 9.1
Prisutvecklingen i Sverige relativt OECD 1970–1987.



Källa: Handelsbanken.

ningstakten ligga på c:a 6 procent per år. Vi kan nu konstatera, att löneökningarna 1988 hamnade kring 6 procent, medan de troligen kommer att ligga kring 9 procent eller mera 1989. Den i dessa sammanhang vanligen försiktige finansministern räknar i den ekonomiska höstpropositionen med en ökning på 7 procent för 1989. Några åtgärder vidtas egentligen inte med anledning av de kraftiga avvikelserna från de relativt nyligen satta målen vad gäller löneökningstakten.

*Löneökningstakten
oförenlig med fast
växelkurs*

Samtidigt som finansministerns prognos är tilltagen i underkant, är den angivna löneökningstakten inte förenlig med en fast växelkurspolitik. Om trenden inte bryts kommer konkurrenssituationen bara inom loppet av ett par år att vara radikalt försämrad, med nya svåra balansproblem som en säker följd. Detta betyder, att vi relativt snart kommer att ställas i en valsituation. Det ena alternativet är att göra devalveringspolitiken till ett permanent inslag i den svenska ekonomin. Det andra alternativet är att åstadkomma en inhemsk kostnadsdämpning till de nivåer, som angavs i den senaste långtidsutredningen.

*Devalveringspolitik
eller...*

Devalveringslösningen, som förespråkades av Brookings-ekonomerna, kan mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts under det senaste decenniet, te sig som en attraktiv lösning. En svårighet med denna strategi är, att den kan bygga in förväntningar om en annalkande inflation, i vilket fall vi blir tvungna att ta till allt större devalveringar för att ackommodera allt högre inflationstakter. Till slut blir därför den inhemska åtstramning man ville undvika ändå nödvändig.

Även devalveringsspekulationerna kan komma att bli svårhanterliga. När de inträffar, får de mötas antingen av att man ger spekulanterna rätt och devalverar, eller genom att penningpolitiken stramas åt. Erfarenheterna från Norge och Finland visar, att det i sådana fall kan komma att krävas långa perioder av mycket höga nivåer på korträntorna för att åstadkomma stabilitet.

Hur ser då det andra alternativet ut?

...fasta spelregler?

SNS Konjunkturråd har i tidigare rapporter pekat på nödvändigheten av fasta spelregler på det ekonomiska fältet. På löne- och prisområdet är sålunda fasta normer nödvändiga, för att parterna på arbetsmarknaden och företagen skall ha ett incitament att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen.

När man bedömer det aktuella misslyckandet att hålla priser och

kostnader i schack, måste man konstatera, att det uppenbarligen inte funnits någon tilltro till de fasta spelregler som en fast växelkurs innebär. Efter den mycket aggressiva devalveringspolitik som Sverige fört efter 1976 finns här ett mycket påtagligt trovärdighetsproblem. De flesta ekonomiska aktörer i Sverige är med all säkerhet övertygade om, att Sverige när det kniper återigen kommer att tillgripa devalveringsvapnet. Med dessa förväntningar kan löntagarorganisationerna relativt lugnt hissa upp lönekraven och företagen kan utan rädsla för framtida lönsamhetsproblem ge sitt bidrag till kostnadsökningarna genom en kraftig löneglidning. Ju kraftigare den annalkande kollisionen mellan kostnadsutvecklingen och den fasta växelkursen kan förväntas bli, desto mera uppenbart ter det sig, att det blir växelkursen som får ge sig i kollisionen.

Nödvändigt öka trovärdigheten

För att en normbaserad antiinflationspolitik skall kunna fungera krävs att regeringen genom sitt handlande understryker trovärdigheten i uppställda normer. Den tidigare svenska devalveringspolitiken ställer mycket stora krav, när det gäller att vända förväntningarna och att få alla aktörer att inse, att tidigare devalveringar inte kommer att följas av nya.

Institutionella förändringar krävs

Ett viktigt sätt att öka trovärdigheten i den fasta växelkurspolitiken, som Konjunkturrådet upprepade gånger pekat på, är att genom institutionella förändringar öka svårigheterna att göra devalveringar. Längre mandatperioder i riksdagen, en friare ställning för riksbanken och krav på kvalificerade majoriteter för vissa ekonomisk-politiska beslut är tänkbara inslag i en sådan uppläggning av politiken. Ett annat är utvidgade internationella åtaganden, exempelvis en svensk anknytning till EMS. Ett sådant arrangemang skulle ha den ytterligare fördelen att vara ett led i den deklarerade EG-politiken att så långt neutralitets- och säkerhetspolitiken tillåter delta i den europeiska integrationen.

