Långtids-utredningen



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

1995

Långtids-utredningen



1995

Statens offentliga utredningar
1995:4
Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1995

Utarbetad inom Finansdepartementet
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten boschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08–790 09 86
Telefon: 08–763 24 81

Omslag: K.G. Nilson

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-13867-00
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen har utarbetats inom Finansdepartementet.

I den grupp som utfört arbetet har deltagit docenten Bengt Assarsson samt departementssekreterarna Per-Lennart Börjesson, Hjördis D'Agostino, Elin Landell, Eva Lindström, Helene Norberg och Clas Olsson. Under arbetets inledande skeden deltog även dåvarande departementssekreterarna Mats Johansson och Patrick Joyce. Ansvarig för administrativt arbete m.m. har varit assistenten Marita Rasmussen.

I beräkningsarbetet har medverkat departementssekreterarna Hans Lindblad och Carl J. Nordén. Praktikanterna Inge Bhatt och Annika Winsth har ansvarat för arbetet med tabeller och diagram.

Under arbetet har seminarier ordnats med experter inom de områden som utredningen analyserar. Vidare har Ekonomiska rådet följt arbetet och lämnat synpunkter, både enskilt och vid flera seminarier under arbetets gång.

Ett omfattande underlag för utredningen har utarbetats vid olika forskningsinstitutioner, utredningsinstitut, myndigheter och organisationer. Merparten av detta material redovisas som bilagor till utredningen. Ansvaret för de olika bilagorna och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare.

Med detta förord vill jag rikta ett varmt tack till alla dem som har bidragit till Långtidsutredningen.

Stockholm i januari 1995

Gunnar Wetterberg
Departementsråd

Innehåll

Sammanfattning		9
I	**BAKGRUND**	33
1	**Långtidsutredningens utgångspunkter**	35
1.1	Syfte och ställning	35
1.2	Den förändrade långtidsutredningen	36
1.3	Långtidsutredningen och avvägningarna	37
1.4	Betänkandets disposition	38
2	**Ekonomi i obalans**	41
2.1	Inledning	41
2.2	De senaste 25 åren	41
2.3	Obalanserna i svensk ekonomi	47
2.4	Effektivitetsproblem i den svenska ekonomin	57
2.5	Fördelningen av inkomster och välfärd	60
2.6	Drivkrafter och slutsatser	66
3	**Den svenska ekonomins strukturer**	71
3.1	Strukturomvandlingens dynamik	71
3.2	Ekonomins sektorer	73
3.3	Produktionsstrukturens förändring	78
3.4	Efterfrågans förändring	83
3.5	Regional näringslivsstruktur	90
4	**Den svenska ekonomins internationalisering**	101
4.1	Inledning	101
4.2	Integration, internationalisering och beroende	102
4.3	Utrikeshandeln	103
4.4	Direktinvesteringarna och ägandet över gränserna	112
4.5	Internationaliseringen av de finansiella marknaderna	124

5	**Samspelet mellan den finansiella och reala ekonomin**	129
5.1	Inledning	129
5.2	Det finansiella systemets uppbyggnad och omfattning	130
5.3	Det finansiella systemets uppgifter och funktionssätt	132
5.4	Finansiella och reala samband	137
5.5	Från reglering till avreglering	145
5.6	Kreditexpansionen i Sverige	152
5.7	Finanskrisens orsaker	154
5.8	De ekonomisk-politiska beslutens roll	160
5.9	Finanskrisens kostnader	161
5.10	Slutsatser	164
6	**Teorier om tillväxt**	167
6.1	Inledning	167
6.2	Vad är ekonomiskt välstånd?	167
6.3	Vad har hänt med tillväxten?	170
6.4	Teorier om tillväxtens drivkrafter	173
6.5	Hur ska tillväxt mätas?	182
6.6	Tillväxtens gränser?	185
6.7	Tillväxt i teori och verklighet	188
II	**UTGÅNGSPUNKTER**	191
7	**Basscenariot**	193
7.1	Inledning	193
7.2	Världsekonomins långsiktiga utveckling	194
7.3	Modellerna	199
7.4	Förutsättningar för basscenariot	201
7.5	Den makroekonomiska utvecklingen till 1998	216
7.6	Den makroekonomiska utvecklingen till 2010	226
7.7	Strukturomvandlingen till 2010	232
7.8	Den offentliga sektorns ekonomi till 2010	237
7.9	Slutsatser	248
III	**PROBLEM OCH MÖJLIGHETER**	251
8	**Arbetsmarknaden**	253
8.1	Inledning	253
8.2	Utvecklingen i Sverige	254
8.3	Utvecklingen i Europa och USA	263
8.4	Jämviktsarbetslösheten	267

8.5	Trögheter i anpassningen eller hysteresis	276
8.6	Relativlöneflexibilitet	279
8.7	Risken för bestående hög arbetslöshet i Sverige	282
8.8	Vad kan staten göra?	294
9	**Näringslivets villkor**	305
9.1	Inledning	305
9.2	Kapital	308
9.3	Humankapital	322
9.4	Teknologi	333
9.5	Energi	345
9.6	Infrastruktur	352
9.7	Konkurrens och avreglering	360
9.8	Byggsektorn	369
9.9	Entreprenörskap och företagande	376
9.10	Produktionsförutsättningarna i sammanfattning	384
10	**Den offentliga omställningen**	389
10.1	Inledning	389
10.2	De finansiella obalanserna	390
10.3	Skatter	407
10.4	Offentliga transfereringar	417
10.5	Den offentliga konsumtionen och produktionen	430
10.6	Staten och incitamenten	442
10.7	Sammanfattning	453
11	**Sverige och EG/EU**	457
11.1	Inledning	457
11.2	EU:s betydelse för Sverige — och omvänt	458
11.3	Vart går EU?	464
11.4	Sverige i EU	467
12	**Stabiliseringspolitiken**	473
12.1	Stabiliseringspolitikens roll	473
12.2	Den svenska utvecklingen i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv	480
12.3	Stabiliseringspolitikens förutsättningar	487
12.4	Slutsatser	496
13	**Det kan gå annorlunda**	501
13.1	Inledning	501
13.2	Eftersläpningen och högscenariot	502
13.3	En alternativ utveckling i omvärlden	514
13.4	Slutsatser	518

IV	**DEN LÅNGA SIKTEN**	521
14	**Den långa sikten**	523
14.1	Inledning	523
14.2	Osäkerheten	525
14.3	Demografin	527
14.4	Geografin	529
14.5	Miljön	533
14.6	Institutionerna	536
14.7	Den långa sikten i den ekonomiska politiken	539
Tabeller		543
Diagram		547
Tablåer		551
Referenser		553
Sakregister		579
Bilagor till Långtidsutredningen 1995		595

Sammanfattning

Utredningens huvudsakliga slutsatser

Bakgrunden till 1995 års långtidsutredning domineras av den svenska ekonomins två mest akuta problem: *sysselsättningen* och *budgetunderskottet*. Utredningens scenarier och förslag har två syften: att öka ekonomins *tillväxt* och den ekonomiska politikens *handlingsutrymme*.

Om den ekonomiska politiken under de närmaste åren förmår stabilisera uppgången, underlätta tillväxten och stärka de offentliga finanserna är det inte bara en ovanligt besvärlig lågkonjunktur som har ridits ut. Då är också grunden lagd för ett par årtionden med en förhållandevis god ekonomisk utveckling, vilket återspeglas i utredningens basscenario. Men arbetslöshetens återgång, goda förutsättningar för tillväxt och strama offentliga finanser är inga lindriga villkor att uppfylla. Det kan gå sämre.

Den ekonomiska politikens uppgifter handlar emellertid inte enbart om att bemästra de akuta problemen. Ett väl avvägt samspel mellan offentliga institutioner och ingrepp å ena sidan och näringslivets utveckling å den andra kan främja hela ekonomins tillväxt. Under de närmaste årtiondena handlar detta samspel både om att underlätta nya verksamheters framväxt och om att dra nytta av befintliga resurser.

- Utredningens scenarier pekar på den kunskapsintensiva industrins och tjänstenäringens betydelse för de nya arbetstillfällena. Inte minst inom tjänstesektorn spelar de mindre och medelstora företagen en avgörande roll för tillväxten. Därför återkommer analysen i flera sammanhang till deras villkor.

- För att uppnå och bibehålla en hög tillväxttakt är det emellertid inte tillräckligt att stärka det nya. Hela ekonomins kapacitet måste utnyttjas. Kvinnornas och de äldres höga förvärvsfrekvens bidrog till att hålla den svenska tillväxttakten uppe under 1980-talet. Om förnyelsen och strukturomvandlingen

leder till utträde och utslagning ur arbetskraften, så blir det sammanlagda resultatet ändå magert.

Långtidsutredningens bredd lånar sig inte till enkla budskap. Beskrivningen av den svenska ekonomins läge och möjligheter måste med nödvändighet rymma många nyanser.

På flera viktiga områden – t.ex. arbetsmarknaden, kapitalbildningen och stabiliseringspolitiken – är den ekonomiska forskningens resultat mer mångtydiga än dagsdebatten ibland kan ge vid handen. Utredningen har försökt fånga något av denna bredd vid redovisningen av teorier, hypoteser och empiriska rön på olika områden. Ekonomins skiftningar från tid till annan kan påverka vad som är den mest ändamålsenliga avvägningen mellan olika insatser. Utredningen ska förhoppningsvis kunna tjäna som bakgrund till ekonomiskpolitiska diskussioner och beslut under flera år framåt.

Basscenariot

Utredningen redovisar ett basscenario för den svenska ekonomin fram till 2010. Basscenariot är inte en prognos, utan ett försök att åskådliggöra vad några antaganden om grundläggande faktorer under perioden 1990-2010 skulle betyda för utvecklingen. Detta scenario är en viktig bakgrund till utredningens bedömning av Sveriges ekonomiska möjligheter och problem.

Beräkningarna genomförs med hjälp av modellerna KOSMOS, MECMOD och FIMO. De gör det möjligt att pröva hur olika delskeenden i ekonomin fungerar i samspel med varandra. Samtidigt förenklar de verkligheten i väsentliga avseenden, som gör att scenarierna inte låter sig användas som prognoser. En viktig svaghet är att modellerna inte kan fånga samspelet mellan ekonomins reala och finansiella sfärer, t.ex. vad minskade budgetunderskott betyder för räntan.

Eftersom just den finansiella utvecklingen haft stor betydelse för den senaste nedgången i den svenska ekonomin kan denna svaghet betyda att beräkningarna underskattar vikten av de närmaste årens ekonomiska politik. Att vårda villkoren för den pågående återhämtningen, samtidigt som man dämpar inflationsimpulserna i ekonomin, är en avgörande förutsättning för att den långsiktiga utvecklingen av tillväxt och sysselsättning ska komma till stånd. Denna utveckling underlättas, om kronans kurs förstärks och realräntan sjunker.

Beräkningarna utgår från ett antal förutsättningar, som var för sig ter sig rimliga i ett historiskt perspektiv:

- Produktiviteten i näringslivet ökar med 1,9 procent/år, något snabbare än under 1980-talet, men väsentligt långsammare än under de föregående årtiondena.

- Världsmarknaden utvecklas på ungefär samma sätt som under perioden 1960-1990. Marknaden för svensk export växer således med ungefär fyra procent per år 1990-2010. Bytesförhållandet med omvärlden försämras något, vilket är i linje med den historiska utvecklingen.

- Arbetslösheten uppgår vid periodens slut till fem procent, vartill kommer 2,5 procent i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är högt i förhållande till tidigare decennier, men väsentligt lägre än i dag.

- År 2010 deltar 82 procent av befolkningen i åldrarna 16-64 år i arbetskraften. Det är lägre än de 84 procent som deltog 1990, men högre än 1993 års 79 procent.

- Den offentliga konsumtionen begränsas inledningsvis av åtgärderna för att stabilisera de offentliga finanserna, men utvecklas på lång sikt i takt med framförallt de demografiska förändringarna.

- Bruttosparandet stiger från dagens låga nivå till att motsvara 22 procent av BNP, vilket är på 1960-talets nivå.

Om dessa antaganden infrias bäddar de för en gynnsam utveckling av den svenska ekonomin fram till 2010. BNP skulle växa med 2,0 procent per år under perioden 1994-2010. Det är i nivå med 1970- och 1980-talen, men betydligt lägre än 1950- och 1960-talens tillväxt. Bruttonationalinkomsten (BNI) växer ännu snabbare, med 2,2 procent om året.

Under samma tid skulle den privata konsumtionen kunna öka med 1,9 procent om året. Detta innebär att konsumtionen per capita ökar med 30 procent från 1994 till 2010. Bara till en mindre del skulle detta utrymme användas för att betala en ökad konsumtion av idag skattefinansierade tjänster. Samtidigt minskar den genomsnittliga arbetstiden med knappt fem procent. Välståndsökningen tas inte enbart ut i ökad konsumtion.

De offentliga finanserna förbättras gradvis under perioden. Tillväxten ökar intäkterna, den lägre arbetslösheten sänker utgifterna. De offentliga *budgetunderskotten* försvinner omkring sekelskiftet.

Nyckeln till den goda utvecklingen är en ökning av sysselsättningen i näringslivet med 0,7 procent per år. Det skulle betyda ett brott med den historiska trenden mot en minskad andel av sysselsättningen för denna sektor. Hela nettoökningen skulle komma till stånd i den kunskapsintensiva industrin och i tjänstesektorerna. Detta ställer frågan om *tillväxten* på sin spets: vilka förutsättningar ska möjliggöra denna expansion i näringslivet?

Det räcker emellertid inte med strukturomvandling. Generellt sett är ett lands tillväxt beroende av att *produktiviteten* ökar i hela ekonomin. Historiskt sett är utredningens antaganden om produktivitetsutvecklingen försiktiga, men 1980-talets avmattning pekar på vikten av att inte försumma arbetsorganisation, utbildning, teknologisk förnyelse och incitamenten till arbete.

Den största osäkerheten vidlåder antagandet om *arbetsmarknaden*. Den rådande höga arbetslösheten måste minska kraftigt för att den inte ska leda till bestående utslagning. Långtidsarbetslösheten är ett av de allvarligaste hoten mot tillväxt och välfärd, därför att utslagning sätter bestående ärr i den framtida sysselsättningsgraden. Beräkningarna ger emellertid vid handen, att andelen arbetslösa och sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ännu 1998 skulle uppgå till 9,5 procent. Därför står frågan om arbetsmarknadens funktionssätt i förgrunden för utredningens överväganden.

När utvecklingen tar fart måste den strukturella förstärkningen av de offentliga finanserna fortsätta. Möjligheten att en stark ekonomisk utveckling skulle kunna undanröja underskotten inom ett decenium låter sig inte diskonteras idag. En alltför långsam minskning av underskotten kan försvåra en nedgång i realräntan, och därmed försvaga den ekonomiska utvecklingen under beräkningarnas inledande år. Detta skulle allvarligt begränsa det framtida *handlingsutrymmet* för den ekonomiska politiken, och minska möjligheten att hantera de konjunkturnedgångar som modellerna inte kan förutse.

I ett längre perspektiv skulle emellertid basscenariots utveckling kunna medföra en påtaglig förstärkning av de offentliga finanserna. Hur man väljer att utnyttja denna potential är till stor del beroende av medborgarnas värderingar och politiska avvägningar. Den ökning av skattekvoten som krävts för att hantera budgetunderskotten riskerar emellertid att hämma den långsiktiga tillväxten, om höjningarna blir bestående.

Arbetslöshetens återgång

De senaste årens ekonomiska nedgång har medfört en arbetslöshet som är högre än någonsin sedan 1930-talet. Försvagningen är kraftigare än i flertalet andra OECD-länder. Den internationella konjunkturavmattningen föregicks av en inhemsk överhettning och sammanföll med stora förändringar i den svenska ekonomin. Sammantagna bidrog dessa faktorer till ett kraftigt fall i efterfrågan, som slog hårt mot sysselsättningen.

Bedömningen av ekonomins läge försvåras av osäkerheten om arbetsmarknadens utveckling. Både den framtida tillväxten och de offentliga finanserna är starkt beroende av vilken arbetslöshetsnivå som visar sig förenlig med en stabil prisnivå (NAIRU). Det råder emellertid en genuin osäkerhet om var denna nivå ligger. Det finns flera olika hypoteser:

- En möjlighet är att ökningen av arbetslösheten huvudsakligen beror på strukturella problem på arbetsmarknaden. Jämviktsarbetslösheten skulle i så fall ha ökat därför att arbetsmarknaden fungerar sämre än den gjort tidigare.

- En annan möjlighet är att konjunkturen spelar störst roll. I så fall är den höga arbetslösheten till stor del tillfällig, och skulle ganska snabbt kunna sjunka tillbaka till tidigare nivåer.

- En tredje möjlighet är att arbetslösheten uppvisar *persistens*, dvs. att den först långsamt återgår till en lägre nivå. En ursprungligen konjukturbetingad arbetslöshet skulle i så fall till stor del ha blivit strukturell.

- I extremfallet karaktäriseras arbetslösheten av *hysteresis*. Arbetslösheten har fastnat på en hög nivå, utan någon tendens till att röra sig mot något annat jämviktsläge.

Det kan visa sig att den svenska arbetsmarknaden fungerar så väl att återhämtningen går snabbare än basscenariot ger vid handen. Å andra sidan har arbetslösheten i andra västeuropeiska länder tenderat att dröja sig kvar under lång tid, sedan den väl nått höga nivåer.

Utredningen bedömer att det finns en påtaglig risk för att arbetslöshetens återgång kommer att ta längre tid än en konjunkturcykel. Den västeuropeiska erfarenheten tyder på att hög och långvarig arbetslöshet leder till en gradvis utgallring av äldre, lågutbildad och svårplacerad arbetskraft. Den arbetslöshet som kvarstår 1998 skulle då

till stor del vara strukturell. I så fall är det svårt att bedöma om den svenska arbetsmarknadens hittillsvarande mekanismer och åtgärder är tillräckliga, eftersom de inte tidigare behövt hantera strukturella problem i denna skala.

Den ytterligare nedgång fram till 2010 som förutsätts i utredningens basscenario ställer därför krav på åtgärder för att få hela ekonomin – och inte minst arbetsmarknaden – att fungera bättre. Vikten av denna strukturella förbättring understryks i de alternativa scenarierna, som åskådliggör vad som kan hända om sysselsättningen blir högre eller lägre än i basscenariot.

Med dessa utgångspunkter har uppgiften att återvinna sysselsättningen tre komponenter: den konjunkturella återhämtningen, näringslivets strukturella omställning och expansion samt åtgärderna för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Alla dessa komponenter är nödvändiga, och samspelet dem emellan är kritiskt.

- Utredningens analyser understryker vikten av att konjunkturuppgången vårdas så att arbetslösheten pressas ned. Ju längre återgången dröjer, desto större är risken att arbetslösheten blir bestående och leder till utslagning.

- Samtidigt tyder utredningens beräkningar på att effekten på tillväxten och de offentliga finanserna blir starkast om det är inom den privata sektorn som sysselsättningen expanderar.

- Dagens arbetsmarknadspolitik är i första hand utformad för att möta konjunkturella svängningar. Om återhämtningen tar tid kommer arbetsmarknadspolitikens uppgifter att vidgas och fördjupas. Åtgärderna får inte störa näringslivets utveckling, de måste främja rörligheten och de måste bidra till att bevara och förnya kompetensen hos en väsentligt större del av arbetskraften än tidigare.

Om arbetsmarknaden bättre och smidigare kan tillgodose olika behov av arbetskraft så kan NAIRU pressas till en lägre nivå. Detta måste åstadkommas genom åtgärder och förbättringar på en rad olika områden:

- *Utbildningen* är avgörande. Den stora omställningen av näringslivet innebär att den traditionella arbetsmarknadsutbildningen inte är tillräcklig. Istället kommer det reguljära utbildningsväsendet att få en nyckelroll, när stora delar av arbetskraften ska förberedas för nya verksamheter och behov.

- Om återgången blir långsam och kräver mer av strukturella insatser, så skärps kraven på att *incitamenten* för de arbetssökande anpassas till det förändrade läget. Till en del kan detta antingen ske genom att dagens regler för arbetslöshetsersättning tillämpas konsekvent. Praxis bör följas upp. Egenföretagande måste stimuleras. Deltagande i längre utbildningar får inte vara alltför missgynnat jämfört med traditionella stödformer.

- Samspelet mellan beskattningen, socialförsäkringarna och inkomstprövade taxor och avgifter kan skapa *fattigdomsfällor*. Andra länders erfarenhet tyder på att detta kan hämma sysselsättningen, om det ekonomiska utbytet av (åter)inträdet på arbetsmarknaden blir för klent.

- *Arbetsorganisationen* måste vara smidig nog att ta tillvara medarbetarnas kompetens och marknadernas nya möjligheter. Organisationens utformning påverkas av arbetsrätten. Anställningsskyddet kan vara så starkt att företagen drar sig för att anställa fler. Å andra sidan kan en alltför stor frihet att anställa och avskeda medarbetare minska företagens inscitament för att vidareutbilda och omskola redan anställda.

- En dämpad utveckling av *arbetskraftens kostnader* – löner, skatter och sociala avgifter – underlättar de växtkraftiga delarnas expansion. Utrymmet måste bestämmas av hur produktiviteten ökar. Omställningens krav på omfördelning av resurser kan leda till skillnader i löneutvecklingen mellan olika sektorer. Lönebildningen är en kritisk faktor, både för att säkra en uthållig uppgång och för att underlätta strukturomvandlingen.

Långtidsutredningen publiceras när den svenska konjunkturen är på väg uppåt. Att arbetslösheten riskerar att dröja sig kvar innebär att insatsernas utformning måste omprövas. Stödformer som subventionerar enskilda företag kan förrycka konkurrenssituationen och därmed försvåra den långsiktiga expansionen.

Därför är det väsentligt att så snart och långt som möjligt avveckla de sysselsättningssubventionerande åtgärderna, t.ex. arbetslivsutveckling och ungdomspraktik. Istället måste politiken inriktas på att öka rörligheten geografiskt och mellan yrken och branscher. Detta kan kräva en omprövning av den institutionella ramen för insatserna, så att organ med ett direkt intresse av att minska arbetslösheten (t.ex. arbetslöshetskassor och kommuner) får en ökad roll.

Tillväxtens förutsättningar

Sedan 1970-talet har den ekonomiska forskningen ägnat förnyat intresse åt tillväxtens drivkrafter.

Den s.k. nya tillväxtteorin pekar på teknologins och kunskapens roll, inte bara som impuls utifrån, utan som ett led i de mest framgångsrika ländernas utveckling. Det breda kunnandet lade grunden för den första industrialiseringen, som stimulerade fortsatt forskning och utveckling, som bäddade för ytterligare en omgång nya företag och projekt.

I basscenariot är det den kunskapsintensiva industrin och tjänstenäringarna som svarar för ökningen av förädlingsvärdet och sysselsättningen.

Strukturomvandlingen 1990-2010
Årlig procentuell förändring

	Förädlingsvärde[1]	Sysselsättning[2]
Varuproduktion	2,1	-0,2
Kapitalintensiv	1,3	-0,8
Arbetsintensiv	0,8	-1,2
Kunskapsintensiv	4,5	1,6
Skyddad	1,1	-1,2
Energi	1,3	1,3
Tjänsteproduktion	1,8	0,4
Bostäder	0,5	0,9
Arbetsintensiv	2,5	0,1
Kunskapsintensiv	1,6	0,8
Näringslivet, totalt	2,0	0,1
Offentlig sektor	-0,1	-0,2

[1] Förädlingsvärde till producentpris.
[2] Arbetade timmar.
Källa: Finansdepartementet.

I praktiken är uppdelningen mellan industri och tjänster inte lika skarp som i statistiken. Det finns ett samband mellan industrins tillväxt, inte minst den kunskapsintensiva, och stora delar av tjänstesektorn. Inom alla branscher och sektorer kommer sannolikt informations- och tjänsteinnehållet att öka.

Några drag i utvecklingen uppmärksammas i betänkandet:

- Under 1980-talet spelade den *privata tjänstesektorn* en viktig roll för nytillskottet av arbetstillfällen, men den nya teknologin skulle kunna få betydelse även i andra sammanhang.

- Produktivitetsutvecklingen, kostnadsläget och EU-medlemskapet talar för en ökning av *investeringarna*.

- En stor del av tjänsteproduktionen bedrivs i *offentlig regi*, där finansieringen snarare än huvudmannaskapet i sig är hindret för ytterligare tillväxt. En högre tillväxt – och en ökad andel avgiftsfinansiering – skulle på sikt kunna öka utrymmet för att tillgodose en ökad efterfrågan på vård och omsorg. Därmed skulle sysselsättningen inom dessa områden kunna öka.

Utredningens analys av tillväxtsektorernas behov och förutsättningar betonar tre viktiga områden:

- Kunskapen och teknologin spelar en viktig roll för flera av de sektorer som kan väntas bidra till näringslivets expansion.

- Investeringarna är viktiga för att klara strukturomvandlingen, öka produktiviteten och omsätta nya rön i produktionen. Det gäller särskilt under de närmaste åren, när den kapacitet som slagits ut under krisen ska ersättas.

- Inte minst inom tjänstesektorn har allt fler nya arbetstillfällen kommit i småföretag, som antingen nystartats eller vuxit. Företagandets villkor är avgörande för hur produktionsförutsättningarna ska tas till vara.

Kravet på *kunskaper och teknologi* gör sig gällande i flera olika sammanhang.

- En stor del av arbetskraften måste höja sin kompetens för att finna arbete och bidra till omvandlingen av ekonomin. Beräkningar tyder på att det under de närmaste åren framför allt är efterfrågan på naturvetenskaplig och teknisk utbildning som kan vara svår att tillgodose.

- En stor del av den ökade sysselsättningen väntas komma i nystartade och mindre företag. Det gäller inte minst inom tjänstesektorn, t.ex. när allt fler företag växer fram inom vård och omsorg. Många människor måste tillgodogöra sig de kunskaper som krävs för att driva egna företag.

- Den formella kunskapen måste tas tillvara i en arbetsorganisation som främjar lärande och utveckling. Det egna företagets och landets FoU står normalt bara för en liten (om än ofta kritisk) del av de nya kunskaper som behövs. Förmågan och viljan att ta till sig nya rön utifrån är av stor betydelse.

– Både den kunskapsintensiva industrin och den kvalificerade uppdragsverksamheten är för sin utveckling beroende av god tillgång på forskarutbildad personal, som kan nyttiggöra internationella framsteg inom vetenskap och teknologi.

För *kapitalet och investeringarna* är den förväntade avkastningen en av de viktigaste faktorerna. Sedan slutet av 1980-talet har lönsamheten i svenskt näringsliv förbättrats påtagligt.

Deprecieringen 1992 i förening med företagsbeskattningen, produktivitetsförbättringar, en lugnare löneutveckling, EU-medlemskapet och offentliga strukturförändringar har skapat gynnsamma villkor för investeringar i Sverige. Villkoren för utländska direktinvesteringar har förbättrats. Jämfört med andra OECD-länder är de kommande årens demografiska utveckling förmånlig, vilket antagligen minskar skillnaderna i sociala kostnader mellan Sverige och omvärlden.

Kapitalmarknadernas internationella integration påverkar villkoren för investeringarna. Presumtiva investerare jämför den förväntade avkastningen med vad de kan få på annat håll. På så vis läggs grunden för lönsamhetskraven på den internationella marknaden, även om de sedan kan påverkas av riskbedömningen för det enskilda landet och projektet.

Företagens tillgång till den internationella kapitalmarknaden skiljer sig emellertid åt. Medan flera stora företag kan låna och t.o.m. skaffa nytt aktiekapital på den internationella marknaden är många nya och mindre företag helt beroende av inhemskt kapital. Informationsproblemen innebär ofta att transaktionskostnaderna vid internationell finansiering skulle bli alltför höga.

De *mindre företagen* har ökat i betydelse under senare år. Under den senaste expansionsperioden i svensk ekonomi (1985-1989) stod mindre företag för större delen av sysselsättningens nettoökning. En förklaring är antagligen att den nya informationsteknologin gjort det lättare att driva mindre företag. Dessutom har stora företag ökat sin flexibilitet genom att öka inköpen av varor och tjänster utifrån. Det är sannolikt att detta mönster kommer att förstärkas.

De mindre företagen är väsentligt mer beroende av hemmamarknaden än de större. En uppgång i den inhemska efterfrågan har störst betydelse för sysselsättningen i småföretagen. De är också mer räntekänsliga, eftersom deras skuldsättning normalt är större än de stora företagens. I och med att de är hänvisade till den inhemska kapitalmarknaden får de svenska räntesvängningarna stor betydelse. Det finns också tecken på att den ökade konkurrensen om utlåningen i första hand gynnat utlåningen till hushållen och de stora företagen, medan de mindre företagen i större utsträckning förblivit hänvisade

till bankerna. I så fall har bankernas ökade marginaler inverkat särskilt negativt på de små företagens kapitalkostnader.

En kritisk punkt är de mindre företagens försörjning med riskkapital. Denna bygger i hög grad på att företagarna själva kan mobilisera resurser i sin omgivning. Förekomsten av s.k. asymmetrisk information kan vara ett motiv för statligt stöd, men innebär samtidigt att sådana insatser är svåra att utforma. Därför är villkoren för dem som satsar privat riskkapital i mindre företag en viktig fråga.

Staten och incitamenten

Forskningen om tillväxtens förutsättningar har inte bara tagit upp teknologins betydelse. En annan gren lägger stor vikt vid institutionernas roll. Tillväxten har varit stark i de länder, där strukturer och regler varit gynnsamma för företagande och innovationer. En viktig faktor är stabiliteten i dessa institutioner, för att den som satsar sitt kapital eller sin arbetskraft ska kunna räkna med någorlunda trygga framtida villkor.

Ett av den ekonomiska politikens ständiga problem är avvägningen mellan strukturkrav och stabiliseringspolitiska hänsyn. Dagens finansiella problem riskerar att skymma de offentliga systemens inverkan på ekonomins växtkraft. Staten och de offentliga ingreppen har stor betydelse för den långsiktiga tillväxten genom sin inverkan på näringslivets förutsättningar och de ekonomiska aktörernas beteende överhuvudtaget. Hur den offentliga sektorns göranden och låtanden påverkar incitamentsstrukturen i ekonomin är därför en av de viktigaste frågorna i denna långtidsutredning.

Effekterna på *individernas* beteende står i förgrunden. Flera av de strukturreformer som genomförts sedan 1980-talets slut har syftat till att stärka arbetslinjen. Detta är en naturlig utgångspunkt även framgent, inte minst med hänsyn till osäkerheten om arbetsmarknadens funktionssätt. Den bör vägleda översynen av arbetsmarknadspolitiken, och då även innefatta insatsernas effekter på den reguljära arbetsmarknaden. Effekterna på förvärvsfrekvensen bör också vara en av huvudpunkterna vid den genomgång av familjepolitikens mål och medel som utredningen föreslår.

Med dagens konstruktioner är sambandet mellan avgift och förmån ofta svagt i socialförsäkringarna. Ändrade kvalifikationsregler (t.ex. när det gäller inkomstunderlaget i socialförsäkringarna) kan stärka sambandet. Höjda egenavgifter får motsatt verkan, om förmånssidan lämnas oförändrad. En möjlighet är att införa s.k. livs- eller medborgarkonton, som var och en betalar in sina sociala avgifter till och

kan använda vid behov. Denna konstruktion – som i princip kan bygga på det nya pensionssystemet – skulle bl.a. kunna minska dagens marginaleffekter. Utredningen föreslår att tänkbara kontokonstruktioners för- och nackdelar utreds närmare.

Utredningen pekar på att förändringar i beskattningen, socialförsäkringarna och avgiftssystemen riskerar att förskjuta marginaleffekterna nedåt i inkomstskikten. Effekterna på arbetsutbudet av det oavsedda samspelet mellan olika inkomstprövade system kan bli stora. Risken är att det uppkommer s.k. fattigdomsfällor, om det ekonomiska utbytet för den som får ett reguljärt arbete blir litet eller t.o.m. negativt.

Det finns en påtaglig risk för att fattigdomsfällor kan bidra till bestående arbetslöshet och en lägre förvärvsfrekvens, vare sig utträdet ur arbetskraften är frivilligt eller ej. En samlad översyn av dessa effekter är angelägen.

I detta sammanhang har socialbidragens utformning uppmärksammats. Deras betydelse är sannolikt störst för grupper som ännu inte är etablerade på arbetsmarknaden, t.ex. ungdomar och nyligen anlända invandrare. Det är viktigt att bibehålla socialbidragens karaktär av individuellt anpassade åtgärder när andra skyddsnät inte räcker till, och undvika att bidragen förvandlas till en socialförsäkring bland andra.

De offentliga ingreppen påverkar även *kapitalets* användning. Kreditmarknadens avreglering, valutaregleringens avskaffande och skattereformen har kraftigt minskat snedvridningarna på detta område. På längre sikt bör dessa förändringar bidra till ökad effektivitet i fördelningen och användningen av sparandet.

På många områden är offentliga ingrepp nödvändiga för att motverka marknadsmisslyckanden. De senaste årens utveckling på de *finansiella marknaderna* illustrerar de problem som är förknippade med förekomsten av asymmetrisk information, dvs. de olika parterna på de finansiella marknaderna har olika lätt att skaffa sig kunskap om projekt, låntagare osv. Till en del kan dessa svårigheter lindras genom regleringar av t.ex. den information som ska lämnas eller de säkerheter och den kapitaltäckning som ska finnas för olika förbindelser. Sådana ingrepp är nödvändiga för att säkerställa smidig tillgång till investeringskapital.

De offentliga finanserna och handlingsutrymmet

De offentliga finanserna spelar en viktig roll för utredningens överväganden.

- Deras utveckling påverkar förutsättningarna för de närmaste årens återhämtning, framförallt genom sin inverkan på ränteskillnaden gentemot omvärlden och inflationstakten.

- Möjligheterna till en aktiv stabiliseringspolitik vid kommande konjunkturnedgångar bestäms i hög grad av hur mycket de offentliga finanserna förstärks under den påbörjade uppgången.

- Det tidiga 2000-talets uppgång i försörjningsbördan kommer att öka anspråken på flera av de åldersberoende offentliga utgiftssystemen. Vilka lösningar som då kommer att vara möjliga beror till stor del på hur de offentliga finanserna hanteras redan nu och framgent.

- Överhuvudtaget bestäms statens handlingsutrymme till stor del av de offentliga finansernas ställning. Det gäller även för t.ex. infrastrukturen och utbildning och forskning.

Under 1900-talet har den svenska statsskulden successivt ökat till allt högre nivåer, även om uppgången tidvis brutits och vänt. Den 31 december 1994 beräknades bruttoskulden till 1 300 miljarder kronor. Den offentliga sektorns nettoskuld uppgår till närmare 400 miljarder kronor, vilket motsvarar 25 procent av BNP. Sedan 1989 har statens bruttoskuld ökat med ca 700 miljarder kronor. Den offentliga sektorns finansiella nettoställning har samtidigt försvagats med närmare 450 miljarder kronor.

En ökande statsskuld kan i och för sig vara förenlig med en god ekonomisk utveckling, särskilt om upplåningen används för att stärka landets produktionskapacitet. Genom att staten lånar till t.ex. investeringar i infrastruktur stärks landets långsiktiga ekonomiska utveckling och därmed också de framtida skattebaserna. Det som är problematiskt i de senaste årens utveckling är dels det snabba och kraftiga omslaget i den offentliga nettoställningen, dels den betydelse som den offentliga sektorns finansiella problem kan ha haft för konsumtionen och för ränteskillnaden gentemot utlandet.

Ökningen av nettoskulden innebär att de offentliga finansernas räntekänslighet ökar. Ökade underskott i primärsaldot, högre realränta och lägre tillväxt är faktorer som skulle förvärra läget ytterligare. Osäkerheten om hur underskottet ska täckas gör antagligen att

hushållen sparar mer och lånar mindre. Detta bidrar till att hämma den inhemska efterfrågan.

Den starka utvecklingen som antyds i basscenariot skulle stärka budgeten, både genom ökade intäkter och genom minskad arbetslöshet. För att öka det offentliga handlingsutrymmet och motverka risken för överhettning måste emellertid även strukturella förstärkningar till. I vilken takt detta kan ske måste avvägas mot hur konjunkturerna utvecklas. De långsiktiga utgiftsåtagandena måste bringas i bättre överensstämmelse med de förväntade intäkterna.

Förstärkningarna måste sökas både bland utgifter och inkomster.

- Den svenska *skattekvoten* är internationellt sett hög, även när den justeras för att göra jämförelsen mer rättvis. Beskattningen innebär att skillnaden mellan vad en köpare betalar och vad en säljare får ut kan bli avsevärd. Detta kan snedvrida fördelningen mellan olika sektorer, eftersom effekten är olika stark för olika produktionsfaktorer. På lång sikt vore det samhällsekonomiskt fördelaktigt att minska sådana effekter genom att sänka skattekvoten. I den mån minskade budgetunderskott ökar förtroendet för den svenska ekonomin kan dock skatteökningar övergångsvis vara motiverade.

  En lindring av de negativa effekterna kan åstadkommas genom en växling till mindre snedvridande skatter. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det mindre störande att höja skatten på bostäder och jordbruksfastigheter samt mervärdeskatten på livsmedel än t.ex. den kommunala inkomstskatten. Ökade miljöskatter kan både ge intäkter och fungera som styrmedel i miljöpolitiken, men en avvägning måste ske mot konkurrenskraften och andra tänkbara miljöåtgärder.

- En stor del av de offentliga tjänsterna är i ekonomisk mening privata varor, dvs. vars och ens konsumtion är tydligt urskiljbar. Ökade *avgifter* är en möjlighet att låta en del av det ökade reallöneutrymmet finansiera sådana tjänster, utan de störningar som en ökad beskattning skulle medföra. Förutsättningen är dock att det finns ett tydligt samband mellan betalningen och förmånerna.

- De senaste årens utveckling har visat att det finns betydande möjligheter att rationalisera den offentliga *produktionen*. Den ojämna produktivitetsutvecklingen antyder att potentialen är olika väl utnyttjad inom den offentliga sektorns olika verksamheter. Förutsättningen för att rationaliseringar ska omvandlas

till besparingar är också att produktivitetsvinsterna realiseras, t.ex. genom nedläggning av övertaliga institutioner. Detta har visat sig vara ett problem bl.a. inom sjukvården.

De första årens erfarenheter pekar emellertid också på de risker som finns med de nya verksamhetsformerna. Valfrihet kan förbättra resursallokeringen men riskerar samtidigt att ge ökade kostnader. Decentralisering av olika offentliga åtaganden från staten till kommunerna kan leda till tveksamma prioriteringar. Avgiftsfinansieringens ökade roll kan leda till dåligt samordnade marginaleffekter.

De nya villkoren – internationaliseringen och de finansiella marknaderna

Internationaliseringen och samspelet mellan den reala och den finansiella ekonomin har förändrat mycket av den ekonomiska politikens förutsättningar:

- Det internationella ekonomiska utbytet har vidgats och fördjupats. Handeln med varor och tjänster har intensifierats, inte minst på regional nivå. 1950- och 1960-talens nationellt reglerade finansiella marknader har flätats samman över gränserna och vuxit långt bortom enskilda staters kontroll. Arbete utomlands blir en möjlighet för allt fler, råvarumarknaderna öppnas och de stora företagen etablerar sig på marknader världen över.

- I början av 1970-talet upplöstes Bretton Woods-systemet med fasta växelkurser, eurovalutamarknaderna växte fram utom regeringarnas räckhåll och den nya informationsteknologin förenklade finansiella transaktioner över gränserna. Regeringarna lättade på regleringarna för att minska de oreglerade euromarknadernas dragningskraft, men underlättade därmed också en explosionsartad tillväxt av de finansiella flödena över gränserna. Den svenska avregleringen av kredit- och valutamarknaderna föll in i det internationella mönstret och hade till stor del föregripits av den faktiska utvecklingen.

Den senaste konjunkturnedgången underströk den finansiella sektorns ökade betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Förekomsten av s.k. finansiella acceleratorer kan förstärka störningar i den reala ekonomin. Det beror bl.a. på olika aktörers olika tillgång till information om förutsättningarna för placeringar, investeringar

och lån. Internationaliseringen och avregleringen har understrukit dessa faktorers betydelse.

Den enskilt viktigaste slutsatsen för den ekonomiska politiken är att ränteutvecklingens betydelse påtagligt ökat. Dess inflytande stannar inte vid de omedelbara effekterna på konsumtion och investeringar. Den påverkar t.ex. också fördelningen av inkomster och förmögenheter via effekterna på tillgångsvärden och balansräkningar, både hushållens och företagens. Räntans rörelser begränsas inte på samma sätt som tidigare av regleringar och administrativa åtgärder, utan återspeglar förtroendet för ekonomin, hemma och utomlands. Ränterörelsernas genomslag blir också större när de kvantitativa kreditregleringarna avskaffats.

Den internationella integrationen är mest påtaglig just på den finansiella ekonomins område. Marknaderna för flertalet instrument är väl integrerade med den internationella ekonomin, och utländska köpare spelar en betydelsefull roll även på de svenska marknaderna.

Men den internationella integrationen har även en mer direkt inverkan på den reala ekonomin och den politik som samspelar med denna:

- *Kapitalet* kan tämligen obehindrat söka sig dit där avkastningen är högst. Det minskar skillnaderna i lönsamhet mellan olika länder, det ökar möjligheten för enskilda länder att omfördela konsumtion över tiden, men det skärper också kraven på investeringsklimatet.

- Även *arbetskraftens* internationella rörlighet tenderar att öka. Antagligen kommer denna utveckling att accelerera under de närmaste årtiondena. Företagens internationalisering, migrationens avreglering inom EES-området och den kraftigt ökade andelen studenter utomlands kommer att omskapa många yrkesgruppers arbetsmarknad. Utbytet av arbetskraft har starkt positiva effekter, t.ex. på teknologispridningens område, men det ställer också nya krav på bl.a. beskattningens och välfärdssystemens utformning.

Medlemskapet i den europeiska unionen (EU) vidgar Sveriges möjligheter att påverka den internationella ekonomiska utvecklingen i samarbete med andra stater. Samarbetet på det sociala området är ännu förhållandevis oprövat, men skulle t.ex. kunna underlätta arbetskraftens rörlighet.

I väsentliga avseenden har Sverige ett samhällsekonomiskt intresse av att verka för förändringar i EG/EU:

- *Handelspolitiken* gentemot omvärlden har protektionistiska inslag som leder till välfärdsförluster för EU-ländernas invånare.

- Den gemensamma *jordbrukspolitiken* belastar den gemensamma budgeten hårt och slösar med ekonomins och naturens resurser.

- För stabiliteten i Sveriges närområde är det viktigt att *de forna planekonomierna snabbt integreras* i den europeiska ekonomin.

Vårda reformerna!

En av långtidsutredningens viktigaste uppgifter är att belysa behovet av strukturella reformer. De närmaste åren är uppgiften emellertid inte bara att fatta nya beslut, utan också att vårda genomslaget av de förändringar som redan gjorts.

Det tidiga 1990-talets konjunkturnedgång förstärktes av den strukturella omställningen. Effekterna förvärrades av samspelet och den olyckliga inbördes ordningen mellan kreditmarknadens avreglering, avskaffandet av valutaregleringen och skattereformen. Under perioden fram till 2010 kan emellertid dessa och andra reformer bidra till en mer effektiv resursanvändning i ekonomin, som ökar tillväxttakten och underlättar återhämtningen på arbetsmarknaden.

- Kredit- och valutaavregleringen samt skattereformen gynnar en mer effektiv kapitalanvändning.

- Skattereformen och förändringarna i socialförsäkringssystemet stärker arbetslinjen.

- EES-avtalet innebar att Sverige fick del i EU:s inre marknad. EU-medlemskapet säkrar detta deltagande för framtiden, garanterar att Sverige erbjuds att delta i EU-samarbetet på andra områden och ger Sverige inflytande över de gemensamma besluten. Även om medlemskapet har en del negativa konsekvenser torde det ändå sammantaget underlätta Sveriges deltagande i den internationella arbetsdelningen.

- Forskningen och den högre utbildningen har prioriterats. Det mer prestationsstyrda systemet för resurstilldelning kan öka effektiviteten, om kvalitetskraven upprätthålls.

– Statsbidragen till kommunerna har förändrats för att minska detaljstyrningen, öka förutsägbarheten och ge större möjlighet till lösningar som är anpassade till lokala behov och värderingar.

De närmaste åren

Utredningens huvudfråga är den långsiktiga tillväxten. Förutsättningarna för utvecklingen på längre sikt påverkas emellertid i hög grad av hur stabiliseringspolitiken utformas.

Villkoren för stabiliseringspolitiken har förändrats i väsentliga avseenden. De närmaste årens handlingsutrymme påverkas av att kredit- och valutamarknaderna avreglerats, att budgetunderskottets och statsskuldens storlek begränsar finanspolitikens möjligheter och att prisstabilitet fastställts som mål för en penningpolitik med rörlig växelkurs.

En avgörande fråga är hur snabbt och mycket arbetslösheten kommer att minska. Risken är påtaglig för att återgången kommer att ta tid, och att arbetslöshetsnivån under de närmaste åren kommer att ligga väsentligt högre än på 1980-talet.

En sådan utveckling får allvarliga konsekvenser för stabiliseringspolitikens förutsättningar. Inflationen kan komma att öka även vid historiskt sett höga arbetslöshetsnivåer. Budgetunderskottet kommer inte att genomgå den minskning som en snabbare nedgång i arbetslösheten skulle medföra. Det strukturella budgetunderskottet, dvs. den del av underskottet som inte är beroende av konjunkturen, kan hamna på en högre nivå.

I det nära perspektivet är det viktigt att politiken underlättar den konjunkturella återgången. Åtgärder som stärker statsfinanserna och förtroendet för den svenska ekonomins utveckling kan inverka gynnsamt på realräntans utveckling. Därmed skulle förutsättningarna stärkas för en balanserad utveckling av ekonomins export- och hemmamarknadsinriktade delar.

I den utsträckning arbetslösheten ändå dröjer sig kvar är det inte självklart vilka slutsatser som ska dras för den ekonomiska politikens del. Å ena sidan kan ett större strukturellt underskott tas till intäkt för större förstärkningar av statsbudgeten. Å andra sidan kan den långsamma återgången tjäna som argument för mer omfattande stabiliseringspolitiska åtgärder, med ytterligare underbalansering av statsbudgeten som följd. Vad som talar emot en sådan slutsats är dock att en kvardröjande arbetslöshet till stor del sannolikt är strukturell, och svår att möta med enbart efterfrågestimulanser.

Med avreglerade och internationellt integrerade kredit- och valutamarknader slår världsmarknadsräntan igenom i den svenska räntenivån. Därutöver uppstår en ränteskillnad, som till en del beror på den risk det alltid innebär att hålla en annan valuta, men som också kan rymma en ersättning för förväntad depreciering, t.ex. därför att man befarar en högre inflation än i omvärlden.

I förening med övergången till rörlig växelkurs har detta minskat utrymmet för *finanspolitiken*. Om Sverige använder finanspolitiska stimulanser kan detta öka marknadens farhågor för den svenska inflationsutvecklingen. Om ränteskillnaden då ökar kan detta förta den avsedda stimulanseffekten.

Även av andra skäl kan finanspolitiken ha svårt att göra sig gällande. Finanspolitiska beslut är svåra att tidsmässigt anpassa till konjunkturläget. Det beror inte bara på att beslutsprocessen i sig kan vara komplicerad. Effekter av förändringar i beskattningen kan bli andra än de förväntade. Konsumenterna kan t.ex. uppfatta förändringar som tillfälliga och därför bara marginellt anpassa sin konsumtion.

Att växelkursen är rörlig kan däremot betyda att *penningpolitiken* får ett större handlingsutrymme. Det främsta penningpolitiska instrumentet, den korta räntan, behöver inte längre användas för att försvara en bestämd växelkurs, utan kan användas i stabiliserande syfte.

Det övergripande målet för penningpolitiken är prisstabilisering. Priserna påverkas indirekt genom att penningpolitiken påverkar efterfrågan, dvs. konsumtion, investeringar och nettoexport. Den inhemska efterfrågan är dock i hög grad beroende av de långa realräntorna, som är svårare för Riksbanken att påverka direkt. Riksbankens möjlighet att främja prisstabiliseringen är därför beroende av det förtroende som kan åstadkommas för politiken. Detta fordrar ett samspel mellan finans- och penningpolitiken.

Penningpolitiken påverkar också sysselsättningen. På längre sikt än några år har den sannolikt ingen större betydelse för sysselsättningens nivå, men risken för att konjunkturell arbetslöshet blir bestående gör att även den stabiliserande effekten kan vara värdefull.

I diskussionen om penningpolitiken har flera forskare varnat för att jämställa stabilisering av priser och sysselsättning som mål för penningpolitiken, därför att detta skulle kunna skapa oklarhet om målens inbördes vikt. Denna oklarhet skulle kunna öka inflationsförväntningarna, och därmed motverka båda målen. En lösning kan vara att ange prisstabilisering som det prioriterade målet. Därutöver skulle penningpolitiken kunna användas för att stabilisera sysselsättningen, under förutsättning att inflationsmålet är säkrat.

På de närmaste årens sikt är den viktigaste uppgiften att vårda den konjunkturuppgång som började avteckna sig under 1994.

- För att uppgången ska bli uthållig är det viktigt att *investeringarna* tar fart, så att näringslivet inte tidigt slår i kapacitetstaket.

- *Lönebildningen* spelar en viktig roll för att bibehålla prisstabiliteten. Dels måste löneutrymmet anpassas till produktivitetsutvecklingen, dels måste relativlönerna underlätta de expansiva sektorernas försörjning med arbetskraft.

- Både av stabiliseringspolitiska skäl och för att öka den långsiktiga handlingsfriheten är *förstärkningen av de offentliga finanserna* en viktig uppgift.

Återhämtningen i sysselsättningen har försvårats av obalansen mellan exportindustrin och den hemmamarknadsinriktade delen av ekonomin, som är mer arbetsintensiv. Budgetförstärkningarna måste därför avvägas mot efterfrågans utveckling. I den mån räntenivån rymmer en riskpremie för budgetunderskottets och statsskuldens potentiella inflationseffekter kan förstärkningens åtstramande effekt motverkas av en nedgång i realräntan. En sådan lättnad har antagligen störst betydelse för de mindre och hemmamarknadsinriktade företagen.

Såväl finans- som penningpolitiken har svårt att träffsäkert åstadkomma åsyftade effekter. De största möjligheterna att stimulera eller dämpa efterfrågan föreligger antagligen när det gäller offentliga utgifter för produktion och investeringar. Handlingsberedskapen inför en ny konjunkturnedgång skulle förstärkas, om man i förväg förbereder samhällsekonomiskt effektiva offentliga insatser, valda med hänsyn till sysselsättningseffekt och igångsatta vid stabiliseringspolitiskt gynnsamma tidpunkter.

Det kan gå annorlunda...

I två alternativa scenarier skisserar utredningen vad som skulle kunna hända, om Sverige inte förmår hantera återhämtningens krav, eller om de strukturella åtgärderna leder till en starkare uppgång i sysselsättningen.

Den nedgång i arbetslösheten som basscenariot utgår ifrån kommer sannolikt att kräva betydande strukturella förändringar i svensk ekonomi. Några är redan genomförda, andra – t.ex. på arbetsmarkna-

den, inom socialförsäkringarna och när det gäller företagandets villkor – skisseras i utredningen. På förhand är det emellertid svårt att bedöma hur stort genomslag sådana förändringar kan få, särskilt om flera av dem genomförs någorlunda samtidigt och förstärker varandra.

Utgångspunkten för *scenariot med hög sysselsättning* är att dessa förändringar får ett starkare genomslag än utredningen räknat med i basscenariot. Högscenariot åskådliggör effekterna av en större nedgång i arbetslösheten, till sammanlagt fyra procent istället för basscenariots 7,5 procent, och en något högre förvärvsfrekvens, 83 procent av arbetskraften istället för 82 procent. I detta scenario räknar utredningen också med att den goda utvecklingen stärker förtroendet för den svenska ekonomin, vilket bidrar till en snabbare nedgång i realräntan.

Skillnaden mellan högscenariot och basscenariot är att sysselsättningsökningen i näringslivet blir ännu starkare. Mellan 1994 och 1998 skapas 400 000 nya jobb i högscenariot mot 260 000 i basscenariot, i båda scenarierna framförallt i den privata sektorn. Det understryker vikten av förändringar som underlättar denna tillväxt.

Högre sysselsättning förstärker de offentliga finanserna. Med högscenariots utveckling skulle den offentliga sektorns finansiella nettoställning på nytt vara positiv vid periodens slut 2010, vilket skulle öka möjligheten att hantera det tidiga 2000-talets demografiska påfrestningar.

Det andra alternativet – *eftersläpningsscenariot* – tar sin utgångspunkt i några av osäkerheterna kring utvecklingen i basscenariot.

Arbetsmarknaden fungerar sämre, vilket bl.a. tar sig uttryck i att löneökningarna blir högre redan under de närmaste åren. Löneökningarna får flera negativa konsekvenser. På kort sikt påverkar de lönsamheten i näringslivet och bidrar därmed till en sämre investeringsutveckling. De bidrar också till att öka osäkerheten om Riksbankens möjligheter att uppfylla inflationsmålet, vilket leder till högre räntor. Utvecklingen förvärras av att förstärkningen av de offentliga finanserna inte uppfattas som tillräcklig.

Därför sjunker inte räntorna som i basscenariot. Högre räntor och större osäkerhet om den framtida ekonomiska politiken i stort bidrar till en svagare utveckling av konsumtion och investeringar. Följden blir en sämre ekonomisk utveckling, vilket förstärker problemen med statsfinanserna och arbetsmarknadens funktionssätt.

Arbetslösheten fastnar på en hög nivå. Den totala arbetslösheten uppgår till 11 procent 2010, jämfört med 7,5 procent i basscenariot. Jämförelserna med basscenariot visar genomgående på en svagare utveckling. BNP ökar med 1,4 procent per år istället för 2,0 procent

1994-2010, den privata konsumtionen med 1,6 procent per år istället för 1,9 procent.

Trots de budgetförstärkningar som vidtas uppvisar den offentliga sektorns finanser inte något överskott förrän mot slutet av perioden. Detta förutsätter dessutom att inga ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar genomförs under 16 år, och att den kommunala konsumtionen förblir oförändrad.

Försörjningsbalans och nyckeltal 1994-2010
Årlig genomsnittlig procentuell förändring

	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot	Högscenariot
Försörjningsbalans			
BNP	1,4	2,0	2,1
Privat konsumtion	1,6	1,9	2,0
Offentlig konsumtion	-0,1	0,4	0,4
Bruttoinvesteringar[1]	3,4	4,5	4,7
Näringslivet, exkl bostäder	3,5	4,8	5,0
Offentlig sektor	-0,5	0,6	0,6
Export	3,6	4,8	5,1
Import	4,1	5,4	5,5
Nyckeltal			
Sysselsättning[2]	0,3	0,6	0,7
Näringslivet	0,5	0,7	0,9
Offentlig sektor	-0,2	0,3	0,3
Nivå 2010			
Öppen arbetslöshet[3]	7,0	5,0	2,5
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[3]	4,0	2,5	1,5
Bytesbalans[4]	3,0	0,7	0,4
Sparkvot, hushållen[5]	3,9	3,9	4,3

[1] Inklusive lager.
[2] Arbetade timmar.
[3] Procent av arbetskraften.
[4] Procent av BNP.
[5] Procent av disponibel inkomst.
Källa: Finansdepartementet.

I ett tredje alternativscenario åskådliggörs effekterna av en högre *internationell realränta* än i basscenariot. Flera faktorer kan bidra till en högre ränta de närmaste tio-femton åren än under 1970- och 1980-talen.

– *Utbudet* av kapital hämmas av befolkningens åldrande i länder som Japan och Tyskland, som svarat för en stor del av de senaste årtiondenas kapitalexport. Enligt livscykelhypotesen talar detta för ett minskat sparande.

– *Efterfrågan* på investeringskapital ökas bl.a. av omställningens anspråk i de forna planekonomierna. USA förväntas ha ett fortsatt stort behov av kapitalimport, med bestående budgetunderskott och behov av investeringar i utbildning och infrastruktur. Flera stora ekonomier i Asien expanderar kraftigt.

Detta alternativa scenario analyserar bara utvecklingen fram till 1998. Den internationella realräntan antas bli 1,5 procent högre än i basscenariot. Den internationella höjningen slår igenom i den svenska realräntan.

Scenariot resulterar i en påtaglig aktivitetssänkning i den svenska ekonomin. Förklaringen är i första hand räntehöjningens inverkan på den inhemska efterfrågan, och i mindre grad förändringen i den internationella marknadstillväxten. I beräkningarna framstår Sverige vid en internationell jämförelse som ett räntekänsligt land. Räntehöjningar får ett förhållandevis starkt genomslag i den svenska tillväxttakten, vilket i sin tur påverkar sysselsättningen negativt.

Den långa sikten

Avslutningsvis behandlar utredningen frågan om utvecklingen på 50 års sikt. Både staten och ekonomins privata aktörer fattar beslut som har så långsiktiga konsekvenser (pensioner, byggande).

Redan nu är det möjligt att urskilja flera faktorers betydelse under de närmaste årtiondena. Geografin, demografin och miljön är några exempel på sådana trögheter. Svårigheten är emellertid att bedöma, hur ekonomin kommer att reagera på det tryck och de möjligheter som dessa krafter skapar.

En av de viktigaste frågorna på lång sikt är risken för konflikter mellan miljöhänsyn och ekonomisk utveckling. De bedömningar som gjorts för utredningens räkning tyder emellertid på att de stora miljöfrågorna – i första hand klimatet, försurningen och den biologiska mångfalden – är möjliga att hantera utan alltför stora uppoffringar.

På 30-40 års sikt kan den sammanlagda restriktionen från miljöområdet beräknas motsvara fem procent av BNP, om denna ökar med ett par procent om året. Den årliga tillväxttakten skulle vara drygt 0,15 procentenheter lägre med restriktionen än utan. Förutsättningen är dock att de åtgärder som vidtas är ekonomiskt effektiva, vilket knappast alltid varit fallet. Om t.ex. åtgärderna mot växthuseffekten omfattar subventionssystem med protektionistiska inslag kan kostnaden bli väsentligt mycket högre.

Frågetecknen om framtiden är många. Utvecklingen i Central- och Östeuropa, förändrade relativpriser, nya teknologier, ändrade värderingar och livsstilar samt omkastningar i ekonomins och politikens institutioner är några av de faktorer, som gör den framtida utvecklingen omöjlig att förutsäga.

Utredningen går igenom olika möjligheter att hantera olika slags osäkerhet och risker. I det långa perspektivet framstår s.k. adaptiva lösningar ofta som det mest rationella alternativet, dvs. man dröjer med avgöranden och vägval för att vinna större kunskap och utarbeta fler alternativ. Förutsättningen för att en sådan strategi ska fungera är emellertid att det finns resurser tillgängliga för att vidta åtgärder, om detta visar sig nödvändigt.

Mot denna bakgrund kan en rimlig tumregel vara att långsiktiga beslut inte bör inteckna framtida tillväxt. Nya system bör utformas så att de blir hållbara även om tillväxten uteblir eller resurserna t.o.m. minskar. Om ekonomin växer bör de statliga och kommunala systemen och regleringarna inte öka i samma takt. Med växande och någorlunda jämnt fördelade reala resurser är det möjligt för fler medborgare att själva ta ansvar för en större del av det som hittills varit offentliga åtaganden.

En sådan regel innebär inte nödvändigtvis att de offentliga åtagandena verkligen kommer att bli mindre än idag. Syftet är snarare att motverka den motsatta utvecklingen – att dagens beslut tvingar på morgondagens verklighet alltför stora *låsningar*. Då riskerar uppbrottet från gjorda åtaganden – om det till slut ändå tvingar sig fram – att bli abrupt och brutalt.

Bakgrund

Del I

I

Långtidsutredningens utgångspunkter

KAPITEL 1

1.1 Syfte och ställning

Långtidsutredningens syfte är i första hand att vara ett *underlag* för den ekonomiska politiken. Därför domineras betänkandet av breda genomgångar av den svenska ekonomins strukturer, problem och möjligheter. På några områden behandlar utredningen tänkbara *handlingsvägar*, men utredningens analyser ska också kunna användas som utgångspunkt för andra överväganden än de som uttryckligen tas upp i detta betänkande.

I andra hand ska den kunna utgöra en samhällsekonomisk referensram även för andra ekonomiska beslut, inom såväl den offentliga som den privata sektorn. Utredningen ska även tjäna som underlag för och bidrag till debatten om ekonomin och den ekonomiska politiken.

En central uppgift för LU är att göra makroekonomiska bedömningar av utvecklingen på längre sikt. Dessa kompletterar de prognoser som görs i de av finansdepartementet utarbetade nationalbudgetarna.

LU:s kalkyler ska inte tjäna som prognoser. Scenarierna illustrerar några tänkbara utvecklingsbanor för den svenska ekonomin givet olika antaganden om t.ex. den internationella ekonomiska utvecklingen, politikens inriktning m.m. Avsikten är att de ska öka förståelsen för grundläggande samband i ekonomin, samtidigt som de erbjuder en bakgrund till analysen av den ekonomiska politikens problem och avvägningar.

Långtidsutredningen utformas på finansdepartementet. Den skiljer sig från andra statliga utredningar genom att den utarbetas utan fastställda direktiv från regeringen. Därför är den oförhindrad att välja de ämnen och metoder som den bedömer kunna ge störst utbyte. Samtidigt innebär uppgiften att vara underlag för den ekonomiska

politiken ett krav på relevans, som knyter an analysen till de alternativ och vägval som dagens beslutsfattare står inför.

Utredningen bygger på ett omfattande material från enskilda experter, myndigheter och organisationer. En stor del av detta publiceras som bilagor för vilka författarna själva ansvarar. Huvudbetänkandet är en tjänstemannaprodukt. Det har skrivits av tjänstemän utan att departementets politiska ledning tagit ställning till innehållet.

1.2 Den förändrade långtidsutredningen

Den första långtidsutredningen presenterades 1948. LU 94 är den sjuttonde i ordningen. Långtidsutredningarna speglar ganska väl den förändring som skett under denna period i synen på hur ekonomin fungerar och den ekonomiska politikens uppgifter och betydelse (Bergman m.fl., 1991).

Länge hade långtidsutredningarna karaktären av planeringsunderlag. Det gällde särskilt under 1960-talet och de första utredningarna under 1970-talet. Regeringen och riksdagen förutsattes ta ställning till hur resurserna i ekonomin skulle användas, t.ex. hur de skulle fördelas mellan privat och offentlig konsumtion. Även andra förutsattes basera sin planering på utredningarna, inte minst regionala och sektorinriktade organ. I dessa utredningar stod försörjningsbalansens användningssida i fokus. Institutionella förhållanden och incitamentsinriktade frågor – t.ex. hur väl den offentliga sektorn använde sina resurser – spelade däremot en mer undanskymd roll.

1994 års långtidsutredning delar de senaste utredningarnas tyngdpunktsförskjutning mot analyser av ekonomins strukturer och institutioner. Vad som skiljer LU 94 från andra analyser av samhällsekonomin är ansträngningen att kvantitativt åskådliggöra analyser och resonemang med stöd i ekonomiska modeller. De stabiliseringspolitiska frågorna och avvägningen mellan struktur- och stabiliseringspolitik får fortfarande ett betydande utrymme.

1.3 Långtidsutredningen och avvägningarna

Målen för den ekonomiska politiken har successivt artikulerats och fastställts av statsmakterna. Tillväxt, prisstabilitet, sysselsättning och välfärd är begrepp som regelmässigt återkommit i statsmakternas uttalanden. Så småningom har även behoven av regional balans och en uthållig resurshushållning kommit att betonas.

Svårigheten uppstår när målen ska preciseras och avvägas mot varandra. Var tonvikten hamnar beror på samhällsekonomins tillstånd och de problem den står inför, men också på medborgarnas och beslutsfattarnas preferenser. Förutsättningarna att närma sig målen påverkas av vilka medel som står till buds. Dessa konflikter har behandlats av flera långtidsutredningar, senast i LU 90.

I och med att långtidsutredningarna ägnat allt större intresse åt incitamentsproblem och institutionella förhållanden är det inte längre enbart den ekonomiska politikens mål i snäv mening som är relevanta. Även andra frågor aktualiseras, t.ex. avvägningen mellan generella och riktade stöd inom välfärdssystemen. Det ligger vid sidan av utredningens inriktning att göra en avvägning mellan målen för den ekonomiska politiken och de som gäller för andra områden, men vid analysen av olika verksamheter och institutioner är den tänkbara konflikten ibland nödvändig att dröja vid.

I denna långtidsutredning spelar begreppet samhällsekonomisk effektivitet en central roll. En vanlig definition är att samhällets resurser utnyttjas effektivt när ingen enskild person kan få det bättre utan att någon annan får det sämre. På motsvarande sätt innebär en förbättring av den samhällsekonomiska effektiviteten att resursernas användning förändras på ett sådant sätt att alla kan få det bättre utan att någon får det sämre.

Även om denna defintion inte är okontroversiell (den tenderar t.ex. att acceptera en ursprunglig inkomstfördelning som given, trots att denna i sig kan vara ett problem), så är den ofta tillräcklig vid analysen av enskilda samhällsekonomiska problem.

Det är i detta perspektiv som olika strukturer, förlopp och förslag värderas. Utredningens försök att bedöma vad som är samhällsekonomiskt effektivt innebär emellertid inte ett förord för att i varje läge låta effektivitetshänsyn avgöra besluten. Olika beslutsfattande organ måste i de enskilda fallen avväga effektivitetsaspekten mot andra mål. Långtidsutredningen är då bara en del av underlaget.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fyra delar.

Den inledande delen ger en *bakgrund.*

- I *kapitel 2* görs en genomgång av den historiska bakgrunden till dagens obalanser.
- *Kapitel 3* behandlar den svenska ekonomins strukturer, och tar upp Sveriges ekonomiska geografi.
- *Kapitel 4* behandlar internationaliseringen av den svenska ekonomin.
- Samspelet mellan ekonomins finansiella och reala sektorer tas upp i *kapitel 5.*
- *Kapitel 6* behandlar tillväxten och dess bestämningsfaktorer.

Den andra delen anger utredningens *utgångsläge.*

- I *kapitel 7* redovisas det basscenario som är utgångspunkten för resonemangen och känslighetsanalyserna i de följande kapitlen.

Den tredje delen ägnas åt en tematisk genomgång av den svenska ekonomins *problem och möjligheter.*

- *Kapitel 8* behandlar arbetsmarknadens funktionssätt.
- I *kapitel 9* är det utvecklingen inom det privata näringslivet som står i förgrunden.
- *Kapitel 10* analyserar de offentliga åtagandenas förändrade utgångspunkter och roll i den samlade ekonomin.
- *Kapitel 11* tar upp Sveriges förhållande till den europeiska gemenskapen och unionen (EG/EU).
- I *kapitel 12* avhandlas stabiliseringspolitikens förutsättningar och olika teorier om hur den ska utformas.

- Denna del avslutas med *kapitel 13*, där några alternativa scenarier redovisas.

Långtidsutredningens sista del, *kapitel 14*, behandlar *den långa sikten.*

Ekonomi i obalans

KAPITEL

2

2.1 Inledning

Långtidsutredningens huvuduppgift är att vara ett underlag för beslut om framtida insatser. Utvärderingen av det som varit görs i andra former och sammanhang.

Utredningens analyser utgår emellertid från den svenska ekonomins konkreta villkor, sådana de ser ut när arbetet genomförs. Detta kapitel har till syfte att beskriva hur dessa villkor utvecklats under senare tid.

De fyra första avsnitten är i huvudsak beskrivande. De inleds med en återblick på de senaste årtiondenas utveckling. I avsnitt 2.3 diskuteras obalanserna i svensk ekonomi, med tonvikt på arbetslösheten och budgetunderskottet. Avsnitt 2.4 behandlar effektivitetsproblemen i svensk ekonomi, medan fördelningsfrågor står i fokus för avsnitt 2.5.

Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion om olika förklaringar till utvecklingen och om de slutsatser som kan dras för långtidsutredningens del.

2.2 De senaste 25 åren

Den svenska ekonomins snabba utveckling till ett av världens rikaste länder började omkring 1870. Under 1950- och 1960-talen var expansionen särskilt stark. Tillväxttakten var hög och stabil. BNP ökade med en à två procent om året i lågkonjunkturer och med fem à sex procent då konjunkturen var god. Den årliga inflationstakten låg på drygt fyra procent och arbetslösheten runt två procent. Bytesbalansen var tidvis positiv och underskotten hanterbara. Investeringarna ökade med i genomsnitt ca fyra procent per år.

Påfrestningarna ökade mot 1960-talets slut. Sammanbrottet för Bretton Woods-systemet och oljeprischockerna markerar utveck-

lingens internationella vändpunkt. Låg tillväxt börjar uppträda samtidigt med hög arbetslöshet och hög inflation.

Tabell 2.1 Vissa makroekonomiska nyckeltal

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1993
BNP[1]	3,4	4,6	2,0	2,0	-1,7
Arbetslöshet[2]	2,3	2,6	2,3	2,6	4,5
Konsumentprisindex[1]	4,8	4,0	9,1	7,6	5,4
Bytesbalans[3]	0,3	-0,2	-0,7	-1,2	-2,5
Offentliga sektorns utgifter[3]	29,5	38,1	57,4	63,2	66,9
Offentliga sektorns skatteinkomster[3]	24,5	35,2	45,3	51,7	52,5
Offentliga sektorns finansiella sparande[3]	0,8	4,0	1,7	-0,8	-4,5

[1] Genomsnittlig procentuell förändring från föregående år.
[2] Arbetslösa i procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP, genomsnitt.
Källor: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, Riksbanken och Finansdepartementet.

Internationellt tillämpades en återhållsam politik som inte förmådde motverka en stigande arbetslöshet. I Sverige fördes en expansiv politik (överbryggningspolitiken) som bidrog till en kraftig stegring av lönekostnaderna (1974-1976).[1] Denna stegring resulterade i sin tur i sjunkande vinstnivåer och förlorade marknadsandelar.

Den efterföljande stagnationen möttes med tre devalveringar 1976 och 1977. Sverige lämnade den s.k. valutaormen (som EG:s medlemsstater förde vidare till EMS[2]) och knöt kronan till en korg av valutor.

Den offentliga utgiftsexpansionen fortsatte. Den offentliga sektorn byggdes ut och transfereringarna till hushållen växte snabbt. Arbetsmarknadspolitiken expanderade och omfattande stödprogram till krisdrabbade branscher infördes. Arbetslösheten kunde hållas på en förhållandevis låg nivå, men budgetunderskottet och statsskulden växte. En viss återhämtning skedde, om än med ett par års eftersläpning i förhållande till omvärlden.

Uppgången bröts av den andra oljeprischocken 1979. Produktionen stagnerade och arbetslösheten började åter att öka. 1981 devalverades kronan återigen. Finanspolitiken lades om i en något mer åtstramande

[1] Utvecklingen under 1970- och 1980-talen finns detaljerat beskriven i bl.a. LU 87, LU 90 och LU 92.

[2] *European Monetary System* består av en överenskommelse mellan centralbankerna i EG:s medlemsländer om att kontrollera växelkurserna inom EG och att finansiera interventioner på valutamarknaderna. EMS har i princip tre fundament: den europeiska valutaenheten (ECU), växelkursmekanismen (ERM) och särskilda kreditstödsarrangemang.

riktning. Produktionen fortsatte emellertid att stagnera och bytesbalansen förblev svag.

1982 genomfördes ytterligare en devalvering. Syftet var inte enbart att förbättra konkurrenskraften, utan också att stärka den konkurrensutsatta sektorns roll i svensk ekonomi. Devalveringen skulle kombineras med en efterfrågedämpande politik, dvs. en stram finanspolitik (prop. 1982/83:100, Feldt, 1991, Eklund, 1993a).

En uppgång i den internationella konjunkturen bidrog till ökad tillväxt och industriproduktion. Arbetslösheten dämpades och de offentliga finanserna förbättrades. Nettoexport och investeringar (framför allt inom tillverkningsindustrin) var de komponenter som främst bidrog till BNP-tillväxten.

Inflationstakten var internationellt sett hög, trots att budgetunderskottet fortsatte att minska och att upplåningspolitiken[3] lades om i åtstramande riktning. Orsaken var ett stigande efterfrågetryck. Avregleringen av kreditmarknaden 1985 följdes av en kraftig kreditexpansion och bidrog till en drastisk nedgång i hushållens sparkvot. Konsumtionens bidrag till tillväxten blev allt större. Dessutom inleddes en kraftig uppgång inom fastighetsbranschen (avsnitt 5.7).

Relativpriserna och marknadsandelarna för exporten av bearbetade varor började utvecklas ogynnsamt. Den utlandskonkurrerande sektorn gynnades dock av den omvända oljeprischocken 1986 och av den internationella växelkursutvecklingen (en försvagad dollar).

Den konkurrensutsatta sektorn fick allt svårare att konkurrera om de inhemska resurserna. Svårigheterna att tillsätta lediga platser och bristen på yrkesarbetare blev allt mer besvärande. Investeringarna fortsatte under några år att ge ett betydande bidrag till BNP-tillväxten. Detta berodde inte enbart på den konkurrensutsatta sektorn, utan också på t.ex. bostadsbyggandets expansion.

Arbetsmarknaden blev allt mer överhettad. Arbetslösheten sjönk till nivåer kring 1,5 procent, samtidigt som de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna drogs ned. Bristen på arbetskraft tilltog och lönerna drevs upp. Produktivitetsutvecklingen gick i motsatt riktning.

[3] En utlandslånenorm infördes 1984 som ytterst syftade till att motverka budgetunderskott. Dessutom lades statens upplåning om i en mer marknadskonform riktning och flyttades från banker till hushåll och företag, vilket minskade likviditetstillväxten.

De ekonomisk-politiska insatserna för att motverka överhettningen var inledningsvis blygsamma. Omläggningar i transfereringssystemen[4] hade antagligen snarast motsatt effekt.

Handlingsalternativen hade begränsats av förändringar i den ekonomiska miljön. Avregleringen av kreditmarknaden, den successiva avvecklingen av valutaregleringen (som redan tidigare blivit lättare att kringgå) och internationaliseringen av kapitalmarknaderna innebar att den penningpolitiska autonomin avsevärt minskade. I praktiken blev penningpolitiken hänvisad till att försvara den fasta växelkursen.

Det instrument som återstod var finanspolitiken. Regeringen föreslog bl.a. *cash limits*[5] och tillfälliga momshöjningar (om dessas effektivitet, se avsnitt 12.3) för att motverka överhettningen, men fick inte parlamentarisk majoritet för dessa åtgärder. Istället genomfördes förslagen om tvångssparande och en temporär arbetsmiljöavgift.

Ett ytterligare försök att dämpa den inflationsdrivande löneutvecklingen gjordes i början av 1990, bl.a. mot bakgrund av kraftigt stigande räntor. Riksdagen fällde dock det omfattande regleringspaketet, som bl.a. innefattade löne- och prisstopp, vilket ledde till regeringens avgång.

Regeringen återbildades. En kompromiss gjorde det möjligt att temporärt höja momsen. Ersättningsnivån i sjukförsäkringen sänktes. Dessutom beslöt regeringen att inte fullfölja vallöften om en sjätte semestervecka och förlängd föräldraförsäkring.

Inflation och löneökningar fortsatte dock att ligga på en hög nivå. Den alltmer urholkade konkurrenskraften, tillsammans med en begynnande internationell avmattning, ledde till att industriproduktionen började falla.

Under hösten 1990 började devalveringsförväntningarna att öka markant. Riksbanken tvingades till drastiska räntehöjningar för att stoppa kraftiga valutautflöden. Målet om en fast växelkurs bekräftades. I ett åtgärdspaket förutskickade regeringen insatser för att stärka den svenska ekonomin och de offentliga finanserna, bl.a. sänkt ersättning vid sjukfrånvaro. Det mest uppmärksammade inslaget var en deklaration om att söka medlemskap i EG.

Under 1991 slöts ett tvåårigt löneavtal, det s.k. Rehnbergavtalet. Senare beräkningar antyder att avtalet kan ha lett till en ännu något lägre löneökning 1991 än vad som annars skulle ha blivit fallet. I gengäld kan det under 1992 ha medfört högre löneökningar än vad

[4] Sjukförsäkringen 1987, deltidspensionen 1987, arbetslöshetsförsäkringen 1989 och föräldrapenningen 1989.

[5] Istället för att kompensera olika verksamheter för avtalsmässiga lönestegringar skulle dessa tilldelas ett fast anslag. Lönestegringar finge kompenseras med rationaliseringar.

man kunde förvänta sig med hänsyn till läget på arbetsmarknaden (prop. 1991/92:100, bil. 1.1).

Förtroendet för den ekonomiska politiken ökade och räntorna sjönk. Effekten förstärktes när Sverige i maj 1991 knöt kronan till ecun och i juni samma år ansökte om medlemskap i EG.

Den finska devalveringen på hösten 1991 bidrog till ny osäkerhet och nya räntehöjningar. Knytningen av kronan till ERM-valutorna innebar att den tyska penningpolitiken fick starka återverkningar även i Sverige. Den tyska politiken var förhållandevis stram för att motverka det inflationstryck som skapades genom återföreningen. Detta ledde till en successiv appreciering av hela ERM-blocket – och därmed kronan – i förhållande till dollar och yen.

Statsmakterna markerade under detta förlopp att de ville prioritera inflationsbekämpningen. Den fasta växelkursen skulle utgöra ett ankare i stabiliseringspolitiken (prop. 1991/1992:100). I ljuset av 1980-talets utveckling betonades nackdelarna med en växelkurspolitik som sökte lindra effekterna av en negativ kostnadsutveckling (Jonung, 1991).

Allt fler tecken tydde emellertid på att Sverige återigen drabbats av en kostnadskris.[6] Arbetskraftskostnaden per producerad enhet hade ökat närmare 20 procentenheter mer än OECD-genomsnittet under perioden 1983-1990. Marknadsandelar och relativpriser hade under en längre period utvecklats ogynnsamt. Industriproduktionen började falla kraftigt redan i slutet av 1989, medan den i stort sett var oförändrad i OECD-området. Lönsamheten föll kraftigt och en snabb nedgång i industrisysselsättningen inleddes.

Hushållens förväntningar om den framtida inflationen avtog kraftigt under 1990. I förening med stigande internationella räntor och Riksbankens högräntepolitik ledde detta till en kraftig ökning av de förväntade realräntorna (nominella räntor minus förväntad inflation) mellan 1990 och 1991. Det reala avkastningskravet på investeringar började således stiga redan i detta skede. Det är troligt att uppgången hämmade investeringsviljan och dämpade tillgångspriserna.

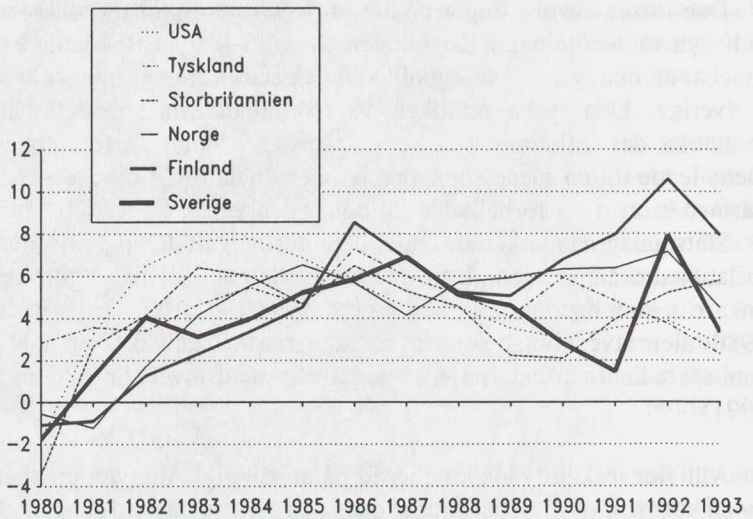
De realiserade[7] realräntorna steg drastiskt, från 1,5 till åtta procent mellan 1991 och 1992. Omslaget blev kraftigare i Sverige än i andra länder. Endast Finland uppvisade (något tidigare) en liknande

[6] Analyseras tidsserier över det relativa kostnadsläget är detta möjligtvis inte helt uppenbart. Samtidigt finns det studier som tyder på att industrins lönebetalningsförmåga långsiktigt sjunker (Jakobsson och Jagrén, 1993).

[7] Stora skillnader mellan realiserad och förväntad realränta kan innebära avsevärda problem. Om den realiserade realräntan är högre än den förväntade underskattas de reala kapitalkostnaderna, vilket leder till kapitalförluster. Om osäkerheten är stor kan det också leda till att placerare kräver en ökad riskpremie.

utveckling. Skattereformen 1991 innebar att kapitalkostnaderna efter skatt ökade kraftigt. Som en följd härav steg realräntan efter skatt från -1,5 till fem procent.

Diagram 2.1 Realiserade realräntor
Procent



Källa: OECD (1994e, 1994g).

Nedgången på fastighetsmarknaden accelererade när förväntningarna om fortsatt inflation och låga realräntor bröts. De snabbt sjunkande priserna ledde till historiskt sett höga kreditförluster i bankerna med åtföljande störningar i hela betalningssystemet (kap. 5). Hushållens sparande förändrades drastiskt, från negativt till positivt, och ökningstakten i konsumtionen började att avta. Även inom företagssektorn skedde ett omslag, med påföljd att investeringarna sjönk. Ökad arbetslöshet och osäkerhet om den framtida ekonomin förstärkte effekterna.

Under 1992 utvecklades den internationella ekonomin svagare än t.ex. OECD räknat med. Den inhemska efterfrågan försvagades ytterligare, trots att budgetunderskottet accelererade. Kreditförlusterna i banksystemet fortsatte att växa och kapitaltäckningskraven ledde till allt högre räntemarginaler. Resultatet blev en fortsatt nedgång för produktion och sysselsättning. Konkurrenskraftsproblemen började lindras av förbättrad produktivitet, låga löneökningar och sänkta arbetsgivaravgifter, men Sverige var på väg in i en inhemsk efterfrågekris.

Devalveringsförväntningarna sköt fart på nytt. Riksbanken tvingades under sensommaren och hösten på nytt att kraftigt höja räntorna för att motverka växande valutautflöden. Samtidigt förhandlade regering och opposition fram två krispaket, som förbättrade konkurrenskraften men stramade åt den inhemska efterfrågan.

Problemen förvärrades av en tilltagande valutaoro inom EMS.[8] I november utlöstes nya valutautflöden. Någon politisk samling om nya ingrepp var inte möjlig. Riksbanken bedömde det som utsiktslöst att motverka valutautflödet genom ytterligare räntehöjningar. Möjligheterna att använda räntevapnet begränsades av att den höga räntenivån i sig förvärrade de ekonomiska problemen. Den 19 november 1992 släpptes kronans växelkurs fri.

Trots att politikomläggningen möjliggjorde markant sänkta räntor fortsatte BNP att minska 1993. Samtliga komponenter i den inhemska efterfrågan försvagades. Nedgången bromsades av att kronfallet medförde en kraftigt förbättrad nettoexport.

2.3 Obalanserna i svensk ekonomi

Problemet med obalanser i den svenska ekonomin är inte nytt. Devalveringen 1982 motiverades med vad som då uppfattades som kraftiga obalanser. Om man jämför 1982 med 1993 är problemen denna gång väsentligt större när det gäller arbetslösheten och de offentliga finanserna. Inflation och bytesbalans uppvisar å andra sidan en jämförelsevis positiv bild.

Tabell 2.2 Makroekonomiska obalanser 1982 och 1993

	1982	1993
BNP[1]	1,0	-2,6
Arbetslöshet[2]	3,2	8,2
Konsumentprisindex[1]	8,6	4,7
Offentliga sektorns finansiella sparande[3]	-7,0	-13,4
Bytesbalans[3]	-3,5	-1,9

[1] Procentuell förändring från föregående år.
[2] Arbetslösa i procent av arbetskraften.
[3] Procent av BNP.
Källa: Konjunkturinstitutet.

[8] Händelseförloppet och olika strategier beskrivs detaljerat i IMF (1993a).

Den senaste nedgången har vissa likheter med tidigare kriser. En internationell konjunkturnedgång och en inhemsk kostnadskris kan även denna gång ses som akuta störningar. Samtidigt finns det väsentliga skillnader.

- Fallet har varit djupare och omfattat i princip alla sektorer. Inte sedan depressionen på 1930-talet har Sverige råkat ut för en så djup recession.

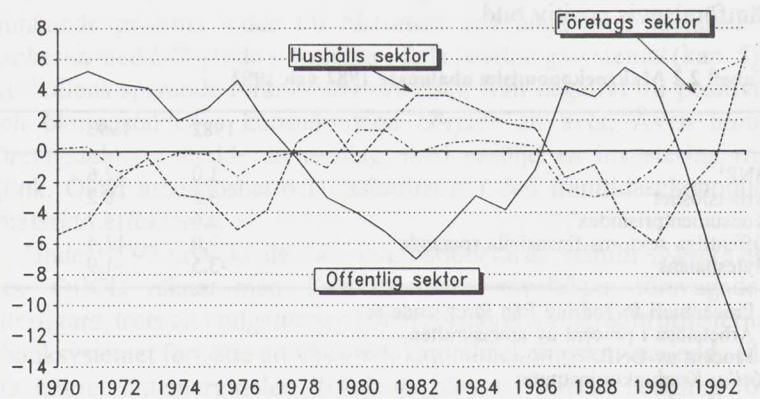
- Nedgången i början av 1990-talet möttes inte med någon utbyggnad av den offentliga sysselsättningen. Tvärtom infördes bl.a. ett kommunalt skattestopp.

- Övergången till flytande kurs skedde först efter ett långtgående försvar för ecukopplingen. Inriktningen att inte lindra kostnadsproblem med växelkursens och räntans hjälp ledde till en kraftig nedgång i inflationsförväntningarna.

Nedgången förstärktes av den olyckliga inbördes ordningen mellan i och för sig påkallade strukturella åtgärder (avvecklingen av kredit- och valutaregleringarna samt skattereformen).[9]

Omslaget i sparandet gällde alla sektorer i ekonomin. Hushållens[10] och företagens finansiella sparande vändes från underskott till överskott, medan den offentliga sektorns saldo gick i motsatt riktning.

Diagram 2.2 Finansiellt sparande i olika sektorer
Procent av BNP



Källor: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet, prop. 1993/94:100.

[9] LU 92, s. 39.

[10] Trots uppgången i hushållens sparkvot ligger den fortfarande på en förhållandevis låg nivå vid en internationell jämförelse.

Detta skedde samtidigt som hushållens faktorinkomster minskade kraftigt. De disponibla inkomsterna ökade emellertid fram till och med 1992. En relativt stor del av det offentliga underskottet användes således till ökade inkomstöverföringar och sänkta skatter och avgifter. De på så sätt ökade disponibla inkomsterna omsattes delvis i ökat sparande i hushållssektorn.

Tabell 2.3 Hushållens disponibla inkomster
Bidrag till förändring av real disponibel inkomst, årlig procentuell förändring

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Faktorinkomster	1,9	0,1	3,4	1,3	-4,6	0,0	-5,8
Överföringar från offentlig sektor	1,6	2,5	1,1	0,3	1,3	3,3	0,7
Skatter och avgifter	-3,5	-2,1	-3,2	2,2	6,8	0,9	1,5
Överföringar från privat sektor	0,6	0,0	-0,2	0,0	1,3	-0,6	-0,2
Disponibel inkomst	0,6	0,5	1,1	3,9	4,8	3,5	-3,5

Källa: Konjunkturinstitutet.

OECD:s analyser (1994b) pekar på att de kraftiga svängningarna i sparkvoten är en viktig förklaring till den oroliga svenska utvecklingen. Om hushållens sparkvot hade legat kvar på 1985 års nivå skulle BNP vuxit långsammare t.o.m. 1988. Därefter skulle tillväxten först ha blivit snabbare, sedan stagnerat 1991-1992, men blivit negativ först 1993.

Tabell 2.4 Inhemsk slutlig efterfrågan 1990-1993
1991 års priser

	1990	1991	1992	1993
Inhemsk slutlig efterfrågan[1]	1,0	-0,4	-2,9	-5,3
Därav bidrag från:[2]				
Privat konsumtion	-0,2	0,5	-0,7	-2,0
Offentlig konsumtion	0,7	0,7	0,0	-0,2
Fasta investeringar	0,3	-1,9	-2,1	-3,1

[1] Årlig procentuell förändring.
[2] Procentenheter.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Automatiska stabilisatorer (främst ökade transfereringar och lägre skatter) bidrog således till att hålla uppe hushållens disponibla inkomster, medan det är mer tveksamt hur de påverkade konsumtionen.

Fallande investeringar och konsumtion är de komponenter som främst bidragit till fallet i produktion och sysselsättning. Nedgången

har utlöst två allvarliga obalanser i svensk ekonomi: underskotten i de offentliga finanserna och arbetslösheten.

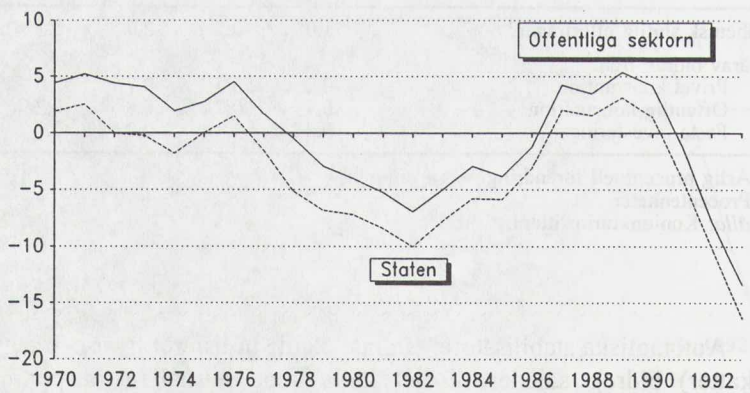
Budgetunderskotten och finanspolitiken

Mellan 1990 och 1993 minskade den offentliga sektorns finansiella sparande med drygt 250 miljarder kr, eller ca 18 procent av BNP. Denna försämring beror på att statens finansiella sparande vänts från ett överskott på 19 miljarder kr 1990 till ett underskott på ca 244 miljarder kr 1993.

Från slutet av 1940-talet fram till början av 1970-talet var statsbudgeten i stort sett i balans. Genom uppbyggnaden av AP-fonderna uppstod dessutom överskott i den offentliga sektorns sparande.

Vid mitten av 1970-talet inleddes en period av försämrade statsfinanser. Oljeprischocker, överbryggningspolitik, sociala reformer och en snabb utbyggnad av den offentliga sektorn bidrog till kraftigt ökade underskott. Inom loppet av sex år gick statsbudgeten från ett överskott på drygt en procent av BNP till ett underskott på tio procent av BNP. Försvagningen av den konsoliderade offentliga sektorns saldo var av samma storleksordning, motsvarande ca tolv procent av BNP. Statens bruttoskuld ökade från ca 20 till drygt 60 procent av BNP.

Diagram 2.3 Finansiellt sparande i staten och den offentliga sektorn
Procent av BNP



Källor: SCB (1990), Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet, prop. 1993/94:150.

Efter devalveringarna 1981 och 1982 skedde en successiv förbättring. Den internationella konjunkturuppgången var en av de faktorer som bidrog till högre tillväxt och inkomster, samtidigt som utgiftsökningarna bromsades.

Ökad inflation i förening med icke inflationsskyddade skatteskalor bidrog till att öka skattekvoten (*fiscal drag*), från att motsvara 50 procent av BNP 1985 till ca 56 procent 1990.

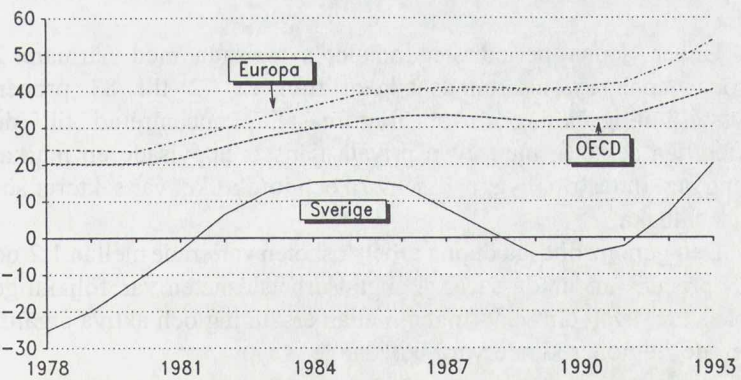
Utgiftskvoten minskade med drygt fyra procentenheter under samma period. Industristödet avvecklades och ränteutgifterna sjönk när den finansiella ställningen förbättrades (prop. 1993/94:100).

Redan 1987 uppvisade både staten och hela den offentliga sektorn ett sparandeöverskott. Statens bruttoskuld sjönk till ca 45 procent av BNP till följd av tillväxt, inflation och amorteringar. Både utgifts- och skattekvoten dröjde dock kvar på en internationellt sett hög nivå.

Överskottsperioden blev kortvarig. Redan 1990 började statsfinanserna att försvagas. Nedgången denna gång var större och brantare än under 1970-talets krisår. På bara tre år hade statsskulden (som andel av BNP) ökat till 1900-talets högsta nivå.

Den huvudsakliga förklaringen är minskad produktion och ökad arbetslöshet. Den finansiella krisen och det åtföljande bankstödet har också inneburit en betydande budgetbelastning. Andra faktorer är inflationsnedgången (skatteskalorna och basbeloppet justerades 1992 med 1991 års högre inflation), en minskad löneandel och en ökad sparkvot.

Diagram 2.4 Den offentliga sektorns finansiella skuldsättning i Sverige och OECD
Procent av BNP



* För Sverige avser 1993 års data tiden t.o.m. den 30 juni.
Källa: OECD (1994e, 1994g).

Liksom konjunkturnedgången är försvagningen av de offentliga finanserna kraftigare än i praktiskt taget alla andra OECD-länder. Även den offentliga sektorns finansiella ställning har kraftigt försämrats. En nettofordran har förbytts i en nettoskuld som snabbt närmar sig genomsnittsnivån för OECD-länderna. För svensk del inräknas dessutom AP-fonden i tillgångarna.

De senaste 20 årens regelmässiga statliga underskott har endast tidvis uppvägts av ett positivt sparande i socialförsäkringssektorn. Den konsoliderade offentliga sektorns nettoskuld ligger fortfarande på en låg nivå (diagram 2.4), men ökningstakten är oroande snabb (avsnitt 10.2).

Ohlsson och Vredin (bil. 9) har beräknat graden av stramhet i budgeten genom att korrelera olika mått på konjunkturen och statsbudgeten. Deras resultat pekar på att statsbudgetens inkomster och utgifter i huvudsak varit kontracykliska sedan 1970, men besvarar inte frågan om underskottens *effekter* på konjunkturen.

Arbetslösheten

Under stora delar av efterkrigstiden har arbetsmarknaden karakteriserats av låg arbetslöshet, stigande sysselsättning och ett allt högre arbetskraftsdeltagande. Enbart under de två senaste decennierna steg arbetskraftsdeltagandet med drygt elva procentenheter, från 73,3 till 84,5 procent. Ökningen var framför allt en följd av kvinnornas ökade arbetsutbud. Kvinnornas andel av arbetskraften steg från 37 till 48 procent.

Under denna period steg antalet sysselsatta med närmare 20 procent och sysselsättningsandelen från ca 72 till 83 procent. Sysselsättningsökningen var framför allt koncentrerad till den offentliga sektorn, men även privata tjänster uppvisade en markant uppgång. Industrin, byggnadssektorn och jordbruket var sektorer som gick tillbaka.

Den genomsnittliga öppna arbetslösheten varierade mellan 1,2 och 3,5 procent under dessa år. Långtidsarbetslösheten var följaktligen också låg, även om vandringen mellan ersättning och aktiva åtgärder i en del regioner kunde vara betydande.

Sedan våren 1990 har den öppna arbetslösheten stigit. Under 1993 uppgick den öppna arbetslösheten till 8,2 procent, samtidigt som ca 6,5 procent av arbetskraften deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (inkl. åtgärder för handikappade). Detta innebar att närmare 15

procent stod utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Sysselsättningen minskade med närmare 500 000 personer melian 1990 och 1993, och antalet personer i arbetskraften med ca 230 000. Sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet hade därmed sjunkit till de nivåer som uppmättes under andra halvan av 1970-talet. Nedgången var kraftigast i industrin och byggnadssektorn. Den var stark även inom den privata tjänstenäringen, medan neddragningarna i den offentliga sektorn blev relativt sett mindre.

Tabell 2.5 Arbetsmarknad
Tusental personer, 16-64 år

	Nivå	Förändring från föregående år		
	1990	1991	1992	1993
Sysselsättning				
Jord- och skogsbruk	153,1	-6,5	-6,3	-3,9
Industri	981,3	-60,5	-80,1	-68,7
Byggnadsverksamhet	310,1	-0,6	-38,6	-34,9
Privata tjänster	1 594,2	-15,0	-27,4	-76,9
Offentliga tjänster	1 410,4	6,2	-25,7	-46,4
Totalt	**4 449,1**	**-76,3**	**-178,2**	**-230,8**
Arbetskraft, totalt	4 540,4	-24,2	-87,3	-108,9
Arbetslösa	**75,4**	**57,3**	**100,6**	**122,7**
Personer i arbetsmarknads-politiska åtgärder	145	34	71	17

Källor: SCB, Arbetskraftsundersökningarna och Finansdepartementet.

Arbetslöshetens karaktär skiljer sig delvis från tidigare nedgångar (tab. 2.6). Den är inte bara högre utan också vidare spridd, dvs. skillnaden mellan t.ex. regioner och ålders- och utbildningsgrupper är mindre än tidigare. Samtidigt har den fått en välfärdsmässigt mer allvarlig karaktär genom att arbetslöshetstiderna ökat.

Detta är dock ingen helt ny tendens. Inflödet i arbetslöshet har stadigt minskat och arbetslöshetstiderna förlängts. Placeringar i åtgärder verkar i allt mindre utsträckning kunna förhindra fortsatt arbetslöshet. Av de inskrivna vid landets arbetsförmedlingar (februari 1994) hade ungefär varannan en *sammanlagd* inskrivningstid överstigande ett år, vilket kan jämföras med 20 procent 1990 och 37 procent 1993. Drygt 20 procent hade varit inskrivna längre än två år (AMS, 1994).

Tabell 2.6 Arbetslöshetens struktur. Arbetslöshet för vissa grupper i förhållande till den genomsnittliga arbetslösheten
Genomsnittlig arbetslöshet=1 för åldersgruppen 16-64 år

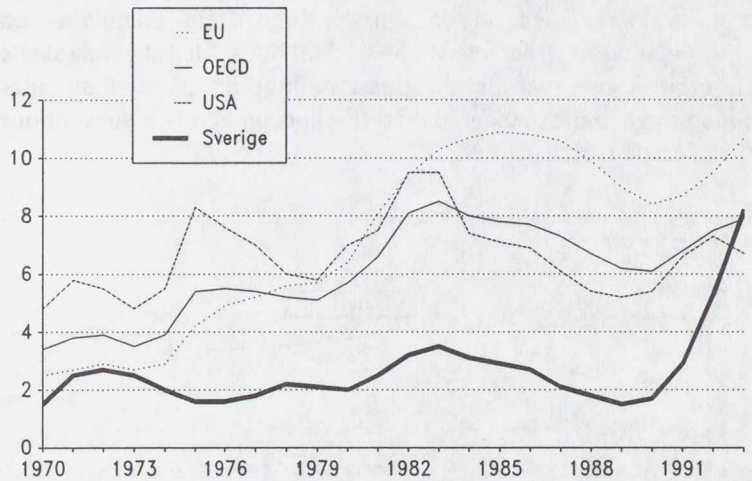
	1983	1993
Kvinnor	1,03	0,80
Män	0,97	1,18
16-24 år	2,29	2,24
25-54 år	0,69	0,87
55-64 år	1,11	0,67
Skogslänen[1]	1,37	1,20
Storstadslänen[1]	0,74	0,93
Utländska medborgare	1,80	2,54
Lågutbildade	1,19	1,21
Mellanutbildade	1,19	1,16
Högutbildade	0,39	0,49
Byggnadsarbetare	2,12	2,78
Industriarbetare	1,07	1,60
Tjänstemän	0,27	0,55
Långtidsarbetslösa[2] som andel av samtliga arbetslösa	24,90	31,90
Arbetslöshetstid i veckor	20,70	23,40

[1] Gäller åldersgruppen 16-74 år.
[2] Personer som varit arbetslösa i sex månader eller längre.
Källor: AMS, SCB, Arbetskraftsundersökningarna och Finansdepartementet.

Fallet i sysselsättningen har åtföljts av en växande dold arbetslöshet. Det outnyttjade arbetskraftsutbudet från latent arbetssökande och undersysselsatta har mer än tredubblats sedan 1990 (avsnitt 7.4 och 8.1). Detta har visat sig i form av bl.a. ett minskat arbetskraftsdeltagande, som dock även återspeglar ett ökat deltagande i utbildning på olika nivåer.

På kort tid har Sverige hamnat i ett läge där arbetslösheten närmat sig nivåer som under en längre tid varit förhärskande i Europa.

Diagram 2.5 Arbetslösheten i Sverige, USA, EU och OECD 1970-1993
Procent



Källor: OECD (1993g, 1994e, 1994g).

Det gäller inte bara nivån utan även arbetslöshetens sammansättning. Långtids- och ungdomsarbetslösheten har ökat. Deltagandet i arbetskraften har fallit kraftigt.

Tabell 2.7 Några arbetsmarknadsmått i förhållande till EU
EU=1

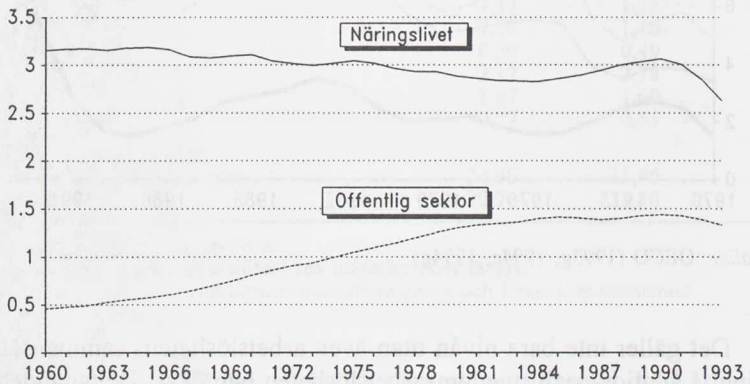
	1985	1990	1993
Arbetskraftsdeltagande	1,54	1,56	1,45
Sysselsättningsgrad[1]	1,66	1,67	1,46
Långtidsarbetslösa[2] som andel av samtliga arbetslösa	0,29	0,13	0,27
Ungdomsarbetslösa som andel av samtliga arbetslösa	0,73	0,93	0,80

[1] Sysselsatta i procent av befolkningen.
[2] Personer som varit arbetslösa i tolv månader eller längre.
Anm.: 1985 saknas uppgifter för Spanien och Portugal. 1992 saknas uppgifter för Irland.
Källa: Eurostat.

Den kraftiga uppgången kan till stor del förklaras av minskningen av den inhemska efterfrågan. Ökande budgetunderskott, som till en del beror på mycket stora satsningar på arbetsmarknadspolitik, har inte kunnat förhindra detta. Sverige genomgår nu en process som flertalet västeuropeiska länder gick igenom i slutet av 1970-talet. En övergång från hög till låg inflation leder – åtminstone övergångsvis – till en uppgång i arbetslösheten (Holmlund, 1993).

Frågan är emellertid om 1970- och 1980-talets låga arbetslöshetsnivåer var långsiktigt hållbara. De senaste årens uppgång skulle delvis kunna förklaras med att de senaste tjugo årens stimulans- och överbryggningsåtgärder inte längre stod till buds. Med stigande skatte- och utgiftskvoter var det knappast möjligt att på nytt stimulera ekonomin genom expanderad offentlig konsumtion och subventioner till reglerade näringar.[11]

Diagram 2.6 Antal sysselsatta 1960-1993
Miljoner personer



Källor: SCB (1990), Nationalräkenskaperna.

Den *faktiska* arbetslösheten föll periodvis under jämviktsarbetslösheten, som i Sverige skattades till två-tre procent (Holmlund, 1993). Detta bidrog starkt till överhettning och stigande inflationstryck.

Till detta kommer att statistiken över sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåer sannolikt var missvisande. Under 1990 var ca 1,4 miljoner personer frånvarande från arbetet 1 dag eller mer varje vecka året runt. Detta motsvarar ca 30 procent av de sysselsatta. Detta förvärrade sannolikt flaskhalsproblemen på arbetsmarknaden, och bidrog till de ökade lönekostnaderna.

Arbetsmarknadens flexibilitet (avsnitt 8.4 och 8.7) bidrog sannolikt till att Sverige lyckades upprätthålla en hög sysselsättningsnivå.

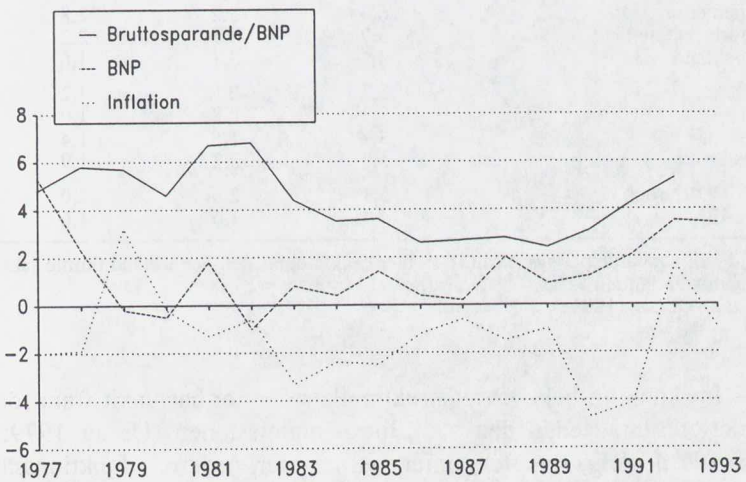
[11] I kapitel 8 diskuteras hur ökad offentlig sysselsättning teoretiskt påverkar arbetslösheten. Empiriskt förefaller de långsiktiga effekterna på arbetslösheten av den offentliga sysselsättningexpansionen vara kvantitativt måttliga (Edin och Holmlund, bil. 8 och kapitel 8). Däremot har de bidragit till en ökad offentlig sysselsättning och en åtföljande högre skattekvot. De kan dessutom ha bidragit till att tidvis sänka den faktiska arbetslösheten under den nivå som är förenlig med oförändrad inflationstakt (NAIRU).

Arbetsmarknadspolitiken har i huvudsak utformats kontracykliskt, men åtgärdsvolymen har legat kvar en relativt hög nivå även när konjunkturen varit stark. Under överhettningsåret 1990 var åtgärdsvolymen ungefär lika stor som den öppna arbetslösheten och under 1989 t.o.m. högre.

2.4 Effektivitetsproblem i den svenska ekonomin

Det karakteristiska för Sveriges utveckling under 1970- och 1980-talet var att även en relativt måttlig uppgång i efterfrågan visade sig svår att möta med tillgängliga resurser. Resultatet blev flaskhalsar och snabbt stigande inflation. Ekonomin överhettades redan vid ganska låga tillväxtnivåer.

Diagram 2.7 Skillnad i tillväxt, inflation och sparande mellan OECD och Sverige
Procentenheter



Källa: OECD (1994e, 1994g).

En huvudförklaring till den stagnerande tillväxten är en försvagad produktivitetstillväxt[12]. Till skillnad mot 1950- och 1960-talen, då en

[12] På längre sikt finns det bara två möjligheter att öka produktionen. För det första kan tillgången på produktionsfaktorer som arbete och kapital öka. För det andra kan de givna faktortillgångarna utnyttjas på ett mer effektivt sätt, dvs. produktiviteten stiger. Det kan ske genom en mer effektiv produktion eller genom att en bättre teknologi används (kap. 6).

stor del av tillväxten genererades av ökad produktivitet, upprätthölls den försvagade tillväxten under 1970- och 1980-talen främst av ett ökat arbetsutbud. Under 1980-talet svarade det ökade arbetsutbudet för ca 70 procent av BNP-tillväxten.

Tabell 2.8 Arbetsproduktivitet[1] i näringslivet
Årlig procentuell förändring

	1960-1973	1973-1979	1979-1991
Australien	3,4	2,3	1,3
Japan	8,3	2,9	2,7
Kanada	2,8	1,5	1,2
Nya Zeeland	1,6	-1,3	1,3
USA	2,2	0,0	0,8
Belgien	5,2	2,7	2,2
Danmark	4,3	2,6	2,3
Finland	4,9	3,2	3,0
Frankrike	5,4	3,0	2,3
Grekland	8,8	3,3	0,9
Irland	4,9	3,4	4,2
Italien	6,3	2,9	1,8
Nederländerna	4,8	2,8	1,4
Portugal	7,5	0,5	1,7
Spanien	6,0	3,2	2,8
Storbritannien	3,9	1,5	2,2
Tyskland	4,5	3,1	1,6
Norge	3,7	-0,5	1,2
Schweiz	3,2	0,8	1,0
Sverige	**3,7**	**1,5**	**1,4**
Österrike	5,8	3,2	1,9
OECD Europa	5,1	2,6	2,0
OECD	4,4	1,6	1,6

[1] Förädlingsvärde per sysselsatt. Den mer exakta uppgiften per arbetad timme saknas för många länder.
Källa: OECD (1994e).

Insikten om behovet av strukturella reformer har vuxit fram först relativt sent. Redan den s.k. Bjurelkommissionen (Ds Ju 1979:1) pekade dock på problemområden som marknadernas funktionssätt, incitamenten, kompetenskraven och den långsiktiga teknologiska utvecklingen. De rekommendationer som då gavs överensstämmer på många punkter med senare års analyser.

Ett antal hypoteser som kan förklara den svenska utvecklingen har framförts bl.a. i produktivitetsdelegationens (SOU 1991:82) och ekonomikommissionens (SOU 1993:16) betänkanden. Produktivitetsproblemen har enligt dessa studier en rad orsaker, bl.a. drivkrafterna för arbete och sparande, produktionsfaktorernas kvalitet och effektiviteten i resursutnyttjandet.

Analyserna och förslagen har varit omdiskuterade. Den debatt och de preciseringar som följt har emellertid ökat förståelsen och insikten

om problemen. Ett antal beslut har fattats som kan komma att förbättra marknadernas funktionssätt och betingelserna för ökad tillväxt:

- En skattereform har genomförts för att stimulera arbete och sparande.

- Socialförsäkringarna har börjat förändras. Ersättningsnivåerna har sänkts. Karensdagar och arbetsgivarperiod innebär en självrisk för både arbetstagare och arbetsgivare. Syftet med åtgärderna är bl.a. att stärka arbetslinjen och stimulera rehabilitering. Även dessa åtgärder kan bidra till att öka sparandet.

- Kapitalbeskattningen har lagts om i syfte att stimulera investeringar och företagande.

- En ny konkurrenslagstiftning har införts.

- EES-avtalet innebar att tidigare skyddade delar av den svenska marknaden öppnades för konkurrens utifrån. Beslutet om EU-medlemskap utvidgar, befäster och fördjupar EES-avtalets landvinningar i dessa avseenden.

- Ett antal regleringar inom varu- och tjänsteområdet har avskaffats eller lindrats. Det gäller t.ex. byggnadssektorn, taxi och flyget. De affärsdrivande verkens monopol har börjat luckras upp.

- Den offentliga sektorn har börjat öppnas för både yttre och inre konkurrens. Statsbidragen till kommunerna har lagts om för att effektivisera resursanvändningen.

- Betydande investeringar i infrastruktur genomförs under 1990-talet.

- Satsningen på högre utbildning och forskning har ökat.

- Förutsättningarna att bedriva ekonomisk politik har förbättrats genom införandet av t.ex. fyraåriga valperioder och en omläggning av budgetprocessen.

Utvecklingen när det gäller ekonomins strukturer har emellertid inte varit helt entydig. Det har också skett förändringar som antagligen försämrat ekonomins funktionssätt. Den praxis och det

regelverk som utvecklats på arbetslöshetsförsäkringens område innebär t.ex. att det blivit sällsynt att någon utförsäkras. Eftersom den begränsade ersättningsperioden vid internationella jämförelser framstått som en styrka i den svenska arbetsmarknadspolitiken kan den nya utvecklingen på sikt leda till att arbetsmarknaden fungerar sämre. Jordbrukets avreglering, som beslutades 1990, bromsades upp inför EU-medlemskapet.

2.5 Fördelningen av inkomster och välfärd

De disponibla inkomsterna

Skillnaderna i inkomststandard blev mindre under 1960-och 1970-talen och fram till mitten av 1980-talet. Den kraftigaste utjämningen skedde mellan 1967 och 1975 då tillväxten var som störst. Analyser av fördelningen av livsinkomster har förstärkt bilden av utjämning (Björklund, 1992).

Under denna period byggdes transfereringarna ut. Förvärvsinkomsterna svarade 1967 för ca 73 procent av hushållens disponibla inkomster. Andelen var 62 procent 1975 och 1987 hade den sjunkit till 55 procent (Jansson och Sandqvist, 1993). Det är både pensioner och inkomstförsäkringar som ökat i betydelse. Däremot har det skattefria stödet (barnbidrag, bostadsbidrag m.m.) förändrats ganska lite sedan 1975. Förvärvsinkomsternas andel minskade ytterligare under 1990-talets första år (SCB, 1994a). Samtidigt ökade såväl tranfereringarna som kapitalinkomsterna sina andelar av de disponibla inkomsterna.

I mitten av 1980-talet ägde ett trendbrott rum. Sedan dess har det skett en viss ökning av skillnaderna i disponibla inkomster, om än inte lika kraftig som den tidigare utjämningen. Spridningen var ungefär lika stor 1990 som 1975, mätt med den s.k. Ginikoefficienten (Jansson och Sandqvist, 1993).[13]

De sammanlagda disponibla inkomsterna har dock ökat för alla grupper. En granskning av fördelningen visar att förändringen inte beror på att de sämst ställda fått det sämre under 1980-talet. Den ökade spridningen kan i stället hänföras till en omfördelning på den

[13] *Ginikoefficienten* visar skillnaden mellan den faktiska fördelningen och en hypotetisk helt jämn fördelning. Koefficienten varierar från noll till ett: ju högre koefficienten är, desto ojämnare är fördelningen.

övre inkomsthalvan. Det är den högsta decilgruppen som fått sin ställning förbättrad (Björklund, 1992).

Det finns flera orsaker till att de disponibla inkomsterna steg samtidigt som inkomsterna blev mer ojämnt fördelade. Under 1980-talets högkonjunktur ökade sysselsättningen. Samtidigt fick lönerna en mer ojämn profil.

Den ökade spridningen är inte något som är specifikt för Sverige. Även i en rad andra länder har skillnaderna ökat (OECD, 1994c). I flera fall har inkomstskillnaderna ökat väsentligt mer än i Sverige, t.ex. i Storbritannien och i USA.

Också förändringar i skatte- och transfereringssystemen har påverkat fördelningen av de disponibla inkomsterna. Sammantaget beräknas systemens direkta omfördelande effekt ha minskat från 57,3 procent 1980 till 53,3 procent 1990 (Jansson och Sandquist, 1993).[14] Det är framför allt skattesystemet som minskat i betydelse som omfördelande instrument. Denna utveckling har förstärkts efter skattereformen (avsnitt 10.3).[15]

Fritzell (1992) pekar på tre övergripande faktorer som påverkat förändringarna under 1980-talet:

- utvecklingen av arbetsinkomsternas fördelning;
- förändringar i välfärdsstatens inkomstomfördelning;
- demografiska förändringar.

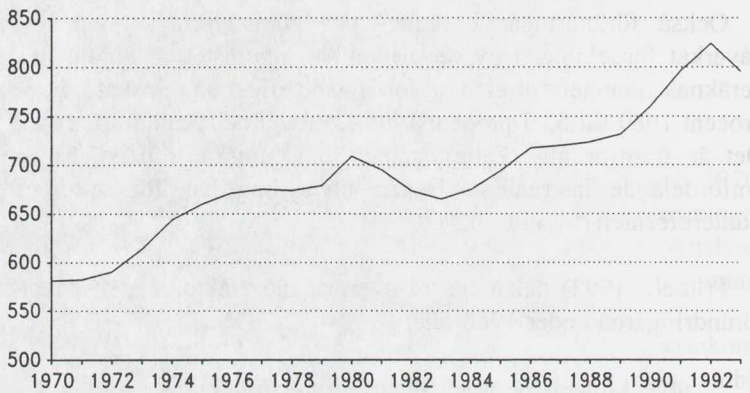
Han jämför Sverige, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA. Variationen mellan länderna är till stor del ett resultat av hur välfärdsstaten har modifierat marknadsinkomsterna. Samtidigt är det tydligt att merparten av den observerade ökningen av ojämlikheten inte är en effekt av förändringar i omfördelningsprinciper. Framför allt har spridningen i faktorinkomster ökat i samtliga länder. En viktig faktor i detta sammanhang är lönestrukturens förändring.

[14]Omfördelningen beräknas som den procentuella förändringen av ett ojämnhetstal (Ginikoefficienten) för inkomster före skatter och transfereringar och ojämnhetstalet för diponibel inkomst när transfereringar lagts till och skatter dragits ifrån.

[15] Jämfört med andra länder är den beräknade omfördelande effekten hög. Jämförelser är vanskliga. Vetskapen om att fördelningssystemen finns har dock antagligen haft en viss betydelse för fördelningen av inkomster från arbete och kapital. Om t.ex. pensionssystemet vore mindre omfattande skulle antagligen fler gamla arbeta längre och många medborgare spara mer, vilket skulle leda till en jämnare fördelning före skatter och bidrag. Då skulle de kvarvarande insatsernas omfördelande effekt te sig mindre, därför att utgångsläget "förbättrats".

De senaste årens förändringar i den svenska ekonomin har sannolikt ändrat inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Den ökade arbetslösheten, den svaga reallöneutvecklingen, minskade tillgångsvärden och olika förändringar i de sociala transfereringssystemen har antagligen påverkat både inkomster och förmögenheter. Hushållens reala disponibla inkomster har dock ökat väsentligt sedan 1989. Uppgången mellan 1989 och 1992 är t.o.m. mer omfattande än under högkonjunkturen 1972 - 1975.

Diagram 2.8 Hushållens disponibla inkomster
Miljarder kronor, 1991 års priser



Anm.: Beloppen är deflaterade med implicitprisindex för privat konsumtion.
Källa: Konjunkturinstitutet.

De empiriska undersökningar som behandlar inkomstfördelningen sträcker sig emellertid endast fram t.o.m. 1991. För perioden därefter är utvecklingen ännu oklar. Eftersom förändringarna i ekonomin varit så genomgripande är det svårt att bedöma hur inkomstfördelningen har påverkats.

De modellkalkyler som finansdepartementet genomfört för perioden 1991-94 pekar på att den relativa inkomsten har förändrats för ett stort antal hushåll.[16]

Enligt beräkningarna har många hushåll fått sänkt ekonomisk standard till följd av bl.a. arbetslöshet, sänkta tillgångsvärden och höjda räntekostnader. Framskrivningar tyder på att förskjutningar mellan decilgrupperna kan vara att vänta. Barnfamiljerna flyttar nedåt i inkomstfördelningen, medan pensionärerna som kollektiv flyttar

[16]Prop. 1993/94:150 bilaga 1.5.

uppåt. Däremot tyder beräkningarna på en relativt oförändrad total inkomstspridning.

En än så länge svårbesvarad fråga är hur hushållen anpassat sig till förändrade löner, skatter och transfereringar. De effekter som modellkalkylerna antyder kan i verkligheten motverkas genom att hushållen anpassar sitt beteende till förändrade villkor. Den ökade spridningen i timlöner under 1980-talet slog endast delvis igenom i spridningen av bruttoinkomster. Bakom denna stabilitet ligger dock helt olika utvecklingar för kvinnor och män (Björklund, 1992). Den ökade spridningen i männens bruttoinkomster motverkades av en motsatt utveckling för kvinnor. Inkomstspridningen för kvinnor sjönk påtagligt fram till 1988 och var konstant 1988 till 1990. Detta kan förklaras av kvinnors ökade förvärvsfrekvens, framför allt övergången från kort till lång deltid för gifta kvinnor.

Löneinkomsternas utveckling

Le Grand (1994) har studerat det senaste kvartsseklets förändringar av löneskillnaderna i Sverige utifrån levnadsnivåundersökningarna (LNU). Det lönebegrepp som använts är timersättning före skatt. Löneskillnaderna minskade starkt mellan 1968 och 1974. Under återstoden av 1970-talet skedde en fortsatt minskning, men i svagare takt. Mellan 1981 och 1991 har lönespridningen ökat.

Under perioden 1968-1974 skedde en markant minskning av löneskillnader efter *utbildningslängd*. Den relativa löneminskningen var speciellt stark för dem med mer än tolv års utbildning. Efter 1974 har minskningstakten i löneskillnader varit lägre. Mellan 1981 och 1991 har det varit små förändringar i löneskillnaderna efter utbildningslängd (avsnitt 8.6).

Också löneskillnaderna efter *arbetslivserfarenhet* (dvs. antal år i förvärvsarbete) minskade starkt mellan 1968 och 1974. Även under 1980-talet har skillnaderna efter förvärvsår minskat. Ungdomslönerna har ökat kraftigt under det senaste kvartsseklet, framför allt efter 1974. Genomsnittslönen för en 18-åring var 1974 ca 58 procent av genomsnittslönen för en 35-åring, medan motsvarande relation 1981 var 75 procent. Därefter har ungdomslönerna legat kvar på ungefär samma relativa nivå.

Under perioden har förändringar skett i de genomsnittliga lönerelationerna mellan anställda i *privat och offentlig sektor*. 1968 låg genomsnittslönen omkring nio procent lägre i privat än i offentlig

sektor. År 1991 var genomsnittslönen i stället sex procent högre för privatanställda. Om man korrigerar för arbetskraftens utbildning och antal förvärvsår blir bilden delvis annorlunda. Sektorsskillnaderna var små 1968. Det relativa löneläget för offentliganställda sänktes därefter och 1991 var löneskillnaden mellan privat- och offentliganställda drygt tolv procent, när man tar hänsyn till utbildning och erfarenhet. Också en rad andra faktorer kan spela roll för lönesättningen. Löneskillnaderna mellan sektorerna minskar om man även beaktar könsammansättningen.

Löneskillnaderna mellan *kvinnor och män* har visserligen minskat över tiden, men är fortfarande betydande. Om man tar hänsyn till utbildning och antal förvärvsår uppgick lönegapet till 30 procent 1968, 23 procent 1974 och 15 procent 1981. 1991 hade emellertid skillnaden ökat till 19 procent. Skillnader i utbildning och arbetslivserfarenhet förklarar i minskad utsträckning löneskillnaderna mellan män och kvinnor.

Fördelningen av välfärden

Inkomstspridningen är *ett* mått på fördelningen av välfärden. Fritzell och Lundberg (1994) presenterar en mer översiktlig analys av hur levnadsförhållandena utvecklats mellan 1968 och 1991.

Tabell 2.9 Välfärdsbrister. Andelen i befolkningen 18-75 år med olika "välfärdsproblem" 1968, 1981 och 1991
Procent

Områden och indikatorer	1968	1981	1991
Ohälsa			
Psykisk sjuklighet	14,1	12,2	11,8
Värk i leder	20,5	23,9	25,9
Cirkulationsbesvär	8,1	8,1	6,4
Arbetsförhållanden			
Tunga lyft[1]	35,0	28,0	23,4
Farlig arbetsmiljö[1]	42,8	42,9	41,3
Ekonomiska resurser			
Saknar kontantmarginal	17,2	12,8	11,2
Genomsnittlig sammanräknad inkomst (1000-tal kr)[2]	95,0	118,0	135,0
Bostadsförhållanden			
Omodern bostad	21,1	4,1	1,4
Trångbodd	20,1	3,6	1,9
Fritid			
Passiv fritid	27,2	15,3	12,6
Ej rest på semester	33,6	22,8	19,7
Politiska resurser			
Politiskt fattig	17,9	9,1	6,5
Sociala relationer			
Socialt isolerad	13,2	9,2	6,4

[1] Enbart förvärvsarbetande.
[2] Den sammanräknade inkomsten avser inkomståren 1967, 1980 och 1990 och uttrycks i 1990 års penningvärde.
Källa: Fritzell och Lundberg (1994).

Undersökningen behandlar boende, hälsa, ekonomi och arbete, fritid, politiska resurser samt sociala relationer. För varje område har några indikatorer identifierats som fokuserar problem eller välfärdsbrister (tab. 2.9). För huvuddelen av indikatorerna gäller att välfärdsproblemen minskade kraftigt mellan 1968 och 1981. Därefter har minskningen fortsatt, men i en lägre takt.

Utvecklingen av de olika indikatorerna har studerats med avseende på fördelningen mellan kön, ålder och klass. *Skillnader mellan mäns och kvinnors villkor* förekommer på de flesta områden, men har minskat över tiden. Resultaten tyder på att kvinnors levnadsnivå idag är mer lik männens än vad fallet var för 20 år sedan. På vissa områden förefaller kvinnors levnadsnivå vara högre än männens, t.ex. vad gäller sociala relationer.

Skillnaderna mellan olika åldersgrupper har minskat påtagligt under perioden. De som 1991 var mellan 61 och 75 år hade bl.a. bättre ekonomi och bättre hälsa än vad fallet var för motsvarande

åldersgrupp 23 år tidigare. Förändringens styrka är remarkabel. Däremot förefaller den yngsta åldersgruppen ha en lägre levnadsnivå än motsvarande grupp 1981. Hörnqvist (1994) visar att de som är födda på 1950- och 1960-talen vid 25 års ålder i genomsnitt hade sämre realinkomster än vad de som var födda på 1940-talet hade vid motsvarande ålder. Till en del torde detta kunna förklaras av att fler ungdomar väljer att studera, vilket innebär att de senare generationerna skjutit upp sitt inträde på arbetsmarknaden. Vid en jämförelse mellan livsinkomster kan resultatet bli annorlunda.

De sociala skillnaderna har minskat inom vissa områden, framför allt vad gäller inkomster. Minskningen hänför sig till perioden fram till 1981. I andra fall, t.ex. vad gäller hälsa, har de sociala skillnaderna varit ungefär desamma under hela perioden. Under 1980-talet har de relativa skillnaderna i stort sett varit oförändrade.

Sammantaget tyder utvecklingen på att välfärden blivit jämnare fördelad under det senaste kvartsseklet. Den relativa fördelningen på flera områden är dock fortfarande ojämn. Dessutom råder det en betydande osäkerhet om de senaste årens inverkan på välfärdens fördelning.

Utvecklingen framöver är i hög grad beroende av den ekonomiska tillväxten och av dess sammansättning. Även de offentliga finansernas utveckling kommer att påverka såväl välfärdens nivå som dess fördelning. En varaktig förbättring av sysselsättningen skulle motverka risken för utslagning och stärka förutsättningarna för den offentliga sektorns omfördelande uppgifter. Detta åskådliggörs i utredningens scenarier (kap. 7 och 13).

2.6 Drivkrafter och slutsatser

Under de senaste åren har flera genomgångar av den svenska ekonomin innefattat analyser av vad som orsakat dagens problem. Ett genomgående tema i flera av dessa har varit att den svenska utvecklingen varit mindre gynnsam än andra OECD-länders. Den ofördelaktiga utvecklingen har till stor del förklaras med felgrepp och strukturproblem som beror på offentliga ingripanden (SOU 1991:82 och 1993:16; Söderström m.fl., 1992 och 1994).

En sådan analys väcker frågan om det finns någon systematisk förklaring till varför dessa missgrepp blivit vanligare eller fått större genomslag i Sverige. Ekonomikommissionen hävdar att det finns ett samband mellan den svenska politikens institutioner och svårigheterna att föra en ändamålsenlig ekonomisk politik (SOU 1993:16).

Söderström m.fl:s (1994a) bedömning av den offentliga sektorns negativa roll för tillväxten har emellertid ifrågasatts av Agell m.fl. (1994). Kritiken påpekade bl.a. att skillnaden i de offentliga utgifternas utveckling mellan olika länder kunde förklaras med olikheter i befolkningens ålderssammansättning. I ett bemötande konstaterade Söderström m.fl. (1994b) att invändningarna om de offentliga utgifternas betydelse inte besvarade frågan om drivkraften bakom deras utveckling.

En annan möjlighet är att ta fasta på de betydande relativprisförändringar som ägt rum under de senaste årtiondena. De viktigaste förändringarna är oljeprisstegringarna på 1970-talet och den kraftiga uppgången i realräntan under de senaste åren. I båda fallen är utvecklingen internationell, även om realräntans uppgång blev kraftigare i Sverige än på andra håll.

Vad som kan skilja sig mellan olika länder är däremot hur pass flexibel ekonomin är och hur väl andra produktionsfaktorer kan anpassa sig till de nya relativpriserna. Omställningen efter oljeprischocken har ibland anförts som en förklaring till den internationella produktivitetsnedgången på 1970- och 1980-talet. Frågan är om arbetslöshetens uppgång under desinflationsprocessen i stora delar av EG i början av 1980-talet och i Sverige under senare år kan tolkas som trögheter vid omställningen till lägre inflation och övergångsvis högre realränta.

Schön (bil. 2) anlägger ett väsentligt längre perspektiv, som tar fasta på regelbundenheter i den svenska ekonomins utveckling under de senaste 150 åren.

Schön menar att utvecklingen präglas av 40-åriga cykler, som i stor utsträckning sammanfaller med introduktionen av nya teknologier. Olika faser i teknologiernas utveckling ställer olika krav på samspelet i ekonomin och samhället överhuvudtaget. När en teknologi introduceras är det viktigt att det finns en god tillgång på krediter, som möjliggör investeringar. När en teknologi väl är etablerad erbjuder detta möjligheter till rationaliseringar och stark tillväxt. Övergången mellan olika faser kan vara förknippad med kriser i ekonomin, ibland fokuserad till olika delsystem, t.ex. finansmarknaden.

Det finns inte en sådan systematik och samsyn i dessa förklaringar att någon av dem kan fungera som ensam utgångspunkt för långtidsutredningens överväganden. De olika analyserna av den svenska utvecklingen har emellertid bidragit till den problembild som utredningen arbetat med, inte minst när det gäller analysen av den svenska ekonomins strukturer.

För utredningens del är de viktigaste slutsatserna av tillbakablicken följande:

- Under de senaste årtiondena har viktiga strukturer i den svenska ekonomin försvårat en balanserad utveckling och en effektiv användning av landets resurser.

- Den ekonomiska krisen försämrar förutsättningarna för sysselsättningen och välfärdens jämna fördelning.

- Sedan 1985 har en rad reformer genomförts för att undanröja eller lindra dessa strukturella problem. Dessa reformer skapar förutsättningar för en ökad effektivitet i resursernas användning och fördelning.

- Flera av strukturreformerna genomfördes strax före eller i samband med avmattningen av den internationella ekonomiska konjunkturen. Reformernas samspel, inbördes och med konjunkturen, ledde till ett kraftigt fall i den inhemska efterfrågan, som inneburit att den svenska konjunkturnedgången blivit ovanligt djup, historiskt och internationellt sett.

- Under det senaste året har en återhämtning påbörjats. Den svenska ekonomin präglas emellertid av betydande obalanser. Medan stora delar av det exportinriktade näringslivet fått kraftigt förbättrade förutsättningar hämmas uppgången av hemmamarknadens svaga efterfrågan.

- Strukturreformernas positiva inverkan på den svenska ekonomin kan förväntas öka. Fortfarande är det dock möjligt att öka ekonomins effektivitet genom ytterligare reformer.

- Problemen med arbetslösheten och de offentliga finanserna utgör en hämsko på den ekonomiska utvecklingen, så länge de kvarstår.

- EU-medlemskapet säkrar Sveriges likaberättigade deltagande i det europeiska samarbetet.

Inför de kommande åren är det möjligt att urskilja några kritiska faktorer, som är en viktig del av bakgrunden till utredningens analyser i det följande:

- Inflationsimpulserna efter ett kronfall är ett allvarligt hot mot en stabil ekonomisk utveckling.

- Strukturreformernas förläggning i tiden har viktiga stabiliseringspolitiska följder, framför allt genom sin inverkan på ekonomins efterfrågesida.

- Arbetsmarknadens funktionssätt har stor betydelse för att åstadkomma en ökad sysselsättning utan att löner och priser accelererar.

- Finanspolitiken måste vara tillräckligt stram för att bidra till en dämpning av efterfrågetrycket vid tendenser till överhettning. De automatiska stabilisatorerna bidrog till att hushållens reala disponibla inkomster inte föll lika djupt som produktionsvolymen under krisen, men i gengäld blir tillväxten i hushållens inkomster antagligen långsammare än BNP-tillväxten under nästa högkonjunktur.

- Vid en nedgång i den internationella konjunkturen är det viktigt att finanspolitiken har det handlingsutrymme som krävs för att bidra till den inhemska efterfrågans stabilisering.

Den svenska ekonomins strukturer

KAPITEL 3

3.1 Strukturomvandlingens dynamik

Ekonomins produktionsstruktur befinner sig ständigt i omvandling. Vissa sektorer ökar sin andel av den totala produktionen och sysselsättningen medan andra krymper. Arbetsställen startas, andra expanderar sin sysselsättning, medan åter andra arbetsställen minskar sysselsättningen eller läggs ned. Under perioden 1985-1992 omsattes på något av dessa fyra sätt varje år i genomsnitt ca 29 procent av jobben inom det svenska privata näringslivet (OECD, 1994a).[1]

Tabell 3.1 Nytillkomna och förlorade arbetstillfällen i näringslivet 1985-1992
Årliga genomsnittliga andelar av sysselsättningen, procent

	1985-1989	1989-1992	1985-1992
Nya arbetstillfällen, brutto	16,1	12,6	14,5
Nyetablering	7,3	5,6	6,5
Expansion	8,8	7,0	8,0
Förlorade arbetstillfällen, brutto	13,2	16,1	14,6
Nedläggning	5,2	4,9	5,0
Kontraktion	8,1	11,3	9,6
Sysselsättningsförändring, netto	2,9	-3,5	-0,1
Inträde, netto (etableringar-nedläggningar)	2,1	0,8	1,5
Expansion, netto (expansioner-kontraktioner)	0,8	-4,2	-1,6
Omsättning av arbetstillfällen	29,4	28,7	29,1
Sysselsättning, basåret (1000 personer)	2 306,0	2 588,0	2 306,0

Källa: OECD (1994a).

Förändringen av branschstrukturen är oftast en utdragen process. Huvuddelen av omsättningen av arbetstillfällen sker inom branscher.

[1]Arbetstillfällen som omsätts *inom* samma arbetsställe medräknas inte, vilket innebär att den beräknade omsättningen är en underskattning.

Förskjutningar mellan branscher låg i Sverige under perioden 1985-1992 på i genomsnitt tre procent av omsättningen, med den högsta andelen, nio procent, åren 1989-1990 (OECD, 1994a). För att se mönstret i strukturomvandlingen behöver utvecklingen följas över relativt långa perioder. På kort sikt kan de långsiktiga förändringarna döljas av tillfälliga konjunkturella variationer.

Det finns flera faktorer som medverkar till en långsam strukturomvandling.

Produktionsfaktorerna är i varierande grad sektorspecifika, dvs. det är svårt att föra över dem mellan olika produktionssektorer.

Sektorspecifikt produktionskapital har ingen alternativ användning, vilket gör att ägarna under många år kan acceptera en låg avkastning på redan gjorda investeringar. Först när fortsatt drift kräver en större nyinvestering blir en nedläggning aktuell.

Arbetskraften är också sektorspecifik i viss utsträckning. Under sitt liv bygger de flesta yrkesaktiva upp ett yrkeskunnande genom en kombination av studier och arbetslivserfarenhet. En företagsnedläggning innebär att delar av detta kunnande går förlorat, om inte de uppsagda kan finna nya anställningar i andra företag som efterfrågar samma yrkeskunnande. På liknande sätt som ägarna under en längre tid kan acceptera en låg avkastning kan anställda acceptera en gradvis försämring av sitt relativa löneläge, eftersom de bedömer att lönerna är ännu lägre i andra tänkbara sysselsättningar.

Ofta finns det *ineffektiviteter i företagen*. När lönsamheten försämras kan de inledningsvis kompensera sig med hjälp av rationaliseringar. Många krympande sektorer utmärks därför av hårt rationaliserade företag med trimmade produktionsapparater.

Politiska beslut kan bidra till att strukturomvandlingen försenas eller hindras. Enskilda företag med lönsamhetsproblem har i vissa fall fått direkta statsbidrag, t.ex. varvsstöden och stödet till LKAB. I andra fall har särskilda branschprogram inrättats. Byggsektorn är ytterligare ett exempel där både lönsamhets- och kostnadsnivån har hållits uppe med offentliga regleringar. Handelspolitiken gynnar en del sektorer framför andra, t.ex. jordbruket.

Det går att anföra motiv för att stödja krympande sektorer. Vid en kraftig konjunkturnedgång kan utslagningen bli för snabb. Även företag som på längre sikt har goda utvecklingsförutsättningar kan slås ut. Produktionskapacitet kan gå förlorad i så stor utsträckning att flaskhalsar och överhettning blir resultatet när konjunkturen vänder. Dessutom skapar konkurser och företagsnedläggningar arbetslöshet och sociala problem. Därmed drabbas den offentliga sektorn av ökade

utgifter. Det kan då framstå som fördelaktigt att förhindra en hotande nedläggning med hjälp av direkta stödåtgärder.

Kortsiktiga fördelar byts emellertid oftast mot långsiktiga nackdelar. Dynamiken i ekonomin försämras när kapital och arbetskraft låses in i de stagnerande sektorerna. Tillväxtförutsättningarna försämras för de växande företagen. Nyinvesteringar allokeras till företag som endast ger en marknadsmässig avkastning därför att de får offentliga stöd. Anställda som vid en uppsägning kanske hade utbildat sig och sedan flyttat över till företag med bättre tillväxtmöjligheter blir i stället kvar i företag utan egen utvecklingskraft.

Under 1980-talet ökade insikten, både i Sverige och utomlands, om de långsiktigt negativa effekterna av den offentliga stödpolitiken. Stöd blir lätt konkurrenshämmande och ett hinder för införandet av ny teknik. Flertalet av de branschstöd som infördes under 1970-talet avvecklades under 1980-talet. Näringspolitiken blev mer neutral i förhållande till olika sektorers tillväxtförutsättningar. Politiken inriktades mot produktionsfaktorerna. En politik som främjar en högre utbildningsnivå och stimulerar kapitalbildningen och den tekniska utvecklingen ger samtliga sektorer och företag bättre förutsättningar att utvecklas och att konkurrera på de internationella marknaderna.

I detta kapitel beskrivs översiktligt den svenska ekonomins struktur och utveckling under de senaste två decennierna. Avsnitt 3.2 beskriver sektorsindelningen som används i scenarierna till 2010 (kap. 7 och 13), samt viktiga faktorer för de olika sektorernas framtida utveckling. I avsnitt 3.3 redovisas förändringen av produktionsstrukturen medan avsnitt 3.4 gör motsvarande beskrivning av efterfrågans förändring de senaste decennierna. Därefter följer en beskrivning av den regionala produktionsstrukturen, med en analys av olika regioners utvecklingsförutsättningar inför framtiden (avsnitt 3.5).

3.2 Ekonomins sektorer

I scenarierna till 2010 beskrivs den framtida strukturomvandlingen. Utgångspunkten är den sektorindelning av olika branscher som gjorts i modellen MECMOD.[2] Ekonomin är uppdelad i varuproducerande och tjänsteproducerande sektorer.

[2]En utförlig beskrivning av modellen och sektorindelningen återfinns i bil. 1. En mer kortfattad genomgång görs i kap. 7.

Den svenska varuproduktionen

De *kapitalintensiva* företagen använder både kapital och energi intensivt. I de flesta fallen är de baserade på en vidareförädling av de svenska råvarorna. Gruvor, järn- och stålverk samt pappers- och massaindustrin ingår i sektorn.

En stor andel av det svenska industrikapitalet är bundet i de kapitalintensiva företagen. Värdet av kapitalstocken i sektorn utgjorde 1992 26 procent av det totala kapitalet i de varuproducerande sektorerna (exklusive energisektorn), vilket kan jämföras med sektorns andel av varuproduktionen på knappt tio procent. Många av de kapitalintensiva företagen är lokaliserade till skogslänen och har därmed särskild regional betydelse.

Sektorns utvecklingsmöjligheter påverkas av de framtida energipriserna, i synnerhet elpriset. En relativt god tillgång på vattenbaserad elkraft och tidiga satsningar på kärnkraft har hittills inneburit att elpriserna i Sverige i genomsnitt har varit relativt låga.

I den *kunskapsintensiva* industrin dominerar de stora svenska verkstadsföretagen. Ofta är företagen inriktade mot vissa specifika produkter inom sitt produktområde och kan därmed utnyttja stordriftsfördelar i produktionen. Även en stor del av storföretagens underleverantörer återfinns i sektorn.

Sektorns företag får bättre förutsättningar när frihandeln förstärks och tillträdet till andra länders marknader underlättas, t.ex. genom att offentlig upphandling öppnas. Flera av företagen tillverkar infrastrukturprodukter som upphandlas av utländska offentliga myndigheter (t.ex. Ericssons telefonsystem, ABB:s tåg och produkter för generering och överföring av kraft). Tidigare har ofta nationella tillverkare gynnats vid offentlig upphandling, vilket innebar en nackdel för företag i små länder som Sverige.

Ökad frihandel skulle medföra att exporten av arbetsintensiva produkter från Östeuropa och Sydostasien växer och att dessa länder får en ökad tillgång på utländsk valuta. Samtidigt kommer länderna i dessa regioner att behöva investera i infrastruktur och bostäder. Detta kan antas leda till en ökad import av infrastrukturprodukter från bl.a. Sverige.

I den *arbetsintensiva* sektorn utgör arbetskraftskostnaderna en hög andel av produktionsvärdet, samtidigt som de anställda ofta har kortare utbildningar. Lönsamheten i sektorn är särskilt känslig för de svenska lönernas ökningstakt i förhållande till utlandet.

Ökningen av handelsutbytet med länderna i Östeuropa och Sydostasien har ställt företagen i denna sektor inför hård konkurrens.

De svenska lönerna för lågutbildade är höga vid en internationell jämförelse. Ytterligare effektiviseringar, rationaliseringar och en gradvis minskande sysselsättning är en trolig utveckling.

Strukturomvandlingen i sektorn kan bli snabb. Mängden kapital som förstörs vid en nedläggning är liten. Om lönsamheten försämras är det lätt att minska produktionen i Sverige och flytta över delar av maskinparken till länder med billigare arbetskraft.

Skyddad varuproduktion omfattar branscher som på olika sätt skyddas mot konkurrens från utlandet. I några fall handlar det om naturliga handelshinder, t.ex. höga transportkostnader för jord- och stenvaruindustrins produkter, behov av nära kontakter mellan köpare och säljare för den grafiska industrin eller behovet av lokalt anställd personal för byggnadsindustrin.

I andra fall har regleringar motverkat en internationell handel. I dessa fall kan konkurrensen komma att öka i framtiden. Livsmedelsindustrin skyddades tidigare av den svenska jordbruksregleringen. EU-medlemskapet innebär att även Sverige omfattas av unionens jordbrukspolitik. Därmed ökar konkurrensen från företag i andra EU-länder. Även för trävaruindustrin, som i hög utsträckning fungerar som underleverantör till byggnadsindustrin, innebär en fortsatt integration att konkurrensen ökar. De nationella svenska byggnormerna har hittills minskat byggnadsindustrins möjligheter att använda sig av utländska underleverantörer.

Energisektorn omfattar produktionen av el-, gas- och vatten. Till sektorn räknas el- och fjärrvärmeverken, men inte annan energiproduktion. Ökningen av sektorns andel av den totala produktionen (tabell 3.2) återspeglar därför delvis en förskjutning av den svenska energianvändningen från olja mot el och fjärrvärme.

Produktionen av elström kommer troligen att öka långsammare under det närmaste decenniet. Dagens elpris är lägre än det pris som krävs för lönsamma nyinvesteringar i elproducerande anläggningar. Råkraftspriset, dvs. det pris som producenterna av elström erhåller, måste öka för att produktionen ska växa på marknadsmässiga villkor. Man kan dock räkna med en viss produktionsökning redan vid relativt låga prisökningar, eftersom det är tekniskt möjligt att producera en begränsad mängd elström som en biprodukt i vissa typer av industriprocesser och i fjärrvärmenätet. Import är ett tänkbart alternativ till en ökad inhemsk elproduktion (avsnitt 9.5).

Tabell 3.2 Varuproduktionens och sysselsättningens tillväxt och fördelning 1970-1993
Förädlingsvärden till producentpris samt arbetade timmar

	Produktion			Sysselsättning		
	Tillväxt[1] Procent per år	Procentuell andel[2]		Tillväxt Procent per år	Procentuell andel	
		1970[3]	1993		1970	1993
Kapitalintensiv varuproduktion	1,4	6,2	3,5	-2,7	4,5	2,5
Gruvor	-1,4	0,7	0,3	-3,3	0,5	0,2
Pappers- och massaind.	2,9	1,8	1,3	-1,8	1,3	0,9
Baskemisk- och plastind.	2,5	0,7	0,7	-0,7	0,5	0,4
Järn- och stålverk	1,5	2,0	0,6	-4,4	1,6	0,6
Dryckesvaruind. m.m.	-0,8	0,3	0,4	-3,1	0,3	0,1
Icke-järnmetallverk	1,4	0,7	0,2	-2,3	0,3	0,3
Kunskapsintensiv varuproduktion	2,3	8,9	8,0	-1,0	8,7	7,4
Maskinind.	1,3	3,5	2,5	-1,7	3,7	2,7
Elektroind.	4,2	2,0	1,2	-0,7	2,1	1,4
Transportmedels industrin	0,4	1,9	2,2	0,1	2,1	2,3
Instrumentvaru industrin	4,0	0,2	0,5	2,4	0,2	0,4
Läkemedelsindustri	4,4	0,7	1,2	-0,6	0,6	0,5
Raffinaderier	4,1	0,6	0,4	0,6	0,1	0,1
Arbetsintensiv varuproduktion	-0,4	8,5	4,4	-2,8	8,9	5,0
Konkurrensutsatt livsmedelsind.	2,0	0,5	0,7	-1,6	0,6	0,4
Sågverk m.m.	0,7	0,9	0,4	-3,3	0,9	0,4
Träfiberind. m.m.	1,0	0,5	0,3	-1,2	0,4	0,3
Gummivaror	-2,7	0,4	0,2	-4,9	0,4	0,3
Plastvaror	2,3	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3
Metallvaror	1,1	2,6	1,7	-1,5	2,6	1,9
Textil- och konfektionsind.	-4,2	1,9	0,4	-7,0	2,4	0,5
Varv	-7,0	1,0	0,2	-5,9	0,9	0,2
Annan tillverkningsind.	4,6	0,4	0,2	1,0	0,5	0,7
Skyddad varuproduktion	0,3	19,1	12,4	-2,4	23,8	14,5
Skyddad livsmedelsind.	-0,3	1,5	1,1	-2,0	1,7	1,2
Trävaruind.[4]	-0,8	1,3	0,7	-2,9	1,7	0,9
Grafisk ind.	0,6	1,8	1,7	-0,6	1,7	1,6
Jord- och skogsbruk samt fiske	0,5	4,9	2,2	-4,2	7,6	3,5
Byggnadsind.	0,7	8,5	6,2	-1,9	9,8	6,8
Jord- och stenvaruind.	-2,1	1,1	0,5	-3,7	1,2	0,5
Energi	4,5	2,2	3,2	0,4	0,9	1,0
Varuproduktion	**1,0**	**44,9**	**31,5**	**-2,1**	**46,8**	**30,4**
Tjänsteproduktion[5]	2,2	55,1	68,5	0,9	53,2	69,6
Hela ekonomin[6]	**1,8**	**100,0**	**100,0**	**-0,3**	**100,0**	**100,0**

[1] 1991 års fasta priser.
[2] Löpande priser.
[3] Förädlingsvärde till faktorpris.
[4] Exkl. sågverk.
[5] Inkl. den offentliga sektorns produktion.
[6] Ingen korrigering gjord för de ofördelade banktjänsterna, nationalräkenskapernas restpost i arbetade timmar samt residualen i förädlningsvärde.
Källor: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet.

Den svenska tjänsteproduktionen

Sektorn *bostäder och fastigheter* omfattar tjänsten bostads- och lokaluthyrning, medan däremot byggandet ingår i sektorn skyddad varuproduktion. Hela bostadsbeståndet, inklusive småhus och fritidshus, ingår i bostadsuthyrningen.[3] Sektorn är den mest kapitalintensiva av samtliga sektorer, vilket medför att kostnaden för sektorns tjänster blir räntekänsliga. 1992 var 44 procent av näringslivets kapitalstock bunden i denna sektor.

Priset på sektorns tjänster har ökat under senare år. Denna utveckling väntas fortsätta under resten av 1990-talet. Skattereformen reducerade skattelättnaden vid ränteavdrag och därmed höjdes hushållens kapitalkostnader för lån till det egna boendet. I samma riktning verkar de beslutade besparingarna inom bostadspolitiken, bl.a. neddragningen av räntesubventionerna till ny- och ombyggnader av bostäder.

De högre kapitalkostnaderna hämmar produktionen av nya bostäder och lokaler. Priset på befintliga bostäder är för närvarande lägre än nyproduktionspriset. Samma förhållande gäller för affärslokaler.

Arbetskraften inom *arbetsintensiva privata tjänster* har en relativt låg genomsnittlig utbildningsnivå. I sektorn ingår t.ex. restauranger och hotell samt anställda i hushållen. Två av sektorns branscher, transporter samt post och tele, är samtidigt relativt kapitalintensiva.

Till sektorn hör även parti- och detaljhandeln. Ägandet i den svenska detaljhandeln är relativt koncentrerat. Inslaget av utländska detaljister är begränsat. Partihandeln är däremot en av de branscher där det utländska ägandet är störst.

De *kunskapsintensiva privata tjänsterna* omfattar tjänstebranscher med en hög utbildningsnivå bland de anställda. Sektorns snabba tillväxt under de senaste decennierna återspeglar dels expansionen på de finansiella marknaderna under 1980-talet, dels tillväxten av olika typer av konsultbolag inom data, byggnadskonstruktion, ekonomi, juridik etc.

Staten och kommunerna står tillsammans för knappt en fjärdedel av den totala produktionen i Sverige. Staten producerar kollektiva tjänster som försvar, myndighetsutövning och rättsskipning samt högskoleutbildning. Den kommunala sektorn producerar tjänster som i första hand konsumeras av enskilda personer och hushåll.

[3]För de hushåll som bor i eget hus eller fritidshus beräknar SCB en fiktiv hyreskostnad, som räknas in i sektorns produktion.

Tabell 3.3 Tjänsteproduktionens och sysselsättningens tillväxt och fördelning 1970-1993
Förädlingsvärde till producentpris samt arbetade timmar

	Produktion			Sysselsättning		
	Tillväxt[1] Procent per år	Procentuell andel[2]		Tillväxt Procent per år	Procentuell andel	
		1970[3]	1993		1970	1993
Bostäder och fastigheter	1,4	9,5	13,4	3,7	0,6	1,6
Arbetsintensiv tjänsteproduktion	2,5	19,7	18,1	-0,4	24,3	23,8
Parti- och detaljhandel	1,9	9,9	8,8	-0,6	13,4	12,5
Restauranger och hotell	-1,3	1,5	1,3	-0,1	2,0	2,1
Transporter	3,4	5,4	4,2	0,2	5,6	6,4
Post och tele	3,5	2,0	2,4	-0,9	1,7	1,5
Anställda i hushållen[4]	2,7	0,9	1,4	-1,2	1,6	1,3
Kunskapsintensiv tjänsteproduktion	3,0	8,5	14,8	1,4	9,9	14,6
Banker och försäkringsbolag	3,0	2,4	5,0	1,1	1,5	2,1
Uppdragsverksamhet	4,3	2,6	5,4	3,7	2,1	5,1
Övriga privata tjänster	1,8	3,5	4,4	0,4	6,3	7,4
Offentlig produktion	2,0	17,4	22,2	1,8	18,3	29,6
Staten	0,2[5]	5,6	5,2	0,1	6,0	6,7
Kommunerna	1,6[5]	11,8	17,0	2,4	12,3	22,9
Tjänsteproduktion	**2,2**	**55,1**	**68,5**	**0,9**	**53,2**	**69,6**
Varuproduktion	1,0	44,9	31,5	-2,1	46,8	30,4
Hela ekonomin[6]	**1,8**	**100,0**	**100,0**	**-0,3**	**100,0**	**100,0**

[1] 1991 års fasta priser.
[2] Löpande priser.
[3] Förädlingsvärde till faktorpris.
[4] Inkl. produktionen i hushållens ideella organisationer.
[5] Tillväxt 1975-1993.
[6] Ingen korrigering gjord för de ofördelade banktjänsterna, nationalräkenskapernas restpost i arbetade timmar samt residualen i förädlingsvärde.
Källor: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet.

3.3 Produktionsstrukturens förändring

Produktionens utveckling från början av 1970-talet fram till och med 1993 präglas av tre trender;

- en ökad produktion av tjänster,
- en mer kunskapsintensiv produktion, samt
- en allt viktigare roll för de mindre företagen både vad gäller produktion och sysselsättning.

Den totala svenska *produktionen* (räknat som sektorernas sammanlagda förädlingsvärde) har vuxit med 51 procent mellan 1970 och 1993, vilket innebär en genomsnittlig ökning med 1,8 procent per år. Samtliga sektorer utom den arbetsintensiva varuproduktionen har ökat sin produktion. De varuproducerande sektorernas andelar av den totala produktionen har minskat. Framför allt är det de privata tjänstesektorerna som har haft en stark produktionstillväxt. Den offentliga sektorns andel av den totala produktionen uppvisar en ökning sett över hela perioden. Ökningen var starkast under 1970-talet.

Den samlade produktionen föll med ca sex procent mellan 1990 och 1993. Konjunkturnedgången visade sig först i de tillverkande sektorerna. Produktionsfallet har varit procentuellt kraftigast i industrin och byggnadssektorn. För industrins del har utslagningen av produktionskapacitet skett i de arbetsintensiva, skyddade och kapitalintensiva verksamheterna. Den kunskapsintensiva industrin har däremot ökat sin produktionskapacitet något (NUTEK, bil. 6).

Sysselsättningen, mätt som antalet arbetade timmar, ökade med totalt fem procent mellan 1970 och 1990. Ökningen skedde i första hand i den offentliga sektorn och de kunskapsintensiva tjänsterna. Detta återspeglar dels en ökande efterfrågan på dessa tjänster, dels att arbetsproduktiviteten är lägre och ökar långsammare i dessa sektorer. Sysselsättningen inom den offentliga sektorn ökade med nästan 60 procent. Den expansion som ägde rum under 1980-talet skedde uteslutande inom kommuner och landsting. Sett över perioden 1980-1990 ökade sysselsättningen i kommunal verksamhet med 24 procent. De statsanställda minskade under samma period med nio procent.

Mellan 1990 och 1993 minskade antalet arbetade timmar betydligt kraftigare än produktionen. Sysselsättningen i ekonomin som helhet sjönk med närmare tio procent, räknat i arbetade timmar. För att sänka kostnaderna har rationaliseringar och effektiviseringar genomförts i alla sektorer, men främst inom tillverknings- och byggnadsindustrin. Detta har medfört en markant ökning av arbetsproduktiviteten under 1990-talets inledande år.

De senaste årens negativa utveckling av de offentliga finanserna har framtvingat en omprövning av den offentliga verksamheten. Omprövningen har resulterat i två typer av åtgärder: nya verksamhetsformer i syfte att öka produktiviteten samt vissa neddragningar av den offentliga konsumtionen (avsnitt 10.5). Dessa åtgärder har medfört att antalet arbetade timmar inom de offentliga sektorn har minskat för första gången. Sysselsättningsminskningen berör i första hand kommuner och landsting.

Tjänsternas ökade betydelse

Tjänstesektorn spelar en avsevärd roll i de flesta av västvärldens ekonomier. Sektorns tillväxt har i de industrialiserade länderna pågått under större delen av 1900-talet. 1993 svarade tjänstenäringarna i Sverige (exkl. bostadssektorn) för 68 procent av sysselsättningen och 55 procent av förädlingsvärdet.

Produktionen i tjänstesektorerna (exkl. bostadstjänster) ökade med 74 procent mellan 1970 och 1993, medan den totala produktionen ökade med 51 procent. Snabbast var produktionstillväxten i den kunskapsintensiva tjänstesektorn, 97 procent. Även sysselsättningsexpansionen var stark i denna sektor.

Den svenska tjänstesektorns storlek skiljer sig inte från andra OECD-länders. Det är fördelningen mellan offentlig och privat tjänstesektor som avviker i Sverige och även i andra nordiska länder (tab. 3.7). Förklaringen står att finna i den stora andelen omsorgstjänster i offentlig regi (NUTEK, bil. 6).

Tjänstesektorns expansion kan generellt förklaras med att ökade inkomster leder till att efterfrågan på tjänster ökar. Ett lands inkomstnivå avgör därmed tjänstesektorns storlek i ekonomin. I bil. 6 pekar NUTEKs beräkningar för OECD-länderna på att när BNP/capita stiger med en procent så ökar tjänstesektorns relativa andel av den totala sysselsättningen med ca 0,2 procentenheter.

Tjänstesektorns relativa andel av sysselsättningen beror även på produktivitetsskillnader mellan olika sektorer. I många av de tjänsteproducerande branscherna är det svårt att höja produktiviteten genom ökad kapitalintensitet. Sysselsättningen måste då öka mer i tjänstesektorerna än i tillverkningssektorerna för att åstadkomma en lika stor produktionsökning. NUTEKs beräkningar (bil. 6) tyder på att om produktiviteten i industrin ökar med en procent i förhållande till produktiviteten i tjänstesektorn så ökar tjänstesektorns andel av sysselsättningen med 0,3 procentenheter.

Tillväxten i tjänstesektorerna är också till viss del en följd av omklassificeringar av verksamheter som tidigare tillhört de varuproducerande sektorerna. Den ökande graden av specialisering av företagens funktioner har medfört att tjänsteverksamheter som tidigare utfördes i tillverkningsföretagen i större utsträckning köps in utifrån. Detta är en förklaring till ökningen inom t.ex. uppdragsverksamhet.

För att belysa detta problem har Andersson m.fl. (1993) beräknat den utvidgade industrisektorns andel av BNP genom att räkna de industrirelaterade tjänsterna till industrisektorn. Mätt på detta sätt ligger industrisektorns andel av BNP över perioden 1950 till 1990 ganska konstant på 47 procent. Expansionen av industrirelaterade

informations- och finanstjänster och andra industrirelaterade tjänster uppväger därmed den relativa nedgången för tillverkningsindustrin.

Kunskapsinnehållet i produktionen ökar

Mellan 1970 och 1993 ökade den sammanlagda produktionen av kunskapsintensiva tjänster och varor med 86 procent. Denna produktion har under de två senaste decennierna uppvisat en starkare produktions- och sysselsättningstillväxt än övriga sektorer.

Kunskapsinnehållet i produktionen av varor och tjänster förändras även *inom* respektive verksamhet. Den formella utbildningsnivån höjs allt eftersom yngre och bättre utbildade kommer in i arbetskraften och äldre med kortare utbildning slutar. Hur de anställdas kompetens utnyttjas och utvecklas hänger nära samman med arbetsorganisationens utformning (avsnitt 9.3).

De mindre företagens ökade betydelse

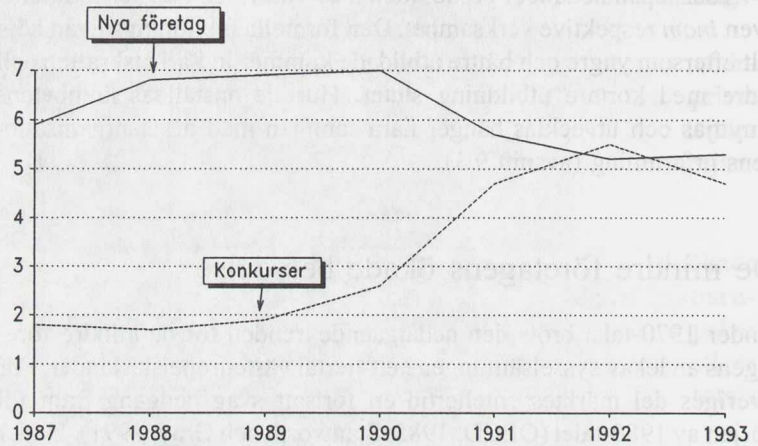
Under 1970-talet bröts den nedåtgående trenden för de mindre företagens andel av sysselsättningen i ett flertal västeuropeiska länder. För Sveriges del märktes emellertid en fortsatt svag nedgång fram till början av 1980-talet (OECD, 1985; Stanworth och Gray, 1991). Under de senaste tio åren har småföretagens andel av sysselsättningen ökat även i Sverige. Sysselsättningens fördelning på olika storleksklasser inom det privata näringslivet låg 1992 relativt nära EU-genomsnittet. Drygt 60 procent av alla sysselsatta inom det privata näringslivet fanns 1993 i företag med mindre än 200 anställda (Lundström m.fl., 1994).

Tjänstesektorns tillväxt är den främsta förklaringen till småföretagens ökade betydelse. Nästan två tredjedelar av småföretagens sysselsättning återfinns i tjänstesektorn. Samtidigt har informationsteknologins insteg i både varu- och tjänsteproduktion inneburit förbättrade förutsättningar för produktion i mindre enheter inom många verksamheter.

Nyföretagandet i Sverige och i andra länder ökade trendmässigt under 1980-talet. De flesta nystartade företag återfinns inom tjänstesektorerna. Överlevnadsgraden bland de nya företagen har varit hög. Studier gjorda under 1980-talet visar överlevnadsgrader på nära 70 procent efter tre år och uppåt. Detta är en hög andel jämfört med flera andra OECD-länder (OECD, 1994a).

Mellan 1990 och 1993 har nyföretagandet i Sverige minskat med 20-30 procent. Andelen nystartade företag var 1993 nere i samma nivå som i mitten på 1980-talet (ca fem procent av företagsbeståndet). Under 1992 översteg konkurserna antalet nya företag. Allt fler startar därför att de blivit eller riskerar att bli arbetslösa. Detta var under 1993 det viktigaste startmotivet för 47 procent av de nyetablerade företagen i byggsektorn, 28 procent i tillverkningsindustrin och 27 procent i tjänstesektorn.

Diagram 3.1 Nyföretagande och konkurser 1985-1993
Procent av företagsbeståndet



Källa: SCB, Nyetableringsstatistik.

Småföretagen är viktiga när det gäller att generera *ny sysselsättning*. Under perioden 1985-1989 stod företag med mindre än 200 anställda för 50 procent av bruttotillskottet av ny sysselsättning inom det privata näringslivet. Räknat netto blir andelen sju av tio nya arbetstillfällen eller 36 000 per år (Davidsson m.fl., 1994). OECD (1994a) uppger ännu högre värden för de svenska småföretagens andel av både brutto- och nettotillskottet av nya arbetstillfällen under perioden 1985-1991.

Tillväxt i existerande småföretag bidrog under perioden 1985-1989 med fler nya arbetstillfällen än nyetableringarna. Samtidigt kan påpekas att tillväxten beräknad per företag inte är imponerande. Majoriteten av alla företag startas små och förblir små. Det är det stora antalet som leder till att småföretagens bidrag till den totala sysselsättningsutvecklingen blir så stort (Lundström m.fl., 1993).

3.4 Efterfrågans förändring

Att efterfrågans sammansättning förändras är en viktig förklaring till strukturomvandlingen. Marknadstillväxten, nya investeringsbehov och förändringar i människors preferenser påverkar i hög grad ekonomins struktur.

Tabell 3.4 Försörjningsbalansens förändring 1970-1993
Procent av BNP, löpande priser

	1970	1980	1990	1993
Privat konsumtion	53,5	51,5	50,9	54,9
Offentlig konsumtion	21,4	29,3	27,4	28,0
Bruttoinvesteringar	22,5	20,0	21,5	14,2
Lager	3,1	1,1	-0,2	-0,8
Export	24,1	29,5	29,9	32,8
Import	-24,6	-31,4	-29,5	-29,1
S:a användning	100,0	100,0	100,0	100,0

Källor: SCB, Nationalräkenskaperna och Konjukturinstitutet.

Konsumtionen

Den *privata konsumtionen* motsvarar mer än hälften av bruttonationalprodukten. Jämfört med 1980 var den privata konsumtionen ca 16 procent högre 1990. Utvecklingen har dock svängt betydligt under den senaste tioårsperioden. Under perioden 1980-1983 föll hushållens disponibla reala inkomster med ca sju procent (beräknat med s.k. implicitprisindex). Detta medförde såväl lägre konsumtion som lägre sparande. Därefter vände konsumtionen. Ökningen var störst under 1986 och 1987. Detta möjliggjordes bl.a. av avregleringen på kreditmarknaden och den kraftiga ökningen av hushållens upplåning (avsnitt 5.5). Under 1990-talet har den privata konsumtionen utvecklats betydligt svagare och beräknas ha minskat med fem procent fram t.o.m. 1993.

Den privata konsumtionens sammansättning har förändrats markant under de senaste decennierna. Konsumtionen av tjänster ökade med nästan 20 procent mellan 1980 och 1992. Det var dubbelt så mycket som konsumtionen av varor. Idag svarar tjänsterna för ca 44 procent av den totala privata konsumtionen. Den privata konsumtionen av hälso- och sjukvård har ökat snabbt, om än från en låg nivå. Också konsumtionen av olika fritidstjänster och transporter har stigit. Även konsumtionen av kläder har ökat.

Tabell 3.5 Privat konsumtion efter ändamål

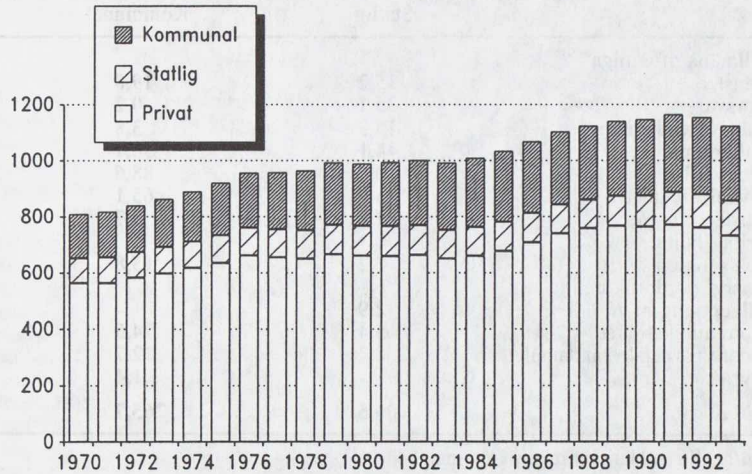
	Mdkr 1993, löpande priser	Procentuell Andel	Volymutveckling[1] 1980-1993
Livsmedel, dryck och tobak	152,0	19,9	5,6
Beklädnad och skor	44,6	5,8	15,1
Bostad, bränsle och el	251,1	33,0	12,4
Möbler och hushållsartiklar	50,4	6,6	15,3
Hälso- och sjukvård	17,9	2,3	65,9
Transport och samfärdsel	119,9	15,7	11,9
Fritid, underhållning och kultur	72,4	9,5	19,2
Övrigt	55,3	7,2	1,7
Totalt	**763,6**	**100,0**	**11,6**

[1] 1991 års priser.
Källor: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet.

Den största enskilda posten är bostäder m.m., som svarar för nästan en tredjedel av den privata konsumtionen. Efterfrågan på bostäder påverkas av prisförändringar. De minskade bostadssubventionerna innebär att bostadskonsumtionen blivit betydligt dyrare i förhållande till flertalet varor och tjänster. Det är rimligt att detta kommer att påverka sammansättningen av konsumtionen i framtiden. Eftersom fastighetsbeståndet och bostädernas genomsnittliga storlek förändras långsamt kommer sannolikt höjda bostadspriser att påverka boendemönstret. I dag består en mycket stor andel av hushållen (ca 40 procent) av en person. Ökade bostadskostnader kan leda till nya boendeformer, vilket i sin tur kan ställa krav på ändrade regler och/eller privata avtal.

Det är vidare troligt att konsumtionen i framtiden spänner över ett större fält, såväl produktmässigt som geografiskt. Tidigare satte kommunikationsmöjligheterna snäva ramar för konsumtionsvalen. Såväl internationaliseringen som utvecklingen av informationsteknologin kommer att öka rörligheten i vid bemärkelse. Detta medför ökad konkurrens och ett bredare utbud av varor och tjänster, men också nya sätt att göra inköp. Nya valmöjligheter ökar i sin tur behovet av information.

Diagram 3.2 Konsumtionens utveckling 1970-1993
Miljarder kronor, 1991 års priser



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Den snabba tillväxten av *offentlig konsumtion* är av relativt sent datum. Ännu 1950 var Sveriges totala offentliga utgifter i relation till BNP bland de lägsta för OECD-länderna. Under det senaste kvartseklet har bilden förändrats dramatiskt. Den offentliga konsumtionen ökade snabbt under 1960- och 1970-talet. Framför allt ökade kostnaderna för hälso- och sjukvård samt omsorg.

Den offentliga konsumtionen motsvarade 28 procent av BNP 1993. Den offentliga konsumtionen ökade med i genomsnitt 1,6 procent per år under 1980-talet. Ökningen fortsatte under 1990-talets första år, men 1992 minskade den offentliga konsumtionen för första gången.

Den offentliga konsumtionen delas upp i statlig respektive kommunal konsumtion. Kommunerna (inklusive landstingen) svarade 1990 för drygt två tredjedelar.

Tabell 3.6 Offentlig konsumtion fördelat på olika ändamål 1990
Miljarder kronor, löpande priser

	Statlig	Kommunal
Allmäna offentliga tjänster	15,2	19,8
Försvar	35,1	0,2
Rättsväsende m.m.	15,3	3,8
Utbildning	14,1	58,1
Sjukvård	0,4	88,6
Social trygghet	5,9	65,1
Bostäder m.m.	1,0	5,7
Fritid, kultur och religion	2,2	15,8
Energi, jordbruk och tillverkning m.m.	2,9	-
Kommunikationer	5,4	4,5
Andra näringslivsändamål	8,7	2,7
Övrigt	-	1,4
Totalt	**106,5**	**265,7**

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Staten står bl.a. för försvar, rättsskipning, olika former av myndighetsutövning samt högskoleutbildning. Den kommunala konsumtionen utgörs av tjänster som i huvudsak konsumeras av den enskilde: hälso- och sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg samt utbildning. Under de allra senaste åren har den kommunala konsumtionen minskat. Neddragningen berör i första hand barnomsorgen och grundskolan, områden som ökade kraftigt under 1980-talet.

En relativt stor del av konsumtionen (privat och offentlig) utgörs av olika "*välfärdstjänster*". Enligt de grova mått som OECD redovisar uppgick denna konsumtion i Sverige 1990 till ca 24 procent av BNP. Detta är ingen exceptionellt hög andel. Det som skiljer Sverige från övriga OECD-länder (med undantag av Danmark) är den mycket höga andel som är skattefinansierad. Mer än fyra femtedelar finansieras med skattemedel i Sverige. Motsvarande andel för hela OECD är ca en tredjedel.

Tabell 3.7 Hushållens konsumtion av "välfärdstjänster" som andel av BNP 1990
Procentuella andelar

	Andelar av BNP	Andel skatte-finansierad
Australien	22	41
Japan	20	30
Kanada	21	48
Nya Zeeland	19	47
Turkiet	14	64
USA	22	23
Belgien	23	39
Danmark	26	85
Frankrike	23	48
Grekland	16	44
Irland	19	47
Italien	20	50
Luxemburg	18	39
Nederländerna	21	29
Portugal	21	67
Spanien	17	41
Storbritannien	23	68
Tyskland	20	25
Finland	20	75
Island	22	68
Norge	21	67
Schweiz	18	33
Sverige	**24**	**83**
Österrike	18	61
OECD	21	33

Anm.: I begreppet "välfärdstjänster" ingår hälso- och sjukvård, utbildning, fritid och kultur, barn- och äldreomsorg m.m. I begreppet ingår även vissa finansiella tjänster, vilka inte brukar karaktäriseras som välfärdstjänster.
Källor: OECD refererad i Svenska Kommunalarbetarförbundet (1992) och Finansdepartementet.

Den offentligt finansierade konsumtionen kommer antagligen inte att kunna öka i samma takt som den privata. Även om en del skatter skulle kunna höjas är den totala skattekvoten i dag så hög att den sannolikt ger upphov till betydande snedvridningseffekter (avsnitt 10.3). Internationaliseringen, med ökad rörlighet för produktionsfaktorer och konsumtion, begränsar också möjligheterna till skattehöjningar.

Lönerna för offentliganställda stiger – åtminstone hittills – i ungefär samma takt som för privatanställda, samtidigt som produktivitetsutvecklingen inom tjänstesektorn är svagare än inom övriga delar av ekonomin. Detta kan bidra till att den offentliga konsumtionens andel av den totala konsumtionsvolymen minskar.

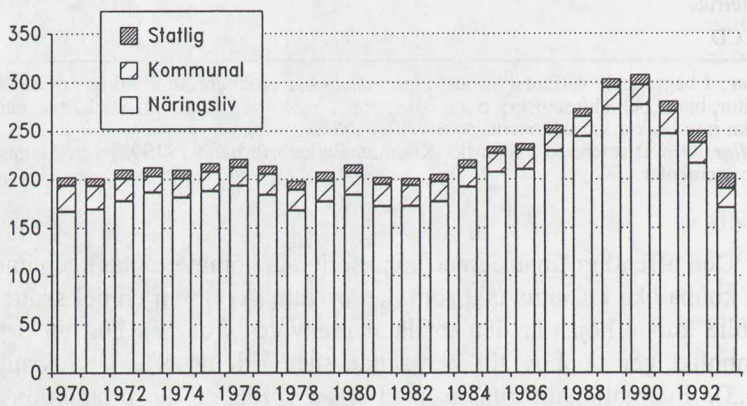
Samtidigt pågår en uppluckring av gränserna mellan privat och offentlig produktion/konsumtion. Nya verksamhetsformer inom kommuner och landsting, såväl i egen regi som i extern drift, har ökat inslaget av marknadsmekanismer och konkurrens på olika områden.

En viss ökning av avgiftsfinansieringen har medfört att efterfrågan på offentligt producerade tjänster i större utsträckning än tidigare avvägs mot privat konsumtion. Det är troligt att denna utveckling fortsätter. En stor del av de olika välfärdstjänsterna kommer dock troligen att finaniseras offentligt även i framtiden, såväl av fördelningspolitiska som av välfärdsekonomiska skäl (avsnitt 10.5). Däremot är argumenten för offentlig produktion betydligt svagare.

Investeringarna

De materiella investeringarnas andel av Sveriges BNP har sjunkit under efterkrigstiden. Mellan 1970 och 1980 sjönk andelen med nära tre procentenheter, från 22,5 till 20 procent. Nedgången var större än i OECD, EG-länderna och de små västeuropeiska länderna, samtliga tagna som genomsnitt. Åtskilliga länder har dock uppvisat en liknande nedgång – Västtyskland, Italien, Nederländerna och de övriga nordiska länderna (avsnitt 9.2).

Diagram 3.3 Bruttoinvesteringar 1970-1993
Miljarder kronor, 1991 års priser



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Näringslivets investeringar ökade starkt under 1980-talets senare del, vilket ledde till en markant ökning av investeringarnas andel av BNP. Bostadsinvesteringarna ökade främst under perioden 1988-1991.

Sedan 1989 har investeringarna i näringslivet minskat. Inledningsvis var det främst industrin som drog ned på investeringsaktiviteten. Mellan 1989 och 1993 föll tillverkningsindustrins materiella investeringar med 38 procent, vilket är den kraftigaste nedgången under hela efterkrigstiden. Under 1993 stabiliserades industrins investeringar,

medan däremot bostadsproduktionen föll kraftigt. Minskningarna av investeringarna i det övriga näringslivet fortsatte till följd av en bestående svag hemmamarknadsutveckling.

De *offentliga investeringarna* svarar idag för knappt tre procent av BNP. Under 1960- och början av 1970-talet var andelen högre, bl.a. beroende på bostadsbyggandet genom det s.k. miljonprogrammet, men också på utbyggnaden av omsorgssektorn. Från mitten av 1970-talet och under 1980-talet har de offentliga investeringarna haft en svagare utveckling.

Under 1990-talets första år har de offentliga investeringarna ökat. De statliga bruttoinvsteringarna ökade kraftigt under 1992 och 1993, främst till följd av infrastruktursatsningar.

Exporten

Andelen av bruttonationalprodukten (BNP) som exporteras ökade stadigt under 1970-talet och fram till 1984. Från mitten av 1980- till början av 1990-talet har exportandelen legat stilla på ca 30 procent. Under 1993 och 1994 har exportens andel av BNP ökat kraftigt.

Varuexporten stod 1993 för den klart största delen, 81 procent. Maskinindustrin, transportmedelsindustrin, massa- och pappersindustrin och den kemiska industrin är de värdemässigt största exportbranscherna. Läkemedel, som ingår i den kemiska industrin, var den bransch som under 1980-talet hade den snabbaste exportökningen både värdemässigt och volymmässigt. Branschens andel av den totala exporten var dock endast två procent 1990.

Tjänstesektorns direkta bidrag till den svenska exporten är blygsamt. Totalt svarade tjänstesektorerna för 19 procent av exporten 1993. Andelen tjänster i exporten har ökat under de senaste decennierna. Motsvarande andel var 13 procent 1970.

Transporter och samfärdsel, uppdragstjänster samt maskinuthyrning är de branscher som har export av någon större omfattning. Exportindustrin har emellertid ofta tjänsteföretag som underleverantörer. En del av tjänstesektorn är därför indirekt exportledd (kap. 4).

Sveriges *geografiska exportmarknader* har vuxit svagare än OECD-genomsnittets andel av världshandeln. De nordiska marknaderna väger relativt tungt i den svenska exporten. Dessa marknader hade en relativt svag utveckling under perioden 1970-1990 (NUTEK, 1992a).

Den svenska exporten sjönk kraftigt under 1990-talets inledande år. Denna minskning förbyttes i en markant ökning under 1993, då den svenska varuexportens volym beräknas ha ökat med knappt nio procent jämfört med året innan. Kronans depreciering, sänkta arbetsgivaravgifter och den förbättrade produktiviteten i industrin ledde till att den relativa enhetsarbetskostnaden minskade med 25 procent. Trots en negativ marknadstillväxt kunde därför exporten öka kraftigt.

3.5 Regional näringslivsstruktur[4]

Inledning

Två huvuddrag kan urskiljas i Sveriges regionala utveckling under de senaste två decennierna:

- en tilltagande koncentration av både produktion och befolkning till storstadsregionerna och ett antal regionala centra, samt
- en tilltagande arbetsfördelning mellan regionerna.

Förutsättningarna för produktion, och därmed produktionens sammansättning och förändring, ser olika ut i olika delar av Sverige. Framför allt är det arbetskraftens utbud och sammansättning som skiljer sig åt. Trots de olika förutsättningarna är produktionen och konsumtionen per capita relativt jämnt fördelad. Den regionala arbetsfördelningen har bidragit till detta, genom ett väl fungerande samspel mellan olika regioners roller i det nationella produktionssystemet. Därutöver har transfereringssystemen och arbetskraftens rörlighet medverkat till att de regionala skillnaderna i Sverige är relativt små.

Sverige har i bilaga 5 delats in i 108 *arbetsmarknadsregioner*. Indelningen har tillkommit efter kommunvisa jämförelser av utpendlingens omfattning och koncentration i förhållande till kommunens arbetskraft.[5] Regionernas storlek påverkar förutsättningarna för både produktion och tillväxt. En storleksklassindelning har därför gjorts.[6]

[4]Avsnittet bygger på bilaga 5, Sveriges ekonomiska geografi, NUTEK-Analys.

[5]För närmare definition och diskussion av begreppet arbetsmarknadsregion se NUTEK bil. 5 samt Carlsson m.fl. (1991).

[6]Storleksindelningen grundas på antal invånare enligt följande gränser: stora regionala centra >175 000, små regionala centra 75 000-175 000, lokala centra 25 000-75 000, mindre regioner 12 500-25 000 samt små regioner <12 500.

Stockholm, Göteborg och Malmö analyseras var för sig. I en fjärde grupp, kallad *stora regionala centra*, samlas sju regioner i de mellersta och södra delarna av landet. Gruppen *regionala centra* består av 18 arbetsmarknadsregioner utanför storstäderna. Ofta handlar det om residensstäder. Den antalsmässigt största gruppen är 34 *lokala centra*, vilka främst utgörs av tidigare städer med kringliggande kommuner i delar av södra Sverige. De *mindre regionerna* består av ett antal mindre kommuner i de mellersta och västra delarna av landet. Bland de 27 *små regionerna* dominerar de mycket glesbefolkade norrländska inlandskommunerna, men till gruppen hör också vissa områden i södra Sverige.

Den svenska produktionens geografiska fördelning

Cirka 40 procent av den totala produktionen skedde 1991 i de tre storstäderna. Mätt som produktion per invånare dominerar Stockholm fortfarande starkt, medan det inte framkommer någon större skillnad mellan övriga regioner. Relateras produktionen till antalet sysselsatta minskar de regionala skillnaderna ytterligare, eftersom åldersstrukturen och deltagandet i arbetskraften varierar. Stockholm uppvisar dock fortfarande de högsta värdena.

Tabell 3.8 Arbetsmarknadsregionernas karakteristika 1991
Andelsmässiga jämförelser med bas i rikets nivå

	Befolkning	Produktion	Industriproduktion	Privata tjänster	Offentlig produktion	Konsumtion
Stockholm	19,9	24,4	16,0	31,7	21,1	21,6
Göteborg	9,6	9,5	8,2	11,1	8,9	9,5
Malmö	6,9	6,5	6,0	6,9	6,8	6,8
Stora regionala centra	17,2	15,9	18,3	14,4	17,3	17,0
Regionala centra	24,7	23,4	25,0	20,9	26,5	24,8
Lokala centra	15,2	14,2	19,7	10,7	13,6	14,4
Mindre regioner	3,9	3,6	4,0	2,6	3,8	3,7
Små regioner	2,6	2,5	2,8	1,8	2,0	2,3
Riket	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: NUTEK, bilaga 5.

Stockholmsregionen hör till de produktionsmässigt 10-15 starkaste områdena i Europa (räknat som produktion per capita). Göteborg och Malmö befinner sig på en mer normaleuropeisk nivå (strax under det svenska genomsnittet). Hög produktion per capita märks också framför allt i Sundsvall samt i ett antal mindre och små regioner med litet befolkningsunderlag och en stor andel industriell produktion

och/eller hög andel kapitalintensiv produktion. Längs gränsen mot Finland finns sammanhängande områden med så låga värden att de underskrider EU:s gränser för stöd.[7]

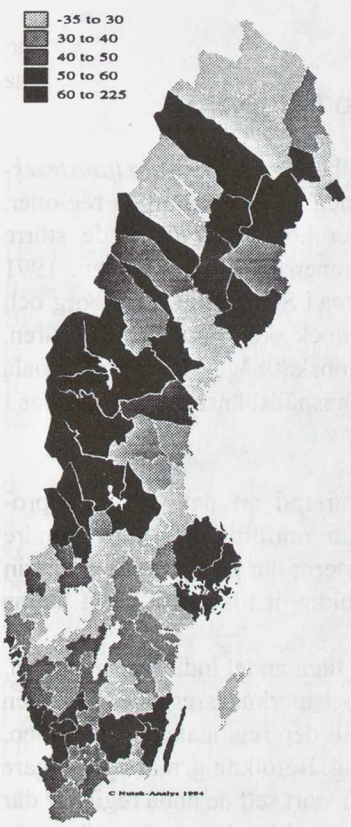
Under de senaste två decennierna uppvisar den svenska produktionen en tilltagande regional koncentration, främst till Stockholm samt till ett antal stora regionala centra. Stora produktionsökningar skedde framför allt i fyra områden:

- ett bälte rakt igenom Götaland med Halmstad, Växjö och Kalmar,
- Stockholm och Uppsala,
- de inre delarna av södra Norrland med bl.a. Falun/Borlänge och Östersund, samt
- Luleå och Umeå.

En svagare utveckling märks i och kring gamla industriregioner med sammanhängande bälten i det småländska träindustriområdet, runt Vänern, i Blekinge och i Bergslagen.

[7]Gränsvärdet för EU:s stöd till s.k. *less developed regions* är satt till högst 75 procent av EU-snittet. Regionerna ska också utgöra en större sammanhängande yta för att vara berättigade till stöd.

Diagram 3.4 Bruttoregionalproduktens utveckling 1972-1991
a) Utveckling 1972/1975-1991/1992
Procentuell förändring



b) Utveckling i förhållande till regionens andel av riksvärdet 1972
Procentenheter



Anm.: Riket=46,5 procent.
Källa: NUTEK, bilaga 5.

Vissa regioner har tydligt ökat sina andelar av produktion, sysselsättning och befolkning. Stockholm, Uppsala, Växjö, Kalmar, Varberg, Falun, Mora, Umeå och Luleå har i förhållande till sin tidigare position bidragit starkast till den nationella utvecklingen. Områden som förlorat andelar finns främst i Bergslagen med omnejd, samt i några regioner i Norrlands inland och i Blekinge.

Samtidigt har det skett en utjämning av produktionen per capita. Denna beror i första hand på utbyggnaden av den offentliga tjänstesektorn samt på en förändring i industrins produktionsmönster. Mer

arbetsintensiv produktion som inte kräver så hög utbildningsnivå har omlokaliserats till mer perifert belägna delar av landet. Den privata tjänstesektorns tillväxt har däremot koncentrerats till mer befolkningsrika regioner.

Olika sektorers bidrag till produktionen

På samma sätt som för Sverige som helhet ger *den privata tjänstesektorn* det största bidraget till produktionen i nästan samtliga regioner. Tjänsteproduktionen är trots detta mer koncentrerad till de större regionerna än konsumtionen, produktionen och befolkningen. 1991 utfördes 59 procent av företagstjänsterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. En ökad decentralisering har dock skett de senaste 20 åren. Stockholms och Malmös andelar har minskat något, medan regionala och lokala centra har ökat sina. Även hushållstjänsterna produceras i störst omfattning i storstäderna.

Industrisektorn är mindre koncentrerad än den samlade produktionen av varor och tjänster. Den omfördelning mot mindre regioner som beskrevs för företagstjänsterna har pågått inom industrin under de senaste 30 åren. Detta har bidragit till den relativt jämna fördelningen av industriproduktionen.

Stockholmsregionen har en relativt liten andel industriproduktion. Det är i de tre minsta typerna av arbetsmarknadsregioner som den industriella produktionen bidrar mest till den regionala produktionen, p.g.a. lokal dominans av ett fåtal företag. Befolkningsmässigt svagare områden i Småland och Bergslagen är i stort sett de enda regioner där produktionstillskottet från den industriella sektorn är större än produktionen i den privata tjänstesektorn.

Även om den totala industriproduktionen är relativt jämnt fördelad så finns klara regionala skillnader i industrisektorns sammansättning. Den FoU-intensiva produktionen är starkt koncentrerad, främst till Stockholmsområdet. Samtidigt svarar de mindre och små regionerna för en stor andel av den arbetsintensiva produktionen.

Den *kommunala verksamhetens* andel av regionernas totala produktion är ungefär densamma över hela landet. Undantagen är t.ex. regionerna längs gränsen till Finland. Även ett flertal mindre regioner med regionala eller kommunala centralorter har en relativt hög andel kommunal produktion.

Den *statliga produktionen* är starkt koncentrerad. Regioner med universitet och högskolor samt vissa orter med militär anknytning uppvisar en hög andel statlig produktion.

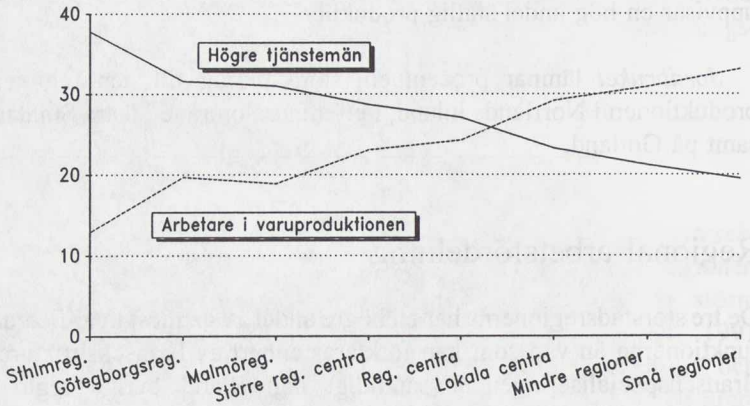
Jordbruket lämnar procentuellt stora bidrag till den regionala produktionen i Norrlands inland, i ett mindre område i östra Småland samt på Gotland.

Regional arbetsfördelning

De tre storstadsregionerna har en högre andel av de mest kvalificerade funktionerna än vad som kan förklaras enbart av branschstrukturen. Branschspecialiseringen är samtidigt låg. Bland övriga regioner medför en hög branschspecialisering en högre andel kvalificerade funktioner. Storstäderna samt några starkt specialiserade regioner står för de ledande funktionerna inom den regionala arbetsfördelningen.

Mönstret över den regionala produktionens utveckling visar därmed på en klar arbetsfördelning. Skilda regioner har olika roller i det svenska produktionssystemet. Varu- och tjänsteproduktion som kräver en högre kvalifikationsnivå bland arbetskraften koncentreras till befolkningsrika regioner samtidigt som mindre kunskapskrävande produktion förläggs till mer perifera områden. Huvudfunktioner inom både näringslivet och den offentliga sektorn är samlade i ett fåtal stora regioner, vilket innebär en motsvarande koncentration av den mer kvalificerade arbetskraften inom både yrkesgrupper och branscher. Detta ger även utslag i en högre inkomstnivå.

Diagram 3.5 Regional socio-ekonomisk profil 1990
Procent av arbetskraften i respektive region



Källa: NUTEK, bilaga 5.

Utvecklingen inom den privata tjänstesektorn är ett exempel på denna fortgående funktionsmässiga arbetsfördelning. Under senare delen av 1980-talet skedde omfattande omlokaliseringar av enklare tjänsteproduktion till mer perifera delar av landet. Produktiviteten är högre i de nya produktionsenheterna jämfört med motsvarande i storstadsregionerna. Den ökade effektiviteten åstadkoms med hjälp av en oftast gymnasieutbildad personal med god arbetsmotivation, låg personalomsättning och lägre hyror (Rapp och Poignant, 1993).

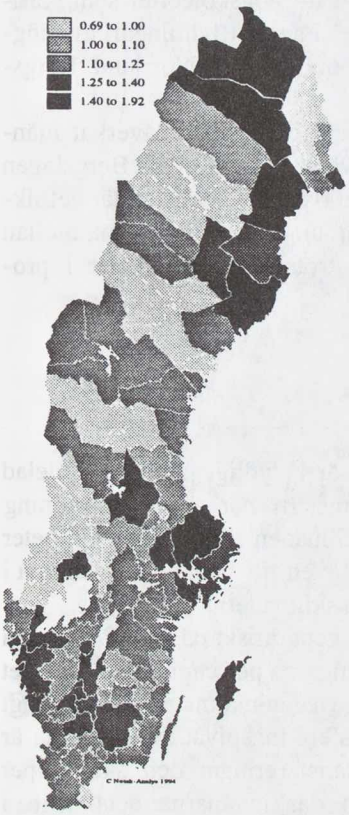
Omfördelningen av industriproduktionen över landet har pågått under en längre tidsperiod enligt ett likartat mönster. Gnosjöområdets utveckling är ett exempel på hur en region har lyckats väl inom den regionala arbetsfördelningen utan att ha en s.k. kunskapsregions kännetecken.

Arbetsutbud och rörlighet

Mindre regioner har genomgående en större andel pensionärer och en mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder. Även utbildningssammansättningen uppvisar ett samband med regionens storlek. Där befolkningsunderlaget är större har en avsevärt högre andel av befolkningen såväl treårig gymnasieutbildning som eftergymnasial utbildning.

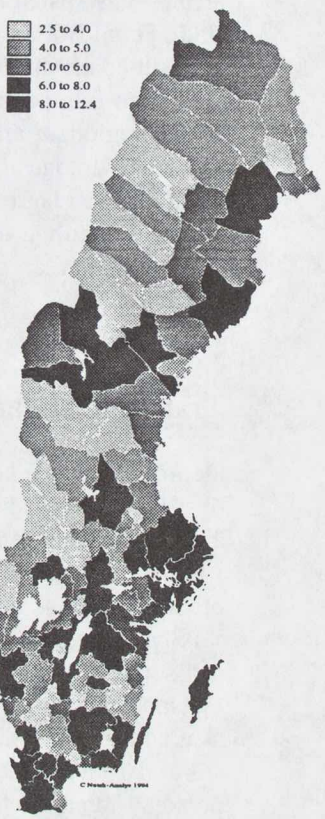
Diagram 3.6 Regional ålders- och utbildningsstruktur

a)Åldersstruktur 1992
Kvot mellan gruppen 0-16 år och 65 år och uppåt



Anm.: Riket=1,25.
Källa: NUTEK, bilaga 5.

b)Eftergymnasial utbildning minst 3 år 1990
Procentuell andel av befolkningen 16-74 år



Anm.: Riket=8,1 procent.

Befolkningen har koncentrerats till regioner med större befolkningsunderlag under de senaste 20 åren, trots att födelsetalen är relativt lika över landet. Denna koncentration förklaras av flyttningar bland de yngre som ska skaffa sig en högre utbildning eller sitt första arbete. Flyttströmmarna bland övriga åldersgrupper går i stället framför allt till regionala och lokala centra.

De högskoleutbildade har mindre möjligheter än de lågutbildade att geografiskt välja var de ska arbeta eftersom de kvalificerade arbetena är koncentrerade till vissa regioner. Arbetsmarknaden är mer koncentrerad än utbildningsplatserna. Detta har lett till en hög rörlig-

het för högskoleutbildade. Högskoleutbildade med mer än två års högskoleutbildning svarade 1990 för ca en fjärdedel av flyttningarna över regiongränserna. Flyttströmmarna för de högutbildade gick detta år mot Västkusten och Stockholm samt till högskoleorter som Karlstad, Falun/Borlänge samt Jönköping. Flest utflyttningar av högskoleutbildade skedde samtidigt från stora delar av Norrland, Bergslagen och från centrala Götaland.

De regionala arbetsmarknadernas utveckling har påverkat människors flyttningsmönster. Den låga tillväxten i framför allt Bergslagen visar sig inte i lägre lönenivåer utan i ett flyttningsmönster där befolkningen i samtliga åldersgrupper flyttar ut. Löneskillnaderna mellan olika regioner är generellt sett små, trots klara skillnader i produktivitet.

Transfereringarnas betydelse[8]

Den disponibla inkomsten[9] per capita är betydligt jämnare fördelad över landet än produktionen. Egeninkomsterna har en större spridning än den totala disponibla inkomsten. Skillnaden förklaras av olikheter i transfereringar och skatter. Ser man även till boendekostnaderna i olika regioner så minskar de regionala skillnaderna ytterligare.

Skatteuttaget per capita fördelar sig geografiskt på ungefär samma sätt som egeninkomsterna. Transfereringarna per capita uppvisar det motsatta mönstret. Regioner med höga egeninkomster och ett högt skatteuttag har som regel en låg transfereringsnivå. Skillnaderna är stora när det gäller nettot mellan transfereringar och skatter per person. Ytterligheterna är en region där invånarna betalar in i genomsnitt 11 000 kronor mer i skatt än vad man får ut i transfereringar och en annan där transfereringarna är 14 000 kronor större än skatterna.

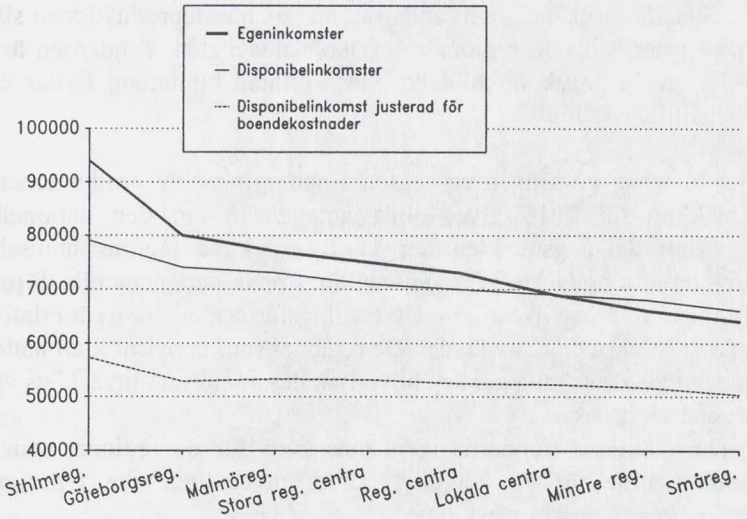
De regioner som har den största transfereringsandelen (upp till 64 procent av den disponibla inkomsten) har också de största pensionsutbetalningarna. Även transfereringarna till sjuka och arbetslösa är höga i samma områden. De individbaserade omfördelningarna får därmed en stor regional betydelse. De generella transfereringssystemen är

[8]I strikt mening omfattar transfereringar offentliga överföringar såväl till som från hushållen. Överföringarna till hushållen - framför allt från socialförsäkringarna - brukar betecknas som positiva transfereringar, medan hushållens överföringar till det offentliga - framför allt skatter - betecknas som negativa transfereringar. I detta avsnitt följer emellertid användningen det mer gängse språkbruket, dvs. transfereringar används som beteckning på överföringarna till hushållen, medan skatter används för flödena därifrån.

[9]Disponibel inkomst för hushållen = egeninkomster + transfereringar - slutlig skatt.

betydligt viktigare för utjämningen av disponibla inkomster än den renodlade regionalpolitiken.

Diagram 3.7 Regionala inkomster och "köpkraft" 1990/1991
Kronor per person



Källa: NUTEK, bilaga 5.

Regionernas framtida utvecklingspotential

NUTEK (bil. 5) har försökt beräkna i vilken utsträckning olika regioner har lyckats utnyttja den potential som finns i tillgången till olika produktionsfaktorer, infrastruktur etc. Enbart de befolkningsmässigt större regionerna avvek från den produktionsnivå som kunde förväntas, medan de mindre generellt producerar i enlighet med sina förutsättningar. Bland storstäderna har Stockholm och Göteborg klarat sig bra, medan Malmö inte riktigt har lyckats utnyttja sina förutsättningar.

Analysen pekar på att en region behöver uppnå en viss befolkningsmässig storlek, inte enbart täthet, för att lyckas i den moderna produktionen. Större arbetsmarknadsregioner är mindre specialiserade och därmed mer robusta för plötsliga och omfattande strukturförändringar. De regioner som de senaste 20 åren har haft den starkaste produktionstillväxten har över 75 000 invånare och en för svenska förhållanden hög täthet. Det var också bland dessa som de regionala produktionsförutsättningarna i många fall utnyttjades bättre.

Sambandet mellan regional utbildningskapacitet och tillväxt är svagt. I regioner med högskoleutbildningar har den offentliga produktionen i allmänhet vuxit snabbt, medan näringslivsproduktionen inte uppvisar en snabbare tillväxt. Tillgång till universitet och högskola ger därmed inte automatiskt ett mer kunskapsintensivt näringsliv. Stockholm är t.ex. den enda region där tjänsteproduktionen står i proportion till den regionala högskolekapaciteten. Tendensen är i stället att de högskoleutbildade efter avslutad utbildning flyttar dit arbetstillfällena finns.

I bilaga 5 görs även en regional nedbrytning av produktionens utveckling till 2010 givet olika antaganden om den nationella tillväxten. Utgångspunkten har varit respektive regions branschsammansättning, historiska omvandlingstrend och generella förutsättningar i näringslivsmiljön. Utvecklingsförutsättningarna är relativt goda över stora delar av landet. De regioner som uppvisar klart bättre utvecklingsförutsättningar är i huvudsak desamma som utvecklats väl de senaste 20 åren.

De historiska trenderna igenkänns även för de regioner som i beräkningarna får en betydligt sämre utveckling. Tre typer av problemregioner kan särskiljas:

- Bergslagen har stora *obalansproblem* som bottnar i en svag industriell omvandling.

- *Svaga utvecklingsförutsättningar* i stora delar av Norrlands inland och i östra Småland beror på svårigheter att skapa en fungerande lönearbetsmarknad vid omvandlingen från jordbrukssamhället.

- *Dåligt utnyttjade utvecklingsförutsättningar* kan konstateras i framför allt Malmöregionen. För Malmö och regionerna i närheten kan en fast förbindelse över Öresund på lång sikt leda till ett mer effektivt resursutnyttjande, om det regionala utbytet med Själland ökar.

Den svenska ekonomins internationalisering

KAPITEL 4

4.1 Inledning

Det växande handelsutbytet med omvärlden har utgjort en viktig drivkraft för den svenska ekonomins utveckling. Genom att exportera de varor som produceras till låga kostnader inom landet och importera de som produceras till lägre kostnad utomlands har Sverige kunnat tillgodogöra sig den internationella specialiseringens vinster. Handelsutbytet har troligen också påverkat produktivitetens utveckling. Sektorer som varit utsatta för internationell konkurrens har haft en högre produktivitetstillväxt än genomsnittet (Hansson m.fl., 1991).

Under de senaste decennierna har samspelet med omvärlden vidgats till att omfatta allt större flöden av kapital, teknologi m.m. Svenska företag har i växande utsträckning investerat utomlands samtidigt som en allt större andel av produktionen i Sverige kommit att ske i utlandsägda företag. Svenska placerare har i ökande utsträckning kunnat placera sitt kapital utomlands samtidigt som utländska placerare ökat sitt innehav av svenska aktier och obligationer. Den svenska ekonomin har därigenom blivit gradvis alltmer integrerad i världsekonomin.

Detta kapitel syftar till att *beskriva* denna integrationsprocess. Tonvikten ligger på de senaste decenniernas utveckling. Den historiska genomgången tjänar som utgångspunkt för en diskussion om de förändringar i samspelet med omvärlden som kan väntas äga rum framöver, oavsett anknytningen till EU. EU:s konsekvenser för svensk ekonomi behandlas i kapitel 11.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Avsnitt 4.2 diskuterar begreppen integration, internationalisering och beroende. I avsnitt 4.3 görs en översiktlig genomgång av den svenska ekonomins internationalisering, sett ur utrikeshandelns perspektiv. Avsnitt 4.4 behandlar företagens internationalisering och ägandet över gränserna. Avsnitt 4.5 tar upp internationaliseringen av de finansiella marknaderna.

4.2 Integration, internationalisering och beroende

Med ekonomisk integration avses i regel en sammanslagning av nationella marknader till en gemensam marknad. Termen används också för att beteckna en pågående politisk process vars syfte är att avlägsna hinder för rörlighet av varor och tjänster över gränserna.

Parallellt med den politiskt beslutade integrationen pågår en spontan integrationsprocess. Denna process brukar betecknas internationaliseringen.

I detta kapitel används begreppen internationalisering och integration synonymt, för att beteckna sammanflätningen av den svenska ekonomin med omvärlden.

Graden av integration kan mätas på olika sätt. Det vanligaste sättet är att mäta storleken på de flöden av varor, tjänster, kapital, teknologi m.m. som förekommer mellan Sverige och omvärlden och sätta dessa i relation till ekonomins storlek. Dessa flödesmått kan kompletteras med en redovisning av den andel av produktionen, sysselsättningen, aktiekapitalet, obligationsstocken m.m. i Sverige som kontrolleras av utländska intressen samt storleken på de svenska företagens och medborgarnas verksamhet utomlands. Ett annat sätt att mäta graden av integration är att studera graden av prisutjämning mellan olika länder. Ju mer integrerade marknaderna är desto mindre bör prisskillnaderna vara, allt annat lika. Problemet med prisjämförelser är att de är svåra att göra i praktiken. Bland annat är det nödvändigt att ta hänsyn till sådana faktorer som påverkar priserna men som inte har med graden av integration att göra, t.ex. skillnader i indirekt beskattning och produkternas kvalitet.

Den svenska ekonomins internationalisering har ofta beskrivits i termer av ett ökat beroende av omvärlden. En sådan beskrivning kan lätt leda vilse. Beroende är ett betydligt mer subjektivt och svårmätbart fenomen än internationalisering. I detta kapitel ligger tyngdpunkten på beskrivningen av den svenska ekonomins internationalisering.

4.3 Utrikeshandeln[1]

Sverige beskrivs ofta som en liten öppen ekonomi. Till en del är detta sant, men beskrivningen kan också ge en vilseledande bild av storleken på transaktionerna med omvärlden. Det karakteristiska för den svenska ekonomin är snarare att den består av en förhållandevis liten industrisektor (avsnitt 3.2), som är starkt internationaliserad, medan större delen av ekonomin endast i begränsad utsträckning deltar i handelsutbytet med omvärlden.

Den svenska *industrin* är väl så integrerad med omvärlden som de övriga OECD-ländernas. I jämförelse med de flesta andra europeiska länder är emellertid den svenska utrikeshandeln inte anmärkningsvärt stor i förhållande till BNP.

Tabell 4.1 Exportandelar för några OECD-länder 1990
Procent

Länder	Export /BNP	Industriexport /Industriproduktion[1]
Japan	10,8	-
USA	10,0	11,6
Belgien	73,9	-
Danmark	35,3	-
Nederländerna	54,2	-
Storbritannien	24,4	25,0[2]
Tyskland	32,0	35,2
Finland	23,1	32,6
Norge	44,4	-
Schweiz	36,6	34,0
Sverige	**30,0**	**45,3**
Österrike	40,2	-

[1] Produktionsvärde till producentpris i tillverkningsindustrin (SNI 3).
[2] 1988.
Källor: OECD (1994d) och (1992h).

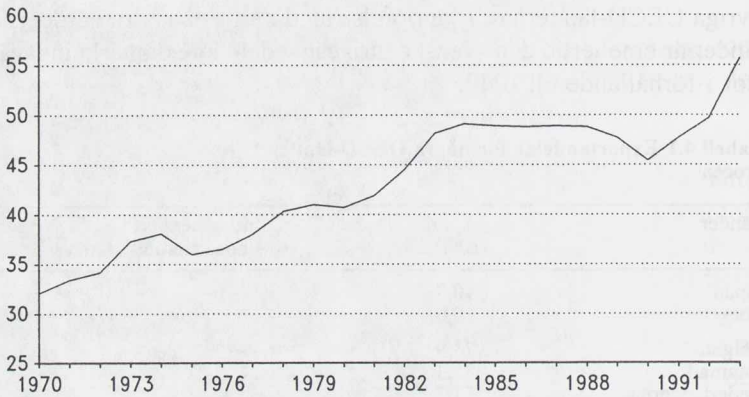
Varuhandeln

Integrationen av varumarknaderna har pågått under lång tid. Sedan mitten av 1800-talet har exporten av varor trendmässigt vuxit snabbare än produktionen, även om utvecklingen periodvis gått i motsatt riktning (Peterson, 1990; Larsson och Olsson, 1992).

[1] För en utförligare genomgång av den svenska utrikeshandeln se bilaga 15 till 1992 års långtidsutredning.

Internationaliseringen av varumarknaderna har kommit längst inom industrisektorn.[2] Exporten av industrivaror uttryckt som andel av industrins *bruttoproduktion* ökade från drygt 30 procent 1970 till knappt 50 procent i mitten av 1980-talet. Därefter föll den tillbaka under några år för att återigen öka kraftigt under 1990-talets inledande år. Importandelens[3] utveckling uppvisar ungefär samma mönster som exportandelen (Lundberg, 1991).

Diagram 4.1 Industrivaruexporten i förhållande till industriproduktionen[1] 1970-1993
Procent, löpande priser



[1] Industrins bruttoproduktion till producentpris (SNI 2 och 3).
Anm.: För åren 1970 t.o.m. 1989 är arbetsställen med fler än 5 anställda registrerade i industristatistiken. Därefter ingår enbart arbetsställen med fler än 10 anställda.
Källa: SCB.

Exportandelen skiljer sig väsentligt åt mellan olika varuproducerande branscher. Inom de kapital- och kunskapsintensiva industrisektorerna finns flera branscher som avsätter två tredjedelar eller mer av sin produktion utomlands (tab 4.2).

Internationaliseringen av varuproduktionen väntas fortsätta under det kommande decenniet, bl.a. till följd av handelsliberaliseringen inom ramen för GATT/WTO och EU:s inre marknad (avsnitt 7.2 och 11.2). Detta avspeglas i långtidsutredningens basscenario. Exportandelen fortsätter att öka i de varuproducerande sektorerna under hela perioden till 2010. Ökningen är störst i den kunskapsintensiva industrin som exporterar drygt 80 procent av sin produktion 2010 (avsnitt 7.6).

[2] Den övervägande delen av all varuproduktion sker i industrin (SNI 2 och 3). Byggsektorn är den största varuproducerande sektorn utanför industrin, men den exporterar mycket lite av sin produktion.

[3] Importen av industrivaror som andel av den totala förbrukningen av industrivaror i Sverige.

Tabell 4.2 Export- och importandel 1992 i olika varuproducerande sektorer
Procent, löpande priser

	Export/ produktion[1]	Import/ förbrukning[2]
Kapitalintensiv	55	47
varav		
Massa	82	25
Papper och papp	68	11
Järngruvor	82	12
Arbetsintensiv	36	41
varav		
Båtbyggeri och skeppsvarv	59	55
Textil, kläder och skor	54	82
Kunskapsintensiv	60	54
varav		
Färg och läkemedel	67	61
Maskiner	63	58
Fordon	58	45
Instrument	74	76
Elektro och tele	57	56
Skyddad	4	7
Energi	2	1

[1] Produktionsvärde till producentpris.
[2] Produktion plus import minus export.
Anm.: Såväl export- som importsiffrorna avser varugrupper. Eftersom en viss vara kan produceras i flera sektorer kan ovanstående siffror i vissa fall ge en något missvisande bild av den andel i respektive sektor som exporteras respektive importeras.
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Varuhandelns sammansättning

Under de första skedena av den svenska ekonomins industrialisering baserades exporten huvudsakligen på exploatering av skog, järnmalm och vattenkraft. Under efterkrigstiden har tyngdpunkten förskjutits mot produktion som kräver större insatser av kunskap (Petersson, 1990). I dag härrör huvuddelen av varuexporten från de kunskapsintensiva sektorerna, framför allt maskinindustrin och transportmedelsindustrin, även om de traditionella s.k. basindustrierna[4] fortfarande spelar en betydande roll.

Parallellt med denna förskjutning har det skett förändringar i specialiseringsmönstret. En genomgående trend under hela efterkrigstiden är att en ökande andel av handeln har kommit att utgöras av s.k. *inombranschhandel*, dvs. ett utbyte av produkter som härrör från samma bransch, medan *mellanbranschhandeln* vuxit betydligt

[4] Med basindustrierna avses de delar av den svenska industrin som producerar relativt standardiserade produkter med en tydlig anknytning till den svenska råvarubasen. I den sektorindelning som långtidsutredningen använder (avsnitt 3.2) motsvaras dessa i stort sett av den kapitalintensiva industrisektorn.

långsammare (Peterson, 1990).[5] Den fortsatta specialiseringen har alltså skett inom snarare än mellan branscher.

Tabell 4.3 Exportens fördelning på olika sektorer 1980 och 1992
Procent av total export, löpande priser

	1980	1992
Varuproduktion	83,7	80,7
Kapitalintensiv	23,2	19,5
Massa och papper	10,6	9,2
Arbetsintensiv	16,0	14,2
Kunskapsintensiv	39,2	42,8
Maskiner	14,6	13,2
Fordon	10,7	12,5
Skyddad	5,1	3,9
Energi	0,2	0,3
Tjänsteproduktion	16,3	19,3

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Mönstret är likartat i alla OECD-länder. Under större delen av efterkrigstiden har handeln vuxit snabbt samtidigt som tillväxten framför allt tagit sig uttryck i en ökning av inombranschhandeln. Under 1980-talet växte världshandeln långsammare, samtidigt som andelen inombranschhandel stabiliserades i flertalet i-länder (Greenaway och Hine, 1990).

Andelen inombranschhandel i Sveriges totala handel uppgick 1991 till 67 procent.[6] Det är högre än för t.ex. Norge och Finland, men lägre än för vissa EG-länder (Assarsson och Olsson, 1993).

Inombranschhandelns ökade betydelse påverkar de enskilda ländernas möjlighet att konkurrera med varandra om produktionens lokalisering. De komparativa fördelar som mellanbranschhandeln bygger på är ofta geografiskt bundna och svåra att efterlikna. Det gäller t.ex. råvarutillgångar och klimat. Inombranschhandeln bygger i större utsträckning på företagsspecifika konkurrensfördelar eller på kostnadsfördelar som uppnås genom storskalighet i produktionen, vilka inte på samma sätt är bundna till ett givet land.

[5] Mellanbranschhandeln *i en viss bransch* definieras som absolutbeloppet av skillnaden mellan export och import i den branschen. Den *totala* mellanbranschhandeln är summan av dessa absolutbelopp för alla sektorer. Inombranschhandeln i en given bransch definieras som skillnaden mellan branschens totalhandel, dvs summan av export och import, och mellanbranschhandeln. Den totala inombranschhandeln är summan av dessa skillnader för alla branscher. Definitionen innebär att ju finare den branschindelning är som ligger till grund för mätningen, desto större blir den uppmätta mellanbranschhandeln på bekostnad av inombranschhandeln.

[6] Mätt på tvåsiffrig nivå i Standard International Trade Classification (jfr fotnot 5).

Den svenska mellanbranschhandeln domineras fortfarande av basindustrierna, vilka svarar för närmare hälften av *nettoexporten.*[7] Sverige är inte unikt i detta avseende. Specialiseringen inom en eller flera basnäringar präglar flera europeiska länder. Undantagen är Tyskland och Storbritannien, som båda har en mycket liten nettoexport från basnäringarna.

Tabell 4.4 Basnäringarnas andel av nettoexporten av varor i några europeiska länder 1991

Land	Basnäringarnas andel av nettoexporten[1]	Nettoexport/ BNP	Viktigaste varugrupper
Belgien-Luxemburg[2]	0,51	0,11	Järn o stål, teko, kött
Danmark	0,66	0,10	Jordbruksprodukter
Frankrike	0,55	0,03	Jordbruksprodukter
Nederländerna	0,69	0,11	Jordbruksprodukter, gas
Storbritannien	0,28	0,02	Olja, dryckesvaror
Tyskland	0,10	0,07	Järn o stål, metallvaror
Finland	0,92	0,08	Skogsprodukter
Norge	0,97	0,20	Olja, gas, fisk, metaller
Sverige	**0,55**	**0,08**	**Skogsprodukter, järn o stål**
Österrike	0,67	0,04	Skogsprodukter, järn o stål

[1] Beräkningarna baserar sig på OECD-statistik över varuhandeln, klassificerad enligt SITC. Till basnäringarnas varor räknas här SITC 00-09, 11-12, 21-29, 32-35, 41-43 och 61-69.
[2] Belgien och Luxemburg utgör en ekonomisk och monetär union. I OECD:s statistik redovisas endast uppgifter om unionen, inte de enskilda länderna.
Källor: OECD (1993e) och Finansdepartementet.