Om trovärdigheten inte ökas genom sådana institutionella förändringar återstår endast att med hjälp av en stram politik dämpa pris- och kostnadsökningen, redan innan vi nått den kritiska punkt då vi går in i en ny kostnadskris. Den kraftiga pris- och kostnadsökning som vi nu har torde i så fall kräva mycket stark åtstramning att få ned pris- och löneökningstakten till de nivåer som är långsiktigt förenliga med en fast växelkurs.

I själva verket borde en åtstramning riktad mot den icke utlandskonkurrerande delen av näringslivet (inte minst den offentliga sek-

Den nödvändiga omstruktureringen har inte genomförts

tern) ha satts in i omedelbar anslutning till de stora devalveringarna. En orsak till den överhettning vi nu har är, att den omstrukturering av den svenska ekonomin från skyddad till konkurrensutsatt sektor, som devalveringarna syftade till, inte har backats upp av en ekonomisk politik som frigör produktionsresurser från den skyddade sektorn.

Därmed har expansionen av industrisektorn bromsats genom att den fått tävla med övriga sektorer i ekonomin om de knappa produktionsresurserna. Problemet har skärpts av att tillväxtpotentialen i den svenska ekonomin visat sig vara mycket låg. Slutresultatet har blivit en våldsam allmän överhettning i stället för den omstrukturering av ekonomin i den riktning vartill devalveringarna syftade. Ur denna synvinkel behövs en åtstramning riktad mot den skyddade sektorn alldeles oavsett vilket policyalternativ som i övrigt väljes.

Tre strukturproblem i den svenska ekonomin

Bristen på anpassning i den svenska ekonomin har illustrerats av den reala handelsbalansens utveckling. Ett annat perspektiv kan erhållas genom en dekomponering av tillväxtens inriktning på konsumtion och kapitalbildning efter devalveringarna. Kapitalbildningen är summan av realinvesteringarnas tillväxt och bytesbalansens förändring.

Strukturproblem

Medan 1983 och 1984 framstår som år av betydande anpassning i resursanvändningen, så har efter 1985 mer än hela tillväxten lagts på konsumtionsökning. Denna utveckling har kommit till stånd trots att finanspolitiken varje år stramats åt. Det är alltså inte en slapp finanspolitik utan underliggande strukturella problem, som fört ekonomin in i den angivna banan.

Vi vill här peka på tre strukturproblem som orsak till denna utveckling.

- (1) Incitamenten till sparande i hushållssektorn är i stort sett borttagna. Detta har i kombination med en avreglerad kreditmarknad lett till en kraftig neddragning av sparkvoten och en expansiv utveckling av den privata konsumtionen. Även om den uppmätta sparkvoten i hushållssektorn nu ligger på -5 procent,

Dåliga sparincitament

kan man inte utesluta ytterligare neddragningar, vilket skulle förvärra de stabiliseringspolitiska problemen.

Det låga hushållssparandet skapar också långsiktiga problem i den svenska ekonomin genom att det bidrar till en förmögenhetsbildning i ekonomin som med all sannolikhet understiger de resursanspråk som kommer att ställas under kommande decennium.

*Dålig produktivitets-
utveckling i offentlig
sektor*

- (2) Flera undersökningar visar att produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn är mycket svag, om inte negativ. Kombinationen av dålig produktivitetsutveckling och restriktiv utgiftspolitik gentemot offentlig sektor har på många håll skapat en kvalitetskris i sektorn.

Också i framtiden kommer detta att bli ett betydande problem. Kvalitetskrisen har skapat ett undertryckt expansionsbehov i den offentliga sektorn. Om inte strukturella förändringar genomförs, kan vi därför stå inför en ny kraftig expansion av den offentliga verksamheten med förstärkta balansproblem som följd.

Låg kapacitetstillväxt

- (3) Den underliggande kapacitetstillväxten i den svenska ekonomin är mycket låg. En betydande del av den BNP-ökning vi haft under de senaste åren kan hänföras till ökat arbetsutbud. Ser vi bara till arbetsproduktivitetsökning, har denna sedan 1982 legat under 1 procent per år i genomsnitt.

Det är utomordentligt svårt att inom denna begränsade ram åstadkomma någon mera betydande omstrukturering av ekonomin. Situationen medför också, att det i en konjunkturuppgång inte finns kapacitetsutrymme för en normal investeringsökning. Den låga tillväxten skapar också problem därigenom att vi genom politiska beslut gjort stora inteckningar i det framtida resursutrymmet.