Förutom basindustrin svarar de kunskapsintensiva branscherna, i synnerhet maskinindustrin och transportmedelsindustrin, för en betydande nettoexport. Även handeln med läkemedel och tele- och radiokommunikationsutrustning uppvisar ett betydande överskott (NUTEK, bil. 11).

Under 1980-talet bröts den tidigare trenden mot en successivt stärkt handelsspecialisering inom de kunskapsintensiva sektorerna (Ds 1992:109; Lundberg, 1992). Den kapitalintensiva basindustrin återtog sin dominerande ställning i den svenska handelsbalansen. Exportöverskotten i den kunskapsintensiva industrin minskade. Inom den FoU-intensiva delen blev Sverige nettoimportör (Ds 1992:109). Det svenska näringslivets handelsspecialisering kom därmed i ökande

[7] För en given varugrupp är nettoexporten lika med exporten minus importen. Den totala nettoexporten är summan av nettoexporten i alla de varukategorier där exporten överstiger importen. Beräkningar av den totala nettoexporten är känsliga för vilken varugruppsindelning som används (jfr fotnot 5).

utsträckning att inriktas mot homogena varor. För dessa är priskonkurrensen hård och marknadstillväxten betydligt långsammare än för den kunskapsintensiva produktionen (avsnitt 7.4).

Under 1990-talets inledande år förefaller emellertid denna utveckling ha brutits. Exportöverskotten har ökat snabbast inom den kunskapsintensiva industrin.

En betydande del av den totala handeln utgörs av s.k. *inomföretagshandel*. Det handlar om handelsflöden mellan olika delar av multinationella koncerner. Det finns ingen heltäckande statistik över denna inomföretagshandel. FN (1992) uppskattar att 25 procent av världshandeln äger rum inom företag. Enligt Swedenborg m.fl. (1988) uppgick inomföretagsexporten i de svenska multinationella företagen till 31 procent av den svenska exporten 1986.

Den svenska utrikeshandelns geografi

Mer än två tredjedelar av det svenska handelsutbytet äger rum med EG- och EFTA-länderna. USA är den viktigaste handelspartnern utanför Europa. De asiatiska länderna har ökat i betydelse sedan 1980-talets början, men svarar fortfarande för en förhållandevis liten del av handelsutbytet. Exporten till Asien har emellertid vuxit snabbt sedan kronans frikoppling från écun 1992. Regionen har därmed befäst sin ställning som den snabbast växande svenska exportmarknaden.

Tabell 4.5 Sveriges export och import av varor fördelad på marknader 1980-1993
Procent av total varuexport

	Export		Import	
	1980	1993	1980	1993
EG	51,3	53,2	50,9	55,2
EFTA	19,9	16,1	15,4	16,0
Nordamerika	6,5	9,5	8,2	9,7
Japan	1,2	2,5	2,9	5,0
DAE	2,1	4,2	2,0	3,6
Övriga	19,0	14,5	20,6	10,5

Anm.: I EG ingår de tolv länder som var medlemmar före den 1 januari 1995. I Nordamerika ingår USA och Kanada. I DAE ingår Hongkong, Singapore, Sydkorea, Taiwan, Malaysia och Thailand.
Källor: NUTEK (1992a) och Kommerskollegium rapport 1994:2.

En väsentlig del av den svenska ekonomins kontaktyta mot omvärlden utgörs av de multinationella företagens verksamhet (avsnitt 4.4). Stenmark (1991) redovisar uppgifter om utlandsfaktureringens[8] geografiska fördelning för de 19 mest internationaliserade svenska koncernerna 1985-1989. Det geografiska mönstret skiljer sig en del från det som gäller för handelsflödena, med en större tonvikt på Nordamerika och en mindre betydelse för EG och Norden. Skillnaden var tydligare 1985 än 1989, då EG:s betydelse hade ökat markant. EG-marknadens ökade betydelse sammanfaller i tiden med uppgången i de svenska direktinvesteringarna till EG (avsnitt 4.4).

Tabell 4.6 Utlandsfakturering för de 19 mest internationaliserade svenska koncernerna
Procent, 1985 års priser och växelkurser

	1985	1989
Norden	12,7	9,4
EG (exkl. DK)	35,1	47,4
Nordamerika	30,2	23,1
Japan och NIC	2,9	3,3
Övriga länder	19,1	16,8
Summa	100,0	100,0
Totalt, miljarder kr	**255,6**	**324,6**

Källa: Stenmark (1991).

Tjänstehandeln

I jämförelse med de varuproducerande sektorerna har de flesta tjänstesektorerna ett mycket litet handelsutbyte med omvärlden. Export- och importandelens utveckling tyder inte heller på att integrationen av tjänstemarknaderna skulle ha ökat påtagligt under 1980-talet (tab. 4.7).

Inte heller om man studerar etableringar över gränserna förefaller internationaliseringen av tjänstesektorn vara särskilt långt framskriden. Det är bara inom partihandeln (20 procent) som utlandsägda företag svarar för mer än några få procent av sysselsättningen i Sverige (Krafft, 1991). Den höga siffran för partihandeln är delvis en följd av att de utländska verkstadsföretagens försäljningsbolag i Sverige redovisas som en del av denna.

[8] Summan av moderbolagets externa export (dvs. export som inte går till andra delar i koncernen) och försäljningen direkt till utlandsmarknaden från utländska dotterbolag.

Tabell 4.7 Export- och importandel i olika tjänstesektorer 1980-1992
Procent, löpande priser

Sektor	Export/ produktion[1]		Import/ förbrukning[2]	
	1980	1992	1980	1992
Arbetsintensiva	13,4	8,8	12,2	6,2
Parti- och detaljhandel	2,8	2,8	2,9	3,0
Samfärdsel	27,0	21,2	14,1	13,8
Post- och televerk	2,1	3,4	2,4	4,0
Kunskapsintensiva	6,6	8,6	6,5	8,4
Uppdrag och maskinuthyrning	17,2	18,4	17,0	18,0
Övriga privata tjänster[3]	0,2	1,0	0,1	0,8

[1] Produktionsvärde till producentpris.
[2] Produktion plus import minus export.
[3] Exklusive uppehållskostnader (turistvaluta).
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

De svenska tjänsteföretagens etableringar utomlands har också varit blygsamma, även om det skedde en kraftig ökning under 1980-talets andra hälft (avsnitt 4.4).

Jämförelser av prisnivån för olika tjänster bekräftar bilden av en begränsad utländsk konkurrens i tjänstesektorerna inom hela EG/EFTA-området. Priserna på tjänster skiljer sig fortfarande mycket åt mellan länderna (Krafft, 1991).

Förklaringen till att tjänstemarknaderna i hög grad förblivit nationella ligger till en del i tjänsternas natur. Eftersom det ofta krävs en direkt kontakt mellan producent och konsument är många tjänsteproducenter automatiskt skyddade från utländsk konkurrens. Tjänsteproducenterna har emellertid också skyddats av olika regelsystem som försvårat för utländska producenter att etablera sig på de inhemska marknaderna. I Sveriges fall har även det stora inslaget av skattefinansierad offentlig verksamhet bidragit till att begränsa den utländska konkurrensen.

Även om integrationen av tjänstemarknaderna inte kommit lika långt som integrationen av varumarknaderna spelar tjänsterna ändå en större roll i utrikeshandeln än vad som framgår av tabell 4.7 ovan.

– En del av tjänsteexporten härrör inte från tjänstesektorerna utan från industrisektorn. Industriföretagens tjänsteexport ingår ofta i ett paket. En vara säljs tillsammans med vissa kringtjänster, t.ex. utbildning och underhåll (Krafft, 1991).

- Varuimporten registreras inklusive frakt och försäkring. Transporten av varor till Sverige registreras således som *varuimport* oavsett vem som utför transporten (Krafft, 1991).

- En del av tjänstesektorns produktion exporteras *indirekt* genom att den ingår som insats i produktionen av varor som i sin tur exporteras. Uppskattningsvis tio procent av tjänsteproduktionen[9] säljs till industrin. Sett ur industrisektorns perspektiv innebär det att 13 procent av insatsanvändingen i denna sektor härrör från tjänstesektorn.[10]

- Utländska medborgares uppehållskostnader (resevalutautgifter) i Sverige brukar räknas till tjänstehandeln, liksom svenska medborgares uppehållskostnader utomlands. De är emellertid svåra att sektorfördela och syns därför inte i tabell 4.7. De svarade 1992 för 25 procent av den registrerade tjänstexporten respektive 46 procent av tjänsteimporten.[11] I verkligheten avser en del av dessa utgifter inköp av varor. Till största delen torde det dock handla om tjänster.

Flera faktorer talar för en ökad integration av tjänstemarknaderna under de kommande decennierna:

- Deltagandet i EU:s inre marknad och det nya GATT-avtalet innebär en liberalisering av handeln med tjänster. Deltagandet i den inre marknaden underlättar också för tjänsteföretag att etablera sig över nationsgränserna inom EU/EES-området.

- Den fortsatta utvecklingen av informationsteknologin kan väntas underlätta handeln med många tjänster.

I långtidsutredningens basscenario fortsätter exporten av tjänster att öka i förhållande till produktionen i tjänstesektorerna. Ökningen är störst i den kunskapsintensiva tjänstesektorn, som exporterar 25 procent av sin produktion 2010 (avsnitt 7.6).

[9] Mätt som bruttoproduktionsvärde.

[10] Uppgifterna baserar sig på en bearbetning av 1985 års input-outputtabeller för Sverige, vilken utförts av NUTEK-analys för långtidsutredningens räkning.

[11] Den tjänstehandel som redovisas i nationalräkenskaperna uppgår till ungefär 20 procent av den totala handeln, såväl på export- som importsidan. Riksbanken redovisar en större tjänstehandel. Skillnaden beror framförallt på att delar av det som Riksbanken registrerar som tjänstehandel bokförs som transfereringar eller faktorinkomster i nationalräkenskaperna. Det gäller bl.a. licensinkomsterna och vissa försäkringstjänster.

4.4 Direktinvesteringarna och ägandet över gränserna

En av de stora förändringarna i världsekonomin under de senaste decennierna har varit den snabba tillväxten av företagens verksamhet över nationsgränserna. Denna utveckling återspeglas bland annat i utvecklingen av direktinvesteringarna.

En direktinvestering innebär att ett företag i ett land skaffar sig ett kontrollerande inflytande över ett företag i ett annat land.[12] På lite sikt kan en sådan direktinvestering ge upphov till flöden av teknologi, kunskap, varor, tjänster, personer m.m.

Diagram 4.2 Sveriges utgående och ingående direktinvesteringar 1981-1994
Miljarder kronor, löpande priser



Anm.: Sifferuppgifterna för 1994 är t.o.m. kvartal 3.
Källa: Riksbanken.

Under 1960-talet var flödet av direktinvesteringar till och från Sverige ungefär lika stort. Sedan dess har utflödet dominerat, även om de senaste årens utveckling delvis varit en annan. De utgående direktinvesteringarna växte snabbare än både exporten och de inhemska industriinvesteringarna under 1960-talet och 1980-talet, medan 1970-talets utveckling var mindre entydig (Petersson, 1990).

[12] Enligt den internationella definition som också används i den svenska statistiken anses ett förvärv av 10% eller mer av det utländska företagets aktiekapital utgöra en direktinvestering. I verkligheten är gränsen mot portföljinvesteringar inte särskilt tydlig. I diskussionen om de svenska multinationella företagens utlandsverksamhet begränsas intresset i allmänhet till de *majoritetsägda* dotterbolagen i utlandet.

I synnerhet 1980-talets andra hälft präglades av en mycket snabb ökning av de svenska utgående direktinvesteringarna, vilken inte motsvarades av en lika stor ökning av inflödet. Under 1990-talet har såväl de utgående som de ingående direktinvesteringarna uppvisat stora svängningar (diagram 4.2).

De multinationella storföretagens dominans

Huvuddelen av direktinvesteringarna sker inom ramen för de existerande multinationella företagens verksamhet. Gruppen svenska multinationella företag domineras i sin tur av ett litet antal stora industriföretag.[13]

De tio största utlandsinvesterarna svarade 1990 för en fjärdedel av den svenska industrisysselsättningen och två tredjedelar av industrins utlandssysselsättning.

Tabell 4.8 Antal anställda i svenska industriföretag utomlands och i Sverige

	1975	1990
Anställda i Sverige		
10 största företagen[1]	242 000	240 000
20 största företagen	340 000	319 000
Industrin totalt	1 049 000	965 000
Anställda i utlandet		
10 största företagen	198 000	346 000
20 största företagen	227 000	433 000
Industrin totalt	285 000[2]	523 000[3]

[1] Rangordnade efter antal utlandsanställda.
[2] 1974.
[3] 1991 exklusive ABB. Om 50 procent av ABB inkluderas är siffran 615 000.
Källa: Andersson m.fl. (1993).

Även inom storföretagsgruppen domineras utlandssysselsättningen av ett litet antal företag. Dessa företag svarar också för en betydande del av exporten från Sverige, även om koncentrationen är mindre i detta avseende (tab. 4.9).

Att svenska företag etablerar sig utomlands är ingen ny företeelse. Flera svenska företag hade en betydande utlandsverksamhet redan i seklets början. Ett sådant var Telefonaktiebolaget L.M. Ericsson, som

[13] Egentligen handlar det om koncerner som i sin tur består av ett antal juridiskt fristående företag. I framställning här används begreppet företag även när en koncern avses. Uppgifter om dessa företag har samlats in dels av Industriens utredningsinstitut i en återkommande enkät (Swedenborg m.fl., 1988), dels i några kartläggningsundersökningar som SCB genomfört på uppdrag av NUTEK, Näringsdepartementet och Industriförbundet (Stenmark, 1990).

redan 1913 sålde 90 procent av sin produktion utomlands och hade tillverkning i sju länder (Larsson och Olsson, 1992).

Tabell 4.9 De största svenska företagen efter antal utlandsanställda 1992

Företag	Anställda i utlandet	Anställda i Sverige	Export från Sverige (mdkr)
ABB[1]	186 000	27 407	11 992
Electrolux	105 000	16 200	6 889
SKF	39 801	6 871	4 840
Ericsson	37 019	27 618	7 538
Volvo	20 985	39 130	30 344
SCA	20 736	9 060	8 011
Stora	20 561	18 320	14 087

[1] ABB är registrerat som ett schweiziskt företag, men ägs till 50 procent av svenska ASEA.
Anm.: Av de företag som återfinns i tabellen är det bara ABB, Volvo och Ericsson som hör till de tio största arbetsgivarna *i Sverige*. Om statliga verk och myndigheter medräknas är det bara Volvo som hör till de tio största arbetsgivarna.
Källa: Veckans affärer (1993).

Under de senaste decennierna har företagens gränsöverskridande aktiviteter ökat kraftigt. Antalet sysselsatta i den svenska industrin som helhet minskade med 84 000 personer mellan 1975 och 1990, men antalet utlandsanställda i svenska företag ökade med 238 000 personer[14] (tab. 4.8). De multinationella företagens snabba tillväxt utomlands framstår därmed som ett av de tydligaste uttrycken för den svenska ekonomins internationalisering under de senaste decennierna.

Tyngdpunktsförskjutningen mot utlandet avspeglar sig också i exporten från Sverige respektive de svenska företagen. Medan Sveriges andel av världshandeln minskade med mer än 20 procent under perioden 1965-1986, så ökade de svenska multinationella företagen sin andel med drygt 10 procent under samma period. En likartad utveckling kan observeras för USA:s del (Blomström och Lipsey, 1992).

Utanför industrin är det svenska utlandsengagemanget begränsat, sett ur sysselsättningssynpunkt. Av den totala svenska utlandssysselsättningen 1990 svarade industriföretagen för 90 procent.

Under perioden 1987-1990, då de svenska direktinvesteringarna utomlands ökade som snabbast, var det emellertid till stor del tjänsteföretagen som expanderade utomlands. Den största ökningen ägde rum inom branscherna bank, försäkring, fastighetsförvaltning och uppdrag. Inom industrin var det framför allt pappers- och massaindu-

[14] Om ASEA och 50 procent av ABB inkluderas ökade utlandssysselsättningen med 330 000 personer.

strin som expanderade utomlands medan verkstadsindustrin, som traditionellt svarat för huvuddelen av direktinvesteringarna, inte ökade sina investeringar utomlands.

Tabell 4.10 Svenska direkta investeringar[1] i utlandet 1981-1992
Branschfördelade (SNI), miljoner kronor

	1981	1985	1988	1990	1992
Tillverkningsindustrin (3)	2 614	4 787	18 044	37 667	-8 300
varav					
Massa-, pappers- och grafisk industri (34)	505	311	4 276	23 016	-6 950
Kemisk industri (35)	446	720	1 927	3 727	951
Verkstadsindustri (38)	1 403	3 103	9 660	9 413	-4 341
Byggnadsindustri (5)	16	149	1 009	2 872	500
Varuhandel, restaurangverksamhet (6)	188	970	1 312	1 148	681
Banker och försäkringsinstitut m.m. (8)	999	3 725	9 338	26 502	10 511
varav					
Bank- och annan finansverksamhet	550	2 488	2 613	10 588	145
Försäkringsverksamhet	134	714	1 930	10 231	8 350
Fastighetsförvaltning och uppdragsverksamhet	315	523	4 795	5 683	2 016
Övrigt	540	1 338	2 690	5 822	2 043
Totalt[2]	**4 357**	**10 969**	**32 393**	**74 011**	**5 435**

[1] Netto, dvs. direktinvesteringar brutto minus försäljning av svenska tillgångar i utlandet.
[2] Exkl. återinvesterade vinstmedel.
Källor: Riksbanken och Fredriksson (1993).

Det utländska ägandet i Sverige

Parallellt med ökningen av de svenska företagens utlandsverksamhet har det skett en ökning av det utländska ägandet i Sverige. Under perioden 1970-1993 ökade antalet anställda i utlandsägda företag med 130 000 personer, för att 1993 uppgå till ca tio procent av det totala antalet anställda i det privata näringslivet (tab. 4.11). Ökningen förklaras till en del av att de svenska koncerndelarna i ABB från 1988 ingår i den utlandsägda sektorn, men även om dessa undantas har det skett en ökning.

Nästan hela ökningen av utlandsägandet under 1980-talet tog formen av företagsförvärv, medan andelen nyetableringar var försumbar (OECD, 1992d).

Tabell 4.11 Utlandsägande inom svenskt näringsliv 1962-1993

	1962	1970	1980	1990	1993
Näringslivet					
Antal anställda	-	81 975	113 552	206 035	210 609
Anställda i procent av samtliga anställda	-	4,1	6,0	8,8	10,0
Industrin					
Antal anställda	22 500	42 137	55 711	123 886	113 117
Anställda i procent av samtliga anställda	2,5	4,5	6,3	14,3	16,0

Källor: SCB, Företagsstatiken och Fredriksson (1993).

Direktinvesteringarnas effekter på den svenska ekonomin

Den svenska diskussionen om effekterna av direktinvesteringar har framförallt handlat om de utgående investeringarna och deras effekter på exporten från Sverige.

De studier som genomfördes på svenska data fram till 1980-talets mitt gav en övervägande positiv bild av effekterna av företagens expansion i utlandet. Studierna redovisade antingen positiva effekter eller inga effekter alls på exporten från Sverige (Blomström och Kokko, 1994).

Att intresset huvudsakligen riktats mot de utgående investeringarna framstår som naturligt mot bakgrund av utflödets omfattning i förhållande till inflödet. Fokuseringen på exporten är emellertid mindre självklar. Ur samhällsekonomisk synvinkel är konsekvenserna för de investerande företagens vinster och statens skatteinkomster väl så viktiga.

Nationalekonomisk teori ger inget entydigt besked när det gäller de långsiktiga effekterna av utgående direktinvesteringar på nationalinkomsten i ursprungslandet. Det kan finnas såväl positiva som negativa effekter. Nettot av dessa är svårt att fastställa på teoretiska grunder.

En expansion utomlands bidrar rimligen till att öka det svenska moderföretagets vinst efter skatt, annars funnes det inget skäl att genomföra investeringen. Därigenom påverkas den svenska nationalinkomsten positivt. Samtidigt innebär dock en utflyttning av verksamhet från Sverige att inkomsterna från beskattningen av företagets vinster tillfaller utlandet i stället för Sverige. Den sammanlagda effekten på nationalinkomsten beror bl.a. på företagsbeskattningens utformning, men också på vad det investerande företaget skulle ha gjort om det inte investerade utomlands – huruvida expansionen i stället skulle ha förlagts till Sverige. Om utlandsetableringarna enbart

motiveras av skillnader i företagsbeskattning är effekterna antagligen negativa.

Bedömningen komliceras ytterligare av det faktum att utflyttning av ett företags verksamhet kan påverka förutsättningarna för andra företag att expandera sin verksamhet i Sverige. Flera tänkbara effekter kan urskiljas.

- En utebliven investering i Sverige innebär att arbetskraft frigörs som kan användas i andra verksamheter.

- Spridningen av ny teknologi till det svenska näringslivet kan påverkas, när en del av verksamheten förläggs utomlands (avsnitt 9.4).

En fullständig analys måste ta hänsyn också till sådana indirekta effekter på nationalinkomsten.

Förutom att de utgående direktinvesteringarna påverkar nationalinkomstens storlek kan de också ha konsekvenser för dess fördelning. Om företagens expansion utomlands innebär att investeringarna i Sverige blir mindre kan detta innebära att de svenska kapitalägarna gynnas på bekostnad av löntagarna. Denna effekt kan vara väl så betydelsefull som effekten på nationalinkomstens storlek (Hood och Young, 1979).

Det svenska investeringsklimatets betydelse

En fråga som tilldragit sig ett betydande intresse i debatten om direktinvesteringarna är det svenska investeringsklimatets betydelse. Det faktum att de utgående direktinvesteringarna överstigit de ingående har periodvis gett upphov till farhågor om att villkoren för företagande i Sverige är särskilt ogynnsamma. Direktinvesteringsflödena har i detta sammanhang setts som en måttstock på företagsklimatet i stort.

Historiskt sett är det framför allt hemmamarknadens begränsade storlek i kombination med Sveriges geografiska läge som har spelat en central roll för de svenska utgående investeringarna. Företagen har haft starka incitament att expandera i utlandet för att kunna sprida fasta kostnader, t.ex. för forskning och utveckling, över en större produktionsvolym. Eftersom Sverige är något avsides beläget i förhållande till de stora europeiska och amerikanska marknaderna har utlandsetablering ibland varit att föredra framför export (Andersson och Fredriksson, 1993). Andra skäl har varit en önskan att kringå handelshinder eller ett behov av att komma närmare kunderna.

Däremot har utlandsinvesteringarna sällan motiverats av tillgången till billigare arbetskraft utomlands (Blomström och Kokko, 1994).

Att de svenska företagen expanderar utomlands ska således inte i första hand tolkas som ett tecken på ett dåligt svenskt investeringsklimat. Inte heller det faktum att utflödet av direktinvesteringar väsentligt överstigit inflödet behöver vara ett tecken på ett dåligt investeringsklimat.

Tabell 4.12 In- och utflöden av direktinvesteringar 1980 och 1990
Procent av BNP

	Inflöde		Utflöde	
	1980	1990	1980	1990
Australien	1,2	-	0,3	-
Japan	0,0	0,1	0,2	1,6
Kanada	0,3	1,0	1,0	0,2
USA	0,6	0,7	0,7	0,6
Belgien och Luxemburg[1]	1,2	-	0,1	-
Danmark	0,2	0,9	0,3	1,2
Frankrike	0,5	0,8	0,5	2,3
Italien	0,1	0,6	0,2	0,7
Nederländerna	1,2	2,8	2,3	4,3
Spanien	0,7	2,8	0,1	0,6
Storbritannien	1,9	3,5	2,1	2,1
Tyskland	0,1	0,1	0,5	1,5
Finland	0,1	0,6	0,3	2,2
Norge	0,1	0,8	0,4	1,3
Portugal	0,6	3,6	0,1	0,2
Schweiz	-	2,0	-	2,8
Sverige	**0,2**	**1,0**	**0,5**	**6,2**
Österrike	0,3	0,4	0,1	1,0

[1] Belgien och Luxemburg utgör en ekonomisk och monetär union. I OECD:s direktinvesteringsstatistik redovisas endast uppgifter om unionen, inte de enskilda länderna.
Källa: OECD (1992f).

Den dramatiska ökningen av utflödet under andra halvan av 1980-talet gav emellertid förnyad aktualitet åt frågan om utlandsinvesteringarnas motiv och konsekvenser. Svenska företag var visserligen inte ensamma om att öka sina investeringar i utlandet. I själva verket uppvisar den svenska utvecklingen påfallande likheter med utvecklingen i övriga OECD-länder. Sverige uppvisade emellertid en unik kombination av mycket stora utflöden och en stor obalans mellan utgående och ingående investeringar, medan de ingående investeringarna var relativt sett ungefär lika stora som i de flesta andra OECD-länder (tab. 4.12).

Till en betydande del kan 1980-talets utveckling av direktinvesteringarna förklaras av ett antal speciella omständigheter:

- Vinstutvecklingen i de svenska företagen var god under 1980-talet.

- Avvecklingen av valutaregleringen, framför allt förbudet för försäkringsbolag att investera i utländska fastigheter, möjliggjorde en kraftig ökning av de svenska fastighetsinvesteringarna utomlands. Från 1988 till 1989, då avregleringen genomfördes, registrerades en fördubbling av fastighetsinvesteringarna (Isaksson, 1993). Till största delen handlade det antagligen om en engångsanpassning av placerarnas tillgångsportfölj, vilken förstärktes av det höga prisläget på den svenska fastighetsmarknaden (avsnitt 5.6).

- Överhettningen under 1980-talets sista år präglades av svårigheter att rekrytera arbetskraft, hög sjukfrånvaro och en stor personalomsättning, vilket ledde till stagnerande produktivitet i de Sverigebaserade företagsdelarna. Följaktligen framstod en fortsatt expansion i Sverige antagligen som ett mindre attraktivt alternativ.

- Osäkerheten kring Sveriges ankytning till EG:s inre marknad återspeglades i en ökning av EG-ländernas betydelse som mottagare av svenska direktinvesteringar. Under perioden 1986-1990 tog EG emot 53 procent av de svenska direktinvesteringarna, jämfört med bara 29 procent 1981-1985 (Andersson och Fredriksson, 1993).

Intrycket av att 1980-talets utveckling till stor del orsakades av speciella faktorer styrks av det faktum att den största expansionen skedde inom sektorer som inte hör till de traditionella utlandsinvesterarna. Den största ökningen av industrins utlandsinvesteringar ägde t.ex. rum inom pappers- och massaindustrin (tab. 4.10). Det handlade i detta fall i huvudsak om uppköp av existerande företag, vilka syftade till att rationalisera produktionsstrukturen i en bransch med överkapacitet. Alternativet var således inte att bygga ut ny kapacitet i Sverige.

1990-talet – ett trendbrott?

Flera av de faktorer som låg bakom 1980-talets utveckling är inte längre för handen. Tillsammans med en rad andra förbättringar i investeringsklimatet som skett under de senaste åren talar detta för en ökad benägenhet hos företagen att investera i Sverige framöver.

- EES-avtalet trädde i kraft vid årsskiftet 1993/94. Detta gav Sverige tillgång till det mesta av EG:s inre marknad.

- Sverige har inträtt som medlem i EU. Medlemskapet ger Sverige full delaktighet i den inre marknadens och EG/EU:s fortsatta utveckling.

- Under senare år har Sverige genomfört flera viktiga förändringar av den lagstiftning som har betydelse för de ingående direktinvesteringarna. OECD (1992d) konstaterar att Sverige genomgått en grundläggande omorientering vad gäller den lagstiftning som reglerar villkoren för utländskt ägande.

- Skattereformens sänkning av marginalskatterna har antagligen bidragit till att underlätta rekrytering av utländska nyckelpersoner till de Sverigebaserade företagen. Den senaste årens skatteförändringar har också lett till en företagsbekattning som är mycket konkurrenskraftig i ett internationellt perspektiv (avsnitt 9.2).

- Kronans depreciering sedan hösten 1992 har gjort produktion i Sverige mer attraktiv i förhållande till produktion utomlands.

- De problem med rekrytering, sjukfrånvaro och personalomsättning som präglade arbetsmarknaden under 1980-talets andra hälft har minskat kraftigt. Utvecklingen hänger till stor del samman med läget på arbetsmarknaden, men har antagligen också påverkats av de förändringar i sjukförsäkringen som genomförts under senare år.

Såväl in- som utflöden har genomgått stora förändringar sedan 1990. Samtidigt har svängningarna varit kraftiga. Därför är det ännu för tidigt att dra några slutsatser om hur den underliggande trenden utvecklats. Det förefaller dock som om både de utgående och de ingående investeringarna åter har börjat öka kraftigt, från en mycket låg nivå 1992. Helårssiffrorna för 1993 överträffades redan under de första tre kvartalen 1994, såväl för de ingående som för de utgående

investeringarna. De ingående direktinvesteringarna ligger nu på en nivå som väsentligt överstiger 1980-talets (diagram 4.2).

Internationaliseringen fortsätter

Ökningen av företagens gränsöverskridande aktiviter är inget unikt svenskt fenomen. I dag används ofta begreppet globalisering för att beteckna den process som pågår. Globaliseringen innebär att företagens internationalisering inte enbart omfattar export av tillverkade varor från hemlandet utan i ökande utsträckning även ett aktivt globalt sökande efter insatsvaror, nya produkter, tekniskt kunnande och produktionsmöjligheter.

Globaliseringen av företagens verksamhet medför att det blir allt svårare att särskilja de nationella intressena i världsekonomin. Svenska kapitalägare har i dag sina tillgångar utspridda över världen, och en ökande andel av det Sverigebaserade näringslivet ägs av utländska intressen. Internationaliseringen av forskning och utveckling, underleverantörsnät etc. verkar i samma riktning.

Flera faktorer talar för att internationaliseringen av den svenska ekonomin kommer att fortsätta under de närmaste decennierna.

- Kostnaderna för kommunikation i vid mening kommer att fortsätta att sjunka tack vare en snabb teknisk utveckling inom bl.a. informationsteknologins område. Därigenom sker ytterligare förbättringar i företagens möjligheter att driva och kontrollera verksamheter i många länder samtidigt.

- I de branscher där forsknings- och utvecklingskostnaderna är stora och växande kommer fler företag att söka sig internationella samarbetspartners för att stärka sin konkurrenskraft. Det kommer att leda till ett ökat antal strategiska allianser, jointventures och regelrätta fusioner.

- Deltagandet i EU:s inre marknad innebär bl.a. att tidigare skyddade tjänstesektorer kommer att utsättas för internationell konkurrens. På grund av tjänsternas speciella natur kommer detta i många fall att innebära att tjänsteföretagen etablerar sig över gränserna.

- EU-medlemskapet innebär att gränskontrollerna och ursprungsreglerna avskaffas samt att handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter släpps fri mellan Sverige och EU.

– De ändringar i den svenska förvärvslagstiftningen som genomförts har antagligen ännu inte slagit igenom fullt ut i direktinvesteringsflödena.

Internationaliseringens konsekvenser

I takt med att företagens tyngdpunkt alltmer förskjuts mot utlandet är det troligt att deras bindningar till Sverige minskar. Därmed kommer de Sverigebaserade verksamheterna antagligen att utsättas för ett högre konkurrenstryck än tidigare vid strukturförändringar inom koncernerna. Förändringar i ägarstrukturen genom allianser och fusioner (t.ex. ABB, GM/SAAB Automobile, Tetra Pak/Alfa-Laval och Akzo/Nobel) torde verka i samma riktning.

Stenmark (1990) delar in de 19 mest internationaliserade svenska företagen i låg- respektive höginternationaliserade[15] företag. Under perioden 1985-1988 fortsatte de låginternationaliserade företagen att växa såväl i Sverige som utomlands. De höginternationaliserade minskade sin sysselsättning i Sverige samtidigt som de expanderade utomlands. Till en del förklaras detta mönster av att de låginternationaliserade företagen utvecklades bättre över huvud taget, men utvecklingen kan också vara ett tecken på att de höginternationaliserade företagen har en mindre benägenhet att växa i Sverige, allt annat lika.

Företagens ökade rörlighet över gränserna skärper kraven på att etableringar i Sverige ska kunna erbjuda en konkurrenskraftig avkastning. Det innbär att bördan av sådana politiska eller andra åtgärder som ökar företagens kostnader i större utsträckning flyttas över på de produktionsfaktorer, framför allt arbetskraften, som är mindre rörliga över gränserna. Detsamma gäller för konsekvenserna av förändringar i omvärlden som påverkar Sveriges relativa attraktionskraft.

Internationaliserings konsekvenser förstärks av det faktumet att den svenska industrin domineras av ett fåtal stora företag, vilka redan har en mycket betydande utlandsverksamhet. Det räcker med att några av dessa ändrar sin inställning till Sverige som investeringsland för att den ekonomiska utvecklingen i Sverige ska påverkas väsentligt.

Internationaliseringen bidrar således till att skärpa kraven på flexibilitet såväl inom den ekonomiska politiken som på arbetsmarknaden. Ju snabbare och lättare företagen kan reagera på en viss ekonomisk politik eller arbetsmarknadssituation, desto snabbare måste

[15] Mer än 50 procent av de anställda utomlands.

eventuella motåtgärder sättas in. Denna situation är kanske allra tydligast när det gäller de finansiella kapitalflödena (avsnitt 4.5).

Internationaliseringen innebär emellertid också att möjligheterna för svenska företag och kapitalägare vidgas. Genom att söka sig utomlands kan de ibland erhålla en större avkastning på sina investeringar än vad de annars skulle ha gjort. Det innebär att de samlade resurserna i ekonomin blir större än vad de skulle ha blivit i en situation med mindre integration. En sådan resurstillväxt kommer emellertid inte i första hand att avspeglas i en ökad produktion i Sverige utan i form av ökade inkomstflöden från utlandet. En konsekvens av detta är att det svenska välståndets utveckling inte lika väl som tidigare kan uttryckas i termer av bruttonationalproduktens utveckling. Intresset måste i stället riktas mot bruttonationalinkomsten, vilken även tar hänsyn till flöden av kapital- och arbetsinkomster över gränserna.

Internationaliseringen medför även att sådana åtgärder som förbättrar det svenska investeringsklimatet kan få ett större genomslag i form av ökade investeringar i Sverige.

Det har ibland hävdats att Sverige historiskt skulle ha haft en lönsamhetsnivå i näringlivet som systematiskt understigit den internationella. Sådana skillnader är svåra att belägga statistiskt (avsnitt 9.2). Om de ändå föreligger är innebörden att integrationen utövar ett tryck uppåt på lönsamheten i Sverige och ett motsvarande tryck nedåt på reallönerna. Ett exempel kan illustrera den potentiella betydelsen av en sådan omställning: Om bruttovinstandelen i ekonomin ökade med fem procentenheter 1990-2010 (historiskt sett en stor variation, se NUTEK, bil. 6) skulle det medföra att reallönernas tillväxttakt blev knappt 0,4 procent lägre per år, allt annat lika.

Ytterligare en konsekvens av internationaliseringen är att det blir allt viktigare att skilja mellan företagsspecifika respektive landspecifika produktionsfaktorer. Politiska åtgärder som syftar till att öka företagens investeringar i Sverige kan förlora i verkan om de resurser som skapas även kan exploateras av företagen i deras produktion utomlands. Subventionering av t.ex. FoU kan bidra till att stärka konkurrenskraften hos landets högteknologiska företag. Om förutsättningarna för högteknologisk produktion är dåliga på grund av brist på utbildad arbetskraft eller andra faktorer kommer emellertid dessa konkurrensfördelar inte att exploateras i svenska produktionsanläggningar (Blomström och Lipsey, 1992).

Satsningar på utbildning har antagligen större förutsättningar att ge upphov till nationella komparativa fördelar, eftersom resultaten av

sådana satsningar i huvudsak är knutna till individer. Dessa är mindre rörliga över gränserna än företagen.

4.5 Internationaliseringen av de finansiella marknaderna

En av de mest omvälvande förändringarna i världsekonomin under 1980-talet var den starkt ökande integrationen av de finansiella marknaderna i olika länder. Ett av de tydligaste uttrycken för denna utveckling är den mycket kraftiga ökning av omsättningen på världens valutamarknader som ägde rum under 1980-talet (avsnitt 5.5). Huvuddelen av alla valutatransaktioner är i dag kopplade till handel med värdepapper snarare än handel med varor och tjänster.

Omsättningen på den svenska valutamarknaden ökade från ett genomsnitt på 78 miljarder kronor per dag 1989 till 128 miljarder 1992 (avsnitt 5.5). Under perioden februari 1987 t.o.m december 1993 ökade utländska medborgare sitt innehav av svenska aktier från drygt 25 miljarder kronor till knappt 192 miljarder kronor. Uttryckt som andel av det totala marknadsvärdet av börsnoterade aktier innebär det en ökning från sex procent till 21 procent.

De faktorer som har styrt utvecklingen är väsentligen desamma i alla länder (avsnitt 5.5). I den svenska debatten har avvecklingen av valutaregleringen samt avregleringen av den inhemska kreditmarknaden stått i centrum. Det är uppenbart att dessa bidrog till att påskynda och förstärka integrationsprocessen. I hög grad var de emellertid i sin tur en anpassning till omständigheter som gjort regleringarna otidsenliga och ineffektiva (avsnitt 5.5).

Konsekvenser för räntebestämningen

Den utveckling som beskrivits ovan har inneburit att de svenska värdepappersmarknaderna[16] knutits allt närmare motsvarande marknader i andra länder.

Integrationen av värdepappersmarknaderna har i sin tur inneburit att kopplingen mellan de svenska och utländska räntorna har stärkts. Det faktum att en placerare i dag kan välja mellan att investera i

[16] Till värdepappersmarknaderna räknas såväl aktiemarknaden som marknaden för räntebärande värdepapper. Marknaden för räntebärande värdepapper kan i sin tur indelas i penning- respektive obligationsmarknaden, där den senare utgörs av marknaden för värdepapper med en löptid överstigande ett år (Viotti och Wissén, 1991).

svenska eller utländska obligationer till i stort sett samma transaktionskostnad innebär att den förväntade avkastningen på svenska och utländska obligationer inte kan bestämmas oberoende av varandra.

Det faktum att den svenska kronans växelkurs gentemot andra valutor kan variera innebär dock att placerarna inte kan förutsätta att varje ränteskillnad gentemot omvärlden kan omsättas i en skillnad i realiserad avkastning. Värdet av en viss placering i utländsk valuta beror också på hur växelkursen förändras mellan placeringstillfället och tidpunkten för lånets återbetalning. Såväl svenska som utländska placerare måste således ta hänsyn till den förväntade växelkursförändringen under den tid pengarna är placerade i främmande valuta.

Detta samband mellan räntor och växelkurser kan sammanfattas i en relation som brukar kallas *icke kurssäkrad ränteparitet* (se även avsnitt 12.1).

Tablå 4.1 Icke kurssäkrad ränteparitet

Rs = Ru + V + riskpremie

Rs = nominell ränta på svensk obligation

Ru = nominell ränta på utländsk obligation

V = förväntad depreciering av kronan i förhållande till den utländska valutan

Innebörden är att skillnaden mellan räntan på ett svenskt värdepapper med viss löptid och ett utländskt med motsvarande löptid är lika med den förväntade växelkursförändringen plus en riskpremie.[17]

Detta samband har två viktiga implikationer för den svenska räntebestämningen. För det första innebär det att räntorna i omvärlden har stor betydelse för den svenska räntenivån. En förändring i omvärldsräntan får ett direkt genomslag på den svenska räntenivån, såvida inte växelkursförväntningarna eller riskpremiens storlek också påverkas av denna förändring. För det andra är de svenska statsmakternas möjligheter att påverka den inhemska räntenivån begränsade till sådana åtgärder som kan påverka växelkursförväntningarna och/eller riskpremien.

Denna situation är fundamentalt annorlunda än den som rådde under 1960- och 1970-talen. Då bestämdes den svenska räntan på

[17] Förekomsten av en riskpremie motiveras av att placerarna, svenska såväl som utländska, kräver kompensation för att ta en position i främmande valuta. Problemet är att den inte är direkt observerbar. Dessutom kan olika placerares riskpremier ta ut varandra, så att det blir svårt att observera rikspremien på marknadsnivå (Viotti och Wissén, 1991).

administrativ väg, inom ramen för en starkt selektiv kreditpolitik som styrde sparandet till de prioriterade sektorerna (avsnitt 5.5.). I dag påverkas den svenska räntenivån i hög grad av utvecklingen i omvärlden, framför allt i stora ekonomier som USA, Tyskland och Japan. Om dessa länders konjunkturutveckling och/eller penningpolitiska mål inte ligger i linje med de svenska kan detta försvåra den svenska stabiliseringspolitiken. Det illustreras inte minst av de påfrestningar som följde i spåren av den tyska återföreningen (avsnitt 2.2).

Integrationen av värdepappersmarkanderna innebär således att utlandets inflytande på den svenska ekonomin vidgats. Tidigare förmedlades de ekonomiska impulserna mellan länder i huvudsak via handelsflöden. I dag spelar de impulser som förmedlas via värdepappersmarknaderna en väl så stor roll. Dessa kan överväga i motsatt riktning. Det danska finansministeriet (1994a) har åskådliggjort problemet. En konjunkturuppgång i USA medför att efterfrågan på europeisk export ökar. Samtidigt kan den dock leda till en räntehöjning i USA, som i sin tur återverkar på de europeiska räntorna. Om följsamheten mellan de europeiska och amerikanska räntorna är tillräckligt stor kommer räntehöjningen helt att uppväga den positiva effekten av de förbättrade exportmöjligheterna.

Det bör framhållas att omvärldsberoendet är långt ifrån fullständigt på kort sikt. Den flytande växelkursen innebär att Riksbanken inte längre är bunden till att inrikta räntestyrningen på att försvara en viss växelkurs. Penningpolitiken kan därmed i princip användas för att påverka de korta räntorna. Eftersom prisutvecklingen på kort sikt visar en betydande tröghet innebär det att Riksbanken även kan påverka de korta realräntorna. Penningpolitiken kan emellertid inte *systematiskt* påverka de genomsnittliga korta realräntorna under en längre tid (Svensson, bil. 14).

När det gäller de långa räntorna är Riksbankens möjligheter till *direkt* påverkan antagligen små, oavsett växelkursregim. Givet att de långsiktiga växelkursförändringarna i huvudsak bestäms av skillnaden i inflationstakt gentemot omvärlden kommer långräntorna i princip att bestämmas av den internationella räntenivån och skillnaden mellan den förväntade inflationen i Sverige och omvärlden.

Genom penningpolitikens inflytande på inflationsförväntningarna kan dock Riksbanken utöva en *indirekt* påverkan också på de långa räntorna. Det torde emellertid bara gälla de långa nominalräntorna. Riksbankens möjligheter att påverka de långa realräntorna är antagligen små.

Förändrade förutsättningar under 1990-talet?

Utvecklingen av de svenska räntorna är således i hög grad beroende av hur räntorna i omvärlden utvecklas. Situation är emellertid inte ny. Redan innan den svenska valutaregleringen slutgiltigt avskaffades 1989 fanns det en stark koppling mellan de svenska räntorna och räntorna i omvärlden (Flam och Horn, 1989; Svensson, 1989).

Betydelsen av denna koppling till omvärlden har emellertid accentuerats under de senaste åren. Under 1980-talet kunde Sverige dra nytta av ett relativt lågt och stabilt internationellt ränteläge, vilket i kombination med den fasta växelkursen och en jämförelsevis hög inhemsk inflation ledde till förhållandevis låga realräntor. 1990-talets inledande år däremot har präglats av stigande omvärldsräntor och periodvis stora ränteskillnader gentemot omvärlden. Tänkbara förklaringar till denna utveckling diskuteras i avsnitt 7.5 och 12.3.

Det är sannolikt även så att de finansiella marknadernas funktionssätt förändrats under senare år. Valutaavregleringen i kombination med framstegen inom telekommunikationer och informationsteknologi har inneburit att marknaden i dag kan agera snabbare och mer kraftfullt. Detta har i sin tur väsentligt minskat den tid som statsmakterna har till sitt förfogande för att reagera på en ny situation.

Internationaliseringen fortsätter

Även om internationaliseringen av värdepappersmarknaderna i väsentliga avseenden gått långt finns fortfarande utrymme för ytterligare integration.

- Många institutionella placerare håller fortfarande bara en mindre del av sina totala tillgångar i form av utländska värdepapper. För världens 300 största privata pensionsfonder uppgår t.ex. andelen utländska tillgångar bara till sju procent av deras totala tillgångar (Group of Ten, 1993).

- Även om vissa värdepapper handlas på en global marknad är en stor del av handeln begränsad till en region (Nordamerika, Asien-Stilla havet, Europa). Många placerare tvekar fortfarande att handla vid andra tider på dygnet än de som gäller för handeln i den egna regionen (Group of Ten, 1993).

En fortsatt internationalisering kan ta sig uttryck i att allt fler svenska värdepapper handlas på utländska marknader och vice versa. Tillgången till den globala kapitalmarknaden kan därmed vidgas till att omfatta en större del av den svenska ekonomin.

KAPITEL

5

Samspelet mellan den finansiella och reala ekonomin

5.1 Inledning

Under de senaste åren har det svenska finansiella systemet utsatts för stora påfrestningar. Statsmakterna har tvingats till avsevärda ingrepp för att säkra betalningssystemet. Kreditförlusterna har ökat dramatiskt och uppgick under 1991-1993 till sammanlagt över 200 miljarder kr.

Även om de mest akuta krissymptomen nu har ebbat ut finns det anledning att närmare analysera det finansiella systemets utveckling, uppgifter och omfattning. Det finansiella systemets huvudfunktioner har kommit i skymundan. Analyserna av hur den finansiella sektorn påverkar och samspelar med den reala ekonomin har varit fåtaliga och översiktliga.

Huvudsyftet med detta kapitel är att beskriva och analysera det finansiella systemets funktioner i ekonomin och sambanden mellan den finansiella och den reala ekonomin. Det finansiella systemets ändrade villkor under de senaste årtiondena är en viktig del av den ekonomiska politikens förutsättningar.

Inledningsvis ges en kortfattad och översiktlig beskrivning av det finansiella systemets uppbyggnad och omfattning. I de därpå två följande avsnitten analyseras systemets funktioner och sambanden med den reala ekonomin. Därefter behandlas de förändringar som ägt rum under de två senaste decennierna, den nuvarande krisen samt dess orsaker och kostnader. Avslutningsvis sammanfattas några slutsatser för utredningens fortsatta överväganden.

5.2 Det finansiella systemets uppbyggnad och omfattning

Det finansiella systemet brukar ofta diskuteras i termer av verksamheter som bank- och försäkringstjänster, handel med värdepapper etc. I en avancerad ekonomi utgör emellertid det finansiella systemet ett komplicerat nätverk som kan beskrivas i många dimensioner.

I ett brett perspektiv kan det ses som summan av alla utestående fordringar och alla betalningsförpliktelser i ekonomin. Mätt på detta sätt omfattar det svenska finansiella systemet närmare 8 000 miljarder kr (tab. 5.1). I detta inbegrips alla de verksamheter och institutioner som på olika sätt hanterar förpliktelserna. Besluts- och kontrollrättigheter samt villkor avseende information och övervakning är andra komponenter (Werin, 1993).

Systemets beståndsdelar kan beskrivas som alla finansiella balansräkningar, en för varje subjekt i ekonomin. Innebörden är att systemet "försvinner" när det konsolideras (i en sluten ekonomi). En finansiell tillgång för ett subjekt är nämligen alltid är en skuld för ett annat, och dessa tar ut varandra. I ekonomin som helhet finns netto enbart reala tillgångar.

Tabell 5.1 Omfattningen av det finansiella systemet. Bruttofordringar mellan olika sektorer 1992-12-31
Miljarder kronor

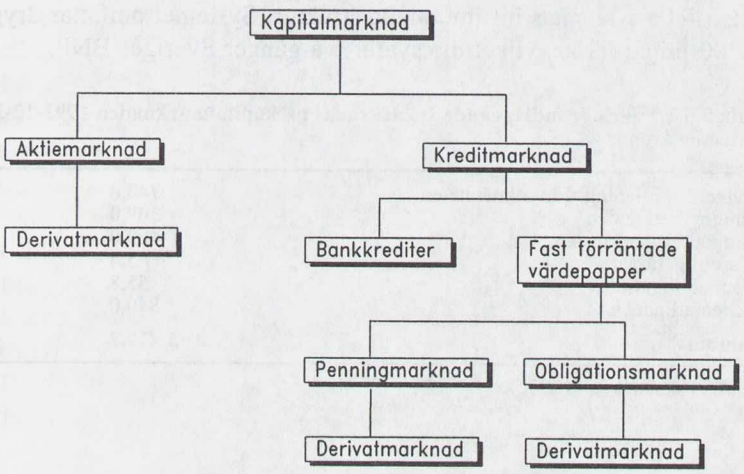
Långivare: / Låntagare:	Staten	Kommunerna	Social försäkrings sektorn	Finans sektorn	Företag	Hushåll	Utlandet	Summa
Staten	4,9	2,9	117,4	306,9	124,0	135,9	337,7	1 029,7
Kommunerna	5,0	1,7	3,2	52,4	7,2	0,7	13,5	83,7
Social-försäkrings-sektorn	-	-	-	-	-	-	-	-
Finans-sektorn	209,3	20,1	295,8	832,3	471,4	690,2	623,2	3 142,3
Företag	69,0	27,0	39,1	1 248,1	682,1	23,3	209,5	2 298,1
Hushåll	80,4	1,3	0,0	757,6	7,6	-	-	846,9
Utlandet	28,5	0,0	0,1	390,0	120,2	-	-	538,8
Summa	**397,2**	**53,0**	**455,6**	**3 587,2**	**1 412,5**	**850,0**	**1 184,0**	**7 939,5**

Källa: SCB, Finansräkenskaperna.

I en snävare mening kan det finansiella systemet betraktas som synonymt med *kapitalmarknaden*, vilket också är den avgränsning som görs i den fortsatta framställningen. Kapitalmarknaden[1] är den samlade beteckningen för de marknader där betalningsmedel och räntebärande tillgångar av olika slag (även aktier) bjuds ut och efterfrågas.

Till verksamheterna på den organiserade[2] kapitalmarknaden[3] räknas vanligen den kreditgivning som *finansiella intermediärer* (banker och andra finansinstitut) svarar för, men också *emissioner* och *handel med värdepapper*.

Diagram 5.1 Kapitalmarknaden



Källa: Wissén (1990).

På kapitalmarknaden handlas det med eget eller främmande (lånat) kapital. Det egna kapitalet hanteras på *aktiemarknaden* och det främmande på *kreditmarknaden*. Den senare kan i sin tur delas in i *penningmarknaden* (lån med en löptid på högst ett år) och *obligationsmarknaden* (lån med längre löptid).

[1] En mer detaljerad beskrivning ges i t.ex. Englund (1990), Viotti och Wissén (1991), Wissén (1990) och Sveriges Riksbank (1993a) och (1993b).

[2] Med organiserad avses att instrumenten är så standardiserade att organiserad andrahandshandel är möjlig.

[3] Det finns även marknader för handel med t.ex. valuta, som är intimt förknippade med de instrumet och marknader som berörs här, men dessa behandlas inte explicit.

På *derivatmarknaderna*[4] handlar man med instrument som t.ex. terminer och optioner. Derivatinstrumenten härleds alltid till något underliggande instrument som t.ex. aktier, obligationer och valutor.

Många aktörer kan inte direkt utnyttja värdepappersmarknaderna för att skaffa kapital eller för placeringar. I stället sker upplåning eller placeringar via *finansiella intermediärer* som t.ex. banker, finansbolag och bostadsinstitut. Dessa krediter består av bilaterala avtal mellan t.ex. en bank och en kund, och många gånger kan dessa inte omsättas på någon andrahandsmarknad för värdepapper. Intermediärer och värdepappersmarknader är emellertid intimt inflätade i varandra.

Tillsammans med det offentliga regelverket utgör detta det finansiella systemets institutionella struktur. Systemet omfattar drygt 3 400 miljarder kr, vilket motsvarar två gånger Sveriges BNP.

Tabell 5.2 Några grundläggande storleksmått på kapitalmarknaden 1993-12-31
Miljarder kronor

Bankernas inlåning från allmänheten	740,0
Penningmarknaden	309,0
Obligationsmarknaden	1 469,0
Sparobligationer	5,4
Premieobligationer	55,8
Aktiemarknaden	840,0
Summa	**3 419,2**

Källa: Riksbanken (1993c).

5.3 Det finansiella systemets uppgifter och funktionssätt

Det är lätt att föreställa sig de problem som skulle uppstå i en ekonomi som saknar betalningsmedel. Kapital och finansiella tjänster är en grundläggande förutsättning för praktiskt taget all ekonomisk verksamhet. Utan ett finansiellt system skulle allt sparande behöva genereras direkt av den som vill investera i realkapital. Det skulle finnas begränsade möjligheter att hantera risker. Dessutom skulle all handel vara av byteskaraktär utan några former av lätthanterliga betalningsmedel.

[4] Betalning och leverans för termins- och optionsinstrument sker vid en avtalad tidpunkt i framtiden till skillnad mot de *avistainstrument* som behandlats tidigare där betalning och leverans i princip sker i samband med att affären görs.

Genom att omfördela realtillgångar till mer produktiv användning kan inkomstnivån höjas.[5] En sådan omfördelning av resurser är endast möjlig om hushåll kan byta realtillgångar mot finansiella fordringar på t.ex. företag. Då måste också de finansiella fordringarna erbjuda en bättre avkastning än vad hushållen tror sig kunna få genom att själva investera sitt sparande i realtillgångar (givet samma risk).

Detta byte sker normalt på någon form av marknad. I praktiken finns det dock flera hinder som måste övervinnas för att spararna ska förmås ge upp realtillgångar i utbyte mot direkta finansiella tillgångar. Framför allt måste de analysera hur låntagarna kommer att hantera deras medel, när de inte längre själva investerar i realtillgångar (se nedan om asymmetrisk information).

För att gardera sig mot de risker som är förknippade med finansiella placeringar måste spararna lägga ned resurser på informationsinhämtning för att kunna fatta korrekta beslut. Om varje enskild sparare måste stå för dessa kostnader kommer informations- och transaktionskostnaderna för många placeringar att bli avskräckande stora.

En del av dessa kostnader har minskats genom att det vuxit fram en infrastruktur för de finansiella marknaderna. Redovisnings- och rapporteringsregler och kreditvärderingsinstitut reducerar vissa av de informationskostnader som den enskilde spararen annars skulle få bära. Kontraktskonventioner, värdepapperslagar och ett väl fungerande rättssystem minskar kostnaderna för att förhandla fram och genomdriva finansiella kontrakt.

Det är dessa marknader, konventioner och institutioner som gör det möjligt för mindre sparare att hålla direkta fordringar på företag och erhålla högre avkastning vid varje given risknivå i sin förmögenhetsplacering (Santomero och Herring, 1991).

Finansiella marknader

Värdepappersmarknaderna tillhandahåller standardiserade instrument som gör det möjligt för låntagare (emittenter) att gå direkt ut på marknaden och anskaffa kapital. Det är i denna verksamhet som långivare och låntagare möts på *primärmarknaden*. Här sköts en av kapitalmarknadens huvuduppgifter, nämligen att omfördela kapital från aktörer med överskott till aktörer med underskott, dvs. att sammanföra sparkapital med investeringsobjekt.

[5] Framväxten av finansiella marknader diskuteras i Santomero och Herring (1991).

Om primärmarknaderna ska fungera väl krävs också utvecklade *sekundärmarknader* (andrahandsmarknader) som skapar likviditet.[6] Den finansiella sektorn underlättar anskaffandet av kapital till reala investeringar genom att skapa aktiva andrahandsmarknader. Kapitalplacerare är mera villiga att köpa finansiella fordringar om det är relativt lätt att i framtiden avyttra dessa. Sekundärmarknaden gör illikvida tillgångar likvida.

En annan viktig uppgift är att omfördela risktagandet i ekonomin. Vissa risker kan inte elimineras, men den finansiella sektorn gör det möjligt att omfördela dem. Finansieringen av t.ex. industrikapitalet kommer därför från en rad olika källor i samhällsekonomin. Olika finansiella instrument gör det möjligt för investerarna att välja mellan en större eller mindre riskexponering.

Utbytet i termer av samhällelig välfärd beror på hur väl den finansiella sektorn kan förmedla risktagandet till de ekonomiska aktörer som begär den minsta ersättningen för att ta dessa risker. Ett större risktagande kan ses som en tjänst som normalt kompenseras med en högre förväntad avkastning.

Marknaderna erbjuder således möjligheter till riskdelning och riskspridning för både hushåll och företag. Därmed underlättar de ekonomins specialisering.

Marknaderna utgör dessutom en viktig informationskälla som bidrar till att koordinera ekonomins alla decentraliserade beslut. Hushållen kan t.ex. använda räntan vid avvägningar mellan konsumtion och sparande och när de placerar sin förmögenhet. Företagen kan utnyttja marknadernas information när det gäller vilka investeringsprojekt man bör välja (kalkylränta) och hur sådana projekt bör finansieras. Kapitalmarknaderna kan på så sätt bidra till en mer effektiv fördelning av konsumtion, sparande och investeringar.

Asymmetrisk information

En central utgångspunkt i traditionella modeller är att alla finansiella tillgångar handlas på väl fungerande marknader och att det saknas betydande transaktions- och informationskostnader. I verkligheten uppstår dock transaktionskostnader vid all hantering av lån och värdepapper. För enskilda individer kan dessa ibland vara betydande.

[6] Här ges endast en förenklad bild. I praktiken krävs marknadsgaranter, mäklare etc. för att marknaden ska fungera.

Den kanske viktigaste faktorn när det gäller de finansiella marknadernas funktionssätt är olikheter i tillgången till information. Begreppet asymmetrisk information är därför av central betydelse. Två huvudproblem brukar urskiljas: *adverse selection* och *moral hazard* (Mishkin, 1992; Hörngren och Viotti, 1988).

Adverse selection (negativt urval) avser svårigheterna att bedöma vilka förhållanden som råder innan ett avtal ingås, t.ex. en låntagares kreditvärdighet.

Akerlof (1970) har använt marknaden för begagnade bilar för att visa hur asymmetrisk information kan förhindra uppkomsten av en marknad, trots att det finns både villiga köpare och säljare.

Problemet är att den som säljer en begagnad bil vet betydligt mer om denna än köparen. På grund av köparens begränsade information måste priset avspegla den *genomsnittliga* kvaliteten på de sålda bilarna, trots att denna antagligen varierar kraftigt från fall till fall. Säljare av sämre bilar (*lemons*) erhåller därför ett påslag på bekostnad av de bättre bilarnas säljare.

Detta kan leda till att normala utbuds- och efterfrågesamband bryter samman. Om priserna t.ex. sjunker förväntas vanligen en efterfrågeökning. I detta fall kan emellertid ett lägre pris göra de bättre bilarnas ägare mindre villiga att sälja, och då minskar utbudet av bättre kvaliteter. Köparna inser att den genomsnittliga kvaliteten sjunkit, vilket kan leda till mindre efterfrågan trots det lägre priset.

Slutsatsen är att det inte behöver existera något jämviktspris överhuvudtaget, dvs. den asymmetriska informationen kan hindra en marknad från att uppkomma.

På det finansiella området finns det ett flertal liknande exempel. Ofta kan en potentiell köpare (långivare) av t.ex. en företagsobligation inte bedöma hur riskabla olika låntagare är. Då är han endast beredd att köpa obligationen om räntan är tillräckligt hög för att kompensera för den genomsnittliga risken.

Låntagare med små risker kan då uppfatta räntan som alltför hög och avstå från att låna. Låntagare med dåliga projekt kommer dock att vara särskilt angelägna att få lån och även vara beredda att acceptera högre räntor. Det inser emellertid den potentielle långivaren och endast få affärer kommer till stånd, dvs. resultatet blir en dåligt fungerande marknad.

Moral hazard avser förhållandena efter en finansiell transaktion.

Problemet uppstår om det finns incitament för låntagaren att dölja information och i lönndom ta risker som äventyrar långivarens fordran. Då minskar sannolikheten för att t.ex. ett lån ska kunna återbetalas. I så fall blir långivarna antagligen försiktigare. Risken för

moral hazard är direkt knuten till att parterna har olika tillgång till information.

Finansiella intermediärer

Dessa transaktions- och informationskostnader gör det svårt för enskilda aktörer att på egen hand hantera alla typer av finansiella transaktioner. Risken är att det inte kommer till stånd tillräckligt många transaktioner för att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av sparande och risk.

Detta har lett till framväxten av *finansiella intermediärer*. Mellanhänder – t.ex. banker – förmedlar resurser från överskotts- till underskottsenheter, från sparare till investerare. Allmänhetens insättningar finansierar bankernas utlåning. Istället för direkta fordringar på investerarna blir spararnas krav på så vis indirekta, förmedlade av bankerna.

Mellanhänderna reducerar transaktionskostnaderna. De inhämtar information, gör kreditbedömningar och övervakar låntagarnas verksamhet. Specialiseringen innebär att de utnyttjar skalfördelar och bygger upp expertkunskaper, som gör det möjligt att sänka kostnaderna. Tack vare mellanhänderna blir det lättare framför allt för mindre aktörer att utnyttja de finansiella marknadernas fördelar.

Det skulle antagligen inte räcka med att vanliga privata företag producerar och säljer information om låntagarna. Då stöter man på det s.k. *free rider*-problemet: hur ska man se till att informationen bara blir tillgänglig för dem som betalar för den? Om man inte kan lösa detta problem riskerar utbudet av information att bli för litet för att tillgodose spararnas behov. Det är svårt att fullt ut avhjälpa detta problem med hjälp av statliga regleringar.

Problemet kan däremot lösas av en finansiell intermediär som specialiserar sig på att bedöma investeringsprojekt och finansiera dem som bedöms vara lönsamma. Då räcker det att projektet utvärderas av en aktör. *Free rider*-problemet undviks genom att kontraktet oftast är ett låneavtal. Dessa kan inte omsättas på någon marknad. Andra investerare får därmed ingen information och kan inte påverka lånekostnaden och den ersättning mellanhanden får för att tillhandahålla upplysningarna.

Det finns också stordriftsfördelar i övervakningsfunktionen. Banken kan ensam övervaka låntagarnas investeringar, även om finansieringen av enskilda projekt kommer från ett stort antal småsparare. Insättarnas eget problem med att övervaka bankledningen

får dessutom en lösning. Om banken är engagerad i ett stort antal oberoende låneprojekt, så kan insättarna bedöma verksamheten på basis av det genomsnittliga utfallet. Det föreligger därför inget behov för insättarna att granska bankens olika låneprojekt (Ljungqvist, bil. 12).

Förekomsten av finansiella mellanhänder kan således ses som ett bidrag till lösningen av de problem som transaktions- och informationskostnaderna skapar i en marknadsekonomi. Intermediärerna kan dessutom åstadkomma ett stort mått av löptidstransformering, dvs. ändra tillgångars tillgänglighet i tiden. Den som utnyttjar mellanhänderna kan också öka sina möjligheter att försäkra sig mot risker.

5.4 Finansiella och reala samband

Vad som skiljer de finansiella marknaderna från många andra är omfattningen av de problem som kan uppkomma p.g.a. asymmetrisk information.

Traditionella modeller

Insikten om den asymmetriska informationens betydelse har lett till en omprövning av synen på den finansiella sektorn i makroekonomisk teori.

De olika formella makroekonomiska teoribildningarna har genomgående tonat ned betydelsen av den finansiella sektorn.[7] Mycket förenklat har penningmängden setts som det enda sambandet mellan den reala och den finansiella sektorn. Den finansiella sektorns övriga funktioner har inte integrerats i den formella analysen.[8] Det underförstådda antagandet har varit att den finansiella sektorn fungerat så väl att den kan ignoreras.[9]

Intresset för att identifiera och förklara tänkbara samband mellan finansiella system och reala variabler har emellertid ökat. Det har

[7] Sambanden mellan den finansiella och den reala ekonomin har emellertid varit föremål för mindre formell analys, se t.ex. Fisher (1933), Minsky (1975) och Kindleberger (1978). Även Keynes (1936) föregrep diskussionen om asymmetrisk information genom att peka på skillnader i företagarens och långivarens risk.

[8] Avsikten med detta avsnitt är främst att analysera det finansiella systemet och inte att förklara traditionell penningpolitik. Därför tas penningpolitiken upp mycket översiktligt. En detaljerad genomgång görs av Svensson (bil. 14).

[9] En genomgång av hur synen har förändrats ges av Ljungqvist (bil. 12).

börjat konstrueras modeller med den finansiella sektorn som en betydelsefull storhet för makroekonomin. Ett vanligt inslag i denna analys är att förekomsten av asymmetrisk information kan leda till ineffektiviteter på de finansiella marknaderna som kan få betydande reala effekter.

Även om de nya analyserna inte gör anspråk på några heltäckande förklaringar så belyser de intressanta aspekter på sambanden mellan den finansiella och reala sektorn. Teorierna om asymmetrisk information har främst tillämpats inom områden som företagsfinansiering, kreditprocesser och finansiella intermediärer. Sådana rön har senare införlivats i mer makrobetonade modeller.

Företagsfinansiering[10]

Tidigare antog man ofta att reala investeringsbeslut inte påverkas av den bakomliggande finansieringen. Med väl fungerande marknader skulle den totala finansieringskostnaden då vara densamma för olika finansieringsmetoder (det s.k. Modigliani-Miller-teoremet).

Denna separation mellan reala investeringsbeslut och finansieringsmetod håller inte när hänsyn tas till betydelsen av asymmetrisk information. Informationsskillnader mellan företagsledningen och dess fordringsägare blottlägger intressekonflikterna dem emellan. Utformningen av finansiella arrangemang erbjuder då en möjlighet att jämka samman de olika parternas mål.

Om t.ex. kapitalplacerare har begränsade möjligheter att övervaka företagsledningen får företagets kapitalstruktur reala effekter. Finansieringsmetoden påverkar företagsledningens incitament. Om företagsledningen t.ex. äger en procent av aktierna och den resterande delen finansieras av utomstående aktieägare så kan konsekvensen bli att företagsledningen inte anstränger sig tillräckligt för att maximera vinsten. Endast en procent av den extra vinsten skulle ju tillfalla dem.

Om istället skulder svarar för finansieringen kan effekten bli att företaget (i ägarnas intresse) väljer alltför riskabla projekt. Detta beror på att företaget då kan behålla de höga vinsterna från lyckade projekt, medan kostnaden för ett misslyckande faller på långivarna (under förutsättning att långivarna inte kan utöva någon övervakning).

[10] Där ej annat anges bygger resterande delar av avsnittet på Ljungqvist (bil. 12). Andra översikter över finansiella och reala samband ges av Bernanke (1993) och Gertler (1988).

Valet av finansieringsmetod kan också ses som en signal till kapitalmarknaderna om företagets värde. Entreprenörer med lovande projekt borde t.ex. vara villiga att satsa mer eget kapital än entreprenörer med sämre projekt. Sådana signaler minskar de negativa effekterna av asymmetrisk information, men till priset av att entreprenörerna bär en stor risk.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan den bästa lösningen vara att skilja entreprenörsverksamheten och riskexponeringen åt. Om entreprenören kan "sälja" en del av sin risk på den finansiella marknaden, dvs. uppbringa externt kapital, så ökar chansen att samhällsekonomiskt lönsamma projekt kommer till stånd.

Haken är dock att problemen med asymmetrisk information gör det svårt att sprida så mycket av risken som entreprenören skulle vilja. För att inge potentiella investerare förtroende blir entreprenören tvungen att bära en större andel av risken. Denna lösning anses då ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara en *second best*-lösning, jämfört med den fördelning av risker och resurser mellan sparare och entreprenörer som skulle ha kommit till stånd, om inte problemen med asymmetrisk information hade förelegat.

Förekomsten av asymmetrisk information gör också att kostnaden för externt aktiekapital överstiger kostnaden för internt kapital. Räntabilitetskravet för ett övervägt projekt är högre om företaget förlitar sig på extern finansiering än om det kan använda internt kapital. Om företagsledningen har privat information om företagets lönsamhet måste aktiemarknaden försöka avgöra huruvida en nyemission av aktier reflekterar ett välmotiverat finansieringsbehov eller om företaget använder nyemissionen för att berika de nuvarande ägarna. Denna asymmetri kan medföra att goda företag erhåller ett alltför lågt pris på sina nyemitterade aktier. Därmed begränsas deras finansieringsmöjligheter.

Sammanfattningsvis har företagens balansräkningar stor betydelse för det ekonomiska utfallet. Ett företag med hög nettoförmögenhet och likviditet är mer villigt att genomföra investeringar, expandera verksamheten och anställa personal än ett företag med svag balansräkning som måste förlita sig på extern finansiering. Detta resultat har visat sig vara av stor vikt för de makromodeller som behandlas senare i avsnittet. En annan slutsats är att de finansiella kontraktens utformning har stor betydelse för låntagarnas incitament att tillhandahålla riktig information och/eller att fatta beslut som tillgodoser långivarnas intressen.

Kreditmarknaden

Den traditionella teorin utgår från att krediterna går till de projekt som erbjuder högst avkastning, dvs. de samhällsekonomiskt sett mest lönsamma projekten, om bara räntan är marknadsbestämd och marknaden klareras. Detta förutsätter i sin tur att alla har tillgång till fullständig information.

När aktörerna har olika information om projekten blir emellertid utbuds- och efterfrågeförhållandena avsevärt mer komplicerade. Om en låntagare har privat, hemlighållen information om sitt projekts lönsamhet kan följden bli kreditransonering. Långivarna kan inte enkelt skilja mellan goda och dåliga låntagare.

Precis som i exemplet med priset på begagnade bilar kommer låneräntan i så fall att avspegla den *genomsnittliga* kvaliteten på de beviljade lånen. Då gynnas dåliga projekt på de godas bekostnad. Om konkursrisken ökar med lånets storlek kan en kvantitativ restriktion vara att föredra framför prismekanismen. Genom att begränsa krediterna till samtliga låntagare så minskar antalet konkurser, dvs. problemet med dåliga projekt blir mindre.

Den begagnade bilmarknadens mekanismer innebär också att de bättre projekten kan vara mer räntekänsliga än de sämre. Långivarens brist på information innebär att han betingar sig en riskpremie som en del av räntan. Detta kan låntagare med dåliga projekt anse vara rimligt, om den lägre kvaliteten bl.a. består just i att avkastningen är osäker. Men ju högre kvaliteten är, desto mindre anledning ser de goda projektens initiativtagare att avstå en del av avkastningen till långivarna. Resultatet kan bli att den genomsnittliga *projektkvaliteten* minskar med räntenivån.

Finansiella intermediärer

Informationsproblem kvarstår även för finansiella intermediärer, men i mindre omfattning än i fallen ovan. Därför kan det även från intermediärernas sida bli fråga om någon form av kreditransonering. När t.ex. bankerna inte känner till risken för varje enskilt projekt kan det visa sig lönsamt att ransonera lån framför att låta utlåningsräntans höjd bli styrande. Om bankerna är i stånd att dela upp låntagarna i olika riskklasser kan projekt med hög förväntad avkastning men med hög risk bli ransonerade, medan projekt med lägre avkastning får kredit.

Detta leder i normalfallet inte till den samhällsekonomiskt sett bästa allokeringen. De negativa effekterna kan dock minskas genom

t.ex. längre kontrakt, långvariga kundrelationer eller lån där räntan bestäms av avkastningen på projektet (NOU 1989:1).

Banker kan också utsättas för likviditetsrisker genom att de använder likvida kortfristiga bankinsättningar för att finansiera långvariga projekt. De kombinerar således en likvid skuldsida med en illikvid tillgångssida. Under normala omständigheter utgör detta inget problem eftersom uttagen vanligtvis följer ett förutsägbart mönster.

Risken är emellertid att det uppstår en s.k. bankpanik, då insättarna tappar förtroendet för bankens möjlighet att fullgöra sina åtaganden och alla samtidigt försöker ta ut sina pengar. Omfattande kreditförluster brukar normalt vara den utlösande faktorn bakom en bankpanik. Även en bank som inte gjort kreditförluster kan då drabbas.

Problemet är att värdet av bankens tillgångar vid en omedelbar försäljning kan vara mindre än skulderna till insättarna. Detta är en av egenskaperna hos en bank, dvs. den är en institution som erbjuder tillgångsomvandling avseende löptid.

Men när likvida insättningar på detta sätt förvandlas till illikvida fordringar uppkommer också risker för systemets stabilitet. Även om banken vet att låntagarna är solida kan den på grund av asymmetrisk information (och bristen på en fungerande andrahandsmarknad) inte genast sälja lånen till deras fulla värde, om insättarna vill ha tillbaka sina pengar.

En total kollaps för bank- och betalningssystemet kan bli den yttersta konsekvensen. Mängden av betalningsmedel minskar drastiskt och tillgången till krediter försämras. Sammantaget leder det till en kraftig minskning av efterfrågan i ekonomin som i värsta fall kan leda till en depression (Hörngren och Viotti, 1988; Hörngren, 1991; Mishkin, 1992).

Sådana panikuttag kan undvikas om *staten garanterar insättarnas besparingar*. Samhällets välfärdsvinst blir då att produktiva investeringar inte behöver avbrytas på grund av ogrundade panikuttag.

Samtidigt kan insättargarantier leda till att bankerna får incitament att investera i alltför riskfyllda tillgångar (Svensson, 1989; Hörngren, 1991). I så fall uppstår ett *moral hazard*-problem. Bankernas beteende kan påverkas i en för samhället ogynnsam riktning. Bankernas incitament att finansiera riskabla projekt ökar, särskilt sådana där sannolikheten för skadefall visserligen är liten men förlusten i gengäld kan bli stor. Sannolikheten att banken kommer att göra en god vinst är då stor, varvid ägarna behåller hela vinsten. I det osannolika fallet att en stor förlust inträffar är inlånarna skyddade och aktieägarna förlorar som mest sitt aktiekapital. Insättargarantierna kan på så sätt fungera som en subvention av risktagande.

Denna subventionseffekt kan leda till överinvesteringar jämfört med en ekonomi där investeringsrisken helt faller på den privata ekonomin. Finansieringen med banklån gör att investerarna kan ta större risker genom att välja större satsningar. Den egna riskexponeringen är begränsad till det egna kapitalet, medan den övriga finansieringen kommer från bankens insättare som själva är försäkrade genom bankgarantierna. Samhället som helhet är naturligtvis inte försäkrat mot den ökade riskexponeringen. Däremot kan staten minska riskerna genom kapitaltäckningskravet på bankerna, som ökar ägarnas del i riskexponeringen.

Insättargarantierna kan också medföra större svängningar i tillgångspriserna över konjunkturcykeln, om garantierna t.ex. underlättar spekulativa investeringar i uppgångsfasen. Den större kapitalstocken medför då att priset måste falla djupare i konjunkturnedgångar jämfört med om investerarna själva bär en större del av risken och investerar mer försiktigt.

Orsakssambanden vid en ekonomisk kris kan därför vara mer komplexa än de ter sig vid en första anblick. Fallande tillgångspriser kan t.ex. ses som orsaken till en bankkris, men det är också viktigt att undersöka om insättargarantier – uttalade eller underförstådda – förstärkt tillgångsprisernas svängningar.

Förluster i banksystemet kan leda till en s.k. *capital crunch*. Innebörden är att förluster minskar bankernas egna kapital, vilket p.g.a. kapitaltäckningskravet i sin tur begränsar utlåningsförmågan. En refinansiering kan vara förknippad med betydande problem när marknaden har ofullständig information om institutionernas sanna värden.

Av samma anledning som företag finner externt kapital kostsammare än internt genererade medel, så är det kostsamt för bankerna att uppbringa nytt eget kapital. Det kan t.o.m. vara ännu kostsammare för en bank eftersom bankens tillgångar utgörs av banklån som i sin tur kan vara förenade med informationsproblem.

Svårigheten för externa kapitalplacerare att värdera bankens tillgångar kan då leda till en situation där det ligger i de nuvarande ägarnas intresse att avvakta med en refinansiering och istället minska kreditverksamheten. En sådan privatekonomisk kalkyl utelämnar emellertid de samhällsekonomiska kostnader som kan uppstå då kreditvärdiga företag på så sätt mister möjligheter att finansiera sig.

Kreditförluster kan också leda till en överdriven försiktighet att ge krediter, *credit crunch*, som kan ge upphov till liknande samhällsekonomiska förluster som vid *capital crunch*.

Makromodeller med reala/finansiella samband

Teorin om asymmetrisk information har införlivats i allmänna jämviktsmodeller för att studera de makroekonomiska implikationerna. En viktig slutsats från dessa modeller är att finansiella variabler kan förstärka ekonomins konjunktursvängningar. Denna s.k. *finansiella accelerator* kan direkt härledas från de mikroekonomiska analyser som redovisats ovan: externt kapital kostar mer än internt, och kostnadsdifferensen beror på företagens soliditet.

Detta utgör kärnan i de makroekonomiska modellerna av en finansiell accelerator. De reala effekterna av en negativ ekonomisk chock förstärks på detta sätt av finansiella faktorer. Den ekonomiska nedgång som följer på en oljeprischock beror t.ex. inte enbart på den direkta effekten av stigande produktionskostnader, utan också på de indirekta effekterna av de finansiella marknadernas ökade skepsis när företagens balansräkningar försvagas. Då ökar mellanhändernas övervakningskostnader, eftersom uppdragsgivarna ökar sina krav på intermediärernas skydd för fordringarna.

En konsekvens blir att om ett företags tillgångar snabbt och oväntat minskar i värde så ökar dess kostnader för externt kapital. Dessa stigande finansieringskostnader gör i sin tur att företaget måste skära ned på sina investeringar och produktion.

De stigande kostnaderna för externt kapital leder i sin tur till att företagen skär ned på sina investeringar. Minskande investeringar får därefter konsekvensen att företagens framtida kassaflöden också blir mindre än normalt. Slutresultatet blir således att t.ex. ett tillfälligt produktivitetsfall kan få långvariga realekonomiska effekter på grund av enbart de finansiella sambanden.

Den finansiella dynamiken är således inte linjär. Intressekonflikten mellan företagsägarna och långivarna är ganska obetydlig när företagens egna kapital är tillräckligt stort. I en ekonomi med mycket solventa företag får därför tillfälliga fluktuationer i kassaflöden ingen större effekt på investeringarna. Den finansiella acceleratorn får däremot en kraftigt ökad betydelse om en ekonomisk chock urholkar företagens solvens, så att kostnaden för den externa finansieringen stiger. Då kan effekterna bli starka.

En annan följd är att externa kapitalflöden fördelas om vid en ekonomisk nedgång. De söker sig då i en allt större omfattning till företag med relativt högre solvens. Det finns därför avsevärda skillnader mellan olika företag vad gäller deras förmåga att överbrygga ekonomiska nedgångar.

Analysen av den finansiella acceleratorn har utvidgats till att visa hur arbetsmarknaden kan påverkas av de finansiella sambanden. I en sådan modell beskrivs produktionen som en tidsmässigt utdragen process där insatsvaror som t.ex. arbetskraft behöver finansieras innan försäljningsintäkterna realiseras. Ett företag med ett tillfälligt försämrat kassaflöde måste då uppbringa ytterligare externt kapital för att kunna betala sina rörliga kostnader. Genom att företagets tillgång till externt kapital beror på dess finansiella ställning, så uppstår ett direkt samband mellan finansiella faktorer och efterfrågan på arbetskraft.

Den finansiella acceleratorn kan vidare påverkas om en real tillgång måste ställas som säkerhet för sökta lån. Om tillgången är en fastighet så förutsätts den, förutom att fungera som säkerhet, även användas som en insatsvara i låntagarnas produktionsprocess. I detta fall innebär en nedgång för företaget att fastighetsvärdet sjunker, och därmed värdet av de ställda säkerheterna.

Det minskade låneutrymmet innebär då att företaget måste dra ned på sin verksamhet. Fastighetsvärdet sjunker emellertid ännu mer som en följd av den lägre ekonomiska verksamheten, vilket ytterligare fördjupar den ekonomiska nedgången. Den ursprungliga nedgången förstärks på så sätt av finansiella faktorer.

Den finansiella sektorn förefaller också spela en roll i den monetära transmissionsmekanismen, dvs. penningpolitikens förmedling av impulser till den reala ekonomin. Ett penningpolitiskt ingrepp som syftar till att påverka de korta räntorna påverkar också efterfrågan genom sin inverkan på möjligheterna till och villkoren för nya banklån. Detta betecknas som "kreditkanalen". En högre ränta är ofta förknippad med en likviditetsåtstramning, som kan minska bankernas inlåning.

Minskad inlåning påverkar bankernas likviditet. Detta möter man först genom att dra ned på sitt värdepappersinnehav. Bankutlåningen är svårare att ändra på kort sikt till följd av gjorda åtaganden. På längre sikt återställer dock bankerna sina portföljer till den önskade sammansättningen, vilket innebär att de ökar sina värdepappersinnehav och istället minskar utlåningen. Denna neddragning får negativa reala effekter, eftersom företagen får svårare att finansiera sig och därför kan tvingas dra ned på sin verksamhet (Bernanke, 1993).

Sammanfattningsvis pekar resultaten på att en ursprunglig makroekonomisk störning kan förstärkas genom att kreditvärdigheten på företagssidan minskar, dvs. en finansiell accelerator utlöses. Denna mekanism – som gör att det ekonomiska utfallet beror på företagens

(och hushållens) balansräkningar – har tidigare makroekonomiska modeller inte tagit hänsyn till.

Empiriska resultat[11]

Ett flertal empiriska studier bekräftar den finansiella sektorns roll för den reala ekonomin. Den stora depressionen i USA under 1930-talet anses allmänt vara ett exempel på de finansiella faktorernas betydelse vid en ekonomisk nedgång. Sammanbrottet för den finansiella sektorn stod i centrum av händelseförloppet, medan den monetära åtstramningen vid denna tidpunkt var kvantitativt alltför liten för att ensam förklara varför nedgången blev så djup och långvarig. Flera penningpolitiska studier pekar på att kreditkanalen i allmänhet utgör en viktig länk i den monetära transmissionsmekanismen.

Mer mikroekonomiskt betonade analyser finner också stöd för de viktigaste slutsatserna av teorin om asymmetrisk information. Företag som t.ex. har begränsad tillgång till externt kapital visas också vara mer beroende av sina kassaflöden när det gäller investerings- och anställningsbeslut. Vid givna investeringsmöjligheter är det företag med bättre tillgång till egna medel som uppvisar mer omfattande investeringar. Små företag förefaller vidare drabbas hårdare av en monetär åtstramning än stora företag. Orsaken är främst att små företag ofta har en svagare tillgångssida i balansräkningen, vilket ökar de negativa effekterna av asymmetrisk information. Lån till sådana företag är också förenade med skalnackdelar. Den förväntade ekonomiska livslängden är dessutom kortare än motsvarande genomsnitt för ett större företag.

Andra analyser visar att företagens existerande bankrelationer representerar ekonomiska värden som går förlorade om relationerna avbryts. Om en bank avbryter en etablerad kundförbindelse är detta en negativ signal till andra banker. Problemet med asymmetrisk information gör att den ursprungliga banken kan antas besitta svåråtkomliga kunskaper om negativa förhållanden. Detta gör att även andra banker drar sig för att ha med det drabbade företaget att göra.

5.5 Från reglering till avreglering

Det finns således viktiga skillnader mellan kapitalmarknaden och vanliga varumarknader. Marknadsmekanismen och prisbildningen

[11] De empiriska studier som avsnittet bygger på är hämtade från Ljungqvist (bil. 12).

behöver inte nödvändighetsvis styra resurserna på kredit- och aktiemarknaderna till deras bästa användning.[12]

De finansiella marknaderna har traditionellt varit förhållandevis hårt reglerade i flertalet industriländer. Detaljerade regelverk har beskurit handlingsfriheten, men också skyddat från konkurrens, t.ex. från utlandet. Regleringarna har delvis varit avsedda att förbättra marknadens funktionssätt och trygga betalningssystemet. Kapitaltäcknings- och redovisningsregler har lindrat de negativa effekterna av asymmetrisk information. De mest omfattande inslagen har emellertid motiverats utifrån mer eller mindre välgrundande föreställningar om att behålla en ekonomisk-politisk handlingsfrihet, t.ex. vad gäller kreditpolitiken.

Internationella faktorer

De två senaste decenniernas utveckling har pekat i en annan riktning.[13] De internationella finansiella transaktionerna och kapitalflödena har vuxit kraftigt i volym och komplexitet. Nya deltagare och nya finansiella instrument har lett till ökad konkurrens och strukturella förskjutningar på de internationella finansiella marknaderna.[14] En allt större del av upplåningen sker på värdepappersmarknaderna i stället för som tidigare i bankerna.[15] Bankernas roll har förändrats från att de varit institutioner för all ut- och inlåning till att de blivit *en* av de parter som förmedlar värdepappersaffärer.

Utvecklingen präglas av flera drag:

– Det har skett en stark ökning av brutto- och nettokapitalflöden mellan de industrialiserade länderna. Den sammanlagda värdet av utestående internationella lån har ökat från 175 miljarder dollar 1973 till 3,6 biljarder dollar år 1991. Omsättningen på världens tre största valutamarknader har ökat från 200 till 620 miljarder dollar per dag mellan 1986 och 1992.

[12] Detta betyder dock inte att staten vore bättre skickad att hantera ekonomins kreditgivning (jfr Ljungqvist, bil. 12).

[13] Här diskuteras främst regler som är ekonomisk-politiskt motiverade, medan regler som syftar till att garantera betalningssystemet och minimera risker inte berörs.

[14] Utvecklingen finns beskriven i bl.a. Group of Ten (1993) och The Economist (1992).

[15] Detta brukar benämnas "värdepapperisering" (*securitization*) och innebär att upplåning sker mot utgivande av värdepapper som kan handlas på en andrahandsmarknad.

- Globaliseringen och integreringen av s.k. *offshore*[16] och inhemska finansiella marknader har tilltagit. Räntan är i stort sett densamma när ett och samma värdepapper handlas i hemlandet eller någon annanstans.

- Privata kapitalflöden i form av icke-banklån har fått en allt större betydelse för att finansiera de industrialiserade ländernas budget- och bytesbalansunderskott.

- Institutionella investerare, t.ex. pensionsfonder, har fått allt större betydelse både på inhemska och utländska marknader.

Utvecklingen har inte enbart varit en följd av obalanser i sparande och investeringar mellan länder eller att handelsutbytet ökat och att de reala ekonomierna blivit alltmer integrerade. Andra uppgifter för det finansiella systemet har fått ökad betydelse, t.ex. att hantera och sprida risker och öka likviditeten i portföljerna. Bruttokapitalflöden behöver inte vara knutna till reala transaktioner mellan länder.

Mot bakgrund av detta går det att urskilja ett antal faktorer som drivit fram utvecklingen:

- Det har skett en liberalisering och modernisering av kapitalmarknaderna i Europa och Japan. Olika former av valutaregleringar har avvecklats, liksom inhemska regleringar.

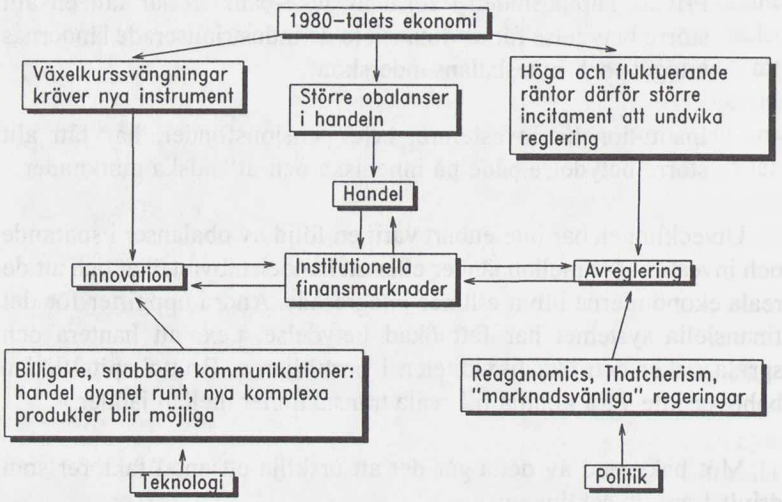
- Telekommunikationernas och informationsteknologins framsteg har minskat transaktions- och informationskostnaderna. Detta har underlättat hanteringen av internationella portföljinvesteringar, sökandet efter arbitragemöjligheter och prissättningen av nya komplexa finansiella instrument. Avslutstider etc. har också kunnat reduceras, vilket minskat risktagandet.

- Redovisningsregler har börjat harmoniseras och de internationella kreditvärderingsinstitutens roll har ökat. Detta har lett till bättre information om internationella investerares kreditvärdighet. Förbättringar i clearingsystem etc. har reducerat kostnaderna och osäkerheten när det gäller internationella värdepappersinvesteringar. Trots är olika transaktioner fortfarande kostsamma och riskabla. Informationen är dessutom asymmet-

[16] Marknader i länder som saknar kapitalkontroller. Eurodollarmarknaden är ett exempel på en sådan marknad.

risk. Det är ofta lättare att skaffa sig information om inhemska investeringsalternativ än om motsvarande utländska.

Diagram 5.2 De internationella finansmarknadernas utveckling under 1980- talet



Källa: The Economist (1992).

Det är svårt att urskilja någon av dessa faktorer som viktigare än de andra. Det karakteristiska är snarare att de förstärker varandra i ett ganska komplicerat samspel. I diagram 5.2 återges ett försök att åskådliggöra olika samband, som bl.a. betonar informationsteknologins och de nya finansiella instrumentens roll för att omskapa marknaderna och förutsättningarna för staternas reglerande ingrepp.

Trots integrationen, liberaliseringen och den ökade kapitalrörligheten återstår det betydande skillnader i finansieringskostnader. Detta gäller särskilt de kapitalkostnader som en och samma investering kan möta i olika länder (Fukao, 1993).

Inhemska faktorer[17]

Den internationella utvecklingen har naturligtvis även påverkat det svenska finansiella systemet. I början på 1980-talet var detta genom-

[17] Avregleringsprocessen i Sverige finns beskriven i bl.a. Viotti och Wissén (1991), Henrekson (1991), SOU 1993:20 och Werin (1993).

reglerat och hårt kontrollerat av Riksbanken och andra myndigheter. De finansiella marknaderna var outvecklade. Kreditpolitikens viktigaste uppgift var att finansiera bostadsbyggnadsprogrammet[18] och det efter hand växande budgetunderskottet. Genom en starkt selektiv kreditpolitik dirigerades sparandet till de prioriterade sektorerna samtidigt som politiken försökte se till att industrins investeringar inte trängdes undan. Återstoden, hushållskrediterna, blev hårt ransonerad.

Regleringarna på kreditmarknaden avsåg både priser och kvantiteter. De viktigaste instrumenten var utlåningsreglering, räntereglering, likviditetskrav, placeringsplikt och emissionskontroll. Till detta kom valutaregleringen som i stort sett förhindrade andra transaktioner med utlandet än sådana som ägde rum i samband med export och import av varor och tjänster.

I början av 1980-talet inleddes emellertid en stegvis avveckling av regleringssystemet som kom att pågå i närmare tio år. De viktigaste stegen i utvecklingen återges i tablå 5.1.

Flera krafter påskyndade processen:

- Den begränsade tillgången på krediter och den låga avkastningen på insättningar gav näring åt en kreditmarknad vid sidan av regleringssystemet, den "grå" kreditmarknaden.

- De makroekonomiska störningarna under 1970-talet bidrog till att regleringsverket fungerade sämre. Detta ledde till en viss uppluckring av valutaregleringen (utlandsupplåningen), vilket ökade växelkursriskerna och räntesvängningarna. Stora exportföretag inrättade finansavdelningar för att hantera de nya riskerna och blev allt skickligare på att gå runt regleringarna.

- De försämrade statsfinanserna i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet medförde en kraftigt stigande statsskuld. Skulden placerades huvudsakligen i utlandet och i bankerna med hjälp av den s.k. placeringsplikten. Den successivt växande statsskulden hotade att tränga ut annan kreditverksamhet från bankerna. Den privata sektorns kreditförsörjning förlades i ökad utsträckning utanför den egentliga kreditmarknaden.

[18] Detta var samtidigt något av en fördelningspolitisk paradox. Framför allt småsparare (de som främst skulle få del av det ökade byggandet) gavs små möjligheter till marknadsmässig avkastning på besparingarna på grund av regleringarna.

Tablå 5.1 Viktiga beslut för utvecklingen på kreditmarknaden efter 1980

1980	Marknadsparterna ges frihet att bestämma villkoren för industriobligationslån.
1980	Banker ges rätt att utge s.k. bankcertifikat, dvs. obligationer med mycket kort löptid.
1981	Förbudet att göra terminsaffärer med utländsk bank i tredje lands valuta upphävs.
1981	Ej längre krav för företagen att påvisa en positiv effekt på den svenska bytesbalansen vid direkt investering utomlands
1982	Räntereglerингen för försäkringsbolagen avskaffas (exkl. indexlån).
1982	Ett nytt statligt upplåningsinstrument - statsskuldsväxeln - introduceras för försäljning till andra än banker.
1983	Ett nytt låneinstrument, riksobligationer, introduceras för placerare utanför banksystemet (emitteras till marknadsränta).
1983	Bankernas likviditetskrav avskaffas och utlåningen styrs enbart via rekommendationer från Riksbanken.
1983	Räntereglerингen av bankernas in- och utlåningsräntor ersätts med rekommendationer.
1984	Bruttoplaceringsplikt införs för försäkringsbolag och allmänna pensionsfonden, vilket innebär att en omfattande sekundärmarknad skapas för alla slags statsobligationer och bostadsobligationer.
1985	Utlåningstaken för banker, bostadsinstitut och finansbolag slopas.
1985	Den s.k. räntetrappan för bankernas upplåning i Riksbanken införs.
1985	Rekommendationen om bankernas utlåningsräntor slopas.
1985	Valutabankernas avista- och terminsaffärer underlättas.
1985	Utländska banker medges möjlighet att öppna dotterbanker i Sverige.
1986	Placeringsplikten avskaffas (för livförsäkringsbolag och Allmänna Pensionsfonden)
1986	Kravet att svenska direktinvesteringar i utlandet skall finansieras genom lån i utländsk valuta avskaffas (endast en s.k. äkthetskontroll kvar).
1987	Tillstånd för förvärv av fastighet i utlandet ges på samma villkor som för övriga direktinvesteringar. Försäkringsbolag dock undantagna.
1988	Begränsningen av en utländsk direktinvesterares upplåning i Sverige till hälften av investeringsbeloppet upphävs.
1987	Svenska banker ges möjligheter att öppna filialer i utlandet.
1988	Generell dispens till valutabanker för utlåning till utlandet i utländsk valuta.
1988	Tillståndsgivningen för vissa direkta investeringar utomlands delegeras till valutabankerna.
1988	Ökade möjligheter till köp av utländska aktier.
1988	Generell dispens för för försäljning till utlandet av svenska börsnoterade aktier och OTC-aktier.
1988	Tillämpningen av emissionskontrollen ändras (bostadsinstituten kan konkurrera på samma marknad som banker och finansbolag).
1989	Direkta investeringar, såväl svenska i utlandet som utländska i Sverige, får göras genom valutabank utan tillstånd.
1989	Förbuden mot köp av utländska aktier och företags förvärv av fastigheter i utlandet avvecklas fullständigt.
1989	Även icke börsnoterade aktier får säljas utomlands.
1989	Resterande delar av valutaregleringen avskaffas i huvudsak.
1990	Nya och skärpta kapitaltäckningsregler träder i kraft för banker, finansbolag, mellanhandsinstitut och värdepappersbolag.
1991	Förbudet mot indexlån för försäkringsföretag upphävs, vilket innebär att räntereglerингen upphör att gälla. Samtidigt avskaffas den sista restriktionen i emissionskontrollen.
1992	Ändrad lagstiftning för banker och andra kreditinstitut med anledning av EES, avtalet m.m. Ändrad lagstiftning för värdepappershandel med anledning av EES-avtalet, m.m.
1993	Utlänningsförbehåll i bolagsordningar upphör att gälla.

Anm.: I möjligaste mån har här angivits när förändringarna trätt i kraft, dvs. ej beslutstillfället.
Källa: Riksbanken, Förvaltningsberättelser.

Insikten om regleringarnas negativa effekter växte (SOU 1982:52). De inledande stegen i kreditavregleringen togs 1980 när de s.k. bankcertifikaten (löpande skuldebrev som saknar löpande utbetalningar) introducerades. Dessa kom kort därefter att handlas på en andrahandsmarknad. Därmed hade en genuin penningmarknad skapats, där korta räntor fortlöpande noterades.

Under de kommande åren infördes nya instrument, bl.a. med längre löptider. Obligationsmarknaden öppnades för kommuner och företag. Bankerna fick möjlighet att minska sina obligationsinnehav och sälja dessa s.k. prioriterade obligationer på andrahandsmarknaden. Avregleringen av den inhemska kreditmarknaden fullbordades i huvudsak 1985, då utlåningstaken och rekommendationerna om utlåningsräntor avskaffades.[19]

Avregleringen av valutamarknaden blev en mer utdragen process. Vissa uppmjukningar skedde redan 1974. Nya steg togs under de följande åren, men först 1989 fullbordades avregleringen.

Kredit- och valutaavregleringen har lett till kraftiga förändringar i den finansiella miljön och till betydande förändringar i marknadsstrukturen på kreditmarknaden. Omsättningen på valutamarknaden och de finansiella marknaderna har ökat betydligt.

Tabell 5.3 Omsättningen på penning- och valutamarknaden
Miljarder kronor per dag, genomsnitt

	April 1989	April 1992
Valutamarknad	78,0	128,0
Penningmarknad	7,2	82,8

Anm.: Den låga omsättningen på penningmarknaden 1989 förklaras av omsättningsskatten på handel med räntebärande värdepapper.
Källa: Bergqvist (1992).

Endast en liten del av omsättningen på t.ex. valutamarknaden är direkt knuten till reala transaktioner. Merparten av omsättningen är således rent finansiella transaktioner.

Olika former av derivatinstrument (härledda från underliggande finansiella instrument, t.ex. aktier eller obligationer) har också fått allt

[19] Avregleringen av kreditmarknaden, framväxten av fungerande andrahandsmarknader och införandet av den s.k. räntetrappan i Riksbanken 1985 medförde att penningpolitiken övergick till att baseras på marknadsoperationer. Därmed kunde den inte längre styra både ränta och kreditvolym oberoende av varandra.

större betydelse. I Sverige introducerades derivathandel först i mitten av 1980-talet, och omfattningen var till en början blygsam.

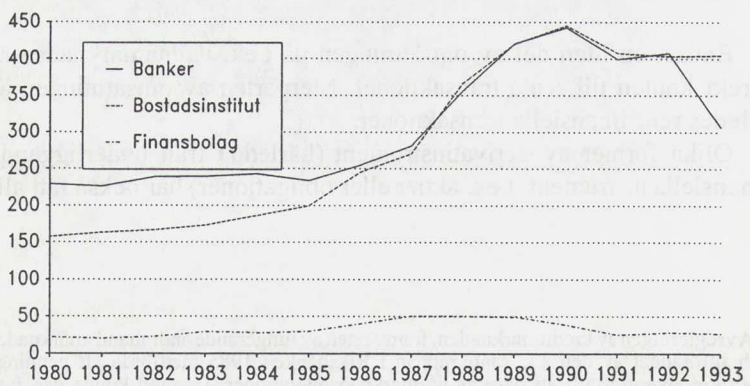
De senaste årens utveckling har emellertid stimulerat derivatmarknadens tillväxt. De kraftiga och hastiga svängningarna på ränte- och valutamarknaden har ökat efterfrågan på det slags försäkring mot finansiell risk som derivaten kan erbjuda. I Sverige uppgick den utestående stocken derivatkontrakt till drygt 7 650 miljarder kr i underliggande nominella belopp vid utgången av 1993. Den genomsnittliga månadsomsättningen under året uppgick till ca 1 500 miljarder kr (Sveriges Riksbank, 1994).

5.6 Kreditexpansionen i Sverige

Den genomgripande omvandlingen av de internationella och inhemska finansiella marknaderna har varit förenad med betydande förändringar och påfrestningar.

Avregleringen följdes av en kraftig kreditexpansion. Under en följd av år hade den sammanlagda utlåningen (stocken) till allmänheten motsvarat 70-80 procent av BNP (då är dock inte den "grå" utlåningen inräknad). Från 1986 till 1990 ökade kreditvolymen från drygt 90 till drygt 140 procent av BNP, eller med över 1 000 miljarder kr. Hälften av ökningen låg i banksystemet, koncentrerad till icke-finansiella företag och utlandet. Bankernas utlåning till hushållen fördubblades, men den stora expansionen låg i mellanhandsinstituten. Den långvariga regleringen av kreditmarknaden hade sannolikt lett till ett ackumulerat kreditbehov och till betydande restriktioner på placerarnas möjligheter att fritt disponera kapital.

Diagram 5.3 Utlåning till allmänheten
Miljarder kronor, 1980 års priser



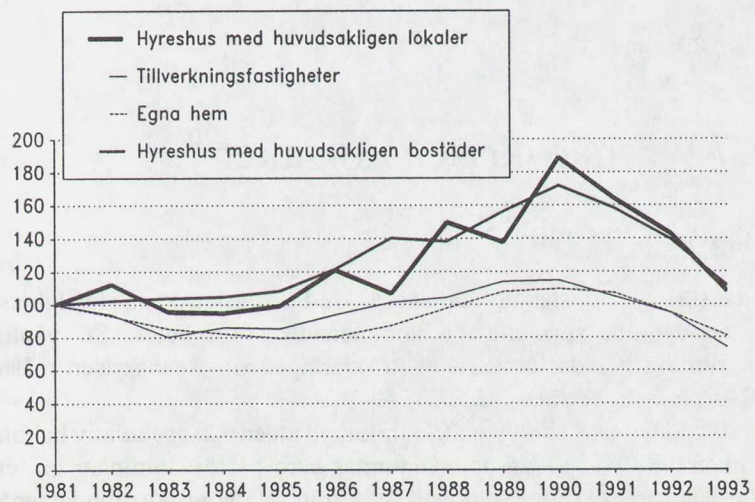
Anm.: Tidserierna är deflaterade med konsumentprisindex.
Källa: Riksbanken, Statistisk årsbok.

Avregleringen sammanföll med en högkonjunktur. En stor del av den ökade kreditvolymen kom att placeras på tillgångsmarknader, t.ex. i fastigheter och aktier, där priserna redan börjat stiga. Bankernas utlåning i svensk valuta till förvaltningstjänster som t.ex. fastighetsförvaltning femdubblades mellan 1985 och 1990. Skuldsättningsgraden ökade och priserna på fastighetsmarknaden steg kraftigt, framför allt på kommersiella fastigheter och flerfamiljsfastigheter.

Den privata konsumtionen ökade dessutom snabbt. Bara under tvåårsperioden 1986-1987 steg den med ca tio procent, vilket är den högsta ökningstakt som uppmätts under den senaste fyrtioårsperioden. Samtidigt ökade hushållens disponibla inkomster endast med ca fem procent. Sparkvoten föll drastiskt, från drygt två procent av de disponibla inkomsterna till *minus* tre procent.

Prisuppgången på tillgångsmarknaderna var snabb, men relativt kortvarig. Redan omkring 1989-1990 började priserna stabiliseras, för att sedan följas av en kraftig nedgång.

Diagram 5.4 Prisutvecklingen på olika fastighetstyper i relation till konsumentprisindex
Index 1981=100

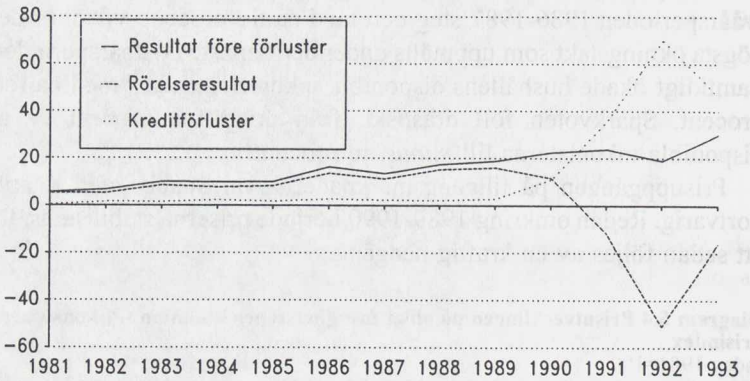


Källa: SCB.

I takt med den snabba försämringen av ekonomin, höga realräntor och fortsatt prisfall på fastighetsmarknaden övergick fastighetskrisen till att bli en finansiell kris. Krisen drabbade först de finansbolag som var mest beroende av utlåningen till fastighetssektorn. Det stod emellertid snabbt klart att prisnedgången var av en sådan omfattning att även bankerna skulle få vidkännas betydande kreditförluster. Dessa ökade successivt.

Läget bedömdes så allvarligt att riksdagen i slutet av 1992 beslutade om en rad åtgärder för att stärka det finansiella systemet (prop. 1992/93:135). Ett sammanbrott för delar av det finansiella systemet, t.ex. genom en s.k. bankpanik, hade kunnat medföra omfattande samhällsekonomiska kostnader.

Diagram 5.5 Bankernas resultat 1981-1993
Miljarder kronor



Källa: Riksbanken.

5.7 Finanskrisens orsaker[20]

Spekulativa bubblor

Finanskrisen utlöstes av de stora kreditförlusterna på fastighetsrelaterade lån, speciellt för kommersiella fastigheter. En vanlig uppfattning har därför varit att förklaringen till finanskrisen måste sökas på fastighetsmarknaden.

Ibland har utvecklingen förklarats med att en s.k. spekulativ bubbla uppkommit.[21] En sådan uppgång antas bero på förväntningar om en framtida prisstegring som avviker från ekonomiska fundamenta (grundläggande ekonomiska förhållanden) och en övertro på den egna

[20] I kapitlet diskuteras krisen utifrån mer principiella utgångspunkter, vilket innebär att enskilda bankers eller bankkontors agerande inte tas upp. Det innebär också att bankernas interna organisation, t.ex. utformningen av riskkontrollsystem, inte tas upp. Kapitlet begränsas dessutom till att enbart beskriva den svenska finansiella krisen. Ett flertal länder har drabbats av liknande problem, t.ex. Norge och Finland. För en analys av dessa problem, se t.ex. Lybeck (1992), BIS (1993), Steigum (1992) och NOU 1992:30.

[21] Se t.ex. Lindgren (1989) och Stiglitz (1990) för en mer ingående analys av bubblor.

förmågan att gå ur marknaden i tid. Detta inleder en självgenererande process, som förr eller senare tar ett abrupt slut.

Om detta gäller för prisuppgången under 1980-talet skulle stegringarna inte ha varit förankrade i den underliggande reala ekonomin. Stiglitz (1990) menar emellertid att det inte visat sig möjligt att empiriskt verifiera förekomsten av spekulativa bubblor (Stiglitz, 1990).

Tar man hänsyn till inflationen var prisuppgången för egna hem och industrifastigheter relativt måttlig (diagram 5.4). Prisuppgången för kommersiella fastigheter och flerfamiljsfastigheter var dock betydligt starkare. Den genomsnittliga årliga reala prisökningen under perioden 1984-1990 uppgick till åtta à tio procent. Det statistiska materialet är emellertid behäftat med stor osäkerhet.

Skulddeflation

En annan typ av förklaring har beröringspunkter med Fishers (1933) skuldsättnings- och deflationsargument.[22] Denna teori, som ursprungligen utvecklades för att förklara den stora depressionen, utgår från att en hög skuldsättningsgrad gör ekonomin mycket sårbar vid en konjunkturnedgång.

En direkt följd av den höga skuldsättningsgraden är ett större antal konkurser som fördjupar nedgången. Dessutom existerar en indirekt effekt som förmodligen har större betydelse eftersom den omfattar samtliga låntagare i ekonomin. Effekten uppstår från den förmögenhetsomfördelning som äger rum till följd av deflation. Fallande priser leder till att den reala skuldnivån stiger, vilket innebär en omfördelning av förmögenheter från låntagare till långivare. Låntagarnas lägre förmögenhet minskar både deras nuvarande och framtida efterfrågan och krisen fördjupas ytterligare. Ett slags spiral med fallande produktion och deflation inleds.

Oväntad deflation minskar visserligen låntagarnas förmögenhet, men samtidigt ökar långivarnas förmögenhet i motsvarande utsträckning.[23] Det är därför inte uppenbart varför en sådan omfördelning skulle leda till en konjunkturnedgång. Vad som skulle kunna bidra till en konjunkturnedgång är att den samlade efterfrågan faller därför att långivarnas konsumtionsbenägenhet är lägre än låntagarnas. Det är dock inte klarlagt om så är fallet.

[22] Teorierna har bl.a. diskuterats av Bäckström (1993) och Söderström (1993), men ej utifrån de invändningar som anförs här.

[23] Fishers argument utgår från en ekonomi med hög skuldsättningsgrad, men även obelånade eller lågt belånade tillgångsvärden faller i pris och kan då dämpa investeringar och konsumtion.

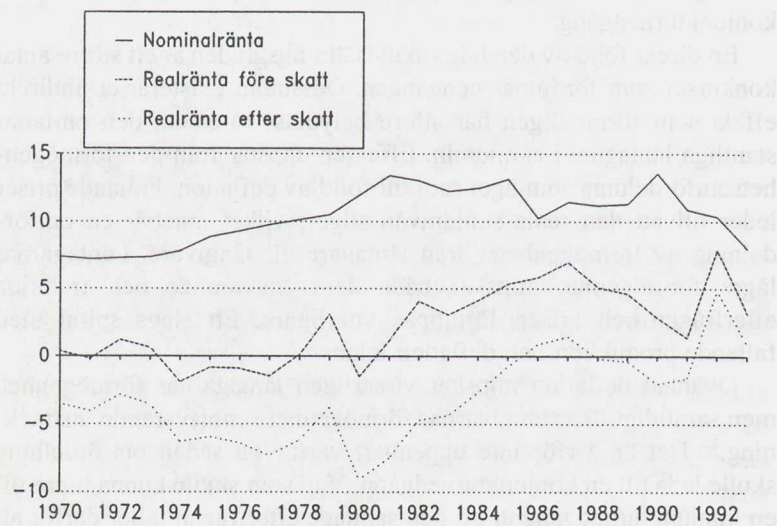
En närbesläktad förklaring är att nedgången leder till ett prisfall, som är starkare för tillgångsvärden än för den löpande konsumtionen. Minskade förmögenhetsvärden skulle då kunna leda till att hushållens efterfrågan dämpas. Detta kan också påverka den förväntade avkastningen på investeringar.

Grundläggande ekonomiska förhållanden

Svängningar i tillgångspriser är inte ovanliga. De kan ofta förklaras av förändringar i grundläggande ekonomiska förhållanden (fundamenta). I sådana fall kan de utgöra värdefulla styrsignaler för resursallokeringen.

De förklaringar som tagit fasta på mer fundamentala orsakssamband har koncentrerat sig på de omfattande förändringar av den ekonomiska politiken som ägde rum under 1980-talet och början av 1990-talet. Det gäller främst skattereformen, avregleringen av den finansiella sektorn och penning- och valutapolitiken.

Diagram 5.6 Nominalränta och realiserad realränta
Procent, 5-års statsobligationer



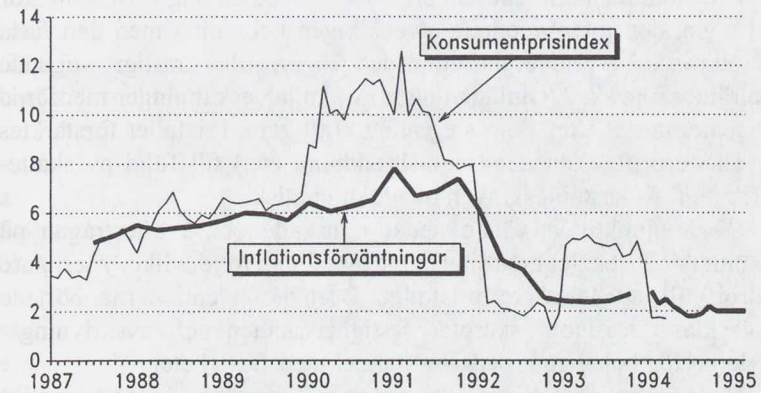
Anm.: Räntan är deflaterad med KPI.
Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Kreditmarknadens avreglering spelade en betydande roll för fastighetsprisernas uppgång. Kreditkostnaderna var låga. Avdragsreglerna

och inflationen medförde att den realiserade realräntan[24] efter skatt var negativ under större delen av 1980-talet.

Förväntningarna om bestående hög inflation var starka (även om KPI-utvecklingen påverkades av skattereformen, särskilt momsbreddningen), vilket till att börja med sannolikt också gällde förväntningarna om höga nominella skattesatser.

Diagram 5.7 Hushållens inflationsförväntningar
Procent



Källa: SCB.

Lättillgängliga krediter gjorde det möjligt att utnyttja skattesystemet och inflationen fullt ut. En ökad skuldsättning var ett rationellt beteende. Byggande och boende var dessutom föremål för generösa offentliga subventioner.

Avregleringen av kreditmarknaden innebar att hushållen fick ökad tillgång till kredit. Detta ökade möjligheterna att omfördela kostnaderna för konsumtion och investeringar över livscykeln. Tillgångar som tidigare inte uppfattats som likvida blev belåningsbara, t.ex. egnahem, konst och båtar. Studier indikerar att hushållen tidigare varit föremål för kreditransonering (Berg och Bergström, 1993).

När tillgångspriserna steg ökade sannolikt också viljan att bevilja krediter, eftersom prisuppgången ökade låntagarnas möjligheter att tillhandahålla säkerheter. Säkerheternas bedömda marknadsvärde vägde dock sannolikt tyngre än låntagarnas långsiktiga betalningsförmåga.

[24] Beslut baseras ofta på den förväntade realräntan, som förenklat sett är den nominella räntan minus förväntad inflation. Av beräkningstekniska skäl anges här endast den realiserade realräntan som är nominell ränta minus faktisk inflation (se även kap. 2). I diagram 5.7 anges dock inflationsförväntningarna.

Under 1989 började betingelserna för fastighetsmarknaden att förändras. Valutaregleringens avskaffande bidrog till att dämpa prisuppgången på kommersiella fastigheter, eftersom fastighetsbolag och institutioner i ökad utsträckning köpte fastigheter i utlandet.

Något senare började även de faktorer som bidragit till prisuppgången att verka i en annan riktning. Betoningen av inflationsbekämpningen (avsnitt 2.2) dämpade förväntningarna om stigande priser och värden (diagram 5.7).

Eftersom de nominella räntorna låg kvar på en hög nivå – till stor del p.g.a. den internationella utvecklingen i förening med den fasta växelkursen – ledde inflationsnedgången till kraftigt stigande realräntor före skatt. Omläggningen av kapitalbeskattningen medförde att realräntorna efter skatt steg ännu kraftigare. Prisfallet förstärktes av ökade driftskostnader (momsbreddning etc.) till följd av skattereformen. Avkastningskraven ökade dramatiskt.

Då konjunkturen vände nedåt minskade också efterfrågan på kommersiella lokaler med sjunkande hyror som följd, vilket ytterligare bidrog till att förstärka prisfallet. Bostadssubventionerna började avvecklas. Dessutom skärptes fastighetsskatten och avskrivningsreglerna för bolag som bedriver handel med fastigheter.

Nedgången i inflation och uppgången i realräntor ledde sannolikt också till en ökad försiktighet med nya kontrakt, som troligen dröjer kvar. Aktiviteten på fastighetsmarknaden avtog betydligt.

Insättargarantier

Ljungqvist (bil. 12) lägger större vikt än många andra bedömare vid de statliga insättargarantiernas effekter.

Sverige saknade (och saknar fortfarande) en formell inlåningsförsäkring, men Riksbankens funktion som bankernas bank kan ha uppfattats som ett underförstått åtagande. Som ett yttersta led i uppgiften att ansvara för landets betalningssystem har Riksbanken givits möjligheten att uppträda som *lender of last resort* för banker med akuta likviditetsproblem.

Insättargarantier kan påverka marknadsekonomin på ett sätt som i sin tur kan få betydande reala effekter (avsnitt 5.3). Bankerna får till den riskfria räntan tillgång till ett sparkapital, samtidigt som insättarna inte behöver bry sig om att utöva något ägaransvar för detta kapital och den förda utlåningspolitiken. Oberoende av vad som händer kan *insättarna* räkna med att få tillbaka sitt sparande antingen från bankerna själva eller från staten. I en sådan situation kan bankernas

ägare få incitament att välja en högre riskexponering än vad som annars skulle ha varit fallet.

Ett sådant finansiellt beteende kan i sin tur förklara varför nybyggnationen av fastigheter vid en ekonomisk uppgång blir alltför stor från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Bankernas frikostiga utlåningspolitik innefattar nämligen en hög belåningsgrad på beviljade projekt. Ju högre belåningsgraden är, desto villigare blir fastighetsinvesterarna att ta risker i form av bl.a. mer omfattande projekt. Den större fastighetsstocken medför att fastigheterna blivit en mer riskfylld investering. Det större fastighetsutbudet innebär att priserna måste falla desto djupare i en ekonomisk nedgång jämfört med om fastighetsstocken varit mindre (Ljungqvist, 1993 och bil. 12).

Ett mått på risktagandet är att bankernas lån till finansbolag och mellanhandsinstitut under perioden 1985-1991 ökade från tre procent av de totala tillgångarna till nio procent. Samtidigt sjönk andelen tillgångar med låg risk, t.ex. statspapper, vilket medförde totalt sett ökade risker (OECD, 1994b).

Analyser av bankpolitiken i USA, vilken praktiskt taget inte tillåter stora banker att gå omkull (*too big to fail*), tyder också på negativa effekter. Större banker hade väsentligt lägre lönsamhet än mindre och medelstora banker under 1980-talet. Detta orsakades av att de större bankerna valde en större riskexponering såväl på balansräkningens tillgångssida som på skuldsidan. Den ekonomiska nedgången med bl.a. fallande fastighetspriser drabbade därför de större bankerna hårdare. Argumentet är att denna investeringsfilosofi var en medveten satsning av de större bankerna eftersom de förväntade sig statligt stöd om det gick alltför illa (Ljungqvist, bil. 12).

Ljungqvists analys ifrågasätter det gängse synsättet att orsaken till finanskrisen enbart ska sökas på fastighetsmarknaden eller i oväntade förändringar av den ekonomiska politiken. Han hävdar att snedvridna incitament i banksystemet kan ha bidragit till att möjliggöra överdrivna nybyggnationer och kraftiga prisfluktuationer.

Det är osäkert hur stor betydelse sådana effekter och mekanismer hade för den svenska bankkrisens förlopp. Den viktigaste omedelbara orsaken var att de svenska bankerna inte hade byggt upp de kontrollsystem som krävdes för att bemästra övergången till en avreglerad marknad med dess risker för betydande kreditförluster.

5.8 De ekonomisk-politiska beslutens roll

En del av förändringarna i marknadens betingelser beror på besluten att avreglera den finansiella sektorn, men Ljungqvist (bil. 12) ger ett annat perspektiv än det sedvanliga. Avregleringen kan sägas ha frilagt den snedvridna incitamentsstrukturen.

Problemet var i så fall inte själva avregleringen, utan slutsatsen skulle snarare bli att avregleringen inte gick tillräckligt långt. Hade den varit konsekvent borde man också ha uttalat och gjort troligt att någon insättargaranti inte fanns, inte ens implicit. Då skulle den underförstådda garantins bidrag till marknadens snedvridning ha undanröjts, och därmed hade incitamenten till riskexponering varit mindre.

Det finns emellertid starka skäl för att behålla explicita eller implicita statliga insättargarantier (avsnitt 5.3). Frågan är istället vilka ingrepp som kan göras för att balansera garantins effekter på incitamentsstrukturen. Ljungqvist (bil. 12) ger sin bild av hur ett reformerat kapitaltäckningskrav skulle kunna utformas.

En alternativ eller kompletterande bedömning kan vara att bankreglering och banktillsyn var otillräcklig eller fungerade dåligt under 1980-talet, t.ex. vad gäller analysen av bankernas system för att bedöma och kontrollera risker.

De politiska besluten påverkade också de grundläggande ekonomiska förhållandenas utveckling. Det dåvarande skattesystemet förstärkte kreditexpansionen genom att subventionera lånefinansierade investeringar. Dröjsmålet med valutaavregleringen innebar sannolikt att efterfrågan koncentrerades till den inhemska marknaden i högre grad än nödvändigt. Ett exempel är att försäkringsbolagens placeringsplikt visserligen avskaffades 1986, men bolagen kom inte att omfattas av det utvidgade direktinvesteringsbegreppet förrän 1989. Under mellantiden innebar detta att deras betydande kapitalplaceringar "låstes in" på de svenska tillgångsmarknaderna, vilket lade en viktig grund för prisstegringar.

Valutaregleringen påverkade också penningpolitiken. Sverige bedrev vid denna tidpunkt en politik med fast växelkurs, vilket innebar att räntenivån och penningmängden måste anpassas så att den önskade växelkursen kunde upprätthållas. Därigenom kunde t.ex. räntan inte användas mer än marginellt för att påverka efterfrågan. Den expansiva effekt som kreditexpansionen gav upphov till borde normalt ha lett till valutautflöden som motverkade expansionen genom

att pressa upp räntan, men dessa utflöden försvårades av valutareglerингen.

Tabell 5.4 Icke statliga kapitaltransaktioner
Miljarder kronor

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Direkta investeringar i utlandet	15,7	26,5	30,4	45,8	65,7	85,7	42,4	5,5	15,4
Aktiehandel i utländska aktier	0,0	-0,2	0,1	-3,1	-27,9	-19,8	-14,2	-3,1	-0,8

Anm.: Uppgifterna för år 1985 och 1986 kommer från en tidigare källa än övriga år och är inte jämförbara.
Källa: Riksbanken.

Den finanspolitik som bedrevs under 1980-talet var i längden svår att förena med en fast växelkurs, eftersom den inte var stram nog att förhindra en inflationsdrivande överhettning (avsnitt 2.2). När åtstramningen inleddes 1990 innefattade den bl.a. en neddragning av bostads- och byggsubventionerna, som bidrog till det inledda prisfallet.

5.9 Finanskrisens kostnader

De kreditförluster (konstaterade och befarade) som hittills uppstått uppgår till över 200 miljarder kr. Beloppet kommer att fortsätta att stiga även om en del kommer att kunna återvinnas. Kreditförlusterna är inte alltid samhällsekonomiska minusposter fullt ut, eftersom en del av krediterna användes för att finansiera uppbyggnaden av realekonomiska värden som fortfarande finns kvar.

Kreditförluster är och bör vara ett normalt inslag i bankernas verksamhet och risktagande som långivare. Normalt har dock de årliga kreditförlusterna understigit en procent av utlåningen, medan de under krisperioden 1991-1993 årligen uppgått till ca tre procent av utlåningen och hotat banksystemets stabilitet.

Räntenedgången efter kronans fall och fram till början av 1994 har gynnat de finansiella instituten på flera olika sätt. Räntenedgången ledde till kursvinster på den räntebärande värdepappersportföljen. Den ökade aktiviteten på de finansiella marknaderna gav upphov till ökade provisions- och courtageintäkter. Räntenedgången minskade också tillströmningen av nya problemkrediter eftersom låntagarnas betalningsförmåga förbättras. Dessutom innebar räntenedgången att

kostnaden för de befintliga problemengagemangen minskade, vilket gav en positiv effekt på bankernas räntenetto.[25]

Finans- och fastighetskrisen har emellertid fått realekonomiska konsekvenser även i andra avseenden, även om dessa än så länge är svåra att precisera. Prisuppgången på fastigheter medförde en överföring av reala resurser till byggsektorn och ledde till en större ökning av nyproduktionen än vad som sannolikt annars skulle ha blivit fallet. Uppdrivna löner i byggnadsindustrin kan ha lett till felaktiga yrkesval, samtidigt som en ovilja att gå ned i lön kan fördröja omställningen till andra sektorer. Dessa samhällsekonomiska kostnader utlöstes av krisen, men orsaken till problemen var snarare de faktorer som underblåste uppgången.

Prisfallet i början av 1990-talet medförde förmögenhetsförluster för bl.a. fastighetsägare, kreditinstitut och staten. Studier pekar på att hushållens nettoförmögenhet efter kreditavregleringen har fått ökad betydelse för att förklara den långsiktiga utvecklingen av den privata konsumtionen (Berg och Bergström, 1993).

Förändrade förmögenhetsvärden kan då få indirekta reala effekter genom att konsumtions- och sparbeteendet påverkas. Den uppgång av sparandet som skedde omkring 1990 förstärktes av fallande tillgångspriser och en önskan till skuldkonsolidering, vilket dämpade den privata konsumtionen ytterligare och i förlängningen hämmade den ekonomiska tillväxten. Det viktigaste faktorn är emellertid hushållens långsiktiga inkomstförväntningar, vilka påverkas av faktorer som t.ex. tillväxt och arbetslöshet.

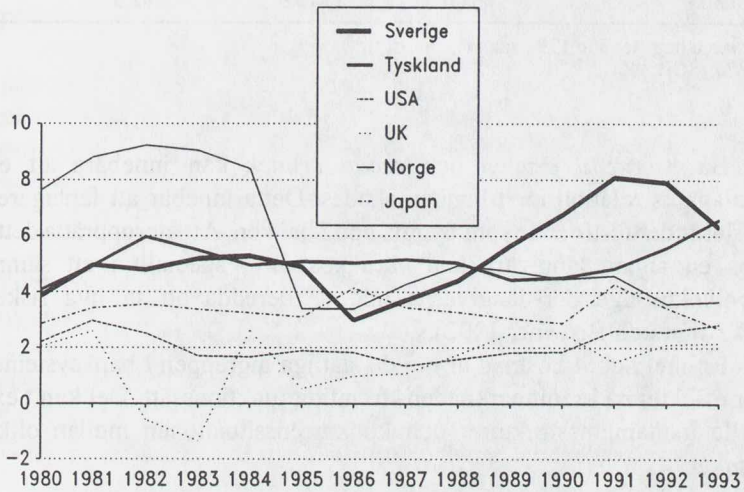
Latenta eller konstaterade förluster som skadar finansiella intermediärer kan också få allvarliga skadeverkningar på den reala ekonomin, även om dessa är svåra att mäta. Risken för att banksystemets utlåningskapacitet begränsas – s.k. *capital crunch* – har behandlats tidigare (avsnitt 5.4).

En annan aspekt är den finansiella krisens samspel med konkurrenssituationen på kreditmarknaden. Den svenska bankmarknaden domineras redan av ett fåtal stora aktörer. Detta innebär en risk för oligopolvinster som är förenade med samhällsekonomiska förluster. I samband med en finaniell kris finns det risk för att konkurrensbegränsningarna ökar. Bankerna själva är i ett sådant läge intresserade av att återvinna tidigare förluster genom att höja räntemarginalerna. Detta har också skett. Beräkningar tyder på att de högre marginalerna motsvarat en indragning från låntagarna på 15-20 miljarder.

[25] För en ytterligare analys av räntenedgångens effekter, se Bankstödsnämnden (1993). Det är för tidigt att bedöma effekterna av ränteuppgången sedan början av 1994, men bankernas senaste delårsrapporter pekade fortfarande på en påtaglig vinstförbättring.

Av avgörande betydelse är emellertid om investerarna har tillgång till alternativa finansieringskällor. Normalt kan småföretag förväntas ha en sämre tillgång till sådana. Någon statistik som belyser detta finns dock inte. Dessutom finns det anledning att anta de negativa effekterna av asymmetrisk information ökar i en konjunkturnedgång. Detta skulle då leda till högre kreditkostnader för just småföretag.

Diagram 5.8 Räntemarginaler
Procent



Källa: IMF (1993).

Kreditförluster kan vidare leda till en allmän överdriven kreditåtstramning från bankernas sida, *credit crunch*. En sådan åtstramning skulle kunna medföra samhällsekonomiska kostnader i form av uteblivna investeringar och ökade konkurser. Återigen är det svårt att finna belägg för att så skulle ha varit fallet, även om vissa metodologiskt svårtolkade undersökningar antyder motsatsen (Backteman och Herin, 1993).

Teorierna om asymmetrisk information pekar i och för sig på att småföretag skulle beröras i första hand, bl.a. mot bakgrund av deras begränsade tillgång till annat externt kapital. Även om bankernas utlåningsstatistik måste tolkas med mycket stor försiktighet visar den dock inte på någon markant nedgång för småföretagen. Detta kan dock bero på att många småföretag tvingats flytta över sin finansiering från andra kreditinstitut till bankerna (Lundström m.fl., 1994).

Tabell 5.5 Bankernas utlåning till icke finansiella företag
Miljarder kronor

Antal anställda	31 dec 1990	31 dec 1992	31 dec 1993
- 4	127,1	153,6	169,9
5 - 19	78,2	74,6	64,3
20 - 199	85,2	80,1	67,6
200 - 499	15,5	11,5	10,0
500 -	39,4	39,6	25,2
Okänt antal	118,2	156,5	55,3
Summa	463,6	515,9	392,3

Anm.: Uppgifter för 1991 saknas.
Källa: SCB.

Både *capital crunch* och *credit crunch* kan innebära att en låntagares relation med banken skadas. Detta innebär att låntagaren förlorar det förtroende som byggts upp i banken. Att återupprätta detta hos en annan långivare kan vara kostsamt, speciellt i ett sämre konjunkturläge där långivarna inte är beredda att ta nya risker (O'Brien och Browne, 1992).

En mer subtil kostnad är om de statliga ingreppen i banksystemet får effekter på kreditmarknadens framtida funktionssätt. Det kan t.ex. gälla incitamentsstrukturer och konkurrenssituationen mellan olika banker.

Den viktigaste kostnaden för bank- och fastighetskrisen var emellertid att den bidrog till att fördjupa nedgången i efterfrågan i början av 1990-talet, och därmed bidrog till ett betydande produktionsbortfall. I den utsträckning detta bortfall bidragit till utslagningen av produktionskapacitet är sviterna ännu inte övervunna.

5.10 Slutsatser

En av de viktigaste förändringarna av den ekonomiska politikens villkor under senare år är den finansiella sektorns kraftigt ökade betydelse. Den ökade betydelsen beror på att volymerna ökat kraftigt och på att marknaden avreglerats och integrerats alltmer med de internationella finansiella marknaderna.

Denna utveckling har ökat betydelsen av samspelet mellan den reala och den finansiella ekonomin. Förändringar och störningar i den reala ekonomin kan förstärkas genom sina finansiella återverkningar,

bl.a. genom effekter på företagens balansräkningar och på hushållens förmögenhet och konsumtionsbenägenhet.

De finansiella marknaderna präglas av förekomsten av asymmetrisk information, dvs. att parterna i många transaktioner har olika god kunskap om förutsättningarna för den verksamhet eller det objekt som uppgörelsen gäller. Asymmetrin försvårar marknadernas funktionssätt. Den förklarar framväxten av finansiella mellanhänder – intermediärer – för att undanröja en del av problemen. Ofta har man också med offentliga regelsystem och tillsynsåtgärder försökt motverka de problem som den asymmetriska informationen ger upphov till.

De finansiella marknaderna är känsliga för offentliga ingrepp som påverkar incitamentsstrukturen. De senaste årens finansiella kris påverkas bl.a. av samspelet mellan å ena sidan konjunkturutvecklingen och å andra sidan kreditmarknadens avreglering, skattereformen och valutaavregleringen.

Vad som är viktigt att uppmärksamma är emellertid inte bara de faktorer som aktivt bidrog till nedgången, utan också frågan om varför uppgången på fastighetsmarknaden och de finansiella marknaderna dessförinnan hade blivit så stark. Ljungqvist (bil. 12) pekar på den roll som underförstådda insättargarantier kan ha spelat för en stark riskexponering och därmed för större investeringar än marknaden i längden orkade förränta.

Resultaten av forskningen om finansiella acceleratorer kan tolkas som att förändringar i realräntan kan få stor betydelse för ett kritiskt ekonomiskt förlopp. I goda tider, när företagens balansräkningar är starka, behöver svängningar i räntan inte spela någon större roll, men om företagens finansiella ställning redan är urgröpt kan en räntepuppgång kraftigt förvärra utvecklingen.

Innebörden av 1970- och 1980-talets förändringar är att den ekonomiska politiken måste ägna ökad uppmärksamhet åt hur finansiella mekanismer påverkar den reala utvecklingen. Därvid står frågan om realräntans utveckling samt samspelet med de internationella finansiella marknaderna i fokus.

En annan viktig faktor att uppmärksamma är förändringar i marknadsstrukturen. Derivatmarknadens snabba tillväxt öppnar nya möjligheter till finansiella transaktioner som underlättar den reala ekonomins funktionssätt, framförallt genom att omfördela risker.

Delar av derivatmarknaden är emellertid så pass oreglerad och dominerad av ett fåtal stora aktörer, att störningar kan fortplantas till andra delar av det finansiella systemet (Sveriges Riksbank, 1994). Införandet av kapitaltäckningskrav, redovisningsföreskrifter, lagstiftning och system för riskkontroll måste hålla jämna steg med utvecklingen.

Teorier om tillväxt

KAPITEL

6

6.1 Inledning

Tillväxt är en viktig förutsättning för att ekonomin ska fungera väl, idag och i framtiden. En stor del av välfärdssystemen bygger på förutsättningen om kontinuerlig tillväxt. En högre tillväxt i ekonomin kan också väntas bidra till att minska arbetslösheten och öka handlingsutrymmet för att lösa ekonomiska problem.

Inom ekonomisk teori och forskning har man systematiskt studerat tillväxtens mekanismer sedan 1700-talet. Frågeställningarna röner idag förnyat intresse. Syftet med detta kapitel är att översiktligt gå igenom teorier om tillväxt och empirisk forskning om dess bakomliggande mekanismer, begränsningar och förhållande till andra ekonomiska fenomen.

6.2 Vad är ekonomiskt välstånd?

De senaste dryga 100 åren har den ekonomiska tillväxten höjt den materiella levnadsstandarden i västvärlden på ett sätt som saknar motstycke i mänsklighetens historia.

Den höjda levnadsstandarden är ingen abstraktion. Människor äter, klär sig och bor i genomsnitt betydligt bättre än tidigare. Arbetstiden är bara drygt hälften av vad den var i slutet av 1800-talet. Folkhälsan har förbättrats och medellivslängden har ökat. Tillgången till sjukvård och utbildning har ökat.

Trots dessa påtagliga resultat har meningen med att öka den materiella standarden ibland satts ifråga. Ett argument är att människor i gemen kanske inte är lyckligare nu än för 100 år sedan. I takt med att den materiella levnadsstandarden ökar växer också förväntningarna. Gårdagens lyx blir dagens basbehov. Intervjuundersökningar (Easterlin, 1974) har funnit att människors välstånd i förhållande till andra betyder mer för deras känsla av lycka än välståndet i sig.

Tabell 6.1 BNP per capita 1870-1989 i 17 industriländer
US dollar, köpkraftspariteter

	1870	1913	1950	1973	1989
Australien	3 123	4 523	5 931	10 331	13 584
Japan	618	1 114	1 563	9 237	15 101
Kanada	1 347	3 560	6 113	11 866	17 576
USA	2 247	4 854	8 611	14 103	18 317
Belgien	2 087	3 266	4 228	9 416	12 876
Danmark	1 555	3 037	5 224	10 527	13 514
Frankrike	1 571	2 734	4 149	10 323	13 837
Italien	1 210	2 087	2 819	8 568	12 955
Nederländerna	2 064	3 178	4 706	10 267	12 737
Storbritannien	2 610	4 024	5 651	10 063	13 468
Tyskland	1 300	2 606	3 339	10 110	13 989
Finland	933	1 727	3 480	9 072	13 934
Norge	1 190	2 079	4 541	9 346	16 500
Schweiz	1 848	3 086	6 556	13 167	15 406
Sverige	**1 316**	**2 450**	**5 331**	**11 292**	**14 912**
Österrike	1 433	2 667	2 852	8 644	12 585
Medelvärde	1 653	2 937	4 693	10 396	14 456

Källor: Maddison (1991).

Att enbart fördela om de resurser som redan existerar kan vara förenat med konflikter för ett samhälle. En växande ekonomi gör det lättare att tillgodose befolkningens önskemål, alltifrån större sociala ambitioner till förbättrat miljöskydd.

Det är dock viktigt att uppmärksamma de påfrestningar som den ekonomiska tillväxten kan medföra. Inflyttningen från landsbygden till städerna kritiserades på sin tid för att skapa sociala problem. I dag gäller kritiken främst negativa effekter på miljön. Men den ekonomiska tillväxten skapar också resurser som gör det möjligt att lindra problemen. Politiska ingrepp kan bidra till att påverka tillväxten i socialt önskvärd och miljövänlig riktning.

Tillväxtmåttet[1]

Bruttonationalprodukten (BNP) mäter värdet av alla varor och tjänster som produceras under ett år. Ekonomisk tillväxt definieras som ökningen av BNP. Fler varor och tjänster blir tillgängliga för medborgarna. BNP är det vanligast använda måttet på det materiella välståndet, men det är inte heltäckande (avsnitt 6.6).

[1] En bred diskussion kring dessa frågor finns i Produktivitetsdelegationens betänkande (SOU 1991:82).

Ekonomisk tillväxt kan åstadkommas på två sätt:

- Genom ökade insatser av produktionsfaktorerna arbetskraft, kapital eller naturresurser. Befolkningen arbetar mer, utnyttjar mer råvaror eller använder mer maskiner och andra hjälpmedel.

- Genom att utnyttja produktionsfaktorerna effektivare – öka produktiviteten. Arbetarna producerar mer per arbetad timme eller per maskin.

Produktiviteten kan anges för varje produktionsfaktor t.ex. *kapitalets produktivitet*, som är produktionen per enhet kapital – maskiner, verktyg, byggnader etc. eller *arbetskraftens produktivitet*, som är produktionen per anställd eller arbetad timme.

Båda dessa produktivitetsmått beror på mängden arbetskraft i förhållande till mängden kapital, arbetskraftens utbildning och kvalitet, kapitalets tekniska nivå samt produktionsorganisationen m.m.

Ökningen av arbetskraftens produktivitet förklarar i stort sett hela tillväxten i BNP per capita bland industriländerna sedan 1870 (Maddison, 1991).

Av arbetskraftsproduktivitetens ökning utgörs mer än hälften av en ökning av den *totala faktorproduktiviteten* (TFP) (Denison, 1985; OECD, 1993c). Ökningen av den totala faktorproduktiviteten är den produktionsökning som inte beror på att produktionsfaktorerna ökat i kvantitet, utan på att de utnyttjats bättre eller att deras kvalitet förbättrats.

Total faktorproduktivitet beräknas som produktionen i förhållande till alla produktionsfaktorer. I realiteten begränsas beräkningen till de faktorer som man har ett tillförlitligt mått på, oftast arbetskraft och kapitalstock.

En ökning av TFP kan bland annat bero på arbetskraftens ökade utbildning och kompetens, bättre arbetsorganisation och högre kvalitet på kapitalet. En del av dessa faktorer går att mäta, t.ex. mängden utbildning. Men till stor del förblir ökningen i TFP oförklarad och sammanfattas ibland som teknisk utveckling. Denna "restpost" har karakteriserats som den ekonomiska tillväxtens motor.

6.3 Vad har hänt med tillväxten?

Industriländernas ekonomiska utveckling under efterkrigstiden präglas av två drag:

- En mycket snabb ekonomisk tillväxt i samtliga länder från andra världskrigets slut fram till 1970-talets början. Därefter har tillväxten mattats av, men den har ändå i genomsnitt varit högre än mellan 1870 och 1950.
- De länder som var relativt fattigare i utgångsläget har vuxit snabbare än genomsnittet. I stort sett alla industriländer har haft en snabbare tillväxt än det teknologiska ledarlandet USA.[2]

Varför mattades tillväxten av?

Efter 1973 har den ekonomiska tillväxttakten bland industriländerna nära nog halverats jämfört med perioden efter andra världskriget.

Försöken att kvantifiera[3] orsakerna till den sjunkande tillväxttakten har inte givit några klara svar. Enligt t.ex. OECD (1993c) förklarar en långsammare investeringstakt och mindre teknologisk draghjälp från USA en tredjedel av nedgången i produktivitetstillväxten bland industriländerna. Två tredjedelar förblir oförklarade.

I brist på heltäckande förklaringar finns det flera hypoteser som kan ge delar av svaret.

En grupp förklaringar betonar de kortsiktiga faktorerna. Nedgången i tillväxttakt under 1970-talets början sammanföll med en period av makroekonomisk oro. Priserna på olja och andra råvaror steg kraftigt. Systemet med fasta växelkurser bröt samman och inflationen steg. Fallet i efterfrågan ledde till lägre investeringar och sjunkande tillväxt. Tillväxten förblev dock lägre även efter att dessa orsaker försvunnit.

En annan grupp förklaringar tar fasta på att tillväxten under 1950- och 1960-talen var unikt hög. Flera delvis tillfälliga faktorer samverkade: återuppbyggnaden efter kriget, överföringen av arbetskraft

[2] Utvecklingen under efterkrigstiden är unik. Från slutet av 1800-talet fram till efter andra världskriget fanns inte alls samma grad av konvergens mellan de industrialiserade länderna (Maddison, 1991).

[3] S.k. *growth accounting*.

från jordbruket till mer produktiva näringar, höga födelsetal, en stabil makroekonomisk situation med låg inflation och fasta växelkurser, liberaliseringen av världshandeln samt möjligheten för övriga industriländer att hämta in USA:s stora teknologiska försprång. Enligt denna syn skulle nedgången i tillväxttakt vara en återgång till en mer "normal" utveckling (Abramovitz, 1989).

Nedgången i tillväxttakt har även förklarats med att västvärldens ekonomier började fungera sämre under 1970-talet på grund av högre skatter, växande offentliga utgifter, fler regleringar och ökat inflytande för olika särintressen (Olson, 1982; 1988; Söderström m.fl., 1994). Agell m.fl. (1994) menar dock att det inte finns några entydiga samband mellan en stor offentlig sektor och låg ekonomisk tillväxt.

Konvergens och upphinnareffekter[4]

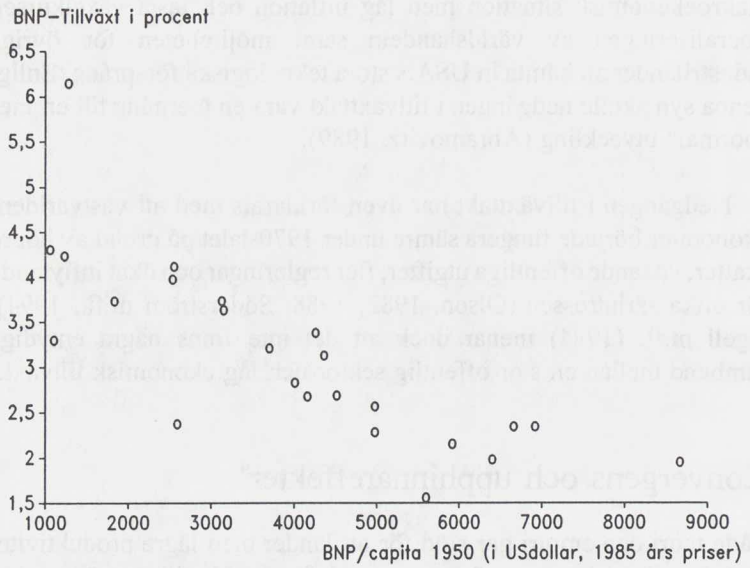
Både teori och empiri ger stöd för att länder med lägre produktivitet i utgångsläget har en större potential för snabb tillväxt än andra. Bland de länder som är rika i dag går det att urskilja ett omvänt samband mellan deras produktivitetsnivå 1870 och deras tillväxt fram till i dag. Under perioden har också nästan alla utvecklade länder närmat sig ledarlandet USA (Baumol, 1986).

Efterföljande länder kan imitera produktionsprocesser, arbetsorganisation och produkter från mer utvecklade länder. Efterkrigstidens ökade internationalisering har ökat möjligheterna till imitation. Varor, investeringskapital, idéer och kunskap har i ökande grad kunnat röra sig fritt mellan länder. När efterföljarna successivt närmat sig ledarna minskar möjligheterna till snabba produktivitetsvinster och deras tillväxttakt avtar.

En viktig förklaring till den höga tillväxten bland industriländerna under 1950- och 1960-talen var att Västeuropa och Japan fick del av det stora teknologiska försprång som ackumulerats i USA. Under de föregående decennierna hindrades världshandeln och kunskapsutbytet av protektionism och krig. Efterkrigstidens utveckling gynnade även USA, men eftersom efterföljarna har mer att lära av ledaren än tvärtom växte övriga länder snabbare (Baumol, 1986).

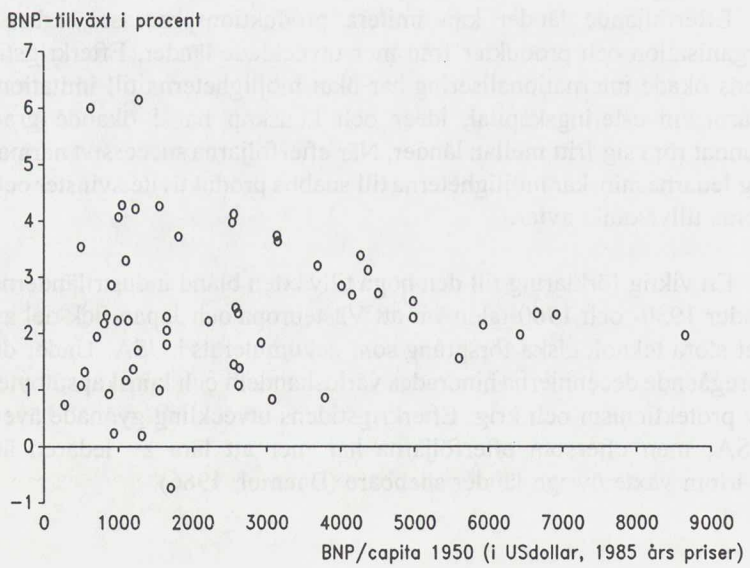
[4] *Konvergens* innebär att en grupp länder konvergerar mot samma nivå. *Upphinnareffekt* är när övriga länder växer snabbare än ledarlandet.

Diagram 6.1 BNP per capita 1950 och BNP-tillväxt 1950-1985 i 24 OECD-länder



Källa: Summers och Heston (1991).

Diagram 6.2 BNP per capita 1950 och BNP-tillväxt 1950-1985 i 57 länder



Källa: Summers och Heston (1991).

Den avklingande upphinnareffekten betraktas som en av förklaringarna till varför tillväxttakten mattades av i början av 1970-talet. Studier av bl.a. OECD (1993c) tyder på att övriga industriländers produktivitetsnivåer har närmat sig USA:s så mycket att deras upphinnarpotential i stort sett är borta. Numera är det framför allt länder i Sydostasien och i viss mån Latinamerika som drar nytta av upphinnarnas möjligheter.

Den ekonomiska forskningen om konvergens har dock utsatts för kritik. Framför allt har urvalet av länder kritiserats (De Long, 1986). Majoriteten av de länder som var fattiga i början av efterkrigstiden har också haft den lägsta tillväxten under den efterföljande perioden.

Mindre utvecklade länder med en annorlunda produktionsstruktur, inkomstfördelning, utbildningsnivå etc. har inte någon självklar glädje av tekniska landvinningar i ledarländerna. Abramovitz (1989) betonar att länder oftast inte är teknologiskt eftersläpande av slump. Brister i social infrastruktur – utbildningsnivå, institutionella faktorer – som hindrar landet från att utveckla egen produktionsteknik kan också hindra det från att importera teknik utifrån.

6.4 Teorier om tillväxtens drivkrafter

Det är bara under det senaste dryga seklet som västvärlden uppnått en ekonomisk tillväxt av en storlek som gjort varje generation märkbart rikare än sina föräldrar. Seklerna dessförinnan var inte utan framsteg, men dessa var så små att samtiden knappt kunde skönja dem. Enligt – visserligen osäkra – uppskattningar av Kuznets genomgick den genomsnittliga produktionen per capita i Västeuropa en dryg fördubbling mellan 1400-talets och 1800-talets början (Maddison, 1991).

I ett samhälle som till överväldigande delen fortfarande levde på jordbruk var konflikten mellan tillgången på jord och en växande befolkning påtaglig. De ekonomer som, strax före industrialismens genombrott, formulerade de första teorierna om ekonomisk tillväxt kunde därför inte undvika frågan om det fanns någon gräns för tillväxten eller inte.

Tillväxt – en omöjlighet?

I Malthus (1798) värld var ekonomisk tillväxt en omöjlighet på lång sikt. Där bestämdes produktionen enbart av tillgången på arbetskraft och ändliga naturresurser (i huvudsak odlingsbar jord). Om inte

befolkningsökningen kunde hållas tillbaka med förebyggande åtgärder skulle den tära så hårt på naturresurserna att svält och andra katastrofer skulle bli resultatet.

Smith (1776) ansåg att länder med stora outnyttjade naturresurser och liten befolkning hade en mer gynnsam position än andra. Men han menade inte att detta avgjorde en nations välstånd. Smith betonade i stället de möjligheter till ökat välstånd som låg i att producera i större skala med mer kapital per arbetare och med en mer effektiv arbetsfördelning.

Mill (1848) hävdade att så länge tillgången på naturresurser var begränsad kunde stordriftsfördelar och ökade insatser av kapital bara ge tillväxt under en kortare tid. Mill hoppades dock att den tekniska utvecklingen skulle kunna ge en beständig tillväxt. Mill såg framtiden som en osäker kapplöpning mellan den tekniska utvecklingen och befolkningstillväxten. Så länge den första överträffade den senare skulle välståndet kunna fortsätta att öka.

Tillväxt – en självklarhet?

När utvecklingen fortskred under 1800-talet, levnadsstandarden höjdes och även jordbruket drog nytta av de tekniska framstegen hamnade idéerna om tillväxtens gränser i bakgrunden, dock utan att försvinna helt. Två exempel är Jevons teorier på 1860-talet om hur brist på kol skulle hejda industrialiseringen och Romklubbens farhågor på 1970-talet om en framtida brist på olja och metaller. Sådana argument förekommer även i dagens miljödebatt (avsnitt 6.6).

Ett annat viktigt undantag från det ringa intresset för ekonomisk tillväxt vid denna tidsperiod var Schumpeter (1911). Han avvisade uppfattningen att utvecklingen skedde genom en gradvis uppbyggnad av kapital och menade att utvecklingen skedde språngvis genom entreprenörers innovationer.[5] Vinsterna var entreprenörernas belöning för framgångsrika innovationer och en förutsättning för nya tekniska framsteg.

Kapitalets roll

Efter andra världskriget blev ekonomisk tillväxt ett förstahandsmål för många nationers politik och därmed återigen ett intressant område för ekonomisk forskning. Utvecklingen av moderna nationalräkenskaper

[5] Schumpeter definierade innovation som den ekonomiska tillämpningen av tekniska framsteg (produkter eller produktionsprocesser).

gav efterkrigstidens forskare en helt annan empirisk grund än sina föregångare. Det blev möjligt att formulera och testa teorier utifrån mer exakta studier av tillväxtens historiska förlopp.

De första försöken att beskriva tillväxtens drivkrafter i en formaliserad modell gjordes av Harrod (1939) och Domar (1946). I Harrod-Domarmodellen sker produktionen med hjälp av arbetskraft och kapital i fasta andelar utan möjlighet att byta den ena faktorn mot den andra, vilket kan ge upphov till permanent arbetslöshet. Modellen var i första hand ett försök att förklara 1930-talsdepressionen och dess massarbetslöshet, och mindre lämpad för långsiktig analys. Betoningen av kapitalbildningens avgörande roll fick emellertid ett stort inflytande under efterkrigstiden.

Den neoklassiska tillväxtskolan, med Solow (1956) som mest framträdande namn, utvecklade en formaliserad modell där proportionerna mellan arbetskraft och kapital kunde variera.

En avgörande egenskap i modellen är den på marginalen avtagande avkastningen av att öka mängden kapital per sysselsatt i ekonomin. När en ekonomi utvecklas kan produktionen per capita växa snabbt till att börja med. Men avkastningen minskar när mängden kapital per sysselsatt successivt ökar. Investeringstakten avtar då och ekonomin rör sig mot en jämvikt[6] med en optimal mängd kapital per sysselsatt.

Vid denna jämvikt växer ekonomin i takt med tillväxten i arbetskraften. Utbildning som höjer arbetskraftens produktivitet, tekniska förbättringar som ökar kapitalets produktivitet och framsteg i den övergripande organisationen kan dock få produktionen att växa utöver sysselsättningens tillväxttakt. Engångsförändringar, t.ex. ökad handel eller ökat sparande, kan i modellen lyfta produktionen till en högre nivå, men inte åstadkomma en permanent högre tillväxttakt.

Salter (1960) visade hur nyinvesteringar förde in tekniska framsteg i produktionsprocessen. Salter såg kapitalstocken som sammansatt av kapital av olika "årgångar" med sin tids bästa teknik. När gammalt kapital byts mot nytt höjs den genomsnittliga produktiviteten.

Enligt den neoklassiska teorin bör länder med lägre utvecklingsnivå och lägre kapitalstock växa snabbare än mer utvecklade länder. Denna teori ger inte någon förklaring till varför många fattiga länder har en permanent lägre tillväxttakt än rika länder.

Nelson (1956) hävdade att länder med låga inkomster per capita och hög befolkningstillväxt kunde fastna i en jämviktsbana, där

[6] S.k. *steady state*.

sparandet inte räckte för att bygga upp något produktionskapital.[7] Botemedlet ansågs vara att försöka ge ekonomin en kraftig skjuts framåt genom att antingen höja det inhemska sparandet (vanligt i de socialistiska länderna) eller genom en stor överföring av utländskt investeringskapital (ofta förespråkad som lösning för utvecklingsländerna).

Empiriska studier av bl.a. Abramovitz (1956) av historiska data i USA visade att bara en mindre del av den ekonomiska tillväxten berodde på ökningen av mängden kapital per sysselsatt. Huvuddelen berodde på tekniska framsteg, förbättringar i arbetskraftens kvalitet, utnyttjande av skalfördelar och allmänt bättre resursanvändning i ekonomin.

Kritiken mot den neoklassiska tillväxtmodellen går ut på att den, sin elegans till trots, mer beskriver tillväxtens förlopp än förklarar det. Teorin erkänner den tekniska utvecklingens roll som tillväxtens yttersta motor, men förklarar inte dess mekanismer. Dessa mekanismers betydelse har varit utgångspunkten för den senaste generationen tillväxtteorier.

Humankapitalets betydelse

Schultz (1961) använde begreppet humankapital som ett samlingsnamn för de kunskaper och färdigheter arbetskraften besitter. Humankapital utgörs först och främst av utbildning och yrkeserfarenhet, men även hälsa och sociala färdigheter kan räknas dit.

Humankapitalet har betydelse för den ekonomiska utvecklingen främst genom att det höjer arbetskraftens bidrag till produktionen och underlättar för arbetskraften att förstå och utnyttja teknologiska framsteg. Vissa (t.ex. Uzawa, 1965) betraktar humankapitalet som en egen produktionsfaktor vid sidan av kapital och arbetskraft.

Gemensamt för alla utvecklade länder är att de har höjt sin befolknings utbildningsnivå kraftigt under utvecklingsprocessens gång.[8] Kendrick (1976) beräknade att över hälften av USA:s kapitalstock bestod av humankapital redan 1969. När Denison (1985) uppskattade olika faktorers bidrag till ökningen av arbetskraftens produktivitet i

[7] S.k. *low-level equilibrium trap.*

[8] 1820 var den genomsnittliga skolutbildningen i Frankrike, Tyskland, Japan, Holland, Storbritannien och USA runt två år. 1989 var den elva år och förmodligen av högre kvalitet och jämnare fördelad bland befolkningen (Maddison, 1991).

USA mellan 1948 och 1979 fann han att förlängd utbildning betydde lika mycket som ökningen av mängden fysiskt kapital.[9]

Lucas (1990) utgår från den neoklassiska tillväxtmodellen (se ovan). Han visar hur skillnader i tillgången på humankapital kan förklara varför fysiskt kapital inte är mer produktivt i fattigare länder, trots en större tillgång på arbetskraft. Brist på humankapital och därmed sämre förmåga att utnyttja fysiskt kapital och tekniska framsteg är en förklaring till varför de flesta fattiga länder växer långsammare än de rika länderna.

Barro (1991) studerar 98 länder mellan 1960 och 1985. Han finner ett starkt samband mellan deras mängd av humankapital[10] i utgångsläget och deras tillväxttakt under perioden. Länder med en relativt låg inkomstnivå växer snabbare än rika länder endast om de har en stor mängd humankapital i förhållande till sin BNP.

Mankiw m.fl. (1992) visar i en studie över 121 länder mellan 1960 och 1985 att en traditionell neoklassisk tillväxtmodell förklarar tillväxten betydligt bättre om den kompletteras med humankapital.

Ett problem vid bedömningen av humankapitalets betydelse för den ekonomiska tillväxten är att det kan finnas ett omvänt orsakssamband. Länder med hög ekonomisk tillväxt har större möjlighet att utbilda en större del av sin befolkning. Investeringar i formell utbildning kan också överskatta uppbyggnaden av humankapital om de delvis ersätter informell utbildning på t.ex. arbetsplatser.

Studier på individnivå (Becker, 1975; Björklund, 1992) har visat att de som har utbildat sig erhåller en märkbart högre livslön än övriga. Detta behöver inte vara effekten av en produktivitetsökning som beror på kunskapsöverföringen. Det kan också förklaras med att människor med goda förutsättningar väljer att utbilda sig. Utbildning kan ses som en signal om individens kapacitet (Spence, 1974).

Externa effekter och innovationer

Nedgången i tillväxttakt i västvärlden under 1970-talet visade att det inte gick att ta den ekonomiska tillväxten för given. Intresset för tillväxtens mekanismer och drivkrafter intensifierades. Den ekono-

[9] Denison förklarar dock hälften av ökningen i arbetskraftens produktivitet med allmänna framsteg i teknik och kunskaper. Därmed kan han ha underskattat kapitalets roll genom att nytt kapital för in ny teknik i produktionen. Detsamma kan dock sägas om humankapital. Abramovitz (1989) för en diskussion om den s.k *growth accounting*-skolan.

[10] Mätt som andelen unga i skolutbildning.

miska forskningen sökte en teori som bättre än den neoklassiska modellen förklarar:

- teknologisk utveckling och vad som bestämmer långsiktig tillväxt,
- varför olika länders tillväxttakter permanent kan skilja sig.

Enligt neoklassisk tillväxtteori gör teknologisk utveckling att avkastningen på kapitalet inte reduceras till en nivå där incitamenten att investera försvinner. Ekonomin kan då fortsätta att växa även på lång sikt.

Den moderna tillväxteorin kallas ofta för *endogen tillväxtteori*, eftersom den tekniska utvecklingen bestäms endogent inom modellerna och inte är exogent given som i tidigare teorier. Den endogena tillväxtteorin betonar innovationer och positiva externa effekter som förklaringar till teknologisk utveckling.

Redan under 1960-talet ansåg Arrow (1962) att det var otillfredställande med en tillväxtteori som inte förklarar den teknologiska utvecklingen, utan till så stor del bygger på oförklarade faktorer. Han var den förste som försökte föra in den teknologiska utvecklingens mekanismer i den neoklassiska modellen. Han såg teknologiska framsteg som biprodukter (externa effekter) av investeringar, som sprids till övriga sektorer i ekonomin.

Romer (1986) bygger vidare på denna tanke. Han utgår från att humankapital inte bara har en direkt effekt på produktionen utan även positiva externa effekter. Utbildade arbetare i ett företag kan t.ex. utveckla nya produktionsmetoder som andra företag kopierar. Med tillräckligt stora externa effekter är den marginella avkastningen i produktionen inte avtagande. Tvärtom kan den t.o.m. vara växande.

Den "nya tillväxtskolans" antagande om positiva externa effekter av utbildning och dess roll som drivkraft för teknisk utveckling har tagits till intäkt för att motivera större offentliga insatser för utbildning och forskning. Ännu har den empiriska forskningen dock inte kommit särskilt långt med att empiriskt befästa de nya tillväxtteoriernas teser.

Teknologiska framsteg behöver inte enbart förklaras med positiva externa effekter. De kan också förklaras med affärsmässiga satsningar på innovationer. Romer (1990) utgår ifrån att den tekniska utvecklingen drivs av vinstmaximerande individers innovationer. Teknisk utveckling är dock ofta, som framgått ovan, till stor del en allmän nyttighet med betydande positiva externa effekter som det är svårt för den enskilde innovatören att dra full fördel av. Risken är därför att det

kommer att användas för lite resurser för att forska fram ny teknik om helt fri konkurrens råder. Sådana resonemang bygger vanligen på Schumpeters (1911) teorier. Denne menar att tillfälliga monopolvinster ger incitament till innovationer, och att sådana monopol behövs för att stimulera teknologisk utveckling.

Institutionernas betydelse

De teorier som refererats hittills betonar de enskilda produktionsfaktorernas betydelse för den ekonomiska tillväxten. En annan forskningstradition uppmärksammar de institutionella ramarnas betydelse för hur dessa faktorer tas till vara.

Redan Mill (1848) betonade den lagskyddade äganderättens betydelse för sparande och investeringar. Coase (1960) lyfter fram transaktionskostnadernas betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

North (1990) hävdar att den avgörande skillnaden mellan de länder som lyckats lyfta sig ur fattigdomen och de som stagnerat är att de förra lyckats bygga upp institutioner som skyddat de ekonomiska frioch rättigheterna och sänkt kostnaderna för ekonomiska transaktioner. Till institutioner räknar North främst statsmakten och lagarna, men även organisationer, informella regler och sociala normer. I framgångsrika länder har institutionerna kommit att stödja verksamheter som skapar välstånd.

Institutioner förändras och utvecklas kontinuerligt. Den ökande internationaliseringen är en påverkande faktor i denna process. Institutionella reformer sprids ofta genom handel och annat ekonomiskt samarbete.[11]

Den ekonomiska politiken har också en väsentlig inverkan på utvecklingen av ett lands institutioner. De offentliga skatte- och transfereringssystemen är exempel på institutioner som påverkar tillväxten i ekonomin genom effekter på incitamentsstruktur och arbetsutbud.

Sambandet mellan institutionerna och den ekonomiska tillväxten är dubbelriktat. Samhällen som börjat utveckla goda institutioner kan uppnå ekonomiska framsteg som skapar förutsättningar för fler reformer. På samma sätt kan andra samhällen hamna i en ond cirkel där institutionerna håller tillbaka utvecklingen och olika grupper ökar sitt välstånd på bekostnad av andra.

[11] Spaniens medlemsskap i EU anses t.ex ha haft stor betydelse för landets ekonomiska och politiska modernisering.

I tredje världen finns åtskilliga exempel på länder där de befintliga institutionerna och statsmakten berikar den makthavande gruppen (Vedovato, 1990). Brist på utbildad arbetskraft kan bero på ett privilegiesystem som reserverar karriärmöjligheter för ett fåtal. Brist på investeringsvilligt kapital kan bero på osäkra äganderätter. Institutionella reformer kan därför vara en förutsättning för att lån och bistånd ska få någon varaktig effekt.

Att dåliga institutioner hämmar tillväxten i många länder tyder på att det är svårt att skapa och bibehålla goda institutionella arrangemang. Men det finns trots allt upplyftande exempel. Vid mitten av 1800-talet var Japan isolerat och efterblivet. Västerländska iakttagare ansåg att japanernas karaktär gjorde dem oförmögna till ekonomisk utveckling. Redan vid slutet av 1800-talet var den japanska ekonomin en av de ekonomier som växte snabbast i världen. För bara några årtionden sedan togs det ofta för givet att den kinesiska kulturen inte passade för modernt ekonomiskt liv. I dag är den ekonomiska tillväxten i delar av Kina den högsta i världen.

Inkomstfördelningens roll

Det är en vanlig föreställning att hög ekonomisk tillväxt leder till en mer ojämn fördelning av inkomster i ett samhälle. En orsak skulle vara att snabb ekonomisk utveckling medför en omfattande omvandling av samhället som – åtminstone till en början – gynnar rika grupper mer än fattiga.

Kuznets (1955) hävdar att inkomstfördelningen blir mer ojämn under det första stadiet av en ekonomisk utvecklingsfas för att jämnas ut längre fram i utvecklingen (den s.k. Kuznetskurvan). Kuznets stödjer sig på den historiska utvecklingen i flera redan utvecklade västländer. Studier av en större grupp av länder ger dock ett mer blandat resultat. Summers m.fl. (1984) finner att inkomstfördelningen jämnats ut märkbart i industriländerna mellan 1950 och 1980. Inom medelinkomstländerna var inkomstutjämningen mycket mindre, och för de fattigaste länderna hade inkomstskillnaderna ökat.

Andra studier visar att ekonomisk tillväxt inte ens inledningsvis behöver medföra en försämrad inkomstfördelning (Fields och Jakubsen, 1993). Länderna i Ostasien brukar anföras som exempel på att en förhållandevis jämn inkomstfördelning kan skapa ett tillväxtvänligt klimat. I t.ex. Korea, Taiwan och Indonesien blev en redan från början ganska jämn inkomstfördelning ännu jämnare mellan 1960 och 1980 (Världsbanken, 1993).

De senaste åren har mycket forskning ägnats åt hur inkomstfördelningen påverkar tillväxten (t.ex. Alesina och Perotti, 1993). Denna forskning har kopplingar till den s.k endogena tillväxtteorin. Persson och Tabellini (1994) studerar sambandet mellan inkomstfördelning och tillväxt i ett stort antal länder, både utvecklade och mindre utvecklade. De finner att ju mer ojämn inkomstfördelningen är i början av perioden, desto lägre blir tillväxten därefter. Alesina och Rodrik (1994) kommer fram till liknande resultat. De finner även att en ojämn förmögenhetsfördelning påverkar tillväxten negativt.

Internationaliseringens betydelse för tillväxten

Redan Smith (1776) lyfte fram arbetsfördelningens betydelse för ekonomiska framsteg. Det traditionella sättet att se på handeln är att den ökar välfärden genom att varje land specialiserar sig enligt sina komparativa fördelar. De vidgade marknaderna gör det också möjligt för producenter att dra nytta av stordriftsfördelar och utnyttja effektivare produktionsprocesser.

Enligt neoklassisk *tillväxtteori* ger ökad handel engångsvinster för ekonomin. *Nivån* på produktionen höjs, men tillväxt*takten* ökar inte. Återkommande liberaliseringar av utrikeshandeln, t.ex. de som ägt rum under efterkrigstiden, kan dock bidra till en högre tillväxttakt under sitt genomförande.

Handelsliberaliseringars dynamiska effekter har varit föremål för många studier. Baldwin (1989, 1992) menar att en förbättrad resursallokering ger en ökad ekonomisk effektivitet i produktionen, vilket ökar sparandet, investeringarna samt incitamenten för teknologisk utveckling.

Internationalisering kan ge ökad tillväxt genom överföring av teknologi mellan länder. Teknologispridning innebär att eftersläpande länder kan tillgodogöra sig ledarländernas framsteg (avsnitt 6.3). Multinationella företags direktinvesteringar kan befrämja den teknologiska utvecklingen och öka produktiviteten genom t.ex. internutbildning, externaliteter och ökad konkurrens (Blomström och Wolff, 1990).

Teorin om endogen tillväxt har uppmärksammat utrikeshandelns betydelse för att sprida forskning och kunskap mellan länder. Detta kan gynna alla inblandade, inte bara upphinnarländerna. Därmed skulle handel kunna ha långsiktig betydelse för tillväxttakten i alla länder. Krugman (1990) påpekar att forskning och innovationer kostar lika mycket i små ekonomier som i stora. Den potentiella avkast-

ningen av innovationer är däremot högre i större ekonomier. Internationell integration som vidgar marknaderna kan därför uppmuntra innovationer och öka tillväxttakten.

Grossman och Helpman (1991) visar att integrering av världsmarknaden leder till specialisering mellan länder. Detta leder till att resurserna för forskning och utveckling används mer effektivt. Mindre av resurserna kommer att användas till att reproducera FoU i andra länder, mer till att utveckla nya idéer.

Young (1991) pekar på en annan mekanism. Om kunskaper förvärvade inom en bransch är till nytta för andra branscher inom samma land, kan ökad utrikeshandel inom en bransch stimulera hela landets tekniska utveckling och tillväxttakt.

6.5 Hur ska tillväxt mätas?

BNP-måttets brister

Bruttonationalprodukten (BNP) enligt nationalräkenskaperna mäter marknadsvärdet av den produktion av varor och tjänster för *slutlig användning* som säljs på marknaden.[12] Den offentliga produktionen ingår också i BNP, men värderas i likhet med vissa andra poster enligt särskilda principer, eftersom den i regel saknar marknadspris.

Nationalräkenskaperna (NR) har kritiserats:

- Hushållens produktion av varor och tjänster registreras inte i NR.
- En del av det som i NR klassificeras som konsumtion borde i stället betecknas som investeringar. Det gäller t.ex. utgifter för utbildning och för forskning och utveckling, liksom hushållens inköp av varaktiga konsumtionsvaror.
- En del av det som i NR klassificeras som slutlig användning borde i stället betraktas som insats och därmed inte ingå i BNP.

[12] Till slutlig användning räknas konsumtion och investeringar. Om även produktionen av insatsvaror räknades in i BNP skulle detta innebära en dubbelräkning, eftersom värdet av dessa redan ingår i priset på de slutliga produkterna. Sålunda ingår värdet av det bröd som konsumeras privat i BNP, medan det bröd som levereras till restaurangerna inte ingår som en särskild post, utan som en del av värdet på restaurangtjänsterna.

Det gäller t.ex. polisens verksamhet, som idag räknas som offentlig konsumtion. De privata vaktbolagens tjänster däremot betraktas som insats, när de säljs till företagen.

- NR registrerar inte de kostnader som miljöproblemen och förslitningen av naturresurserna ger upphov till.

- BNP avspeglar inte inkomstfördelningen i samhället.

Andra mått på ekonomiskt välstånd

Eisner (1988) redovisar ett antal försök att bygga ut de amerikanska nationalräkenskaperna så att de bättre avspeglar den produktion som bidrar till det ekonomiska välståndet. De alternativa BNP-siffror som framkommer i dessa beräkningar skiljer sig väsentligt från den officiellt registrerade BNP. Även när det gäller tillväxttakten uppstår skillnader gentemot de officiella siffrorna. I flertalet fall är dock skillnaden inte särskilt stor.

Det har också gjorts försök att utveckla mer övergripande mått på samhällelig välfärd, bl.a. i syfte att möjliggöra mer rättvisande *jämförelser* mellan länder. UNDP (1994) redovisar ett sådant mått under beteckningen *human development index*. Detta väger samman förväntad livslängd, utbildningsnivå och inkomstnivå. Andra varianter av detta index inbegriper även mått på inkomstfördelning och jämlikhet.

Även i Sverige pågår sedan några år ett arbete med att komplettera de konventionella nationalräkenskaperna i syfte att hantera några av de brister som nämndes ovan.

I LU 90 fördes en diskussion om möjligheterna att analysera den ekonomiska utvecklingen i termer av förändringar i *nationalförmögenheten*, definierad som nuvärdet av all framtida konsumtion i vid mening. En fördel med nationalförmögenheten som välfärdsindikator är att den vidgar perspektivet på välfärden till att också omfatta de framtida konsumtionsmöjligheterna. En ökning av dagens konsumtion som sker till priset av minskade konsumtionsmöjligheter i framtiden kan leda till en *minskning* av nationalförmögenheten.

Tabell 6.2 Human Development Index

	Medellivs-längd 1991	Utbildnings-nivå[1] 1992	BNP per capita[2] 1991	Human development index, 1992
1 Kanada	77,2	2,80	19 320	0,932
2 Schweiz	77,8	2,75	21 780	0,931
3 Japan	78,6	2,70	19 390	0,929
4 Sverige	**77,7**	**2,74**	**17 490**	**0,928**
5 Norge	76,9	2,78	17 170	0,928
6 Frankrike	76,6	2,78	18 430	0,927
7 Australien	76,7	2,78	16 680	0,926
8 USA	75,6	2,81	22 130	0,925
9 Nederländerna	77,2	2,72	16 820	0,923
10 Storbritannien	75,8	2,76	16 340	0,919
11 Tyskland	75,6	2,75	19 770	0,918
12 Österrike	75,7	2,74	17 690	0,917
13 Belgien	75,7	2,73	17 510	0,916
14 Island	78,1	2,59	17 480	0,914
15 Danmark	75,3	2,71	17 880	0,912

[1] Detta mått väger samman läs- och skrivkunnigheten och genomsnittligt antal skolår hos befolkningen.
[2] US dollar och köpkraftspariteter.
Källa: UNDP (1994).

I bilaga 11 till LU 92 redovisades beräkningar av nationalförmögenheten såsom den definieras i nationalräkenskaperna. Enligt dessa beräkningar uppgick den samlade förmögenheten till ca 4 700 miljarder kronor 1990, eller drygt tre gånger BNP samma år (tab. 6.3). Den reala förmögenhetstillväxten 1981-1990 beräknades uppgå till 2,3 procent per år, dvs. något mer än BNP-tillväxten under samma period.

Avgränsningen till nationalräkenskapsdefinitionen innebar dock att flera viktiga förmögenhetsposter hamnade utanför kalkylen. Det gällde inte minst värdet av humankapitalet (kunskaper och hälsa) och naturkapitalet.

Ett försök att beräkna kunskapskapitalets och utbildningsinvesteringarnas storlek redovisas i Ahlroth m.fl. (1994). Beräkningarna avser 1967, 1973, 1980 och 1990. Resultaten varierar väsentligt beroende på vilken beräkningsmetod som används. I samtliga fall redovisas dock ett samlat kunskapskapital som i storlek vida överstiger nationalförmögenheten enligt nationalräkenskaperna (tab. 6.3). Den årliga tillväxten av kunskapskapitalet mellan 1980 och 1990 var däremot lägre än för den konventionellt beräknade nationalförmögenheten, oavsett beräkningsmetod.

Tabell 6.3 Bruttonationalprodukt och nationalförmögenhet
Miljarder kronor, löpande priser

	1981	1985	1990
BNP	582	867	1 360
Nationalförmögenhet[1]	2 012	2 694	4 697
Kunskapskapital[2]			
metod 1	-	-	36 822
metod 2	-	-	15 708
metod 3	-	-	10 361

[1] Enligt nationalräkenskaperna.
[2] Beräkningsmetoderna skiljer sig åt med avseende på huruvida avkastningen på utbildning räknas före eller efter skatt samt huruvida värdet av fritiden inkluderas i måttet.
Källor: SCB och Ahlroth m.fl. (1994).

Vid Konjunkturinstitutet och Statistiska centralbyrån pågår ett arbete med att utveckla metoder för att inkludera miljö- och naturresurser i nationalräkenskaperna.

I en rapport från miljövårdsberedningen redovisas beräkningar av den svenska *miljöskulden* (SOU 1992:58). Miljöskulden definieras som kostnaden för att återställa miljöskador som är tekniskt-ekonomiskt återställbara samt storleken på det kapital som erfordras för att betala återkommande reparationsinsatser.

Den årliga ökningen av miljöskulden beräknas uppgå till knappt sju miljarder kronor, eller 0,5 procent av BNP 1990. Detta är den summa som skulle behöva avsättas varje år för att miljötillståndet inte ska försämras. Denna siffra kan jämföras med den årliga ökning av nationalförmögenheten på 2,3 procent som redovisas i bilaga 11 till LU 92. Jämförelsen visar att det underhåll som krävs för att miljöskulden inte ska öka mer än väl skulle kunna bekostas av de medel som ökningen av den konventionellt uppmätta nationalförmögenheten ställer till förfogande.

6.6 Tillväxtens gränser?

Om man anlägger ett mycket långt tidsperspektiv är det närmast självklart att tillväxten har en gräns. Det mänskliga livet kommer en dag att upphöra. Om tidsperspektivet begränsas är emellertid svaret mindre uppenbart. Några argument har varit särskilt framträdande i diskussionen om tillväxtens gränser:

- Tillgången till vissa *icke förnybara naturresurser* (metaller, olja o.d.) är begränsad. Detta avspeglas bl.a. i den s.k. Romklubbens rapport (Meadows m.fl., 1972).

- *Tjänstesektorns* växande andel av ekonomin har framhållits som en tillväxtbegränsande faktor, därför att produktiviteten tenderar att växa långsammare i många tjänstesektorer än i varuproduktionen.

- Människans påverkan på *miljön* överstiger i många avseenden vad som är ekologiskt hållbart på lång sikt. Problemet förvärras av att många länder i tredje världen står på tröskeln till en omfattande industrialisering. Kostnaderna för en miljömässigt uthållig utveckling kan vara så stora att de begränsar tillväxten.

Icke-förnybara naturresurser

Romklubbens rapport mottogs först med stort intresse, men kom så småningom att utsättas för hård kritik. Författarna hade inte tagit hänsyn till att ökande knapphet på naturresurser skulle leda till högre priser. Detta borde bidra till minskad resursförbrukning genom bättre hushållning, utnyttjande av resurssnålare teknik och utveckling av ersättningsprodukter. De kända resurserna kommer därför, allt annat lika, att räcka avsevärt mycket längre än vad en enkel trendframskrivning kan visa.

Även om Romklubbens *beräkningar* visade sig orealistiska kvarstår fortfarande frågan om tillgången till naturresurser kommer att utgöra en begränsning för tillväxten. Trots omfattande forskning är frågan inte slutgiltigt besvarad. Det finns emellertid inte några tecken som tyder på en nära förestående resursbrist. Barnett (1979) har studerat data från flera länder utan att finna några tecken på ökande resursknapphet under perioden efter andra världskriget.

Tjänstesektorns betydelse

Problemet med tjänstesektorns långsamma produktivitetstillväxt i förhållande till den varuproducerande sektorn uppmärksammades redan på 1960-talet av Baumol (1967). Med hjälp av några förenklade antaganden visade han att relativpriset på tjänster i förhållande till varor skulle stiga utan gräns. Därav drog Baumol slutsatsen att tjänstesektorn så småningom skulle försvinna därför att tjänsterna skulle bli för dyra.

Analysen utvecklades sedan av andra som visade att efterfrågan på tjänster kunde fortsätta att växa trots att relativpriset ökade, förutsatt att höjda inkomster betydde mer för efterfrågan på tjänster än höjda priser.

Den historiska utvecklingen kan inte sägas stödja Baumols slutsats. Tjänstesektorns andel av sysselsättningen har ökat kraftigt under de senaste decennierna (avsnitt 3.2). Samtidigt har dock vissa tjänster nästan helt försvunnit, delvis på grund av teknisk utveckling, men också på grund av ökade kostnader. Skoputsning och rakning utförs t.ex. i dag sällan på kommersiell basis i Sverige.

Att tjänstesektorn fortsatt växa innebär att Baumols andra antagande om en permanent skillnad i produktivitetstillväxt mellan varu- och tjänstesektorerna kommer i centrum. Om detta antagande är riktigt kommer tjänstesektorns växande andel av sysselsättningen att begränsa den samlade tillväxten.

Arbetsproduktivitetens tillväxttakt var under 1970- och 1980-talet lägre i de flesta tjänstesektorer än i de varuproducerande sektorerna.[13] Skillnaden kan bero på inneboende egenskaper hos tjänsterna som minskar utrymmet för produktivitetshöjande insatser. Samtidigt har dock många tjänsteproducenter varit mer skyddade från såväl inhemsk som internationell konkurrens, vilket kan vara en väl så viktig förklaring till den långsamma produktivitetstillväxten.

Såväl den växande internationella konkurrensen som de senaste årens avregleringar har antagligen bidragit till att öka effektiviseringstrycket inom många tjänstenäringar. Tillsammans med den moderna informationsteknologins möjligheter kan detta leda till en betydligt snabbare produktivitetstillväxt i vissa tjänstesektorer framöver. Andra tjänster är antagligen svårare att effektivisera, därför att tjänstens kvalitet är så intimt förknippad med den tid som läggs ned på att utföra den.

Miljö och tillväxt

Sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan är komplicerat. Debatten har dominerats av föreställningar om enkla samband. De få empiriska studier som genomförts ger dock inga entydiga besked.

I ett historiskt perspektiv är det uppenbart att många miljöproblem hört intimt samman med den ekonomiska tillväxten. Med ökande industriproduktion följde länge också ökande utsläpp av miljöfarliga ämnen och annan negativ miljöpåverkan. Under de senaste decennierna har denna trend brutits i flera avseenden, såväl i Sverige som i andra industriländer.

[13] Se produktivitetsdelegationens betänkande (SOU 1991:82) samt kapitel 7 för en diskussion om produktivitetsutvecklingen i olika sektorer.

De empiriska studier som gjorts av sambandet mellan olika länders inkomstnivå och deras utsläpp av miljöförstörande ämnen bekräftar detta mönster. Det typiska är att utsläppen ökar under ländernas industrialiseringsfas. När inkomstnivån är tillräckligt hög får länderna dock i regel kontroll över problemen. Alla miljöproblem uppvisar emellertid inte detta mönster. Koldioxidutsläppen ökar t.ex. med inkomsterna även på högre inkomstnivåer (Molander, bil. 2).

Wibe (1990) konstaterade att de svenska utsläppen mellan 1970 och 1985 minskade mest under perioder med snabb tillväxt.

Utvecklingen mot minskande miljöpåverkan vid växande inkomster kan förklaras av flera faktorer:

- Kunskapens växande betydelse förändrar den ekonomiska utvecklingens karaktär. Varje krona i bruttonationalprodukten fordrar allt mindre mängder energi och naturresurser, och påverkar miljön mindre.

- Tillväxten innebär ökade investeringar och en teknologisk förnyelse som många gånger leder till minskade utsläpp.

- Efterfrågan på en bra miljö ökar med stigande inkomst, samtidigt som tillväxten skapar de resurser som behövs för att klara högt ställda ambitioner vad gäller miljön. Miljöförbättringarna kommer dock inte automatiskt. Det krävs i regel att den ökande efterfrågan omsätts i politiska åtgärder som främjar miljön.

Det är en öppen fråga om dessa faktorer i det långa loppet är tillräckligt starka för att motverka tillväxtens ökade resursförbrukning. I ett 30-40 års perspektiv torde dock frågan inte i första hand vara om ekonomisk tillväxt är *möjlig* utan hur stora *kostnaderna* blir för att uppnå en miljömässigt hållbar tillväxt (kap 14; Molander, bil. 2).

6.7 Tillväxt i teori och verklighet

De faktorer som betonas i dagens teoretiska och empiriska forskning kring tillväxt är främst humankapital och teknologisk utveckling, men även investeringar och strukturomvandling. I verkligheten sammanfattar dessa begrepp en mängd faktorer som på olika sätt påverkar den ekonomiska tillväxten. I denna långtidsutredning spelar bl.a. följande begrepp en framträdande roll:

- *Humankapital* innefattar både formell utbildning och den informella kunskap som kan fås t.ex. på en arbetsplats (avsnitt 9.3). I de flesta teoretiska modellerna ökar tillväxten vid en ökning av humankapitalet. I verkligheten måste man även beakta att satsningar på utbildning tar i anspråk resurser som har alternativa användningar. Värdet av det ökade humankapitalet måste bedömas utifrån en värdering av alternativen.

- *Teknologisk utveckling* innefattar såväl modernare maskiner som förbättrat ledarskap (avsnitt 9.4). Administrativa system och styrmetoder, motivationsbefrämjande åtgärder, entreprenörsanda och andra faktorer som traditionellt behandlats inom företagsekonomisk och sociologisk forskning kan vara väsentliga fundament för tillväxt (avsnitt 9.9).

- *Externa effekter från satsningar på teknologisk utveckling* spelar en viktig roll i modern tillväxtteori. Det är dock svårt att empiriskt fastställa omfattningen av dessa externaliteter. Den internationella integrationen innebär dessutom att sådana effekter även kan nyttiggöras av andra länders företag.

- *Importerad teknologi* är en viktig faktor bakom teknologiska framsteg (avsnitt 9.4).

- *Internationaliseringen* kan även förväntas påverka tillväxten via andra mekanismer än teknologispridning. Internationaliseringen inverkar t.ex. på strukturomvandlingen. Den påverkar även konkurrenssituationen och därigenom indirekt tillväxten.

- *Konkurrens* anses vanligen befrämja den teknologiska utvecklingen genom att den stimulerar till ett effektivare utnyttjande av de befintliga resurserna (avsnitt 9.7). Konkurrens kan stimulera innovationer, men även reducera incitamenten till FoU (avsnitt 6.4).

- Den mest påtagliga konfliktrisken idag finns mellan tillväxten och kravet på *god hushållning med naturens resurser*. Under överskådlig framtid torde dock inte frågan i första hand vara om ekonomisk tillväxt är *möjlig*, utan hur stora *kostnaderna* blir för att uppnå en miljömässigt hållbar tillväxt (avsnitt 14.5 samt Molander, bil. 2).

Utgångspunkter

Del II

Utgångspunkter

Del II

Basscenariot

KAPITEL
7

7.1 Inledning

En av långtidsutredningens huvuduppgifter är att redovisa alternativa scenarier för den svenska ekonomins utveckling i ett medel- och långsiktigt perspektiv. Dessa scenarier tar sin utgångspunkt i den prognos för de närmaste åren som presenterades i 1995 års preliminära nationalbudget (se fotnot 13). Vad gäller det längre tidsperspektivet utgör de emellertid inga prognoser. De ska i stället ses som möjliga utvecklingsbanor, *givet* de antaganden som görs om utvecklingen av produktiviteten, arbetsutbudet, etc.

Den svenska ekonomin har genomgått stora förändringar under de senaste åren (avsnitt 2.4). Uppgiften att konstruera rimliga scenarier på så pass lång sikt som 15-20 år ter sig därför vanskligare än vanligt.

Detta återspeglas i betänkandets uppläggning. I detta kapitel presenteras ett *basscenario* till 2010. Den utveckling som skisseras i detta scenario är delvis en fortsättning på historiska trender, men i väsentliga avseenden också ett brott med det gamla:

- Arbetslösheten ligger på en högre nivå än under 1980-talet, men väsentligt lägre än i dag.
- Arbetskraftsdeltagandet stiger från dagens låga nivå, men når inte upp till 1990 års mycket höga nivå.
- Medelarbetstidens utveckling återgår till den långsiktigt sjunkande trend som bröts under 1980-talet.
- Produktiviteten i näringslivet växer i en historiskt sett genomsnittlig takt.
- Den offentliga sysselsättningen ökar betydligt långsammare än under 1970- och 80-talen.

- Bytesförhållandet med omvärlden (*terms of trade*) försämras något mellan 1990 och 2010, vilket är i linje med den historiska utvecklingen.

- Det samlade bruttosparandet hamnar på en historiskt sett hög nivå.

Sammantaget innebär detta att den svenska ekonomin hamnar på en historiskt sett genomsnittlig tillväxtbana, vilken utmärks av en kraftig tillväxt i det privata näringslivet.

Denna utveckling är emellertid långt ifrån självklar. Till de kritiska faktorerna hör bl.a. arbetsmarknadens funktionssätt, hanteringen av de offentliga underskotten, villkoren för näringslivets expansion samt stabiliseringspolitikens utformning. Dessa frågor diskuteras i de följande kapitlen (8-12). De analyser och bedömningar som görs i dessa kapitel kontrasteras sedan mot några alternativa scenarier, vilka redovisas i kapitel 13.

Detta kapitel inleds med en diskussion om världsekonomins långsiktiga utveckling, vilken tjänar som bakgrund till scenarierna. Därefter följer en kort presentation av de modeller över den svenska ekonomin som använts.

Efter en genomgång av de antaganden som ligger till grund för scenarierna redovisas sedan den makroekonomiska utvecklingen fram till 1998 respektive 2010 i var sitt avsnitt. Därefter följer en genomgång av ekonomins strukturomvandling samt utvecklingen av de offentliga finanserna till 2010. Det avslutande avsnittet sammanfattar kapitlets slutsatser.

7.2 Världsekonomins långsiktiga utveckling

Världshandelns utveckling

Utvecklingen under efterkrigstiden har gått mot en ökad handel med både varor och tjänster. OECD-ländernas varuexport växte i genomsnitt med 6,4 procent per år mellan 1960 och 1990. Under perioden 1960-1973 och i slutet på 1980-talet växte exporten i ännu snabbare takt, medan mitten av 1970-talet och början av 1980-talet var perioder med betydligt långsammare exporttillväxt.

Det finns flera faktorer som talar för en fortsatt stark tillväxt av världshandeln. De regionala integrationsprocesserna inom NAFTA

och EU innebär en fortsatt minskning av handelshindren, liksom det nya GATT-avtalet. Den teknologiska utvecklingen på kommunikationsområdet innebär bl.a. att handeln med många tjänster underlättas. Faktorer som kan inverka negativt på handelstillväxten vore en ökad användning av s.k. icke-tariffära handelshinder och/eller en ökad protektionism mellan regionalt integrerade block.

Det nya GATT-avtalet innebär en fullständig avveckling av tullarna på t.ex. stål, läkemedel, jordbruksmaskiner, byggmaskiner, medicinsk utrustning, möbler och papper. Importrestriktionerna för TEKO-varor avvecklas på sikt och stödet till jordbruket reformeras och minskas. Sett som ett handelsvägt genomsnitt innebär detta tullsänkningar för i-länderna på ca 40 procent.[1] GATT ombildas till en organisation, World Trade Organization (WTO). Regelverket utökas till att innefatta även tjänstehandeln.

Internationell utblick

Det görs få bedömningar av den långsiktiga tillväxten för olika regioner i världen och av de mekanismer som förväntas ligga bakom utvecklingen. OECD (1992g) har dock publicerat analyser av den internationella utvecklingen fram till 2000. En annan bedömning har gjorts av det brittiska National Institute of Economic and Social Research.

Tabell 7.1 Regional BNP-tillväxt
Procent per år

	OECD	National Institute		
	1995-2000	1995	1996	1997-2000
EU	2,5-4,0	2,2	2,6	2,5
USA	2,5-3,0	2,3	3,1	2,3
Japan	3,0-4,0	2,0	3,2	2,9

Källor: OECD (1992g) och National Institute of Economic and Social Research (1994).

[1] Uttryckt i *procentenheter* är sänkningen mindre. Som exempel kan nämnas att det handelsvägda genomsnittet av Sveriges industrivarutullar gentemot omvärlden uppgick till ca 4,6 procent före GATT-avtalets ikraftträdande (och före EU-medlemskapet).

Bedömningarna av BNP-tillväxten i *EU* [2] varierar mellan 2,5 och fyra procent fram till sekelskiftet. Det som skiljer bedömningarna åt är bl.a. de förväntade statiska och dynamiska effekterna av den fortsatta integrationen inom EU samt potentialen för internationalisering, konkurrens och produktivitetsökningar inom tjänstesektorn.

Den demografiska utvecklingen bedöms på lång sikt ha stor inverkan på sociala kostnader och arbetsutbud. Mellan 1985 och 2025 beräknas befolkningen inom EU över 64 år öka från 42 till 63 miljoner, medan antalet personer under 20 år beräknas minska med 13 miljoner (OECD, 1992g).

USA bedöms nå en BNP-tillväxt på 2,5-3 procent per år under resten av 1990-talet. Bildandet av NAFTA förväntas stimulera de nordamerikanska ekonomierna. Övriga faktorer som bedöms inverka positivt på utvecklingen är bl.a. de flexibla arbetsmarknaderna, den snabba teknologiska utvecklingen, det stora antalet småföretag, de effektiva finansmarknaderna samt de konkurrensutsatta och avreglerade marknaderna. Det kvardröjande budgetunderskottet, det låga sparandet, de sociala problemen, den bristande infrastrukturen och stora befolkningsgruppers låga kunskapsnivå är faktorer som kan hämma utvecklingen.

Japans BNP-tillväxt under 1990-talet uppskattas till mellan tre och fyra procent. På lång sikt innebär en allt äldre befolkning ökande sociala kostnader och ett minskat arbetsutbud, vilket kan försvåra tillväxten i framtiden. Japanska företag förutses fortsätta att investera utomlands i betydande omfattning. År 2010 förväntas 20 procent av den japanskägda industrin vara lokaliserad utanför landets gränser, jämfört med nuvarande sex procent.

Importefterfrågan från *södra Asien och Kina* är en positiv kraft i världsekonomin. Exporten från denna region har också ökat kraftigt, med över 18 procent 1993. De snabbast växande ekonomierna i södra Asien är den andra generationen industrialiserade länder som t.ex. Indonesien, Malaysia och Thailand. I Kina var tillväxttakten i real BNP en av de högsta i världen under 1993, över 13 procent.

Denna region förväntas nå en fortsatt stark BNP-tillväxt på mellan fem och sex procent om året under de närmaste decennierna (OECD, 1992g). Industrin bär upp tillväxten i samtliga länder.

Central- och Östeuropa och den tidigare Sovjetunionen befinner sig i en djup recession. Trots de radikala ekonomiska reformerna har

[2] Diskussionen i detta avsnitt gäller EU-12, dvs. EU exklusive de länder som blev medlemmar den 1 januari 1995.

länderna ännu inte förmått återhämta den kraftiga nedgången i produktionen efter planekonomiernas sönderfall. Denna utveckling har samverkat med externa problem, bl.a. sammanbrottet för det tidigare handelssamarbetet länderna emellan.

Östeuropas export till Västeuropa ökade med 20 procent 1992. De branscher där Östeuropa har bäst möjlighet att konkurrera, som jordbruksprodukter, stål och textilier, är delvis skyddade från östeuropeisk import. Östeuropa är en liten marknad för Västeuropa, men dess andel ökade från tre till fem procent mellan 1989 och 1992. Den tidigare Sovjetunionens handel har präglats av problem inom såväl administration som produktion.

Den ekonomiska utvecklingen i Ungern, Tjeckien, Slovakien och Polen har varit mer lyckosam än i övriga delar av regionen. Dessa länder har också kommit relativt långt med institutionella och strukturella reformer. Reformpolitiken i det tidigare Sovjetunionen har stött på stora problem. Brister i reformprogrammen, brist på politiskt stöd och mindre utländskt bistånd än väntat har bidragit till svårigheterna (FN, 1993). Tidigast i början av 2000-talet kan en ekonomisk integration med de västerländska ekonomierna förväntas (OECD, 1992g).

Den nordiska utvecklingen

Utvecklingen i de nordiska länderna är av stor betydelse för den svenska ekonomin. En femtedel av den svenska varuexporten går till något av de nordiska grannländerna. De starka kopplingarna mellan de nordiska länderna återspeglas i en betydande samvariation i konjunkturutvecklingen (Bergman och Jonung, bil. 13).

Tabell 7.2 Utvecklingen i Danmark, Norge och Finland

	Danmark			Norge			Finland		
	1995	1996	1997-2000	1995	1996	1997-2000	1995	1996	1997-2000
BNP[1]	3,3	2,8	2,4	2,9	2,6	2,5	4,8	4,1	3,4
Arbetslöshet[2]	10,8	10,1	10,0	5,2	4,8	4,1	16,3	14,6	13,6

[1] Årlig procentuell förändring, för 1997-2000 genomsnittlig årlig procentuell förändring.
[2] Procent av arbetskraften, för 1997-2000 arbetslöshet vid periodens slut.
Källor: OECD (1994g) och Finansdepartementet.

Finland har under 1990-talets inledande år genomgått en osedvanligt djup lågkonjunktur. Det krävs en mycket god utveckling av den finska ekonomin för att få ner arbetslösheten, budgetunderskottet och

utlandsskulden till rimliga nivåer. Arbetslösheten låg under 1994 på nära 19 procent. Även om en viss stabilisering börjar skönjas i slutet av 1994 finns det risk för persistens på en internationellt sett hög nivå (avsnitt 8.4). Den aktuella strategin är att basera en ekonomisk återhämtning på en stark exportutveckling. Detta förutsätter att den nuvarande konkurrensförmågan inte försvagas. Det krävs strukturella förändringar inom bl.a. den finansiella sektorn, den offentliga sektorn och arbetsmarknaden för att ekonomin varaktigt ska stärkas (Finansministeriet, 1993a). De främsta riskerna är att

- saneringen av de statliga finanserna misslyckas;
- återskapandet av en väl fungerande kreditmarknad tar längre tid än beräknat;
- det uppstår konflikter på arbetsmarknaden, som en reaktion mot den lönespridning som kan förväntas (Statens ekonomiska forskningscentral, 1994).

Tack vare oljeinkomsterna har *Norge* klarat 1990-talets lågkonjunktur relativt väl. BNP växte med i genomsnitt 1,6 procent mellan 1987-1993 och tillväxttakten beräknas öka till 4,6 procent under 1994 (Finans- og tolldepartementet, 1994). Budgetunderskottet har ökat under 1990-talet, men är internationellt sett lågt. Ett problem är att lönekostnaderna sköt i höjden under 1980-talet, vilket har försämrat konkurrenskraften. Arbetslösheten beräknas uppgå till nära sex procent 1994 (Finans- og tolldepartementet, 1994). Den bedöms sjunka till 4,8 procent 1996 under förutsättning att strategin för att reducera arbetslösheten blir framgångsrik. Denna strategi bygger dels på en sänkning av kostnadsläget med tio procent för att förbättra konkurrenskraften, dels på en minskning av transfereringarna till hushållen. Transfereringarna ska i stället omfördelas till sysselsättningsskapande aktiviteter (Finans- og tolldepartementet, 1993).

I början på 1980-talet befann sig *Danmark* i en situation som påminner om Sveriges i dag. Därefter följde en period med relativt hög BNP-tillväxt 1982-1987. Den långa räntan halverades från 20 till tio procent mellan 1982 och 1986, främst beroende på en fast växelkurspolitik och sjunkande tyska räntor (Finansministeriet, 1994b). Danmark förde under denna tid en mycket stram finanspolitik. Den offentliga sektorns finanser förbättrades genom en restriktiv utgiftspolitik samtidigt som skattesänkningar sköts upp. Den s.k. kartoffelkuren sattes in för att bromsa konjunkturen.

Under slutet av 1980-talet var den danska ekonomin i otakt med den internationella konjunkturen. Medan övriga OECD-länder genomgick en högkonjuntur växte den danska ekonomin bara med ungefär en procent per år. Ekonomin stärktes under denna period av låga löneökningar, låg inflation, ökad produktion av olja och gas samt förbättrad konkurrenskraft (Finansministeriet, 1993b).

Danmark har inte varit opåverkat av 1990-talets lågkonjunktur, men tillväxten i ekonomin tog fart redan 1993. Tillväxttakten 1994 beräknas uppgå till 4,6 procent (Ökonomiministeriet, 1994). Arbetslösheten är dock fortfarande hög och beräknas uppgå till 12,2 procent 1994. Reformer på arbetsmarknaden och skattereformer har genomförts. Tillsammans med låga löneökningar beräknas detta bidra till en hög tillväxt inom den privata sektorn och en sänkning av arbetslösheten till 10,1 procent 1996.

7.3 Modellerna

Långtidsutredningen använder tre olika modeller för att konstruera scenarierna för den svenska ekonomins utveckling. Den medelsiktiga utvecklingen (till och med 1998) är beräknad med hjälp av en konjunkturmodell (KOSMOS). De långsiktiga scenarierna bygger på simuleringar med en allmän jämviktsmodell (MECMOD). För beräkningarna av de offentliga finansernas utveckling används en särskild finansiell modell (FIMO).[3]

KOSMOS är en traditionell konjunkturmodell. Innebörden är bland annat att efterfrågans utveckling spelar en betydligt större roll för utvecklingen av produktion och sysselsättning än i MECMOD, vilket är rimligt på kort- och medellång sikt.

MECMOD är en statisk allmän jämviktsmodell av neoklassisk typ (avsnitt 6.4) med tio producerande sektorer (avsnitt 3.2). Modellen bygger på ett utbudsorienterat synsätt på ekonomisk tillväxt. Ekonomins produktionsförmåga antas ytterst bestämd av tillgången till kapital och olika typer av arbetskraft samt av produktivitetstillväxten i respektive sektor. Till skillnad från vad som är fallet i mer kortsiktiga modeller (t.ex. KOSMOS) spelar den aggregerade efterfrågans storlek ingen självständig roll för storleken på BNP. Utbudet genererar sin egen efterfrågan genom att priserna på alla marknader antas anpassa sig så att de tillgängliga resurserna används fullt ut.

[3] Samtliga modeller har konstruerats vid Konjunkturinstitutet. En närmare beskrivning av KOSMOS och MECMOD återfinns i bilaga 1 till LU 90 respektive LU 95. FIMO beskrivs i bilaga 1 till LU 92.

MECMOD kan sägas beräkna utvecklingen av *potentiell* BNP. För att den potentiella BNP ska förverkligas krävs det att tidsperspektivet är tillräckligt långt för att en anpassning av priserna ska komma till stånd, samtidigt som konjunktursvängningarna jämnats ut. På en så pass lång sikt som 15-20 år är dessa förutsättningar antagligen någorlunda väl uppfyllda. Svagheten i modellen ligger snarare i de bedömningar som måste göras av hur känsligt utbud och efterfrågan är för förändringar i priserna. Det empiriska underlaget för sådana bedömningar är bräckligt.

Såväl KOSMOS som MECMOD saknar en finansiell sektor. Det innebär bl.a. att räntans nivå bestäms utanför modellen. Vidare kan fenomen som kreditransonering, finansiella acceleratorer m.m. (avsnitt 5.4) inte återspeglas i de ekonomiska förlopp som genereras av modellerna.

Modellernas användbarhet

I LU 92 fördes en diskussion om modellernas möjligheter och begränsningar som instrument för att konstruera scenarier för den framtida utvecklingen. Mot bakgrund av den uppmärksamhet som riktades mot scenarierna i LU 92 finns det anledning att återkomma till diskussionen även i denna långtidsutredning.

Användandet av stiliserade modeller av den svenska ekonomin kan ifrågasättas från flera utgångspunkter.

- Modellerna är med nödvändighet starkt förenklade och aggregerade. Komplexa skeenden beskrivs med relativt få samband. En långtgående finfördelning av modellens samband är emellertid varken möjlig eller önskvärd.

- För att kunna konstruera scenarierna krävs det att en rad s.k. exogena variabler[4] specificeras utanför modellen. På 15 års sikt är osäkerheten om dessa variablers utveckling mycket stor.

- Modellens användbarhet är beroende av att sambanden mellan de ingående variablerna är stabila över tiden. I en analys av långsiktiga skeenden är risken uppenbar att denna förutsättning inte är uppfylld.

[4] I arbetet med modellerna skiljer man mellan endogena och exogena variabler. Värdet på de endogena variablerna bestäms i modellen. De exogena variablerna är däremot sådana som måste bestämmas utanför modellen, för att denna ska kunna beräkna värdena på de endogena variablerna.

Mot bakgrund av dessa brister kan det ligga nära till hands att ifrågasätta modellernas användbarhet. Långtidsutredningens utgångspunkt är dock att modellerna – rätt utnyttjade – är värdefulla redskap i arbetet med att konstruera långsiktiga scenarier. Modellernas styrka är att de tvingar användaren att uttryckligen specificera sin syn på samspelet mellan olika skeenden i ekonomin. I praktiken bygger alla ekonomiska analyser på någon uppfattning – uttalad eller outtalad – om hur ekonomin fungerar. Utan en kvantitativ redovisning av denna bild är risken uppenbar att olika analyser, som i ett partiellt perspektiv kan framstå som rimliga, i praktiken inte kan fogas samman till en konsistent helhet.

En kritik som ofta riktats mot långtidsutredningen är att dess scenarier snabbt blir ointressanta, därför att ekonomin utvecklas på ett annorlunda sätt än vad som förutsågs i scenarierna. Även om kritiken delvis är riktig får den inte skymma det faktum att långtidsutredningens scenarier inte utgör några prognoser. Huvudsyftet med scenarierna är att skissera olika tänkbara utvecklingsbanor för den svenska ekonomin, som en bakgrund till utredningens analys av strukturella problem i ekonomin. Det är dessa analyser som är långtidsutredningens huvuduppgift.

Det bör också påpekas att utredningens tidsperspektiv sträcker sig 15-20 år framåt i tiden. En jämförelse mellan scenarierna och verkligheten några år efter det att utredningen publicerats är således inte något bra mått på de långsiktiga bedömningarnas relevans.

7.4 Förutsättningar för basscenariot

Tanken med basscenariot är att illustrera en utveckling där den svenska ekonomin återhämtar sig förhållandevis väl från de senaste årens lågkonjunktur, för att därefter hamna på en långsiktig tillväxtbana som är genomsnittlig sedd i ett historiskt perspektiv.

Den utveckling som framkommer i scenarierna styrs i hög grad av de antaganden som görs om utvecklingen av ett antal s.k. exogena variabler (se fotnot 3). BNP-utvecklingen på lång sikt bestäms t.ex. till den helt övervägande delen av de antaganden som görs om arbetsproduktiviteten och sysselsättningen. På kort sikt spelar emellertid utvecklingen av ekonomins efterfrågesida en viktig roll för utvecklingen av BNP och sysselsättning.

I detta avsnitt redovisas de antaganden som görs om några av de viktigaste exogena variablerna i basscenariot. Det handlar om

världsmarknadens utveckling, arbetsproduktiviteten, sysselsättningen, sparandet samt den offentliga verksamheten.

I verkligheten finns det naturligtvis en återkoppling mellan de endogena och de exogena variablerna. Denna återkoppling måste emellertid beaktas utanför själva modellerna.

Världsmarknadens utveckling

På kort och medellång sikt spelar världsmarknadens tillväxt en betydelsefull roll för utvecklingen av produktionen och sysselsättningen i Sverige. Givet att det finns ledig kapacitet i ekonomin kan en ökad efterfrågan från omvärlden göra det möjligt för företagen att producera och sälja mer, utan att exportpriserna och därmed lönerna i exportföretagen behöver sjunka.

På lång sikt är världsmarknadstillväxtens betydelse för BNP-tillväxten mindre påtaglig. BNP bestäms i huvudsak av tillgången till arbetskraft och kapital samt av produktivitetstillväxten i näringslivet. En mer gynnsam utveckling i omvärlden slår framför allt igenom i den reala inkomstutvecklingen via bytesförhållandet med omvärlden. Ju snabbare exportmarknaderna växer och ju bättre världsmarknadspriserna utvecklas, desto bättre betalt kan svenska exportörer ta för sina varor och tjänster. En given exportvolym kan därmed betala för en större import än vad som annars skulle ha varit fallet.

Tillväxten i OECD-området var svag under 1993. En tydlig återhämtning kunde dock skönjas under 1994. I det korta och medellånga perspektivet antas denna konjunkturuppgång, i kombination med den fortsatta liberaliseringen av handeln, ge upphov till en snabb efterfrågetillväxt på de svenska exportmarknaderna (avsnitt 7.2).

Tabell 7.3 Utvecklingen i OECD-området 1993—1998
Genomsnittlig årlig procentuell förändring

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
BNP OECD (16)	1,1	2,8	2,9	2,7	2,6	2,8
Marknadstillväxt OECD (14) bearbetade varor	-3,1	9,1	8,0	7,1	6,7	6,4

Källor: OECD och Finansdepartementet.

Den goda marknadstillväxten antas fortsätta efter sekelskiftet. För hela perioden 1990-2010 antas en genomsnittlig marknadstillväxt på fyra procent per år för den totala exporten.

Den genomsnittliga utvecklingen döljer betydande skillnader mellan sektorerna (tab. 7.4). Tillväxten antas bli snabbast i den

kunskapsintensiva industrin, vilken omfattar stora delar av verkstadsindustrin och delar av den kemiska industrin (bl.a. läkemedel). På tjänstesidan antas marknaden för både de arbetsintensiva och de kunskapsintensiva branscherna växa förhållandevis snabbt. Post- och teletjänsterna samt transporttjänsterna hör till de arbetsintensiva tjänster som antas få en snabb marknadstillväxt. Av de kunskapsintensiva tjänsterna antas bl.a. bank- och försäkringstjänsterna samt uppdragstjänsterna få en förhållandevis snabb marknadstillväxt.

Tabell 7.4 Världsmarknadens utveckling i olika sektorer 1990-2010
Årlig procentuell förändring

	Världsmarknads-volym	Världsmarknads-pris[1]
Varuproducerande sektorer		
Kapitalintensiv	1,6	2,7
Arbetsintensiv	3,6	2,4
Kunskapsintensiv	4,9	2,8
Skyddad	3,9	2,0
Energi	2,7	4,3
Tjänsteproducerande sektorer		
Arbetsintensiv	4,1	2,9
Kunskapsintensiv	4,3	4,3

[1] Uttryckt i svenska kronor.
Källor: Finansdepartementet och NUTEK.

På samma sätt som för världsmarknadstillväxten antar utredningen att *prisutvecklingen* skiljer sig åt mellan de olika sektorerna (tab. 7.4). Priserna antas öka snabbast i den kunskapsintensiva tjänstesektorn till följd av en fortsatt svagare utveckling av arbetsproduktiviteten i denna sektor, också i omvärlden. Även energipriserna har antagits stiga förhållandevis snabbt.

Den svenska utrikeshandeln har under en följd av år haft en sammansättning som medfört att exportpriserna ökat långsammare än importpriserna. Det avspeglas i utvecklingen av bytesförhållandet[5] med omvärlden. Sedan början av 1950-talet har bytesförhållandet försämrats trendmässigt.

[5] Exportprisindex dividerat med importprisindex.

Diagram 7.1 Sveriges bytesförhållande 1950-2010
Index 1991=100



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Försämringen är tydlig fram till 1980-talets mitt. Därefter skedde en återhämtning, vilken till stor del hänger samman med det kraftiga oljeprisfallet i mitten av 1980-talet. Stigande priser på skogsprodukter bidrog också till förbättringen.

Deprecieringen av den svenska kronan sedan hösten 1992 har resulterat i att de svenska exportföretagen sänkt sina priser i utländsk valuta. Detta avspeglas i ett sjunkande bytesförhållande 1993 och 1994. Försämringen antas fortsätta i långsam takt fram till sekelskiftet.

När det gäller utvecklingen efter sekelskiftet antas att det svenska näringslivet lyckas bryta den historiska trenden och i stället rikta in sin produktion mot marknader där priserna ökar i takt med genomsnittet. Sammantaget innebär detta att bytesförhållandet antas sjunka med en knapp procent mellan 1994 och 2010. I förhållande till 1990 innebär det en försämring med drygt fyra procent.

I denna utveckling ligger att en del (ca fem procentenheter jämfört med 1990) av deprecieringens effekter på exportföretagens konkurrenskraft kvarstår 2010. De svenska företagens marknadsandelar på exportmarknaderna är således större 2010 än 1990.

Produktiviteten

Förutom sysselsättningen är det framför allt produktivitetens utveckling som bestämmer den långsiktiga BNP-tillväxten. Med produktivitet menas vad man får ut av insatta resurser. De två vanligaste sätten att mäta produktiviteten är produktionen per arbetad timme (arbetsproduktiviteten) och produktionen i förhållande till samtliga insatta resurser (totalfaktorproduktiviteten). I avsnitt 9.1

redovisas utvecklingen av totalfaktorproduktiviteten under perioden 1970-1992.

I långtidsutredningens scenarier görs antaganden om utvecklingen av *arbetsproduktiviteten* till 2010.

Mellan 1970 och 1992 ökade arbetsproduktiviteten i näringslivet som helhet med 2,6 procent per år i genomsnitt. Om jämförelsen begränsas till perioden 1975-1992 erhålles en tillväxttakt på 2,1 procent per år (tab. 7.5). Utvecklingen varierar kraftigt mellan olika år liksom mellan olika sektorer och branscher.

1970-talets inledande år var särskilt goda. Därefter mattades tillväxten gradvis av fram till 1980-talets slut. Denna avmattning av produktivitetstillväxten under 1970- och 1980-talen är inget unikt svenskt fenomen. Även om statistiken inte medger några säkra slutsatser tyder det mesta dock på att den svenska produktivitetstillväxten under perioden var svag även sett i ett internationellt perspektiv (SOU 1991:82). Det gäller särskilt den andra halvan av 1980-talet, då den svenska arbetsmarknaden präglades av hög sjukfrånvaro och hög personalomsättning, vilket bidrog till att hämma produktivitetsutvecklingen.

Flera faktorer talar för en återhämtning i förhållande till 1980-talet. Deltagandet i EU:s inre marknad kan väntas påverka produktiviteten i positiv riktning. Detsamma gäller många av de strukturreformer som har genomförts under de senaste åren (avsnitt 2.4). 1980-talets problem med t.ex. frånvaron har minskat och kan knappast väntas återkomma med samma styrka.

I motsats till det traditionella konjunkturmönstret har produktiviteten ökat förhållandevis snabbt under den innevarande lågkonjunkturen. Mellan 1991 och 1993 växte produktiviteten i näringslivet med 2,9 procent per år.[6] Denna utveckling är resultatet av betydande rationaliseringar, i synnerhet i industriföretagen.

Sammantaget framstår en genomsnittlig produktivitetstillväxt på 1,9 procent per år i näringslivet under perioden 1990-2010 som ett rimligt antagande.

I långtidsutredningens scenarier görs antaganden inte bara om den samlade produktivitetens utveckling utan också om de relativa tillväxttakterna i olika branscher. Antagandena baseras på den historiska trenden i respektive bransch och beräkningar av produktionsförutsättningarna i branscherna. Hänsyn tas dels till lönsam-

[6] Avser produktiviteten mätt i 1991 års priser. Siffrorna för tidigare perioder (t.ex. i tabell 7.5) avser produktiviteten mätt i 1985 års priser.

hetsfördelningen, dels till produktionsutrustningens ålder och effektivitet[7]. Vidare görs en bedömning av hur konkurrenssituationen kan komma att påverka produktivitetstillväxten i de olika sektorerna.

Tabell 7.5 Arbetsproduktiviteten 1970-2010
Årlig procentuell förändring, 1985 års priser

	1970-1992	1975-1990	1982-1990	1990-1992	1990-2010
Kapitalintensiva varor	3,8	4,0	4,8	5,1	2,1
Arbetsintensiva varor	2,3	1,5	1,9	2,6	2,0
Kunskapsintensiva varor	3,7	3,0	3,6	5,2	2,9
Skyddade varor	3,0	2,5	2,2	2,9	2,3
Bostäder[1]	-0,4	-1,7	-4,0	1,9	-0,4
Energi	4,5	4,1	5,8	0,4	0,0
Arbetsintensiva tjänster	2,8	2,4	2,5	1,3	2,4
Kunskapsintensiva tjänster	1,1	1,0	0,3	-1,0	0,9
Summa näringslivet[2]	**2,6**	**2,1**	**1,7**	**2,1**	**1,9**

[1] Produktivitetsberäkningarna är osäkra eftersom den största delen av sektorns produktion är en fingerad summa som idealt avser att mäta värdet av hushållens boende i egna fastigheter. Någon motsvarande uppskattning för antalet arbetade timmar finns dock inte.
[2] Inkl. nationalräkenskapernas restpost i antal arbetade timmar.
Anm.: Förädlingsvärden och arbetade timmar enligt nationalräkenskaperna.
Källor: SCB och Finansdepartementet.