En ekonomisk politik, som siktar till att åstadkomma en balanserad utveckling, måste bygga på åtgärder för att förbättra situationen på alla de angivna områdena. Siktet måste vara inställt på att svensk ekonomi skall kunna hålla en någorlunda balanserad utveckling utan ständiga korrigeringsåtgärder. Först då blir en politik baserad på normer och fasta spelregler realistisk och trovärdig.

Det intecknade 90-talet

Samtidigt som vi alltså ser allvarliga strukturproblem som redan i dag leder till en permanent överefterfrågan på Sveriges produktionsresurser måste vi konstatera att ett antal politiska beslut har gjort betydande inteckningar i det framtida resursutrymmet. De viktigaste av dessa beslut är:

Intecknat 90-tal

De offentliga försäkringssystemen

- I våra offentliga och obligatoriska försäkringssystem ligger stora framtida åtaganden. ATP-systemet kan vid normala antaganden om tillväxt i ekonomin, enligt gjorda utredningar, väntas kräva en årlig genomsnittlig höjning av arbetsgivaravgiften med 0,5 procent per år. Också inom övriga delar av socialförsäkringssystemen är utgiftsökningarna för närvarande mycket snabba, vilket gör att man inom de allra närmaste åren här kan förutse avgiftsökningar i storleksordningen 4 à 5 procentenheter. Åtagandet att öka de offentliga transfereringarna innebär ett krav på ytterligare skattehöjningar i den angivna storleksordningen. Som angivits i tidigare Konjunkturrådsrapporter kan den samhällsekonomiska kostnaden för att driva in dessa skatteintäkter vara avsevärt högre.

- Nya ledighetslagar. Under 60- och 70-talen genomfördes en rad reformer, som syftade till en sänkt normalarbetstid för den enskilde. Hit hörde den 4:e semesterveckan på 60-talet och den 5:e semesterveckan på 70-talet. Också veckoarbetstiden har minskats i olika omgångar. Utbyggd föräldraledighet och gynnsammare regler för studieledighet finns också med i bilden. Ser vi till arbetstiden över livsrytmen har pensionsåldern sänkts och bättre villkor för deltidspensionering införts.

Den sjätte semesterveckan

Som framgår av kapitel 5 har denna utveckling gått hand i hand med en kraftig neddragning av individernas faktiska arbetsutbud. Under 80-talet har reformverksamheten på detta område avstannat. Detta är en viktig orsak till att arbetsutbudet kunnat öka under de senaste åren. Nu har emellertid nya reformer på detta område aviserats. Den mest kostsamma är den 6:e semesterveckan. Den kan beräknas reducera arbetsutbudet med 2 à 2,5 procent, vilket innebär en betydande reduktion av resursutrymmet. Det leder sannolikt också till en ökad skattebelastning. Om utgångspunkten är bibehållen kvalitet i den offentliga

Kärnkraftsavvecklingen

sektorn, måste resursbortfallet ersättas med nyrekryteringar i samma omfattning, vilket torde innebära en höjning av skattekvoten i samma storleksordning.

- Kärnkraftsavvecklingen. Kärnkraften står idag för c:a hälften av den totala elförsörjningen i Sverige. Den totala elförbrukningen ökade mellan 1982 och 1987 i en takt av 6,7 procent om året. Om inga förändringar i konsumtionsmönstret av elkraft sker inom den allra närmaste framtiden så krävs därför en fortsatt utbyggnad av Sveriges kapacitet för elproduktion.

Problemet är emellertid att utbyggnadsmöjligheterna för elproduktion är uttömda eller svårgenomförbara – inte minst av miljöskäl – vad gäller såväl vattenkraft, som kol, olja och naturgas.

Kärnkraftsavvecklingen kommer därför att kräva en mycket betydande reduktion av elförbrukningen i Sverige. Neddragningen kommer med all sannolikhet att få tas både i industrin och i hushållssektorn genom mycket kraftiga höjningar i elpriserna. Höjningarna måste tvinga fram rejäla omläggningar av produktionsprocesserna inom den elintensiva delen av industrin. Inom vissa delar måste man räkna med nedläggning. Också inom hushållssektorn måste det ske mycket stora omställningar, framför allt när det gäller uppvärmningen.

Det projekt som vi i Sverige satt oss före att genomföra, när det gäller kärnkraften, kommer att bli mycket kostsamt i materiella termer. För att minska kostnaderna och för att möjliggöra en mer långsiktig planering hos hushåll och företag så krävs att regeringen klargör sina intentioner på detta område och att man anger vilka metoder, man kommer att använda för att få ned elkonsumtionen i samhället.