Den *kapitalintensiva varuproduktionen* är den sektor som historiskt sett har haft den snabbaste produktivitetstillväxten. Omstruktureringar och stora investeringar i ny produktionsteknik under slutet av 1970- och början av 1980-talet var de främsta anledningarna. En lika hög produktivitetstillväxt under de kommande decennierna är inte att vänta. Massa- och pappersindustrin är sektorns största branscher. Spridningen av ny teknik har gått långsamt i dessa branscher, vilket drar ned den antagna produktivitetstillväxten för sektorn som helhet.

Den *arbetsintensiva varuproduktionen* antas få en något svagare produktivitetstillväxt än den kapitalintensiva sektorn. Inom t.ex. metallvaruindustrin ger spridningen av ny teknik goda förutsättningar för en snabb produktivitetstillväxt, medan t.ex. de delar av livsmedelsindustrin som ingår i sektorn uppvisar den motsatta bilden. En

[7] För dessa beräkningar har Konjunkturinstitutets industristrukturmodell (ISMOD) använts.

tilltagande konkurrens från länderna i Östeuropa och i Asien torde resultera i att sektorns minst konkurrenskraftiga företag slås ut. Detta leder till en något högre produktivitetstillväxt i sektorn än under tidigare perioder.

Den *kunskapsintensiva varuproduktionen* antas få den snabbaste produktivitetstillväxten. Detta beror på en snabb teknisk utveckling i sektorn och en tilltagande konkurrens genom den europeiska integrationen. Fördelningen mellan ny och gammal produktionsteknik bidrar gynnsamt till sektorns förutsättningar. Främst gäller detta i läkemedels-, maskin- och elektroindustrierna. Sektorns utveckling gynnas av 1990-talets expansion av högskoleutbildningen.

Som en följd av den europeiska integrationen kommer delar av den *skyddade varuproduktionen* att utsättas för internationell konkurrens i framtiden. Detta torde leda till en högre produktivitetstillväxt. Samtidigt kommer dock en stor del av produktionen att vara skyddad även i fortsättningen, t.ex. genom höga transportkostnader. Sammantaget antas produktivitetstillväxten i sektorn bli något högre än den var under 1980-talet.

Bedömningen av *bostadssektorn* är förenad med betydande statistiska problem. En stor del av produktionen av bostadstjänster utgörs av uppskattade värden för hushållens boende i egna fastigheter. Antagandet om sektorns framtida produktivitetstillväxt är därför mycket osäkert.

Den snabba produktivitetstillväxten i *energisektorn* under 1970- och 1980-talen förklaras av att nya kärnkraftverk och fjärrvärmeverk togs i bruk under perioden. Produktivitetstillväxten i sektorn avstannade från och med 1986, då de sista kärnkraftsreaktorerna startades. Under de kommande decennierna finns det inte samma möjligheter att ta i anspråk ny teknik. Produktiviteten i sektorn antas utvecklas mycket svagt fram till 2010.

Produktivitetstillväxten i den *arbetsintensiva tjänsteproduktionen* antas bli relativt snabb. Konkurrensen ökar genom den europeiska integrationen inom t.ex. transporter och handel. Sektorns produktivitetstillväxt de senaste två decennierna drogs ned av den negativa utvecklingen inom hotell- och restaurangbranscherna. Lågkonjunkturen har medfört en betydande utslagning i denna bransch, vilket torde leda till en förbättrad produktivitet. Produktivitetsmätningar i denna typ av verksamhet är samtidigt svåra att göra på grund av att kvaliteten på tjänsterna kan förändras, vilket inte fångas upp i beräkningarna.

Den *kunskapsintensiva tjänsteproduktionen* antas få en långsammare produktivitetstillväxt än de arbetsintensiva tjänsterna. De

historiska värdena påverkas starkt av att man i nationalräkenskaperna antar en årlig produktivitetstillväxt på två procent inom bank- och försäkringsbranscherna. Konkurrensen i dessa branscher kan förmodas öka med en tilltagande utländsk etablering i Sverige. Den svaga tillväxten i branschen uppdragsverksamhet drar samtidigt ned antagandet för sektorns sammantagna produktivitetstillväxt.

För den *offentliga sektorn* antas produktivitetstillväxten vara lika med noll. Detta överensstämmer med den konvention som används i nationalräkenskaperna och som därmed också ligger till grund för beräkningen av Sveriges BNP. Den faktiska relationen mellan insatsen av arbetskraft och produktionsresultatet i sektorn kan naturligtvis vara en annan. Eftersom scenarierna är uppbyggda kring nationalräkenskapernas definitioner finns det emellertid ingen anledning att avvika från beräkningskonventionen.

Arbetslöshet, arbetsutbud och sysselsättning

Utvecklingen på arbetsmarknaden är av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen framöver. Den dramatiska nedgången i sysselsättningen under 1990-talets inledande år innebär att det finns en betydande potential för att öka sysselsättningen under perioden fram till 2010. En god sysselsättningstillväxt innebär i sin tur att BNP ökar snabbare och de offentliga finanserna utvecklas bättre än vad de annars skulle ha gjort.

I debatten om arbetsmarknadsläget riktas intresset ofta mot den öppna arbetslöshetens storlek samt omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den totala sysselsättningen påverkas emellertid också av befolkningstillväxten och arbetskraftsdeltagandet vilka i sin tur bestämmer arbetsutbudets storlek. Sysselsättningen räknat i arbetade timmar påverkas dessutom av medelarbetstidens utveckling.

Befolkningen

Statistiska Centralbyrån har för långtidsutredningens räkning gjort en framskrivning av befolkningen i Sverige till 2030 (bil. 4). I huvudalternativet, som ligger till grund för långtidsutredningens scenarier, bestäms befolkningsutvecklingen av tre antaganden:

– kvinnor föder i genomsnitt 1,9 barn;

- nettoinvandringen blir i genomsnitt 15 000 per år under hela perioden, med undantag av 1994 (45 000) och 1995 (30 000), då nettot höjs av flyktingar från Bosnien och anknytningsfall;

- medellivslängden ökar fram till 2010, från 75,4 år för män och 80,8 år för kvinnor 1992 till 76,4 respektive 82,1 år.

Nettoinvandringen är den faktor som är mest osäker i scenariernas tidsperspektiv. Under efterkrigstiden var invandringen till Sverige starkt konjunkturberoende. Sedan slutet av 1970-talet påverkas invandringen i första hand av regel- och praxisförändringar samt av händelser i omvärlden som påverkar flyktingtillströmningen.

Arbetskraftsdeltagande

Arbetskraftsdeltagandet i Sverige har ökat successivt under de senaste decennierna. Det relativa arbetskraftstalet[8] uppgick till drygt 84 procent 1990.

Under de senaste årens lågkonjunktur har arbetskraftsdeltagandet minskat, då allt fler personer lämnat arbetskraften. Denna tendens har förstärkts av ökade insatser i det reguljära utbildningsväsendet och omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder anses definitionsmässigt stå utanför arbetskraften.[9]

Antalet personer i arbetskraften uppgick 1994 till närmare 4,3 miljoner, vilket var 279 000 färre än 1990. Nedgången begränsas till 162 000 om hänsyn tas till antalet sysselsatta i de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte räknas till arbetskraften.

Även den "dolda" arbetslösheten har ökat. De latent arbetssökande[10] uppgick till 184 000 personer, en ökning med närmare 147 000 personer från 1990. Antalet undersysselsatta[11] uppgick till 332 000 personer, vilket är närmare 140 000 fler än 1990. Det outnyttjade arbetsutbudet[12] omfattade närmare 854 000 personer under 1994. Inkluderas dessutom deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som definitionsmässigt inte räknas till arbetskraften tillkommer ytterligare 160 000 personer. Det betyder att det finns en

[8] Antalet personer i arbetskraften i relation till befolkningen i åldrarna 16-64 år.
[9] Under 1990-talets lågkonjunktur har särskilt arbetsmarknadsutbildningen samt de nya åtgärderna ungdomspraktik och arbetslivsutveckling expanderat.
[10] Personer som velat och kunnat arbeta, men inte sökt arbete.
[11] Anställda som arbetar mindre än de önskar av arbetsmarknadsskäl.
[12] Summan av de arbetslösa, de latent arbetssökande och de undersysselsatta.

potential för en kraftig återgång till arbetsmarknaden när efterfrågan ökar.

Medelarbetstiden

Förändringar i medelarbetstiden kan bero på en rad olika faktorer såsom ändrade arbetstidsregler och möjligheter till ledighet, utvecklingen av reallönen efter skatt samt arbetskraftens sammansättning.

En viktig faktor är arbetskraftens fördelning på olika kohorter (årskullar). Under 1960- och 1970-talen då den stora mobiliseringen av kvinnlig arbetskraft ägde rum arbetade många kvinnor deltid. Detta bidrog sannolikt till att den genomsnittliga medelarbetstiden i hela befolkningen minskade. Allteftersom nya årskullar kvinnor tillkommit, med allt högre genomsnittlig arbetstid, har medelarbetstiden ökat.

Reallönens utveckling kan ha två motverkande effekter på medelarbetstiden. Å ena sidan innebär högre reallöner att värdet av ytterligare en arbetstimme ökar för den enskilde, vilket talar för en ökad arbetstid. Å andra sidan innebär högre reallöner att inkomsterna ökar vid en given arbetsinsats. Eftersom de flesta arbetstagare antagligen önskar ta ut en del av en inkomstökning i form av ökad fritid talar detta för en minskad medelarbetstid.

I ett långsiktigt historiskt perspektiv har medelarbetstiden minskat mycket kraftigt. Under de senaste hundra åren har arbetstiden per år och sysselsatt i det närmaste halverats (SOU 1989:53). Enbart mellan 1965 och 1980 minskade medelarbetstiden med närmare 20 procent. Till stor del har denna minskning åstadkommits genom lagstiftning och avtal mellan arbetsmarknadens parter. Dessa förändringar torde vara ett uttryck för att efterfrågan på fritid ökar när reallönerna stiger.

Beräkningsantaganden

Förutsättningarna för basscenariots sysselsättningsutveckling kan sammanfattas på följande sätt:

- Mellan 1990 och 1994 minskade arbetskraftsdeltagandet från 84 procent till 77,6 procent. År 2010 antas det åter ha stigit till 82 procent. Deltagandet antas öka för samtliga åldersgrupper, men den största ökningen kommer i åldersgruppen 20-24 år. I dessa åldrar har arbetskraftsdeltagandet fallit kraftigt under lågkonjunkturen.

- Den öppna arbetslösheten var 1,7 procent 1990. Mellan 1994 och 2010 antas den minska från åtta till fem procent. Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar från drygt fem procent av arbetskraften 1994 till 2,5 procent 2010.

- Den genomsnittliga arbetstiden antas minska med 4,5 procent 1994-2010. Utvecklingen antas vara en följd av att reallönerna stiger kraftigt efter sekelskiftet samtidigt som kohorteffekten på medelarbetstiden avtar succesivt under perioden. Sammantaget minskar medelarbetstiden med 2,1 procent under perioden 1990-2010.

- Arbetsutbudet beräknas öka med sammanlagt ca 4,6 procent under perioden 1990-2010, dvs. med drygt 0,2 procent per år.

Tabell 7.6 Arbetsutbudets och befolkningens utveckling

	Nivå 1990	Årlig procentuell förändring			
	tusental personer	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Befolkningen					
16-64 år	5 410	0,46	0,34	0,42	0,16
25-54 år	3 513	1,02	-0,10	-0,61	-0,24
Totalt	8 591	0,63	0,35	0,27	0,21
Arbetskraften					
Antal personer	4 549	-0,94	1,04	0,42	0,45
Arbetstid[1]	1 481	0,42	-0,24	-0,30	-0,30

[1] Genomsnittlig arbetstid per person och år i timmar.
Källor: SCB och Finansdepartementet.

Dessa antaganden ska inte ses som en prognos för tillståndet 2010. Syftet är snarare att ange en målsättning som framstår som rimlig i ljuset av det svåra utgångsläget och de internationella erfarenheterna av hög arbetslöshet. För att dessa antaganden ska infrias krävs det antagligen att ytterligare reformer genomförs för att förbättra ekonomins och arbetsmarknadens funktionssätt.

I kapitlen 8-12 diskuteras ett antal åtgärder som skulle kunna leda till en bättre fungerande ekonomi och arbetsmarknad. Utredningen har inte funnit det möjligt att ta ställning till vilka av dessa åtgärder som är nödvändiga eller tillräckliga för att uppnå den arbetslöshetsnivå som antagits i basscenariot.

I kapitel 13 redovisas två alternativa scenarier där bl.a. arbetsmarknaden antas fungera sämre respektive bättre än i basscenariot.

Sparandet

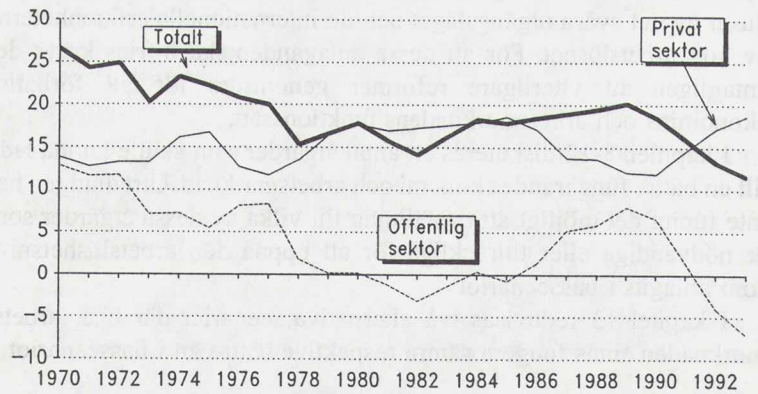
De antaganden som gjorts beträffande produktivitetens utveckling baseras i hög grad på en trendmässig framskrivning av historiska förlopp. För att denna utveckling ska vara möjlig krävs dock en betydligt högre investeringsnivå än dagens. Investeringarnas utveckling under de närmaste åren har betydelse också för möjligheterna att få till stånd en nedgång i arbetslösheten.

I långtidsutredningens scenarier fram till 2010 görs inget antagande om det reala sparandet, dvs. investeringarna. Nivån på investeringarna bestäms i stället med utgångspunkt från hur produktionen, räntorna och lönsamheten utvecklas. Däremot görs ett antagande om nivån på det *totala* sparandet, dvs. summan av realt och finansiellt sparande. Det mått som används i detta sammanhang är bruttosparkvoten. Nivån på denna kvot anger hur stor del av BNP som det sammantagna bruttosparandet utgör, dvs. hur stor del av produktionsresultatet som inte konsumeras.

Bruttosparkvoten i Sverige uppgick 1993 till 11,6 procent. Detta är både historiskt och internationellt sett en mycket låg nivå. Som jämförelse kan nämnas att bruttosparkvoten 1990 låg nästan sju procentenheter högre.

Nedgången i sparandet sammanfaller med betydande förskjutningar i sparandet mellan olika sektorer. Den privata sektorns bruttosparande har ökat trots att såväl näringslivets som hushållens investeringar minskat kraftigt. Det finansiella sparandet har således ökat mycket kraftigt i dessa sektorer. Samtidigt har den offentliga sektorns bruttosparande sjunkit dramatiskt.

Diagram 7.2 Bruttosparandet uppdelat på sektorer
Procent av BNP



Källa: SCB.

En viktig utgångspunkt för utredningens antaganden är att företagens och det finansiella kapitalets rörlighet över gränserna fortsätter att förstärkas (avsnitt 4.4 och 4.5). Sambandet mellan det inhemska sparandet och den inhemska kapitalbildningen kommer således att vara väsentligt svagare framöver. Detta innebär att nivån på det framtida sparandet i högre grad måste bestämmas med utgångspunkt från nationalinkomstens långsiktiga utveckling och demografiska faktorer. Bruttosparandet har också betydelse för stabiliteten i den ekonomiska utvecklingen.

I basscenariot har antagits att bruttosparandet uppgår till 22 procent av BNP 2010, vilket motsvarar de nivåer som rådde på 1960-talet och början av 1970-talet (diagram 7.2). I förhållande till 1993 års nivå innebär det däremot nästan en fördubbling.

Utgångspunkten för antagandet om bruttosparandet är att en del av den förbättring av kostnadsläget som uppnåddes 1992 består, och att nettoexporten och investeringarna därigenom ökar påtagligt. Sparandet i ekonomin hålls också uppe av ett fortsatt högt hushållssparande. Hushållens sparkvot, dvs. nettosparandet relativt disponibel inkomst, antas 2010 ligga på fyra procent. Detta kan jämföras med en nivå på i genomsnitt en procent under 1980-talet.

Den offentliga verksamheten

Som underlag för långtidsutredningen har Kommun- och Landstingsförbunden gjort s.k. baskalkyler. Utgångspunkten är fattade beslut, gjorda åtaganden och oförändrad standard på de kommunala tjänsterna. Syftet är att beskriva den förändring av den kommunala konsumtionen som följer när åtagandena infrias och när befolkningens storlek och sammansättning förändras. I baskalkylerna tas i princip ingen hänsyn till möjligheten att höja produktiviteten eller effektiviteten.

Enligt baskalkylerna skulle den kommunala konsumtionen behöva växa med drygt en procent per år fram till sekelskiftet. Därefter sker en påtaglig reducering av tillväxttakten. Utslaget på hela perioden 1994-2010 innebär detta en nivåhöjning av den kommunala konsumtionen med i genomsnitt 0,6 procent per år.

Tabell 7.7 Kommun- och Landstingsförbundens baskalkyler
Volymutveckling, procent

	1994-1998	1998-2010	1994-2010
Kommunförbundet			
Utbildning	1,6	0,3	0,6
Barnomsorg	1,9	-1,0	-0,3
Äldreomsorg	2,0	1,0	1,2
Övrigt	0,4	0,3	0,3
Totalt	1,4	0,3	0,6
Landstingsförbundet			
Hälso och sjukvård	0,6	0,5	0,5
Omsorg om psykiskt utvecklingsstörda	3,0	0,5	1,1
Totalt	0,9	0,5	0,6
Total kommunal konsumtion	1,2	0,4	0,6

Källor: Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Hur stort utrymmet blir för kommunal konsumtion framöver beror i hög grad på hur skatteunderlaget och skattesatserna utvecklas. De antaganden som tidigare gjorts om produktivitets- och sysselsättningsutvecklingen för ekonomin i stort innebär att underlaget för den kommunala beskattningen växer i förhållandevis snabb takt framöver. De kommunala skattesatserna har samtidigt förutsatts vara oförändrade efter 1995.

Vid sidan om skatterna är statsbidragen kommunernas viktigaste inkomstkälla. Bidragen förutsätts minska fram till sekelskiftet, inte bara realt utan också i nominella tal. Detta beror på att arbetslösheten sjunker och flyktingmottagandet minskar.

Vid sidan av inkomsternas utveckling beror det framtida utrymmet för kommunal konsumtionen i hög grad på hur de kommunanställdas löner utvecklas. Ju snabbare löneökningar, desto mindre utrymme för expansion av verksamheten. I basscenariot antas att timlönerna för de anställda i kommuner och landsting utvecklas något långsammare än lönerna i näringslivet.

Den kommunala konsumtionen beräknas minska med i genomsnitt 0,8 procent per år mellan 1994 och 1998. Eftersom demografiska förändringar väntas leda till att servicebehoven ökar innebär detta att resurserna måste användas på ett mer effektivt sätt för att den ursprungliga servicenivån ska kunna upprätthållas. För hela perioden 1994-2010 förutsätts däremot en genomsnittlig tillväxt på 0,6 procent per år, dvs. samma utveckling som i Kommun- och Landstingsförbundets baskalkalkyler. För att en sådan utveckling ska vara förenlig med balans i kommunsektorns finanser fordras en relativt påtaglig uppgång i statsbidragen. Dessa förutsätts efter sekelskiftet utvecklas i ungefär samma takt som den kommunala konsumtionen. Den statliga

konsumtionen 2010 antas vara av ungefär samma omfattning som 1994.

I långtidsutredningens scenarier görs också antaganden om den offentliga produktionens utveckling. Offentlig konsumtion och produktion är inte identiska begrepp. I offentlig konsumtion ingår såväl offentlig produktion som myndigheters inköp av privat producerade varor och tjänster. Däremot ingår inte de inkomster som härrör från offentliga myndigheters försäljning av varor och tjänster.

Tabell 7.8 Offentlig konsumtion 1993
Miljarder kronor

		Staten	Kommunerna	Totalt
	Produktion	69,9	225,1	295,0
+	Förbrukning	72,0	80,8	152,8
-	Försäljning	14,2	30,2	44,4
=	Konsumtion	127,7	275,8	403,5

Källa: Konjunkturinstitutet.

Dessa skillnader innebär att den offentliga produktionen och den offentliga konsumtionen kan utvecklas olika. Om t.ex. den offentliga sektorn ökar andelen inköp av privat producerade tjänster får detta till följd att den offentliga produktionen utvecklas långsammare än den offentliga konsumtionen. Ett ökat inslag av avgiftsfinansiering innebär däremot att den offentliga produktionen utvecklas snabbare än konsumtionen.

Mellan 1980 och 1990 utvecklades den offentliga produktionen och konsumtionen i ungefär samma takt. I reala termer låg tillväxten på 1,5 respektive 1,6 procent i genomsnitt per år. Myndigheternas försäljning av varor och tjänster ökade visserligen betydligt snabbare än så, men detta balanserades av att också förbrukningens andel av konsumtionen ökade.

Mellan 1990 och 1994 har den offentliga produktionen minskat med 5,9 procent. Samtidigt har den offentliga konsumtionen ökat med 1,9 procent. Kraftigt ökade inköp av privat producerade varor och tjänster är orsaken till denna skillnad. Den offentliga sektorns egen försäljning har utvecklats på ungefär samma sätt som konsumtionen. Omfattande prishöjningar har dock medfört att också försäljningsvärdet ökat i förhållande till den offentliga konsumtionen beräknad i löpande priser.

Utvecklingen mot en ökad andel privat producerade tjänster i den kommunala konsumtionen väntas fortsätta. Detta innebär att den kommunala produktionen och sysselsättningen kommer att utvecklas

långsammare än konsumtionen. Sammantaget väntas sysselsättningen i offentlig sektor vara knappt fem procent högre 2010 än 1994.

En viktig uppgift för den ekonomiska politiken är att sanera statsfinanserna så att en varaktig och uthållig tillväxt kan åstadkommas. Regeringens målsättning är att statsskuldens andel av BNP ska stabiliseras senast 1998. Under hösten godkände riksdagen ett fyraårigt program som förstärker de offentliga finanserna 1998 med 56,4 miljarder kronor jämfört med 1994. I budgetpropositionen 1995 föreslog regeringen ytterligare budgetförstärkande åtgärder om sammanlagt 21,7 miljarder kronor. Skatteregler och förmånsnivåer i transfereringsystemen har i basscenariot förutsatts vara oförändrade under perioden efter sekelskiftet.

7.5 Den makroekonomiska utvecklingen till 1998[13]

Den svenska ekonomin befinner sig för närvarande på väg upp ur en djup lågkonjunktur. Industriproduktionen har vuxit snabbt under det senaste året, huvudsakligen till följd av en snabbt växande export. De hemmamarknadsorienterade delarna av ekonomin befinner sig dock fortfarande i ett förhållandevis svagt konjunkturläge. Denna tudelning av den svenska ekonomin hänger samman med att exportefterfrågan ökat mycket snabbt efter kronans frikoppling från écun i november 1992, samtidigt som bostadsinvesteringarna och den privata konsumtionen utvecklats svagt.

Denna situation väntas gradvis förändras under de närmaste åren, i takt med att återhämtningens impulser sprider sig från de exportinriktade till de hemmamarknadsinriktade delarna av ekonomin. Den offentliga konsumtionen fortsätter dock att minska.

Styrkan och snabbheten i återhämtningen är starkt beroende av ett antal kritiska faktorer. Det gäller framför allt räntornas utveckling, den privata sektorns skuldanpassning, arbetsmarknadens funktionssätt samt produktionskapacitetens utveckling.

[13] Basscenariots utveckling överensstämmer med den prognos för 1995 och 1996 samt det scenario med medelhög tillväxt 1996-1998 som presenterades i den preliminära nationalbudgeten (prop. 1994/95:100, bil. 1.1).

Ränteutvecklingen

I basscenariot har antagits att räntorna gradvis sjunker fram till 1998. Denna utveckling speglar ett ökat förtroende för den svenska ekonomin, gradvis sjunkande inflationsförväntningar samt successivt förbättrade offentliga finanser. Tillsammans med de förhållandevis stora överskotten i bytesbalansen bidrar dessa faktorer också till en appreciering av den svenska kronan.

Tabell 7.9 Ränta och ECU-index
årsgenomsnitt

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Svensk ränta, 5-års statsobligationer	8,0	9,1	10,0	9,3	8,5	8,0
ECU-index	126,1	124,0	121,6	117,9	115,9	113,9

Källa: Finansdepartementet.

Osäkerheten kring denna utveckling är stor. De nominella räntorna, såväl långa som korta, har uppvisat stora fluktuationer under de senaste åren. Räntemarginalen gentemot omvärlden har periodvis varit betydande. Mycket tyder på att utvecklingen av de offentliga finanserna intar en central ställning när det gäller att förklara ränteskillnaderna gentemot omvärlden (avsnitt 12.3 och bil. 15). En trovärdig plan för att hantera de offentliga underskotten torde därför vara ett nödvändigt villkor för att förverkliga den ränteutveckling som ligger till grund för basscenariot. I basscenariot antas att de budgetförstärkningar som redovisats i den ekonomisk-politiska propositionen (prop. 1994/95:25) samt i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) är tillräckliga i detta avseende.

Räntemarginalen påverkas antagligen också av Sveriges förhållandevis långa historia som höginflationsland (jämfört med övriga OECD-länder) och osäkerheten om Riksbankens möjligheter att uppnå inflationsmålet (bil. 15). En förutsättning för den utveckling som ligger i basscenariot är att inflationsmålets trovärdighet stärks under de närmaste åren. Om så inte sker riskerar den svenska ekonomin att genomgå en utdragen period med återkommande trovärdighetskriser, som tvingar Riksbanken att höja sina styrräntor för att dämpa inflationsförväntningarna. Riksbanksutredningen (SOU 1993:20) och Svensson (bil. 14) menar att en ökad trovärdighet för inflationsmålet kräver att Riksbanken ges en mer oberoende ställning i förhållande till de politiska organen.

Den utveckling av konsumentprisindex (KPI) som ligger i basscenariot innebär att den övre gränsen för Riksbankens inflations-

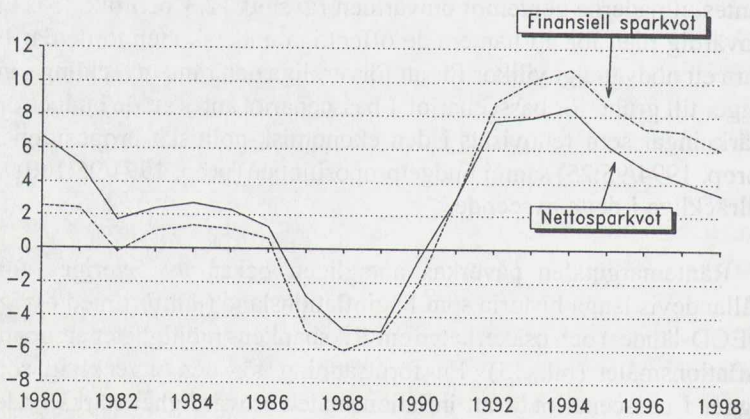
mål överskrids 1996. Utveckling är emellertid en följd av att saneringen av de offentliga finanserna till en del åstadkoms genom höjda indirekta skatter och sänkta subventioner. Dessa åtgärder bidrar till att höja KPI med ca 1,5 procentenheter 1996. I basscenariot har antagits att dessa prishöjningar inte påverkar de långsiktiga inflationsförväntningarna och att de inte heller utlöser några reaktioner på penningmarknaden.

Den privata sektorns skuldsanering

En viktigt förklaring till det tidiga 1990-talets kraftiga försämring av konjunkturen är utvecklingen av den privata sektorns sparande. Detta steg till 11,5 procent av BNP 1993.

Ökningen av *företagssparandet* utlöstes bl.a. av den kostnadskris som drabbade den svenska exportindustrin under slutet av 1980-talet. De höga kostnaderna i förhållande till omvärlden tvingade företagen att genomföra kraftfulla rationaliseringar för att klara sin lönsamhet. Samtidigt drog man ned på investeringarna. Denna utveckling ledde till en kraftig ökning av det finansiella sparandet.

Diagram 7.3 Hushållens sparkvot 1980-1998
Procent



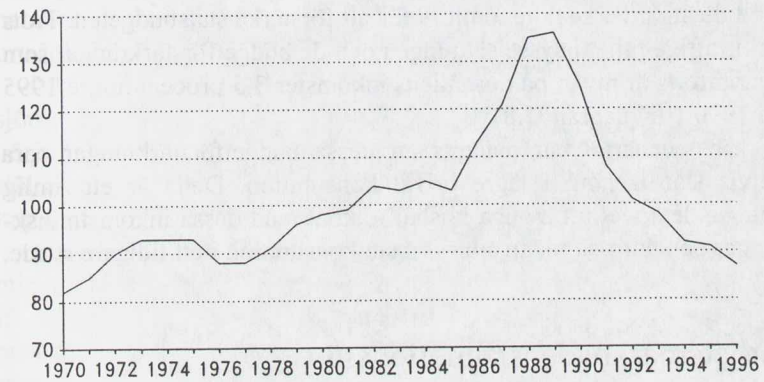
Källor: SCB, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Utveckling av *hushållens sparande* har flera förklaringar. En viktig orsak är det skuldanpassningsbehov som uppstod när de reala räntekostnaderna efter skatt steg kraftigt och tillgångspriserna föll (avsnitt 2.2). Behovet av att minska skulderna förstärktes av att hushållens skuldsättning befann sig på en historiskt sett hög nivå, efter

en kraftig ökning under 1980-talet. Den ökning av arbetslösheten och de offentliga underskotten som följde skapade osäkerhet om de framtida inkomsterna, vilket ytterligare förstärkte sparuppgången.

Hushållens skuldanpassning är en betydelsefull faktor när det gäller utvecklingen av sparandet och därmed konsumtionen i ett kort- och medelfristigt perspektiv. Av allt att döma har anpassningen kommit långt. Hushållens skulder i relation till den disponibla inkomsten är nu nere på samma nivåer som i mitten av 1970-talet. Räntekostnaderna efter skatt har sjunkit i förhållande till de disponibla inkomsterna. År 1995 bedöms de vara nere på 1984-1986 års nivå, dvs. den nivå som rådde före kreditmarknadens avreglering.

Diagram 7.4 Hushållens skuldkvot
Skulder i relation till disponibel inkomst



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Hushållens konsumtions- och sparbeteende styrs i hög grad av deras förväntningar om framtiden. Basscenariot bygger på att hushållens inkomstförväntningar gradvis stärks under de kommande åren, i takt med att arbetslösheten faller och osäkerheten om trygghetssystemen minskar. I kombination med en successivt avklarad skuldanpassning, sjunkande realräntor och stigande tillgångsvärden medför detta incitament till lägre sparande och därmed högre konsumtion. Hushållens sparkvot faller gradvis och uppgår 1998 till 3,3 procent.

Tabell 7.10 Hushållssektorns finanser
Årlig procentuell förändring, 1991 års priser

	1990-1993	1994	1995	1996	1997	1998
Disponibel inkomst	1,5	1,4	-2,4	-0,5	1,4	1,3
Privat konsumtion	-1,4	0,6	0,0	1,0	2,4	2,2
Sparkvot[1]	4,5[2]	8,5	6,3	4,9	4,1	3,3

[1] Andel av disponibel inkomst.
[2] Genomsnitt 1990-1993.
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Ökningen av den privata konsumtionen begränsas dock av att hushållens faktiska inkomster utvecklas svagt under de närmaste åren. Under 1995 minskar de realt disponibla inkomsterna med drygt två procent. Den svaga inkomstutvecklingen hänger till stor del samman med de åtgärder som genomförs för att förstärka statsbudgeten. Trots det kraftiga fallet i sysselsättningen och de budgetförstärkningar som genomförts är nivån på hushållens inkomster 3,5 procent högre 1995 än 1990 (jfr diagram 2.8).

I basscenariot har antagits att dessa budgetförstärkningar bara delvis slår igenom i lägre privat konsumtion. Detta är ett rimlig antagande, givet att många hushåll räknat med dessa inkomstminskningar och därmed redan anpassat sin konsumtion i ett tidigare skede.

Arbetsmarknadens funktionssätt

Arbetsmarknadens funktionssätt är av central betydelse för återhämtningens uthållighet. Det handlar såväl om lönebildningen som om arbetskraftens rörlighet i olika avseenden (kap. 8). I basscenariot har antagits att arbetsmarknaden fungerar förhållandevis väl, även om lönebildningen fortfarande kännetecknas av nominella stelheter nedåt (dvs. få nominella lönesänkningar), relativt stark följsamhet mellan sektorer samt tendenser till höga löneökningar inom de sektorer som växer och har höga vinster.

Lönerna antas utvecklas relativt måttligt fram till 1998, främst beroende på den höga arbetslösheten. Den goda lönsamheten inom näringslivet, främst inom industrin, leder till en snabbare löneutveckling än inom andra sektorer. De fortsatta underskotten i de offentliga finanserna och minskningen av den offentliga sysselsättningen bidrar till en något mer återhållsam löneutveckling inom staten och kommunerna.

På kort sikt finns det en risk för att industrins starka uppgång ger upphov till höga lönekrav, även om arbetslösheten fortfarande är

mycket hög. En sådan utveckling skulle antagligen öka inflationen och därmed utlösa nya räntehöjningar, i synnerhet om lönekraven sprider sig till övriga sektorer i ekonomin.

Produktionskapaciteten

Investeringarna föll kraftigt i början av 1990-talet. Investeringsnedgången var så stark att den samlade kapitalstockens storlek inte kunde bibehållas. Industrins kapitalstock beräknas ha minskat med drygt tre procent mellan 1992 och 1994, enligt Konjunkturinstitutet. Det finns emellertid tecken som tyder på att utnyttjandet av industrins kapitalstock förbättrats under lågkonjunkturen och att produktionskapaciteten följaktligen utvecklats bättre än kapitalstocken. Som ett exempel kan nämnas att de stora bilanläggningarna på några år lyckats halvera sammansättningstiderna. Därigenom fördubblades deras produktionskapacitet trots att realkapitalet ökade betydligt mindre.

NUTEK (bil. 6) uppskattar att produktionskapaciteten i industrin sjönk med fyra procent 1990-1992, men att den antagligen åter började öka under 1993. Uppskattningen bygger på en sammanställning av statistik över den faktiska produktionen och det faktiska kapacitetsutnyttjandet.

Den innevarande lågkonjunkturen har således medfört en viss minskning av produktionskapaciteten. Detta behöver emellertid inte få någon betydelse för produktionens utveckling. Den möjliga produktionen bestäms inte bara av kapitalstockens och arbetsstyrkans storlek i utgångsläget. Den bestäms också av investeringarnas omfattning och arbetsutbudets storlek, liksom av arbetskraftens kunskapsnivå och hur arbetsorganisationen förmår utnyttja denna.

Investeringarna är centrala för den ekonomiska utvecklingen under resten av 1990-talet, både som en del av efterfrågan och för att bygga ut produktionskapaciteten. I basscenariot ökar investeringarna kraftigt under hela perioden 1994-1998. Investeringsökningen bedöms vara tillräcklig för att undvika generella kapacitetsproblem.

Tillväxten till 1998

Efter tre år av fallande BNP började den svenska ekonomin åter växa 1994. Denna utveckling förstärks under de närmaste två åren. Det är framför allt investeringarna och exporten som växer snabbt. Efter 1996 mattas tillväxten långsamt av i takt med att arbetslösheten sjunker. Lägre arbetslöshet medför bl.a. ökade svårigheter att rekrytera vissa typer av arbetskraft. Det innebär antagligen också att mindre

produktiv arbetskraft tas i anspråk för de fortsatta produktionsökningarna, vilket bidrar till att dämpa tillväxttakten. I genomsnitt växer BNP med 2,7 procent om året under perioden 1994-1998, förutsatt att basscenariots antaganden infrias.

Tabell 7.11 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal
Årlig procentuell förändring, 1991 års priser

	1990-1993	1994	1995	1996	1997	1998
BNP	-1,7	2,0	2,6	2,9	2,8	2,5
Import	-2,2	11,0	7,0	5,1	7,7	7,8
Tillgång	-1,8	3,9	3,6	3,4	4,0	3,8
Privat konsumtion	-1,4	0,6	0,0	1,0	2,4	2,2
Offentlig konsumtion	0,7	-0,2	0,0	-1,0	-1,1	-1,0
Stat	3,7	0,5	2,0	-1,0	-2,0	-2,0
Kommuner	-0,5	-0,5	-1,0	-1,0	-0,6	-0,5
Bruttoinvesteringar	-12,5	-1,3	9,5	8,5	8,8	8,1
Lagerinvesteringar[1]	-0,1	1,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Export	2,5	12,2	9,5	7,3	7,2	6,7
Användning	-1,8	3,9	3,6	3,4	4,0	3,8
Inhemsk efterfrågan	-3,1	1,1	1,4	1,8	2,6	2,5
Nyckeltal						
Nominell timlön	4,2	2,8	3,5	4,0	4,3	4,6
KPI (årsgenomsnitt)	5,5	2,2	2,9	3,7	2,8	2,9
Sysselsättning[2]	-3,3	1,2	2,2	1,6	1,3	1,0
Öppen arbetslöshet[3]	4,5	7,9	6,8	6,1	5,8	5,6
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[3]	2,8	5,1	4,8	4,7	4,3	3,9
Exportnetto[4]	1,8	4,4	5,5	6,5	6,3	5,9
Bytesbalans[4]	-2,5	0,4	1,5	3,6	2,9	2,7
Bruttosparande[4]	14,8	14,0	16,0	18,9	19,2	20,0
Bruttoöverskott i industrin[5]	26,8	34,3	35,1	34,4	33,4	31,9

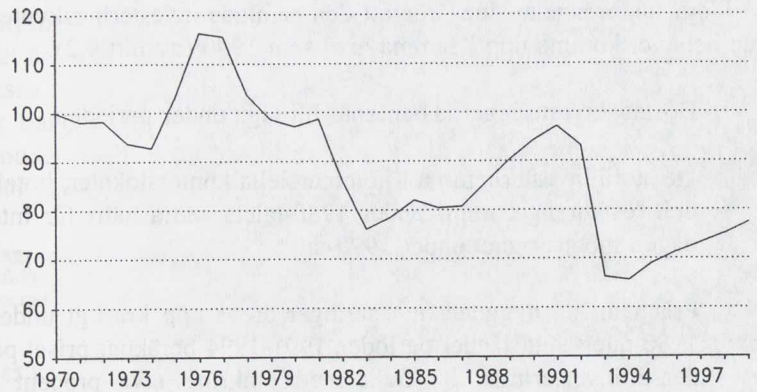
[1] Förändring i procent av föregående års BNP.
[2] Arbetade timmar.
[3] Procent av arbetskraften.
[4] Procent av BNP.
[5] Procent av förädlingsvärdet till faktorpris.
Källa: Finansdepartementet.

Exporten beräknas ha vuxit med drygt tolv procent 1994. Tillväxttakten avtar gradvis under de kommande åren, men den är fortsatt hög under hela perioden fram till 1998. Svenska företag fortsätter att vinna andelar på världsmarknaden under hela perioden fram till 1998, men i allt långsammare takt. Detta historiskt sett gynnsamma förlopp möjliggörs bl.a. av att företagen driver en offensiv prispolitik. Kostnadsövervältringen på priserna hålls tillbaka genom gradvis sänkta vinstmarginaler.

Konkurrenskraften uttryckt som relativ enhetsarbetskostnad i industrin förbättrades kraftigt under 1990-talets inledande år.

Förbättringen är ett resultat av kronans depreciering, en jämförelsevis låg svensk löneökningstakt samt stora produktivitetsökningar i industrin.

Diagram 7.5 Relativ enhetsarbetskostnad i industrin 1970-1998
Gemensam valuta, Index 1970=100



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Konkurrensläget försämras gradvis under andra halvan av 1990-talet, men det är fortfarande betydligt bättre än under slutet av 1980-talet. Försämringen är delvis en följd av den appreciering av kronan som förutses under perioden. Apprecieringen är i sin tur en konsekvens av att kronan i utgångsläget är undervärderad. För att den reala växelkursen ska återgå till sin jämviktsnivå krävs att den nominella kronkursen apprecierar eller att den svenska inflationen överstiger den i konkurrentländerna. I basscenariot antas att anpassningen delvis kommer till stånd genom en nominell appreciering, men också genom en något snabbare pris- och löneutveckling än i omvärlden.

Förutsättningarna för en *investeringsexpansion* är gynnsamma under de närmaste åren. Den snabba efterfrågeökningen, god lönsamhet samt fallande räntor bidrar till detta. Lönsamheten[14] i industrin försämras gradvis under perioden, men den beräknas ändå vara förhållandevis hög 1998.

Efter att ha fallit med närmare 40 procent 1990-93 vände näringslivets investeringar kraftigt uppåt 1994. De totala bruttoinvesteringarna beräknas dock inte ha ökat under 1994, på grund av att nybyggnationen av bostäder mer än halverades. I år väntas minskningen av

[14] Mätt som bruttoöverskottet i förhållande till förädlingsvärdet.

bostadsbyggandet bli väsentligt mindre, vilket medför att även de samlade bruttoinvesteringarna ökar kraftigt. Investeringarna fortsätter att växa snabbt 1996-1998, även om det sker en viss avmattning mot slutet av perioden. Trots den snabba investeringsökningen uppgår de totala fasta investeringarna bara till 16,8 procent av BNP 1998 jämfört med 21 procent 1990.

Flera faktorer talar dock för att den samlade investeringskvoten inte behöver komma upp i samma nivå som 1990 (avsnitt 9.2).

- Bostadsinvesteringarna beräknas bli låga under perioden.

- De stora investeringarna i kommersiella kontorslokaler, hotell och restauranger m.m. under 1980-talets andra hälft får inte någon motsvarighet under 1990-talet.

- Prisnivån på byggnadsinvesteringar drevs upp kraftigt under 1980-talets slut. Under perioden 1991-1994 beräknas priset på dessa investeringar ha fallit med omkring elva procent i nominella tal. Det kraftiga fallet i investeringskvoten t.o.m. 1994 beror således delvis på en priskomponent. Prisfallet väntas fortsätta under 1995.

Den låga nivån på investeringskvoten 1998 hänger således till stor del samman med utvecklingen av byggnadsinvesteringarna. Investeringskvoten exklusive investeringar i bostäder utvecklas betydligt bättre. Mätt i fasta priser uppgår den till 15,8 procent av BNP 1998 jämfört med 14,5 procent 1990.

När även den inhemska efterfrågan börjar stiga leder detta till ökad *import*. Icke desto mindre uppvisar utrikeshandeln betydande överskott under hela perioden fram till 1998. Nettot av handeln med varor och tjänster ökar från ett genomsnitt på knappt två procent av BNP 1990-1993 till 6,5 procent 1996. Därefter beräknas det sjunka något.

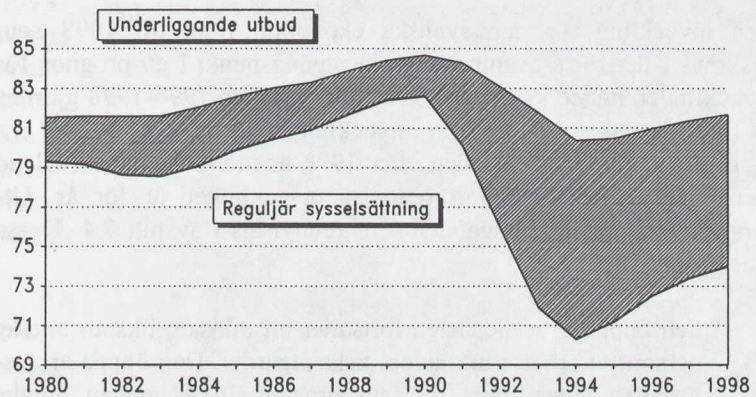
Sedan mitten av 1970-talet har bytesbalansen varit negativ i stort sett varje år. Underskotten har inneburit att Sverige som nation lånat utomlands. Under 1994 vändes underskotten i överskott. Förbättringen förklaras huvudsakligen av den kraftiga ökningen av exporten sedan kronans frikoppling från écun 1992, vilken bidragit till mycket stora överskott i utrikeshandeln.

I basscenariot fortsätter bytesbalansen att visa betydande överskott under hela perioden 1995-1998. Bytesbalansöverskotten i kombination med den snabba tillväxten av investeringarna innebär att bruttosparkvoten ökar från 11,6 procent 1993 till 20 procent 1998.

Arbetsmarknaden

Bedömningen av det underliggande utbudet (summan av sysselsatta, öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder utanför arbetskraften) är central för utvecklingen av såväl sysselsättningen som den öppna arbetslösheten. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet kännetecknades arbetsmarknaden av överhettning. Det är därför inte rimligt att det underliggande utbudet ska nå upp till dessa nivåer igen. Åren 1985-1986 kännetecknades i många stycken av balans. Basscenariots utveckling innebär att det underliggande utbudet under perioden fram till 1998 successivt närmar sig den nivå som rådde dessa år.

Diagram 7.6 Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16—64 år
Procent



Anm.: Det skuggade området utgör summan av öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förhållande till befolkningen 16—64 år.
Källor: SCB, AMS, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Sysselsättningen räknat i antal personer beräknas ha minskat något 1994 jämfört med 1993, trots en förhållandevis god BNP-tillväxt. Detta är bl.a. en avspegling av att många arbetsgivare i första hand väljer att öka arbetstidsuttaget i stället för att nyanställa, när efterfrågan på arbetskraft börjar stiga.

Mellan 1994 och 1998 skapas däremot ca 260 000 nya reguljära jobb i basscenariot. Samtidigt ökar det underliggande utbudet med ca 130 000 personer. Sammantaget innebär det att summan av öppet arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar från 13 procent av arbetskraften 1994 till 9,5 procent 1998.

Trots en förhållandevis god tillväxt under de närmaste fyra åren räcker basscenariots utveckling således inte till för att återskapa de arbetstillfällen som förlorades under lågkonjunkturen. Antalet personer utan reguljärt arbete ligger kvar på en förhållandevis hög nivå 1998.

I basscenariot har antagits att det är möjligt att få ned den öppna arbetslösheten till fem procent 2010 samtidigt som antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder sjunker ytterligare efter 1998. För att detta ska vara möjligt krävs bl.a. att ekonomin stärks och att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras efter sekelskiftet. Åtgärder som kan möjliggöra denna utveckling diskuteras i kapitlen 8-12.

7.6 Den makroekonomiska utvecklingen till 2010

Den utveckling för den svenska ekonomin fram till 1998 som beskrevs i det förra avsnittet tog sin utgångspunkt i en prognos för utvecklingen under 1995 och 1996. För perioden 1996-1998 gjordes ett försök att skissera en rimlig utveckling år för år.

Beskrivningen av perioden efter 1998 är mer schematisk. Bland annat görs inget försök att redovisa utvecklingen år för år. Utgångspunkten är de antaganden som redovisats i avsnitt 7.4. Dessa innebär bl.a. att

- den öppna arbetslösheten fortsätter att minska, liksom antalet personer i arbetsmarknadpolitiska åtgärder. Den öppna arbetslösheten antas ligga på fem procent 2010, medan antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder antas motsvara 2,5 procent av arbetskraften.

- arbetsproduktiviteten i näringslivet fortsätter att växa i ungefär samma takt som under perioden 1990-1998. Sammantaget växer produktiviteten med 1,9 procent per år mellan 1990[15] och 2010.

- bruttosparkvoten fortsätter att öka något och uppgår till 22 procent 2010.

[15] För att genomföra beräkningarna av basscenariot krävs att vissa parametrar i modellen (MECMOD) beräknas med hjälp av uppgifter om ett visst utgångsår. Basscenariot tar sin utgångspunkt i situationen 1990, eftersom detta är det senaste året för vilket alla nödvändiga data finns tillgängliga.

– den offentliga konsumtionen börjar åter växa efter sekelskiftet. Mellan 1998 och 2010 ökar den med 0,8 procent per år i fasta priser. Den offentliga sysselsättningen ökar något långsammare, med 0,7 procent per år.

Tillväxten fortsätter

Dessa antaganden innebär att den svenska ekonomin växer i långsammare takt efter 1998. BNP ökar med 1,7 procent per år 1998-2010 (tab. 7.12). Sett som ett genomsnitt över hela perioden 1994-2010 uppgår BNP-tillväxten till två procent per år. Det är i nivå med 1970- och 1980-talens utveckling, men betydligt lägre än 1950- och 1960-talens tillväxttal (avsnitt 2.2).

Förklaring till den avmattning av tillväxten som äger rum efter 1998 är den antagna utvecklingen på arbetsmarknaden. Sysselsättningen räknat i antal personer fortsätter visserligen att växa något snabbare än befolkningsunderlaget efter 1998, vilket betyder att den totala arbetslösheten[16] kan fortsätta att minska samtidigt som arbetskraftsdeltagandet ökar. Den årliga ökningen av antalet sysselsatta personer är dock betydligt mindre än före 1998. Samtidigt har medelarbetstiden antagits sjunka med 0,3 procent per år, varför sysselsättningen i timmar utvecklas ännu långsammare (tab 7.12).

Produktivitetsutvecklingen är den faktor som jämte sysselsättningen bär upp tillväxten. Sett som ett genomsnitt över perioden 1994-2010 uppgår ökningstakten till 1,8 procent per år. Det är något högre än under 1980-talet. I jämförelse med tidigare decennier innebär det emellertid snarast att produktiviteten växer långsamt (se avsnitt 7.4). Produktiviteten växer något snabbare under perioden efter 1998, vilket delvis motverkar effekten på BNP-tillväxten av den långsammare sysselsättningsökningen.

[16] Öppet arbetslösa plus personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 7.12 Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1975-2010
Årlig procentuell förändring

	1975-1990	1990-1994	1994-1998	1975-1998	1998-2010
BNP	1,8	-0,8	2,7	1,5	1,7
Privat konsumtion	1,2	-0,9	1,4	0,9	2,1
Offentlig konsumtion	2,2	0,5	-0,8	1,4	0,8
Bruttoinvesteringar[1]	2,2	-9,4	9,0	1,2	3,1
Näringslivet, exkl. bostäder	2,4[2]	-8,0	12,2	2,1[2]	2,4
Bostäder	-	-21,5	-0,9	-	9,4
Offentlig sektor	0,2	4,9	3,9	1,6	-0,5
Export	4,0	4,8	7,7	4,8	3,9
Import	3,1	0,9	6,9	3,4	4,9
Bruttonationalinkomst	-	-1,0	2,8	-	2,0
Sysselsättning[3]	0,6	-2,2	1,5	0,3	0,3
Näringslivet	1,2	-2,3	2,5	0,6	0,1
Offentlig sektor	2,0	-2,0	-1,1	0,7	0,7

[1] Exklusive lager.
[2] Inklusive bostäder.
[3] Arbetade timmar.
Källor: SCB och Finansdepartementet.

Efterfrågan förändras

En tydlig skillnad mellan perioden före och efter 1998 ligger i hur tillväxten används. Fram till 1998 används produktionsökningarna i huvudsak till investeringar och export medan konsumtionen växer långsammare. Överskotten i bytesbalansen är betydande. Utvecklingen avspeglas i en kraftig ökning av bruttosparandet.

Efter sekelskiftet växer konsumtionen – såväl den privata som den offentliga – betydligt snabbare. Investeringarna fortsätter att växa snabbare än BNP, men väsentligt långsammare än före sekelskiftet. Samtidigt växer importen snabbare än exporten, vilket avspeglas i minskande bytesbalansöverskott.

Sett över hela perioden 1994-2010 växer den privata konsumtionen med 1,9 procent per år, medan den offentliga konsumtionen växer betydligt långsammare (0,4 procent per år). Detta innebär ett brott med de senaste decceniernas utveckling. Under perioden 1975-1990 växte den offentliga konsumtionen väsentligt snabbare än den privata. I basscenariot växer den privata konsumtionen snabbare än den offentliga, såväl före som efter sekelskiftet (tab. 7.12).

Att den samlade konsumtionen ökar snabbare efter 1998 är en konsekvens av det antagande som gjorts om bruttosparkvoten 2010. Mellan 1994 och 1998 ökar bruttosparkvoten kraftigt, vilket är rimligt med tanke på den kraftiga minskning som skedde under 1990-talets inledande år. Ökningen avspeglar framförallt en kraftig ökning av

investeringarna, samtidigt som den privata konsumtionen ökar långsamt och den offentliga konsumtionen minskar.

Om denna utveckling fortsatte under perioden 1998-2010 skulle resultatet bli ett bruttosparande som är orimligt stort med historiska och internationella mått mätt. I basscenariot fortsätter bruttosparkvoten visserligen att öka efter 1998, men ökningen begränsas av den snabbare konsumtionstillväxten.

Bakom bruttosparkvotens utveckling döljs en fortsatt förändring av sparandets sammansättning. Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras markant (avsnitt 7.8). Investeringarna fortsätter att öka i förhållande till BNP, medan företagens och hushållens finansiella sparande minskar. Hushållens nettosparkvot är dock något högre 2010 än 1998.

Hur konsumtionsutrymmet fördelas mellan privat och offentlig konsumtion är i hög grad en fråga om politiska prioriteringar. Långtidsutredningens utgångspunkt är att räkna med oförändrad politik. Innebörden av detta är emellertid inte entydig i ett så pass långt perspektiv som 15-20 år. Hur hanteras t.ex. de ökade anspråken på sjukvård och äldreomsorg som följer av den demografiska utvecklingen? Innebär oförändrad politik att de tillkommande behoven ska rymmas inom den existerande verksamheten eller att verksamheten byggs ut i takt med behoven? I basscenariot har antagits att den offentliga konsumtionen växer i takt med de behov som anges i Kommun- och Landstingsförbundens kalkyler (se även avsnitt 7.4 och 7.8).

Diagram 7.7 Export i förhållande till BNP
Procent, 1991 års priser



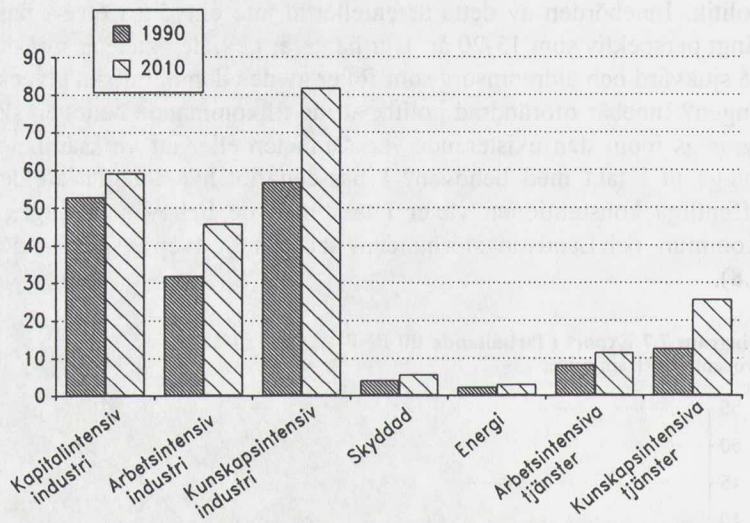
Källor: SCB och Finansdepartementet.

Internationaliseringen av såväl konsumtionen som produktionen fortsätter. År 2010 tillgodoses en väsentligt större andel av den inhemska efterfrågan genom *import* samtidigt som en större andel av den samlade produktionen går på *export*.

Den kraftiga ökningen av exporten i förhållande till BNP är en konsekvens av de antaganden som gjorts om världsmarknadstillväxten och utvecklingen av de svenska exportföretagens marknadsandelar mellan 1990 och 2010 (avsnitt 7.4). Dessa antaganden är förhållandevis gynnsamma sedda i ett historiskt perspektiv. En sämre världsmarknadstillväxt eller en mindre gynnsam utveckling av marknadsandelarna skulle resultera i en väsentligt lägre export i förhållande till BNP.

Internationaliseringen är tydligast i den kunskapsintensiva industrin som exporterar närmare 80 procent av sin bruttoproduktion 2010.

Diagram 7.8 Export i förhållande till bruttoproduktion i olika sektorer
Procent, löpande priser



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet.

Bytesbalansen visar överskott under hela perioden 1994-2010. Överskottet uppgår till 0,7 procent av BNP 2010. Det är en väsentlig förbättring i förhållande till 1990, då bytesbalansen uppvisade ett betydande underskott, men en minskning i förhållande till 1998.

Överskotten i bytesbalansen innebär att Sverige bygger upp fordringar på utlandet. Dessa ger i sin tur upphov till växande flöden av faktorinkomster från utlandet. Som en följd av detta ökar bruttonationalinkomsten snabbare än BNP under hela perioden 1994-2010

(tab. 7.12). Med hänsyn till försörjningsbördans utveckling under årtiondena efter 2005 vore detta en välkommen utveckling (LU 92, avsnitt 7.2).

Osäkerheten är stor när det gäller vilken investeringsutveckling som behövs för att nå upp till en given tillväxttakt. I basscenariot växer de fasta *investeringarna* med 1,5 procent per år 1990-2010. Investeringarna motsvarar drygt 21 procent av BNP 2010. Ökningen är särskilt kraftig under perioden 1994-1998. Investeringarna växer emellertid förhållandevis snabbt även efter sekelskiftet.

Utvecklingen av de samlade investeringarna 1990-2010 är inte anmärkningsvärd i ett historiskt perspektiv. Det beror delvis på att startåret för beräkningarna – 1990 – var ett år med stora investeringar inte minst i bostäder och kontorslokaler.

I basscenariot ökar bostadsinvesteringarna bara med 0,4 procent per år i förhållande till 1990 års nivå. Den långsamma ökningen förklaras till stor del av att bostadsinvesteringarna var så höga under 1980-talets sista och 1990-talets inledande år. Behovet av nybyggande är därmed begränsat under resten av 1990-talet. Skattereformen och minskningen av bostadssubventionerna bidrar till att dämpa efterfrågan på bostäder.

De fasta investeringarna exklusive investeringar i bostäder ökar i en väsentligt snabbare takt (tab 7.12). Mätt i fasta priser uppgår de till drygt 16 procent av BNP 2010 jämfört med 14,5 procent 1990. Det innebär att investeringskvoten (exklusive bostäder) ligger kvar på den höga nivå som uppnås mot slutet av 1990-talet (avsnitt 7.5).

En sådan utveckling av investeringarna ställer krav på ett gott investeringsklimat. Det innebär att lönsamheten (efter skatt) i de svenska företagen måste ligga på en internationellt konkurrenskraftig nivå. En ökad stabilitet i näringslivets lönsamhet, jämfört med de senaste decenniernas kraftiga variationer, torde också vara av betydelse (avsnitt 9.2).

Basscenariots krav

Det bör än en gång understrykas att basscenariot inte är en prognos. Det ska i stället ses som en möjlig utveckling givet de *antaganden* som gjorts om utvecklingen av sysselsättning, produktivitet m.m.

För att dessa antaganden ska uppfyllas ställs det krav på ekonomins förmåga till utveckling och anpassning.

Till en del handlar det om att effekterna av redan genomförda reformer ska slå igenom. Under de senaste åren har ett flertal reformer genomförts vilka har syftat till att stärka den svenska ekonomins anpassningsförmåga och utvecklingskraft (avsnitt 2.4).

Dessa reformer har i stor utsträckning varit avsedda att råda bot på snedvridningar som tidigare ingrepp skapat. I flera fall kommer det sannolikt att ta lång tid innan åtgärderna får avsedd effekt. De kommer troligen att lämna ett allt mer väsentligt bidrag till ekonomins växtkraft under den period som basscenariot avser.

Detta återspeglas också i näringslivets syn på investeringklimatet i Sverige. Enligt NUTEK (bil. 6) har de svenska storföretagens syn på det svenska företagsklimatet blivit betydligt mer positiv sedan 1990 (avsnitt 9.2).

Det är emellertid inte troligt att redan vidtagna åtgärder förslår för att lägga grunden till en uthållig tillväxt i nivå med basscenariot. I kapitlen 8-11 analyseras möjligheterna att på några viktiga områden stärka ekonomins förmåga till anpassning och utveckling. I kapitel 12 behandlas förutsättningarna att stabilisera konjunkturernas förlopp och förena hög sysselsättning med låg inflation.

7.7 Strukturomvandlingen till 2010

De antaganden som ligger till grund för basscenariot innebär att tillväxtförutsättningarna skiljer sig väsentligt åt mellan olika näringslivssektorer (avsnitt 7.4). En förutsättning för basscenariots makroekonomiska utveckling är att det sker en överflyttning av produktionsfaktorer (kapital och arbetskraft[17]) till de sektorer som har de bästa tillväxtförutsättningarna. På lång sikt är detta antagligen ett rimligt antagande, eftersom dessa sektorer kommer att kunna betala den högsta ersättningen till produktionsfaktorerna. På kort sikt kan det emellertid finnas betydande hinder för en sådan överföring (avsnitt 3.1). Basscenariot förutsätter att dessa trögheter inte är större än att det kan ske en fortlöpande strukturomvandling under hela perioden fram till 2010.

Den strukturomvandling som framträder i basscenariot är delvis en fortsättning på de historiska trenderna (avsnitt 3.2 och 3.3). Produktionen och sysselsättningen i den *kunskapsintensiva industrin*

[17] I modellen (MECMOD) finns tre olika kategorier av arbetskraft: lågutbildade, högutbildade tekniker och naturvetare samt övriga högutbildade.

fortsätter att utvecklas bättre än i de övriga varuproducerande sektorerna, tack vare en god världsmarknadsutveckling och en högre produktivitetstillväxt (tab. 7.13). Expansionen underlättas av att utbudet av högutbildad arbetskraft ökar. Av störst betydelse är ökningen av antalet ingenjörer och naturvetare, vilka används i särskilt stor utsträckning i den kunskapsintensiva industrin. Det är inom denna sektor som effekterna av deltagandet i EU:s inre marknad antas bli störst.

Det finns tecken som tyder på att lågkonjunkturen lagt grunden för en accelererad strukturomvandling i riktning mot kunskapsintensiv industri. Mellan 1990 och 1993 ökade produktionskapaciteten i den kunskapsintensiva industrin med drygt tre procent, samtidigt som den sjönk med ca fyra procent i industrin som helhet (NUTEK, bil. 6).

Tabell 7.13 Strukturomvandlingen 1990-2010
Årlig procentuell förändring

	Förädlingsvärde[1]	Sysselsättning[2]
Varuproduktion	2,1	-0,2
Kapitalintensiv	1,3	-0,8
Arbetsintensiv	0,8	-1,2
Kunskapsintensiv	4,5	1,6
Skyddad	1,1	-1,2
Energi	1,3	1,3
Tjänsteproduktion	1,8	0,4
Bostäder	0,5	0,9
Arbetsintensiv	2,5	0,1
Kunskapsintensiv	1,6	0,8
Näringslivet, totalt	2,0	0,1
Offentlig sektor	-0,1	-0,2

[1] Förädlingsvärde till producentpris.
[2] Arbetade timmar.
Källa: Finansdepartementet.

Den *kapitalintensiva industrin* präglas sedan länge av en hård internationell konkurrens. Detta avspeglas i en förhållandevis ogynnsam prisutveckling på världsmarknaden. De svenska företagen väntas klara sig väl i den internationella konkurrensen, men den långsamma marknadstillväxten innebär att sysselsättningen ändå fortsätter att minska. Produktionen växer med 1,3 procent per år 1990-2010.

Den *arbetsintensiva industrisektorn* fortsätter att minska sysselsättningsmässigt. Det är denna del av det svenska näringslivet som väntas möta den hårdaste konkurrensen från Asien och från de framväxande marknadsekonomierna i Östeuropa. Detta avspeglas i en förhållandevis svag utveckling av världsmarknadspriset på sektorns produkter. Tack

vare en hyfsad produktivitetstillväxt kan produktionen ändå öka med 0,8 procent per år mellan 1990 och 2010.

Den *skyddade varusektorn* blir mer öppen för konkurrens från omvärlden. Detta leder till en något högre produktivitetstillväxt än tidigare (avsnitt 7.4). Följaktligen kan produktionen öka med 1,1 procent per år, trots att sysselsättningen minskar i förhållande till 1990 års nivå.

Strukturomvandlingen i riktning mot tjänstesektorerna fortsätter under perioden 1990-2010. Sysselsättningen växer snabbast i den *kunskapsintensiva tjänstesektorn*, medan den *arbetsintensiva tjänstesektorn* uppvisar den snabbaste produktionstillväxten, till följd av en bättre produktivitetsutveckling. I jämförelse med 1970- och 1980-talen utvecklas både produktionen och sysselsättningen bättre i den arbetsintensiva tjänstesektorn, medan förhållandet är det omvända i den kunskapsintensiva tjänstesektorn (avsnitt 3.2 och 3.3).

Skattereformen och minskningen av bostadssubventionerna innebär att boendekostnaderna ökar kraftigt under 1990-talet. Följaktligen växer efterfrågan på *bostäder* förhållandevis långsamt. Detsamma gäller produktionen av bostadstjänster.

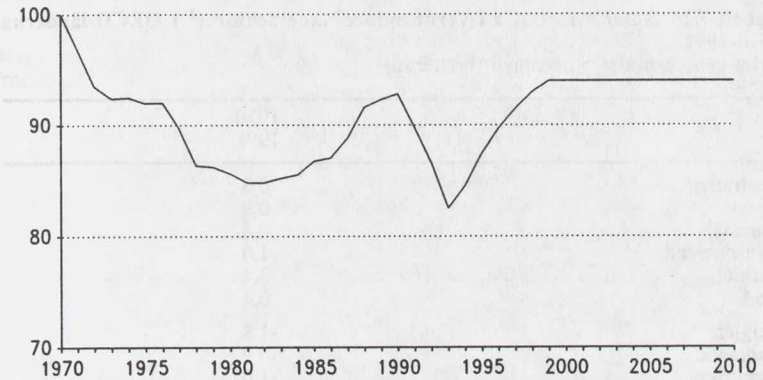
Efterfrågan på *energi* växer förhållandevis långsamt under perioden bl.a. till följd av att priset på energi har antagits stiga med närmare 30 procent[18] i förhållande till priset på andra varor och tjänster. Prisökningen är en följd av att produktionskapaciteten måste byggas ut efter sekelskiftet för att möta den växande efterfrågan. För att denna utbyggnad ska komma till stånd på marknadsmässiga villkor måste priset på elkraft öka så att det svarar mot den långsiktiga marginalkostnaden för ny kraft. Detta gäller oavsett om kärnkraften avvecklas eller inte. Ett beslut att avveckla eller inte avveckla kärnkraften torde således inte ha någon större betydelse för elpriset på lång sikt och därmed inte heller för strukturomvandlingen (avsnitt 9.5).

Det kanske mest anmärkningsvärda med basscenariot är den kraftiga ökningen av sysselsättningen i det privata näringslivet under perioden fram till sekelskiftet. Mellan 1994 och 1998 ökar antalet arbetade timmar i näringslivet med 2,5 procent per år, medan den offentliga sysselsättningen minskar. Efter 1998 är förhållandet det omvända. Den privata sysselsättningen växer långsammare än den offentliga (tab. 7.12).

[18] Denna prisutveckling är avsedd att återspegla den bedömning av prisutvecklingen för el och fjärrvärme som redovisas av NUTEK (1994a). Prisökningarna på dessa energislag har vägts samman med den beräknade prisutvecklingen i delsektorerna gasverk samt vatten och avloppsverk, vilka också ingår i utredningens energisektor.

Sett över hela perioden 1994-2010 ökar sysselsättningen i näringslivet med 0,7 procent per år. Eftersom den offentliga sysselsättningen bara ökar med 0,3 procent per år under samma period innebär det att näringslivet svarar för huvuddelen av sysselsättningsökningen.

Diagram 7.9 Antalet arbetade timmar i näringslivet 1970-2010
Index 1970=100



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Sett i ett historiskt perspektiv är detta en gynnsam utveckling. Med undantag för 1980-talet har sysselsättningen i näringslivet minskat stadigt under de senaste decennierna. Till en del förklaras denna minskning av att den offentliga sektorn tog i anspråk en stor del av den arbetskraft som annars skulle ha funnit anställning i näringslivet. I basscenariot förutses en betydligt mer återhållsam utveckling av den offentliga sysselsättningen, bl.a. därför att en del av de skattefinansierade tjänsterna utförs av privata producenter. Förutsättningarna för en sysselsättningsökning i näringslivet är således bättre denna gång.

Till en del är denna expansion bara en återspegling av den kraftiga minskningen under lågkonjunkturåren 1990-1993. Därutöver sker emellertid en ytterligare ökning motsvarande 0,1 procent per år 1990-2010. Detta är mindre än befolkningstillväxten under perioden, beroende på att arbetslösheten är större, arbetskraftdeltagandet lägre och medelarbetstiden kortare 2010 än 1990.

I stort sett hela sysselsättningsökningen mellan 1990 och 2010 kommer till stånd i de privata tjänstesektorerna och i den kunskapsintensiva industrin, medan sysselsättningen i de övriga varuproducerande sektorerna (utom energisektorn) minskar. Varusektorerna som helhet uppvisar en minskning med 0,2 procent per år 1990-2010.

Denna utveckling ligger i linje med de historiska trenderna både i Sverige och omvärlden. Med undantag för några enstaka år under 1980-talet har sysselsättningen inom varuproduktionen minskat stadigt sedan 1970 (avsnitt 3.2). Bland de mer utvecklade OECD-länderna är det bara Island, Japan, Kanada och USA som har uppvisat en påtaglig ökning av sysselsättningen i de varuproducerande sektorerna sedan 1970 (tab. 7.14).

Tabell 7.14 Antal sysselsatta i varuproducerande sektorer[1] i OECD-länderna 1970-1991
Årlig genomsnittlig procentuell förändring

	1970-1991
Australien	-0,3
Japan	0,9
Kanada	0,8
Nya Zeeland	-1,0
Turkiet	3,4
USA	0,4
Belgien	-1,8
Danmark	-0,9
Frankrike	-1,0
Grekland	1,3
Irland	0,2
Italien	-0,4
Luxemburg	-0,9
Nederländerna	-0,5
Portugal	1,7
Spanien	-0,2
Storbritannien	-2,0
Tyskland	-0,5
Finland	-0,3
Island	1,4
Norge	-0,8
Schweiz	-0,8
Sverige	**-0,8**
Österrike	0,1
OECD, Europa	-0,6
OECD, total	0,0

[1] ISIC 2,3,4 och 5, dvs. industrin samt energi- och byggsektorerna.
Källa: OECD (1993g).

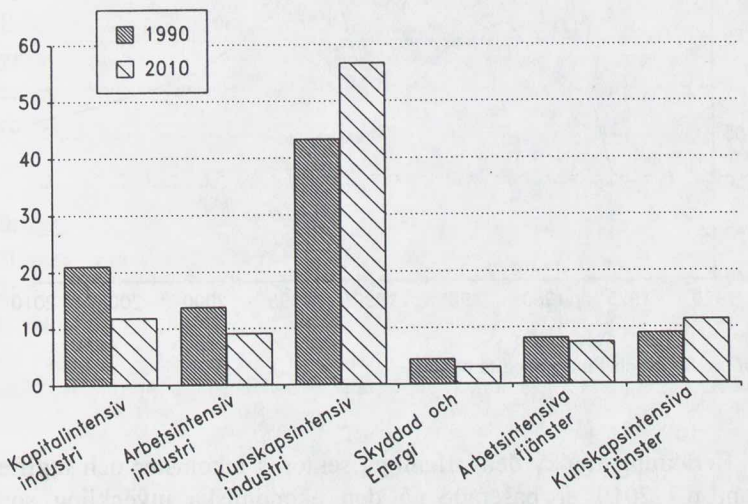
I förhållande till lågkonjunkturåret 1993 växer emellertid sysselsättningen i de varuproducerande sektorerna som helhet med 0,9 procent per år.

Bakom denna sysselsättningsökning ligger framförallt utvecklingen i den kunskapsintensiva industrin, som uppvisar en sysselsättningsökning motsvarande 3,1 procent per år 1993-2010. Utvecklingen är väsentligt starkare än under 1970- och 1980-talen, då sysselsättningen

i den kunskapsintensiva industrin minskade något.[19] Hur näringslivets förutsättningar kan möjliggöra denna utveckling behandlas i kapitel 9.

Tillväxten i den kunskapsintensiva industrin avspeglas också i utrikeshandelns sammansättning. I basscenariot svarar exporten av kunskskapsintensiva varor svarar för närmare 60 procent av den samlade exporten 2010, jämfört med drygt 40 procent 1990.

Diagram 7.10 Export från olika sektorer 1990 och 2010
Procent av total export, löpande priser



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet.

7.8 Den offentliga sektorns ekonomi till 2010

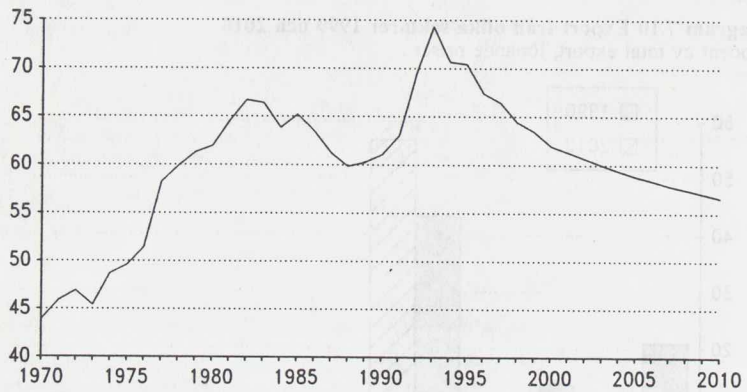
Den offentliga sektorns utgifter beräknas 1994 uppgå till drygt 1 050 miljarder kr. Det är betydligt mer än vad näringslivet sammantaget betalar ut i form av löner, utdelningar, skatter och kollektiva avgifter. Räknat per invånare motsvarar de offentliga utbetalningarna ungefär 120 000 kronor per person. Ställs utgifterna i relation till BNP uppgår

[19] Mellan 1970 och 1993 minskade sysselsättningen i den kunskapsintensiva industrin med en procent per år i genomsnitt (avsnitt 3.2). Den allra största delen av denna minskning ägde dock rum mellan 1990 och 1993.

andelen till drygt 70 procent, vilket är en väsentligt högre nivå än i andra jämförbara länder.

Ett viktigt mål för den ekonomiska politiken är att åstadkomma en bättre balans mellan de offentliga utgifterna och ekonomin i stort. Långtidsutredningens basscenario utgår från att en sådan strategi genomförs.

Diagram 7.11 Den offentliga sektorns utgifter
Procent av BNP



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Beräkningarna av den offentliga sektorns inkomster och utgifter fram till 2010 är baserade på den ekonomiska utveckling som redovisas i avsnitt 7.5 och 7.6.

Utgångsläget

De senaste årens ekonomiska tillbakagång har medfört att den offentliga sektorns finanser kraftigt försvagats. Vikande sysselsättning och produktion har resulterat i minskade inkomster samtidigt som utgifterna ökat till följd av växande arbetslöshet och den finansiella krisen. År 1990 uppvisade den offentliga sektorn ett överskott på 57 miljarder kr. På tre år vändes detta överskott till ett underskott på 193 miljarder kr.

År 1994 beräknas den offentliga sektorns utgifter överstiga inkomsterna med 168 miljarder kr. Underskottet är 25 miljarder lägre än 1993. Orsaken till denna förbättring är att kostnaderna för bankstödet fallit bort. Sparandeunderskottet 1994 beräknas motsvara 11,1 procent av BNP.

Underskott av denna storleksordning är inte hållbara i ett längre perspektiv. De snabbt växande räntekostnaderna hotar att på sikt tränga undan andra offentliga utgifter. Underskotten kan också underblåsa de ekonomiska aktörernas farhågor om ökad inflation och därmed orsaka höga räntor. En sådan utveckling kan allvarligt försvåra den ekonomiska återhämtningen (avsnitt 7.5).

Ökad sysselsättning och höjda reallöner i näringslivet är en viktig förutsättning för att de offentliga finanserna ska komma i balans. Nuvarande sparandeunderskott i den offentliga sektorn motsvarar ca 15 procent av näringslivets förädlingsvärde. Med en skattekvot på 50 procent skulle produktionsnivån behöva höjas med 30 procent för att tillskottet av skatteinkomster ska motsvara underskottet. Även under gynnsamma betingelser tar det tid innan en produktionsuppgång av denna omfattning kan realiseras. Under perioden 1970-1990 växte produktionen i näringslivet med ungefär två procent per år.

Så länge underskotten består växer den offentliga skulden och därmed kostnaderna för den. Med upplåningsräntor på tio procent, en inflation på tre procent och underskott på nuvarande nivå ökar räntebetalningarna med drygt tio miljarder kronor per år i reala termer. Denna fördyring av skulden motsvarar ungefär en procent av näringslivets förädlingsvärde. Med en skattekvot på 50 procent skulle näringslivets produktion således behöva växa med två procent årligen enbart för att balansera den uppgång i räntebetalningarna som följer av nuvarande höga realräntor. Denna tillväxt är nödvändig för att inte underskotten ska växa ytterligare, men otillräcklig för att minska dem (faktatablå 10.1).

Ekonomisk tillväxt innebär möjligheter till ökad sysselsättning. Ökad sysselsättning innebär i sin tur möjligheter till lägre arbetslöshet. En nedgång i antalet arbetslösa är liktydigt med en besparing på den offentliga utgiftssidan. De sammanlagda utbetalningarna av arbetslöshetsersättning, KAS, lönegaranti och AMU-bidrag uppgick 1993 till 55 miljarder kronor. En halvering av arbetslösheten skulle medföra en nettobesparing i transfereringssystemet på omkring 20 miljarder kronor. Därtill kommer minskade utgifter i form av anslag till AMS och statsbidrag till kommunerna.

Ekonomisk tillväxt är en nödvändig – men inte tillräcklig – förutsättning för att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande ska kunna nedbringas. Underskottens nuvarande omfattning innebär att det förutom ekonomisk tillväxt också krävs budgetförstärkningar. Detta är bakgrunden till utredningens antagande att det

genomförs ett kraftfullt program i syfte att förstärka de offentliga finanserna (tab. 10.4).

Den offentliga sektorns framtida utgiftsutrymme

Även med snabb ekonomisk tillväxt, sjunkande arbetslöshet och betydande budgetförstärkningar kommer det att ta tid innan de offentliga finanserna når balans. Sparandeunderskotten kommer att utgöra en påtaglig restriktion för den offentliga sektorns utgifter, även efter det att de i dag beslutade besparingsmålen genomförts.

I basscenariot beräknas produktionen i näringslivet öka med i genomsnitt 3,9 procent per år mellan 1994 och 1998 och 1,9 procent därefter. Arbetslösheten kan därmed reduceras till fem procent 2010.

Produktionsuppgången i näringslivet innebär att skatteunderlaget växer i förhållandevis snabb takt framöver. Betydelsefulla komponenter som sysselsättning, reallöner och privat konsumtion utvecklas alla påtagligt snabbare under perioden 1994-2010 än vad som var fallet mellan 1970 och 1990.

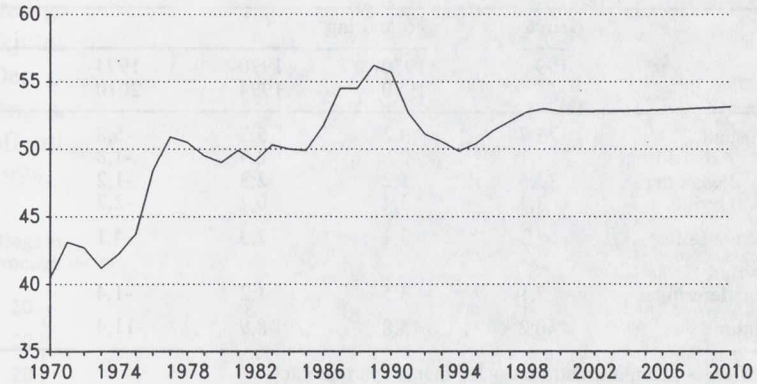
Tabell 7.15 Sysselsättning, reallöner och privat konsumtion
Genomsnittlig procentuell förändring

	1970-1990	1990-1994	1994-2010
Sysselsättning[1]	0,2	-2,2	0,6
Real timförtjänst[2]	0,4	-1,3	2,0
Privat konsumtion	1,5	-0,9	1,9

[1] Antal arbetade timmar.
[2] Deflaterad med implicitprisindex för privat konsumtion.
Källor: SCB, Konjukturinstitutet och Finansdepartementet.

Härtill kommer en relativt omfattande höjning av skattekvoten. År 1995 och de närmast följande åren ökar skatterna avsevärt (tab. 10.7). Höjningen av den statliga skatten till 25 procent, minskad indexering av grundavdrag/skiktgräns och höjda egenavgifter innebär sammantaget en betydande höjning av skatten på förvärvsinkomster. Därtill kommer höjda arbetsgivaravgifter, bl.a. till följd av finansieringen av Sveriges avgift till EU. Även beskattningen av kapital höjs. Detta bidrar till att skattekvoten höjs med tre procentenheter mellan 1994 och 1998.

Diagram 7.12 Skattekvoten
Procent av BNP



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Trots denna uppgång når skattekvoten 1998 inte upp till 1990 års nivå. Förklaringen är bl.a. att den sänkning av skattekvoten som skedde i början av 1990-talet till en del är ett statistiskt fenomen. Vissa av skattereformens förändringar i beskattningen innebar att skattekvoten sjönk trots att dessa förändringar i sig inte förändrade skatteuttaget.

Omläggningen från direkt till indirekt beskattning innebar att BNP till marknadspris ökade till följd av den uppgång i prisnivån som omläggningen medförde. Eftersom BNP ökade samtidigt som skatteuttaget förblev oförändrat sjönk skattekvoten.

En annan förklaring var att offentliga myndigheter gavs möjlighet till momsavdrag, vilket sänkte momsinbetalningarna. Detta balanserades dock av en motsvarande neddragning av resursöverföringarna från staten till kommuner och statliga myndigheter.

Om hänsyn tas till dessa förändringar är skattekvotens nivå 1998 högre än 1990.

Att den offentliga sektorns inkomster växer snabbt framöver är en viktig förutsättning för att uppnå balans mellan inkomster och utgifter. Det är emellertid också viktigt att en uppbromsning kommer till stånd på utgiftssidan. I basscenariot förutsätts den offentliga sektorns transfereringar vara i stort sett oförändrade i reala termer mellan 1994 och 2010. Detta är liktydigt med en omfattande reducering i förhållande till BNP.

Tabell 7.16 Den offentliga sektorns transfereringar
Procent av BNP

	Nivå	Förändring		
	1994	1970-1990	1990-1994	1994-2010
Hushåll	25,7	9,2	5,3	-5,8
Arbetslöshet	3,7	0,6	2,9	-1,8
Pensioner	13,6	5,2	2,3	-1,2
Övrigt	8,4	3,4	0,2	-2,7
Ränteutgifter	7,3	3,1	2,3	-4,1
Övriga transfereringar	7,1	3,5	1,2	-1,4
Summa	40,2	15,8	8,9	-11,4

Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

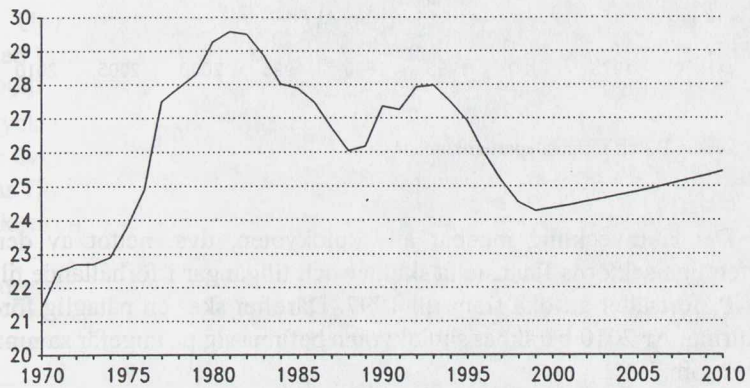
Att de offentliga utgifterna under lång tid ökat i förhållande till BNP kan i första hand hänföras till transfereringarnas utveckling. I särskilt hög grad gäller detta perioden 1990-1994. Långtidsutredningens basscenario innebär ett trendbrott i detta avseende. Transfereringarnas andel av BNP förutsätts sjunka med 11,4 procentenheter i förhållande till BNP mellan 1994 och 2010. De främsta orsakerna till denna utveckling är följande:

- Minskad arbetslöshet innebär att utgifterna för arbetslöshetsersättningar reduceras.
- Så länge statens budgetunderskott överstiger 50 miljarder kronor räknas inte basbeloppet upp i samma takt som inflationen. Detta innebär en real minskning av vissa förmåner bl.a. pensionerna.
- Ersättningsnivåerna sänks i en rad transfereringssystem.
- Kostnaderna för räntebidragssystemet reduceras kraftigt på grund av de förändringar som gjorts avseende villkoren för nyproduktion, sjunkande räntor och ett fortsatt lågt bostadsbyggande.
- Den offentliga sektorns räntebärande skulder (brutto) är 2010 betydligt lägre som andel av BNP än de var 1994. Tillsammans med ett lägre ränteläge medför detta att räntekostnaderna minskar påtagligt.

Den kommunala konsumtionen förutsätts växa med i genomsnitt 0,6 procent per år mellan 1994 och 2010, dvs. i samma takt som i

kommun- och landstingsförbundets baskalkyler. Den statliga konsumtionen förutsätts ligga på samma nivå 2010 som 1994. Inom såväl den statliga som den kommunala konsumtionen sker en fortsatt förskjutning mot en ökad andel privat producerade varor och tjänster. Den offentliga produktionen och sysselsättningen utvecklas därför långsammare än den offentliga konsumtionen. Sysselsättningen i den offentliga sektorn beräknas ligga knappt fem procent högre 2010 än 1994.

Diagram 7.13 Offentlig konsumtion
Procent av BNP, löpande priser



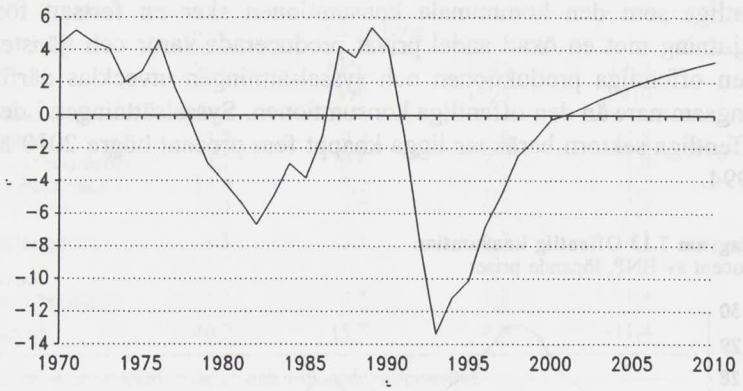
Källor: SCB och Finansdepartementet.

Finansiellt sparande och skuldsättningsgrad

Basscenariot innebär att den offentliga sektorns inkomster växer snabbt samtidigt som tillväxten på utgiftssidan bromsas upp. Denna utveckling möjliggörs av en relativt snabb produktions- och sysselsättningstillväxt i den privata sektorn. Såväl den offentliga konsumtionen som transfereringarna minskar som andelar av BNP. Mot denna bakgrund framstår möjligheterna att på sikt komma tillrätta med de finansiella obalanserna som gynnsamma.

Sparandeunderskotten i utgångsläget är dock betydande. Trots omfattande besparingar och en förhållandevis snabb ekonomisk tillväxt under de närmaste åren beräknas inte den offentliga sektorns finansiella sparande vara i balans förrän 2001.

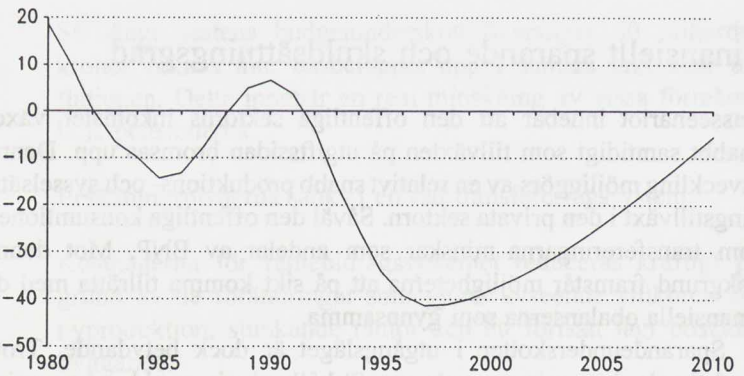
Diagram 7.14 Den offentliga sektorns finansiella sparande
Procent av BNP



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Denna utveckling innebär att skuldkvoten, dvs. nettot av den offentliga sektorns finansiella skulder och tillgångar i förhållande till BNP, fortsätter att öka fram till 1997. Därefter sker en påtaglig förbättring. År 2010 beräknas skuldkvoten befinna sig på ungefär samma nivå som 1992.

Diagram 7.15 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning
Procent av BNP



Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Förbättringen av den offentliga sektorns finanser kan helt återföras till utvecklingen på den statliga sidan. De nuvarande mycket omfattande underskotten reduceras kontinuerligt framöver. Med de beräkningsantaganden som gjorts uppnår staten (inkl. sjuk- och

arbetslöshetsförsäkringen) ett överskott motsvarande 4,3 procent av BNP 2010.

Antalet pensionärer ökar kraftigt efter sekelskiftet. Därför växer utgifterna för ATP-systemet i snabb takt. Den reala tillväxten har beräknats till drygt tre procent per år under perioden 2000-2010. Trots en snabb reallöneutveckling kommer utbetalningarna att utvecklas snabbare än pensionsavgifterna. Detta innebär att ATP-systemets finansiella överskott gradvis krymper. År 2010 beräknas ATP-systemet uppvisa ett underskott motsvarande 1,1 procent av BNP.

Utvecklingen av kommunernas utgifter sammanhänger i hög grad med hur löner och sysselsättning utvecklas i kommunsektorn. Mellan 1994 och 1998 förutsätts att antalet sysselsatta minskar tillräckligt mycket för att uppväga höjningen av reallönerna. Tillsammans med de övriga beräkningsantaganden som gjorts innebär det att kommunernas finanser kan komma i balans före sekelskiftet. Därefter förutsätts inkomster och utgifter vara av ungefär samma storlek.

Tabell 7.17 Den offentliga sektorns finansiella sparande
Procent av BNP

	1990	1994	2010
Staten[1]	1,4	-13,0	4,3
Allmänna pensionsfonden	3,4	1,8	-1,1
Kommunerna	-0,6	0,1	0,0
Totalt	**4,2**	**-11,1**	**3,3**

[1] Staten inklusive sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.
Källor: SCB och Finansdepartementet.

Privat eller offentlig konsumtion?

Basscenariot innebär ett tydligt trendbrott vad gäller konsumtionsutrymmets fördelning. Fram till 1980-talets mitt utvecklades den privata konsumtionen väsentligt svagare än den offentliga konsumtionen. Därefter stabiliserades den privata konsumtionens andel av den totala på en nivå strax över 65 procent. I basscenariot förutsätts den privata konsumtionen växa betydligt snabbare än den offentliga, vilket gör att dess andel av den totala konsumtionen uppgår till drygt 70 procent 2010 (räknat i 1991 års priser).

Diagram 7.16 Privat konsumtion
Procent av total konsumtion, 1991 års priser



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Fördelningen av det totala konsumtionsutrymmet på privat och offentlig konsumtion är i hög grad en fråga om politiska prioriteringar. De i utgångsläget mycket stora underskotten i kombination med ett jämförelsevis högt skatteuttag sätter dock gränser för vad som är möjligt. I basscenariot förutsätts att förstärkningen av de offentliga finanserna ges hög prioritet. En naturlig följd av dessa antaganden är att den privata konsumtionen utvecklas snabbare än den offentliga.

Att skillnaden i tillväxttakt blivit så påtaglig sammanhänger också med de löneantaganden som gjorts. Den reala timförtjänsten förutsätts öka i relativt snabb takt inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Detta innebär att utrymmet för privat konsumtion ökar påtagligt. Någon motsvarande utvidgning av det offentliga konsumtionsutrymmet sker dock inte. De ökade skatteinkomster som den positiva reallöneutvecklingen genererar går i hög grad åt till att betala höjda reallöner också för offentliganställda. En förutsättning för att Kommun- och Landstingsförbundens baskalkyl ska kunna infrias 2010 är att statsbidragen höjs i reala termer efter sekelskiftet.

Skillnaden i tillväxt mellan privat och offentlig konsumtion är väsentligt mindre i nominella termer. Efter sekelskiftet utvecklas offentlig konsumtion till och med snabbare än privat konsumtion mätt i löpande priser. De löneantaganden som gjorts innebär att prisutvecklingen för offentlig konsumtion är väsentligt snabbare än för privat konsumtion.

Tabell 7.18 Utvecklingen av privat och offentlig konsumtion 1994-2010
Genomsnittlig procentuell förändring

	Fasta priser	Löpande priser
Privat konsumtion	1,9	4,6
Offentlig konsumtion	0,4	4,4

Källa: Finansdepartementet.

Konsumtion eller fritid?

Hur den sammantagna konsumtionen utvecklas sammanhänger också med löntagarnas val mellan ökade inkomster och ökad fritid. I basscenariot förutsätts den sammantagna konsumtionen 2010 överstiga 1994 års nivå med 26 procent. För den privata konsumtionen innebär detta en ökning med 36 procent eller 30 procent per invånare. Det som möjliggör denna utveckling är att produktionen sammantaget ökar med närmare 40 procent. Mindre än en tredjedel av denna uppgång kan hänföras till ökad sysselsättning. Resten förklaras av en ökad produktivitet i näringslivet.

I basscenariot har förutsatts att medelarbetstiden minskar med knappt fem procent mellan 1994 och 2010. Detta är liktydigt med att produktivitetstillväxten i ekonomin till en betydande del kommer att tas ut i form av ökad konsumtion. Det är emellertid inte orimligt att tänka sig att många hushåll väljer att ta ut en ännu större del av välståndsökningen i form av ökad fritid. Detta skulle i så fall innebära en kraftigare minskning av medelarbetstiden och därmed också en lägre nivå för produktionen och konsumtionen än vad som framkommer i basscenariot.

Vid en given nivå på den offentliga konsumtionen skulle detta få till följd att den privata konsumtionens andel av konsumtionsutrymmet inte ökar fullt så mycket som redovisats ovan. Lägre totalproduktion skulle emellertid också resultera i försämrade förutsättningar för den offentliga sektorn att finansiera sina åtaganden. Det är därför troligt att också den offentliga konsumtionen skulle bli lägre om medelarbetstiden sjönk.

Basscenariots utveckling vilar i hög grad på de antaganden som gjorts beträffande medelarbetstidens utveckling. Om hushållen i stället väljer att ta ut höjda reallöner i form av minskad arbetstid skulle detta påverka vad som krävs för att sanera de offentliga finanserna.

Minskad skuldsättning eller sänkta skatter?

Utvecklingen i basscenariot innebär att statsskulden i förhållande till BNP sjunker till 38 procent 2010, vilket kan jämföras med 96 procent 1997. En förutsättning för denna utveckling är att de överskott som börjar byggas upp i staten fr.o.m. 2003 i sin helhet används till amorteringar. Det innebär att det inte fattas några nya beslut om ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar under en så pass lång period som 16 år.

Det går inte att utesluta att en fortgående förbättring av statsfinanserna så småningom skulle tas ut i form av ökade utgifter eller minskningar på inkomstsidan istället för amorteringar.

Basscenariots utveckling skulle t.ex. medge en gradvis sänkning av skattekvoten till 50 procent, jämfört med 53,2 procent, och ändå medföra att statens finanser uppvisar ett visst överskott efter 2005.

7.9 Slutsatser

I detta kapitel har utredningen redovisat ett basscenario för utvecklingen till 2010 med en mer detaljerad bedömning av utvecklingen fram till 1998. Basscenariot vilar på ett antal förutsättningar, vilka var för sig ter sig rimliga i ett historiskt perspektiv:

- Produktiviteten växer något snabbare än under 1980-talet, men väsentligt långsammare än under tidigare decennier.
- Marknaden för svensk export växer i en historiskt sett genomsnittlig takt.
- Bytesförhållandet med omvärlden försämras något under perioden, vilket är i linje med den historiska utvecklingen.
- Arbetslösheten är hög i förhållande till tidigare decennier, men väsentligt lägre än i dag.
- Arbetskraftsdeltagandet är högt jämfört med 1970-talet, men lägre än 1990.
- Den offentliga sysselsättningen växer i väsentligt långsammare takt än under 1970- och 1980-talen.
- Bruttosparkvoten ökar kraftigt och når vid periodens slut upp till samma nivå som på 1960-talet.

Givet dessa antaganden kommer den svenska ekonomin att utvecklas förhållandevis gynnsamt fram till 2010. *Bruttonationalprodukten* växer med två procent per år 1994-2010, vilket är i nivå med 1970- och 1980-talens utveckling, men betydligt lägre än 1950- och 1960-talens tillväxttal.

Den *privata konsumtionen* växer med 1,9 procent per år 1994-2010, vilket är mer än under 1970- och 1980-talen. Över en så pass lång period som 16 år är detta en avsevärd ökning. Konsumtionen per capita ökar med 30 procent mellan 1994 och 2010. Samtidigt minskar den *genomsnittliga arbetstiden* med knappt fem procent. Det innebär att välståndsökningarna inte enbart tas ut i form av ökad konsumtion utan också i form av ökad fritid.

Sysselsättningen i näringslivet växer med 0,7 procent per år, vilket är högt med historiska mått mätt. I stort sett hela sysselsättningsökningen äger rum i den kunskapsintensiva industrin och i tjänstesektorerna.

De *offentliga finanserna* förbättras gradvis under perioden. Sparandeunderskotten beräknas vara undanröjda 2001. År 2010 uppvisar den offentliga sektorns finansiella sparande ett överskott motsvarande 3,3 procent av BNP.

Detta innebär att nettoskulden når sitt maximum som andel av BNP 1997 och att den därefter reduceras. Vid periodens slut beräknas skuldkvoten vara ungefär lika stor som 1992.

För att denna utveckling ska bli möjlig krävs att en rad förutsättningar uppfylls. Den ekonomiska tillväxten måste bli god och huvudsakligen komma till stånd i den privata sektorn. Ökningen av den offentliga konsumtionen måste begränsas. Omfattande budgetförstärkningar måste vidtas under periodens första hälft. Detta innebär sammantaget att de offentliga utgifterna kommer ner till samma andel av BNP som i mitten av 1970-talet.

Det bör understrykas än en gång att basscenariot inte är en prognos. Scenariot utgår från att de strukturella reformer som har genomförts under senare år lämnar ett ökande bidrag till ekonomins växtkraft under perioden. Därutöver krävs antagligen ytterligare åtgärder för att stärka ekonomins förmåga till anpassning och utveckling. Vilka dessa förändringar skulle kunna vara behandlas i de följande kapitlen (8-12).

Problem och möjligheter

Del III

Del III

Problem och möjligheter

Arbetsmarknaden

KAPITEL

8

8.1 Inledning

Ekonomin utsätts ständigt för olika störningar som rubbar balansen på arbetsmarknaden. På en väl fungerande marknad leder förekomsten av obalanser till spontana anpassningar i riktning mot jämvikt. På arbetsmarknaden är anpassningsprocesserna ofta ofullkomliga och långsamma. Det kan t.ex. medföra bestående arbetskraftsbrist på vissa delar av arbetsmarknaden och långvarig arbetslöshet inom andra områden. Arbetsmarknadens förmåga att anpassa sig till störningar beror på dess funktionssätt eller flexibilitet.

I detta kapitel analyseras hur den svenska arbetsmarknaden har fungerat. Ett viktigt syfte är att bidra till bedömningen av riskerna för att arbetslösheten blir bestående. I detta perspektiv görs en jämförelse med utvecklingen i Europa och USA. Kapitlet behandlar olika åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och därigenom minimera riskerna för en bestående arbetslöshet.

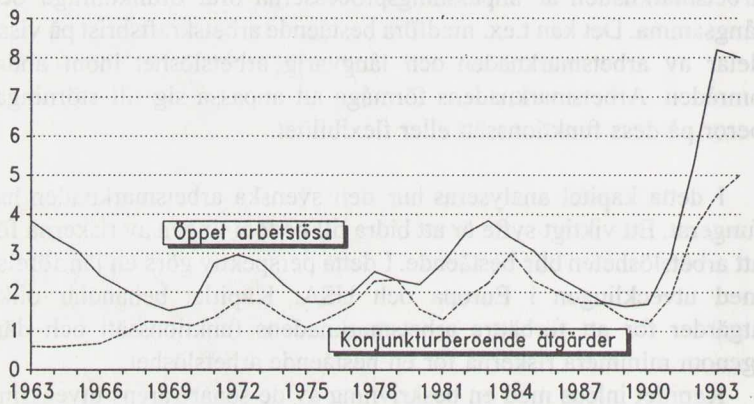
Kapitlet inleds med en beskrivning av de senare årens utveckling på den svenska arbetsmarknaden. I avsnitt 8.3 beskrivs och analyseras utvecklingen på arbetsmarknaden i Europa och USA. Därefter diskuteras två olika teorier för att förklara ökningen av arbetslösheten. Avsnitt 8.4 beskriver jämviktsarbetslösheten och dess bestämningsfaktorer medan avsnitt 8.5 behandlar begreppen *persistens* och *hysteresis*. Därefter följer en diskussion om relativlöneflexibiliteten. Riskerna för att arbetslösheten blir bestående i Sverige behandlas i avsnitt 8.7. Kapitlet avslutas med en diskussion om de centrala handlingsvägar som står till buds för att bekämpa arbetslösheten.

8.2 Utvecklingen i Sverige

Arbetskraftsundersökningarna (AKU) visar på en svag trendmässig ökning av arbetslösheten sedan mitten av 1960-talet. Till största delen beror ökningen på ungdomsarbetslöshetens uppgång. Jämfört med flertalet OECD-länder är dock uppgången marginell fram till 1990.

I början av 1990-talet försämrades arbetsmarknadsläget snabbt. Efterfrågan på arbetskraft föll i samtliga näringsgrenar. Arbetslösheten steg från en mycket låg nivå till den högsta som noterats under efterkrigstiden. I snabb takt har Sverige uppnått arbetslöshetsnivåer som flertalet västeuropeiska länder vant sig vid under en längre tid.

Diagram 8.1 Arbetslösa och personer i konjunkturberoende åtgärder i Sverige, 1963-1994
Procent av arbetskraften, 16-64 år



Anm.: För 1963-1986: gamla arbetskraftsundersökningar; för 1987-1992: nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå. 1994 års siffra är ett genomsnitt för januari - november.
Källa: AMS och SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

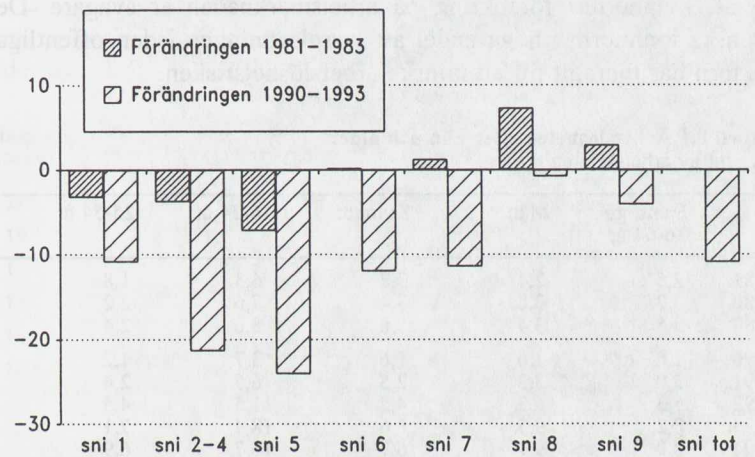
Även de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har ökat kraftigt jämfört med tidigare år. Under 1993 deltog närmare 180 000 personer i någon konjunkturberoende åtgärd, vilket motsvarade 4,3 procent av arbetskraften.[1] De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fortsatte att öka under 1994. Fram till november 1994 var ca 213 000 personer eller drygt 5 procent av arbetskraften sysselsatt i någon konjunkturberoende åtgärd. Under tidigare lågkonjunkturer deltog som mest mellan 2,5-3

[1] De konjunkturberoende åtgärderna är beredskapsarbete, rekryteringsstöd, arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling och speciella insatser för ungdomar (ungdomspraktik, ungdomslag och särskilda inskolningsplatser).

procent av arbetskraften i någon konjunkturberoende åtgärd. Förmodligen har denna omfattning bidragit till att de svenska arbetslöshetstiderna ökat långsammare än i andra länder (avsnitt 8.3). Det är relativt vanligt att arbetslöshetsperioderna avbryts av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Jämfört med tidigare lågkonjunkturer är styrkan i nedgången påtaglig. Mellan 1990 och 1993 föll den totala sysselsättningen med ca 480 000 personer, dvs. elva procent. Sysselsättningen föll mest i industri- och byggsektorn. Till skillnad från lågkonjunkturen i början av 1980-talet drabbades även sysselsättningen inom offentliga och övriga tjänster samt inom bank- och försäkringsverksamheten (diagram 8.2).

Diagram 8.2 Sysselsättningsförändringar i olika näringsgrenar 1980-1983 och 1990-1993
Procent



Anm.: sni 1=jordbr, skogsbr m.m., sni 2-4=gruv-, tillv industri m.m., sni 5=byggnadsindustri, sni 6=handel, rest, hotell, sni 7=samf, post och tele, sni 8=bank-, försäkrv m.m., sni 9=off förvaltning och andra tjänster.
För 1980-1983: gamla arbetskraftsundersökningar; för 1990-1992: nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå.
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Arbetsmarknadsläget förbättrades under 1994. Efterfrågan på arbetskraft ökade successivt, vilket återspeglades i ett ökat antal lediga platser samt färre varsel och konkurser. Sysselsättningen började att stiga i början av 1994. Den största ökningen ägde rum inom industrin och inom privata tjänstesektorn.

Arbetslöshetens struktur

Arbetslösheten är inte bara väsentligt högre än vid tidigare lågkonjunkturer. Även karaktären skiljer sig. Arbetslösheten har i stort sett drabbat alla grupper. Skillnaden mellan personer med olika utbildningsnivåer och mellan olika regioner är mindre än vid tidigare lågkonjunkturer.

Nedgången i sysselsättningen har varit särskilt stor i mansdominerade sektorer som industri- och byggsektorn. Detta ledde till att arbetslösheten bland män var ca tre procentenheter högre än för kvinnor 1993. Under loppet av 1994 började arbetslösheten att minska. Arbetslösheten föll snabbare bland män än bland kvinnor vilket innebar att gapet mellan kvinnors och mäns relativa arbetslöshetstal minskade under 1994. I de flesta OECD-länderna är kvinnornas arbetslöshet betydligt högre än männens, vilket kan bero på att kvinnornas förankring på arbetsmarknaden är svagare. De svenska kvinnornas höga andel av sysselsättningen i den offentliga sektorn har bidragit till att minska arbetslöshetsrisken.

Tabell 8.1 Arbetslösheten efter kön och ålder
Procent av arbetskraften

	Samtliga 16-64 år	Män	Kvinnor	16-24 år	25-54 år
1981	2,5	2,4	2,7	6,3	1,8
1982	3,2	3,0	3,4	7,6	2,2
1983	3,5	3,4	3,6	8,0	2,4
1990	1,6	1,6	1,6	3,7	1,2
1991	3,0	3,3	2,5	6,5	2,4
1992	5,3	6,3	4,2	11,5	4,5
1993	8,2	9,7	6,6	18,4	7,1
1994	8,0	9,1	6,7	16,7	6,9

Anm.: För 1981-1983: gamla arbetskraftsundersökningar; för 1990-1992: nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå.
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Ungdomarnas arbetsmarknadssituation har försämrats under en längre tid. Det finns flera anledningar till att ungdomarna drabbas hårt av lågkonjunkturer. Ungdomarna har i allmänhet kortare arbetslivs- och yrkeserfarenhet än andra åldersgrupper. Detta försvagar deras ställning på arbetsmarknaden.

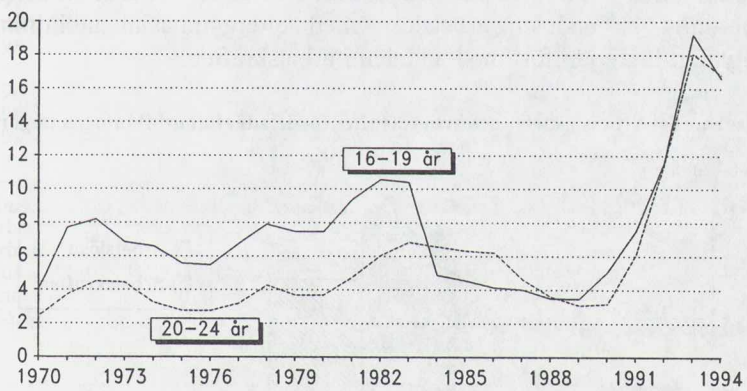
Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet låg efterfrågan på arbetskraft på en historiskt sett låg nivå, vilket särskilt drabbade nyinträdda grupper. Systemet med uppsägningsprincipen "sist in – först ut" drabbar ungdomarna. Å andra sidan är arbetslöshetstiderna

kortast bland de unga. Däremot var ungdomarnas arbetslöshet i förhållande till övriga åldersgrupper inte högre under 1990-talets lågkonjunktur än den var under lågkonjunkturen i början av 1980-talet. Arbetslösheten har stigit mer för övriga åldersgrupper. Undantaget är de äldre mellan 55 och 64 år, vars arbetslöshet inte ökat lika mycket som ungdomarnas.

Samtidigt som arbetslösheten har ökat har både antalet och andelen ungdomar i arbetskraften minskat. Speciellt kraftig var minskningen för åldersgruppen 16-19 år. Andelen studerande har stigit till följd av utbyggnaden av gymnasieskolan. Dessutom ökade såväl antalet som andelen ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Chanserna för att få delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är högre för ungdomar än för äldre. Sannolikheten är närmare fyra och en halv gånger högre för ungdomar än för arbetslösa i åldern 45-54 år (Edin och Holmlund, bil. 8).

Under 1994 förbättrades ungdomarnas situation på arbetsmarknaden. Arbetslösheten har fallit mer bland ungdomar än för övriga åldersgrupper.

Diagram 8.3 Arbetslösheten bland 16-19 år och 20-24 år, 1970-1994
Procent av arbetskraften



Anm.: För 1970-1986: gamla arbetskraftsundersökningar; för 1987-1992: nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå.
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Situationen för *invandrarna* försämrades kraftigt mellan 1990 och 1993. De utomnordiska medborgarna är speciellt hårt drabbade. Arbetslösheten bland dessa var drygt 27 procent 1993, vilket var tre gånger högre än för svenska medborgare. Såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet föll kraftigt. 1993 tillhörde drygt hälften

av de utomnordiska medborgarna arbetskraften, vilket är en minskning med ca 20 procentenheter jämfört med 1990.

Till skillnad från i tidigare lågkonjunkturer har arbetslösheten ökat för alla *utbildningskategorier*. Arbetslösheten är högst för personer med förgymnasial och gymnasial utbildning.

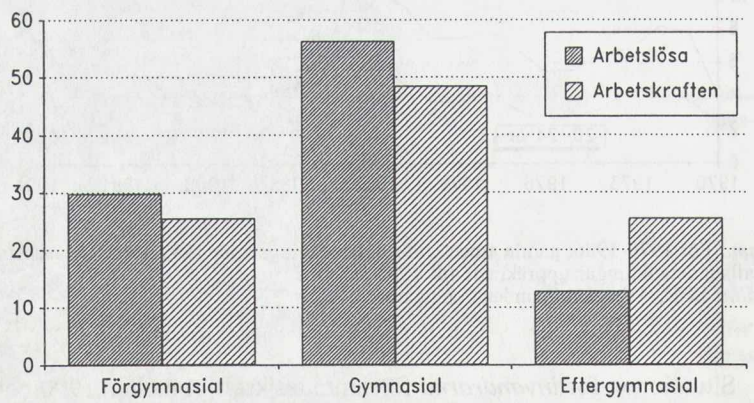
Tabell 8.2 Arbetslösheten efter utbildningskategorier
Procent av arbetskraften

	För-gymnasial	Gymnasial högst 2 år	Gymnasial längre än 2 år	Efter-gymnasial
1981	3,2	2,7	1,3	0,8
1982	4,0	3,5	1,9	1,1
1983	4,2	4,5	2,5	1,4
1990	2,1	1,6	1,3	0,8
1991	3,4	3,2	2,4	1,2
1992	5,6	5,8	4,8	2,4
1993	9,7	9,9	8,8	3,9

Anm.: För 1981-1983: gamla arbetskraftsundersökningar; för 1990-1992: nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå.
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Andelen arbetslösa med endast förgymnasial och gymnasial utbildning är överrepresenterade jämfört med andelen i arbetskraften. Samtidigt är andelen arbetslösa med eftergymnasial utbildning betydligt lägre jämfört med andelen i arbetskraften.

Diagram 8.4 Arbetslösheten och arbetskraften fördelade efter utbildningskategori, 1993
20-64 år



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

Skillnaden i arbetslöshet mellan *regioner* har minskat. Arbetslösheten för storstadslänen har traditionellt varit mycket låg. Under denna lågkonjunktur har skillnaderna mellan de olika länen minskat. Arbetslösheten för storstadslänen är ungefär lika hög som för övriga län (utom för skogslänen).

Förutom ökningen i den öppna arbetslösheten har även den "dolda" arbetslösheten ökat. De latent arbetssökande ökade med 53 procent mellan 1992 och 1993, till drygt 140 000 personer, vilket motsvarade drygt tre procent av arbetskraften.[2] Antalet undersysselsatta uppgick till 336 000 1993 eller över sju procent av arbetskraften. Det är en ökning med tolv procent från året före.[3] Under 1994 har antalet latent arbetssökande fortsatt att stiga. I genomsnitt var ca 184 000 personer eller drygt fyra procent av arbetskraften latent arbetssökande. Antalet undersysselsatta var i stort sett oförändrat.

Tabell 8.3 Arbetslöshetsinflöde och arbetslöshetstider

	16-64 år			55-64 år
	Arbetslösa	Inflöde	Varaktighet	Varaktighet
1965-1969	1,8	0,27	6,8	14,2
1970-1974	2,2	0,19	11,5	24,2
1975-1979	1,9	0,17	11,5	23,9
1980-1984	2,9	0,19	15,5	38,8
1985-1986	2,7	0,17	15,5	42,2
1987-1988	1,8	0,12	14,5	46,4
1989-1990	1,5	0,10	13,8	39,0
1991-1992	3,7	0,18	20,6	40,2
1992-1993	6,8	0,28	24,4	47,6

Anm.: Arbetslösa i procent av arbetskraften, inflödet mäts per vecka i procent av arbetskraften och varaktigheten mäts som den genomsnittliga (i veckor) avslutande arbetslöshetsperioder.
För 1965-1986: gamla arbetskraftsundersökningar; för 1987-1992: nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå.
Källor: Björklund (1981) och Edin och Holmlund, bilaga 8.

En hög arbetslöshet kan bero antingen på att många personer blir arbetslösa (inflödet ökar) och/eller på att de arbetslösa förblir arbetslösa under en lång tid (arbetslöshetstiderna förlängs).

Sedan 1960-talet har arbetslöshetstiderna trendmässigt stigit i Sverige (tab. 8.3). Arbetslöshetsperioderna ökade från sju veckor i genomsnitt i slutet av 1960-talet till ca 15 veckor under 1980-talet. Under samma period minskade inflödet. Från 1990 sker en uppgång

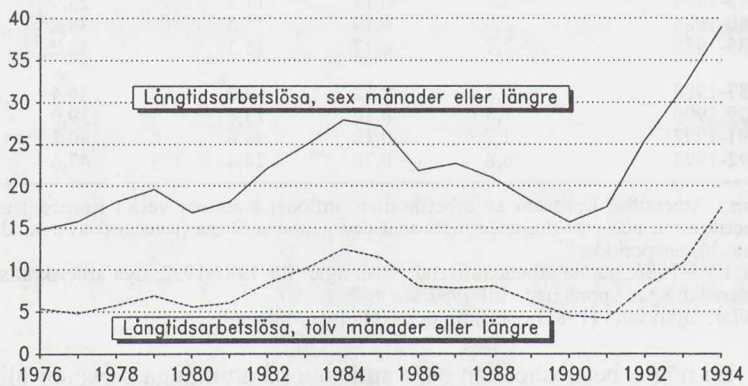
[2] De latent arbetssökande definieras som personer som velat och kunnat arbeta men inte sökt.
[3] De undersysselsatta är anställda som inte kunnat arbeta mer av arbetsmarknadsskäl.

av inflödet, då antalet personer som blir arbetslösa stiger kraftigt. Samtidigt förlängs den genomsnittliga arbetslöshetsperioden.

Långtidsarbetslösheten har stigit under de senaste åren. I Sverige brukar man vanligtvis definiera långtidsarbetslöshet som arbetslöshet som varat mer än sex månader utan avbrott. I den internationella litteraturen brukar gränsen oftast dras vid ett år. Ökningen av långtidsarbetslösheten var speciellt kraftig under 1993 och har fortsatt att öka under 1994. Andelen långtidsarbetslösa av det totala antalet arbetslösa uppgick till 32 procent 1993. 1994 hade den ökat till ca 38 procent.

Långtidsarbetslösheten skiljer sig mellan olika åldersgrupper. Långtidsarbetslösheten bland ungdomar är lägst. 1994 uppgick den till 29 procent i genomsnitt. I åldersgruppen 55-64 år var däremot ca 55 procent av de arbetslösa långtidsarbetslösa 1994. I Sverige avbryts arbetslöshetsperioden av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i större utsträckning än i andra länder. Det innebär att andelen långtidsarbetslösa i Sverige inte är riktig jämförbar med andra länders.

Diagram 8.5 Långtidsarbetslösa sex månader respektive tolv månader 1976-1994
Procent av totala antalet arbetslösa



Anm.: Med långtidsarbetslöshet avses personer som varit arbetslösa i sex respektive tolv månader eller längre i procent av totala antalet arbetslösa.
För 1970-1986 gamla arbetskraftsundersökningar; för 1987-1992 nya arbetskraftsundersökningar uppräknade till 1993 års nivå.
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.

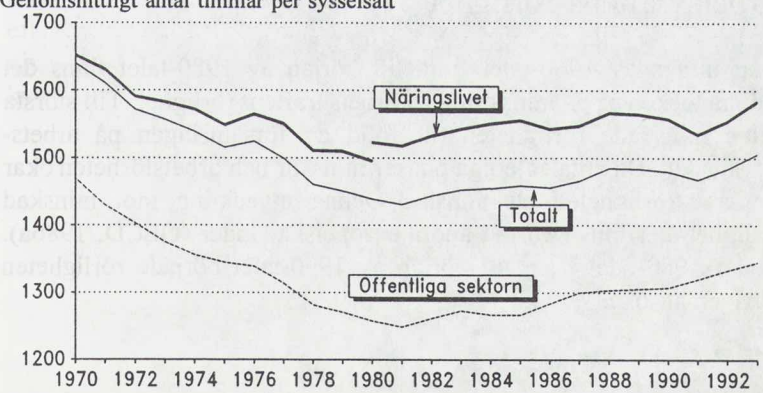
Medelarbetstidens utveckling

Den genomsnittliga arbetstiden uppgick 1992 (enligt nationalräkenskaperna) till drygt 1 480 timmar per år. Under 1970-talet minskade medelarbetstiden trendmässigt, för att därefter öka något under 1980-talet (diagram 8.6). Förändringen var störst för offentlig sektor. Minskningen under 1970-talet uppgick till ca 1,5 procent per år. Minskningen för sysselsatta i privat sektor var ungefär en procent. Också ökningen under 1980-1992 var störst för offentlig sektor: 0,5 procent per år jämfört med 0,2 procent för näringslivet.

Medelarbetstidens förändring kan antas bero på en rad olika faktorer såsom ändrade arbetstidsregler och möjligheter till olika typer av ledighet, nettolönens utveckling och den allmänna inkomstutvecklingen i ekonomin. Även sammansättningen av arbetskraften påverkar medelarbetstiden.

Utvecklingen av medelarbetstiden i offentlig respektive privat sektor är en indikation på kvinnors arbetsutbud och sysselsättningsgrad. Förändringen av medelarbetstiden för kvinnor kan till stor del förklaras utifrån sammansättningen av olika ålderskohorter. Tidigare generationers kvinnor har haft en kortare arbetstid än yngre kvinnor. Under 1960- och 1970-talen, då den stora mobiliseringen av kvinnlig arbetskraft ägde rum, arbetade många kvinnor deltid. Detta bidrog sannolikt till att den genomsnittliga medelarbetstiden i hela befolkningen minskade. Allt eftersom nya årskullar kvinnor tillkommit, med allt högre genomsnittlig arbetstid, har medelarbetstiden ökat. Genomslaget har varit störst inom den offentliga sektorn till följd av den höga andelen kvinnlig arbetskraft.

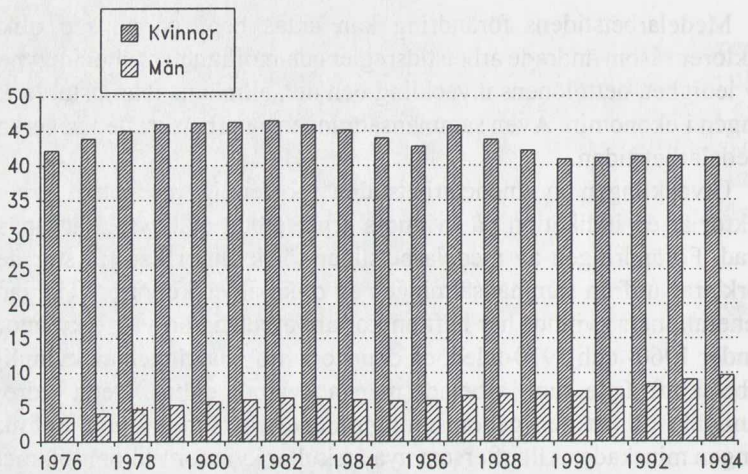
Diagram 8.6 Medelarbetstidens utveckling 1970-1993
Genomsnittligt antal timmar per sysselsatt



Anm.: Brott i serien över näringslivet 1980.
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Andelen kvinnor som är deltidsarbetande (mindre än 35 timmar per vecka) minskade under 1980-talet. Samtidigt har männens deltidsarbete stigit trendmässigt, om än från en låg nivå (diagram 8.7). Andelen deltidsarbetande kvinnor uppgick till drygt 41 procent fram till november 1994. Andelen deltidsarbetande män ökade under 1993 och 1994 med en procentenhet till närmare tio procent. Sannolikt har den höga arbetslösheten en avgörande betydelse. Olika former av mer eller mindre ofrivilligt deltidsarbete kan ha ökat.

Diagram 8.7 Andelen deltidsarbetande män och kvinnor 1976-1994
Procent, 1-34 timmar



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna.
Anm.: 1994 års siffra är ett genomsnitt för januari - november.

Arbetskraftens rörlighet[4]

Från mitten av 1960-talet fram till början av 1980-talet finns det tydliga tecken på en minskning av arbetskraftens rörlighet. Till största delen minskade rörligheten till följd av försämringen på arbetsmarknaden. Då antalet lediga platser minskar och arbetslösheten ökar tenderar rörligheten att minska. Denna utveckling mot minskad rörlighet återfinns i en rad andra europeiska länder (OECD, 1986a). Under 1980-talet fram till början av 1990-talet började rörligheten återigen att öka.

[4] Detta avsnitt bygger på Holmlund (1993) och Edin och Holmlund (bil. 8).

Man kan urskilja flera olika slags rörlighet: geografisk, extern (byte av arbetsgivare) och intern (byte av arbetsuppgifter).

Den *geografiska rörligheten* kan mätas med frekvensen flyttningar över länsgränser. Arbetsmarknadsläget påverkar den geografiska rörligheten. Från slutet av 1960-talet fram till början av 1980-talet minskade flyttningarna. Därefter sker en uppgång. Under hela 1980-talet har flyttningarna ökat. Även under 1993 har flyttningarna legat kvar på en hög nivå. I relation till slutet av 1960-talet är dock rörligheten betydligt lägre (avsnitt 3.5).

I samband med det förbättrade konjunkturläget under 1980-talet ökade den *externa rörligheten*. I slutet av 1980-talet var den lika hög som i slutet av 1960-talet.[5] Under 1990-talets lågkonjunktur har den externa rörligheten minskat kraftigt. På lång sikt tycks trenden vara att en allt större del av rörligheten sker *inom* snarare än *mellan* företagen.

Den *interna rörligheten*, dvs. byten av befattning hos samma arbetsgivare, har visat en svag trendmässig uppgång sedan slutet av 1970-talet. Även den interna rörligheten uppvisar ett fall i början av 1990-talet.

8.3 Utvecklingen i Europa och USA

Den svenska ekonomins utveckling påminner om den som flertalet europeiska länder gått igenom sedan mitten av 1970-talet. Arbetslösheten började då stiga kraftigt i de flesta OECD-länderna. Även i Sverige ökade arbetslösheten i början av 1980-talet, men under den efterföljande högkonjunkturen sjönk den tillbaka till de tidigare nivåerna. Arbetslösheten i flertalet OECD-länder dröjde emellertid kvar på en hög nivå.

[5] Den externa rörligheten definieras som antalet personer som någon gång under året bytt arbetsgivare i förhållande till antalet personer som någon gång under året varit i arbetskraften.

Tabell 8.4 Arbetslösheten i OECD-länderna
Procent av arbetskraften

	1970	1975	1985	1990	1993
Australien	1,6	4,8	8,2	6,9	10,8
Japan	1,1	1,9	2,6	2,1	2,5
Kanada	5,6	6,9	10,4	8,1	11,1
Nya Zeeland	0,1	0,3	3,5	7,7	9,5
USA	4,8	8,3	7,1	5,4	6,7
Belgien	2,1	5,0	11,3	8,0	9,6
Danmark[1]	1,3	5,3	9,0	9,6	12,2
Frankrike	2,4	4,0	10,2	8,9	11,7
Grekland[1]	4,2	2,3	7,8	7,0	9,8
Irland	5,8	7,3	17,0	13,3	15,8
Italien	5,3	5,8	9,6	10,3	10,2
Luxemburg[1]	0,0	0,2	1,7	1,3	2,1
Nederländerna	1,0	5,2	10,6	7,5	8,3
Portugal	3,8	3,5	8,7	4,6	5,5
Spanien	2,4	3,7	21,1	15,9	22,4
Storbritannien	3,0	4,3	11,2	7,0	10,3
Tyskland	0,8	3,6	7,1	4,8	5,8
Finland	1,9	2,2	5,0	3,4	17,7
Island[1]	1,3	0,5	0,9	1,8	4,3
Norge	1,6	2,3	2,6	5,2	6,0
Schweiz[1]	0,0	0,4	1,0	0,5	4,5
Sverige	**1,5**	**1,6**	**2,8**	**1,7**	**8,2**
Österrike[1]	1,4	1,7	3,6	3,2	4,2
EU genomsnitt	2,6	4,4	10,9	8,4	10,7

[1] Ej standardiserade.
Källor: OECD (1986b, 1990b, 1994e och f).

Under 1980-talet började arbetslösheten sjunka i ett flertal OECD-länder. Arbetslösheten sjönk emellertid enbart med drygt 2,5 procentenheter i genomsnitt under 1980-talets expansion. Tidsperioden och takten varierade dock kraftigt mellan olika länder. För flertalet länder skedde nedgången från en mycket hög nivå och tog dessutom lång tid. I början av 1990-talet avbröts nedgången och arbetslösheten började öka på nytt.

Det verkar således finnas en tendens att arbetslösheten fastnar på en hög nivå i flertalet europeiska länder. Däremot har arbetslösheten i USA varierat mer.

Tabell 8.5 Nedgång i arbetslöshet i OECD-länderna

	Högsta resp. lägsta år	Nedgång i procentenheter	Nedgång i procent
Australien	1983-1989	3,8	38,4
Japan	1986-1990	0,7	25,0
Kanada	1983-1989	4,3	36,4
USA	1983-1989	4,3	45,3
Belgien	1982-1990	5,4	42,9
Danmark[1]	1983-1986	2,6	25,0
Frankrike	1987-1990	1,6	15,2
Grekland[1]	1984-1990	1,1	13,6
Irland	1985-1990	3,7	21,8
Italien	1988-1991	1,1	10,0
Luxemburg[1]	1980-1990	0,6	85,7
Nederländerna	1983-1992	5,3	44,2
Portugal	1985-1991	4,4	51,8
Spanien	1985-1990	5,2	24,6
Storbritannien	1983-1990	5,4	43,5
Tyskland	1983-1991	3,5	45,5
Finland	1983-1989	2,0	37,0
Island[1]	1984-1987	0,8	61,5
Norge	1983-1986	1,4	41,2
Schweiz[1]	1984-1989	0,6	54,5
Sverige	**1983-1989**	**2,0**	**57,1**
Österrike[1]	1984-1989	0,7	18,4
EU	1985-1990	2,5	22,9
OECD Total	1983-1990	2,4	28,2

[1] Ej standardiserade.
Anm.: I uppgifterna för EU ingår: Belgien, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland.
Källa: OECD (1994e och f).

Inflödet i arbetslöshet är lågt i flertalet europeiska länder. Däremot varar den länge. De långa arbetslöshetstiderna avspeglas i en hög andel långtidsarbetslösa i många europeiska länder. Både USA och Kanada har ett högt inflöde medan arbetslöshetstiderna är korta. Länder som Sverige, Finland, Norge samt Japan har tidigare haft såväl ett lågt inflöde i arbetslöshet som korta arbetslöshetstider jämfört med övriga europeiska länder (Layard m.fl., 1991).

Långtidsarbetslöshet

I de flesta OECD-länder följdes de höga arbetslöshetstalen av en ökning av andelen långtidsarbetslösa (tab. 8.6).

Andelen långtidsarbetslösa påverkas av såväl inflödet som utflödet från arbetslöshet. I början av en lågkonjunktur är inflödet till arbetslöshet större än utflödet. Andelen korttidsarbetslösa stiger medan andelen långtidsarbetslösa sjunker. När inflödet avtar och utflödet fortfarande är lågt kommer andelen långtidsarbetslösa att stiga. När

utflödet överstiger inflödet börjar arbetslösheten att sjunka. Således finns det ett positivt samband mellan arbetslöshet och långtidsarbetslöshet på lång sikt. En ökad arbetslöshet tenderar att leda till en högre andel långtidsarbetslösa.

Det finns stora variationer mellan olika länder. Andelen långtidsarbetslösa var lika hög i Italien som i Belgien, men arbetslösheten var lägre i Belgien än i Italien. Å andra sidan var arbetslösheten i Belgien något lägre än i Danmark samtidigt som andelen långtidsarbetslösa var betydligt högre. Kanada och USA är båda exempel på länder som har en låg andel långtidsarbetslösa, samtidigt som arbetslösheten har varit lägre än OECD-genomsnittet. Dessa skillnader tyder på att det i varje land finns särdrag i arbetsmarknadens funktionssätt som förklarar skillnader i långtidsarbetslöshet.

Tabell 8.6 Långtidsarbetslösa
Procent av totala antalet arbetslösa

	1980	1985	1990	1992	1993
Australien	19,9	30,9	21,6	34,5	36,5
Japan	16,1	12,9	19,1	15,9	17,2
Kanada	3,3	10,3	5,7	13,1	14,1
Nya Zeeland	-	-	18,7	31,9	33,2
USA	4,3	9,5	5,6	11,2	11,7
Belgien	57,9	69,8	69,9	59,0	-
Danmark	-	39,3	33,7	27,0	-
Frankrike	32,6	46,8	38,3	36,1	34,2
Grekland	-	46,2	51,7	49,7	-
Irland	34,8	64,7	67,2	60,3[1]	-
Italien	-	65,8	71,1	58,2	-
Nederländerna	25,9	60,7	48,4	44,0	-
Portugal	-	-	48,1	30,9	-
Spanien	34,7	56,7	54,0	47,4	50,1
Storbritannien	19,0	48,6	36,0	35,4	-
Tyskland	17,0	47,9	46,3	33,5	-
Finland	14,2	10,2	3,3	8,2	18,4
Norge	2,0	10,2	19,2	23,6	27,2
Sverige	**5,5**	**11,2**	**4,5**	**8,1**	**10,9**

[1] 1991.
Anm.: Med långtidsarbetslösa avses personer som varit arbetslösa i tolv månader eller längre.
Källor: OECD (1984, 1990c, 1994a), SCB, Arbetskraftsundersökningarna och Finska Arbetsmarknadsdepartement.

Att döma av utvecklingen i andra västeuropeiska länder är det svårt att få ner arbetslösheten när den väl har stigit högt. En hög arbetslöshet är ofta förknippad med en hög andel långtidsarbetslösa. Det finns huvudsakligen två förklaringar till den höga arbetslösheten i Europa. Den ena bygger på att jämviktsarbetslösheten har stigit, medan den andra utgår ifrån att arbetslösheten är trögrörlig och endast

långsamt anpassas tillbaka till jämviksläget. I de följande två avsnitten kommer dessa två hypoteser att granskas närmare.

8.4 Jämviktsarbetslösheten

Fram till 1970-talet var den förhärskande synen att det fanns ett stabilt samband mellan inflation och arbetslöshet, den s.k. Phillipskurvan. Tanken var att man kunde välja mellan en hög/låg arbetslöshetsnivå och en låg/hög inflationstakt. I början av 1970-talet ökade både inflationen och arbetslösheten i de flesta OECD-länder, vilket bidrog till en omprövning av den tidiga Phillipskurveansatsen.

Inflationsförväntningar byggdes in i modellen. Enligt denna teori finns det en långsiktig arbetslöshetsnivå, som ekonomin anpassas till efter en störning. Den faktiska inflationstakten sammanfaller med den förväntade. Denna jämviktsnivå – den naturliga – definieras som den nivå som är förenlig med en konstant inflationstakt. Andra vanliga beteckningar på den långsiktiga arbetslöshetsnivån är jämviktsarbetslöshet och NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*).

Under 1960- och 1970-talen låg arbetslösheten under jämviktsnivån, vilket drev upp inflationstakten. Politiken inriktades därför mot att dämpa inflationstakten. Arbetslösheten ökade. Efter hand skulle arbetstagarna emellertid dämpa sina inflationsförväntningar, reallönerna sänkas och arbetslösheten skulle därmed anpassas till det långsiktiga jämviktsläget. Ju längre tid anpassningen av inflationsförväntningarna tog, desto längre tid skulle arbetslösheten överstiga jämviktsarbetslösheten. Under hela 1980-talet låg den faktiska arbetslösheten över jämviktsarbetslösheten (tab. 8.7). I början av 1980-talet ökade arbetslösheten även i Sverige. Vid den efterföljande högkonjunkturen sjönk den tillbaka till de tidigare nivåerna.

Om dessa teorier stämmer får en expansiv politik enbart kortsiktiga effekter. På lång sikt kommer arbetslösheten och inflationen att vara oberoende av varandra. Phillipskurvan är således vertikal på lång sikt. Jämviktsarbetslösheten bestäms på lång sikt av strukturella faktorer i ekonomin och är summan av struktur- och friktionsarbetslösheten.

Tabell 8.7 Faktisk arbetslöshet och NAIRU i OECD-länderna

	Faktisk arbetslöshet			NAIRU		
	1960-1968	1969-1979	1980-1988	1960-1968	1969-1979	1980-1988
Australien	2,2	3,7	7,7	2,3	4,0	6,1
Japan	1,4	1,6	2,5	1,6	1,8	2,1
Kanada	4,7	6,4	9,5	5,5	7,0	8,1
Nya Zeeland	0,2	0,6	4,2	0,4	2,0	3,9
USA	4,7	5,8	7,4	5,0	6,0	6,4
Belgien	2,3	4,5	11,1	3,8	4,8	7,0
Danmark	2,0	3,6	8,6	2,2	4,6	7,3
Frankrike	1,7	3,6	9,0	1,8	3,9	7,8
Irland	5,0	6,7	14,1	6,1	9,1	13,1
Italien	3,8	4,4	6,9	4,3	4,9	5,4
Nederländerna	1,2	3,7	9,9	1,5	4,3	7,3
Spanien	2,4	4,1	17,7	4,5	9,7	14,9
Storbritannien	2,6	4,3	10,3	2,5	5,1	7,9
Tyskland	0,7	2,1	6,1	0,5	1,9	4,0
Finland	1,8	3,5	5,0	1,4	2,6	4,6
Norge	2,0	1,7	2,5	2,1	2,2	2,5
Schweiz	0,1	0,5	1,9	0,1	0,8	1,4
Sverige	**1,3**	**1,6**	**2,2**	**1,6**	**1,9**	**2,4**
Österrike	1,6	1,3	3,1	0,9	0,5	2,9

Källa: Layard, Nickell och Jackman (1991).

Jämviktsarbetslöshetens bestämningsfaktorer

På en perfekt konkurrensmarknad anpassas priser och löner till en ny jämvikt efter en efterfråge- eller utbudsstörning. Såväl efterfrågan som utbudet på arbetskraft varierar så mycket att den ofrivilliga arbetslösheten elimineras. Denna jämvikt betecknas som marknadsklarerande. Den moderna arbetsmarknadsforskningen antar vanligtvis att arbetsmarknaden kännetecknas av imperfekt konkurrens. Arbetskraften antas ofta vara en homogen vara. Var och en hoppas i det längsta kunna hitta "rätt" arbetsgivare och drar sig för att sänka sitt "pris". Det innebär att den nya jämviktsnivån förutsätter en lägre sysselsättningsnivå än den som etableras på en perfekt marknad. Den uppkomna arbetslösheten är ofrivillig.

Om det finns ofrivillig arbetslöshet så borde de arbetslösa erbjuda sig att jobba till en lägre lön än den rådande. Varför gör de inte det? Olika teorier försöker förklara vilka mekanismer det är som förhindrar lönerna från att falla till den marknadsklarerande jämvikten. Avsikten med dessa teorier är således att förklara den lönestelhet som leder till ofrivillig arbetslöshet.

Utgångspunkten är att företagen antingen blir *tvingade* att betala en lön som överstiger jämviktslönen eller *frivilligt* väljer att betala en

högre lön. Fackförenings- och *insider-outsider* teorierna antar att företagen blir tvingade, medan effektivitetslöneteorin antar att den högre lönen är frivillig från företagens sida.

Fackföreningsteorier antar att existensen av fackföreningar förhindrar lönerna från att falla. Antingen kan lönen sättas av en fackförening med monopolställning eller också kan den uppkomma via förhandlingar mellan fack och arbetsgivare.

Insider-outsiderteorin delar upp arbetskraften i två grupper. De anställda är *insiders*, medan *outsiders* antingen är arbetslösa eller arbetar i den "informella sektorn". Företagens kostnader vid anställning, utbildning och avskedande av arbetskraften ger de redan anställda en speciell maktposition. Dessa använder makten för att driva upp lönerna, eftersom risken är liten att de förlorar jobbet. Därigenom blir det svårare för *outsiders* att komma in på arbetsmarknaden, eftersom lönen hamnar högre än vad som krävs för att det ska finnas arbete åt alla sökande (Lindbeck och Snower, 1988; Lindbeck, 1993). I vissa fall kan arbetslösheten bli bestående (avsnitt 8.5).

Effektivitetslöneteorin antar att företagen finner det lönsamt att betala en lön över marknadsnivån. En högre lön är ett incitament till den anställde att anstränga sig mer, vilket höjer produktiviteten. Företagens omsättningskostnader för t.ex. anställning och upplärning minskar, eftersom de högre lönerna uppmuntrar de anställda till att stanna kvar. Behovet av övervakning minskar, eftersom den som maskar riskerar att mista den "överlön" som företaget betalar, om han måste söka ett nytt jobb. En högre lön gör det även lättare att rekrytera högproduktiva arbetare. Även om det finns arbetstagare som är villiga att arbeta till en lägre lön har arbetsgivaren inget incitament till att sänka lönen, eftersom en låg lön betraktas som ett tecken på att arbetstagaren har en låg produktivitet. Den högre lönen skapar därmed ofrivillig arbetslöshet (Akerlof och Yellen, 1986; Shapiro och Stiglitz, 1984; Katz, 1986)

Empiriska studier

Ländernas *förhandlingssystem* och dess betydelse för inflations- och arbetslöshetsutvecklingen har rönt speciellt intresse. De tidiga empiriska undersökningarna pekade på att en högre grad av korporatism var förenad med bättre inflations- och arbetslöshetsutveckling. Resultaten var dock känsliga för definitionen av korporatism.

Calmfors och Driffill (1988) rangordnar länder efter olika centraliseringsgrad i löneförhandlingarna. De finner att såväl länder med en centraliserad lönebildning som länder med ett decentraliserat system har incitament till återhållsamma uppgörelser. Därmed blir det lättare att uppnå hög sysselsättning. Arbetsmarknaden i länder med ett "intermediärt" löneförhandlingssystem fungerar sämst.[6]

Det finns emellertid stora skillnader mellan länder vad gäller arbetslöshetsutvecklingen. Länder med decentraliserade löneförhandlingar uppvisade en kraftigare ökning av arbetslösheten i slutet av 1970-talet, medan ökningen var mindre i länder med centraliserade förhandlingar. Under 1980-talet fortsatte arbetslösheten att öka kraftigt i länder med decentraliserade system, medan arbetslöshetstalen i länder med centraliserade förhandlingar var betydligt lägre (Zetterberg, 1993). De empiriska studierna visar också att arbetslösheten har varit lägre i länder med samordnade organisationer på både löntagar- och arbetsgivarsidan (Layard m.fl., 1991).

Utformningen av *arbetslöshetsförsäkringen* är ytterligare en faktor som påverkar jämviktsarbetslösheten. Både ersättningsnivån och varaktigheten har betydelse. En hög *ersättningsnivå* innebär att kostnaderna för att vara arbetslös minskar. Incitamenten till återhållsamma lönekrav minskar medan kraven på reallöneökningar ökar. De flesta studier visar emellertid att den löneuppdrivande effekten av högre ersättningsnivåer är liten.

Däremot kan högre ersättningsnivåer påverka de arbetslösas sökbeteende. Arbetslöshetstiderna kan öka om de arbetslösa blir mindre benägna att söka arbete eller i mindre utsträckning accepterar ett erbjudande om ett lämpligt arbete.

Höga ersättningsnivåer tenderar att höja de arbetslösas *reservationslöner* och att minska sökintensiteten. Följden blir att arbetslöshetsperioden förlängs och sannolikheten för att få ett arbete avtar. Emellertid kan höga ersättningsnivåer även leda till kortare arbetslöshetsperioder. För en arbetslös person som inte uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen kan ett arbete bli ett incitament för att kvalificera sig till ersättning (Edin och Holmlund, bil. 8).

De empiriska resultaten tyder också på att en hög *ersättningsnivå* leder till längre arbetslöshetsperioder (Layard m.fl., 1991). Undersökningar gjorda på svenska data bekräftar dessa resultat. Personer som har ersättning från arbetslöshetskassa tenderar att ha längre

[6] Centraliserade löneförhandlingar har de nordiska länderna och Österrike. Irland, Italien, Frankrike, Japan, Kanada, Spanien, Schweiz, Storbritannien och USA karaktäriseras av i huvudsak decentraliserade löneförhandlingar. Intermediära förhandlingssystem har Australien, Belgien, Holland, Tyskland och Nya Zeeland.

arbetslöshetstider än personer utan ersättning eller med KAS (Edin och Holmlund, bil. 8; Carling m.fl., 1994).

Jämförande länderstudier visar även att länder med höga ersättningsnivåer har högre arbetslöshet (Layard m.fl., 1991).

Ytterligare en faktor som har betydelse för arbetslöshetsutvecklingen är ersättningens *varaktighet*. Jämförande länderstudier visar att ekonomier med kortare ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen har lägre arbetslöshet (Layard m.fl., 1991).

Dessutom pekar resultaten på att sannolikheten för att få en anställning stiger markant när den arbetslöse närmar sig utförsäkringstidpunkten (Katz och Meyer, 1990; Meyer, 1990). Ju närmare den arbetslöse närmar sig tidpunkten för att bli utförsäkrad, desto mer faller reservationslönen. Sannolikheten att få ett arbete ökar (Atkinson och Micklewright, 1991; Björklund och Holmlund, 1991).

Sannolikt spelar emellertid *samspelet mellan olika socialförsäkringar* väl så stor roll för arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet som arbetslöshetsförsäkringen för sig. Ett stort mått av inkomstprövning i olika system kan menligt påverka det ekonomiska utbytet av ett (åter)inträde på arbetsmarknaden. Uppkomsten av s.k. fattigdomsfällor (avsnitt 10.6) har anförts som en förklaring till den kvardröjande arbetslösheten i t.ex. Storbritannien.

Den empiriska forskningen har också försökt fastställa hur sannolikheten att få ett arbete varierar med hur lång tid som individen har varit arbetslös, dvs. hur *varaktighetsberoendet* ser ut. Arbetslöshetstiderna kan påverka chanserna att få arbete på två sätt:

- Å ena sidan minskar sannolikheten att få ett arbete vid långvarig arbetslöshet, t.ex. därför att yrkesfärdigheter kan gå förlorade.

- Å andra sidan faller den arbetslöses reservationslön ju längre arbetslösheten varar, vilket ökar sannolikheten att få jobb.

Den empiriska forskningen på området ger inga entydiga besked om vilken effekt som överväger. En del studier tyder på ett *negativt varaktighetsberoende*, dvs. sannolikheten för att få arbete avtar ju längre arbetslöshetstiden är. Andra studier finner att arbetslöshetstidens längd inte påverkar sannolikheten att lämna arbetslösheten (Thoursie, 1993).

Snarare har utformningen av arbetslöshetsförsäkringen betydelse. Ett system med tidsbegränsade ersättningsperioder tenderar att ge ett

positivt varaktighetsberoende. Sannolikheten att bli sysselsatt stiger ju längre arbetslösheten varar och ju närmare utförsäkringstidpunkten kommer (Korpi, 1992; Edin och Holmlund, bil. 8).

För Sveriges del pekar resultaten på att utförsäkringsgarantin ökar risken för att arbetslösheten dröjer sig kvar. Både sannolikheten att få ett arbete och bli placerad i en åtgärd stiger ju närmare utförsäkringstidpunkten man är (Edin och Holmlund, bil. 8).

Ett lands *reallöneflexibilitet* är av stor betydelse för jämviktsarbetslöshetens nivå. I länder med en hög reallöneflexibilitet tenderar reallönerna att sjunka relativt snabbt vid variationer i arbetslösheten. Sysselsättningen varierar i mindre grad. Därmed blir även jämviktsarbetslösheten lägre.

Beveridgekurvan

Jämviktsarbetslösheten påverkas av hur väl de arbetslösa matchas mot de lediga platserna. En ökning av jämviktsarbetslösheten kan bero på att arbetsmarknadens anpassningsförmåga försämrats.

En vanlig indikator på arbetsmarknadens funktionssätt är den s.k. Beveridgekurvan (även kallad UV-kurvan). Den visar på ett negativt samband mellan arbetslöshetstal och vakanstal.[7] Konjunkturfluktuationer ger upphov till rörelser längs en given Beveridgekurva. En sjunkande efterfrågan på arbetskraft minskar antalet lediga platser och ökar arbetslösheten (t.ex. från A till B i diagram 8.8). Om emellertid matchningen mellan arbetslösa och vakanser försämras medför detta att Beveridgekurvan flyttas utåt (t.ex. från UV till U^1V^1 i diagram 8.8). Vid varje given nivå på vakanserna kommer arbetslösheten nu att vara högre (t.ex från A till C).

Beveridgekurvan kan förskjutas utåt av olika orsaker. En förklaring är att ekonomin karakteriseras av s.k. hysteresiseffekter, dvs. att en hög arbetslöshet har blivit bestående (avsnitt 8.5). Ju längre tid arbetslösheten varar, desto svårare blir det för den arbetslöse att få ett arbete. Det kan bero på att den arbetslöses motivation försvagas och att han därför ger upp och inte söker lika aktivt. Det kan också förklaras med att arbetsgivaren inte anställer långtidsarbetslösa av olika anledningar (avsnitt 8.5). En annan förklaring är att de arbetslösas utbildning eller yrkesfärdigheter inte överensstämmer med företagens efterfrågan på arbetskraft. En mer generös arbetslöshets-

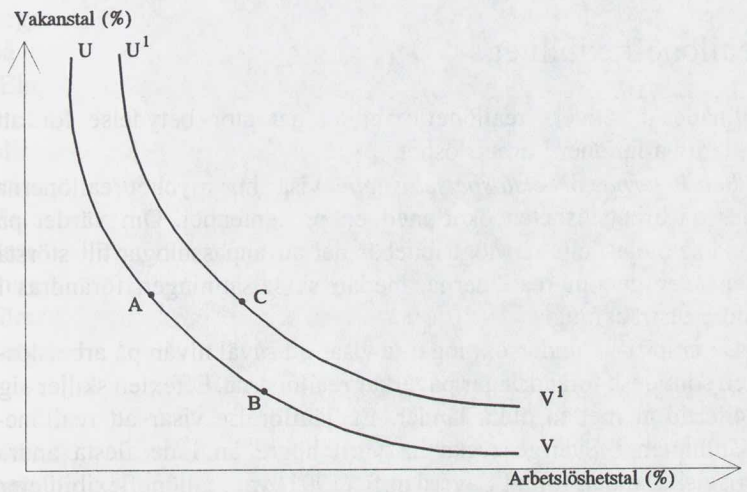
[7] Vakanstalet är antalet lediga platser dividerat med antalet personer i arbetskraften.

försäkring som förlänger sökperioderna medför också en förskjutning av Beveridge-kurvan (Layard m.fl., 1991).

Tillgängliga studier visar att Beveridgekurvan under 1970- och 1980-talen flyttade sig utåt. Det är ett tecken på att strukturproblemen förvärrades eller att matchningsproblemen ökade (Jackman m.fl., 1990 och OECD, 1992a).

Det finns emellertid stora variationer mellan länderna. Storbritannien visade tecken på stora strukturella problem, medan arbetsmarknaden i USA tycks ha fungerat relativt bra med endast konjunkturella problem.

Diagram 8.8 Beveridgekurvan



Ett antal studier har analyserat faktorer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Jackman m.fl. (1990) har undersökt sambandet mellan vakanser och arbetslöshet (UV-kurvan). Enligt denna studie förbättras arbetsmarknadens funktionssätt av en aktiv arbetsmarknadspolitik och tidsbegränsade ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningsnivån visar sig dock vara av mindre betydelse.

Resultaten för Sverige tyder på att Beveridgekurvan har varit tämligen stabil under 1980-talet, vilket kan tolkas som att arbetsmarknaden fungerade väl. En vanlig förklaring till detta är att den aktiva arbetsmarknadspolitiken skulle ha motverkat uppkomsten av långtidsarbetslöshet samt att den kan ha stimulerat till yrkesmässig och geografisk rörlighet.

Calmfors (1993) menar emellertid att detta är en missuppfattning. Med ett större antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar den öppna arbetslösheten, varför Beveridgekurvan också uppvisar ett stabilt läge. Därför bör Beveridgekurvan utvidgas och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör ingå tillsammans med antalet öppet arbetslösa för att få ett mått på det "effektiva" arbetsutbudet i ekonomin. Om man i stället studerar relationen mellan det "totala" antalet arbetssökande och antalet vakanser får man ett annat resultat. Fram till mitten av 1980-talet kan man se en förskjutning utåt av UV-kurvan. Därefter flyttade UV-kurvan återigen inåt. Bourdet och Persson (1993) menar dock att inte heller en "utvidgad" Beveridgekurva har uppvisat någon förskjutning utåt under perioden 1973-1989.

Reallöneflexibilitet

Skillnader i länders reallöneflexibilitet har stor betydelse för att förklara variationer i arbetslöshet.

Reallönernas arbetslöshetselasticitet visar hur mycket reallönerna faller då arbetslösheten ökar med en procentenhet. Om värdet på denna semielasticitet är högt innebär det att anpassningar till största delen sker genom reallönerna, medan sysselsättningen förändras i mindre utsträckning.

De empiriska undersökningarna visar att såväl nivån på arbetslösheten som dess förändringar påverkar reallönerna. Effekten skiljer sig emellertid åt mellan olika länder. En jämförelse visar att reallöneflexibiliteten i Sverige tycks ha varit högre än i de flesta andra europeiska länder. Enligt Layard m.fl. (1991) var reallöneflexibiliteten på lång sikt i genomsnitt 4,5 procent i ett antal OECD-länder. Det innebär att en ökning av arbetslösheten med en procentenhet minskar reallönerna med 4,5 procent (Layard m.fl., 1991). Motsvarande siffra för Sverige är 12,2 procent, vilket är något högre än vad som redovisats i andra studier. Bean m.fl. (1986) skattar effekten till åtta procent, Alogoskoufis och Manning (1988) till sju procent och Calmfors och Nymoen (1990) till 10,5 procent.

Vad bestämmer reallöneflexibiliteten?

Empirisk forskning har analyserat olika faktorers betydelse för ett lands reallöneflexibilitet. Undersökningarna har framför allt betonat vikten av förhandlingssystemet och utformningen av arbetslöshetsförsäkringen.

Studier har visat att länder med mer *centraliserade löneförhandlingar* uppvisar en högre grad av reallöneflexibilitet (Bean m.fl., 1986; Newell och Symons, 1987). Detta resultat står sig i stort sett även då korporatism mäts med graden av centralisering i löneförhandlingar (Calmfors och Driffill, 1988). Graden av samordnade löneförhandlingar på arbetsgivar- och fackföreningssidan har också betydelse. Andelen industrisysselsättning i företag med mindre än 100 anställda har en positiv effekt på reallöneflexibiliteten (Layard m.fl., 1991).

Arbetslöshetsförsäkringens varaktighet är en annan faktor. Långa perioder med arbetslöshetsersättning försämrar reallöneflexibiliteten (Layard m.fl., 1991).

Uppkomsten av långtidsarbetslösa påverkar reallöneflexibiliteten negativt. Empirisk forskning har visat att de långtidsarbetslösas effekt på lönebildningen är låg eller obefintlig jämfört med korttidsarbetslösa (Elmeskov och MacFarlan, 1993).

Studier av engelska data visar att arbetslöshetens effekt på lönerna blir allt svagare om arbetslöshetsnivån redan är hög. De långtidsarbetslösas bristande inverkan kan vara en förklaring (Layard och Nickell, 1986). Liknande resultat har erhållits vid en studie av finska data (Eriksson m.fl., 1990). En ökning av långtidsarbetslösheten innebär att konkurrensen om de lediga arbeten minskar, vilket försvagar sambandet mellan arbetslöshetsförändringar och löneförändringar.

Det finns olika förklaringar till Sveriges relativt sett höga reallöneflexibilitet. Den *tidsbegränsade ersättningsperioden* i arbetslöshetsförsäkringen är en viktig faktor (Layard m.fl., 1991). Vissa studier pekar på de *centraliserade löneförhandlingarna*. En annan förklaring är den svenska *arbetsmarknadspolitiken*. En aktiv arbetsmarknadspolitik som förhindrat uppkomsten av långtidsarbetslöshet kan indirekt ha bidragit till att höja arbetslöshetens effekt på lönerna (Zetterberg, 1993).

De återkommande *devalveringarna* under 1980-talet är ytterligare en faktor som kan förklara den höga reallöneflexibiliteten. Devalveringarna innebar att reallönerna snarare anpassades med inflationsökningar än med nominella lönesänkningar (Calmfors, 1993).

8.5 Trögheter i anpassningen eller hysteresis

Under hela 1980-talet låg den faktiska arbetslösheten i OECD över jämviktsarbetslösheten (tab. 8.7). När arbetslösheten väl ökade har den tenderat att bli bestående. NAIRU tycks således ha ökat som en direkt följd av den höga faktiska arbetslösheten, vilket tyder på att jämviktsarbetslöshetens nivå inte är långsiktigt stabil.

Problemen med kvardröjande hög arbetslöshet ledde till att teorierna om jämviktsarbetslöshet kom att ifrågasättas och revideras. En annan och i vissa fall kompletterande förklaring utgår från att ekonomin karakteriseras av *tröghet i anpassningen* av löner och sysselsättning. Efter en makroekonomisk störning återgår arbetslösheten mycket långsamt till det långsiktiga jämviktsläget. Arbetslösheten uppvisar tröghet eller *persistens* i anpassningen.

I vissa fall uppvisar arbetslösheten s.k. *hysteresis*, dvs. arbetslösheten återgår överhuvudtaget inte till det långsiktiga jämviktsläget. Den höga arbetslösheten har blivit bestående. En *tillfällig* störning har således fått en *permanent* effekt på arbetslösheten.

Arbetslöshetens persistens

Det finns ett antal hypoteser om varför arbetslösheten är trögrörlig och tenderar att fastna på en hög nivå.

En förklaring utgår från *insider-outsider*-teorin, enligt vilken lönenivån i stor utsträckning bestäms av de anställda (*insiders*). En ökad efterfrågan på arbetskraft föranleder de anställda att höja sina lönekrav, i stället för att företaget får möjlighet att öka sysselsättningen. Därmed tenderar arbetslösheten att fastna på en hög nivå, som endast långsamt anpassas tillbaka. I vissa fall kan *insider-outsider* beteendet generera hysteresis. Detta gäller i det fall då de som blivit arbetslösa (tidigare *insiders*) inte utövar något inflytande alls på lönesättningen. Därmed faller inte reallönerna, utan arbetslösheten permanentas på en hög nivå.

En annan typ av förklaring betonar de arbetslösas egenskaper (*outsiders*). Ju längre tid en person går arbetslös, desto större är risken att hans yrkeskunskaper går förlorade. *Humankapitalet försämras* eller "deprecieras" när en person inte deltar aktivt i yrkeslivet. Detta tenderar att sänka den arbetslöses produktivitet (Layard m.fl., 1991;

Löfgren och Engström, 1989). Teorin förutsätter att reallönerna är trögrörliga nedåt – annars borde de långtidsarbetslösa kunna få arbeten till lägre löner som motsvarar deras nuvarande produktivitet.

Enligt teorin om *diskriminering* räcker det att arbetsgivarna *tror* att de långtidsarbetslösa har en lägre produktivitet än de korttidsarbetslösa eller de ombytessökande. Även denna teori förutsätter trögrörliga löner (Layard m.fl., 1991).

En förklaring utgår från ett *sökteoretiskt* perspektiv. Sannolikheten att få ett jobb bestäms av de arbetslösas sökbeteende och arbetsmarknadsläget. Ju mer tid den arbetslöse ägnar sig åt att söka, desto högre är sannolikheten att han/hon finner ett arbete. Efter en tid av arbetslöshet börjar den arbetslöse ge upp och söker mindre aktivt (Layard m.fl., 1991).

Sökteorin kan kopplas samman med incitamentstrukturen i arbetslöshetsförsäkringen. Höga ersättningsnivåer tenderar att förlänga arbetslöshetsperioderna medan tidsbegränsade ersättningsperioder verkar förkorta dem (avsnitt 8.4).

Ytterligare en faktor som bidrar till bestående arbetslöshet hänger ihop med en *minskad kapitalstock*. En lågkonjunktur innebär minskade investeringar. Därmed minskar även den framtida kapitalstocken, vilket i sin tur har en dämpande effekt på arbetskraftsefterfrågan.

Det råder stor enighet bland arbetsmarknadsekonomer att det finns tecken på att flertalet europeiska länder uppvisar en hög grad av persistens. Exempelvis fann Blanchard och Summers (1986) för perioden 1953-1984 att Tyskland, Frankrike samt Storbritannien uppvisade en hög grad av persistens, medan USA hade en lägre. Alogoskoufis och Manning (1988) fann att persistensen var lägst i USA och de nordiska länderna medan övriga europeiska länder uppvisade en hög grad av persistens för perioden 1952-1985. Calmfors och Nymoen (1990) fann också att de nordiska länderna, med undantag för Finland, inte uppvisade någon tendens till hysteresis.

Samtidigt visar skattningar, gjorda av OECD, att de flesta länder inte uppvisade någon tendens till hysteresis under perioden 1965-1991. Ett kännetecken på hysteresis är att endast arbetslöshetsförändringar påverkar reallöneförändringar dvs. nivån på arbetslösheten har inte längre någon effekt. OECD-skattningarna visar emellertid att i flertalet länder påverkar såväl arbetslöshetens nivå som förändring

reallönernas utveckling (Elmeskov, 1994a). Det betyder att de flesta europeiska länder uppvisade en tendens till persistens.

Det finns ingen samsyn om de bakomliggande orsakerna och deras betydelse för att förklara persistensen.

Layard m.fl. (1991) finner att arbetslösheten är lägst i de länder som satsar mest resurser på aktiv arbetsmarknadspolitik. Ju längre ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen är, desto högre blir arbetslösheten. En högre ersättningsnivå ökar också arbetslösheten. Sambandet mellan en stor andel aktiv arbetsmarknadspolitik och en låg arbetslöshet har emellertid visat sig vara mycket känsligt för hur aktiv arbetsmarknadspolitik definieras i den estimerade modellen. Med en annan definition visar OECD (1993b) att en aktiv arbetsmarknadspolitik *inte* kan förklara den låga arbetslöshet som bl.a. Sverige har haft (Forslund och Kreuger, 1994).

Alogouskofis och Manning (1988) hävdar att skillnaden i arbetslöshetsutvecklingen mellan Europa och USA beror på trögheter i anpassningen av både reallönerna och arbetskraftsefterfrågan. En bidragande anledning till den lägre arbetslöshetsnivån i USA är att lönerna anpassas relativt snabbt till sysselsättningen och att arbetskraftsefterfrågan anpassas till reallönerna.

Empiriska studier kan inte förkasta hypotesen att de långtidsarbetslösa blir diskriminerade av arbetsgivarna (Meager och Metcalf, 1987).

En faktor som antas ha betydelse för arbetslösheten är graden av *anställningsskydd*. Bertola (1990) har rangordnat tio länder med avseende på anställningsskyddets omfattning, vilket kan tolkas i termer av uppsägningskostnader. Rangordningen baseras på faktorer som möjligheten att utnyttja tillfälliga anställningar, varselskyldigheter och krav på saklig grund för uppsägning. Enligt denna rangordning placeras Sverige på fjärde plats efter Italien (med mycket höga uppsägningskostnader), Belgien och Frankrike (diagram 8.9).

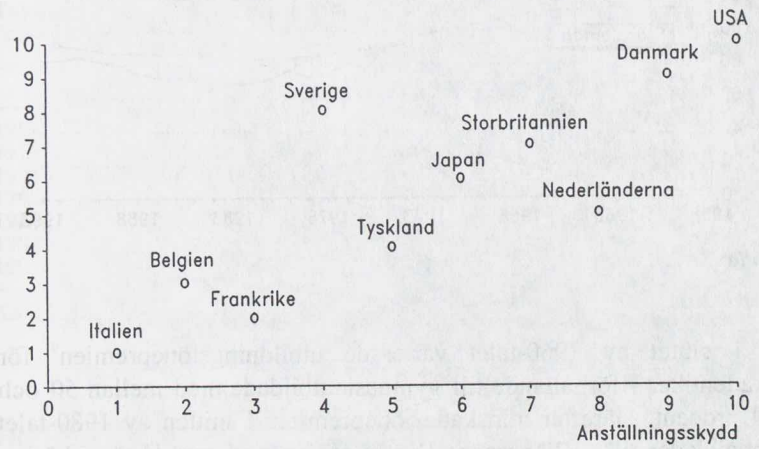
Med en mer restriktiv lagstiftning vad beträffar anställningsskydd ökar kostnaden för att anställa och säga upp arbetskraft, vilket bidrar till att sysselsättningen och arbetslösheten blir mer trögrörlig.

Länder med hög grad av anställningsskydd uppvisar de minsta variationerna i arbetslösheten. Således uppvisar USA de största arbetslöshetsvariationerna och Italien de minsta. Ju högre grad av anställningsskydd, desto trögare reagerar arbetslösheten på störningar och desto högre blir graden av persistens (diagram 8.9).

Empiriska undersökningar visar att arbetslöshetens persistens är lägre i USA än i flertalet västeuropeiska länder. Skillnaden kan förklaras av att Europa har en mer reglerad arbetsmarknad. Italien,

som har den mest restriktiva lagstiftningen, har även den högsta graden av persistens (Bertola, 1990 och 1992; Edin och Holmlund, 1993b).

Diagram 8.9 Arbetslöshetens persistens och anställningsskydd
Persistens



Källa: Bertola (1990).

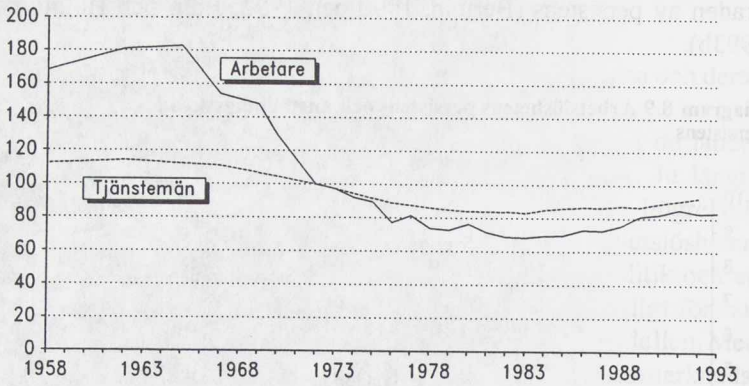
8.6 Relativlöneflexibilitet[8]

På en marknad med perfekt konkurrens är en av lönernas viktigaste funktioner att ge impulser till omfördelning av arbetskraften. Löneskillnaderna skapar incitament för människor att frivilligt söka sig till det yrke, företag eller område där efterfrågan är hög. Lönerna blir också ett incitament för den enskilde att investera i utbildning och ökad kompetens (avsnitt 9.3).

Från början av 1960-talet till början av 1980-talet minskade löneskillnaderna i Sverige. Jämfört med andra länder är den svenska lönestrukturen mycket sammanpressad. Löneskillnaderna minskade för olika grupper; mellan hög- och lågutbildade, mellan olika åldersgrupper och mellan män och kvinnor. Under 1980-talet avstannade denna utveckling. Från mitten av 1980-talet finns en tendens till ökade löneskillnader (avsnitt 2.4).

[8] Relativlön är den lön som en grupp har jämfört med en annan grupp. Exempelvis är relativlönen för kvinnor den lön som kvinnor har jämfört med männens.

Diagram 8.10 Lönespridningen i Sverige 1958-1993



Källa: SAF.

I slutet av 1960-talet varierade utbildningslönepremien[9] för akademiker i förhållande till gymnasieutbildade med mellan 50 och 80 procent. Därefter minskade lönepremien. I mitten av 1980-talet uppgick den till ca 20 procent. Denna nedåtgående trend bröts i början av 1990-talet, då det går att urskilja en tendens till ökade utbildningspremier.

Hur kan man förklara variationerna i löneskillnaderna? I den svenska debatten har den solidariska lönepolitiken ofta betraktats som den viktigaste förklaringen till minskningen i lönespridningen. För en ekonomisk analys är det emellertid naturligt att undersöka om variationer i löneskillnaderna återspeglar förändringar i utbuds- och efterfrågeförhållanden. Edin och Holmlund (1992) menar att ändrade löneskillnader mellan olika utbildningskategorier kan förklaras med sådana förändringar. Henrekson (1993) menar å andra sidan att incitamenten till högre utbildning har försvagats. De minskande löneskillnaderna har inneburit att avkastningen på utbildning sjunkit och är för låg. Enligt denna uppfattning är den solidariska lönepolitiken en viktig förklaring till denna utveckling (avsnitt 9.3).

Sedan slutet av 1960-talet har ålderslöneprofilen plattats ut i Sverige (avsnitt 2.5). I förhållande till vuxenlönerna ökade ungdomslönerna kraftigt från slutet av 1960-talet fram till mitten av 1980-talet (tab. 8.8). Därefter finns det en tendens till ökade löneskillnader. Uppgången var speciellt kraftig för 18-19-åringar, vars lön uppgick till 55 procent av vuxenlönen i slutet av 1960-talet. I mitten av 1980-talet

[9] Utbildningslönepremien är den löneökning som följer av att skaffa sig en akademisk utbildning i förhållande till gymnasial utbildning.

hade den ökat till närmare 80 procent av vuxenlönen. Relativlönerna för 20-24-åringar visar däremot inte samma trendmässiga ökning. Mellan 1968 och 1981 ökade relativlönerna för ungdomar från 76 procent till 82 procent. Därefter har lönerna legat på en relativt konstant nivå.

Tabell 8.8 Ungdomars relativlöner i Sverige 1968-1991
Procent i förhållande till åldersgruppen 35-44 år

	18-19	20-24	25-34
1968	54,6	76,0	93,0
1974	56,3	79,9	93,2
1981	67,3	82,0	90,0
1984	66,3	80,2	88,6
1986	79,5	80,2	94,9
1988	76,2	83,0	91,1
1991	73,8	80,6	92,6

Källa: Edin och Holmlund, bilaga 8.

Hur kan man förklara ungdomarnas relativlöner? Edin och Holmlund (1992) menar att den solidariska lönepolitiken har haft betydelse även för löneskillnaderna mellan åldersgrupper. Även när det gäller utvecklingen av ungdomarnas relativlöner har dock den solidariska lönepolitikens utjämningssträvanden "verkat med snarare än mot marknadskrafterna". De ökade relativlönerna för de unga sammanfaller i tiden med ett minskat utbud av ungdomar i arbetskraften.

Bristen på god statistik försvårar jämförelser med andra länder. I Sverige är dock löneskillnaderna mindre än i andra länder. Edin och Holmlund (bil. 8) jämför Sverige med USA. Den som är ny på den svenska arbetsmarknaden (0-5 års erfarenhet) tjänade 1968 ungefär 60 procent av vad en person med 21-25 års erfarenhet tjänade per timme. Motsvarande siffra i USA var drygt 70 procent. Fram till 1988 ökar dessa löner i Sverige till 81 procent, medan ungdomarnas relativlöner i USA föll till 61 procent.

Sedan slutet av 1960-talet har löneskillnaderna mellan könen minskat. Kvinnornas löner uppgick till ca 80 procent av männens i slutet av 1960-talet. I mitten av 1980-talet hade kvinnolönerna ökat och uppgick då till 90 procent av männens. Från 1980-talets mitt finns det en tendens till ökade löneskillnader (avsnitt 2.5).

8.7 Risken för bestående hög arbetslöshet i Sverige

En ökning av jämviktsarbetslösheten?

Det är svårt att finna några indikationer på att den svenska arbetsmarknadens funktionssätt skulle ha försämrats kraftigt fram till början av 1990-talet. Detta gäller särskilt om man jämför med flertalet europeiska länder, men även med hur den svenska arbetsmarknaden fungerat under tidigare decennier (Holmlund, 1993; Zetterberg, 1993; Edin och Holmlund, bil. 8).

Därför är det inte troligt att arbetslösheten ökat till följd av en försämring av matchningen mellan de arbetslösa och de lediga platserna. Ökningen av arbetslösheten under 1990-talet kan snarare tolkas som en rörelse *längs med* Beveridgekurvan än att kurvan i sig förskjutits.

Den svenska NAIRU har vanligtvis beräknats med en relativt enkel metod, där man undersökt den arbetslöshetsnivå som är förenlig med konstant inflationstakt (bl.a. Wadensjö, 1987; Holmlund 1990; Holmlund 1993; Wadensjö, 1993). Modellen antar att en hög arbetslöshet dämpar lönerna, som i sin tur påverkar priserna. Enligt Holmlund (1993) uppgick NAIRU till 2,3 procent för perioden 1965-1992. Beräkningar gjorda för perioden 1980-1992 visar att NAIRU ökat till 2,7 procent (Holmlund, 1993). Resultaten är emellertid inte statistiskt säkerställda.

Holmlund (1993) redovisar även NAIRU beräknad på ett alternativt sätt. Denna metod utgår från en modell där reallönerna sjunker. Detta får en positiv effekt på sysselsättningen. Arbetslösheten minskar. Enligt denna metod uppgick NAIRU till 3,1 procent 1992 (Holmlund, 1993).

Utredningen har beräknat NAIRU enligt båda metoderna. Enligt det traditionella sättet var NAIRU 2,6 procent 1993. Enligt det alternativa beräkningssättet uppgick NAIRU till 3,5 procent 1993. OECD-skattningar gjorda för 1993 visar att NAWRU[10] uppgick till knappt sex procent (OECD, 1994b).

Dessa skattningar av jämviktsarbetslösheten bör tolkas med stor försiktighet. Uppgången i arbetslöshet var mycket kraftig både 1992 och 1993 samt 1994 jämfört med tidigare låga arbetslöshetsnivåer.

[10] Den arbetslöshetsnivå som är förenlig med konstant löneökningstakt.

Samtidigt bidrog ökningen i arbetslöshet inte till en motsvarande sänkning varken av de nominella lönerna eller av inflationen.

Det är svårt att bedöma vilka återverkningar som uppgången i arbetslöshet kommer att få på ekonomin. Även om arbetsmarknaden tidigare har fungerat bra och jämviktsarbetslösheten legat på låga nivåer finns det risk för att arbetslösheten blir bestående. En arbetslöshet som till största delen varit konjunkturell kan på inte alltför lång sikt visa sig bli strukturell.

Möjligheter till en snabb återgång?

Till skillnad från flertalet andra västeuropeiska länder (avsnitt 8.3) lyckades Sverige med att sänka arbetslösheten i början av 1980-talet. Det finns några faktorer som talar för att en sådan utveckling återigen kan bli möjlig. Dessa faktorer är framför allt de positiva effekterna av den flytande växelkursen, utformningen av arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Effekterna av deprecieringen behandlas i kapitel 12, medan de två senare faktorerna kommer att diskuteras närmare i detta avsnitt.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Ersättningsperioderna i arbetslöshetsförsäkringen är formellt begränsade, vilket tenderar att förkorta sökperioderna. Med ett väl fungerande kontrollsystem kan även incitamenten till arbete upprätthållas. Vid jämförande länderstudier lyfts de tidsbegränsade ersättningsperioderna fram som en avgörande förklaring till varför Sverige tidigare lyckats undvika en hög arbetslöshet.

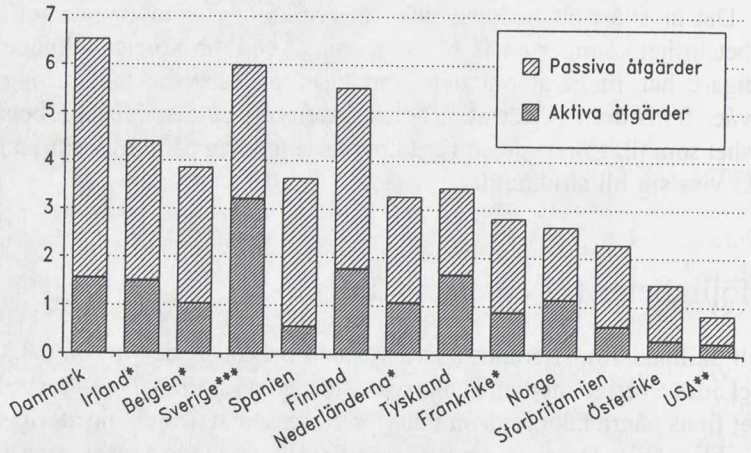
Den aktiva arbetsmarknadspolitiken

Empiriska studier har funnit att länder med en aktiv arbetsmarknadspolitik tenderat att ha lägre arbetslöshet (Layard m.fl., 1991 och Zetterberg, 1993). Emellertid har detta samband ifrågasatts av såväl OECD (1993b) och Forslund och Krueger (1994).

Många europeiska länder ser en aktiv arbetsmarknadspolitik som en möjlighet att bekämpa arbetslösheten. Frågan är i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiken kan uppfylla förväntningarna.

Sveriges betoning av en aktiv arbetsmarknadspolitik har traditionellt sett varit ett särdrag.

Diagram 8.11 Arbetsmarknadspolitik i olika länder 1992
Offentliga utgifter i procent av BNP



Anm.: * gäller för 1991, ** gäller för 1991/92 och *** gäller för 1993.
Källa: Arbetsmarknadsdepartementet.

Effekter av arbetsmarknadspolitik

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har olika effekter som diskuterats bl.a. av Calmfors (1994a) och OECD (1993b).

- De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna syftar till att effektivare matcha arbetssökanden och de lediga platserna.[11] Därmed förbättras *matchningseffektiviteten.*

- Riskerna för utslagning ökar med arbetslöshetens längd. Ju längre arbetslöshetsperioden varar, desto större blir risken att människor ger upp sitt arbetssökande och lämnar *arbetskraften.* De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör motverka denna utveckling. Arbetsutbudet ökar, vilket har en lönedämpande effekt.

- Ju mer de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inriktas mot potentiella *outsiders* (långtidsarbetslösa, invandrare, ungdomar), desto mer stärks deras position i förhållande till *insiders.* Fler personer kommer att konkurrera om de lediga jobben. Det "effektiva" utbudet ökar, vilket har en lönenedpressande effekt.

[11] Beveridge-kurvan (avsnitt 8.4) förskjuts inåt, dvs. varje givet arbetslöshetstal är förenligt med ett lägre antal vakanser.

- De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan höja arbetskraftens *produktivitet*. I första hand bör arbetsmarknadsutbildningen ha den effekten.

- Däremot finns det en risk för att vissa aktiva åtgärder får *utträngningseffekter*. Åtgärderna kan leda till att den arbetslöse ersätter en person som annars skulle ha blivit anställd. I så fall minskar den reguljära sysselsättningen.

- De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minskar *välfärdsförlusten* av arbetslöshet. Om den arbetslöse föredrar en arbetsmarknadspolitisk åtgärd framför att vara arbetslös så minskar incitamenten för facken att hålla tillbaka lönekraven. Den reguljära sysselsättningen trängs ut, vilket har en löneuppdrivande effekt.

Effekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan endast fastställas genom empirisk forskning. Utvärderingar av arbetsmarknadspolitikens effekter har skett genom dels s.k. mikrostudier, dels s.k. makrostudier. Mikrostudier analyserar effekter på individens inkomst- och sysselsättningsutveckling. Makrostudier analyserar arbetsmarknadspolitikens effekter på lönerna och sysselsättningen som helhet.

Kunskaperna om åtgärdernas effekter är emellertid osäkra. Detta gäller såväl mikrostudier som makrostudier. Utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har lett till delvis motstridiga resultat. Dessutom gjordes de flesta utvärderingarna i ett annat konjunkturläge, vilket bidrar till osäkerheten om resultatens relevans.[12]

Flertalet *mikrostudier* omfattar utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning, sysselsättningsskapande åtgärder och platsförmedlingsverksamhet.

Tidiga utvärderingar av *arbetsmarknadsutbildningen* under 1960-talet fram till början av 1980-talet visade att inkomsterna för deltagarna ökade tack vare utbildningen (Björklund och Moffitt, 1987; Björklund, 1989). Edin (1989) fann dock att deltagande i arbetsmarknadsutbildning gav en sämre framtida löneutveckling än beredskapsarbete eller öppen arbetslöshet. Arbetsmarknadsutbildningens privatekonomiska och samhällsekonomiska lönsamhet utvärderades av Axelsson (1989). Dessa studier pekade på positiva inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildningen.

[12] En översikt av svenska utvärderingsstudier återfinns i SOU 1993:43 och i Forslund (1992).

Ett pågående forskningsprojekt om arbetsmarknadsutbildningens effekter tyder på att de positiva effekterna blivit mindre under senare år (Regnér, 1993). Personer som genomgick en arbetsmarknadsutbildning under perioden 1989-1990 hade en sämre inkomstutveckling än motsvarande grupp som inte deltog i något program. En förklaring kan vara att arbetsmarknadsutbildningen har riktats mot personer utan kassaersättning eller som riskerat att bli utförsäkrade. Dessa personer har haft svårare än andra arbetslösa att få ett arbete. Arbetsmarknadsutbildningen kan bli ett sätt att uppfylla arbetslöshetsförsäkringens kvalifikationskrav snarare än en satsning att komma vidare till något nytt.

Sehlstedt och Schröder (1989) utvärderade effekterna av *beredskapsarbete, ungdomsarbete och rekryteringsstöd* för ungdomar i åldrarna 20-24 år. Huvudresultatet från denna undersökning är att rekryteringsstöd var bättre än arbetslöshet för att få ett fast arbete. Beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning var varken bättre eller sämre än öppen arbetslöshet.

Preliminära resultat från utvärderingen av ungdomspraktiken visar att ungdomarna inte hittills har ersatt ordinarie arbetskraft i någon större utsträckning. Vid ett förbättrat arbetsmarknadsläge ökar emellertid riskerna för att ungdomspraktikanterna ersätter ordinarie anställda. En klar majoritet av ungdomarna har haft samma slags arbetsuppgifter som de ordinarie anställda (Schröder, 1994).

Edin och Holmlund (1991) undersökte sannolikheten att få ett arbete vid beredskapsarbete eller öppen arbetslöshet. Resultaten visar att sannolikheten för att bli anställd är lägre för personer i beredskapsarbete än för dem som varit öppet arbetslösa. Detta kan bero på att de som deltar i program ägnar mindre tid till att söka arbete än de arbetslösa (Holmlund, 1990; Edin och Holmlund, 1991). En annan förklaring kan vara att de som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har personliga egenskaper som gör att sannolikheten för att de ska finna ett arbete är låg. Samtidigt visar Edin och Holmlund (1991) att även om en beredskapsarbetares chans att bli anställd är lägre så påverkas de framtida sysselsättningsmöjligheterna ändå positivt efter att åtgärden avslutats.

Korpi (1992) undersöker om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna leder till en permanent anställning för ungdomar. Det visar sig att sannolikheten för att få en permanent anställning beror på utbildningsnivå, arbetslöshetens längd och om ungdomarna har deltagit i något arbetsmarknadspolitiskt program. Huvudresultatet är att en avslutad arbetsmarknadspolitisk åtgärd ökar chanserna att få en

permanent anställning. Däremot tycks sannolikheten minska ju fler gånger individen deltagit i åtgärder.

Det finns ett fåtal studier som belyser effekterna av en intensifierad *arbetsförmedlingsverksamhet*. De finner att såväl de framtida inkomsterna som sysselsättningsmöjligheterna förbättras (Engström, Löfgren och Westerlund, 1988; Behrenz, 1993).

Det pågår en diskussion om arbetsmarknadspolitikens effekter på den allmänna lönenivån. Ett flertal *makrostudier* finner att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna leder till en höjning av reallönerna medan öppen arbetslöshet verkar lönedämpande (Calmfors, 1993; Calmfors och Forslund, 1990 och 1991; Forslund, 1992).

Detta samband ifrågasätts bl.a. i SOU 1993:43, som redovisar resultat som går i en annan riktning. Effekterna på löne- och prisutvecklingen verkar vara desamma oavsett om personer är öppet arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta förklaras av att arbetsmarknadspolitiken riktas mot grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden och som inte påverkar lönebildningen. Det innebär att arbetslösheten kommer i högre utsträckning bestå av personer som högre grad påverkar lönebildningen (avsnitt 8.4).

Denna genomgång visar att det råder stor osäkerhet om åtgärdernas individeffekter. De äldre studierna gav entydigt positiva resultat, medan slutsatserna av de moderna är mer blandade och osäkra. Tidigare har man belagt positiva inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildningen, men nu tyder en studie på att denna kan ge negativa inkomsteffekter. Sannolikheten att bli anställd är lägre för personer i beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning än för arbetslösa. Däremot tyder studierna på att arbetsmarknadspolitiska program ökar möjligheterna att få anställning efter avslutad åtgärd.

Arbetsmarknadspolitiken kan ha olika effekter beroende på arbetslöshetsnivån. Vid en låg arbetslöshet kan arbetsmarknadspolitiken tänkas tränga ut reguljär sysselsättning. Den löneuppdrivande effekten blir också starkare. Med en högre arbetslöshetsnivå och en politik som prioriterar långtidsarbetslösa kommer i stället de positiva effekterna att förstärkas. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kommer att vara mer lönedämpande. Det kan dock finnas ett tak för vad arbetsmarknadspolitiken klarar av att hantera. Därefter minskar effektiviteten (Calmfors, 1993).

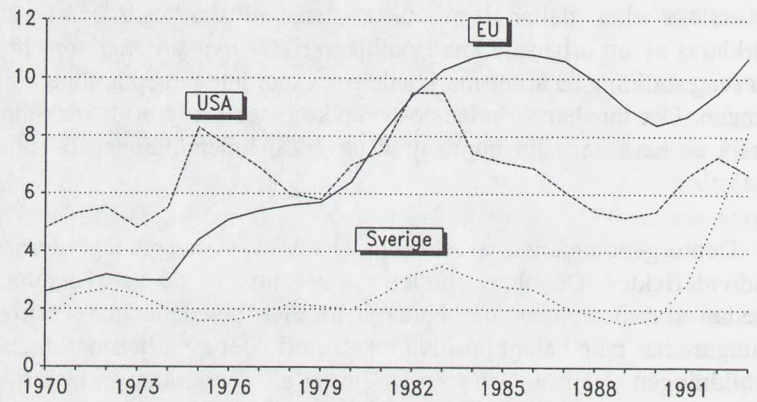
Utredningen bedömer arbetsmarknadspolitikens effekter som tämligen osäkra. Emellertid kommer dess inriktning och samman-

sättning att ha stor betydelse för möjligheterna att minska arbetslösheten.

Riskerna för bestående arbetslöshet

Det som talar mot en snabb återgång är att inget europeiskt land har lyckats få ner sina arbetslöshetsnivåer till det tidiga 1970-talets nivåer. I början av 1980-talet började arbetslösheten att stiga i flertalet europeiska länder. Arbetslösheten steg till knappt elva procent i mitten av 1980-talet. Därefter började den att sjunka. Minskningen i arbetslöshet var emellertid mycket liten. Mellan 1985 och 1990 minskade arbetslösheten till drygt 8 procent, dvs. med 2,5 procentenheter.

Diagram 8.12 Arbetslösheten i EU, USA och Sverige 1970-1993
Procent av arbetskraften



Källa: OECD (1986b och 1994f).

Även om arbetsmarknaden tidigare har fungerat bra finns det en uppenbar risk att arbetslösheten kommer att ligga kvar på en hög nivå under en lång tid framöver. Det finns flera faktorer som talar för en sådan utveckling.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen är hög jämfört med andra länder. En hög ersättningsnivå kan bidra till att förlänga arbetslöshetsperioderna (avsnitt 8.4). Undersökningar gjorda på svenska data visar att personer med arbetslöshetsersättning finner ett arbete

långsammare än personer med KAS eller ingen ersättning. Skillnaderna är dock små (Carling m.fl., 1994; Edin och Holmlund, bil. 8).

Resultat från den arbetsmarknadsekonomiska forskningen pekar på att *tidsbegränsad ersättning* i arbetslöshetsförsäkringen bidrar till att förkorta arbetslöshetsperioderna (avsnitt 8.4). Den svenska arbetslöshetsförsäkringen beskrivs ofta som ett system med tidsbegränsad ersättning, vilket anses ha varit en bidragande orsak till att Sverige under 1970- och 1980-talen undvek en hög arbetslöshet (Layard m.fl., 1991). Sedan 1987 finns det i Sverige en utförsäkringsgaranti. Den innebär i praktiken att den arbetslöse har rätt till beredskapsarbete (från 1993 arbetsmarknadsutbildning) när ersättningstiden går ut. Risken för utförsäkring är därmed obefintlig.

Edin och Holmlund (bil. 8) har studerat sambandet mellan arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De ägnar särskild uppmärksamhet åt incitamentseffekterna av utförsäkringsgarantin. Teoretiskt kan ett system med utförsäkringsgaranti kraftigt minska eller eliminera incitamenten till aktivt arbetssökande. Å andra sidan kan deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder förhindra uppkomsten av långtidsarbetslöshet och minska utslagningen från arbetsmarknaden. Därmed förbättras möjligheterna till framtida sysselsättning.

Resultaten från denna studie visar att sannolikheten för att bli sysselsatt ökar kraftigt i anslutning till utförsäkringstidpunkten. Precisionen i skattningarna är emellertid inte hög. Sannolikheten för övergång till sysselsättning är *större* för arbetslösa med ersättning än för de oförsäkrade. Utförsäkringsgarantin verkar således inte helt ha eliminerat incitamenten att söka arbete.

Däremot pekar resultaten på att den tidsbegränsade ersättningsperioden bidrar till att öka sannolikheten att få ta del i en arbetsmarknadspolitisk insats. Chanserna ökar med mellan 200-400 procent i anslutning till utförsäkringstidpunkten. Detta betyder att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna verkar utnyttjas för att förhindra att arbetslösa kassamedlemmar blir utförsäkrade. Det är mer sannolikt att en arbetslös med försäkring blir föremål för en åtgärd än en person utan ersättning från arbetslöshetskassan.

Ett antal studier har undersökt hur sannolikheten för att få ett arbete varierat med arbetslöshetstiden. De flesta undersökningarna som gjorts på svenska data har funnit att sannolikheten att få arbete inte minskar med arbetslöshetstidens längd (Björklund, 1993). Edin och Holmlund (bil. 8) finner att sannolikheten att få arbete stiger

under de första två månaderna. Därefter faller den under ca ett års tid. Efter ca 60 veckor ökar sannolikheten att få ett arbete.

Arbetsrätten

Arbetsmarknadens funktionssätt påverkas av graden av anställningsskydd. Den svenska forskningen om anställningsskyddets effekter har varit tämligen begränsad. Däremot har forskningen i USA och Europa ökat.

De empiriska studierna har funnit att länder med högre anpassningskostnader uppvisar en lägre variation i sysselsättningen. Sverige har en förhållandevis restriktiv lagstiftning vad beträffar anställningsskydd.

Anställningsskyddets effekter är oklara. *Turordningsreglerna* kan påverka rörligheten på arbetsmarknaden eftersom den intjänade turordningen går förlorad om individen byter arbete. Incitamenten till frivillig rörlighet försvagas därmed. Kunskaperna om detta samband är emellertid bristfälliga. Samtidigt kan turordningsreglerna bidra till att förhindra negativa signaleffekter av arbetslöshet, dvs. att arbetsgivarna uppfattar de arbetslösa som personer med en låg produktivitet. Det är viktigt att skilja mellan stora och små chocker som ekonomin utsätts för. Vid en stor chock där ett stort antal personer blivit friställda kommer detta problem att reduceras därför att många fler – med varierande produktivitet – kommer att söka arbete (Kazamaki Ottersten, 1993).

De tidsbegränsade anställningarna har trendmässigt minskat i Sverige. Från mitten av 1993 började de tidsbegränsade anställningarna att öka. Dessa fortsatte att öka under 1994, samtidigt som de fasta anställningarna fortsatte att minska. Ökade möjligheter till tidsbegränsade anställningar borde rimligtvis leda till en snabbare ökning av sysselsättningen vid en konjunkturuppgång. Samtidigt blir fallet vid en konjunkturnedgång antagligen kraftigare (Edin och Holmlund, 1993b).

Reallöneflexibiliteten

Mellan 1992 och 1993 ökade den öppna arbetslösheten med 2,9 procentenheter och de nominella lönerna med 3,9 procent i Sverige. Inflationen uppgick till 4,7 procent 1993. De tidigare studierna visade att Sverige under 1980-talet uppvisade en hög reallöneflexibilitet. Reallönerna anpassades relativt mycket vid förändringar i arbets-

lösheten. I genomsnitt innebar en ökning av arbetslösheten med en procentenhet att reallönerna föll med åtta till tio procent.

Den kraftiga ökningen av arbetslösheten borde ha medfört en större minskning av reallönerna än vad som faktiskt har inträffat. En tänkbar förklaring är att det svenska förhandlingssystemet kan ha varit avpassat för hög inflation (Calmfors, 1993). När inflationen var hög gick det lättare att sänka reallönerna, eftersom de nominella lönerna snabbare gröptes ur av de ökande priserna. I en situation med en låg inflationstakt är kraven på återhållsamhet helt annorlunda. Anpassningen av reallönerna kan behöva ske via sänkta nominallöner. Det är ett betydligt svårare problem. De historiska erfarenheterna tyder på att nominallöneflexibiliteten nedåt är begränsad i Sverige.

Dessutom kan man befara att ju högre och mer bestående arbetslösheten är, desto mindre blir den lönedämpande effekten (avsnitt 8.4). Skattningar gjorda av OECD visar att Sverige är ett av få länder där *arbetslöshetsnivån* inte hade någon effekt på reallöneförändringarna under perioden 1965-1991 (avsnitt 8.5). Under denna period hade endast arbetslöshetsförändringar någon inverkan på reallönernas utveckling (Elmeskov, 1994a). Detta är en antydan om att Sverige hade hysteresiseffekter på arbetsmarknaden (avsnitt 12.1).

Relativlöneflexibiliteten

Det är inte bara effekten på den allmänna lönenivån som är viktig. Relativlönerna är en annan faktor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt.

Tillåts inte lönerna att anpassa sig till marknadsförhållandena uppkommer obalanser i form av arbetslöshet eller arbetskraftsbrist. Som exempel på en sådan obalans anför Söderström m.fl. (1994a) den relativt höga arbetslösheten bland lågutbildade och ungdomar, både i Sverige och i flertalet andra länder. För att öka sysselsättningsmöjligheterna förespråkar de att det skapas nya, lågproduktiva arbetstillfällen, framför allt inom den privata tjänstesektorn.

Många ekonomer ser en högre grad av relativlöneflexibilitet som nödvändig för att arbetslösheten ska minska. Söderström m.fl. (1994a) pekar på tre faktorer som driver fram denna utveckling: den förändrade arbetsorganisationen, nya konkurrenter med låga löner och utvecklingen mot mindre produktionsenheter.

Trots den kraftiga löneutjämning som ägt rum i Sverige ökade inte arbetslösheten bland de lågkvalificerade särskilt mycket fram till konjunkturnedgången. Edin och Holmlund (bil. 8) har undersökt den offentliga sektorns betydelse för sysselsättningen. Den hypotes de undersöker är att den offentliga sektorn skulle ha sugit upp de lågkvalificerade, som inte fått arbete inom den privata sektorn därför att relativlönerna där blivit för höga. Andelen lågutbildade borde i så fall vara större i den offentlliga sektorn.

Ett problem är att mäta förändringen i arbetskraftens kvalifikationer. Detta görs genom att observera förändringar i utbildning och inkomster. Andelen högutbildade är betydligt högre inom den offentliga sektorn än inom den privata. Det är även viktigt att skilja mellan sysselsättningen för män och kvinnor. Lågutbildade män finns i högre utsträckning inom den privata sektorn. Under 1970-talet ökade sysselsättningen inom den offentliga sektorn kraftigt för kvinnor med korta gymnasiala utbildningar, medan ökningen inom den privata sektorn var svagare. Sysselsättningen för kvinnor med endast grundläggande utbildning ökade svagt inom den offentliga sektorn, medan antalet kvinnor minskade inom den privata sektorn under 1970-talet. Under 1980-talet har utvecklingen varit likartad i de två sektorerna. Utvecklingen för lågutbildade kvinnor skulle kunna tolkas som en bekräftelse på att den offentliga sektorn tagit hand om den lågkvalificerade arbetskraften.

En annan metod är att titta på utvecklingen av inkomstfördelningen över tiden. Andelen låginkomsttagare har ökat inom den offentliga förvaltningen samt inom undervisningen och sjukvården. Speciellt kraftig var minskningen av höginkomsttagare inom undervisningen och sjukvården. Detta kan förklaras av att andelen lågkvalificerade har ökat inom den offentliga sektorn, vilket stöder "ackomodationshypotesen". En annan förklaring är att det relativa löneläget har förändrats *inom* den offentliga sektorn. Relativlönerna kan ha försämrats t.ex. för lärarna.

En annan obalans är den relativt minskade andelen högutbildade i Sverige, vilket Henrekson (1993) förklarar med den låga avkastningen på utbildning. Edin och Holmlund (1993a) menar å andra sidan att variationerna i avkastningen på utbildning är resultatet av förändringar i det relativa utbudet och den relativa efterfrågan på högutbildad arbetskraft.

Ett annat exempel på en obalans är ungdomarnas situation på arbetsmarknaden. En tänkbar förklaring till ungdomsarbetslösheten är för höga ingångslöner, vilket i sin tur påverkas av minimilöner.

Edin och Holmlund (bil. 8) har studerat effekterna av minimilöner på ungdomarnas relativlöner och sysselsättning. I Sverige finns det ingen lagstiftning om minimilöner, utan dessa är avtalsbestämda. I löneavtalen finns det ofta krav på att arbetare med en viss ålder eller kvalifikation ska ha en viss lägsta lön.

Bristen på statistik har gjort att det endast varit möjligt att analysera utvecklingen för unga verkstadsarbetare. Deras relativa löneutveckling följer minimilönerna. Då minimilönerna infördes i början av 1970-talet steg även ungdomarnas faktiska relativlöner, från drygt 50 procent till drygt 70 procent av vuxenlönen. Utvecklingen för unga tjänstemän skiljer sig. Mellan 1971 och 1978 steg relativlönen kraftigt. Däremot tycks inte den trendmässiga ökningen av de äldre tjänstemännens relativlöner bero på stigande minimilöner.

Hur kan man förklara utvecklingen av ungdomarnas relativlöner? Edin och Holmlund visar att relativlönerna har samvarierat med ungdomarnas andel av arbetskraften. Ökningen av relativlönerna sammanfaller med en minskning av utbudet av ungdomar på arbetsmarknaden. Detta betyder inte att de fackliga utjämningssträvandena inte har haft någon effekt, utan snarare att de tycks ha samverkat med marknadskrafterna. Detta bekräftas också i de skattningar som redovisas. Såväl befolkningsandelen som den relativa minimilönen[13] påverkar relativlönen för ungdomar (Östros, 1994).

Det finns tecken på att sysselsättningsutvecklingen för ungdomar har påverkats av minimilönen. Förekomsten av ungdomar i verkstadsindustrin har studerats. Det visar sig att minimilönerna har bidragit till att efterfrågan på unga verkstadsarbetare minskat. En höjning av minimilönerna med tio procent medförde att sysselsättningen föll med tio procent. Detta tyder på att lägre ingångslöner skulle kunna bidra till att förbättra ungdomarnas sysselsättningssituation.

Ungdomarnas andel inom den offentliga sektorn kan ha ökat till följd av ökade minimilöner.[14] Denna hypotes testas av Edin och Holmlund (bil. 8). De finner dock inget stöd för att andelen ungdomar sysselsatta i den offentliga sektorn skulle ha ökat dramatiskt under perioden.

[13] Den relativa minimilönen är minimilönen för 18-19 åringar i förhållande till lönen för 25-49 åringar.

[14] Lönekänsligheten antas vara lägre i den offentlig sektorn än i den privata.

8.8 Vad kan staten göra?

Risken att arbetslösheten förblir hög under flera år framöver bedöms av utredningen vara stor nog att motivera en hög beredskap för motåtgärder.

Vid en kraftig chock faller sysselsättningen drastiskt, och en stor del av arbetskraften slungas ut i arbetslöshet. Problemet är att denna arbetslöshet inte är slumpmässigt fördelad: om företagen kan försöker de behålla den mest produktiva arbetskraften. Då ekonomin återhämtar sig riskerar denna process att förstärkas. Omsättningen av arbetstillfällen i en ekonomi är så stor (kap. 9) att den ger de mest produktiva bland de arbetslösa möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden igen. Men om tillväxten i sysselsättningen är svag, så är risken att detta sker på bekostnad av mindre produktiv arbetskraft, som arbetsgivarna byter ut.

Risken är stor att chocken och den efterföljande återhämtningen blir ett tillfälle att sålla ut dem som har svårast att göra sig gällande i arbetslivet, och att det därför blir svårt att få ned arbetslösheten när den legat på en hög nivå under några år. Denna effekt kan förstärkas av fattigdomsfällor som innebär att framför allt lågavlönade arbetstillfällen blir mindre attraktiva för den enskilde.

Problemet är att dessa problem inte kan avfärdas för svensk del. Det finns uppgifter om att företag och fackföreningar gör avsteg från turordningen för att bevara verksamhetens effektivitet, även om styrkan i denna tendens är svår att bedöma. Ett stort utbud av arbetssökande gör det lättare för arbetsgivarna att sålla vid anställning. Även i Sverige finns det en risk för att fattigdomsfällor uppstår (kap. 10). Detta är en påfrestning som den svenska arbetsmarknadens mekanismer inte tidigare utsatts för. Redan 1993 fanns det tecken på att personer med förgymnasial utbildning började få svårt att komma tillbaka till arbetsmarknaden (diagram 8.13).

Arbetslösheten verkar uppvisa en hög grad av persistens (avsnitt 12.1). Det går därför inte att utesluta att förändringarna i arbetslösheten blir permanenta. Utredningen bedömer att faran är påtaglig för en högre jämviktsarbetslöshet än tidigare. Frågan om hur denna arbetslöshet kan pressas ned står i fokus för utredningens överväganden. Två vägar är viktigare än andra. Dels kan arbetsmarknadens strukturer bli mer flexibla, så att fler arbetssökande lättare finner rätt arbete. Dels kan den svenska ekonomins växtkraft förstärkas, så att efterfrågan på arbetskraft ökar. I detta kapitel är det frågan om arbetsmarknaden och dess strukturer som står i förgrunden.

Utredningens basscenario antar att summan av öppen arbetslöshet och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder minskar från 13 procent 1994 till 7,5 procent 2010. Den öppna arbetslösheten minskar från åtta procent 1994 till fem procent 2010. Andelen personer i konjunkturberoende åtgärder minskar från fem procent av arbetskraften 1994 till 2,5 procent 2010.

Jämviktsarbetslösheten har tidigare legat på en låg nivå (avsnitt 8.7). Efter en lång period med hög arbetslöshet kommer den sannolikt att ha stigit. Ett rimligt antagande är att den faktiska arbetslösheten till största delen kommer att vara strukturell i slutet av 1990-talet. Dessutom tillkommer de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, vilket bidrar till att jämviktsarbetslösheten totalt riskerar att uppgå till drygt nio procent i slutet av 1990-talet. Dessa bedömningar är emellertid osäkra.

Arbetsmarknadens funktionssätt är av central betydelse för att minimera riskerna för en bestående hög arbetslöshet. Erfarenheter från andra länder visar att det inte finns någon enstaka förklaringsfaktor eller en enkel lösning på problemen. Det krävs ett flertal åtgärder för att minska arbetslösheten. Dessa åtgärder kan indelas i tre grupper: faktorer som påverkar arbetskraftsefterfrågans sammansättning, faktorer som påverkar utbudet av arbetskraften samt faktorer som påverkar lönebildningsprocessen.

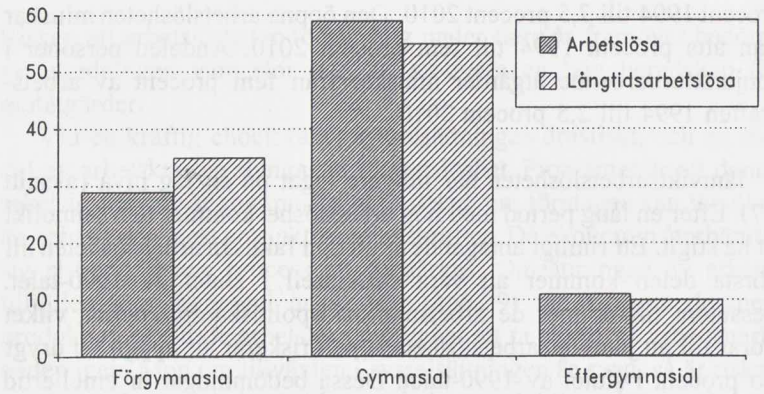
Efterfrågan på arbetskraft

Vrida efterfrågan

De lågutbildade har drabbats hårt under lågkonjunkturen. Det finns flera tecken på att personer med kortare utbildning hamnat utanför den reguljära arbetsmarknaden i större utsträckning än andra. Andelen långtidsarbetslösa är högre för personer med endast förgymnasial utbildning jämfört med arbetslösa personer (diagram 8.13).

Samtidigt visar basscenariot att de kunskapsintensiva varu- och tjänstebranscherna kommer att växa snabbare än övriga sektorer (avsnitt 7.7). Behovet av utbildad arbetskraft kommer att vara stort i framtiden. Detta innebär att efterfrågan på högutbildad arbetskraft ökar (avsnitt 9.3). Den teknologiska utvecklingen samt ökad konkurrens från låglöneländer bidrar sannolikt till en minskning av efterfrågan på lågutbildad arbetskraft.

Diagram 8.13 Arbetslösa och långtidsarbetslösa fördelade efter utbildningskategori 1993



Källa: AMS.

Efterfrågan på lågutbildad arbetskraft kan öka på ett antal olika sätt. En möjlighet är att efterfrågan *förändras* mot konsumtion av mer arbetsintensiva varor och tjänster. Staten kan exempelvis välja att *subventionera* en viss typ av arbetskraft genom att reducera skatten för vissa yrkesgrupper som har stor arbetslöshet (avsnitt 10.3). Risken finns emellertid att dessa personer fastnar i dessa lågproduktiva sektorer.

En variant är att reducera socialavgifterna för personer med låg produktivitet eller enbart till ungdomar, invandrare eller äldre som har problem att få en fast förankring på arbetsmarknaden. En annan möjlighet är att sänka inkomstskatterna genom en höjning av *grundavdraget* (Söderström m.fl., 1994 och avsnitt 10.6). Reservationslönerna skulle kunna sänkas, vilket skulle förbättra förutsättningarna till ökad sysselsättning. En tredje möjlighet är ett allmänt *lönetillskott* för lågutbildade (avsnitt 10.3 och 10.6).

Arbetsrätten

En uppluckring av lagen om anställningsskydd kan öka sysselsättningen på kort sikt. Minskade kostnader för att anställa och säga upp arbetskraft gör företagen mer benägna att nyanställa. Ökade möjligheter till tidsbegränsade anställningar kan leda till en snabbare ökning av sysselsättningen vid en situation då arbetslösheten riskerar att fastna på en hög nivå. Därmed skulle riskerna för persistens minska. Företagens möjligheter att nyanställa underlättas genom ökade möjligheter att säga upp folk. Dessutom kan det bidra till en ökad

rörlighet på arbetsmarknaden, vilket skulle förkorta vakanstiderna. Dessa positiva effekter ska emellertid ställas mot de negativa effekter som en uppluckring av lagen om anställningsskydd kan medföra, inte minst för arbetsmarknadens potentiella *outsiders* (äldre, lågutbildade och invandrare). De kvantitativa effekterna är således svårbedömda (avsnitt 8.7).

Arbetsdelning

En möjlig åtgärd är en förkortning av arbetstiderna. Hur verksam denna skulle vara är emellertid inte så enkelt att belägga. Effekten på sysselsättningen beror på främst två faktorer. Den ena är *kostnaden* per producerad enhet, som i sin tur beror på produktiviteten, arbetskraftskostnaden och kapitalutnyttjandet. Den andra bidragande faktorn är utvecklingen av den *faktiska* arbetstiden.

Sambandet mellan arbetstidsförkortning och *produktivitet* är viktigt för att bedöma effekterna på sysselsättningen. En arbetstidsförkortning kan påverka produktiviteten på flera sätt. En kortare arbetstid förväntas leda till en minskad trötthet, en minskad sjukfrånvaro samt en ökad arbetsmotivation. Detta kan öka produktiviteten. På lång sikt tenderar en förändring av arbetsorganisation eller införandet av ny teknik att öka produktiviteten.

En arbetstidsförkortning kan emellertid också ha negativa effekter. Om arbetstiden förkortas kommer en större del av arbetstiden att användas till administration. Inlärning samt fort- och vidareutbildning kommer att ta en större andel av resurserna.

Den empiriska forskningens bild är splittrad. En del studier tyder på att en arbetstidsförkortning inte har någon effekt på produktiviteten (Anxo och Bigsten, 1989; Anxo, 1991), medan andra hävdar motsatsen (Åberg, 1985; Olsson, 1994; Skedinger, 1994). Både Åberg och Skedinger visar att hälften av en arbetstidsförkortning kompenseras genom högre produktivitet.

Arbetskraftskostnaderna påverkas också av en arbetstidsförkortning. Om lönen förblir densamma ökar lönekostnaden per enhet arbetad tid. Efterfrågan på arbetskraft minskar. Även utan full lönekompensation ökar emellertid arbetskraftskostnaderna, eftersom de fasta kostnaderna slås ut på färre arbetsenheter. De höga fasta kostnaderna tenderar dessutom att öka arbetstimmarna i stället för sysselsättningen. Ökningen av produktionskostnaderna bidrar till en försämring av företagens lönsamhet. Efterfrågan på arbetskraft minskar.

Ökar arbetskraftskostnaderna i förhållande till kapitalkostnaderna innebär det att incitamenten ökar för företagen att ersätta arbetskraft med kapital. En ökad kapitalintensitet tenderar att öka arbetsproduktiviteten.

Om en arbetstidsförkortning leder till en minskning av *kapitalutnyttjandet*, dvs. ifall den s.k. driftstiden minskar, så ökar kapitalkostnaden per producerad enhet. Företagets lönsamhet försämras, vilket i förlängningen leder till lägre sysselsättning. En förlängd driftstid förutsätter att arbetskraften accepterar mer arbete på obekväma tider, vilket inte är självklart.

En arbetstidsförkortning behöver inte innebära att den *faktiska arbetstiden* minskar lika mycket. Historiskt sett har förkortningen av den ordinarie arbetstiden inte alltid följts av en motsvarande minskning av den faktiska arbetstiden. Om företagens produktionskostnader ökar kan företagen välja att öka övertidsuttaget framför att nyanställa fler personer. Löntagarna kan även försöka motverka lönebortfallet genom att öka sin arbetstid.

Slutsatsen blir att det bara är under mycket speciella omständigheter som en lagstadgad arbetstidsförkortning kan väntas leda till en minskning av arbetslösheten. Det är knappast troligt att detta vore en kostnadseffektiv åtgärd i dagens Sverige. Om däremot tillväxten leder till ökade reallöner (jfr kap. 7) är det möjligt att en del väljer att hellre minska sin arbetstid än att ta ut inkomstförstärkningen i materiell konsumtion.

Den offentliga sektorns expansion

En vanlig hypotes är att expansionen av den offentliga sektorn bidragit till den tidigare låga arbetslösheten i Sverige. Kan en ökad sysselsättning inom den offentliga sektorn minska arbetslösheten?

De empiriska studierna visar att en ökad sysselsättning leder till minskad arbetslöshet på kort sikt. Däremot har expansionen av den offentliga sektorn inte haft någon effekt på arbetslösheten på lång sikt (Edin och Holmlund, bil. 8). Sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn har sannolikt bidragit till det höga arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor i Sverige både genom att den offentliga sektorn anställt många kvinnor och genom att den tagit över sysslor som tidigare band kvinnor i hemmen.

Slutsatsen blir att en expansion av den offentliga sektorn kan påverka arbetslösheten på kort sikt. Denna positiva inverkan måste emellertid avvägas mot de negativa effekterna på statsfinanserna av en sådan expansion (kap. 10).

Utbudet av arbetskraft

Arbetsmarknadspolitiken

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör i första hand inriktas på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. I detta perspektiv kan såväl åtgärdernas inriktning, sammansättning som utformning behöva omprövas i grunden.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna bör framför allt inriktas mot personer med en svag position på arbetsmarknaden. Till dessa hör långtidsarbetslösa, ungdomar, invandrare och andra nyinträdande. Därav förväntas sysselsättningseffekterna bli högre eftersom deras konkurrenskraft förstärks gentemot *insiders* (Calmfors, 1993). Dessutom minskar åtgärdernas löneuppdrivande effekter, eftersom inflytandet på lönebildningen är begränsat för dessa grupper (avsnitt 8.7).

Vid en konjunkturuppgång bör arbetsmarknadspolitiken inriktas på kompetenshöjande utbildning och rörlighetsbefrämjande åtgärder. Därmed motverkas tendenser till flaskhalsproblem och inflationsökningar. Sysselsättningssubventionerande medel som ungdomspraktik och arbetslivsutveckling bör avvecklas så fort som möjligt.

Arbetsmarknadspolitikens *sammansättning* blir därmed av stor betydelse. För att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt bör en satsning ske på *rörlighetsbefrämjande* medel. Traditionellt har dessa bestått av flyttstöd, arbetsmarknadsutbildning och arbetsförmedlingsverksamhet.

Arbetsmarknadsutbildningen bör i allt högre grad syfta till att omskola sökande och underlätta förflyttningar från sektorer med låg efterfrågan till expanderande sektorer med hög efterfrågan på arbetskraft. Andelen lågutbildade bland de arbetslösa är relativt stor. Därför bör inriktningen mot kompetenshöjande åtgärder samt specialiserade yrkesutbildningar betonas när arbetskraftsefterfrågan ökar. Den allmänna utbildningsnivån bör höjas inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet. Utformningen av detta måste diskuteras i ljuset av risken för långvarigt höga arbetslöshetsnivåer.

En genomgående slutsats i den internationella litteraturen är de positiva effekterna av en intensifierad arbetsförmedling. I en situation

med hög arbetslöshet blir det svårt för arbetsförmedlingen att kontrollera och upprätthålla täta kontakter med de arbetssökande. Särskilt vid förhållandevis höga ersättningsnivåer är det angeläget att det finns ett väl fungerande kontrollsystem där människors vilja att söka arbete regelbundet testas. En större satsning på arbetsförmedlingsverksamheten bidrar till att förkorta arbetslöshetstiderna.

Lågkonjunkturen har drabbat ungdomar och invandrare särskilt hårt. Tidigare utvärderingar av ungdomsåtgärder visar att en *utvecklingsplan* förbättrar ungdomarnas arbetsmarknadssituation. Innebörden av en utvecklingsplan är att ungdomarna tillsammans med arbetsförmedlarna går igenom vilken utbildning och praktik som behövs för att kunna få ett fast arbete inom ett lämpligt yrkesområde.

Ungdomar i andra länder får i allt högre grad tillfälliga och okvalificerade arbeten. Tendenser till ett likartat mönster kan spåras även i Sverige. Det blir allt svårare för ungdomar att få fäste på arbetsmarknaden. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör därför i högre utsträckning syfta till att öka ungdomarnas förutsättningar att få fast anställning. Enligt Schröder (1994) skulle övergången från utbildning till arbete underlättas av åtgärder som kvalifikationshöjande yrkesträning och yrkesutbildning samt lärlingsplatser eller aspirantutbildning. Arbetsgivaren skulle stå för upplärningskostnaderna under en begränsad period, mot att de i gengäld får sänkta lönekostnader.

De utomnordiska medborgarna är en mycket heterogen grupp. Inom denna finns det människor med hög utbildningsnivå, bred yrkesutbildning och lång arbetslivserfarenhet. Många andra ligger däremot på en låg utbildningsnivå. Behoven är naturligtvis beroende av bakgrunden. Därför bör de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för denna grupp vara individanpassade.