Miljöområdet

- Även på miljöområdet har stora åtaganden gjorts eller är på väg att göras. Till skillnad från åtagandena på kärnkraftssidan är dessa tills vidare relativt allmänt formulerade. Det är därför knappast möjligt att nu ange kostnaden för den framtida miljöpolitiken. Vad vi kan vara säkra på är emellertid, att en kraftig ambitionshöjning, när det gäller miljöpolitiken kommer att reducera BNP-tillväxten och därmed också inskränka det konsumtionsutrymme som annars varit möjligt att uppnå.

De beslut vi nu diskuterat är alla obetingade till sin karaktär. Det

vill säga att de skall genomföras oberoende av övriga yttre omständigheter.

Oklar finansiering

Eftersom de gjorda utfästelserna ofta inte har kombinerats med mera preciserade angivelser av hur de skall finansieras, skapar besluten en betydande osäkerhet hos de ekonomiska aktörerna. Alla kan se att om åtagandena skall komma att infrias, så kommer det att dra med sig betydande förändringar i spelreglerna. Däremot kan man inte veta, hur stora förändringarna kommer att bli och ibland inte heller, hur de kommer att se ut. För att skapa bättre möjligheter för företag och hushåll att planera borde därför regeringen så snart som möjligt utarbeta mer detaljerade planer för hur åtagandena skall finansieras. Exakthet är inte möjlig eller önskvärd, men principer och storleksordningar borde anges redan nu.

Vallöftet om en 6:e semestervecka har ännu inte tidsbestämts vad gäller uppfyllande. Detta kan tolkas så att genomförandet får bli betingat av den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Det är trots de villkorslösa utfästelserna svårt att tro, att de alla kommer att infrias. Nödvändigheten av en prioritering kan relativt snart komma att te sig uppenbar. I en sådan prioritering torde det vara lättast att tills vidare avstå från att införa den 6:e semesterveckan.

Även Europa-frågan, det trendmässigt växande bytesbalansunderskottet och den offentliga sektorns växande finansieringsbörda är faktorer som är ägnade att skapa en betydande osäkerhet om framtiden i den svenska ekonomin. Vi behandlar var och en av dessa frågor i separata avsnitt nedan.

Världen, Europa och Sverige

Sveriges ställning som välfärdsstat måste bygga på att vi har en konkurrenskraftig och internationellt orienterad industri- och tjänstesektor. Dess internationella framgång är i sin tur högst beroende av, att det finns ett väl fungerande multilateralt regelverk för internationell handel. Idag fungerar detta regelverk inom Gatt inte särskilt bra. De pågående Gatt-förhandlingarna är därför av avgörande betydelse för Sveriges framtid i den internationella arbetsfördelningen. Om inte förhandlingarna skulle leda till att regelverket utvidgas, stärks och efterlevs bättre än idag, kommer Sverige att få än starkare skäl än idag att närma sig EG.

Gatt-förhandlingarna viktiga för Sverige

Avsiktsförklaring att söka medlemskap i EG

Det med ny kraft drivna integrationsarbetet inom EG skapar ett block som i hög grad blir bestämmande för Sveriges ekonomiska framtid. Riksdagen har i full insikt om detta ställt upp mycket långtgående mål för de svenska EG-förhandlingarna. Om inte målen uppfylls kan företagen komma att ta integrationsfrågan i egna händer. Om regering och riksdag avvisar "kollektivanslutning" av Sverige till EG genom medlemskap, kan t. ex. nyckelpersoner och företag genom flyttning uppnå "individuell" anslutning till EG. Företag som lokaliseras till Sverige kommer att kräva en riskpremie, som huvudsakligen kommer att betalas ur lönesumman.

Sverige bör därför enligt Konjunkturrådets mening så snart som möjligt deklarera sin avsikt att söka medlemskap i EG. Ju förr avsiktsförklaringen kommer desto bättre med tanke på de investeringar, som annars kommer att förläggas till EG. Medlemskapet bör också komma så tidigt som möjligt, för att göra det möjligt för Sverige att i koalition med likasinnade inom EG kunna påverka och påskynda beslut, som Sverige annars inte kan influera.

Hur viktiga beslut påverkas och att Sverige kan främja framväxten av bl. a. en bättre yttre miljö och ökad betoning av "Den sociala dimensionen" har vi sökt visa i analysen av Sveriges potentiella inflytande som medlem i EG. Med Sverige, Norge och Österrike som medlemmar skulle i själva verket hela EG:s karaktär komma att ändras. Förespråkarna för överstatliga arrangemang, "federalisterna", skulle allt oftare hamna i minoritetspositioner.

Den nuvarande förhandlingsuppläggningsen, där Sverige ger upp en stor del av sin suveränitet, utan att få något medbestämmande i gengäld, framstår mot denna bakgrund som avsevärt mindre gynnsam än den handlingslinje vi förespråkar.

Bytesbalansen och sparandebristen

Växande bytesbalans- underskott

Till de faktorer som inger oro för framtiden hör det faktum att den svenska bytesbalansen på nytt går mot växande underskott trots en stor mängd gynnsamma yttre och inhemska omständigheter. Underskotten är i dagsläget mest oroande som uttryck för en allmän överhettning av ekonomin som hotar att ytterligare driva upp inflationstakten och omintetgöra den omstrukturering som devalveringarna syftade till. De kan emellertid samtidigt ses som symptom på

Sparandet och kostnaderna är det som måste åtgärdas

Normen om statlig utlandsupplåning måste bibehållas

Höjd sparkvot nödvändig

en underliggande sparandebrist i samhället som helhet. De kan också — med ett annorlunda betraktelsesätt — ses som symptom på att det kostnadsförspång som skapades genom devalveringarna 1981–82 nu håller på att erodera och att det svenska näringslivets konkurrenskraft gradvis försvagats.

Det vore i detta läge olyckligt att inrikta ekonomisk-politiska åtgärder på att få ned bytesbalansunderskottet som sådant, utan att ta hänsyn till de bakomliggande faktorerna. En höjning av arbetsgi-varavgifterna eller skattehöjningar som drabbar det privata sparandet är exempel på åtgärder som kanske snabbt skulle kunna reducera underskottet, men som inte skulle förbättra de underliggande problemen med den oförmånliga kostnadsutvecklingen och sparandebristen. Åtgärderna bör istället direkt inriktas på de underliggande problemen.

Först bör emellertid sägas att förutsättningen för denna syn på bytesbalansen är att staten bibehåller sin norm att inte bedriva någon nettoupplåning i utländsk valuta. Endast om den privatekonomiska finansieringskostnaden motsvarar det internationella ränteläget och om den privata sektorn dessutom bär hela växelkursrisken kan man vara säker på att samhällsekonomin gör en nettovinst på den kapitalimport som investeringarna förorsakar. Till de i tidigare Konjunkturrådsrapporter framförda stabiliseringspolitiska motiven för upplåningsnormen vill vi nu lägga även denna realekonomiska, och ge vårt starka förord för ett bibehållande av normen även efter det att de sista resterna av valutaregleringen avvecklats. Därtill är det naturligtvis av dessa skäl extra angeläget att skatte- och transfereringssystemet snarast reformeras på ett sådant sätt att de privatekonomiska spar- och investeringsbesluten återspeglar samhällsekonomiska intäkter och kostnader.

Åtgärder för att höja sparkvoten i den svenska ekonomin kan i första hand rikta in sig på den privata eller den offentliga sektorn. I någon mån är detta ett rent politiskt val: är det i första hand önskvärt att öka den offentliga eller privata förmögenhetsmassan i samhället? En långsiktigt syftande ekonomisk politik, som enligt vår förslag tar sin utgångspunkt i en önskvärd utveckling av nationalförmögenheten, tar rimligen också ställning till frågan om förmögenhetsuppbyggnadens sektorfördelning utifrån bl. a. ideologiska motiv.

För att få en signifikant förbättring av den samlade sparkvoten i

ekonomin inom någorlunda rimlig tid måste parallella åtgärder sättas in för att öka sparandet inom såväl privat som offentlig sektor. Vad det offentliga sparandet beträffar är vägen via skattehöjningar helt stängd och sparandet kan förbättras endast i den takt man lyckas hålla tillbaka de offentliga utgifterna. Hänsyn måste också tas till att det föreligger ett negativt samband mellan privat och offentligt sparande. För OECD-länderna i genomsnitt under perioden 1965–84 har vi empiriskt funnit att för varje kronas förbättring av statsbudgetens saldo har det privata sparandet minskat med 24 öre och dessutom har de privata investeringarna ökat med 44 öre. För Sverige ensamt har sambandet med det privata sparandet varit exakt detsamma. Förstärkningar av de offentliga finanserna kan alltså inte förväntas leda till förbättringar av ekonomins samlade sparkvot i samma storleksordning.

Selektiv politik svår att bedriva

När det gäller sparfrämjande åtgärder gentemot hushållssektorn är också utrymmet för selektiv politik mer begränsat än tidigare. Genom avregleringen av kreditmarknaden blir selektiva sparstimulanser meningslösa när det gäller att höja den totala sparkvoten. Program av typ allemanssparande leder till portföljförändringar hos hushållen men inte till någon höjning av det totala sparandet. Ett nödvändigt villkor för att en sparstimulans skall få effekt är alltså att den höjer avkastningen på alla typer av sparande och att den i samma mån ökar kostnaden för ökad skuldsättning. Den kommande inkomstskattereformen kommer förhoppningsvis att ge väsentliga bidrag i detta avseende.