En individuell utvecklingsplan bör upprättas. Förutom en effektiv svenskundervisning, som är en förutsättning för att underlätta anpassningen till arbetslivet, krävs det insatser för att bättre ta tillvara invandrarnas kompetens.

I utredningens perspektiv är faran för en kvardröjande arbetslöshet överhängande. Just därför att arbetslösheten i högre grad riskerar att bli strukturell kan emellertid de sysselsättningssubventionerande åtgärderna ifrågasättas, eftersom de riskerar att störa den reguljära arbetsmarknaden. Desto viktigare blir då de insatser som förbättrar matchningen mellan arbetslösa och vakanser, dels genom förmedling, dels genom utbildning och andra insatser för geografisk och yrkesmässig rörlighet.

Vad man också kan överväga är om effektiviteten kan ökas genom att de organ som har ett direkt intresse av att minska arbetslösheten får ett större direkt ansvar för insatserna. Dit hör arbetslöshetskassorna (som svarar för understöden) och kommunerna (som bl.a. står för socialbidrag). En sådan förändring av arbetsmarknadsorganisationens institutioner bör övervägas, när arbetsmarknadspolitiken i dess helhet omprövas för att svara mot det nya arbetsmarknadslägets krav.

Incitamenten till aktivt arbetssökande

Utformningen av arbetslöshetsförsäkringen påverkar incitamenten till aktivt arbetssökande. Såväl ersättningsnivå som varaktighet är av central betydelse för att reducera jämviktsarbetslösheten.

Högre ersättningsnivåer tenderar att leda till längre arbetslöshetstider. Incitamenten till aktivt arbetssökande förstärks med tidsbegränsade ersättningsperioder. Även om resultaten tyder på att utförsäkringsgarantin långtifrån eliminerat incitamenten till aktivt arbetssökande kan den i längden få alltmer negativa effekter. Detta talar för kortare ersättningsperioder och begränsningar i möjligheten att kvalificera sig till nya perioder via arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Sänkta ersättningsnivåer i åtgärder kan även vara ett medel att höja de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effektivitet. Höga ersättningsnivåer innebär att kostnaden för att vara arbetslös blir lägre i termer av inkomstbortfall. Ju högre ersättningsnivåerna är, desto mindre benägna blir de personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder att söka aktivt efter ett arbete. Detta talar för en sänkning av ersättningsnivåerna. Incitamenten påverkas positivt av en gradvis nedtrappning av ersättningsnivåerna såväl i arbetslöshetsförsäkringen som för dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Mot detta måste emellertid ställas arbetslöshetsförsäkringens socialpolitiska funktion.

Kontroll och regeltillämpning

En sänkning av ersättningsnivåerna är inte heller det enda sättet att stärka incitamenten till arbetssökande. En stram regeltillämpning och ett väl fungerande kontrollsystem kan vara väl så verksamt. Det är viktigt att viljan att söka och acceptera erbjudande om ett lämpligt arbete regelbundet testas.

Samhällsekonomiska skäl talar för en restriktiv tillämpning av möjligheten att neka anvisat arbete. Att någon annan är beredd att ta platsen är inte ett skäl för en regeluppmjukning. Det är viktigt att följa tillämpningen av de befintliga reglerna om rätt till ersättning och avstängning.

En arbetssökande kan vägras ersättning eller bli avstängd av olika skäl:

- Han eller hon kan ha slutat på egen begäran utan giltig anledning eller ha fått lämna sitt arbete på grund av "otillbörligt uppförande".

- Den sökande har avvisat erbjudande om ett lämpligt arbete eller uppträtt så att hon eller han inte fått anställningen.

- Den sökande kan även avstängas om han eller hon avvisar arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering.

Den maximala avstängstiden är 20 ersättningsdagar.

Ett arbete är inte olämpligt bara av det skälet att det inte överensstämmer med den sökandens utbildning eller tidigare yrkeserfarenhet. Däremot bör man ta "skälig hänsyn" till den sökandens yrkesvana och förutsättningar. Den tidigare lönen får i princip inte vara avgörande för om ett erbjudet arbete skall betraktas som lämpligt. Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger kassaersättningen (med mer än tio procent) kan arbetet anses olämpligt.

Kunskapen om hur dessa regler tillämpas är bristfällig. Detta är inte tillfredsställande. Praxis bör kartläggas och följas upp, så att tillämpningen är sträng nog att bidra till ett aktivt sökande. En sådan skärpning är väl så angelägen som en översyn av ersättningsnivån.

En satsning på utbildning

På lång sikt kommer arbetskraftens utbildningsnivå att ha stor betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Mycket talar för en brist på högutbildad arbetskraft, inte minst inom tekniska och naturvetenskapliga yrken (avsnitt 9.3). Detta är ett viktigt skäl för en ökad satsning på utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Detta kan t.ex. motivera ett extraår för att komplettera arbetslösas gymnasiekompetens i dessa avseenden.

För att höja utbildningsnivån behövs en bred utbildningssatsning på lågutbildade med låg produktivitet. Speciellt viktigt är det att höja utbildningsnivån bland grupper som riskerar en permanent utslagning från arbetsmarknaden.

Förutom att höja den allmänna nivån behövs det även en fortlöpande vidareutbildning för att höja arbetskraftens kompetens. En höjd utbildningsnivå underlättar förflyttningen från delmarknader med stor arbetslöshet till delmarknader med arbetskraftsbrist. Såväl matchningsproblemen som de inflationsdrivande tendenserna reduceras.

Lönebildningsprocessen

Reallöneflexibilitet

Det finns farhågor för att reallönerna ska hamna i otakt med produktivitetsutvecklingen och därmed försvåra sysselsättningens återhämtning. Givet Riksbankens inflationsmål kan detta t.o.m. kräva sänkta nominallöner. Lönebildningen är emellertid inte ett instrument som staten har till sitt förfogande. Ansvaret ligger i stället på arbetsmarknadens parter. Däremot kan riskerna för en inflationsdrivande utveckling minimeras.

Å ena sidan är det viktigt att få ned arbetslösheten snabbt för att motverka en permanent utslagning av arbetskraften. I detta perspektiv är ökningen av andelen långtidsarbetslösa speciellt oroande. För att motverka risken för en permanent utslagning av denna grupp är en starkare prioritering av de långtidsarbetslösa önskvärd. Förutom med en aktiv arbetsmarknadspolitik kan detta ske genom utbildning, en större grad av relativlöneflexibilitet eller genom att öka arbetsmarknadens efterfrågan på dessa grupper.

Å andra sidan visar OECD-studier att de svenska lönerna verkar påverkas mer av förändringar i arbetslösheten än av själva arbetslöshetsnivån (avsnitt 8.7). Minskningen av arbetslösheten måste därför paras med åtgärder som förhindrar att flaskhalsar uppstår och att inflationen tar fart igen.

Relativlöneflexibilitet

En ökad relativlöneflexibilitet kan tänkas minska arbetslösheten. Samtidigt kan det vara svårt att ersätta arbetare med olika utbildningsbakgrund. Därför kan det krävas tämligen stora löneskillnader för att öka efterfrågan på lågproduktiva. I USA har löneskillnaderna ökat, vilket bidragit till en ökad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft.

Det finns ingen svensk studie av vilka effekter en ökning av löneskillnaderna skulle kunna få. Beräkningar gjorda av Finansdepartementet i Danmark tyder emellertid på att det skulle krävas en ökning av löneskillnaderna med 10-15 procent för att minska jämviktsarbetslösheten med en procentenhet (Finansministeriet, 1993b och 1994). Det skulle således krävas relativt stora skillnader för att nämnvärt minska jämviktsarbetslösheten.

Staten har ingen möjlighet att direkt påverka relativlöneutvecklingen på detta sätt eftersom minimilönerna sätts genom avtal (avsnitt 8.7). Däremot skulle lönerna kunna påverkas indirekt genom en sänkning av ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen (avsnitt 10.6). De danska beräkningar tyder på att det krävs en sänkning av ersättningsnivåerna med 13 procent för att minska jämviktsarbetslösheten med en procentenhet (Finansministeriet, 1993b och 1994).

De sociala kostnaderna skulle i så fall riskera att bli betydande. De negativa effekterna av en sådan utveckling måste vägas mot de positiva effekter man hoppas uppnå genom att stimulera en ökad lönespridning.

Näringslivets villkor

KAPITEL
9

9.1 Inledning

I långtidsutredningens basscenario (kap. 7) spelar det privata näringslivet en avgörande roll för den goda utvecklingen. Det är inom denna sektor som huvuddelen av expansionen beräknas ske, både av sysselsättning och investeringar.

En sysselsättningstillväxt i näringslivet på i genomsnitt 0,7 procent per år under perioden 1994 till 2010 innebär ett markant brott med den historiska trenden. Givet antagandena om sektorernas framtida produktivitetstillväxt, marknads- och prisutveckling (avsnitt 7.4) är det den kunskapsintensiva varuproduktionen och de båda privata tjänstesektorerna som svarar för den ökade sysselsättningen.

För att en så kraftig expansion ska komma till stånd ställs det stora krav på produktionsförutsättningarna. Den grundläggande rollen för staten är att skapa goda förutsättningar för företagandet och förbättrade incitament till kompetens- och kapitaluppbyggnad.

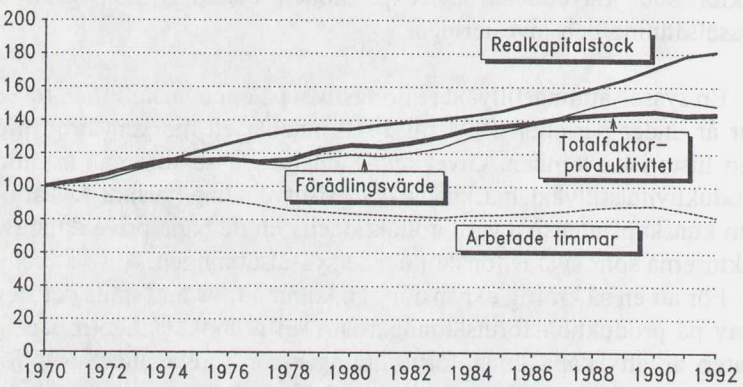
Det är inte meningsfullt att i detalj försöka sia om hur omvandlingen i praktiken kommer att ske, vilka branscher och företag som kan komma att växa och vilka nya verksamheter som kan tillkomma. Produktions- och efterfrågemönstren förändras över tiden. De kan i framtiden skilja sig kraftigt från dagens strukturer. Nya teknologier skapar nya möjligheter. Samhällets förändring till följd av t.ex. informationsteknologins genombrott har bara börjat. I ett perspektiv som sträcker sig 15 år framåt kan sådana förändringar bli betydande. Förändrade preferenser och värderingar hos befolkningen i olika delar av världen liksom fortsatta förändringar av kommunikationskostnaderna i vid mening kan ge efterfrågan en ändrad inriktning.

Den långsiktiga tillväxten påverkas av arbetsutbudets och produktivitetens utveckling. En förändring av den totala faktorproduktiviteten (TFP) beskriver den förändring av produktionsresultatet som inte

kan hänföras till ökade kvantitativa insatser av arbete och kapital. Teknisk utveckling, ökad kompetens hos arbetskraften, ändrad arbetsorganisation och en effektivare resursallokering mellan branscher och företag är faktorer som kan öka den samlade totalfaktorproduktiviteten.

Under perioden 1970-1992 ökade totalfaktorproduktiviteten i näringslivet med i genomsnitt 1,7 procent per år. Ökningen var starkast i början av 1970-talet. Förändringen i TFP var svagt negativ i mitten på 1970-talet, i början av 1980-talet och i början av 1990-talet. En betydande del av svängningen i TFP förklaras emellertid av förändrat kapacitetsutnyttjande.[1] Tillfälliga förändringar i totalfaktorproduktiviteten måste därför tolkas med stor försiktighet.

Diagram 9.1 Förändringen av total faktorproduktivitet i näringslivet exklusive fastighetsförvaltning 1970-1992
Index 1970=100



Anm.: Nettokapitalstocken har använts för kapitalstocksberäkningarna.
Källor: SCB, Nationalräkenskaperna och Finansdepartementet.

De ekonomiska teorierna om tillväxten och dess bestämningsfaktorer behandlas i kapitel 6. I detta kapitel konkretiseras diskussionen om de olika faktorer som påverkar totalfaktorproduktiviteten. På längre sikt är inte produktionsresurserna givna – de kan utvecklas, förbättras och förnyas. Utvecklingen av de olika produktionsförutsättningarna och hur de kan påverkas med offentliga medel beskrivs och analyseras.

[1] När kapacitetsutnyttjandet är lågt överskattas insatsen av kapital. Uppgifter om kapacitetsutnyttjandet finns emellertid enbart för industrin, varför en generell justering av TFP inte är möjlig.

Framställningen i det här kapitlet gäller *hela* näringslivets villkor, när ingenting annat anges. I dagsdebatten händer det att industrin kontrasteras mot tjänstenäringarna. Ur analytisk synvinkel är en sådan motsatsställning inte lika fruktbar. Genomgången av den svenska ekonomins strukturella utveckling under de senaste decennierna (avsnitt 3.3) pekar på det nära samspelet mellan sektorerna. Flera tjänstesektorer är i stor utsträckning stödfunktioner åt tillverkningsindustrin. Tjänsteinslaget i tillverkningsindustrins produkter är stort (NUTEK, bil. 6), och kunskapskraven i många industriprocesser ökar. Därför är teknologin, kompetensförsörjningen och arbetsorganisationen viktiga frågor för hela det svenska näringslivets omvandling och utveckling.

De förutsättningar som behandlas i detta kapitel är viktiga för både varu- och tjänsteproduktion. De olika produktionsfaktorernas inbördes betydelse kan emellertid variera mellan olika verksamheter. Grovt sett spelar t.ex. den materiella kapitalbildningen större roll för tillverkningsindustrin medan humankapitalet är viktigare för tjänstenäringarna. Samtidigt är dock skillnaderna stora mellan olika delsektorer.

Vad som framför allt särskiljer tjänstesektorns produktionsförutsättningar från varuproduktionens är att en dominerande del av produktionen sker i små och medelstora företag. Servicenäringarnas ökade vikt är en förklaring till att utredningen ägnar dessa företag särskild uppmärksamhet. De mindre företagen har också stor betydelse när storföretagen ökar sin flexibilitet genom att utnyttja underleverantörer.

I avsnitten 9.2 till 9.6 behandlas kapital, humankapital, teknologi, energi och infrastruktur. Förändringarna av de offentliga systemen och rollfördelningen mellan den privata och den offentliga sektorn ger ändrade förutsättningar för näringslivet. Den fortgående avregleringen, ökad konkurrens och i vissa fall privatisering av tidigare offentliga verksamheter behandlas i avsnitt 9.7. Omställningen av de offentliga utgifterna behandlas däremot i kapitel 10. I avsnitt 9.8 beskrivs utvecklingen i byggsektorn som ett exempel på hur avreglering och ökad konkurrens kan påverka en sektor som i sin tur spelar stor roll för hela samhällsekonomin.

Ändrade produktionsförutsättningar skapar inte nya verksamheter och arbetstillfällen av sig själva. Entreprenörer, företag och investerare är til syvende og sidst de som ska omsätta förutsättningarna i faktisk verksamhet. I avsnitt 9.9 diskuteras entreprenörskapets förutsättningar och villkor. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som summerar de viktigaste slutsatserna.

9.2 Kapital

Inledning

Kapitalbildningen har en real sida (investeringar i maskiner, byggnader, kunskap m.m. som utökar produktionskapaciteten) och en finansiell (sparandet och tillgången på inhemskt kapital). Dessa båda sidor knyts samman av de finansiella marknaderna, som förmedlar kapital från dem som sparar till dem som investerar, och sprider de risker som är förknippade med en investering. Samspelet mellan den reala och finansiella ekonomin och de finansiella marknadernas roll och funktionssätt behandlas i kapitel 5. I detta avsnitt ligger tonvikten på investeringarnas bestämningsfaktorer.

Det gradvisa borttagandet av valutaregleringen har lett till att den svenska kapitalmarknaden blivit alltmer integrerad med den internationella. De ökade kapitalflödena leder till att de svenska företagen måste erbjuda placerarna en avkastning som är internationellt sett konkurrenskraftig (avsnitt 4.4).

Om kapitalmarknaderna vore effektiva skulle det inhemska sparandet inte vara av någon större betydelse för landets kapitalförsörjning. Förekomsten av *asymmetrisk information* (avsnitt 5.3) minskar dock kapitalmarknadens effektivitet. Investerare kräver information och kontroll. Detta kan i vissa fall leda till att svenska företag inte får tillgång till t.ex. tyskt kapital till samma villkor som motsvarande tyska företag. På grund av placerarnas informationsbrist kan mindre företag belastas med ett extra avkastningskrav. För de globala företagen råder knappast någon informationsasymmetri, men för övriga företag kan den vara betydelsefull. För mindre företag och nystartare är den antagligen ofta så stor att kapitaltillförsel från utländska källor inte är någon reell möjlighet.

Förekomsten av asymmetrisk information innebär att det inhemska sparandet är av stor betydelse för kapitaltillförseln till det svenska näringslivet, trots den avreglerade kapitalmarknaden. Det gäller särskilt för de mindre företagen. Därför avslutas avsnittet med en genomgång av de mindre företagens riskkapitalförsörjning.

Kapitalbildningens villkor ser olika ut för de etablerade svenska företagen, de potentiella utländska investerarna och de mindre/nya svenska företagen. Tillgången till internationellt kapital är en skillnad som redan nämnts. Skattesystemets inverkan är ett annat exempel. I den följande analysen kommer dessa tre kategorier att i möjligaste mån särskiljas.

Lönsamhetens roll för kapitalbildningen

Ur ett företags perspektiv är förväntad avkastning efter skatt det viktigaste beslutskriteriet för investeringar. Den förväntade avkastningen jämförs med avkastningen från alternativa placeringar. En investering genomförs om den på marginalen täcker kapitalkostnaden och ger en tillräckligt hög riskpremie jämfört med vad en alternativ investering skulle ge.

Investeringarna påverkas av den realiserade lönsamheten genom två huvudsakliga mekanismer. För det första medför en hög historisk lönsamhet förväntningar om hög lönsamhet även i framtiden. För det andra är hög historisk lönsamhet oftast förbunden med hög likviditet och en god självfinansieringsförmåga. Företagens kapitalkostnader är oftast högre vid extern finansiering. Likviditetens betydelse är troligen större för de mindre företagen (avsnitt 5.4; Fazzari m.fl., 1988).

Med internationella kapitalmarknader utjämnas avkastningskraven efter bolagsskatt mellan länder. Investeringarna allokeras till regioner och länder som har förutsättningar att ge den bästa avkastningen. Tydligast gäller detta utländska företags direktinvesteringar och de svenska storföretagens nyinvesteringar. Men även befintlig produktion kan flyttas, om förutsättningarna att bedriva en lönsam produktion i Sverige avviker från den i andra länder. Hur snabbt detta kan ske beror på hur rörligt realkapitalet är och hur beroende produktionen är av inarbetade och nära kontakter med leverantörer och kunder. För en del av verksamheten räknar t.ex. Ericsson med att produktionen kan flyttas inom en treårsperiod (NUTEK, bil. 6).

Vinstnivån i det svenska näringslivet, mätt både som bruttovinstandel (bruttovinstens andel av förädlingsvärdet) och kapitalavkastning (bruttovinsten i förhållande till kapitalstocken), förefaller genomgående ha varit något lägre än i flertalet andra OECD-länder (NUTEK, bil. 6). Nivåer är emellertid svåra att jämföra p.g.a. skillnader i branschstruktur mellan olika länder, olika skatte- och avskrivningsregler m.m..

Förändringen i vinstandelarna från mitten av 1960-talet till början av 1980-talet visar en nedåtgående trend i de flesta OECD-länder, inklusive Sverige. USA och Kanada hade däremot en jämn lönsamhetsnivå. Nedgången var tydligare för tillverkningsindustrin än för näringslivet som helhet. Under 1980-talet steg vinstnivåerna genomgående.

Svängningarna i lönsamhetsnivå har varit kraftigare i Sverige än i övriga länder. Särskilt gäller detta under de senaste två decennierna.

Både nedgången under 1970-talet och uppgången under 1980-talet var tydligare i Sverige.

Tabell 9.1 Vinstens andel av förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin 1955-1991
Genomsnittlig årlig förändring (procentenheter), skattade koefficienter

	1955-1991		1970-1991	
	Trend	Standard-avvikelse	Trend	Standard-avvikelse
Australien[1]	0,06	3,61	0,27	3,54
Japan	-0,41	5,72	-0,42	4,23
Kanada[2]	-0,06	2,45	0,22	2,71
USA[2]	-0,03	1,78	0,13	1,73
Belgien[3]	-0,31	5,21	-0,31	5,21
Danmark	0,04	2,32	0,34	1,30
Frankrike[4]	-0,31	4,36	-0,28	4,39
Italien	0,16	3,37	0,48	4,05
Nederländerna	-0,20	5,84	0,21	6,24
Storbritannien	-0,12	3,45	0,32	3,50
Tyskland	-0,47	5,33	-0,33	2,90
Finland[5]	0,05	3,46	0,10	3,38
Norge[5]	0,12	2,61	0,07	2,64
Sverige	**-0,19**	**5,14**	**0,31**	**5,17**

[1] 1955-1990.
[2] 1955-1989.
[3] 1971-1990.
[4] 1967-1988.
[5] 1960-1991.
Källa: Erixon, bilaga 7.

Har Sverige ett investeringsproblem?

Investeringarnas andel av BNP har minskat i Sverige sedan mitten av 1960-talet. Motsvarande nedgång kan konstateras även i andra OECD-länder. Investeringarna i bostäder och infrastruktur var höga i början av perioden. Tillsammans med tjänstesektorernas ökade betydelse kan detta förklara nedgången i investeringskvoten under perioden 1964-1992.

Den offentliga sektorn svarade för hälften av nedgången i investeringskvoten. Investeringarnas andel av förädlingsvärdet är generellt sett lägre i den offentliga sektorn än i näringslivet. Sektorns andel av BNP ökade under perioden, vilket troligen har bidragit till nedgången i Sveriges investeringskvot.

Tabell 9.2 Investeringarnas andel av förädlingsvärdet 1964-1992
Genomsnittlig årlig förändring (procentenheter), skattade koefficienter

	Tillverknings-industrin	Hela ekonomin
Kanada	0,02	-0,01
USA	0,14	-0,03
Belgien	0,12	-0,21
Danmark[1]	0,06[2]	-0,37
Nederländerna[1]	0,03[3]	-0,24
Storbritannien	-0,06	-0,06
Tyskland	-0,04	-0,21
Finland	-0,17	-0,09
Sverige	**0,00**	**-0,20**
Österrike	-0,16[2]	-0,16

[1] 1967-1992.
[2] 1971-1992.
[3] 1969-1992.
Källa: Erixon, bilaga 7.

Strukturomvandlingen i industrin har inneburit en minskad vikt för kapitalintensiva verksamheter (avsnitt 3.2). Samtidigt har FoU-investeringarna ökat i betydelse. Trots detta har tillverkningsindustrins materiella investeringar legat på en oförändrad nivå i förhållande till förädlingsvärdet under perioden 1964-1992. Om hänsyn tas till både FoU och materiella investeringar så visar en trendskattning på en ökad investeringsandel i industrin på i genomsnitt 0,26 procentenheter per år (Erixon, bil. 7).

Mot bakgrund av Sveriges jämförelsevis starka fluktuationer i vinstutvecklingen skulle man kunna förvänta sig en motsvarande kraftig variation i investeringskvoten. Trots basindustrins förhållandevis stora betydelse uppvisar inte investeringskvoten någon exceptionell variation varken i tillverkningsindustrin eller i hela ekonomin.

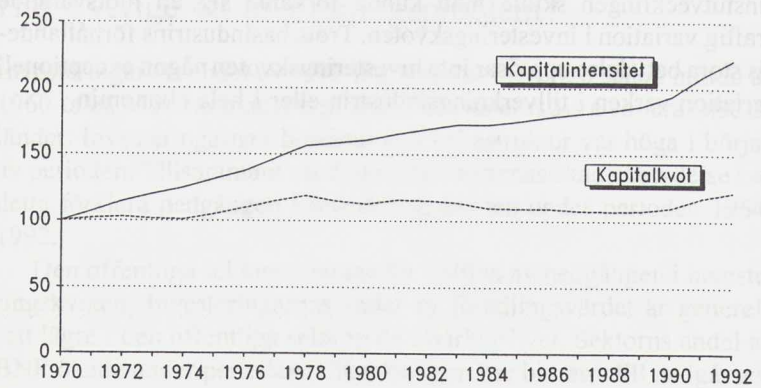
Tabell 9.3 Variationen i investeringarnas andel av förädlingsvärdet 1964-1992
Trendkoefficienternas standardavvikelser

	Tillverknings-industrin	Hela ekonomin
Kanada	2,31	1,47
USA	1,78	1,30
Belgien	4,21	2,46
Danmark[1]	1,82[2]	3,28
Nederländerna[1]	2,32[3]	2,52
Storbritannien	1,12	1,35
Tyskland	1,63	2,30
Finland	3,15	2,54
Sverige	**1,64**	**2,13**
Österrike	1,71[2]	2,06

[1] 1967-1992.
[2] 1971-1992.
[3] 1969-1992.
Källa: Erixon, bilaga 7.

Kapitalintensiteten (kapital/arbetad timme) i näringslivet har mer än fördubblats mellan 1970 och 1992. Kapitalkvoten (kapitalstocken i förhållande till förädlingsvärdet) har däremot legat relativt stilla. Även detta tyder på ett stabilt samband mellan investeringskvot och produktionens tillväxt. Ökningen av kapitalkvoten i början på 1990-talet beror på produktionsnedgången under samma period och är således ett konjunkturfenomen.

Diagram 9.2 Kapitalkvot och kapitalintensitet i näringslivet (exklusive bostadssektorn) 1970-1992
Index 1970=100



Anm.: I beräkningarna har nettokapitalstocken använts.
Källa: SCB och Finansdepartementet.

Om strukturomvandlingen i näringslivet närmar sig basscenariot (avsnitt 7.7), dvs. en tydlig förskjutning mot tjänstesektorerna och den

kunskapsintensiva varuproduktionen, innebär det en minskad kapitalkvot. Nya produktions- och distributionsmetoder (*lean production, just-in-time*) kan även medverka till att minska det kapital som behöver bindas i processerna.

Varken trenden i investeringarnas utveckling sedd över en längre tidsperiod eller variationen i investeringsandelen tyder på ett långsiktigt investeringsproblem i Sverige. Nedgången i investeringsandelar följer ett internationellt mönster. Den framtida strukturomvandlingen, nya produktions- och distributionsmetoder och minskade investeringar i bostäder och kontorslokaler talar mot att investeringskvoten av kapacitetsskäl behöver komma upp i samma nivå som 1990. Det är troligen viktigare att höja de materiella investeringarnas effektivitet, snarare än deras omfattning, genom investeringar i FoU, kunskap och nya arbetsorganisationer som förmår utnyttja de anställdas kompetens bättre.

Argumenten är således svaga för att investeringskvoten långsiktigt måste höjas. Kapacitetsutslagning och låga investeringar under de senaste åren har däremot givit upphov till ett investeringsproblem på kort sikt. Den kraftiga nedgången i bruttoinvesteringarnas andel av förädlingsvärdet under början av 1990-talet saknar motsvarighet under efterkrigstiden. Bland OECD-länderna var det enbart Finland som upplevde ett kraftigare fall. Under de närmaste åren krävs det omfattande investeringar för att undvika en kapacitetsbrist i den svenska ekonomin.

Investeringarnas bestämningsfaktorer

Olika teoretiska modeller[2] har försökt klargöra den relativa betydelsen av investeringarnas olika bestämningsfaktorer. Dessa faktorer kan delas in i:

- prisvariabler (skatter, räntor);
- kvantitetsvariabler (produktion, efterfrågan);
- autonoma chocker (teknologiförändringar, *animal spirit*[3]).

Empiriska undersökningar av framför allt amerikanska data ger ett starkt stöd för acceleratorsambanden, dvs. investeringarnas utveckling är mycket känslig för förändringar i produktion och efterfrågan. De prisvariabler som bestämmer kapitalkostnaden har mindre betyd-

[2] För en genomgång av olika investeringsmodeller se Chirinko (1993).

[3] *Animal spirit* (ursprungligen Keynes begrepp) förklaras som vågor av optimism och pessimism bland företag och konsumenter vilka påverkar viljan att spendera pengar.

else. Förändringar i skattepolitiken har t.ex. visats ge endast begränsade effekter på investeringarna. I studier där lönsamhet är en förklaringsfaktor framkommer emellertid ett starkt signifikant samband mellan faktisk avkastning och investeringar. Dessa studier visar även att lönsamheten är viktigare än kvantitetsvariablerna. De autonoma chockernas inverkan har de olika modellerna inte lyckats fånga (Chirinko, 1993).

Erixon (bil. 7) har gjort beräkningar av investeringsutvecklingen i den svenska tillverkningsindustrin mellan 1950 och 1992. Han kommer till delvis liknande slutsatser:

- Ett positivt samband mellan *lönsamhet* och investeringar (ett års fördröjning) är det mest robusta och genomgående mest signifikanta av alla samband. Lönsamhetens betydelse är tydligast i teko-, trävaru-, massa- och pappers-, järn- och stålsamt verkstadsindustrin (utom elektro- och varvsindustrin).

- De branscher där sambandet mellan lönsamhet och investeringar är starkast uppvisar även tydliga samband mellan *likviditet* och investeringar. Skillnader mellan branscher i likviditetens och självfinansieringens betydelse kan därmed förklara branschvariationen i lönsamhetens betydelse. Likviditetens effekter är emellertid för svaga för att förklara hela sambandet mellan lönsamhet och investeringar. Detta samband förstärks troligen genom förväntningarnas betydelse.

- Förändringar i *kapacitetsutnyttjandet* är den främsta orsaken till förändringar i investeringar i industrin i dess helhet, verkstadsindustrin, jord- och stenvaruindustrin samt järn- och stålindustrin. Det positiva sambandet är dock inte lika stabilt för alla branscher som sambandet mellan investeringar och lönsamhet.

- Varken *nominal- eller realränta* kan påvisas ha haft någon signifikant effekt på investeringarna i svensk industri.

Erixon har även tagit med olika variansmått[4], samt inflationstakten som mått på *osäkerhet* om den framtida utvecklingen. Sambandet mellan alternativa variansmått och investeringar är negativt (men inte statistiskt säkerställt) och bidrar till skattningarnas höga förklaringsvärden. Ett starkare negativt samband framkommer mellan inflationstakt och investeringar (ett till två års fördröjning). I Bergs (1992)

[4] Beräkningar av variansen baseras på uppgifter om produktlöner (nominallöner i förhållande till faktorpriser), lönsamhet och faktorpriser.

skattningar var det variansmåttet som fick det högsta förklaringsvärdet till förändringarna i industrins investeringar. Resultaten ger den samstämmiga bilden att ökad osäkerhet hämmar investeringarna.

Svensk företagsbeskattning

För att uppnå en snabb ekonomisk tillväxt krävs att kapitalet allokeras till de branscher och företag som är mest lönsamma. Om överföringen av vinstmedel begränsas p.g.a. skatteeffekter uppkommer inlåsningseffekter. Detta kan uppstå när olika typer av kapital beskattas olika, som t.ex. när kvarhållna vinstmedel beskattas lägre än nyemitterat kapital. En snedvridning av soliditeten i företagen kan uppstå av att avkastningen på riskkapital beskattas först hos bolaget och sedan hos ägarna, medan avkastningen på lånekapital enkelbeskattas.

En annan typ av snedvridningseffekt kan uppstå när de formella skattesatserna avviker från de effektiva samtidigt som det faktiska utnyttjandet av de möjliga skattedispositionerna varierar kraftigt mellan olika företag. Ett lönsamt företag som kan göra stora avdrag får en lägre kapitalkostnad för nyinvesteringar än ett mindre lönsamt företag. Detta kan leda till att en samhällsekonomiskt mindre lönsam investering kommer till stånd före en mer lönsam.

1991 hade Sverige och Grekland de lägsta *bolagsskatterna* (OECD, 1991; Finansdepartementet, 1992). En låg formell skattesats (30 procent), en kvarvarande reservationsmöjlighet knuten till företagets eget kapital tillsammans med rätten till avdrag för utdelningar på nyemitterade aktier (det s.k. Annellavdraget) gav en internationellt sett låg skattebelastning på egenfinansierade investeringar.

Ägarskattens utformning har störst betydelse för mindre företag som inte har tillgång till den internationella kapitalmarknaden. Kostnaderna för företagsvärdering kan ofta vara så höga att de förhindrar ett företag att expandera via lån. Små och medelstora företag betalar dessutom ofta en högre riskpremie vid lånefinansiering. Beskattningen av utdelningsinkomster och aktievinster på ägarnivå kan i dessa fall ha betydelse för det avkastningskrav som ställs på nyinvesteringar. Åtta OECD-länder hade en lägre sammanlagd skattekil för investeringar än Sverige om man beaktar både bolagsskatten och ägarskatten.

Även *skattevillkoren för direktinvesteringar* jämfördes mellan OECD-länderna. Enligt OECD-studien var dessa mycket konkurrenskraftiga i Sverige.

I SOU 1993:29 gjordes en genomgång av förekomsten av dubbelbeskattning av bolagsinkomster i olika OECD-länder. Flertalet

länder hade lättnader förlagda på ägarnivå. Sverige var det enda land som enbart hade en lättnad på bolagsnivå. Övriga länder som medgav lättnader på bolagsnivå hade även lättnader på ägarnivå.

Företagsbeskattningen har förändrats efter att dessa jämförelser genomfördes. Under 1993 beslutades om stora förändringar i företags- och kapitalbeskattningen. Hösten 1994 gjordes nya förändringar, vilka i stora delar upphävde besluten från året innan.

Enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag fick under 1993 en beskattning som är jämförbar med aktiebolagsbeskattningen. Dessa förändringar ligger kvar, med undantag för rätten till kvittning av underskott från nystartad verksamhet mot inkomst av tjänst.

För taxeringsåret 1994 halverades reavinstbeskattningen på svenska aktier och inkomstskatten på utdelningar slopades. Samtidigt avskaffades Annellavdraget. Dessa förändringarna ledde till en något höjd effektiv bolagsskatt och en markerad sänkning av ägarskatten. Fr.o.m. 1995 gäller åter 25 procents reavinstskatt för svenska aktier samt 30 procents inkomstskatt på utdelningar. Annellavdraget återinfördes inte. Detta innebär att den skatterabatt som först flyttades över från företagen till hushållen därefter tagits bort helt. Stämpelskatten på nya aktier slopades hösten 1994. I likhet med Annellavdraget (men i mindre utsträckning) sänker detta kostnaderna för nyemitterat kapital.

Södersten (1993) har riktat kritik av två slag mot att flytta över skatterabatten från företagen till hushållen:

- Det är bara vid nyemissioner som dubbelbeskattningen har en ekonomisk betydelse för företagen. Det är därför skattebilligare att rikta rabatterna mot just detta område.
- Slopad utdelningsskatt har ingen betydelse för utländska placerare. När aktier blir attraktivare placeringar för svenskar torde detta därför leda till ett ökat utbud från de utländska ägarna. Detta bromsar den kursstegring på börsen som annars skulle göra det billigare för företagen att emittera nya aktier.

Södersten hävdar även att den förbättrade avkastningen efter skatt på noterade aktier kommer att driva upp avkastningskraven i småföretagen. Detta förutsätter emellertid att placeringar i börsföretag och små onoterade företag är substitut. De mindre företagen och nystartare är främst beroende av satsningar av ägaren/företagsledaren själv samt av personer i dennes närhet. Sänkt ägarbeskattning torde därför leda till sänkta avkastningskrav på investeringar i småföretagen.

Fr.o.m. 1994 sänktes även bolagsskattesatsen från 30 till 28 procent. Samtidigt minskade företagens reserveringsmöjligheter något genom att skatteutjämningsreserven (SURVen) ersattes av periodiseringsfonder. Sammantagna gav dessa förändringar en genomsnittligt oförändrad långsiktigt effektiv skattesats på ca 25 procent. Reglerna för återföringen av SURVen till beskattning har skärpts under hösten 1994. Samtidigt beslutades om ett tidsbegränsat direktavdrag för byggnadsinvesteringar exkl. bostäder.[5] Detta bidrar till att temporärt hålla nere det samlade skatteuttaget på företagen.

Totalt sett innebär emellertid förändringarna under 1994 en höjd företagsbeskattning. Permanenta lösningar kommer att utredas, vilka ska sänka skatteuttaget med ca två miljarder kronor i förhållande till den nivå som följer av 1994 års regler.

De återkommande förändringarna av företagsbeskattningen skapar en ökad osäkerhet om framtiden. Detta har tidigare framhållits som tydligt negativt för den långsiktiga kapitalbildningen. Breda överenskommelser på skatteområdet kan bidra till att skapa stabila spelregler för företagen.

Det svenska näringsklimatet

NUTEK och SIFO har fyra år i rad undersökt hur företagsledarna i Sverige ser på näringsklimatet (NUTEK, bil. 6). Det svenska näringsklimatet upplevs ha blivit allt bättre. Företagen uppger att de planerar att öka produktionen i Sverige och i viss mån även sysselsättningen. Intresset är fortsatt stort för att bedriva forskning och produktutveckling i Sverige.

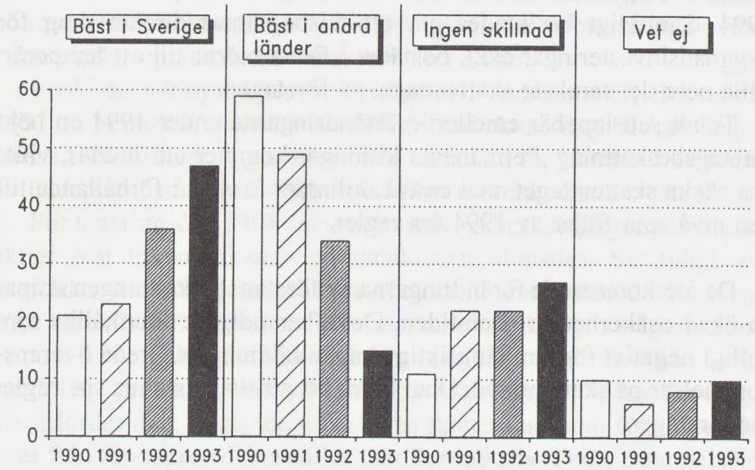
Den största förändringen finns i synen på förutsättningarna att bedriva lönsam tillverkning i Sverige jämfört med i andra länder. Kronans depreciering kan ha medverkat till den tydligt mer positiva bilden i 1994 års undersökning. Företag som har en majoritet av sina anställda utomlands är mindre positiva till möjligheterna att bedriva lönsam tillverkning i Sverige.

På frågan om vad som skulle få störst betydelse för ökade investeringar på fem till tio års sikt ansåg 27 procent att en sänkning av räntan var viktigast. Sänkta lönekostnader och en ökad tillgång på kapital framhölls av 19 respektive 11 procent. Ökat utbud på kvalificerad arbetskraft ansåg bara sex procent vara viktigast. Ungefär en tredjedel av företagsledarna svarade dock att andra faktorer var

[5] Direktavskrivningen avser 50 procent av kostnader nedlagda under perioden 1 november 1994 t.o.m. den 31 maj 1996.

viktigare än de direkt företagsrelaterade faktorerna som nämndes i undersökningen.

Diagram 9.3 Förutsättningar att bedriva lönsam verksamhet i Sverige jämfört med andra länder
Procent



Källa: NUTEK, bilaga 6.

Riskkapital till mindre företag

Enligt gängse kapitalmarknadsteori finns det ett bestämt samband mellan aktiers avkastning och risk. På en "perfekt marknad" är det möjligt för en investerare att erhålla högre avkastning endast om denne samtidigt accepterar en högre risk. Såväl svensk som utländsk forskning visar emellertid att de minsta marknadsnoterade bolagen ger högre avkastning till investeraren än de största noterade bolagen efter att hänsyn tagits till varje akties specifika risk[6] (se t.ex. Vinell och De Ridder, 1990).

Denna *"småföretagseffekt"* kan bero på att andra risker vid sidan av betavärdet måste vägas in i analysen. *Likviditetsrisken* med en aktie med liten omsättning och en sämre fungerande andrahandsmarknad kan vara betydande. De mindre bolagen är också mindre väl kända av

[6] Risken mäts som betavärden, dvs. aktiens kurssvängningar i förhållande till svängningarna i generalindex.

placerarna och mindre väl bevakade av analytiker, vilket medför en *informationsrisk*.

Informations- och likviditetsrisken är än större på den icke-reguljära marknaden för riskkapital. Företags och privatpersoners direktinvesteringar i små onoterade företag begränsas av dessa risker. Det onoterade företagets tillskott av riskkapital sker i stort via nedplöjning av vinster och ägarens/företagsledarens egna satsningar. Eftersom den externa informationen om dessa företag, deras produkter och framtidsidéer är mycket liten blir också deras lånekostnader relativt stora. Högre avkastningskrav till följd av informations- och likviditetsrisker utgör emellertid ingen snedvridning. Däremot kan de begränsa satsningarna i mindre företag, vilket kan leda till att samhället går miste om *spillover*-effekter av nyetableringar och utvecklingsprojekt (avsnitt 9.9). Marknadsaktörernas satsningar kan dras ned under den samhällsekonomiskt önskvärda omfattningen.

Likformighet i beskattningen av olika sparandeformer (avsnitt 10.3) är av stor betydelse för småföretagarens villkor vid satsningar av eget kapital och för dennes möjligheter att mobilisera kapital i sin omgivning. En sänkning av ägarskatten skulle troligen innebära sänkta avkastningskrav på egenfinansierade investeringar i mindre företag. Lättnader i beskattningen för privatpersoner som satsar riskkapital i små onoterade industriföretag, ett s.k. *riskkapitalavdrag*, har diskuterats som en mer riktad åtgärd för att stimulera satsningar i små företag (Lindgren, 1993). Svagheten med både lättnader i utdelningsbeskattningen och ett avdrag är att de ökar möjligheter till skattearbitrage.

Riskkapitalbolagen satsar s.k. formellt riskkapital i mindre företag. Satsningarna har dock inte främst riktats till unga företag. Medelåldern för *venture capital*-bolagens företag var 1989 fem år (SIND 1990:3). Det handlar främst om satsningar i utvecklings- och tillväxtfasen. Bilden stämmer väl med erfarenheterna från *venture capital*-marknaden i övriga europeiska länder och i USA.

Tabell 9.4 *Venture capital*-**bolagens satsningar i olika utvecklingsfaser**
Procentuell fördelning

	USA	Europa
Såddkapital	3	1
Startkapital	11	12
Övrigt i tidiga faser	15	-
Utvecklings- och tillväxtkapital	44	45
Majoritetsövertagande	22	39
Övrigt	4	4

Anm.: Uppgifterna för USA grundar sig på data för perioden 1986-1989, för de europeiska venture kapitalbolagen är uppgifterna från 1989 och 1990.
Källa: Bygrave och Timmons (1992).

Under 1992 avsattes 6,5 miljarder av löntagarfondsmedlen för att förstärka utbudet av riskkapital. Två s.k. portföljförvaltande bolag, Atle och Bure, bildades vilka ska agera finansiärer på riskkapitalmarknaden och rikta sina satsningar mot såväl befintliga som nya, privata som statliga riskkapitalbolag. Sex direktinvesterande riskkapitalbolag skapades samtidigt. Atle och Bure ska bedriva sin verksamhet under marknadsmässiga villkor. De är idag börsnoterade med delvis privata ägare.

Jämfört med andra länder har Sverige idag ett starkt utbud av riskkapital i förhållande till landets befolkningsstorlek. Den svenska volymen av organiserat riskkapital kan uppskattas till ca tolv miljarder kronor (Nielsen, 1994).[7] Av detta kapital har ca fyra miljarder hittills investerats. Enbart en mindre del av kapitalet kommer från privata finansiärer.

Marknaden för *informellt riskkapital* (kapital som satsas direkt i mindre företag av privata investerare) är svagt utvecklad i Sverige. I USA och Storbritannien utgör denna källa ett viktigt komplement till den professionella delen av marknaden. Bedömningar i USA pekar på att det informella riskkapitalet uppgår till 25-50 miljarder dollar, vilket är ungefär dubbelt så mycket som det formella riskkapitalet. Mellan 15 000 och 20 000 små företag finansieras varje år från denna källa (Landström, 1993).

Omfattningen på det informella riskkapitalet i Sverige är oklar. En enkätundersökning (Landström, 1988) till 45 informella riskinvesterare visar att dessa hade investerat ett kapital på drygt 65 miljoner. Nästan samtliga hade erfarenheter av att själva starta företag. 60 procent av dem hade en inkomst över 500 000/år och 30 procent en inkomst över

[7] Vissa dubbelräkningar kan förekomma, vilket innebär att volymen troligen är något mindre.

en miljon. Drygt 60 procent hade en förmögenhet överstigande fem miljoner kronor.

Stockholms fondbörs sköter mäklarfunktionen för de noterade företagen. För de onoterade företagen finns ingen motsvarande mäklarfunktion som förmedlar kapital från den riskvillige spararen till företaget eller entreprenören med det nya utvecklingsprojektet.[8] Ett *institutionellt problem* på marknaden för riskkapital kan vara en viktig bidragande orsak till begränsade satsningar i mindre företag.

Offentliga stöd till småföretag

Nyetableringarnas *spillover*-effekter kan göra det samhällsekonomiskt intressant att stödja utvecklingsprojekt (avsnitt 9.9). Risken finns emellertid att staten subventionerar projekt som skulle ha klarat sig även utan offentligt stöd. Osäkerhet och risk är lika svårbedömbara för staten som för marknadens finansiärer. På grund av spridningseffekterna kan det dock vara motiverat för staten att ta större risker än vad marknaden är beredd till. Ingen brist tycks finnas på utbudet av riskkapital till företag i tillväxtfasen. Däremot är det få aktörer på marknaden som riktar satsningar mot företagets tidiga utvecklingsfaser, sådd- och startkapital. För att främja nyetableringar och utvecklingsprojekt i mindre företag finns en rad offentliga stödformer:

- NUTEK administrerar tröskelanslag, villkorslån, kapitaltillskott mot royalty samt garantier till företags och enskilda uppfinnares produktutveckling. Produkten befinner sig i en teknisk utvecklingsfas, kompetensen att driva företag är ofta svag och risken är hög.

- Under 1994 har ett Innovationscentrum inrättats som ska arbeta med finansiering av enskilda uppfinnares och mindre företags tidiga utvecklingsprojekt.

- Industri- och Nyföretagarfonden ger stöd i en något senare fas. Ungefär en tredjedel av fondens projekt har tidigare fått stöd via NUTEK. Fonden hanterar också nyföretagarlånet, där bankerna förutsätts stå för 60 procent och företagaren själv för 10 procent av det totala finansieringsbehovet.

[8] Under 1994 startade en grupp privatpersoner den s.k. Innovationsmarknaden, vilken är tänkt att fungera som en länk mellan mindre företag som behöver kapital och enskilda placerare.

– Även de regionala utvecklingsbolagen (ALMI Företagspartner) ger stöd i företagens startfas. Cirka 30 procent av satsningarna går till finansiering av nyetableringar och ca 20 procent till finansiering av produktutveckling.

9.3 Humankapital

Inledning

Arbetskraftens kunnande och kompetens spelar en betydelsefull roll för ekonomisk tillväxt (avsnitt 6.3). Det finns även ett samband mellan en individs utbildning och dennes förvärvsfrekvens, risk för arbetslöshet och möjlighet till vidareutbildning i arbetslivet. I långtidsutredningens basscenario (avsnitt 7.7) beskrivs en strukturomvandling mot mer kunskapsintensiva verksamheter. Om denna ska komma till stånd krävs fortgående investeringar i humankapital samt en arbetsorganisation som gör att företagen kan tillgodogöra sig de anställdas kompetens.

I detta avsnitt beskrivs arbetskraftens formella utbildningsbakgrund, utbildningens lönsamhet, förändringen av utbud och efterfrågan på utbildade till 2010 samt vidareutbildning. Utbildning är dock bara ett sätt att skaffa sig kunskaper och kompetens. Kunnande och erfarenheter som tillägnats genom arbetslivet utgör troligen en större del av humankapitalet. Det är emellertid betydligt svårare att uppskatta den egentliga kompetensen än att mäta utbildningsår och inriktningen på genomgången utbildning. Avsnittet avslutas med en diskussion om arbetsorganisationens betydelse för att öka och "förlösa" de anställdas kompetens.

Arbetskraftens utbildningsbakgrund

I Sverige satsas en jämförelsevis stor andel av BNP på utbildning. Kostnaden per elev i den svenska grund- och gymnasieskolan har under de senaste två decennierna varit den högsta bland OECD-länderna. Däremot ligger kostnaden per student i eftergymnasial utbildning på en för OECD-länderna mer genomsnittlig nivå.

Utbildningsnivån i Sverige är ganska normal i ett OECD-perspektiv. Det är när det gäller fördelningen mellan längre och kortare högskoleutbildningar som Sverige avviker. En relativt liten andel av befolkningen har minst tre års eftergymnasial utbildning. Detta gäller framför allt bland de yngre (25-34 år), medan den medelålders och

äldre arbetskraften i Sverige tillhör de mer välutbildade inom OECD. Även andelen forskarutbildade i arbetskraften är låg.

Tabell 9.5 Befolkningens utbildningsnivå 1991
Procentuella andelar av åldersgrupperna 25-64 år

	Grundskola	Gymnasie skola	Högskola kortare än 3 år	Högskola minst 3 år
Kanada	25	36	23	17
USA	17	47	13	24
Danmark	39	43	6	13
Frankrike	50	35	5	10
Nederländerna	44	37	13	6
Storbritannien	35	49	7	10
Tyskland	18	60	11	11
Finland	40	42	8	10
Norge	21	54	12	12
Schweiz	19	60	13	7
Sverige	**33**	**44**	**11**	**12**
OECD (genomsnitt)	46	36	9	10

Källa: OECD (1993a).

Utbildningsnivån i det privata näringslivet i Sverige är lägre än i den offentliga sektorn. Sex procent av de anställda hade 1992 en längre högskoleutbildning jämfört med 20 procent inom offentliga verksamheter (NUTEK, bil. 6). Inom näringslivet har företag med mindre än 200 anställda en genomsnittligt lägre utbildningsnivå än större företag. Det finns dock stora skillnader mellan olika branscher. 1992 arbetade t.ex. 72 procent av de forskarutbildade inom uppdragsverksamhet i småföretag. Andelen av de forskarutbildade i näringslivet som arbetar i småföretag ökade mellan 1986 och 1992 från 37 till 46 procent (Lundström m.fl., 1994). Avknoppning från storföretagen till små konsultföretag är troligen en bidragande förklaring (avsnitt 3.3).

I början av 1990-talet avtecknar sig tre *kompetensproblem* för Sveriges del:

- En relativt stor andel av arbetskraften har en kort formell utbildning.
- Andelen med längre universitetsutbildning är jämförelsevis liten.
- Utbudet av högre tekniskt utbildade är litet jämfört med andra OECD-länder.

En tredjedel av arbetskraften har *enbart folk- eller grundskolebakgrund*. Detta är delvis ett övergående problem, som även finns i andra länder. Ungefär 40 procent av de som enbart har grundskola kommer emellertid att finnas kvar i arbetskraften även 2010. Till dessa kommer de 20 procent av ungdomarna som i dagsläget inte fullföljer en gymnasieutbildning.

Dagens lågkonjunktur har drabbat lågutbildade hårdare än övriga grupper (NUTEK, bil. 6). Kompetenskraven kommer troligen att vara högre i många av de arbeten som skapas i framtiden. Jämfört med 1986 var utbildningsnivån 1991 högre bland nyanställda i samtliga näringsgrenar (Ds 1994:34). Det är troligt att en svag grundkompetens ökar risken för permanent utslagning från arbetskraften.

Kompletteringar av gymnasiekompetens genom kommunal vuxenutbildning har blivit allt vanligare sedan början av 1970-talet. Hösten 1992 var ca 128 000 elever inskrivna i komvuxutbildningar. Flertalet läste på deltid. Ungefär 30 procent av eleverna var under 25 år. Cirka 70 procent av eleverna 1992 angav studiemeritering som skäl till komvuxstudier, vilket kan jämföras med enbart 40 procent 1980 (Ds 1994:34).

I Sverige avslutar ungefär 80 procent av en årskull en *gymnasieutbildning*, vilket ligger nära OECD-genomsnittet (OECD, 1993a). Utbildningens inriktning i Sverige har emellertid medfört att enbart en liten andel av ungdomarna har varit behöriga till akademiska studier. I Sverige är det bara 23 procent av 17-åringarna i gymnasieutbildning som deltar i de teoretiska utbildningarna. De tekniska och yrkesförberedande utbildningarna på gymnasienivå dominerar i de nordiska länderna, liksom även i Tyskland, Schweiz och Österrike. Högst andelar på teoretiskt gymnasium har Kanada och USA, 100 procent, samt Japan, 70 procent (OECD, 1990a).

Utbyggnaden av gymnasieskolan mot treåriga program innebär en förbättring av de kommande ungdomskullarnas grundutbildning och en förstärkning av utbildningen på mellannivå. Fler kommer i fortsättningen att vara behöriga till högre studier.

Problemet med att internationellt sett så få unga har en längre högskoleutbildning beror till största delen på *högskolans dimensionering* de senaste decennierna. I OECD-länderna ökade antalet högskolestudenter under 1980-talet med i genomsnitt ca tre procent per år (Ds 1994:34). Under samma period stagnerade expansionen av högskolan i Sverige, både vad gäller akademisk och annan eftergymnasial utbildning. Det har i allmänhet funnits fler sökande än platser, och antalet obesatta nybörjarplatser har legat lågt, omkring sex-sju procent, varav huvuddelen inom lärarutbildningarna (UHÄ, 1991).

Resurserna till den högre utbildningen har därefter förstärkts. Antalet utbildningsplatser inom universitet och högskolor har utökats med 30 procent mellan 1990 och 1995, med en särskild förstärkning av utbildningar som vänder sig till näringslivet. Med nuvarande inriktning av studierna på gymnasienivå samt begränsningarna på lärarsidan är det svårt att ytterligare öka högskolans dimensionering. Även antalet doktorandtjänster har ökats kraftigt och forskningen har tillförts mer resurser.

Universitet och högskolor har fått större frihet. Ett nytt resursfördelningssystem har också införts, i syfte att stimulera nytänkande, kvalitativ konkurrens och ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser. Ett mål med förändringarna är att uppnå en snabbare genomströmning av studenter. En viktig förutsättning för att förändringarna ska ge önskat resultat är att kvaliteten i utbildningen inte eroderas av prestationskraven.

Utbudet av tekniskt och naturvetenskapligt utbildade utgör ett tredje kompetensproblem. Naturvetenskapliga, matematiska och tekniska utbildningar svarade 1991 för 26 procent av examinationerna från längre högskoleutbildningar i Sverige. Jämfört med många andra OECD-länder är det en hög andel. Detta beror dock främst på den totalt sett låga examinationen i Sverige. Ser man till tillgången på dessa typer av utbildningar bland de yngre i arbetskraften (25-34 år) så är andelen lägre än i de flesta andra OECD-länder.

Tabell 9.6 Tekniska och naturvetenskapliga högskoleexamina 1991
Procent av total examination samt som andel av arbetskraften 25-34 år

	Totalt tekniker och naturvetare	Enbart tekniker	Antal i arbetskraften (per 100 000)
Kanada	16,1	6,5	621,0
USA	15,3	7,1	653,2
Danmark	26,1	18,8	671,7
Storbritannien	25,7	10,7	769,8
Tyskland	31,7	18,9	675,7
Finland	33,2	22,1	700,2
Norge	16,5	12,6	793,2
Schweiz	25,0	7,8	-
Sverige	**26,1**	**17,0**	**404,3**
OECD (genomsnitt)	22,5	12,1	633,2

Källa: OECD (1993a).

Intresset för de tekniska och naturvetenskapliga utbildningarna på gymnasienivå är lågt i Sverige. 1993 var NT-linjernas andel av samtliga gymnasieelever 15,5 procent (Ds 1994:34). För att kunna öka

utflödet av tekniskt och naturvetenskapligt utbildade på högskolenivå måste troligen grundämnena matematik, teknik och naturvetenskap få större vikt redan på grundskolan. Enligt en intervjuundersökning har elever i sjunde årskursen en positiv syn på naturvetenskap, men under högstadietiden blir den allt mer negativ. Enigheten bland eleverna var stor om att undervisningen i naturorienterande ämnen måste förnyas om fler ungdomar ska behålla intresset (Skolverket/VHS, 1994). Den ettåriga kompletteringsutbildningen i matematik och naturvetenskapliga ämnen för studenter med annan gymnasiebakgrund behöver förstärkas.

De tekniskt utbildade är en viktig resurs för den teknologiska utvecklingen. Företagens förmåga att utveckla ny teknik liksom att kunna ta till sig teknik från externa källor är beroende av arbetskraftens tekniska kompetens. NUTEK (bil. 11) har studerat de tekniskt utbildades fördelning mellan olika sektorer av svenskt näringsliv som en av indikatorerna på företagens forsknings- och utvecklingsresurser.

Cirka 70 procent av de tekniskt och naturvetenskapligt utbildade inom industrin finns i de fem mest FoU-intensiva branscherna. Ökningen av högskoleteknikerna mellan 1985 och 1990 är ännu mer koncentrerad. Tele-, transportmedels- och läkemedelsindustrierna svarade för hela nettoökningen.

En stor och växande andel av de tekniskt utbildade finns inom tjänsteföretag med verksamhet som är mer eller mindre inriktad mot industri- och byggnadssektorn. I sektorerna utanför industrin var det byggsektorn och dataområdet som drog till sig den största delen av ökningen av de tekniskt och naturvetenskapligt utbildade. Både inom och utanför industrin kan man därmed se dels en stark branschkoncentration i ökningen av tekniskt och naturvetenskapligt utbildad personal, dels en klar förskjutning mot informationsteknologiskt inriktade verksamheter.

Avkastningen på utbildning

Den avkastning som individerna får av att utbilda sig påverkar tillströmningen av studenter till högre utbildning. De relativa arbetslöshetsriskerna kan också vara av betydelse. Resultatet från empiriska beräkningar (Edin och Holmlund, 1993a) tyder på att efterfrågan är mycket känslig för variationer i utbildningens lönsamhet. En löneökning med tio procent för akademiker i förhållande till lönen för gymnasieutbildade kan exempelvis väntas leda till en ökning av andelen studerande med 20 procent.

Avkastningen är dock inte den enda faktor som påverkar individens val av utbildning. Utbildning är inte bara en investering för framtiden utan också en konsumtionsvara för individen (Sohlman, 1980). Ökad utbildning innebär vanligtvis mer ansvarsfyllda och intressanta arbetsuppgifter (Tuijnman, 1989).

Utbildningens avkastning mäts antingen med utbildningens lönepremie eller med utbildningens internränta. *Utbildningens lönepremie* är den relativa löneökning som följer av ökad utbildning. Lönepremien är fem procent per år om ett års ytterligare utbildning ger fem procents högre lön. Universitetslönepremien är den genomsnittliga löneskillnaden mellan universitets- och gymnasieutbildade. *Utbildningens internränta* är den diskonteringsränta där utbildningens kostnader är lika med de framtida intäkterna.

Tabell 9.7 Utbildningspremier i Sverige 1968-1991
Procent

	1968	1981	1984	1988	1991
A. Relativt 9 år					
12 år	33,9	15,2	17,6	18,2	16,6
15 år	95,2	31,5	36,8	39,9	41,3
16 år	140,6	56,7	43,0	46,8	50,8
B. Relativt 12 år					
15 år	45,8	26,4	16,3	18,4	21,2
16 år	79,6	33,0	21,6	24,2	29,3

Anm.: Panel A och B baseras på estimerade löneekvationer från LNU (1986-1991). Estimaten är standardiserade för kön och antal år i förvärvsarbete och presenteras närmare i Edin och Holmlund (1992).
Källa: Edin och Holmlund (1993a).

Den solidariska lönepolitiken har troligen medverkat till de minskade löneskillnaderna mellan hög- och lågutbildade. Variationerna i universitetslönepremierna kan emellertid till stor del förklaras av förändringar i det relativa utbudet och den relativa efterfrågan på högutbildad arbetskraft (Edin och Holmlund, 1992 och 1993a).

Den *relativa efterfrågan* på högutbildade ökar med den teknologiska utvecklingen, vilken i sin tur driver upp relativlönerna för högutbildade. Förändringar på produktmarknaderna är en annan faktor som kan tänkas ha positiva effekter på efterfrågan på högutbildade.

Strukturomvandlingen hade en positiv effekt på efterfrågan på högutbildade under första hälften av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet. Under senare delen av 1980-talet utmärks förändringarna i branschsammansättningen i stället av en minskad efterfrågan på högutbildade. Detta borde ha minskat avkastningen på utbildning, men i stället ökade den under samma period.

Det *relativa utbudet* av högutbildade har varit en viktigare förklaring till variationerna i utbildningspremien än den relativa efterfrågan. En allmän ökning av utbildningsnivån i samhället leder till att det relativa utbudet av högutbildade ökar, vilket tenderar att pressa ned universitetslönepremierna. Fram till mitten av 1980-talet ökade det relativa utbudet av högutbildade. Andelen av arbetskraften med minst tre års universitetsutbildning ökade från ca fem procent 1971 till tolv procent 1985.

Ökningen avstannade helt under senare delen av 1980-talet, vilket förklaras av högskolans dimensionering. Samtidigt fortsatte andelen gymnasieutbildade i arbetskraften att öka. Det relativa utbudet av högutbildade minskade, vilket följaktligen kan förklara ökningen i utbildningspremien från mitten av 1980-talet och framåt.

Även i andra länder har avkastningen på utbildning varierat över tiden. Jämfört med OECD-länderna i genomsnitt förefaller utbildningspremien vara något lägre i Sverige, även om skillnaden verkar vara mindre än en del bedömningar har antytt (Henreksson, 1993). Avkastningen är högre i de fattigare länderna än i industriländerna. I samtliga länder är avkastningen högst för utbildningar på lägre nivåer. Den genomsnittliga internräntan för OECD-länderna uppgick till tolv procent under 1960- och 1970-talen. För Sveriges del redovisas en internränta på 10,3 procent 1967. Utbildningspremierna skattade med Mincers metod uppgick till 6,8 procent för industriländer under 1960- och 1970-talen. För Sverige redovisas en utbildningspremie på 6,7 procent 1974 (Psacharopoulos, 1993). Kostnader subventionerade av staten (avgifter för utbildning, studiemedel m.m.) ingår inte i beräkningarna, vilket försvårar jämförelser mellan olika länder.

Utbud och efterfrågan på utbildade till 2010

På lång sikt tenderar kvalifikationskraven i arbetslivet att höjas. Detta är en följd av förändringar inom branscher såväl som av näringslivets sammansättning. Bascenariot för utvecklingen till 2010 visar på en strukturomvandling med en förskjutning mot arbetsuppgifter som kräver en högre kompetens.

Utbudet av högskoleutbildade kommer att öka till följd av 1990-talets starka expansion av högskoleutbildningar. I basscenariot (avsnitt 7.7) ökar de högutbildades andel av arbetsutbudet från 22 procent

1990 till 30 procent 2010.[9] Utbudet av tekniskt och naturvetenskapligt högskoleutbildade ökar med 145 000 personer och övriga högskoleutbildade med 237 000 personer. Utbudet av grundskoleutbildade minskar medan gymnasieutbildade ökar, vilket sammantaget resulterar i en minskning med 323 000 personer i gruppen utan högskoleutbildning. Detta leder till att de högskoleutbildade blir relativt billigare, vilket gynnar företag och verksamheter som för sin produktion kräver en stor andel högutbildad arbetskraft.

I långtidsutredningens basscenario görs ingen beräkning av den framtida *efterfrågan* på olika typer av arbetskraft. Det beräknade arbetsutbudet fördelas i modellen mellan olika sektorer efter respektive sektors lönebetalningsförmåga. Ett alternativt angreppssätt är att beräkna varje sektors efterfrågan för sig, utan att ta hänsyn till utbudsbegränsningars effekter på utbildningsgruppernas relativlöner. SACO (1994) presenterar sådana beräkningar.[10] Den beräknade efterfrågan kan sedan ställas mot basscenariots beräknade utbud av olika utbildningskategorier. En stor brist på högskoleutbildade framkommer 2010, drygt 230 000 personer, och samtidigt ett överskott på gymnasieutbildade personer. Beräkningarna pekar mot stora behov av ökad högskoleutbildning för att kunna matcha den framtida arbetskraftsefterfrågan. En ökad satsning på utbildning för de lågutbildade förbättrar samtidigt förutsättningarna för en minskad arbetslöshet (avsnitt 8.8).

Ett utbud av högskoleutbildade 2010 som motsvarar SACO:s beräknade efterfrågan skulle innebära förändrade förutsättningar för tillväxt och strukturomvandling jämfört med långtidsutredningens basscenario. En känslighetsanalys visar att framför allt den kunskapsintensiva tjänstesektorns produktion skulle utvecklas mer positivt. Den arbetsintensiva varuproduktionens andel av den totala produktionen skulle samtidigt minska.

Ett ökat utbud kan antagligen även skapa sin egen efterfrågan och öka takten i strukturomvandlingen mot mer kunskapsintensiva verksamheter. Med fler högutbildade i arbetskraften kan arbetets karaktär förändras. En potential skapas för att "förädla" verksamheter som tidigare inte varit särskilt kvalificerade.

[9] Till högutbildade räknas personer med eftergymnasial utbildning samt de med fyraårig teknisk gymnasieutbildning.

[10] SACO har använt beräkningar från NUTEK (det privata näringslivet) respektive SCB (de offentligdominerade verksamheterna) för att bedöma arbetskraftsefterfrågan.

Statens möjligheter att påverka arbetskraftens kompetens

Oavsett om den solidariska lönepolitiken har haft en negativ effekt på avkastningen på utbildning eller om löneskillnaderna främst är ett resultat av marknadskrafterna så är lönebildningen ett område som den svenska staten traditionellt hållit sig utanför. De styrmedel som står till förfogande och kan påverka kompetensuppbyggnaden är dels allmänna ekonomiska åtgärder, dels åtgärder inom utbildnings- och kompetenspolitiken. De främsta medlen för att skapa såväl ett större utbud som efterfrågan på utbildning är troligen utbildningens dimensionering och studiemedelssystemet.

Bland de *allmänna ekonomiska åtgärderna* kan inkomstbeskattningen nämnas. De allmänna incitamenten för individer att satsa på utbildning har blivit starkare i och med det nya skattesystemet. För att lösa kompetensproblemet för den äldre arbetskraften torde dock inte förändringar i inkomstbeskattningen leda särskilt långt.

Inom utbildnings- och kompetenspolitiken finns *reglerande styrmedel* – lagstiftning om obligatorisk utbildning, studieledighet m.m.. Frankrike har t.ex. även lagstiftat om miniminivåer för företagens avsättningar till personalutbildning (Sohlman, 1992). Troligen är dock arbetets organisation viktigare än antalet dagar i formell personalutbildning.

Skattelättnader eller subventioner för företag och individer som satsar på utbildning och kompetensutveckling utgör olika *prispåverkande åtgärder*. Motivet att subventionera utbildning ligger i att den samhällsekonomiska avkastningen av utbildning är högre än den privatekonomiska. Studiemedel är en form av subvention som sänker individens kostnader för utbildningsinvesteringen. Även kostnader för utbildning av konsumtionskaraktär subventioneras emellertid. Statens kostnader för studiestöd uppgår till ca en tredjedel av kostnaderna för den högre utbildningen. Skattereformens sänkning av marginalskatten för högre inkomster och tendensen till ökad lönespridning torde leda till att högre utbildning i framtiden kommer att löna sig bättre. Detta kan försvaga argumenten för subventionering av studiemedlen.

För de äldre i arbetskraften med låg grundutbildning finns det troligen även i framtiden behov av särskilda subventioner vid sidan om studiemedelssystemet för att uppmuntra kompletteringar av grundläggande färdigheter. För dessa kan den kvarvarande tiden i arbetslivet vara för kort för att skapa privatekonomiska incitament till utbildning.

Direkta statliga resursinsatser är en tredje kategori åtgärder. Resurserna till den högre utbildningen har kraftigt förstärkts. Satsningarna på grundskola och gymnasieskola är höga i Sverige jämfört med andra OECD-länder (OECD, 1993a). Insatser bör i första hand göras för att dessa resurser ska kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Vidareutbildning

Förutom satsningar på det formella skolsystemet är det viktigt att det existerar förutsättningar för vidareutbildning i arbetslivet. Samtidigt som omvandlingen av näringslivet och den offentliga sektorn sker snabbare än tidigare kommer tillflödet av unga arbetssökande under 1990-talet att bli mindre än på länge. Kunskapstillskottet genom nyutbildade minskar och medelåldern i arbetskraften höjs. Detta kan leda till att behovet av kompetensutveckling på arbetsplatserna ökar (Marking, 1992).

Anställningstiderna i Sverige är långa. I genomsnitt arbetar en anställd tio år hos samme arbetsgivare, nästan en fjärdedel av den genomsnittliga tiden i förvärvsarbete. Detta borde innebära ett incitament för företagen att bedriva en löpande kompetensutveckling för de anställda. Kompetensutveckling inom ramen för samma arbete är mycket vanligare än kompetensutveckling via befordran. Befattningsbreddning är mycket eller ganska vanlig i två tredjedelar av företagen. Andelen av de anställda som blivit befordrade de senaste tre åren är endast drygt sex procent. Ju vanligare det är med kompetensutveckling inom samma jobb, desto större är i allmänhet också befordringschanserna (le Grand, 1993).

En individs incitament till vidareutbildning är starkt beroende av möjligheten till framtida löneökningar. En stigande ålderslöneprofil är viktig för att individen ska fortsätta med sin kompetensuppbyggnad. Under de senaste två decennierna har löneprofilen över livscykeln plattats ut i Sverige. Arbetslivserfarenhetens effekt på lönen har minskat (Björklund, 1986; Edin och Holmlund, 1992).

Björklund och Regnér (1993) finner att löneökningar i en anställning har ett starkt positivt samband med hur lång tid det tar att lära sig yrket. Lönekurvan är brantare för arbeten med kompetensuppbyggnad. Lönen är emellertid högre under *hela* yrkeskarriären i arbeten som det tar längre tid att lära sig.

De anställda verkar således inte betala någon större del av kostnaderna för vidareutbildning i form av lägre lön under den tid

som upplärningen pågår. Detta trots att den vidareutbildning som ges i företagen till stor del är generell kunskap snarare än företagsspecifik kompetensuppbyggnad. De resultat som erhålles pekar på att internutbildning verkar användas som löneförmån för vissa anställda.

Fölster (1994) har presenterat ett förslag till *individuella kompetenskonton* som är tänkta att stimulera arbetstagare och arbetsgivare till kompetensinvesteringar. Inbetalningarna till kontot ska vara skattefria och kan göras av både den anställde och arbetsgivaren. Individen kan sedan använda kompetenskontot till att finansiera sin andel av utbildningskostnaden. Kompetenskontot kan tidvis gå med underskott, dvs. de som inte hunnit spara tillräckligt för att finansiera sin utbildning tillåts ta lån som återbetalas efter utbildningen eller avräknas mot pensionsanspråken. Det sparande på kompetenskontot som individen inte har tagit i anspråk under sitt arbetsliv tillförs pensionsanspråken. Kontot innehåller även en försäkring som skyddar individen om utbildningen inte ger avkastning i form av högre lön eller fast arbete. Försäkringens självrisk stiger med tidigare intjänad inkomst.

En förändrad arbetsorganisation

De senaste uppgifterna om de svenska företagens satsningar på vidareutbildning visar att dessa har ökat kraftigt under det första halvåret 1994 efter att tidigare ha minskat under tre år. Antalet personalutbildade låg högre än rekordåret 1990. Däremot låg det genomsnittliga antalet utbildningsdagar per person högre 1990. Troligen spelar dock arbetets organisation en viktigare roll för kompetensutvecklingen på arbetsplatserna än antalet dagar i personalutbildning. Det är emellertid svårt att avgöra om arbetsorganisationen har förändrats i mer "lärande" riktning.

Arbetsorganisationens utformning i företagen har stor betydelse för hur humankapitalet kommer till användning. Förändringen mot ökade kvalifikationsnivåer har gått ganska långsamt under 1970- och 1980-talen (Schröder och Sehlstedt, 1992). Befolkningens utbildningsnivå har höjts snabbare än befattningarnas kvalifikationsnivåer (Harkman, 1992). Förskjutningen av branschsammansättningen under 1980-talet ledde till och med till en ökad andel lågkvalificerade arbetsuppgifter inom tillverkningsindustrin (Landell och Victorsson, 1991).

Arbetsorganisationens utformning och produktens design för tillverkning har visat sig förklara en stor del av produktivitetsskillnaderna mellan amerikanska, japanska och tyska bil- och bildelstillverkare liksom även inom metall- och konsumentelektronikindustrierna

(McKinsey, 1993). I USA har produktiviteten inom bilindustrin ökat kraftigt, mycket till följd av att japanska bilföretag etablerat produktionsanläggningar med samma organisation som i Japan.

9.4 Teknologi

Inledning

Sambandet mellan teknologi och tillväxt bygger på två mekanismer:

- Den första går via investeringar; den senaste teknologin ingår ofta i nyinvesteringar, vilka förväntas ge en högre produktivitet än den gamla utrustningen.
- Den andra mekanismen har uppmärksammats av de s.k. nya tillväxtteorierna (avsnitt 6.3). Den baseras på att investeringar i både fysiskt och mänskligt kapital skapar externa effekter och skaleffekter. Innovationer ses som den kanske viktigaste källan till teknologisk utveckling och produktivitetstillväxt. Innovationer framkommer ur den kunskapsbas som skapats av ackumulerad forskning och utveckling och bidrar i sin tur till att öka denna kunskapsbas.

Arbetskraftens kompetens är troligen den viktigaste förutsättningen både för att kunna utveckla ny teknik och för att kunna förstå och dra nytta av andras resultat (avsnitt 9.3). I detta avsnitt behandlas FoU-satsningarnas utveckling och fördelning, omvärldens roll för den svenska teknologiska utvecklingen, Sveriges teknologiska specialisering samt offentliga instrument för att stödja teknologiutvecklingen.

Teknologi kan utgöra både en kollektiv och en privat nyttighet. I neoklassisk teori antas nästan alltid att teknologi är en kollektiv vara. I studier som behandlar såväl patent som *spillover* av ny teknik ser man å andra sidan teknologisk utveckling som en "latent" kollektiv vara. Den är samtidigt möjlig att ägandegöra, genom t.ex. patent eller genom att utnyttja fördelarna med att vara först på marknaden. Nelson (1990) hävdar att teknologi alltid består såväl av en uppsättning specifika applikationer och användningsområden som av en stomme av mer allmängiltig kunskap. Med denna syn kan statens roll inte begränsas till enbart grundforskning inom universitet och högskolor. En bedömning måste också göras av vad som utgör kollektiv kunskap i respektive teknologi.

I vilken utsträckning en teknologi är privat (eller möjlig att ägandegöra) påverkar incitamenten för individer och företag att investera i forskning och utveckling och högre utbildning. Statens roll för den teknologiska utvecklingen bör avgöras av om respektive teknologi huvudsakligen är en kollektiv eller en privat nyttighet. Offentligt stöd kan vara berättigat i de fall där den enskilde aktören kan antas satsa för lite ur välfärdssynpunkt eftersom denne inte kan tillgodogöra sig hela värdet av den tekniska utvecklingen. Samtidigt måste landet kunna tillgodogöra sig vinsten av de offentliga satsningarna.

Generiska teknologier, dvs. basteknologier som kan utnyttjas i många olika branscher och företag (t.ex. informationsteknologi), kan i stort sägas vara kollektiva varor. De generiska teknologierna har förutsättningar att komma till nytta hos många skilda användare. Kostnaden för att lära sig och förmedla nya resultat till andra inom samma område är relativt små. För att teknologierna ska vara tillgängliga krävs dock att de potentiella användarna har tillräcklig kompetens för att förstå, värdera och utnyttja dem.

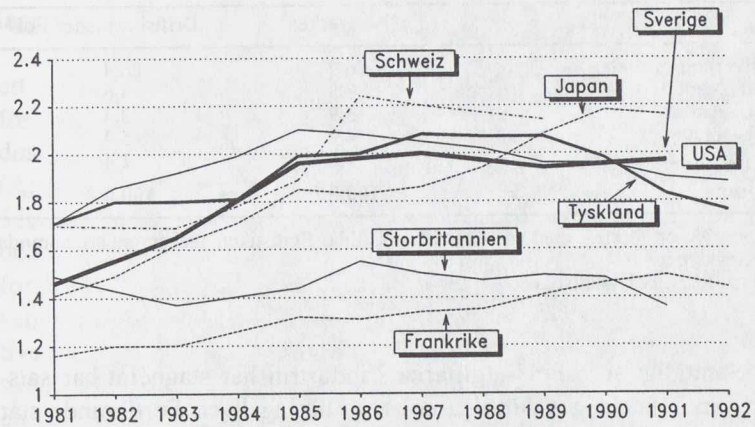
Specifika teknologiska tillämpningar har huvudsakligen karaktären av privata varor, åtminstone när de är nya. Kostnaderna för att överföra en applikation till en något annorlunda användning är oftast höga, dels på grund av komplexiteten i systemet och de därtill hörande upplärningskostnaderna, dels på grund av att stora modifikationer kan behöva göras av den urspungliga tekniken.

FoU-satsningarna i det svenska näringslivet

Sverige hör till de länder som investerar mest i forskning och utveckling i förhållande till BNP. Både 1989 och 1991 utgjorde satsningarna 2,9 procent av BNP. Japan, Tyskland, USA och Schweiz låg på en liknande nivå som Sverige. Företagssektorn svarar för ca 68 procent av de totala FoU-insatserna i Sverige.

Industrins satsningar på teknisk utveckling, mätt som FoU-utgifter, har stagnerat sedan mitten av 1980-talet. Samma tendens finns även i andra länder, men är starkare i Sverige. Detta har medfört att näringslivets FoU-utgifter har minskat som andel av BNP.

Diagram 9.4 Näringslivets FoU-utgifter 1981-1992
Procent av BNP



Källa: NUTEK, bilaga 6.

Det är emellertid missvisande att tolka uppgifterna om industrins FoU-intensitet som att den svenska industriproduktionen *generellt* skulle vara mycket FoU-intensiv. Satsningarna på forskning och utveckling är ojämnt fördelad mellan olika branscher. Läkemedels-, elektronik- och transportmedelsindustrin har en markant högre FoU-intensitet än övriga branscher. Fem verkstadskoncerner stod 1991 för 60 procent av FoU-utgifterna i industrin. En liten grupp kemikoncerner (dominerad av Astra och Pharmacia) svarade för ytterligare 13 procent (NUTEK, bil. 11).

En starkt bidragande orsak till den höga FoU-intensiteten i svensk industri är dominansen av ett antal internationella storföretag. Dessa har en större del av sin FoU än sin produktion förlagd till Sverige. Nästan 80 procent av industrins totala FoU genomfördes 1990 i de multinationella företagen.[11] Samma år stod dessa företag för ca 40 procent av den svenska industrins sysselsättning och produktion (Fors och Svensson, 1994). Den andel av storföretagens FoU som bedrivs i utländska delar har emellertid ökat från 13-14 procent i början på 1980-talet till över 17 procent 1990.[12]

[11] Avser de multinationella företag som ingår i IUIs databas, totalt 320 tillverkningsföretag med ursprung i Sverige. Multinationella företag innefattar här alla företag med fler än 50 anställda som har minst ett majoritetsägt dotterbolag utanför Sverige.

[12] Skillnaden är stor mellan företagen som ingår i gruppen multinationella företag. 1990 hade sammanlagt 56 av storföretagen forskning och utveckling utomlands. Av dessa hade 14 företag mer än 50 procent av sina FoU-utgifter i utländska bolagsdelar.

Tabell 9.8 FoU-verksamhet i svenskt näringsliv 1991
Procentuell fördelning

	FoU-årsverken	Driftskostnader FoU
Tillverkningsföretag	86,2	86,4
Affärsverk	3,3	3,6
FoU-institut	3,9	3,4
FoU-företag	4,9	5,2
Uppdragsverksamhet	1,6	1,4
Summa	**100,0**	**100,0**

Anm.: Avser företag med mer än 50 anställda. Statistiken täcker enbart nämnda företagstyper.
Källa: SCB, FoU-statistiken.

Samtidigt som FoU-utgifterna i industrin har stagnerat har satsningarna ökat något i övriga delar av näringslivet. Fortfarande står dock industrin för 86 procent av FoU-utgifterna. Ökningen av andelen FoU utanför industrin beror troligen endast delvis på att satsningarna i tjänsteföretagen verkligen har ökat. Det har även skett omklassificeringar när tillverkningsföretag har bolagiserat FoU-avdelningar. Utbildningsintensitetens förändring i olika sektorer med en ökad andel tekniker i tjänsteföretag (avsnitt 9.3) visar på samma förskjutning i forsknings- och utvecklingskapacitet som antyds i FoU-statistiken.

Flertalet *mindre företag* rapporterar ingen eller liten FoU. Bland industriföretag med mellan 50 och 500 anställda var det 41 procent som 1991 uppgav att de bedrev FoU-verksamhet. I företag med fler än 500 anställda var motsvarande andel 73 procent. Huvuddelen av de medelstora företagens FoU sker i företag som ingår i större koncerner (NUTEK, bil. 11).

FoU-satsningarna i företag med mindre än 50 anställda är troligtvis små.[13] Även andelen tekniskt utbildade i de mindre företagen tyder på en låg FoU-kapacitet (NUTEK, bil. 11). En viss FoU-volym krävs för att satsningarna ska ge resultat. Detta resulterar i en jämfört med större företag högre FoU-intensitet i de mindre företag som bedriver FoU.

Carlsson och Braunerhjelm (bil. 10) har studerat utvecklingskapaciteten bland bilindustrins underleverantörer. Både FoU-andelen och andelen av de anställda som har specialistkompetens sjönk mellan 1989 och 1993. Företagens förutsättningar för en omorientering från standardprodukter till mer tekniskt krävande produktion kan därmed ha försämrats. Detta är allvarligt mot bakgrund av den tilltagande konkurrensen inom underleverantörsindustrin och kraven på system-

[13] Denna storleksgrupp täcks inte in av SCB:s FoU-statistik.

lösningar, kvalitet och design. Även i slutet av 1980-talet var underleverantörernas kompetenskapital lågt jämfört med storföretagens (Braunerhjelm, 1991).

De forskningsnära företag som etablerats kring högskolorna utgör ett viktigt undantag från regeln om liten FoU-kapacitet i mindre företag. Sådana företag står för ungefär två procent av tillverkningsindustrins FoU och sysselsätter 14 procent av industrins forskarutbildade (Andersson, H. m.fl., 1993). De teknikbaserade företagen är få (ca 550 företag) och sysselsätter inte mer än 3 500 personer (Olofsson och Wahlbin, 1993). De direkta effekterna för näringslivets tillväxt av forskningsbaserat nyföretagande kommer troligen att vara små även i framtiden, men deras bidrag till teknologiutvecklingen är betydande. Svensk industri köper knappt hälften av sin externa teknologi från svenska företag (SCB, 1991), och de forskningsnära företagen står för en betydande del av denna försäljning.

Studier från Italien, Frankrike och Tyskland har visat att mellan 50 och 60 procent av alla små och medelstora företag regelbundet introducerar innovationer som nya produkter eller förbättringar av gamla produkter (OECD, 1993d). Ungefär 40 procent av alla patentansökningar i det europeiska patentsystemet kommer från företag med mindre än 500 anställda (EPO, 1993). Enligt en amerikansk studie är andelen företag som tar fram större innovationer högre bland mindre företag än bland större (Mansfield, 1981). Vad gäller användningen av ny produktionsteknik släpar de mindre och medelstora företagen efter de större, även om skillnaderna tycks ha minskat under senare år (OECD, 1993d).

Omvärldens roll för teknologiutvecklingen

Bara en del av den teknologi som används i ett lands produktion skapas inom de egna gränserna. Teknologi flödar mellan länderna i form av patent, licenser, forskningsresultat, idéer, insatsvaror etc. Kapaciteten att absorbera teknologi från externa källor ökar emellertid med egen forskning (Nelson och Winter, 1977).

Teknologi från andra branscher och/eller andra länder står för en stor andel av det totala teknologiinnehållet i slutprodukten. I Japan kom 75 procent av det totala teknologiinnehållet 1990 från andra branscher eller länder, medan motsvarande siffra för USA var 50 procent (OECD, 1992c).

Betydelsen av utländsk FoU har ökat under de senaste decennierna. Det hänger samman med en tilltagande internationell handel med varor och tjänster, utländska direktinvesteringar samt ett internationellt utbyte av information och spridning av kunskap. För de mindre

OECD-länderna som också är öppna för internationell konkurrens har handelspartnernas FoU visat sig ha en större betydelse för produktivititetstillväxten än de inhemska satsningarna (Coe och Helpman, 1993).

Under 1980-talet visade den teknologiska handelsbalansen (handeln med patent, licenser, royalties och know-how) ett överskott för Sveriges del, dvs. exporten av teknologi översteg importen.[14] Den direkta importen av teknologi ökade markant 1991. Elektroindustrin står för hela ökningen, medan övriga delar av näringslivet har ungefär konstanta kostnader för teknologiköp från utlandet.

Teknologihandel är endast ett sätt för företagen att få tillgång till teknologi från utlandet. Direktinvesteringarna har ökat markant i omfattning (avsnitt 4.4). Strategiska allianser, gemensamma FoU-projekt och *joint ventures* används allt oftare mellan företag där man då delar på såväl forskningsresultat som kostnaderna för forskningen. FoU-samarbete i formen av joint-venture och rent teknologiutbyte har under 1970- och 1980-talen vuxit många gånger snabbare än de utländska direktinvesteringarna. Ungefär hälften av alla strategiska teknologiallianser har en stark FoU-inriktning. Samarbete av detta slag har varit särskilt vanligt inom bioteknik, informationsteknik och nya material (OECD, 1992b).

Tabell 9.9 Samarbetsavtal mellan företag fördelat på samarbetsform
Antal nya avtal

	1973-1976	1977-1980	1981-1984	1985-1988
Joint-venture	64	112	254	345
Gemensam FoU	22	65	255	653
Teknologiutbyte	4	33	152	165
Direktinvesteringar	29	168	170	237
Kund – leverantör relationer	19	47	133	265
Enkelriktat teknologiflöde	15	71	259	271
Total	**153**	**496**	**1223**	**1936**

Källa: OECD (1992b).

Sveriges teknologiska specialisering

Ett lands teknologiska specialisering är en följd av landets relativa tillgång till olika produktionsfaktorer, i vilken utsträckning man har

[14] Statistiken över den teknolologiska handelsbalansen är behäftad med stora problem. Uppgifterna bör tolkas med stor försiktighet.

kunnat utnyttja skalfördelar och hur man historiskt har lyckats utveckla och använda sig av nya teknologier. Tre grundläggande förhållanden är särskilt viktiga för att ett företag ska kunna utnyttja innovationer på ett framgångsrikt sätt (Deiaco, 1993b):

- Teknisk utveckling är *ackumulativ* till sin karaktär. Företag som använder sig av den nyaste teknologin lyckas ofta skapa dynamiska fördelar framför andra i samma bransch. Sökandet efter ny teknologi är ofta specialiserat. En hög grad av specialisering innebär möjligheter att utnyttja bredd- och skalfördelar. Om snabba teknologiska förändringar sker finns det emellertid risk att företag låser sig i gamla strukturer.

- *Isoleringsmekanismer* hjälper ett företag att försäkra sig om att vinstflödet inte störs av att konkurrenter imiterar innovationen. Olika metoder som fördröjer imitationen blir därför av stor betydelse. Dessa metoder lämpar sig olika väl för olika verksamheter.

- För att innovationer ska kunna exploateras behöver företaget ofta hitta *komplementära teknologier*. Så var det redan för sekelskiftets "snilleindustrier". Ny teknologi kommer i växande utsträckning från externa källor.

Sveriges starkaste *handelsspecialisering* finns inom de råvaruförädlande basindustrierna – framför allt i massa- och pappers- samt trävaruindustrin, men även i gruv- och järn- och stålindustrin överstiger produktionen den inhemska förbrukningen (avsnitt 4.3). Sveriges tre mest FoU-intensiva branscher – läkemedelsindustrin, bilindustrin och tillverkningen av tele- och radiokommunikationsutrustning – hör också till de branscher som har stora exportöverskott (NUTEK, bil. 11).

Samtidigt som handelsspecialiseringen är stark inom de mest FoU-intensiva branscherna finns även bilden av Sverige som nettoimportör av gruppen FoU-intensiva varor som helhet (Ds 1992:109). Resultaten har två huvudsakliga förklaringar:

- Nettoexportberäkningarna är känsliga för vilken branschgruppering som används. I OECD:s klassificering av FoU-intensiv industri exkluderas t.ex. bilindustrin, vilken har en hög FoU-intensitet i Sverige.

– Sveriges industri uppvisar en smal specialisering inom de högteknologiska branscherna, vilket samtidigt är ganska naturligt för ett litet land. De branscher där Sverige har starka och mycket FoU-intensiva företag uppvisar stora exportöverskott. I de av OECD definierade FoU-intensiva branscherna är dock Sverige totalt sett svagt representerat, vilket resulterar i en negativ nettoexport för sektorn som helhet.

Studerar man i stället *produktionens och sysselsättningens fördelning* så minskar betydelsen av flera av de mest FoU-intensiva branscherna, särskilt läkemedels- och teleproduktindustrin. Tillväxten har under de senaste decennierna varit snabbare i de kunskaps- och FoU-intensiva delarna av näringslivet, men dessa branscher står fortfarande för en relativt liten del av både sysselsättningen och produktionen (avsnitt 3.2). Jämfört med andra OECD-länder har ökningarna av den FoU-intensiva produktionen gått långsammare i Sverige (Edqvist, 1993).[15] Låg- och mellanteknologiska branscher dominerar fortfarande svensk industri.

Patentspecialiseringen ger ytterligare en bild av Sveriges teknologiska specialisering. Handels- och produktionsspecialiseringen visar främst hur den teknologiska specialiseringen har sett ut historiskt, medan patentinriktningen ger en antydan om utvecklingen i framtiden.

Patent utgör en möjlighet för företagen att försäkra sig om en tillräcklig avkastning innan konkurrenterna hinner i fatt och blir därmed en viktig drivkraft för företagen att satsa resurser på forskning och utveckling. Förutom att patentskyddet kan göra det lättare att vinna marknadsandelar och öka volymen kan också själva rättigheterna köpas och säljas. Patent passar emellertid olika bra för olika verksamheter. Patenten utgör *ett* sätt att exploatera ny teknik och bygga etableringshinder. Andra metoder kan vara att komma först till marknaden, att ta till vara bredd- och skalfördelar, sekretess m.m. De mest framgångsrika företagen använder ofta en kombination av olika exploateringsformer (Deiaco, 1993b).

Internationella studier visar ett positivt samband mellan patenteringsverksamhet och kommersiell framgång i företagen (Zander, 1993). På landnivå finns det samtidigt ett nära samband mellan FoU-investeringar och antalet beviljade patent (Dosi m.fl., 1990).

[15] Samma invändning mot OECD:s klassificering av olika branscher som nämndes i stycket ovan gäller även i detta fall.

Patent spelar en viktig roll på flera olika sätt:

- De utgör ett *skydd för ägandet* av nya teknologier, dvs. en isoleringsmekanism. Skyddet mot imitation är dock relativt begränsat. I många fall imiteras viktiga innovationer inom bara några år (Zander, 1993).

- Företagets patentportfölj är av stor betydelse vid köpslagan om joint-ventures med andra företag – dvs. vid *anskaffning av externa teknologier* som kompletterar den egna kunskapen (Deiaco, 1993b). Företagets egna patent kan medverka till att göra företaget mer teknologiskt intressant för den tilltänkte partnern. Betydelsen av företagets patentportfölj ökar som ett förhandlingsargument vid korslicensiering.

- Patentsystemet i sin helhet utgör en viktig *informationskälla* för teknikutvecklingen i allmänhet och om konkurrenternas aktiviteter i synnerhet.

Sveriges andel av världens patentering har minskat i större omfattning än patentandelarna för andra europeiska länder och för USA (Archibugi och Pianta, 1992). Sverige har även förlorat positioner i de för Sveriges del mest exportintensiva branscherna. Med utgångspunkt från hänvisningar till patent i andra patentansökningar kan dock slutsatsen dras att de genomsnittliga svenska patenten håller en internationellt hög kvalitet (Narin m.fl., 1991).

Även patentstatistik ger en bild av Sverige som specialiserat mot mellanteknologiska branscher. Massa och papper, elektriska och icke-elektriska maskiner, metallvaror och försvarsprodukter utgör Sveriges starkaste patentområden. Aktivitetsnivån har emellertid minskat inom flera av de produktgrupper där Sverige har en relativ specialiseringsfördel (Deiaco, 1993a).

Vid en jämförelse av patentprofiler för olika OECD-länder framgår att Sveriges specialisering ligger inom långsamt växande patentklasser (Deiaco, 1993a; Archibugi och Pianta, 1992). Den är också en av de smalaste. Endast Japan har drivit specialiseringen lika långt. Utvecklingen har förstärkts sedan slutet av 1970-talet.

Tabell 9.10 Patentspecialisering i olika länder och branscher 1978-1991
Enligt RTA-index[1]

	Sverige		Japan		Tyskland		USA	
	1978-1984	1985-1985	1978-1984	1985-1991	1978-1984	1985-1991	1978-1984	1985-1991
Massa och pappersprodukter	4,6	4,7	0,6	0,5	1,3	1,2	0,9	1,1
Vetenskapliga instrument	1,5	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	1,0	1,1
Flygplan	-	0,8	0,2	0,1	0,5	0,7	1,2	1,4
Motorfordon	0,9	1,1	0,9	1,1	1,0	1,4	0,5	0,6
Radio, TV utrustning	0,6	0,8	0,9	1,2	1,1	0,9	1,0	1,0
Övriga kontorsmaskiner	0,2	0,4	1,1	1,8	1,1	0,8	1,9	1,4
Datorer och kontorsmaskiner	0,4	0,2	1,6	2,2	0,6	0,5	2,3	1,5
Icke elektriska maskiner	1,9	1,5	0,8	0,8	0,8	1,2	0,9	0,9
Metallprodukter	1,5	1,5	0,6	0,7	0,8	1,2	0,8	0,8
Järn och stål	1,0	1,1	0,9	1,5	0,6	0,6	0,6	0,8
Läkemedel	1,5	1,6	1,3	0,8	0,8	0,8	1,3	1,4
Kemikalier	0,3	0,3	1,2	1,1	1,4	1,1	0,9	1,2
Försvarsprodukter[2]	2,9	2,3	0,1	0,2				
Råmaterial[3]	1,5	1,3	0,3	0,4				

[1] RTA-index (Reveald Technology Advantage Index) definieras som branschens patentering jämfört med dess andel av världspatenteringen. Den tekniska specialiseringen i bransch *i* i landet *j* kan definieras som: RTAij = (Pij/ΣjPij)/(Pij/ΣiΣjPij). Pij är det beviljade antalet patent i bransch *i* i landet *j*.
[2] SPRU-kod 11, Försvarsrelaterad teknologi.
[3] SPRU-kod 10, Teknologi som avser förädling av råmaterial.
Källa: Deiaco (1993a).

Den smala specialiseringen är inte enbart en spegelbild av Sveriges branschstruktur. Svenska multinationella företag har jämförts med japanska med samma produktinriktning (Granstrand och Sigurdsson, 1993). Samma bild framkommer på företagsnivå som för svensk industri som helhet. Patenteringsgraden är låg och specialiseringen är smal. De japanska företagen är starka såväl inom de områden där de svenska företagen har de flesta av sina patent som i angränsande patentklasser. En stor del av förklaringen till skillnaderna verkar finnas i avsaknaden av patentkultur i de svenska företagen medan de japanska företagen medvetet har byggt upp en sådan.

Offentliga insatser för teknologiutveckling

Av de totala svenska FoU-satsningarna svarade företagssektorn för 68 procent 1993. Universitetssektorns andel var 28 procent och den offentliga sektorn i övrigt svarade för resterande 4 procent. De statliga

satsningarna på forskning och utveckling har fokuserats till högskolan i betydligt högre grad än vad som är fallet i andra länder. Forskningen inom högskolan räknat som andel av BNP var i Sverige 1991 mer än dubbelt så hög som genomsnittet för OECD-länderna. Den var nästan 50 procent högre än i Schweiz, som var det land som hade den näst högsta andelen (NUTEK, bil. 11).

Nästan 30 procent av de offentliga medlen till FoU går till försvars- och rymdforskning. Jämfört med andra OECD-länder är detta en hög andel. Endast USA, Storbritannien och Frankrike ligger högre.

Betraktas enbart civil FoU framträder åter den starka fokuseringen till högskolan. 85 procent av all offentligt finansierad forskning utförs vid universitet och högskolor. Endast Schweiz uppvisar en lika stark inriktning på högskolan.

Offentliga insatser som påverkar utvecklingen av teknologi kan indelas i:

- förstärkning av infrastrukturen för forskning vid universitet och högskolor,
- stimulans av FoU-samverkan mellan företag, forskningsgrupper etc,
- subventionering av FoU i enskilda företag,
- teknikupphandling.

Tonvikten på *högskoleforskningen* har successivt ökat. Motiven till koncentrationen har varit att uppnå en nära koppling mellan utbildningen och forskningen samt att undvika att forskningsresurserna splittras. Samtidigt kan dock denna prioritering ha medfört problem för teknologiförsörjningen i företagen. Valet av forskningsområden har inte styrts av näringslivets behov och inriktning, utan av vad som i den internationella vetenskapsvärlden uppfattats som viktiga frågeställningar (NUTEK, bil. 11).

Under 1993 och 1994 etablerades 17 stiftelser på FoU-området, vilka tillfördes drygt 18 miljarder kronor av löntagarfondsmedlen i stiftelsekapital. Stiftelsernas inriktning varierar, men det är enbart en sjättedel av medlen som har förbehållits en näringslivsrelevant

inriktning.[16] Totalt sett innebär de nybildade stiftelserna en ökad koncentration till högskolorna av de statliga satsningarna på FoU.

En tänkbar roll för högskolorna kunde vara att identifiera nya teknologier, skapa medvetande om deras potential och öka samhällets absoptionsförmåga genom att öka satsningarna på forskning och utbildning inom områden som har kommersiella utvecklingsmöjligheter. Varken på verkstadsautomations- eller elektronikområdet har emellertid högskolorna fyllt en sådan funktion (Carlsson och Braunerhjelm, bil. 10).

Högskoleforskningen har troligen endast begränsade möjligheter att fungera som direkt drivkraft för industriell utveckling. Det finns dock exempel på produktidéer som fötts vid högskolor och sedan vidareutvecklats i näringslivet. Incitamenten till teknikexploatering vid högskolorna skulle kunna förbättras. En viktig fråga i sammanhanget kan vara äganderätten till patent som tas av högskoleforskare.

FoU-samverkan mellan företag sker i organiserad form inom industriforskningsinstituten. Dessa finansieras delvis av staten och delvis av företagen själva. Behoven i respektive bransch har varit det primära när industriforskningsinstituten har valt forskningsinriktning. Dessa överbryggande institutioner har haft en stor betydelse för utvecklingen inom verkstadsautomationsområdet (Carlsson och Braunerhjelm, bil. 10).

Verksamheten som bedrivs vid industriforskningsinstituten kan behöva kompletteras med andra, mer flexibla, former av FoU-samverkan. När det handlar om utveckling av generell, kollektiv kunskap kan det finnas skäl för staten att ta på sig en roll. Hittills har huvuddelen av de statliga medlen för FoU-samverkan använts för att stödja arbete som utförs i forskningsmiljöer. Företagen har endast i liten utsträckning medverkat med personella resurser (Andersson, H. m.fl., 1993). Ett ökat deltagande av anställda från de företag som medverkar skulle förmodligen höja både den tekniska kompetensen i företagen och medverka till att näringslivets behov blir bättre tillgodosedda.

Personal som flyttar mellan olika företag utgör en viktig komponent i teknologispridningen. EES-avtalet innebär förbättrade möjligheter för företagen att med hjälp av rekryteringar från andra europeiska länder ta del av det internationella teknikutbytet. Svenskt deltagande i internationellt FoU-samarbete (t.ex. EUREKA-projektet) kan vara ett annat sätt att öka teknologiflödena från andra länder.

[16] Till de tydligt näringslivsinriktade stiftelserna räknas här teknikbrostiftelserna, innovationscentrum samt delar av stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling.

Statlig *subventionering av FoU i företagen* förekommer mycket sparsamt, förutom finansiering av försvarsprojekt (NUTEK, bil. 11). Visst stöd till produktutveckling i företag ges genom NUTEK samt de regionala utvecklingsbolagen med villkorslån till främst mindre företag och enskilda innovatörer. En stiftelse kallad "Innovationscentrum" har också bildats för att främja innovationer i ett tidigt skede. Produktutveckling kan i de flesta fall betraktas som en privat nyttighet. Argumenten för statlig inblandning är därmed svaga.

Offentlig teknikupphandling har tidigare spelat en stor roll för teknikutvecklingen i vissa sektorer. Förutsättningarna håller dock på att förändras (Andersson, H. m.fl., 1993):

- En växande andel av den offentliga upphandlingen sker genom kommuner och landsting, vilket medför en mer splittrad upphandling än tidigare.
- Försvarets beställningar tenderar att minska.
- Behovet av besparingar i de offentliga utgifterna reducerar de offentliga organens möjligheter att investera i ny teknologi.
- Gränsen mellan offentlig och privat verksamhet blir suddigare genom olika bolagiseringar, vilket skapar oklarheter i ansvarsfördelningen.
- EU-medlemskapet innebär att all offentlig upphandling ska ske i konkurrens i Europa. Möjligheterna att använda teknikupphandling som ett direkt näringspolitiskt medel blir därmed mindre.

9.5 Energi

Inledning

Energi är en produktionsfaktor som inom ekonomisk teori vanligen inte behandlas specifikt utan inkluderas i kapital och råvaror. Inte desto mindre är både bränslen och energiteknik en väsentlig del av produktionsprocessen. Energiförsörjningen påverkar industrins miljöeffekter, kostnadsläget och strukturomvandlingen. Den är också en nödvändig förutsättning för många andra ekonomiska verksamheter och påverkar hela samhällets konsumtion och välfärd.

Bostäder och lokaler stod för drygt 36 procent av den totala inhemska energianvändningen 1993 (NUTEK, 1994a). Industrin stod för ungefär lika mycket. Av industrins förbrukning svarade massa- och pappersindustrin för 46 procent av energianvändningen medan andelen av industriproduktionen endast var cirka tio procent. Även den kemiska basindustrin är en energikrävande bransch. Verkstadsindustrin svarade däremot för nära 40 procent av den totala industriproduktionen 1993, men dess andel av energianvändningen var knappt åtta procent.

Under perioden 1980-1990 minskade industrins energianvändning med nära sju procent. Detta berodde på en mer effektiv energianvändning och en strukturomvandling till mindre energiintensiva branscher. Om industrin 1990 hade utnyttjat energin på samma sätt som 1980 skulle produktionens tillväxt ha ökat energianvändningen med 30 TWh (NUTEK, 1994a).

NUTEK har utarbetat ett scenario för den svenska energitillförseln och energianvändningen till 2005 (NUTEK, 1994a). I scenariet förväntas industrins energianvändning öka med 25 TWh. Övergången mot mindre energiintensiva industrier beräknas fortsätta. Om bränslen, energiteknik och industristruktur hade varit desamma 2005 som 1993 skulle ökningen varit den dubbla. Transporter förutspås öka kraftigt medan bostäder, lokaler och service[17] ligger på en relativt konstant nivå. Oljor, biobränslen och elström är de energislag som främst förväntas öka under perioden.

[17] Till service hör elverk, vattenverk, avlopps- och reningsverk, gatu- och vägbelysning samt byggnads- och anläggningsverksamhet.

Tabell 9.11 Energitillförsel och slutlig energianvändning 1993 samt prognos[1] för år 2005
TWh

	1993	2005
Energitillförsel		
Oljor[2]	184	212
Naturgas	9	13
Kol och koks	28	30
Biobränslen, torv m.m.	76	89
Vattenkraft, kärnkraft, spillvärme och värmepumpsvärme samt netto elhandel m.m.[3]	144	155[4]
Total energitillförsel	**441**	**500**
Slutlig energianvändning		
Industri	136	161
Transport	84	101
Bostäder, service m.m.	154	157
Inhemsk energianvändning	374	418
Utrikes sjöfart, omvandlings- och distributionsförluster, icke energiändamål	67	83
Total energianvändning	**441**	**500**

[1] BNP växer med 1,8 procent per år.
[2] Inklusive gasol.
[3] Elinsatsen exkluderad.
[4] Här ingår importerad kraft.
Källa: NUTEK (1994a).

Förbrukningen av olja har minskat kontinuerligt sedan början av 1970-talet, men började åter att öka under 1992. Det är i första hand transportsektorn som ökar sin oljeförbrukning.

Den svenska elmarknaden

Sveriges krafttillgångar har ett koncentrerat ägande och marknaden domineras av de största kraftföretagen. Pulsådern i det svenska elsystemet är storkraftnätet, som omfattar ledningar på 220-400 kV samt samkörningsförbindelserna med grannländerna. Storkraftnätet ägs av staten genom affärsverket Svenska Kraftnät.

Tabell 9.12 Medlemsföretagens krafttillgångar 1993
MW

	Vatten kraft	Värme kraft	Varav kärn-kraft	Totalt
Vattenfall AB	8 904	8 174	5 806	17 078
Sydkraft AB	2 317	4 277	2 502	6 594
Stockholm Energi AB	793	1 482	607	2 275
Gullspångs kraft AB	1 072	892	581	1 964
Stora Kraft AB	959	563	277	1 522
Skellefteå Kraft	498	51	48	549
AB Skandinaviska Elverket	298	233	111	531
Graningeverkens AB	499	10	-	509
Norrköpings Energi AB	10	250	-	260
MoDo Kraft	251	-	-	251
Jämtkraft AB	197	-	-	197
Tekn. Verken i Linköping AB	16	172	-	188
Västerås Stads Kraftvärmeverk AB	-	181	-	181
Njordkraft AB	181	-	-	181
Karlstads kommun, Energiverken	24	138	74	162
Umeå Energi AB	150	-	-	150
Övriga medlemsföretag	77	134	-	211
Totalt	**16 245**	**16 558**	**10 005**	**32 803**

Källa: Kraftverksföreningen (1994).

Priset fungerar inte som ett konkurrensmedel mellan kraft- och distributionsföretagen. De största svenska kraftföretagen har ett nära samarbete. Syftet med detta är bl.a. att optimera produktionen i det svenska elsystemet. De samarbetar också inom områden som prissättning, marknadsbedömning och teknisk utveckling.

Det finns även ett nära samarbete mellan distributionsföretagen. Staten har godkänt och förstärkt denna struktur bl.a. genom långa koncessioner, som i praktiken ger olika företag monopol inom vissa områden. Marknaden är t.ex. så gott som fullständigt geografiskt uppdelad.