Privata sparmotiv behövs

Åtgärder som inriktar sig på att förbättra avkastningen på sparande måste emellertid förväntas ha en relativt svag effekt på sparkvoten så länge väsentliga privata sparmotiv saknas i den svenska ekonomin. Välfärdsstaten har i alla industriländer i större eller mindre grad tagit om hand de uppgifter som annars skulle lösas av ett eget sparande i hushållen. Eftersom välfärdsstaten i Sverige är mera ambitiös än på de flesta andra håll, är det naturligt att sparandet i hushållssektorn också är särskilt lågt i Sverige. Här finns intressanta kopplingar mellan offentligt och privat sparande såtillvida att begränsningar i de offentliga utgiftsåtagandena inte bara leder till en förstärkning av det offentliga sparandet utan också återskapar olika sparmotiv i den privata sektorn.

En bättre och billigare offentlig sektor

*Minskade transfere-
ringar krävs*

De offentliga utgifterna uppgick 1982 till en storlek motsvarande 67 procent av BNP. Trots en ökad tillväxt och en hård besparingspolitik har andelen 1987 bara minskat med några få procentenheter. För att minska den offentliga finansieringsbördan och, som nämnts ovan, för att ge ökade sparmotiv till den privata sektorn fordras i första hand en väsentlig reduktion av transfereringarna till hushåll och företag. Jordbruk och bostäder är de två områden som i första hand måste angripas. Inom sjukvården har transfereringarna ökat kraftigt och ytterligare snabba ökningarna är att vänta. Samtidigt har expansionen av de direkta vårdutgifterna hållits tillbaka. En samordning av vårdutgifter och försäkringsersättningar är den mest angelägna reformen. Stora vinster finns att göra genom en bättre rehabilitering och preventiva insatser. Incitament för detta saknas idag.

*Ökad effektivitet i
offentlig sektor*

Den offentliga konsumtionen och investeringarna svarar för en tredjedel av bruttonationalprodukten och den totala sysselsättningen. Effektiviteten inom den offentliga sektorn har en avgörande betydelse för möjligheterna att öka produktionen inom den konkurrensutsatta sektorn och därmed tillväxten. En ökad effektivitet inom den offentliga sektorn är också en förutsättning för en utveckling och kvalitetsökning av den offentliga verksamheten och för en bättre löneutveckling för de offentliganställda.

Den offentliga konsumtionen domineras av individuella tjänster som vård, utbildning och socialtjänst. Det är också dessa tjänster som ökar snabbast och som i framtiden kommer att bli än mer dominerande för kostnaderna. Åtgärder för att öka effektiviteten inom den offentliga sektorn kan således inte undanta dessa områden. Det är inte heller nödvändigt eftersom det finns goda möjligheter att öka effektiviteten under bibehållande av de grundläggande fördelningsmål som den offentliga engagemanget baseras på.

*Separera beslut om
konsumtion och pro-
duktion*

En ökad effektivitet kräver först en starkare ställning för konsumenterna och detta åstadkommes bäst genom en separation av konsumtion och produktion. Den politiska styrningen har i alltför hög grad kommit att identifieras med producentintressena. Genom att separera beslut rörande vad som skall produceras och vad det skall få kosta från beslut om hur produktionen skall ske nås två fördelar. För det första kommer den politiska styrningen att kon-

*Ökat utrymme för
marknader och konkurrens*

centreras till konsumentönskemål och tjänsternas kvalitet och kostnader. Frågor om produktionsteknik och faktorinsats blir mindre intressanta. För det andra kan de anställdas inflytande över valet av organisationsform och arbetssätt ökas och därmed engagemanget i verksamheten.

En separation av rollerna som ”beställare” och ”producent” möjliggör också ett ökat utnyttjande av marknader och konkurrens för att öka effektiviteten i produktionen. Offentliga producenter kan konkurrera med varandra och med privata, vinstsyftande eller icke vinstsyftande, producenter.

Valet av producent bör ske på grundval av kvalitet och kostnader för de tjänster som produceras. Eftersom det finns många producenter blir det inte ett val mellan privat och offentligt utan om den vid varje tidpunkt optimala kombinationen av producenter. Frågan om egenproduktion eller ”contracting out” av vissa mellanprodukter som måltider, laboratorieprover eller datatjänster blir också avdramatiserad. Det blir den individuella producentens bedömning av kostnader och kvalitet som bestämmer valet.

*Injektion till kvalitet
och konsumentanpassning*

Ökad effektivitet kan leda till lägre kostnader. Det är emellertid inte det enda eller det viktigaste målet. Den främsta vinsten är den injektion som det kan ge för utveckling av den offentliga sektorn vad avser kvalitet och konsumentanpassning. En större variation i arbetsvillkoren mellan olika producenter kan förväntas öka verksamhetens möjligheter att rekrytera och behålla personal. Men viktigast av allt kan det bryta såväl upplevelsen av defaitism inför övermäktiga besparingskrav som inställningen att den enda möjligheten att utveckla den offentliga sektorn är att öka antalet anställda. Ingendera politik är någon framkomlig väg för 90-talet.

Finansplanen 1989

Finansplanen 1989 och den debatt som följt i dess fotspår kan tjäna som goda exempel på hur vissa delar av det nytänkande som nu börjat prägla den ekonomiska politiken, till vissa delar accepteras som tämligen okontroversiellt men till andra delar anses skära rakt in i hjärtat av den traditionella svenska modellen.

Mest slående är kanske det faktum att den totala avsaknaden av *konjunkturpolitik* i egentlig bemärkelse gått så pass spårlöst förbi i den ekonomiska debatten. Sverige befinner sig för närvarande mitt

uppe i en utpräglad överhettningssituation, med en hårt ansträngd arbetsmarknad, snabb löneglidning och växande underskott i bytesbalansen. Krav på åtstramningar har under hösten rests inte bara på vanligt manér från riksbanken och arbetsgivarsidan, utan också från oberoende bedömare, den politiska oppositionen och arbetstagarorganisationerna. Enligt det statliga Konjunkturinstitutets bedömningar är ingen avmattning i sikte.

I detta läge väljer finansministern att inte vidta några generella efterfrågestyrande åtgärder av åtstramande karaktär. Medan budgetens inkomstförstärkningar 1989/90 stannar under 11 mdr kr tillåts utgifterna öka med över 21 mdr. Ambitionerna inriktas istället helt på att förbättra ekonomins utbudssida. Detta är en markant omsvängning i den ekonomiska politikens uppläggning.

Konjunkturrådet har vid upprepade tillfällen hävdat att efterfrågestyrande åtgärder av "fine tuning"-karaktär är av mycket tvivelaktigt värde både på kort och (framför allt) lång sikt. En ökad normstyrning av ekonomin förutsätter att man avstår från den ryckighet i politiken som den traditionella keynesianska efterfrågestyrningen innebär.

Men Konjunkturrådet menar också att om en finkalibrerande konjunkturpolitisk efterfrågestyrning skall kunna undvikas så måste det totala efterfrågetrycket i ekonomin läggas på en nivå som medger varaktig balans i samhällsekonomin. Efterfrågetrycket ligger för närvarande klart över en rimlig sådan nivå. Finansministerns "nyårsraid" visar med all önskvärd tydlighet på den ekonomisk-politiska osäkerhet som blir följden av bristen på generellt efterfrågedämpande åtgärder.

Andra åtgärder som av den efterföljande debatten att döma är okontroversiella är den ensidiga anpassningen till EG:s integrationsarbete och avregleringen på finansmarknaderna, framför allt den fortsatta avvecklingen av valutaregleringen.

På andra områden framstår nytänkandet som mer kontroversiellt. Detta gäller framför allt utnyttjandet av så kallade *cash limits* i de offentliga löneanslagen och kommande strukturåtgärder inom den offentliga sektorn. På dessa punkter har finansplanen givit upphov till en het politisk debatt.

Konjunkturrådet har i flera omgångar föreslagit försök med *cash limits* i de offentliga löneanslagen. Bakgrunden är att den alltför snabba kostnadsutvecklingen sedan flera år är vårt mest oroande

balansproblem, och att den offentliga sektorn i flera av de senaste avtalsrörelserna blivit löneledande. Cash limits innebär ett försök att kombinera fri förhandlingsrätt med en rimig löneutveckling i den offentliga sektorn genom att där återskapa samma förhandlingssituation som i den privata sektorn. En fortsatt tillämpning av cash limits förutsätter emellertid att förhandlings- och beslutsrätt i den offentliga sektorn decentraliseras på ett sätt som ger möjligheter för enskilda myndigheter, kommuner, etc att möta kostnadsökningar med en effektivisering av produktionen.

Det finns därför ett samband mellan tillämpningen av cash limits i de offentliga löneanslagen och de krav på *strukturomvandling i den offentliga sektorn* som kraftigt markeras i finansplanen. Det är lätt att instämma i finansplanens analys på denna punkt, och i de principiella markeringar som görs om behovet av ökad flexibilitet, hög kvalitet och anpassning till individuella önskemål.

Diskussionen på denna punkt lider dock av en påfallande brist på konkretion. Vad det nu gäller är att presentera åtgärder som leder till de eftersträlvade målen. Det är svårt att se hur de mål rörande flexibilitet, kvalitet och anpassning till individuella önskemål som regeringen säger sig eftersträva skall kunna nås utan en mycket omfattande avreglering inom den offentliga sektorn, där även de stora offentliga monopolen bryts upp.

Prestige i målen – inte medlen

Sammanfattningsvis har vi i denna rapport drivit tesen att den svenska ekonomin på 90-talet står inför svårbemästrade problem av såväl yttre som inre karaktär. Vi har försökt skildra hur en ekonomi med allvarliga kvardröjande systemfel måste generera en tillväxt som till stora delar redan blivit in-tecknad av bl. a. socialförsäkringssystemen, arbetstidsreformer, kärnkraftavvecklingen och miljökrav. Kollisionen mellan de växande anspråken på ekonomiska resurser och vad ekonomin faktiskt förmår prestera kan leda till allvarliga politiska spänningar om inte åtgärder vidtas i tid.

Vid den omdaning av ekonomin och den ekonomiska politiken som är nödvändig är det viktigt att den politiska prestige knyts till *målen* för den ekonomiska politiken – inte till de medel som måhända spelat ut sin roll. Om Sverige skall kunna förbli en första

rangens industrination med hög ekonomisk och social välfärd för alla blir det nämligen nödvändigt att låta åtskilliga inslag i den traditionella svenska modellens medelsarsenal bli föremål för omprövning.

Konjunkturrådet har i tidigare rapporter förespråkat en ökad normbindning av stabiliseringspolitiken, avveckling av de stora regleringssystemen på exempelvis kreditmarknaden, inom jordbruks- och bostadssektorn, arbetsförmedlingen, teko-importen etc., samt en omfattande skattereform med lägre och mer symmetriska skatter på bredare baser. På många av dessa områden har vi under senare tid observerat hoppingivande tecken på förmåga till nytänkande.

I denna rapport har vi tagit upp ett antal inslag i den svenska modellens traditionella medelsarsenal där 90-talet enligt Konjunkturrådets uppfattning kommer att kräva ytterligare omprövningar. Det gäller den fortgående integrationen inom Västeuropa, som kräver ett närmare samarbete med EG än vad som hittills övervägts. Det gäller tillgången på arbetskraft, som kräver att de lagstadgade ledighetsreformerna överges till förmån för förhandlade ledighetsramar med möjlighet till individuell anpassning. Det gäller sparandebristen, som kräver att individuella sparmotiv återställs. Det gäller de offentliga utgifterna, som kräver att uppbördssystem, transfereringssystem och offentliga tjänster samordnas och effektiviseras. Det gäller vårdkrisen, som kräver att de offentliga monopolen bryts upp till förmån för ansvarsuppdelning och konkurrens.

Det är sålunda stora krav på nytänkande som föreligger. I den processen är det viktigt att ha i minnet att alternativet till nytänkande när det gäller medlen är uppgivenhet när det gäller målen för den ekonomiska politiken.

Konjunkturrådets rapport 1989

Under senare år har en omsvängning av den ekonomiska politiken mot ökad normbundenhet och avreglering ägt rum. Dessutom har nu förslag om en genomgripande skattereform kommit. Trots dessa inslag pekar den ekonomiska utvecklingen på ytterligare behov av nytänkande.

Vi lider alltjämt av ett antal "systemfel" i den svenska ekonomin. Kostnadsutvecklingen är för snabb, sparandebristen är kronisk och produktivitetstillväxten är alltför låg. Till detta kommer nya problem under 90-talet: ändrade regler för världshandeln, EG-anpassningen och den kommande "ålderschocken".

Om inte mer grundläggande förändringar genomförs finns risk för en ny utgiftsvåg i den offentliga sektorn, att tillväxttakten fortsätter att ligga under den internationella och att arbets-tidsreformerna driver fram en arbetskraftsbrist. Rapporten föreslår ett antal sådana förändringar. Konjunkturrådet förordar dessutom att det fortsatta integrationsarbetet med EG bedrivs med utgångspunkt i en avsiktsförklaring nu om svenskt medlemskap i organisationen.

Rapporten syftar till att starta en debatt om 90-talets ekonomiska problem och hur de ska lösas.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-346-3



9 789171 503466