Frågan om ny ellagstiftning har skjutits upp. En energikommission utreder konsekvenserna av en avreglerad elmarknad och ska lämna ett slutbetänkande i september 1995. Huvudprincipen i det tidigare förslaget var att åstadkomma en åtskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el, och å andra sidan distributionen av el, dvs. nätverksamheten. Produktionen och försäljningen av el skulle ske i konkurrens. Koncession för leverans av el var dock tänkt att införas under en övergångsperiod. Nätverksamheten är ett naturligt monopol, som även fortsättningsvis skulle regleras och övervakas. Kraftföretagen och eldistributionsföretagen ökar f.n. den vertikala och horisontella integrationen på marknaden, i syfte att möta den förväntade avregleringen.

Vattenkraften genererar under ett normalår knappt 64 TWh elström. Produktionsförmågan i kärnkraftverken uppgår till omkring 72 TWh under ett normalt år. Det är möjligt att producera en begränsad mängd elström i vissa typer av industriprocesser och i fjärrvärmenätet, s.k. kraftvärme. 1993 var denna elproduktion knappt åtta TWh. Därutöver finns det oljekondenskraftanläggningar, som främst utnyttjas som reservkapacitet.

Enligt NUTEK beräknas behovet av el öka från dagens 140,4 TWh till 157,8 2005 (NUTEK, 1994a).

Med högre elpriser blir det lönsamt att genomföra investeringar som ökar produktionen av elström med kraftvärme. Produktionen av elström med kraftvärme och oljekondens beräknas därför öka till cirka 16 TWh. Återstående behov på knappt åtta TWh kan täckas dels med import av el från utlandet, dels med ytterligare utbyggnader av den inhemska elproduktionen.

Priset på elström blir ungefär detsamma vare sig man väljer att bygga nya elproducerande anläggningar i Sverige eller att öka importen från utlandet. En relativt god tillgång på vattenbaserad elkraft och tidiga satsningar på kärnkraften har hittills inneburit att de svenska elpriserna i genomsnitt är relativt låga. Med gällande regler och beslut har Sverige dock inte längre tillgång till några outnyttjade naturliga fördelar vid produktionen av elström. Effekterna på den svenska ekonomin av högre elpriser är beaktade i basscenariot (avsnitt 7.7).

Import av el från Norge är ett alternativ till en ökad inhemsk produktion, eftersom Norge har god tillgång på el som genereras med vattenkraft till låga kostnader. Vattenfall och norska Statkraft har skrivit under ett kontrakt om fasta leveranser till Sverige på 2,4 TWh per år under fem år, med start 1995. De norska elproducenterna kan inte förväntas sälja sin elkraft till priser som ligger under marginalkostnaden i det svenska elsystemet, eftersom det sannolikt kommer att finnas alternativa avsättningsmöjligheter för den norska elkraften.

En utökad handel med el inom Norden och mellan Norden och övriga länder i Europa kräver en utbyggnad av överföringsledningar. Överföringsledningarna inom Norden används idag för att optimera driften i det nordiska systemet som helhet. Överföringsförbindelsen mellan Sverige och Tyskland (Baltic Cable) med ca 600 MW kapacitet beräknas bli färdig under 1994/95. Liknande förbindelser är under byggnation eller planeras mellan Norge, Danmark och Tyskland. Samtliga förväntas tas i drift under senare delen av 1990-talet. Det diskuteras även förbindelser mellan Norge och Holland, Norge och Storbritannien samt Sverige och Polen.

Den svenska kärnkraftsavvecklingen

Om marknadsmekanismerna får styra priset på elmarknaden kommer en kärnkraftsavveckling antagligen inte få någon större långsiktig inverkan på elpriset. Efter hand som den befintliga produktionskapaciteten blir fullt utnyttjad ökar den kortsiktiga marginalkostnaden till en nivå som motsvarar den långsiktiga marginalkostnaden, dvs. den genomsnittliga kostnaden (inkl. fasta kostnader) för att producera elström i nya anläggningar. Detta kommer enligt NUTEK:s scenarier att inträffa före 2010 även om kärnkraften inte avvecklas. En kärnkraftsavveckling kan dock komma att tidigarelägga prisökningarna.

De främsta nackdelarna med kärnkraftsavvecklingen har att göra med andra faktorer än elpriset. En koncentrerad kärnkraftsavveckling under en begränsad tidsperiod kräver en ökad import av energi och/eller en snabb utbyggnad av inhemsk produktion. Ökad import av energi behöver betalas med ökad export av andra varor eller tjänster. Ökad inhemsk produktion kräver omfattande investeringar. Detta ställer höga krav på förmågan att generera kapital och att snabbt ställa om produktionsstrukturen.

Vid en avveckling kompliceras Sveriges ansträngningar att reducera utsläppen av växthusgaser. För Sverige kan kostnaderna för sänkta växthusgasemissioner förväntas ligga högre än för genomsnittet bland industriländerna, eftersom landet utgår från en låg emission per capita (Molander, bil. 2).

Den europeiska utvecklingen

Den europeiska ländernas energipolitik formas i samspelet mellan fyra drivkrafter: hänsyn till miljön, kravet på en säker energitillförsel, kravet på effektivitet och hänsyn till nationella intressen.

Länderna driver generellt en nationell energipolitik för att uppnå målet om leveranssäkerhet. Det finns inget nära europeiskt samarbete. Det saknas en gemensam energimarknad för kol, naturgas och el. Detta leder till bristande effektivitet och höga produktionskostnader. I vissa länder producerar man el till kostnader som överstiger det pris man skulle behöva betala för import (NUTEK, 1992b).

Effektivitetsskäl talar för ett ökat europeiskt samarbete och en gemensam energimarknad. Samtidigt finns det åtskilliga intressen i många länder som har en kluven inställning till ett närmare samarbete. I länder med höga energipriser kan en del energiproducenter slås ut om de europeiska energimarknaderna integreras och priserna utjämnas. I länder med låga energipriser finns det på liknande sätt energi-

konsumenter som riskerar ökade kostnader om de europeiska energipriserna utjämnas.

En gemensam europeisk elmarknad

De europeiska marknaderna för el är i stort sett nationella. Inom EU pågår ett arbete för att förändra elmarknaden. EU:s ministerråd har hittills beslutat om två direktiv som påverkar förutsättningarna för bildandet av en gemensam europeisk elmarknad:

- Direktivet om *pristransparens* innebär att medlemsländerna två gånger per år måste informera EU-kommissionen om elpriset för industriföretagen. Kommissionen publicerar sedan de erhållna uppgifterna.

- *Transitdirektivet* innebär att en stamnätsansvarig enhet, dvs. ett bolag som är ansvarigt för stamnätet i ett land, får rätt att utnyttja stamnäten i mellanliggande länder för att överföra högspänningsel till en stamnätsansvarig enhet i ett annat land.

Direktivet innebär en ökad frihet för de stamnätsansvariga enheterna och ett första steg på vägen mot en gemensam europeisk elmarknad. Inom Norden finns sedan länge en relativt omfattande handel med elström i samband med t.ex. belastningstoppar. Åtminstone på kort sikt torde transitdirektivet därför inte medföra någon förändring för Sverige.

För att få en verklig prisutjämning mellan de europeiska länderna krävs det att enskilda elkonsumenter fritt kan välja billigast möjliga elleverantör. I februari 1992 presenterade EU-kommissionen ett förslag till ett direktiv om *third party access*. Detta förslag innebär att ägarna till elnäten är skyldiga att upplåta ledig kapacietet till distributörer och större elkonsumenter. Det syftar till att öka elkonsumenternas möjligheter att välja mellan olika elleverantörer. Förslaget har dock stött på omfattande motstånd.

Tre tänkbara huvudvägar för den europeiska elmarknaden kan urskiljas (NUTEK, 1992b):

- De direktiv man beslutar om blir svaga och/eller har liten effekt på elmarknaden. Man kan då förvänta sig ett samarbete mellan de stora elföretagen.

- De stora elföretagen kommer att konkurrera med varandra i viss utsträckning. Följden blir en begränsad prisutjämning.
- Direktiven blir kraftfulla och följs upp med harmoniserande åtgärder. En europeisk konkurrensmarknad uppstår.

9.6 Infrastruktur

Inledning

Infrastrukturen – anläggningar för transporter, energi, vatten och avlopp samt telekommunikationer – är en viktig del av det samlade kapitalet i samhället.[18] En tillräcklig mängd infrastruktur är en förutsättning för att kapital och arbetskraft ska utnyttjas effektivt. Eftersom infrastrukturen har lång livslängd, har karaktär av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar i utnyttjandet är det svårt att få tillräckligt stora privata investeringar till stånd. Därför har det offentliga ansvaret för infrastrukturens utbyggnad och drift länge varit stort.

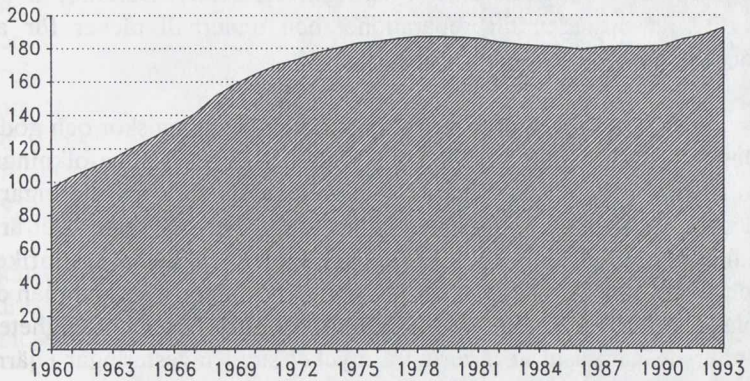
I Sverige har det politiska intresset för infrastrukturen varierat. Under 1950- och 1960-talen bars investeringarna fram av den allmänna samhällsutbyggnaden. Bland annat skedde en kraftig utbyggnad av vägnätet. Under 1970- och större delen av 1980-talet fick däremot infrastrukturen, med undantag för energisektorn och telekommunikationerna, stå tillbaka för andra offentliga utgifter. Sedan slutet av 1980-talet har investeringarna i transportinfrastruktur[19] åter ökat. Beslut har fattats om stora utbyggnader.[20]

[18] Berndt och Hansson (1992) uppskattade värdet av den svenska offentliga infrastrukturen till 355 miljarder kr 1988, vilket kan jämföras med 817 miljarder kr för näringslivets kapitalstock samma år.

[19] Vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser.

[20] Bl.a. 98 miljarder kr för vägar och järnvägar mellan 1994 och 2003, stora trafikinvesteringar runt Stockholm och Göteborg samt Öresundsbron.

Diagram 9.5 Offentlig infrastruktur exklusive elektricitetsanläggningar i Sverige 1960-1993
Miljarder kronor, 1985-års priser



Källa: Berndt och Hansson (1992).

Sverige är inte unikt. I flera västländer "återupptäcktes" infrastrukturen i början av 1990-talet. En orsak var att forskare och beslutsfattare uppmärksammade att nedgången i infrastrukturinvesteringar under 1970- och 1980-talen hade sammanfallit med en period av låg produktivitetstillväxt i flera västländer. Förhoppningarna är därför stora på många håll att ökade investeringar i transportinfrastruktur samt i nya former av tele- och datakommunikationer ska medverka till en högre ekonomisk tillväxttakt i framtiden.

Sveriges situation

Flera faktorer talar för att det svenska näringslivets behov av snabba och pålitliga transporter och kommunikationer kommer att växa under en överblickbar framtid. Slopandet av gränskontrollerna inom EU ökar den svenska sträckans del av transporttiden mellan Sverige och övriga EU-länder. Nya produktionsmetoder med små lager (*just-in-time, lean production*) samt en större andel högteknologiska produkter med ett högre värde förutsätter snabbare och tätare leveranser än tidigare.

Sverige har inte samma trängselproblem på transportsidan som flertalet andra EU-länder. Sveriges problem är snarare att knyta samman utspridda befolkningskoncentrationer på ett rationellt sätt.

Det svenska *vägnätet* är i stort sett moget och växer knappast längre. Nya investeringar syftar främst till att höja kvaliteten på vägarna. Målet är knappast att generera ny trafik utan snarare att minska restider och olycksrisker samt att avleda trafik inom tätorter.

De närmaste tio åren förbättras kvaliteten på riksvägnätet avsevärt och stora utbyggnader genomförs.[21] Ytterligare investeringar i vägsektorn är knappast motiverade utifrån näringslivets behov. Däremot är det viktigt att anslagen till reparationer och underhåll räcker för att förvalta även de nya investeringarna.

Järnvägen kräver stora och stabila flöden av människor och gods. Dessa förutsättningar är sällan uppfyllda i Sverige. Den befolkningstäthet och trängsel på vägarna som motiverar stora investeringar i järnvägstrafiken på kontinenten gäller inte heller i Sverige. Det är i stället framför allt som ett miljövänligt alternativ till landsvägstrafiken och flyget som järnvägarna har fått uppmärksamhet, även om man då ibland bortsett från t.ex. den norrländska kustsjöfartens möjligheter. Under de närmaste tio åren görs mycket stora investeringar i järnvägarna för att minska restiderna mellan de största svenska städerna. Eftersom banavgifterna redan i dag bara täcker en mindre del av kostnaderna för nätet innebär nyinvesteringarna en kraftig ökning av subventionerna till järnvägstrafiken.

Det svenska *telenätet* är väl utvecklat jämfört med andra länder. Framkomligheten är god och priserna är bland de lägsta inom OECD-området. Nästan hela Sverige har tillgång till datoriserade telefonväxlar, och mobiltelefoni. Mer avancerade digitala kommunikationsnät med stor överföringsförmåga byggs också ut i snabb takt (NUTEK, bil. 5 och 1993a).

Många hävdar att den s.k. informationsteknologin kan bli den katalysator för ekonomisk tillväxt som ångmaskinen, elektriciteten och explosionsmotorn har varit under tidigare perioder. Ännu är det för tidigt att uppskatta vilken ekonomisk betydelse investeringar i s.k. elektroniska motorvägar kan få. De belopp som krävs i ett första steg är dock förhållandevis små.[22] Det svåra och dyra steget är att ansluta tillräckligt många hushåll och företag till näten. Sveriges geografiska läge och industriella tradition inom telekommunikationer är dock starka skäl för att undersöka utvecklingsmöjligheterna på detta område.

[21] Öresundsbron, samt kringfartsleder runt Stockholm och Göteborg.

[22] Det s.k. SiREN-projektet, ett tänkt program för forskning och utprovning av en nationell svensk infrastruktur för datornät, beräknas kosta 100 miljoner kr om året i fem år. Det motsvarar kostnaden för ca 20 km motorväg (NUTEK, 1993a).

Skapar infrastruktur ekonomisk tillväxt?

Det normala sättet att avgöra värdet av investeringar i infrastruktur är genom s.k. samhällsekonomiska kalkyler.[23] Dessa värderar enskilda projekt, men har svårt att fånga de långsiktiga effekter på ekonomin som större infrastrukturinvesteringar kan åstadkomma. Ett exempel är de förändrade produktions- och livsmönster som följde på massbilismens framväxt efter de stora väginvesteringsprogrammen under 1950- och 1960-talen.

Vissa forskare hävdar att de samhällsekonomiska kalkylerna underskattar nyttan av infrastruktur. De har därför försökt mäta infrastrukturens långsiktiga samhällsekonomiska betydelse genom att göra statistiska jämförelser över tiden eller mellan länder och regioner.

Flera studier av efterkrigsdata har visat ett statistiskt samband mellan investeringar i infrastruktur och produktivitetstillväxt. Det är dock osäkert vad som är orsak och vad som är verkan.

Aschauer (1989a, 1989b) visade ett starkt statistiskt samband under 1970-talet mellan de minskade investeringarna i offentlig infrastruktur och den fallande produktivitetstillväxten i USA och i vissa andra industriländer. Munnel (1990a) och Holz-Eakin (1992) kom fram till liknande resultat.[24]

Kritiker – bl.a. Aaron (1990) och Jorgenson (1991) – har påpekat att Aschauers och hans efterföljares studier har stora svagheter:

- Resultaten varierar beroende på vilka tidsperioder som studeras och vad som definieras som infrastruktur.

- De statistiska sambanden mellan investeringar i infrastruktur och tillväxt är för kraftiga för att vara orsakssamband. Huvuddelen av sambanden beror sannolikt på att efterfrågan på infrastruktur växer när BNP-tillväxten är hög.[25]

- Investeringar som har varit produktiva under tidigare perioder behöver inte vara det i framtiden. Att det var lönsamt att bygga ut vägnätet på 1950- och 1960-talet innebär inte nödvändigtvis att det är lönsamt att fortsätta utbyggnaden på 1990-talet.

[23] En samhällsekonomisk kalkyl försöker väga alla intäkter för ett projekt mot alla kostnader, inklusive de indirekta kostnaderna, t.ex. miljöeffekter, och de indirekta intäkterna, t.ex minskad olycksrisk, som inte ingår i en företagsekonomisk kalkyl.

[24] Sammanställningar över aktuella empiriska studier på detta område finns i Munnel (1993) och i Gramlich (1994).

[25] Eftersom studierna söker långsiktiga samband är det svårt att avgöra riktningen på orsakssambandet med ekonometriska metoder. Tatoms (1993) resultat tyder dock på att kausaliteten i första hand går från produktion till infrastruktur.

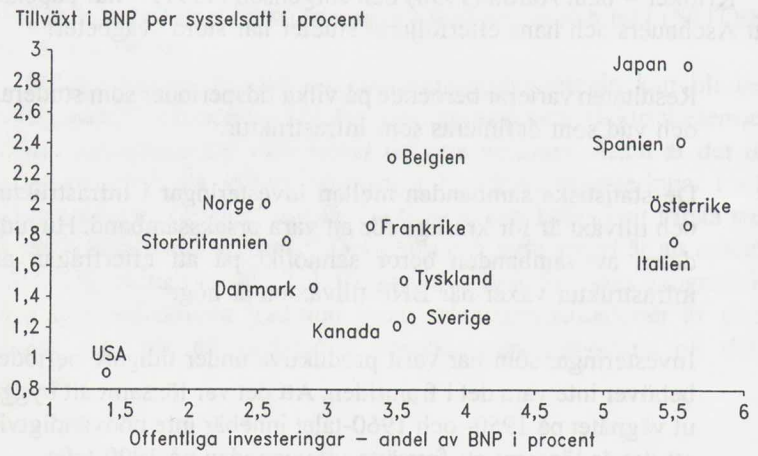
Andra empiriska studier har inte heller funnit så klara samband. OECD (1991) studerade investeringar i infrastruktur och produktivitetstillväxt i elva industriländer under efterkrigstiden och fann bara ett statistiskt samband för hälften av länderna.

Den enda tidsseriestudie som gjorts på svenska data (Berndt och Hansson, 1992) visade att offentliga investeringar i infrastruktur minskade näringslivets kostnader. Det totala beståndet av infrastruktur i Sverige 1988 beräknades emellertid vara större än vad som var motiverat för näringslivets behov, men överskottet minskade under 1980-talet.

Tvärsnittsjämförelser mellan länder eller regioner vid samma tidpunkter riskerar inte att belastas av inaktuella samband. Resultaten kan däremot påverkas av andra strukturella skillnader.

Levine och Renelt (1992) jämförde 119 länder, men fann inget säkerställt samband mellan storleken på den offentliga kapitalstocken och tillväxttakten. OECD-jämförelser mellan industriländer visar ytterst svaga samband mellan offentliga investeringar och tillväxttakt, med undantag för Japan och USA. Munnel (1990b) fann ett svagt men klart samband i en studie som jämförde amerikanska delstater.

Diagram 9.6 Offentliga investeringar 1985 och BNP-tillväxt per sysselsatt 1980-1990 i 13 industriländer



Källa: OECD (1991).

Temaplan (1991) jämförde svenska kommuner och kom fram till att det finns ett samband mellan tillgången på offentlig infrastruktur å den ena sidan och näringslivets produktivitet och invånarnas inkomster å den andra. Både studiens metoder och resultat har

kritiserats av bl.a. Jansson (1993), som hävdade att resultaten berodde på andra skillnader mellan kommunerna än tillgången på infrastruktur.

Även mellanregionala jämförelser kan blanda samman orsak och verkan. Arlandas betydelse för Stockholmsregionens näringsliv är t.ex. inget bevis för att nya storflygplatser skulle kunna få näringslivet att blomstra på andra platser i landet.

Hittills har således studier på makronivå inte givit några klara belägg för att investeringar i offentlig infrastruktur generellt skulle vara mer produktiva än andra investeringar (se även Gramlich, 1994). Det finns inte heller belägg för någon övergripande brist på infrastruktur i Sverige.

Detta hindrar emellertid inte att det kan finnas ett flertal angelägna investeringar inom vissa slag av infrastruktur eller på särskilda platser i landet. De enskilda investeringarna måste dock prövas utifrån sina egna meriter och uppfylla rimliga samhällsekonomiska lönsamhetskrav för att vara motiverade. Det är ett starkt skäl att fortsätta utveckla de samhällsekonomiska analyserna av investeringar i offentlig infrastruktur. Inom vägsektorn finns det redan lång erfarenhet av samhällsekonomiska analyser. Inom järnvägs- och telesektorn är däremot erfarenheten inte lika stor.

Finansiering och drift

Eftersom användarna oftast inte mer än indirekt betalar kostnaderna för offentliga investeringar i infrastruktur har de skäl att försöka driva fram investeringar utöver vad som är samhällsekonomiskt försvarbart.

Staten finansierar huvuddelen av den offentliga infrastrukturen medan den största delen av nyttan tillfaller lokala användare. Lokala myndigheter kan därmed göra gemensam sak med lokala privata intressen för att få så stor tilldelning av "gratis" investeringsanslag som möjligt. Problemet är vanligt även i andra länder (Gramlich, 1994). Ett sätt att minska konflikten vore t.ex. att låta kommuner och landsting bära en större del av kostnaderna för infrastrukturen.

Telekommunikationerna finansieras på företagsekonomiska villkor. Dessa villkor är dock starkt påverkade av Telias monopol på stora delar av marknaden (avsnitt 9.7). *Sjöfarten* och *luftfarten* betalar i väsentlig utsträckning sina infrastrukturkostnader genom trafikavgifter (Ds 1992:44).

Finansieringen av statens kostnader för *vägarna* går över statsbudgeten. På statsbudgetens intäktssida finns en rad skatter med an-

knytning till vägtrafiken.[26] Även om dessa intäkter med god marginal överstiger kostnaderna för väghållningen, så kan vägskatterna inte jämställas med de avgifter som betalar en del av den övriga infrastrukturen.

- Vägskatterna är ingen förutsättning för tillgång till vägnätet. Sambandet mellan betalning och förmån är inte så stark som i avgifternas fall.

- Vägtrafiken medför betydande kostnader utöver de som hänför sig till vägarnas underhåll och anläggning, t.ex. när det gäller miljön och hälsan. Skatterna är även till för att minska dessa verkningar.

- Staten måste välja de skattebaser som med minst snedvridningar gör det möjligt att finansiera även sådana tjänster som är svåra att avgiftsbelägga. Om de trafikanknutna skatterna skulle öronmärkas för väghållningens behov, så skapar det i sin tur nya problem. Dels skulle detta skapa en betydande stelhet i budgetens disposition (och riskera att leda till ineffektiviteter vid användningen), dels skulle detta intäktsbortfall kräva ökade skatter eller minskade utgifter på andra områden.

Eftersom nya investeringar i vägnätet i första hand är till för att korta resvägarna och öka framkomligheten kan de paradoxalt nog minska statens intäkter från vägtrafiken (Jansson, 1993). Det har väckt tanken att finansiera ny infrastruktur med avgifter direkt från brukarna. Vägavgifter har endast en marginell betydelse som finansieringskälla i andra europeiska länder, med undantag för Frankrike och Italien (Ds 1992:44).[27] Öresundsbron och nya kringfartsleder i Stockholmsområdet är exempel på enskilda svenska investeringar som är tänkta att delvis finansieras genom avgifter.

Trafikanternas intresse att betala för nya vägsträckor är begränsat när det redan finns ett väl utbyggt vägnät. Nya avgiftsbelagda vägar och broar kan därför bli dåligt utnyttjade. I de speciella fall där en ny väg eller bro innebär en omfattande förbättring jämfört med nuläget kan dock trafikanternas betalningsvilja vara så stor att den går att avgiftsfinansiera fullt ut. Öresundsbron är troligen ett sådant exempel.

[26] Vägtrafikbeskattningen består av fasta avgifter – bilaccis och fordonsskatt - samt av rörliga avgifter – olika drivmedelsskatter. Finansieringsformen fungerar väl när investeringskostnaden är stor men kostnaden för att utnyttja vägen är liten.

[27] 1980 täcktes runt 20 procent av vägutgifterna i Frankrike och Italien av vägtullar.

Ett krav på full avgiftsfinansiering av nya investeringar skulle kunna vara en spärr mot företagsekonomiskt olönsamma utbyggnader. Problemet är emellertid att det också kan hindra samhällsekonomiskt lönsamma projekt eller leda till att gjorda investeringar inte utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. När en bro eller vägsträcka väl är byggd skulle den utnyttjas bättre om avgiften inte behöver täcka investeringskostnaden. I Öresundsförbindelsens fall kan detta vara ett skäl mot att knyta avgiften till färjetrafikens taxor. Ur samhällsekonomisk synvinkel bör avgiften i stället motsvara marginalkostnaden för användningen.

Järnvägarna betalar bara en mindre del av sina infrastrukturkostnader. Den stora ökningen av investeringarna har inneburit att banavgifterna täcker mindre än tio procent av kostnaderna för de existerande banorna.

Det finns betydande svårigheter att finansiera enskilda sträckor med direkta avgifter. Arlandabanan är det enda konkreta exemplet på en järnvägsinvestering som medfinansieras av privat kapital. Flera delar i avtalet mellan staten och det privata bygg- och trafikbolaget medför emellertid diskutabla villkor för statens del. Det 45-åriga monopolet på trafikeringen av Arlandabanan kan t.ex vara ett högt pris för att minimera projektets påverkan på statsbudgeten och statens upplåningsbehov.

Ansvaret för järnvägstrafiken är separerat från ansvaret för banorna. Trafikbolaget (SJ) är underkastat företagsekonomiska lönsamhetskrav. Denna separation kan riskera att leda till överinvesteringar i bannätet och totalt sett dyrare trafiklösningar. Bruzelius m.fl. (1993) hävdar att ett sammanhållet SJ och Banverk skulle möjliggöra bättre helhetslösningar.

Effektiv prissättning

Avgifter kan inte enbart användas som ett sätt att finansiera infrastruktur. De kan också bidra till att infrastrukturen utnyttjas mer effektivt. Rätt utformade avgifter kan reducera slitage och trängsel på vägarna och minska behovet av underhåll och utbyggnader (Winston, 1991).

Tunga fordon står för den överväldigande delen av allt slitage på vägbanorna. Slitaget ökar snabbare med vikten på fordonet än vad bränsleförbrukningen gör. Om staten vill använda ekonomiska styrmedel för att minska slitaget på vägarna bör drivmedelsskatterna

kompletteras med avgifter som ger incitament för en mindre skadlig utformning av de tunga fordonen.[28]

Så länge det finns ledigt utrymme på vägarna blir de mer effektivt utnyttjade ju fler som använder dem. Men när utrymmet är begränsat medför varje extra fordon en kostnad för alla andra genom att den minskar framkomligheten ytterligare. I Sverige finns det egentligen bara utrymmesbrist i och runt vissa tätorter vid vissa tidpunkter på dygnet. Trängselavgifter, som minskar trafiken eller fördelar om den i tiden, kan då vara ett alternativ till nya vägutbyggnader. Trängselavgifter kan dessutom finansiera en del av vägkostnaderna i tätorter. En möjlighet är att bygga kringleder och delvis finansiera dem med avgifter på innerstadstrafik (Jansson, 1993).

9.7 Konkurrens och avreglering

Inledning

Konkurrens är vanligen en förutsättning för en väl fungerande marknad. En ökad konkurrens har i de flesta fall en effektivitetshöjande effekt. Konkurrensbegränsningar kan generellt sett anses vara av ondo för den samhällsekonomiska effektiviteten, men de kan vara mer eller mindre skadliga. Vissa typer av konkurrensbegränsningar kan t.o.m. ha gynnsamma effekter, beroende på den bristande konkurrensens orsak och omständigheter. Exempel på gynnsamma begränsningar av konkurrensen är de som leder till ett ökat utnyttjandet av stordriftsfördelar och de som ökar incitamenten till innovationer.

Fyra vanliga begränsningar av konkurrensen är

- naturliga konkurrensbegränsningar;
- regleringar och offentliga ingrepp;
- konkurrensbegränsande överenskommelser;
- handelshinder.

Stordriftsfördelar och bristande möjlighet till information är exempel på *naturliga konkurrensbegränsningar*, vilka kan ge en snedvriden allokering av ekonomins resurser. Kollektiva varor[29] och

[28] Ett fordons slitage på vägbanan beror av vikten per fordonsaxel. Fler axlar och dubbelmonterade däck minskar slitaget.

[29] En kollektiv vara är en vara där en individs konsumtion inte inkräktar på någon annans konsumtionsmöjlighet.

externa effekter[30] är andra exempel på marknadsförutsättningar som kan ge upphov till brister i fördelningen av resurser till produktion och konsumtion.

I nationalekonomisk teori har diskussionen om marknadsmisslyckanden betonat förekomsten av naturliga monopol, kollektiva varor och externa effekter. Insatserna vid avreglering och privatisering har därför ofta inriktats på att hantera dessa brister. Brister i information på marknaden har dock visat sig kunna ge upphov till väsentliga effektivitetsförluster.

Brister i marknadens funktion har ofta ansetts berättiga *regleringar och offentliga ingrepp*. Produktion med stordriftsfördelar kan regleras eller produceras i offentlig regi för att utnyttja skalfördelarna utan monopolprissättningens nackdelar. Kollektiva varor och varor med externa effekter kan regleras eller produceras offentligt i syfte att säkerställa en tillräcklig produktion.

Ovannämnda s.k. marknadsmisslyckanden kan i sig själva ge upphov till begränsningar i konkurrensen, men det kan även de regleringar som syftar till att korrigera dem. Regleringar kan t.ex. medföra etableringshinder eller på andra sätt befrämja en existerande marknadsdominans.

Kostnaderna för en ändamålsenlig åtgärd får inte vara större än den välfärdsförlust som den var avsedd att undanröja. Avreglering och privatisering är i många fall en komplex balansgång mellan marknadsmisslyckande och regleringsmisslyckande. Det handlar i de flesta fall i praktiken om en *om*reglering, där det totala regelverket bör vara det samhällsekonomiskt mest effektiva.

En negativ effekt av regleringar kan t.ex. vara minskad sysselsättningstillväxt. McKinsey (1994) visar i en jämförelse mellan USA, Japan och ett antal europeiska länder att regleringar på produktmarknaderna spelar större roll för sysselsättningens utveckling än arbetsmarknadens funktionssätt.

Teorin för regleringar utvecklades framför allt under 1970-talet. Man började då se regleringars tillkomst och utveckling som ett resultat av intressegruppers inflytande. Politiker, myndigheter och branschföreträdare antas enligt denna teori ha ett egenintresse av att behålla regleringen.

Ett problem med regleringar kan därför vara att de får en inneboende tröghet. Många regleringar och offentliga produktionsmono-

[30] Varor med externa effekter kännetecknas av att dess produktion eller konsumtion har effekter som inte avspeglas i marknadspriserna.

pol är av gammalt datum. De kan ha sin grund i andra samhällsförhållanden och värderingar än dagens. De har inte nödvändigtvis utformats för att minimera de negativa effekterna på ekonomin.

Konkurrensbegränsande överenskommelser är anbudskarteller, samverkan om priser och uppdelning av marknader. De har alla syftet att hålla priserna på en högre nivå än vad som skulle ske på en konkurrensutsatt marknad. Horisontella begränsningar rör prissamverkan eller marknadsuppdelning mellan företag i samma led. Vertikala konkurrensbegränsningar avser relationen mellan t.ex. producenter och importörer eller grossister och detaljister.

Horisontella överenskommelser mellan företag är som regel av ondo för den samhällsekonomiska effektiviteten, särskilt om det gäller prisöverenskommelser. Horisontella *företagssammanslagningar* har mer oklara effekter, genom att de kan leda till lägre produktionskostnader. Vertikala konkurrensbegränsningar kan ha såväl positiva som negativa effekter.

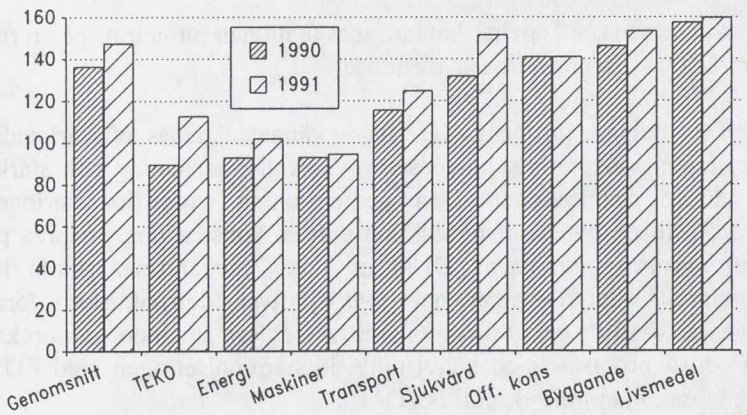
Handelshinder är en vanlig form av reglering. Tullar och kvoter är de mest uppenbara, men föreskrifter och olika slags normer kan ge motsvarande effekter. De olika typerna av hinder för import innebär en höjd prisnivå och ofta också ett mindre varierat utbud för konsumenterna. Enligt ett flertal empiriska studier (t.ex. Norman, 1989) skiktar exportföretagen marknaderna vid handelshinder och bristande konkurrens. Prisnivån på hemmamarknaden kan då bli betydligt högre än på mer konkurrensutsatta exportmarknader.

Konkurrensläget i Sverige

En indikator på bristande konkurrens är en relativt hög prisnivå. Prisnivån på den svenska marknaden har i genomsnitt legat högre än inom EU.[31] Mellan 1990 och 1991 ökade den relativa prisnivån i Sverige för samtliga studerade sektorer. De preliminära siffrorna för 1992 visar att de svenska priserna visserligen hade sjunkit jämfört med 1991, men fortfarande låg de drygt 30 procent över EU:s nivå.

[31] Mätt med ECU som gemensam växelkurs.

Diagram 9.7 Prisnivån i Sverige relativt EU 1990 och 1991
Genomsnittet i EU=100 för respektive varu- och tjänstegrupp



Källa: Eurostat (1993).

Den 1 juli 1993 trädde en ny konkurrenslag i kraft. Lagen bygger i huvudsak på samma principer som gäller inom EU. Den praxis som utvecklats inom EU ska vara vägledande vid tillämpningen. Den nya lagen innehåller två förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och ett mot missbruk av dominerande ställning.[32] Lagen innehåller dessutom regler för företagsförvärv. Det är för närvarande för tidigt att utvärdera lagens marknadseffekter. Konkurrensverket har dock underkänt ett stort antal tidigare överenskommelser.

Sammantaget talar ett flertal faktorer för att konkurrensen på den svenska marknaden kommer att öka i framtiden. Deltagandet i EU:s inre marknad och den ökande internationaliseringen förväntas öka konkurrensen på såväl de flesta importkonkurrerande marknader som på exportmarknaderna. Privatiseringar och omställningen i den offentliga sektorn kan förväntas öka konkurrensen på delar av den inhemska marknaden som tidigare till stor del skyddats från konkurrens. Ett fortsatt avregleringsarbete på de privata marknaderna pågår inom regeringskansliet, i enlighet med avregleringsdelegationens rekommendationer (1994). Avregleringar på de privata marknaderna som minskar eventuella nackdelar av småskalighet och inträdeshinder kan förmodas öka konkurrenstrycket. Den nya konkurrenslagstiftningen kan förväntas motverka brister i konkurrensen som beror på konkurrensbegränsande överenskommelser.

[32] Konkurrensbegränsande samarbete var tidigare endast förbjudet om skadliga effekter kunde bevisas.

Konkurrens och avreglering på olika marknader

Under de senaste åren har konkurrenssituationen förändrats på en rad områden. Erfarenheterna är blandade.

Den tidigare *jordbruksregleringen* kännetecknades av marknadsuppdelning, kvotering, gemensam överskottsfinansiering och starka producentorganisationer. Den gemensamma exportfinansieringen bidrog till en överskottsproduktion och en konstlat hög prisnivå på den svenska marknaden. Delar av dessa mekanismer skulle ha undanröjts eller försvagats om 1990 års livsmedelspolitiska reform hade genomförts enligt intentionerna. Avregleringen inom jordbruket har dock bromsats med hänvisning till harmoniseringen med EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP).

Koncentrationen inom *livsmedelsindustrin* är hög och därtill ökande. Bristande importkonkurrens tillsammans med en hög inhemsk koncentration på marknaden är en omfattande begränsning av konkurrensen, vilket med stor säkerhet leder till effektivitetsförluster och hög prisnivå. Viktiga undantag från konkurrenslagstiftningen har beviljats på detta område. För livsmedelsindustrin ökar deltagandet i EU:s jordbrukspolitik möjligheterna till konkurrens utifrån.

Dagligvaruhandeln är en koncentrerad bransch som domineras av ICA, KF och DAGAB, vilka tillsammans har 75 procent av marknaden. Detaljhandeln har starka bindningar till partihandeln och konkurrensen om detaljister är svag mellan blocken. Fåtalsdominansen inom både industri och handel medför svårigheter för små aktörer. Nya datasystem har ökat integrationen och bindningarna inom blocken. Ökad satsning på olika typer av medlemskort har blivit vanligare och knyter kunderna hårdare till respektive block. Den nya konkurrenslagen har haft en viss effekt, som resulterat i större prisvariationer mellan olika butikstyper. Även på detta område innebär det svenska deltagandet i EU att etableringar över gränserna underlättas. Ändringar i plan- och bygglagen kan också förväntas öka konkurrensen genom att kommunerna inte längre får precisera formen av detaljhandel i sina bygg- och detaljplaner.

Transportsektorn har i stor utsträckning avreglerats under de senaste åren. Avregleringen av inrikesflyget är genomförd och ett flertal flygföretag konkurrerar om inrikessträckorna. Detta har medfört priskrig på konkurrensutsatta sträckor medan priserna på flera icke konkurrensutsatta sträckor har ökat. Delar av kollektivtrafiken, som t.ex. busstrafiken, har med framgång lagts ut på entreprenad med

bibehållen kommunal schemaläggning. Inom långväga busstrafik hindras dock konkurrensen fortvarande genom en viss etableringskontroll.

Den beslutade avregleringen av järnvägstrafiken ska omprövas. Enligt det tidigare förslaget skulle SJ vara huvudoperatör men konkurrera med andra operatörer om trafik rättigheterna på olika sträckor. Inledningsvis skulle SJ handha de s.k. gemensamma funktionerna som trafikledning, stationer etc. Detta upplägg har kritiserats för att inte generera förutsättningar för konkurrens (Nilsson, 1994).

Efter avregleringen av taximarknaden blev det fritt att etablera taxirörelse och beställningscentraler. En rad nya regler infördes samtidigt, särskilt när det gällde taxor. En väl fungerande taximarknad tar tid att åstadkomma. Relationen mellan förare och kund är ofta inte kontinuerlig och kundens information är ofta begränsad. Incitamenten att fuska med taxor och redovisning är stora, samtidigt som kontrollen har varit begränsad. Taximarknadens omreglering har anförts som ett exempel där de institutionella särdragen inte beaktats tillräckligt (Lind och Wigren, 1993).

Läkemedelsindustrin domineras på produktionssidan av två stora svenska koncerner. Apoteksbolaget har monopol på försäljning av läkemedel till konsumenterna. Från januari 1993 tillämpas i princip fri prissättning på läkemedel.[33] Medlemskapet i EU bedöms öka den redan höga internationaliseringen[34] i läkemedelsbranschens produktionsled, genom att det avvecklar en del av hindren för parallellimport.

De varor som säljs på *tekomarknaden* utgörs till 90 procent av import, främst från Europa och östra Asien. Importen från bl.a. Kina har ökat kraftigt efter att Sverige tog bort kvarvarande importkvoter 1991. Avregleringen möjliggjorde en ökning av prispressande import på en marknad med ett allmänt högt konkurrenstryck. Mellan 1991 och 1993 sjönk priserna på kläder med 5,3 procent samtidigt som KPI steg med 6,5 procent.

Det svenska deltagandet i EU:s handelspolitik innebär att tekokvoterna återinförs till dess EU avskaffar sina tekokvoter, dels partiellt i och med de s.k. Europaavtalen, dels totalt i enlighet med den senaste GATT-överenskommelsen (avsnitt 11.2). Hur konkurrens och import-

[33] Förutom läkemedel som skall omfattas av läkemedelsförmånen, vilka prissätts enligt ett referensprissystem.

[34] Utländska läkemedelsföretag svarade 1992 för ca 60 procent av försäljningen på den svenska marknaden. Svensk läkemedelsindustri erhöll 1992 ca 85 procent av sina intäkter från export.

priser på den svenska tekomarknaden påverkas beror bl.a. på hur Sveriges import påverkas av dessa kvoter (SOU 1994:6).

Posten är den helt dominerande aktören på marknaden för brevförsändelser, men ensamrätten till brevbefordran avskaffades 1 januari 1993. Konkurrensen har ökat främst när det gäller försändelser mellan företag och från företag till hushåll (t.ex. CityMail i Stockholm). Postens verksamhet utsätts också för konkurrens från internationell kurirpost och från modern teknik som telefax och datakommunikation.

Ökad marknadsprissättning från Postens sida har lett till stora prishöjningar inom marknadssegment med begränsat konkurrenstryck, samtidigt som priserna sänkts inom segment med hårdare konkurrens. Med vissa kunder har Posten tecknat exklusivavtal med rabatter som ger prishöjningar om kunden anlitar konkurrerande företag.

Den 1 mars 1994 bolagiserades Posten. På kort sikt förväntas inga större förändringar av strukturen och konkurrensförhållandena, eftersom det under senare tid inte funnits några formella hinder för konkurrens inom postområdet.

Utvecklingen av konkurrensen på denna marknad ger lärdomar som kan generaliseras till andra monopolmarknader som avregleras:

- Om det befintliga monopolet har en stark ställning på marknaden kan det behövas stimulansåtgärder eller nya regler för att skapa möjligheter för konkurrerande företag. Detta måste då vägas mot risken att stordriftsfördelar går förlorade.

- Ett monopol med fullständig marknadstäckning som utsätts för konkurrens på någon delmarknad kan öka priserna på någon annan marknad. Detta medför att den totala välfärdsvinsten försvinner eller reduceras.

Telia är dominerande inom flertalet områden på den svenska *telemarknaden*. Med sin nuvarande struktur är bolaget till stora delar ett naturligt monopol. Det krävs ett flertal strukturella förändringar i Telia-koncernen för att en fungerande konkurrens ska komma till stånd (Konkurrensverket, 1994).

Flera förändringar har redan skett:

- Televerket ombildades till Telia AB den 1 juli 1993. Staten äger alla aktier i Telia.

- Ericsson förvärvade under 1993 samtliga aktier i Teli AB. Teli tillverkar telekommunikationsutrustning som till stor del

levereras till Telia-koncernen. Förvärvet förväntas leda till effektivare konkurrens inom telekommunikationsbranschen.

– Konkurrensen från Tele2 AB på marknaden för internationella samtal ledde till att Telia 1993 genomförde taxeändringar.

Den som vill verka på telemarknaden måste få tillstånd från Telestyrelsen. Villkoren regleras i telelagen (1993:597).

Bankverksamheten är av tradition reglerad. Bankrörelselagen innehåller bestämmelser om den rörelse en bank får driva. En bank är skyldig att ta emot inlåning på räkning från allmänheten och får endast bedriva vissa verksamheter. Ett medlemskap i EU ger banker från andra EU-länder rätt att etablera verksamhet i Sverige utan att begära svensk bankoktroj.[35] Tillsynen över verksamheten sköts från respektive hemland.

Nya inhemska aktörer som t.ex. Skandia, Postgirot och IKEA har fått bankoktroj. Den tekniska utvecklingen inom telebanking minskar betydelsen av kontorsnät och reducerar inträdeshindren för nya banker som riktar sig mot hushållen.

Provningsverksamheten för godkännande av produkter som kan innebära fara för liv, hälsa och miljö har avreglerats och EU-anpassats. Ett öppet system för provning, kontroll, certifiering och godkännande av dessa produkter har införts. Statens provningsanstalt och Boverkets typgodkännandeverksamhet har bolagiserats. Svensk Bilprovnings ensamrätt till ombesiktning är upphävd fr.o.m. januari 1993.

Radio och TV har liberaliserats genom rätten att etablera lokalradio, tillståndet för TV4 att sända i marknätet och liberaliserad kabellagstiftning med bl.a. tillåtelse till reklamfinansiering.

Utländska erfarenheter

En rad internationella studier jämför likartade offentliga och privata verksamheter (se t.ex. Vickers och Yarrow, 1988). Dessa studier kommer vanligen till slutsatsen att de privatägda bolagen är mer effektiva än de offentliga.

[35] Tillstånd för att driva bankrörelse.

Det är dock inga enkla och självklara samband. På en reglerad marknad har ofta de privata företagen uppvisat brister i effektivitet, som liknar de offentliga (OECD, 1992b). Samtidigt visar ett flertal studier att de båda typerna anmärkningsvärt ofta varit ungefär lika produktiva på en konkurrensutsatt marknad (Caves och Christensen, 1980). Privatisering och avreglering har i flertalet fall sammanfallit med en produktivitetsökning.

Slutsatsen av undersökningarna har därför varit att konkurrens är viktigare än ägandeformen för att skapa effektivitet (Vickers och Yarrow, 1991). Fölster (1993) menar dock att det finns ett selektionsproblem med detta resultat. Vid införandet av konkurrens försvinner de företag som inte är lika produktiva som sina konkurrenter. Detta leder till slutsatsen att konkurrens är viktigt för produktivitetsutvecklingen. Det behövs dock ytterligare information om de företag som slagits ut innan man kan dra slutsatsen att ägandeformen är av mindre betydelse.

De internationella erfarenheterna talar för att avreglering och privatisering i första hand bör genomföras på områden där marknaden fungerar relativt bra. De områden som är svårast att reformera är de där marknadens funktion är mest störd, t.ex. därför att de präglas av naturliga monopol, kollektiva varor eller asymmetrisk information.

Även sådana svårigheter kan emellertid hanteras. I en del länder har produktionen av kollektiva varor och tjänster med framgång lagts ut på entreprenad. Naturliga monopol har renodlats och de verksamhetsdelar som inte var upphov till monopolet har konkurrensutsatts (Bishop och Kay, 1988). Avregleringen i sig är emellertid inte alltid tillräcklig, utan det kan krävas extra åtgärder för att stimulera konkurrensen, åtminstone under en tid (Foster, 1992)

En stor del av de studier som analyserar effekter av avreglering och privatisering fokuserar på vinster och produktivitet, och inte på de samhällsekonomiska effekterna. Bevekelsegrunderna för de offentliga monopolen och regleringarna har emellertid ofta varit andra än enbart företagsekonomisk vinst. I görligaste mån bör måluppfyllelsen i sådana avseenden (i den mån målen kvarstår) också vägas in, när samhällsekonomiska bedömningar görs.

9.8 Byggsektorn

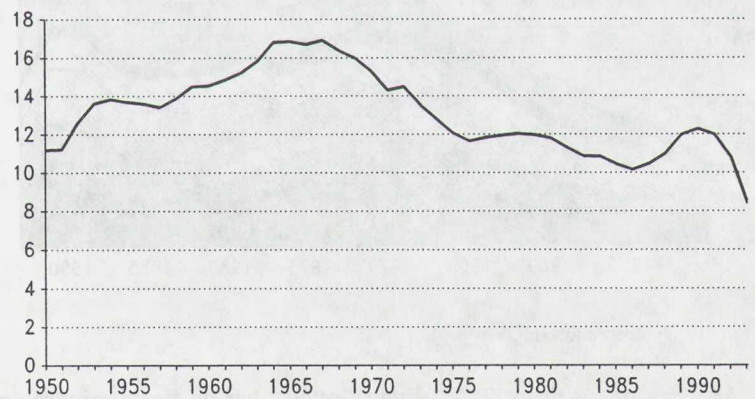
Byggandet är en sektor där både produktionen och konsumtionen har varit föremål för regleringar och subventioner. En stor del av dessa avvecklas nu successivt, vilket innebär förändrade villkor för hela branschen. De förändrade villkoren i kombination med 1990-talets lågkonjunktur har resulterat i en betydande nedgång i byggverksamheten.

En kraftig nedgång i byggandet kan medföra en så stor kapacitetsutslagning att den resulterar i flaskhalsar och prisökningar inom byggsektorn när konjunkturen vänder. Bygginvesteringar står även för en del av det kapital som används i övrig produktion. En alltför liten byggsektor kan därför innebära en risk för överhettning inom ekonomins övriga sektorer.

Historik

Expansionen i byggsektorn var betydande i slutet på 1980-talet. Den årliga tillväxttakten var dock i samma storleksordning även under 1950- och 1970-talen. Då, liksom i slutet på 1980-talet, växte bygginvesteringarna snabbare än BNP.

Diagram 9.8 Bygginvesteringarnas andel av BNP 1950-1993
Procent



Källor: SCB och Byggentreprenörerna.

Expansionen på 1950- och 1960-talet var baserad på ett omfattande statligt program för bostadsbyggande. Expansionen under slutet av

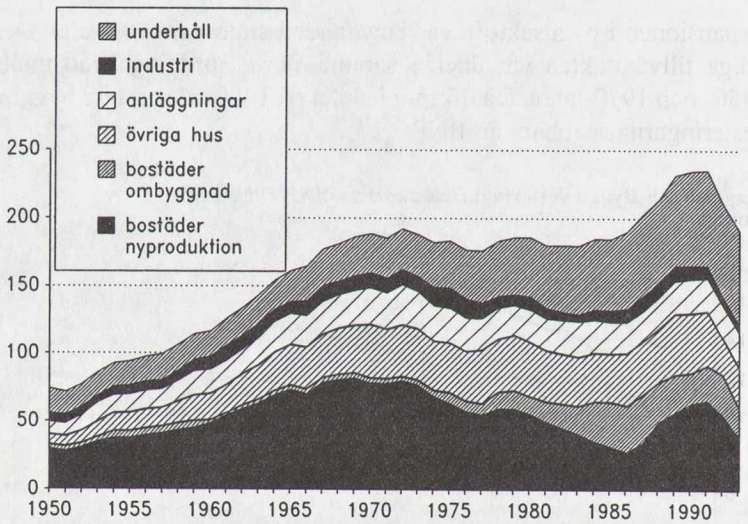
1980-talet påverkades till stor del av utvecklingen på fastighetsmarknaden.

En mängd faktorer samverkade under 1970- och 1980-talet till att driva upp fastighetspriserna; först och främst statliga subventioner till byggande och boende, men också höga inflationsförväntningar, en låg realränta samt skattelättnader för ränteutgifter. Under 1980-talet tillkom en snabb tillväxt i de disponibla inkomsterna, höga vinster i näringslivet, en uppgång i internationella fastighetspriser och en avreglerad kreditmarknad.

Byggandets struktur och aktörer

Husbyggande svarar för 80 procent av den totala byggverksamheten. Bostadssektorn svarade för 54 procent av allt byggande 1992.

Diagram 9.9 Total byggverksamhet 1950-1993
Miljarder kronor, 1992 års priser



Källa: Byggentreprenörerna.

Av branschens drygt 7 000 byggföretag[36] har de flesta mindre än 20 anställda. Ett litet antal större företag står emellertid för omkring hälften av omsättningen och arbetskraften i branschen. Under det senaste decenniet har det skett stora sammanslagningar av byggföretag.

[36] "Byggföretag" exkluderar bygghantverksföretagen.

Priser och löner

Under senare delen av 1980-talet var incitamenten att minska kostnaderna svaga i byggprocessens olika led. Byggföretagens marginal förbättrades successivt trots att kostnaderna ökade kraftigt. Marginalen fluktuerade runt en procent under första halvan av 1980-talet, för att därefter öka till 3,5 procent 1990.

Priserna för byggnadsproduktionen ökade mer än priserna på industriproduktionen under slutet av 1980-talet. Det var byggherrekostnaderna som ökade mest, med nära elva procent per år i genomsnitt. Det var dock löner och material som svarade för den största delen av den totala ökningen i produktionskostnad. Ökningstakten för byggmaterial var högst för varor med liten importkonkurrens och ökade med förädlingsgrad.

En byggnadsarbetare hade ca tio procent högre lön än en industriarbetare 1990 (NUTEK, 1994b). Lönerna för byggnadsarbetare följde övriga industrilöner under 1980-talets första hälft, men ökade därefter snabbare. Under 1990-talets lågkonjunktur har lönekostnaden per timme sjunkit mer inom byggnadsindustrin än inom övrig industri.

Tabell 9.13 Löne- och prisutveckling inom byggnadsindustrin och övrig industri
Procentuell förändring

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Byggnadsindustri (SNR 5000)						
Lönekostnad/timme	9,2	12,6	16,0	6,5	-0,9	0,7
Produktpris	9,3	11,2	9,5	4,4	-1,8	-2,1
Industri (SNR 2000, 3000)						
Lönekostnad/timme	6,6	10,7	10,3	9,0	3,3	1,8
Produktpris	6,1	7,7	3,7	0,7	-2,0	5,1

Källa: Konjunkturinstitutet.

Sysselsättning och kapacitetsutnyttjande

Var nionde förvärvsarbetande svensk var direkt eller indirekt sysselsatt inom byggindustrin 1993. Av dessa var drygt hälften direkt anställda inom branschen.

Under tre år har nedgången i byggsektorn lett till att 155 000 arbetstillfällen försvunnit. I december 1993 uppgick arbetslösheten i byggsektorn till i genomsnitt 30 procent. I september 1994 hade den minskat till 22 procent.

Tabell 9.14 Sysselsatta inom byggproduktion 1990-1993
Tusental personer

	1990	1993
Direkt sysselsatta (SNI 5)	310	236
Indirekta sysselsatta	275	194
Totalt	**585**	**430**

Källa: Finansdepartementet.

Överkapaciteten på bygg- och anläggningsmaskiner i landet var 20-30 procent i november 1992. I slutet av 1992 stod maskinkapacitet för ca fyra miljarder kronor outnyttjad. Under samma tid var överkapaciteten i hela den svenska industrin ca 20 procent (NUTEK, bil. 6).

Konkurrensförhållanden

Det s.k. fastprissystemet innebar att branschorganisationen Byggentreprenörerna fastställde regler och rekommendationer rörande anbudsgivning med fast pris. Till följd av den nya konkurrenslagen har detta system upphört. Den nya konkurrenslagen innebär också en skärpning vad gäller synen på konsortier.

Ett totalt sett minskat byggande innebär att konkurrensen mellan svenska byggföretag har skärpts. Samtidigt har dock ett stort antal företag försvunnit från marknaden.

De flesta byggmaterielmarknaderna domineras av ett eller ett fåtal företag. Konkurrenslagen kan komma att få stor betydelse för denna bransch. Den är avsedd att motverka konkurrensbegränsningar, t.ex. prissamarbete och vertikala bindningar (avsnitt 9.7).

Byggnadsektorn och internationaliseringen

Byggsektorn har traditionellt varit en hemmamarknadsbetonad verksamhet som styrts av nationella regler, normer och standarder. Exporten domineras av ett fåtal stora företag. Med undantag för 1989-1990 har handelsbalansen varit positiv under det senaste decenniet.

Det finns idag endast ett fåtal utländska entreprenörer i Sverige. En norsk inbrytning på den svenska marknaden skedde i slutet av 1980-talet. Svenska utgående direktinvesteringar går främst till EFTA- och EU-länder och sker framförallt genom uppköp av företag.

Prisnivån på svenskt byggande är högre än i samtliga EFTA-länder. Den var 1991 53 procent högre än genomsnittet för de 12 EU-länderna (Eurostat, 1993).

Medlemskapet i EU underlättar rörligheten mellan länderna, vilket kan förväntas öka konkurrensen och pressa kostnaderna. Från den 1 januari 1994 gäller nya och förenklade byggregler. Det ger byggföretagen ökade möjligheter att utnyttja alternativa tekniska lösningar. På sikt kan detta komma att få stor effekt på produktivitet och byggkostnader. Nationella typgodkännanden ersätts successivt med gemensamma europeiska godkännanden och certifieringsorgan, vilket kan förväntas öka utländska byggmateriels konkurrenskraft.

Internationaliseringen bedöms ha en dämpande effekt på konjunktursvängningarna inom byggsektorn. Utländska byggnadsfirmor och byggnadsarbetare har nu rätt att verka i Sverige.

Byggandet i framtiden

Minskningen av kapaciteten i byggsektorn kan ses som en anpassning av en sektor som vuxit sig stor på grund av subventioner och gynnsamma förhållanden i övrigt. En del av kapacitetsminskningen är därför en önskvärd strukturomvandling, och en del är en utveckling som beror på konjunkturen. Det kan dock finnas risk för att kapacitetsavvecklingen blir så stor att den resulterar i bostadsbrist och överhettning vid nästa konjunkturuppgång. Den avgörande frågan är vilket byggande man kan förvänta sig de närmaste åren och vilka resurser som då krävs.

Vid en internationell jämförelse är Sveriges byggsektor liten. Under perioden 1977-1990 uppgick bygginvesteringarnas andel av BNP till drygt 13 procent i genomsnitt för OECD-länderna, medan Sveriges andel låg på elva procent. Detta förklaras till stor del av att det omfattande byggandet under 1960- och början av 1970-talet hade mättat behoven.

Den utveckling av byggverksamheten som är konsistent med basscenariot redovisas i tabell 9.15. Den framtida nyproduktionen av bostäder är en betydelsefull faktor för byggsektorns utveckling. Bostadsbyggandet förväntas öka mindre än byggnationen inom näringsliv och myndigheter p.g.a. de successivt sjunkande räntebidragen för nyproduktion.

Tabell 9.15 Prognos för byggnadsverksamheten 1994-1998

	Miljarder kr 1994 Löpande priser	Årlig procentuell volymförändring			
		1995	1996	1997	1998
Näringsliv	43,8	20,5	5,6	7,5	5,9
Bostäder	34,1	-28,4	9,2	10,0	12,0
Myndigheter	25,1	12,5	2,0	2,5	2,5
Totalt byggnads-investeringar	103,0	2,6	5,4	6,8	6,6
Reparationer	76,5	6,9	0	1,5	2,0
Totalt byggnads-verksamhet	179,5	4,4	3,1	4,6	4,7

Källa: Finansdepartementet.

Åsikterna om hur mycket bostadsbyggande som kommer att efterfrågas går dock i sär. Bedömningar av efterfrågan på bostäder är svåra att göra eftersom inkomst- och priskänslighet varierar mellan olika grupper och tider.

Prisskillnaden mellan bostäder på andrahandsmarknaden och nyproduktion kan ge viss information om det bostadsbyggande som förväntas inom den närmaste framtiden. Denna jämförelse kan göras med vad som kallas Tobins q:

$$\text{Tobins q} = \frac{\text{Marknadspris på existerande fastigheter}}{\text{Nyproduktionskostnad}}$$

Vid q-värden på mindre än 1 kan man förvänta sig en begränsad produktion, eftersom konsumenten då normalt söker sig till andrahandsmarknaden.

Institutet för bostadsforskning har valt ut 8 000 småhus och räknat fram värden på Tobins q som är justerade för det regionala läget och förslitning. Q-värdet vid årskiftet 1993/1994 var mindre än ett i samtliga län. Variationen mellan länen är stor. Endast Stockholms och Göteborgs län hade värden över 0,7 vid denna tidpunkt. Andrahandsmarknaden har därför troligen en potential att fungera som en buffert vid snabb tillväxt i ekonomin.

Byggentreprenörerna (1994b) förutspår en uppgång i bostadsproduktionen med 20-30 procent per år efter 1996. Detta skulle motsvara en uppgång i bostadsproduktionen från 22 000 nya bostäder 1996 till

38 000 1998.[37] Det relativt låga bostadsbyggandet i början av 1990-talet riskerar att ge bostadsbrist under de närmast kommande åren. Bostadsbristen bedöms främst komma att gälla storstadsregionerna, eftersom en stor del av byggnationen från slutet på 1980-talet skedde utanför dessa.

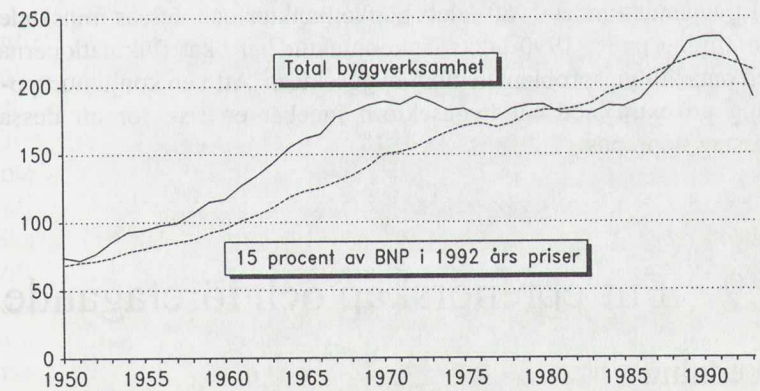
Ståhl och Wickman (1992) menar däremot att 10 000 bostäder per år är en rimlig volym på en marknad där subventionerna är avvecklade. I ett sådant perspektiv är risken för överhettning inte så stor.

Ett alternativ när det gäller att bedöma vilket byggande som kan förväntas är att utgå från bygginvesteringarnas andel av BNP. Utgångspunkten är då den totala investeringsnivån i ekonomin, vilken 1994 är nere i 13 procent av BNP. Investeringskvoten behöver öka till drygt 16 procent 1999, om ekonomin ska uppnå BNP-tillväxten i bas-scenariot.[38]

Under 1980- och 1990-talet har i genomsnitt ungefär hälften av investeringarna gått till byggsektorn. Drift och underhåll har tillkommit med ca fem procent av BNP. Om dessa trender står sig kan den totala byggverksamheten förväntas uppgå till drygt 13 procent av BNP i slutet av 1990-talet.

Hammarlund (1994) hävdar att en långsiktigt balanserad nivå på byggandet i Sverige uppgår till ungefär 15 procent av BNP.

Diagram 9.10 Byggverksamhet jämfört med 15 procent av BNP
Miljarder kronor, 1992 års priser



Källa: Hammarlund (1994).

[37] Bakom denna bedömning ligger en förväntad hushållstillväxt på 20 000 nya hushåll fram till 1997. Därefter förväntas ett uppdämt behov ge 35 000 nya hushåll per år. Det är framförallt ungdomar som bedöms som mest priskänsliga i dessa beräkningar. En avgång i beståndet på 6 000 bostäder per år ingår i kalkylen.

[38] Byggentreprenörernas bedömning (1994b) är en investeringsnivå på 17,5 procent av BNP 1998.

En uppgång i byggsektorn kan leda till en arbetskraftsbrist för vissa grupper, främst de som även har en arbetsmarknad inom industrin, t.ex. elektriker. För övriga grupper är nuvarande arbetsmarknadsåtgärder antagligen tillräckliga för att tillfredställa byggnadsindustrins arbetskraftsbehov vid den förväntade uppgången.

Beträffande t.ex. Byggnadsarbetareförbundets medlemmar, sysselsattes drygt 122 000 i oktober 1994. Behovet av denna yrkesgrupp 1999 bedöms bli drygt 153 000.[39] Det innebär ett nettotillskott på 31 000. Vid en jämn konjunkturuppgång kan detta behov fördelas på ungefär 6 200 per år från den uppgång som redan kan skönjas i slutet av 1994. Nära 27 000 av byggnadsarbetarförbundets medlemmar var arbetslösa i oktober 1994. Drygt 10 000 medlemmar var samtidigt sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilket sammantaget reducerar risken för arbetskraftsbrist.

Arbetskraften påverkas dock bl.a. av flexibiliteten på arbetsmarknaden och omsättningen på arbetskraft. En låg flexibilitet och omsättning på arbetskraft ökar risken för långtidsarbetslöshet och utslagning av arbetskraft. Förutom de sociala kostnaderna ökar detta risken för överhettning, genom att delar av arbetskraftens kompetens kan gå förlorad. Enligt AMS finns det dock en viss rotation på byggarbetsmarknaden vilket kan skapa flexibilitet inför uppgången.

Byggbranschens relativt djupa nedgång och stora betydelse för ekonomin har lett till krav på stödåtgärder. De stora subventionerna till byggandet under 1980-talets högkonjunktur och dessas minskade omfattning under 1990-talets lågkonjunktur har ökat fluktuationerna och omställningsproblemen inom byggsektorn. Att i en konjunturuppgång ge extra stöd till byggsektorn innebär en risk för att dessa misstag upprepas.

9.9 Entreprenörskap och företagande

Inledning

Tjänstesektorns tillväxt är den främsta förklaringen till småföretagens ökade betydelse. Nästan två tredjedelar av småföretagens sysselsättning återfinns i tjänstesektorn. Tjänstenäringarnas expansion kan i sin

[39] Dessa beräkningar bygger på den kalkyl med högst tillväxt, fyra procent, som presenterades i RNB 94, eftersom syftet är att studera risken för flaskhalsar och överhettning.

tur delvis förklaras av den ökade specialiseringen och arbetsdelningen i näringslivet där tillverkningsföretagen i ökad utsträckning köper in tjänster från fristående företag. Samtidigt har informationsteknologins insteg i både varu- och tjänsteproduktion inneburit förbättrade förutsättningar för produktion i mindre enheter inom många verksamheter (avsnitt 3.3).

Kapitlets föregående avsnitt har delvis belyst de mindre företagens produktionsförutsättningar:

- Småföretagen är beroende av inhemskt kapital, oftast satsat av ägaren själv eller av någon i dennes omgivning. Ägarskatternas utformning har en större betydelse för investeringar i mindre än i större företag.

- Utbildningsnivån är genomgående lägre i de mindre företagen.

- Satsningarna på forskning och utveckling är små. Kapaciteten att ta till sig kunskap utifrån är lägre till följd av den lägre utbildningsnivån.

Ur flera aspekter verkar de mindre företagens produktionsförutsättningar vara sämre än de större företagens. Samtidigt är det i de mindre och nya företagen som en stor del av de nya investeringarna och arbetstillfällena förväntas komma.

Under det senaste decenniet har de flesta västeuropeiska länder infört särskilda småföretagsprogram för att stimulera tillväxten i mindre företag. Olika former av *marknadsmisslyckanden* brukar vara ett argument för stöd till småföretagssektorn (se t.ex. Stanworth och Gray, 1991). Marknadsmisslyckanden leder till att ekonomins resurser inte allokeras effektivt. Mindre företag har ofta kostnadsnackdelar till följd av fasta kostnader för att samla in och analysera information. Skalfördelar på de finansiella marknaderna skapar ett finansieringsgap, vilket reducerar mindre företags tillgång till externt kapital och höjer kostnaden för detta (avsnitt 5.4 och 9.2). Högre risker och kostnader som är förknippade med små företag bör dock inte betraktas som marknadsmisslyckanden. Högre avkastningskrav till följd av skalnackdelar och informationskostnader utgör inte någon snedvridning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Marknadsmisslyckanden kan däremot förekomma i form av *externaliteter* eller *spillover*-effekter som utvecklingen i småföretagssektorn har på övriga delar av ekonomin:

- Trots de låga FoU-satsningarna utgör småföretag en betydande källa för innovationer (avsnitt 9.4).

- Småföretag och nyetableringar medverkar till att upprätthålla en effektiv konkurrens.

- Småföretagen bidrar till att skapa ökad flexibilitet på arbets- och faktormarknaderna.

Det främsta skälet till det västeuropeiska intresset för småföretagspolitik har varit de mindre företagens *sysselsättningsskapande roll*. Under 1980-talet skapades färre nya jobb i Europa än i USA där bl.a. Birch (1979) har framhållit de mindre företagens nyckelroll. Trots skarp kritik[40] av dessa studiers metodik har sysselsättningsargumentet använts betydligt oftare än övriga för att rättfärdiga olika former av småföretagsprogram. Nya studier med bättre utvecklade metoder har emellertid kommit till liknande resultat. För Sveriges del har t.ex. Davidsson m.fl. (1994) visat att företag med mindre än 200 anställda under perioden 1985-1989 stod för 70 procent av nettotillskottet av nya arbetstillfällen inom näringslivet.

Vem blir entreprenör?

Inom såväl psykologi som geografi och sociologi har man studerat frågan om vad som är entreprenörskapets kännetecken. Det rör sig om en komplex uppsättning faktorer som även är inbördes beroende av varandra – individuella, socio-ekonomiska och miljörelaterade faktorer – vilka ökar eller minskar sannolikheten för att en individ ska bli egenföretagare.

Den s.k. Bolton-rapporten (1972) särskiljer entreprenören/företagsgrundaren från andra näringsidkare på en enda grund – deras behov av att nå och bevara ett oberoende. Behov av självständighet och oberoende samt möjligheten att förverkliga idéer har också framhållits i svenska studier av företagares motiv för att starta eget (Lundström m.fl., 1994). Andra *personlighetsdrag* som framhålls i olika studier är ett stort prestationsbehov, inre *locus of control*[41], benägenhet att ta stora risker samt ett innovativt beteende (Stanworth och Gray, 1991).

[40] Dessa studier har kraftigt ifrågasatts, se t.ex. OECD (1985) och (1994a) samt Davis m.fl. (1994).

[41] Känslan av att själv kunna styra sin situation.

Nyföretagaren och egenföretagaren är oftast man – i Sverige har knappt 20 procent av de nya företagen under senare år startats av en kvinna. En annan *socio-ekonomisk faktor* är att företagsstartare ofta har nära förebilder som har drivit egna företag. Oakley och Oakley (1979) fann att drygt 40 procent av alla egenföretagare i Storbritannien hade minst en förälder som drivit ett eget företag. Företagsstartare återfinns främst i åldersgruppen 25-45 år. Egenföretagandet är generellt sett högre bland personer utan högre formell utbildning eller med någon form av lärlingsutbildning. Stora skillnader finns dock mellan olika typer av företagsetableringar (Burrows, 1991 och Meager, 1989). Det tycks ske en trendmässig förskjutning över tiden mot en mer välutbildad företagarstam (Lundström m.fl., 1994).

Lindh och Ohlsson (1994) framhåller likviditetens betydelse för att bli egenföretagare. *Windfall gains* i form av lotterivinster eller arv ökar sannolikheten att bli egenföretagare, vilket kan tolkas som att det i vanliga fall existerar likviditetsrestriktioner för många potentiella egenföretagare.[42]

Arbetslöshet eller risk för att bli arbetslös är ytterligare en faktor som påverkar nyföretagandet. Både 1992 och 1993 uppgav ca 30 procent av de svenska nyföretagarna detta som det viktigaste motivet till företagsstarten. Johnson (1991) fann ett positivt samband mellan arbetslöshet och nyetableringar i USA och Storbritannien under perioden 1966-1986. Detta bör dock inte tolkas enbart som ofrivilligt egenföretagande. Ökad risk för arbetslöshet kan tjäna som katalysator för en förändring som ändå var planerad. I samma studie visades också att nyetableringsfrekvensen under 1980-talet fortsatte att öka även när arbetslösheten gick ner.

De faktorer i den *omgivande miljön* som påverkar nyföretagandets omfattning sammanfattas av Mason (1991). Nyföretagandet tenderar att vara högst i områden där:

- branschstrukturen visar en övervikt för små, självständiga företag eller enheter;

- de anställda har problemlösande uppgifter och mycket kundkontakter och därmed nära kontakt med teknik och marknad;

[42] Likviditetsvariablernas signifikans sjunker emellertid när resultatet kontrolleras för om föräldrarna var egenföretagare. Det som ser ut som ett bevis för en kreditrestriktion kan därmed delvis förklaras som en socioekonomisk bakgrundsfaktor.

- koncentrationen av tekniskt framåtsträvande stora företag är hög;
- nyföretagandet varit högt under tidigare perioder;
- banker och finansiella institutioner är positivt inställda till små och nystartade företag;
- tillgång finns till rådgivning;
- det sociala klimatet gynnar individualism.

I en historisk genomgång av entreprenörskapets betydelse i olika typer av samhällen framhåller Baumol (1990) att politiken kan påverka allokeringen snarare än utbudet av entreprenörer. Skillnader i ekonomisk tillväxt över tiden och mellan regioner och länder kan inte förklaras av tillgången på entreprenörer, utan snarare av de *skillnader i spelregler* som entreprenören möter. Entreprenörskap kan vara av både produktiv och improduktiv art och allokeringen av entreprenörerna mellan de båda beror på den relativa avkastningen på respektive verksamhet. Samhällets spelregler bestämmer denna avkastning.

Vilken typ av verksamhet som framgångsrika individer väljer att ägna sig åt kan ha stor betydelse. Om de blir entreprenörer kommer de att förbättra teknologin inom sitt område, vilket leder till ökad produktivitet och inkomster. Om de blir "privilegiejägare" (*rent seekers*) kommer största delen av deras avkastning från en omfördelning av välstånd från andra och inte från skapande av välstånd. Få aktiviteter är enbart "privilegiejakt" eller effektivitetsförbättrande. Den poäng som Murphy m.fl. (1990) framhåller är dock att individer dras till verksamheter som ger den högsta privata avkastningen. Denna behöver inte sammanfalla med den högsta samhällsekonomiska avkastningen.

Tillväxthinder i mindre företag

Tillväxten i de mindre företagen är svag. Endast 10-15 procent av småföretagen ökar antalet anställda (Lundström m.fl., 1994). Under lågkonjunkturen har tillväxten troligen ytterligare försvagats till följd av en svag efterfrågan på hemmamarknaden och en hård konkurrens.

Den dominerande tillväxthämmande faktorn är en *begränsad vilja till tillväxt* (Lundström m.fl., 1994). Tillväxt upplevs inte som förenlig

med företagarens mål om oberoende. Bland de allra minsta företagen är en förväntan om ökat oberoende en tillväxtdrivande faktor. Med ökande storlek tilltar dock en rädsla för att förlora full kontroll över företaget. Redan vid en storlek på 10-20 anställda utgör detta den viktigaste tillväxthämmande faktorn (Davidsson, 1989a). Samma mönster märks i andra europeiska länder. 19 av 20 småföretag föredrog att behålla företagets nuvarande storlek. En viktig bidragande orsak till problemet kan vara att företagsledarens kompetens behöver vidareutvecklas när dennes roll förändras till följd av att företaget växer (Ek, 1994).

Andra vanliga förklaringar till den svaga tillväxten är bristen på finansiering och utformningen av skattesystemet och anställningsskyddet. Varken arbetsrättslagstiftning eller tillgång på finansiering var dock enligt Davidsson (1989b) viktiga tillväxthinder i mitten på 1980-talet.

Finansiering i småföretag och skattesystemets effekter behandlas i avsnitt 9.2.

Lagen om *anställningsskydd*, framför allt de begränsade möjligheterna till prov- och visstidsanställningar samt turordningsreglerna vid neddragningar på grund av arbetsbrist, har kritiserats för att inte ta hänsyn till de mindre företagens situation. På längre sikt har anställningsskyddets utformning troligen ingen större inverkan på sysselsättningssituationen i ekonomin som helhet. I en konjunkturuppgång kan emellertid en restriktiv lagstiftning innebära att företagen senarelägger nyanställningar (avsnitt 8.7). Den negativa effekten på kort sikt är troligen starkare för de mindre företagen där ett anställningsbeslut innebär en relativt större kostnad. Särskilda regler för de mindre företagen kan därför behövas för att underlätta expansionen och öka flexibiliteten i ekonomin.

Det finns samtidigt *potentiella faror* med att utforma undantag för de mindre företagen vad gäller anställningsskydd och sociala avgifter:

- Lägre löner och sämre karriärmöjligheter gör att de mindre företagen redan i utgångsläget har svårare att dra till sig kvalificerad personal. Behoven av sådan personal är samtidigt stora om konkurrensfördelar inom produktion av nischinriktade varor och tjänster ska kunna realiseras. Om även anställningsskyddet är mindre förmånligt för arbetstagarna kan problemet förvärras och resultatet på längre sikt bli en svagare snarare än en starkare konkurrenskraft i de mindre företagen.

- I den utsträckning en avreglering leder till att småföretagen kan konkurrera med en lågkostnadsstrategi kan detta leda till att konkurrensfördelar söks genom låga kostnader snarare än genom innovationer, nya produkter och nya marknader. Återigen kan den kortsiktiga fördelen bytas i en långsiktig nackdel.
- Större spridning i kostnader mellan större och mindre företag, speciellt lönekostnader, kan leda till att större företag lägger ut en större del av produktionen på underleverantörer. De mindre företagen kan komma att fungera som buffertar. Medan sysselsättningen i de mindre företagen ökar kommer då de större företagen att dra ned på sin sysselsättning. Detta behöver inte innebära en förbättring av tillväxtförutsättningarna i ekonomin som helhet.

Småföretagen i framtiden

Tjänstesektorns tillväxt under 1980-talet är en av de främsta orsakerna till den ökade aktiviteten inom småföretagssektorn. Små företag har konkurrensfördelar inom tjänsteproduktion – genom en stor geografisk spridning kan de uppfylla efterfrågan från den lokala marknaden. En fortsatt förskjutning mot en större tjänstesektor kan därmed antas gynna de mindre företagen. När tjänstesektorn mognar kan emellertid större företag antas inrikta sig även mot de delar som de mindre företagen traditionellt har funnits på. Tecken finns t.ex. på en ökad ägarkoncentration inom handeln genom ökad franchising, butikskedjor m.m. (Jacobsson m.fl., 1993). Detta kan utgöra ett hot mot en självständig småföretagssektor.

Arbetskraftens sammansättning kan påverka framtiden för småföretagssektorn. Den demografiska utvecklingen kommer att leda till en stor andel personer i de åldersgrupper där nyföretagandet är vanligast. Samtidigt kommer dock ungdomskullarna att vara små. Vid en eventuell arbetskraftsbrist kan de mindre företagen antas ha svårt att konkurrera med de större vad gäller anställningsvillkor.

Det ökande nyföretagandet under 1980-talet kan få betydelsefulla konsekvenser på lite längre sikt. Sambandet mellan föräldrarnas arbetssituation och barnens sannolikhet för att starta eget företag talar för en uppgång i egenföretagandet i nästa generation.

Om en *ökad tillväxt* inte skapar några nya arbetstillfällen kan detta leda till ett tryck mot ett ökat egenföretagande. Det finns samtidigt en

kvalitativ dimension på antalet småföretag. En hög andel tidigare arbetslösa bland nystartarna kan innebära en förskjutning mot en minskad andel nya företag med tillväxtpotential.

Ökad ekonomisk aktivitet kan minska intresset bland mer marginella företagsstartare, samtidigt som en sysselsättningsexpansion i redan existerande småföretag kan förväntas. En ökning av den privata konsumtionen ger störst effekt på sysselsättningen i de mindre företagen.

Tabell 9.16 Samband mellan sysselsättningen i olika storleksgrupper och privat konsumtion 1980-1992
Skattade elasticiteter

Företagsstorlek	0 -9	10 -19	20 -49	50 -99	100 -199	200 -499	500-
Elasticitetssamband	0,96	0,82	0,91	0,86	0,97	0,67	0,54

Källa: Lundström m.fl. (1994).

På kort sikt antas effekterna på småföretagssektorn av *den västeuropeiska inre marknaden* bli små. Huvuddelen av de mindre företagen finns inom tjänstenäringarna på lokalt avgränsade marknader. De kulturella skillnaderna mellan medlemsländerna kommer även fortsättningsvis att vara stora.

EU:s kvalitetsnormer kan komma att leda till rationaliseringar och omstruktureringar mot större produktionsenheter inom tillverkningssektorn. Omstruktureringar pågår inom den europeiska underleverantörsindustrin. Dessa faktorer kan leda till negativa effekter för de mindre företagen inom tillverkningsindustrin. Å andra sidan medförde tidigare tullar och tariffer större kostnader för de små och medelstora företagen än för de större (Cecchini, 1988). De svenska småföretagen exporterar i genomsnitt åtta procent av omsättningen (Lundström m.fl., 1994).

För goda tillväxtförutsättningar (utan subventioner) i småföretagssektorn krävs;

- ett generellt sett gott ekonomiskt klimat. God tillväxt i ekonomin som helhet är troligen det bästa även för att skapa goda förutsättningar för småföretagen;

- att skattesystemets negativa effekter minskas i den utsträckning detta är förenligt med andra hänsyn (t.ex. risken för skattearbitrage). Småföretagen påverkas troligen starkare än övriga företag av ägarskatternas utformning;

- ökad konkurrens i hela ekonomin. Småföretagssektorn påverkas troligen positivt av de flesta åtgärder för avreglering och ökad konkurrens;
- att lagar och förordningar påverkar stora och små företag på ett effektivt och lika sätt.

Målet för statliga åtgärder bör vara att skapa ett så neutralt företagsklimat som möjligt. För att kunna bedöma de mindre företagens problem behövs en sammanhållen och systematisk undersökning av hur olika ingrepp påverkar stora respektive små företag.

Övriga åtgärder som staten kan vidta är förstärkt rådgivning för mindre företag och nystartare. Det finns ett stort behov av information, inte minst om vilka regler som gäller inom EU, vilka program/stöd som finns etc. För att underlätta tillväxten i småföretag kan utbudet av utbildningar i ledarskap för mindre företag behöva utökas. Kunskaper i hur man startar och driver företag kan också läggas in som obligatoriska moment i olika gymnasie- och högskoleutbildningar.

9.10 Produktionsförutsättningarna i sammanfattning

I långtidsutredningens basscenario (avsnitt 7.7) förutsätts det privata näringslivet stå för hela ökningen av sysselsättningen under resten av 1990-talet. Detta ställer stora krav på goda produktionsförutsättningar. Utvecklingen av olika produktionsfaktorer har belysts i kapitlets föregående avsnitt.

Produktionsförutsättningarna har förbättrats på en rad områden. De tidigare avsnitten har även diskuterat ågärder för att utveckla och förbättra förutsättningarna ytterligare.

Lönsamhetens roll för investeringarna har poängterats (avsnitt 9.2). Det finns inga tecken på att Sverige skulle ha ett långsiktigt investeringsproblem. Däremot behöver investeringarna öka snabbt under resten av 1990-talet för att inte de låga investeringarna och kapacitetsutslagningen i början på decenniet ska leda till kapacitetsbrist. För att detta ska bli möjligt krävs en stabil lönsamhet i svenska företag som efter skatt ligger på en internationellt konkurrenskraftig nivå. Osäkerhet om framtiden hämmar investeringarna.

Satsningarna i mindre företag hämmas troligen av avsaknaden av en marknadsplats där den riskvillige spararen och företaget eller

entreprenören med det nya utvecklingsprojektet kan mötas. De mindre företagen blir därför starkt beroende av ägarens/företagsledarens möjligheter att själv satsa kapital eller uppbåda kapital i sin omgivning. Likformighet i beskattningen av olika sparandeformer och ägarskattens utformning har särskild betydelse för de mindre företagen. I stället för generellt sänkta ägarskatter kan särskilda riskkapitalavdrag för satsningar i mindre företag övervägas som ett sätt att kompensera för de högre riskerna och stimulera investeringar i småföretagen.

Resurserna till den högre *utbildningen* har kraftigt förstärkts sedan början av 1990-talet (avsnitt 9.3). Ytterligare satsningar skulle dock behövas för att kunna möta den framtida efterfrågan på högutbildade. Särskilt högskoleutbildade tekniker och naturvetare kan bli en bristvara om inte skolan förmår ändra ungdomarnas negativa attityder till teknik och naturvetenskap. Stärkta incitament för både företag och enskilda att satsa på en fortgående kompetens är också av stor betydelse, liksom en förändring av arbetsorganisationen så att de anställdas kompetens kan utnyttjas bättre.

De anställdas utbildning är även den viktigaste faktorn för att kunna utveckla *teknologi* och dra nytta av forskning och utveckling bedriven i andra länder och i andra företag (avsnitt 9.4). Sveriges teknologiska specialisering ligger främst inom de råvaruförädlande basindustrierna, men även de branscher som har höga satsningarna på forskning och utveckling uppvisar stora exportöverskott.

Den långt drivna specialiseringen tillsammans med avsaknaden av en långsiktig patentstrategi i många företag kan medföra problem att i framtiden skaffa kompletterande kunskap. Detta kan innebära en försvagad position vid exploatering av nya teknologier och svårigheter att vidareutveckla också befintliga produkter och produktionsmetoder.

För att nya teknologier ska exploateras inom landet måste företag förstå värdet av nya teknologier, använda sig av dessa och omvandla dem till kommersiella syften. Denna absorptionsförmåga är i fara om näringslivet blir alltför specialiserat.

Sverige som land, liksom även det svenska näringslivet, hör till de OECD-länder som satsar störst andel av BNP på forskning och utveckling. De offentliga satsningarna har en mycket stark inriktning mot högskoleforskningen. För att främja spridningen av ny teknologi och stödja de mindre företagens teknologiutveckling kan staten i ökande omfattning ta på sig en roll för att skapa nätverk mellan små och stora företag och mellan forskningsinstitutioner och företag.

Energi är en faktor som påverkar näringslivets konkurrensförmåga och strukturomvandling (avsnitt 9.5). Produktionen av el i Sverige beräknas nå kapacitetstaket före 2010. En kärnkraftsavveckling kommer därför endast att tidigarelägga prisökningarna med några år. De svenska elpriserna har hittills varit relativt låga, men i framtiden kan man inte förvänta att Sverige kommer att ha fortsatt tillgång till relativt billig elförsörjning. Priset beräknas bli ungefär detsamma på importerad som svenskproducerad el. Ett flertal skäl talar för ett ökat europeiskt samarbete på energiområdet. Inom EU pågår ansträngningar för att få till stånd en gemensam energimarknad. Det finns dock omfattande motstånd mot ett dylikt samarbete.

Näringslivets behov av pålitliga transporter och kommunikationer kommer att öka i framtiden (avsnitt 9.6). Den svenska *infrastrukturen* är väl utbyggd och det finns inga belägg för någon övergripande brist. Däremot kan det finnas angelägna investeringar inom vissa slag av infrastruktur eller på särskilda platser i Sverige. De enskilda investeringarna måste dock prövas utifrån egna meriter och uppfylla rimliga samhällsekonomiska lönsamhetskrav – det finns inget generellt samband mellan ökade infrastrukturinvesteringar och ökad tillväxt. Lokala myndigheter, kommuner och landsting skulle kunna bära en större del av kostnaderna för infrastrukturinvesteringar för att minska risken för att olika intressenter driver fram investeringar utöver vad som är samhällsekonomiskt lönsamt.

Förutsättningarna för en god *konkurrens* i det svenska näringslivet har förbättrats under de senaste åren (avsnitt 9.7). EES-avtalet och EU-medlemskapet skärper den utländska konkurrensen inom de flesta branscher. Den 1 juli 1993 trädde den nya konkurrenslagen i kraft, vilken har en skarpare utformning mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande marknadsställning. För att avregleringar ska leda till mer effektiva marknader krävs i allmänhet en omreglering. En ändamålsenlig åtgärd får inte ha kostnader som överstiger den välfärdsförlust som den var avsedd att undanröja.

Trenden från 1980-talet med en ökad tjänstesektor och mer fragmenterade marknader gynnar *småföretagen* (avsnitt 9.9). En god tillväxt i småföretagssektorn förutsätter dock att de mindre företagen kan konkurrera med de större om arbetskraften.

Oavsett om tillväxten under 1990-talet blir snabb eller långsam bör småföretagssektorn gynnas, men på olika sätt. Låg tillväxt leder sannolikt till ett tryck mot ett ökat egenföretagande. Hög tillväxt leder

till bättre utvecklingsförutsättningar för de småföretag som redan finns.

Trenden mot en ökande andel små företag i näringslivet kommer därmed troligen att fortsätta. Den öppna arbetslösheten var dock 1993 tio gånger så stor som det nettotillskott av ny sysselsättning som småföretagen stod för under högkonjunkturåren 1985-1989. Om de mindre företagen ska kunna svara för huvuddelen av den sysselsättningsexpansion som basscenariot förutsätter till 2010 krävs därför troligen åtgärder som minskar tillväxthindren och förbättrar förutsättningarna för att starta nya företag.

10 Den offentliga omställningen

KAPITEL
10

10.1 Inledning

I detta kapitel koncentreras uppmärksamheten på effekterna av de offentliga underskotten och möjligheterna att på sikt uppnå balans.

De finns flera skäl till varför en växande skuldsättning bör undvikas. Ökad skuldsättning kan leda till ökad inflation och höjda räntor. Finansieringen av underskotten riskerar på vissa områden att tränga undan privata investeringar. En omfattande nettoskuld innebär också att de offentliga finanserna blir känsliga för förändringar i ränteläget. Höjda realräntor kan i sig utlösa en kraftig försämring av de offentliga finanserna. Omfattande underskott reducerar handlingsutrymmet för den ekonomiska politiken. Möjligheterna att bedriva en expansiv finanspolitik i en konjunkturnedgång begränsas. Omfattande offentliga skulder kan ge upphov till en omfördelning mellan generationerna.

De offentliga underskotten är ett allvarligt hot mot välfärden. Däremot är underskotten inte det enda skälet till behovet av en omställning av den offentliga sektorn. En avgörande faktor är den offentliga sektorns inverkan på den allmänna ekonomiska utvecklingen. På en rad olika områden påverkas olika aktörers val av skatte- och transferingssystemen och av den offentliga konsumtionen. Detta har stor betydelse för tillväxten i ekonomin, och därigenom också för den offentliga sektorns fortsatta finansiering.[1]

Kapitlet är disponerat på följande sätt. I avsnitt 10.2 diskuteras bakgrunden till dagens underskott och uppdelningen på strukturella respektive konjunkturella underskott. Därefter analyseras effekterna av underskottens finansiering och behovet av en norm för budget-

[1] En uppfattning är att den offentliga sektorns storlek i sig skulle inverka negativt på den ekonomiska tillväxten (jfr t.ex. Söderström m.fl., 1994a). Den empiriska grunden för detta synsätt är emellertid inte oomstridd (jfr Agell m.fl., 1994).

politiken. Avsnittet avslutas med en diskussion om det framtida utrymmet för offentliga utgifter.

Hur kan de offentliga finanserna förstärkas? Detta är den övergripande frågan i de tre följande avsnitten. I avsnitt 10.3 diskuteras förändringar av skatter och avgifter. I avsnitt 10.4 behandlas de offentliga transfereringarna och vilka besparingar som kan genomföras. I avsnitt 10.5 diskuteras den offentliga verksamheten. Tyngdpunkten är lagd på vilken besparingspotential som finns och vilka möjligheter och eventuella risker som nya verksamhetsformer kan medföra.

Avslutningsvis diskuteras i avsnitt 10.6 de incitamentsstrukturer som skapas av de offentliga skatte- och transfereringssystemen och den offentliga konsumtionen.

10.2 De finansiella obalanserna

Den offentliga sektorns inkomster är i hög grad beroende av nationalinkomstens utveckling. Höjda löner och företagsvinster innebär att skatteunderlaget växer och mer pengar flyter in till staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. Samma effekt får ökad sysselsättning.

En liknande automatik finns på utgiftssidan. Pris- och löneökningar i näringslivet tenderar att leda till ökade kostnader också för offentlig konsumtion och investeringar. En lång rad transfereringar till hushåll, företag och internationell verksamhet är mer eller mindre direkt kopplade till den allmänna pris- och löneutvecklingen.

I normalfallet finns således en betydande samvariation mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter. En viktig förutsättning för denna "balans" är dock att inga avgörande förskjutningar sker i befolkningens ålderssammansättning eller förvärvsintensitet. Vikande sysselsättning till följd av ökad arbetslöshet eller förändrad demografi innebär att skatteintäkterna reduceras, samtidigt som transfereringarna till hushåll och företag tenderar att öka.

Behovet av en norm för budgetpolitiken

Vådan av betydande och fortsatta underskott i de offentliga finanserna har lett till en diskussion om normer för budgetpolitiken. Att de offentliga finanserna visar underskott i en lågkonjunktur är i sig inte anmärkningsvärt. Det finns inga skäl att fullt ut anpassa utgifterna efter de konjunktursvängningar som uppstår på inkomstsidan. En väl utvecklad internationell kreditmarknad gör det möjligt att kortsiktigt

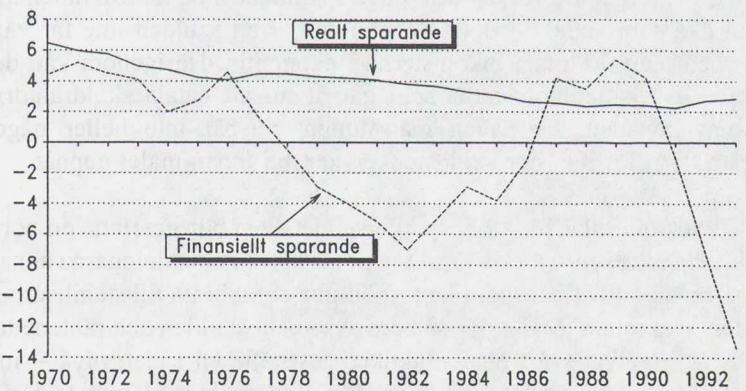
underbalansera de offentliga finanserna utan att detta får konsekvenser för den privata sektorns sparande.

Enligt den neoklassiska teorin bör ett lands skattesatser hållas konstanta över tiden (*tax smoothing*). Variationer i skattesatserna anses förenade med extra kostnader. Detta innebär att staten tillåter budgetunderskott i en lågkonjunktur då utgifterna är extra stora. Förekomsten av automatiska stabilisatorer är också förenlig med keynesianska politikrekommendationer (Dillén m.fl. bil. 15).

En viss upplåning kan vara befogad också i ett längre tidsperspektiv. Detta gäller inte minst under perioder med omfattande offentliga investeringar. En förutsättning är att investeringarna leder till att den framtida betalningskapaciteten ökar. Även konsumtion och transfereringar kan behöva lånefinansieras över längre perioder. Anspråken på de offentliga systemen kan variera till följd av demografiska faktorer.

Att de finansiella skulderna överstiger de finansiella tillgångarna behöver inte utgöra något problem. Det avgörande är att skulden inte växer okontrollerbart i förhållande till BNP. En viss nettoskuld kan under vissa betingelser t.o.m. vara eftersträvansvärd. De senaste årens försämring av den offentliga sektorns finansiella sparande sammanfaller dock inte med någon motsvarande uppgång i investeringarna (diagram 10.1).

Diagram 10.1 Den offentliga sektorns sparande
Procent av BNP



Källa: SCB.

I själva verket är det svårt att faställa någon mest ändamålsenlig nivå på inkomster, utgifter och skuldstock. En sådan bedömning måste ytterst stödja sig på en förutsägelse av framtiden. Ändå är det

angeläget att formulera långsiktiga mål för de offentliga finanserna. När de närmaste årens förstärkning ska utformas krävs det en uppfattning om hur pass omfattande besparingar alternativt inkomstförstärkningar som behöver vidtas.

Det finns flera sätt att formulera sådana långsiktiga kriterier. Två huvudinriktningar kan urskiljas. I det ena fallet är målsättningen att undanröja sparandeunderskotten. I det andra fallet avser målsättningen nettoskuldens storlek.

En målsättning om att *undanröja sparandeunderskotten* innebär att den offentliga sektorns inkomster och utgifter långsiktigt ska sammanfalla. Två varianter är möjliga. En är att balans uppnås i det finansiella sparandet, vilket är liktydigt med att den offentliga sektorns sammantagna inkomster och utgifter balanserar. En annan är att balans uppnås i det primära sparandet, vilket innebär att den offentliga sektorns inkomster och utgifter exkl. kostnaderna för skuldstocken ska sammanfalla.

En målsättning om att stabilisera sparandet innebär ingen restriktion för nettoskuldens utveckling. Balans i det finansiella sparandet innebär visserligen att skuldens andel av BNP långsiktigt sjunker. Hur nettoskulden utvecklas i förhållande till BNP vid ett neutralt primärt sparande beror däremot på förhållandet mellan realräntan och tillväxten. Vilken storlek nettoskulden hunnit uppnå innan sparandeunderskotten undanröjts är i båda fallen oklart.

En vanlig norm för det offentliga sparandet är att nettoskulden inte ska öka som andel av BNP. Innebörden är att skulden inte får växa snabbare än de totala inkomsterna i ekonomin. Härigenom kan den andel av skatteinkomsterna som går åt till att betala skuldräntorna hållas konstant. En sådan målsättning innebär inte heller någon restriktion för hur stor skuldstocken kan bli innan målet uppnås.

Vad som talar för att besparingsmålet även bör innefatta en norm för *skuldstockens storlek* är det genomslag räntebetalningarna annars kan få, t.ex. för finanspolitikens möjligheter att bidra till stabiliseringen av ekonomin. Målet bör således avse nettoskulden och räntenettot. Det är givetvis svårt att i praktiken fastställa en sådan nivå – inte minst p.g.a. osäkerheten om framtiden. Bedömningen kommer därför i hög grad att handla om ett val mellan olika risknivåer. En högre skuldkvot innebär att de risker som är förknippade med ökad skuldsättning också ökar.

Även om framtiden inte till alla delar kan förutsägas finns det dock vissa faktorer av betydelse för de framtida offentliga finanserna som det går att uttala sig om med någorlunda säkerhet. En sådan är

den demografiska utvecklingen. Andelen äldre kommer att växa framöver. Detta beror inte minst på att den stora 1940-talsgenerationen går i pension efter sekelskiftet. Mot bakgrund av denna utveckling finns det starka skäl för att den offentliga sektorn idag borde uppvisa finansiella överskott.

Bakgrunden till dagens underskott

Mellan 1990 och 1993 reducerades antalet sysselsatta med närmare en halv miljon. Detta motsvarar en nedgång med elva procent. Samtidigt som sysselsättningen minskat har mängden öppet arbetslösa och antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat med drygt 400 000. Till detta ska läggas en påtaglig uppgång i antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag.

Denna förskjutning i relationen mellan förvärvsverksamma och förmånstagare har för den offentliga sektorns del inneburit att inkomsterna minskat samtidigt som utgifterna ökat. En väsentligt tyngre försörjningsbörda har lagts på en betydligt mindre grupp personer än tidigare.

Förskjutningen mellan förvärvsarbetande och arbetslösa är inte den enda förklaringen till att de offentliga finanserna försvagats. Den ekonomiska krisen har resulterat i betydande utgifter också på andra områden. Ett exempel på detta är statens stöd till banksektorn.

Även på inkomstsidan har den negativa effekten blivit mer omfattande än vad som följer direkt av utvecklingen på arbetsmarknaden. Ökade konkurser, vikande företagsvinster och fallande tillgångsvärden i den ekonomiska krisens spår har bidragit till att ytterligare urholka skatteunderlaget.

Till detta kan läggas ett antal faktorer som inte i lika hög grad är kopplade till den ekonomiska krisen. Skattereformen var enligt preliminära beräkningar underfinansierad med ca 15 miljarder kronor. Hälften av detta beror på att de budgetförstärkande dynamiska effekterna ännu inte uppkommit på grund av konjunkturläget. Också en rad andra skatteändringar har genomförts. Dessa beräknas sammantaget ha försvagat den offentliga sektorns finansiella sparande med 12 miljarder mellan 1990 och 1993. Av betydelse är bl.a. att den tillfälligt höjda mervärdeskatten och den likaledes tillfälliga arbetsmiljöavgiften som tillfälligt drog upp den offentliga sektorns sparande föll bort 1992. På utgiftssidan har omfattande besparingar gjorts i transfereringssystemen. Trots det har de offentliga utgifterna vuxit snabbare än vad som kan förklaras av konjunkturnedgången. Kraftigt

höjda ränte- och investeringsbidrag är ett par faktorer som bidragit till denna utveckling.

Tabell 10.1 Förklarande faktorer till förändringen av den offentliga sektorns finansiella sparande 1990-1993
Miljarder kronor

Förändring av finansiellt sparande	-252
Förklarande faktorer till förändringen	
Förändrat konjunkturläge[1]	-212
Skattereformen 1991	-15
Effekt av övriga skatteändringar	-12
Besparingar i transfereringssystemen	16
Övrigt	-29

[1] Inklusive bankstöd, skattebasförskjutningar och inflationsnedväxling.
Källa: Finansdepartementet.

Det finns således flera orsaker till varför de offentliga finanserna försvagats under 1990-talets inledning. Av avgörande betydelse är dock den ekonomiska krisen. I den mån kapacitetsutnyttjandet återgår till tidigare nivåer kan den försvagning som denna utveckling inneburit ses som tillfällig, eller konjunkturell. En rad förändringar, med negativ inverkan på de offentliga finanserna, riskerar emellertid att bli bestående.

Strukturella och konjunkturella underskott

Det finns olika skäl att skilja mellan konjunkturella och strukturella underskott. Syftet med uppdelningen är avgörande för definitionen av vad som är strukturellt.

Å ena sidan kan motivet vara bakåtblickande. Målsättningen är då att beskriva hur stor del av det uppkomna underskottet som är konjunkturellt betingat och hur stor del som är ett resultat av andra faktorer. Det strukturella underskottet kan då definieras som det sparandeunderskott som skulle föreligga om ekonomins resurser utnyttjades (och hade utnyttjats) fullt ut.

Å andra sidan kan motivet vara framåtsyftande. Det handlar då om att försöka förutsäga hur stor del av underskotten som försvinner när konjunkturen vänder uppåt. Det strukturella underskottet kan då definieras som det sparandeunderskott som kvarstår även efter det att kapacitetsutnyttjandet i ekonomin efter ett antal år har normaliserats.

Den avgörande skillnaden mellan dessa två definitioner och räkneoperationer ligger i tidpunkten för *när* fullt kapacitetsutnyttjande

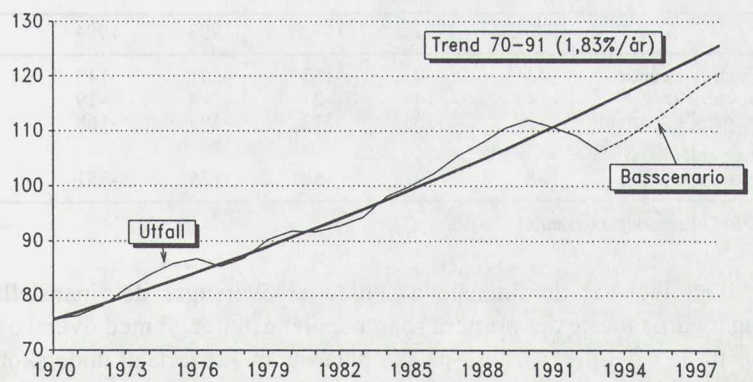
kan antas råda. Hur de två måtten i praktiken ska beräknas är dock inte självklart. I båda fallen handlar det om att antaganden måste göras, inte bara om bruttonationalproduktens och arbetslöshetens jämviktsnivå utan också om nationalinkomstens och efterfrågans sammansättning. De antaganden som här görs har betydelse inte minst för skatteinkomsternas storlek.

I det fall där motivet är framåtblickande måste dessutom en prognos göras om ekonomins framtida utveckling. Inte minst bedömningen av hur lång tid det tar innan kapacitetsutnyttjandet normaliseras är betydelsefull. Ju längre tidsperspektivet sträcks ut, desto större blir skuldstocken och därmed räntebetalningarna.

Ytterligare ett sätt att definiera det strukturella underskottet är att likställa det med storleken på de budgetförstärkningar som på sikt måste vidtas för att de offentliga finanserna ska komma i balans. Storleken på detta mått är inte enbart beroende av vilka antaganden som görs om den ekonomiska utvecklingen. Det har också betydelse när i tiden dessa besparingar alternativt inkomstförstärkningar görs. Ju senare dessa kommer, desto större måste de bli.

Oavsett vilken definition som används måste nivån på det "normala" kapacitetsutnyttjandet fastställas. Vanligtvis görs detta genom en trendframskrivning av BNP. Härigenom erhålls en tillväxtbana vid normalt kapacitetsutnyttjande. Att BNP framöver kommer att utvecklas i samma takt som tidigare är dock inte självklart. Det är också osäkert om arbetslösheten kommer att återgå till sin tidigare låga nivå.

Diagram 10.2 BNP:s utveckling till 1999



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Under perioden 1970-91 ökade BNP med i genomsnitt 1,8 procent per år. Därefter reducerades produktionsnivån med sammanlagt fyra procent mellan 1991 och 1993. Även med en tillväxt på 2,5 procent per år 1993-1998 kommer produktionen 1998 fortfarande att ligga under trenden.

Underskottens anatomi

Dynamiken bakom underskottens utveckling förstås antagligen bäst om en åtskillnad görs mellan å ena sidan den offentliga sektorns utgifter för tidigare underskott och å andra sidan saldot av resterande inkomster och utgifter.

Kostnaderna för de tidigare underskotten utgörs av *kapitalnettot*, dvs. skillnaden mellan kapitalinkomster och kapitalutgifter. Balans i kapitalnettot förutsätter (i normalfallet) att den offentliga sektorns finansiella tillgångar och skulder är av samma storlek.

Saldot mellan budgetens övriga intäkter och utgifter utgör det s.k. *primära sparandet*. Balans i det primära sparandet förutsätter att skatter och övriga inkomster motsvarar de sammanlagda utgifterna för konsumtion, investeringar och transfereringar (exkl. räntebetalningar).

De senaste årens omfattande försvagning av de offentliga finanserna kan i första hand hänföras till en försvagning av det primära sparandet. Detta har i sin tur medfört en växande skuldstock och ökade räntebetalningar.

Tabell 10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande och nettotillgångar
Miljarder kronor

	1990	1991	1992	1993	1994
Primärt sparande	43	-30	-133	-201	-149
Kapitalnetto	14	14	21	8	-19
Finansiellt sparande	57	-16	-112	-193	-168
Finansiella nettotillgångar	108	74	-58	-225	-381

Källa: Finansdepartementet.

I ett läge då de finansiella skulderna överstiger de finansiella tillgångarna måste det primära sparandet långsiktigt gå med överskott för att de offentliga finanserna ska balanseras. Ett fortsatt underskott i det primära sparandet innebär med stor sannolikhet att skulden fortsätter att växa snabbare än inkomsterna. Följden blir att kostnaderna för skulden tar i anspråk en allt större del av utgiftsutrymmet.

Även om de primära underskotten på sikt undanröjs kvarstår kostnaderna för skuldstocken. Balans i det primära sparandet är således

liktydigt med fortsatta underskott i det finansiella sparandet. Om tillväxten i ekonomin ligger på samma nivå som realräntan kommer skuldstocken att vara oförändrad i förhållande till BNP. Detta innebär att kostnaderna för skulden inte ökar i förhållande till den offentliga sektorns inkomster. Räntebetalningarnas andel av de totala utgifterna kan därmed hållas konstant.

Om tillväxten i ekonomin däremot understiger nivån på realräntan får detta till följd att räntebetalningarna växer snabbare än skatteinkomsterna. För att skulden inte ska växa i förhållande till BNP krävs det då att det primära sparandet uppvisar ett överskott (tablå 10.1). Hur stora primära sparandeöverskott som behövs för att hålla skuldkvoten konstant avgörs av hur stor skillnaden är mellan realränta och tillväxt. Ju större skillnad, desto större överskott krävs i det primära sparandet.

Tablå 10.1 Den offentliga sektorns skulduppbyggnad

B	=	skuldstock
dB/dt	=	förändring i skuldstocken över tiden
P	=	underskottet i det primära sparandet
r	=	räntesats

(1) $dB/dt = P + r * B$

Genom att sätta termerna i ekvation (1) i relation till BNP erhålles:

(2) $db/dt = p + (r - y) * b$

där db/dt = förändringen i skuldstocken satt i förhållande till BNP
p = underskott i det primära sparandet satt i förhållande till BNP
y = tillväxten av BNP
b = skuldstocken satt i förhållande till BNP

För att skuldstocken satt i förhållande till BNP ska hållas konstant (dvs db/dt = 0) gäller att:

(3) $-p/b = r - y$

dvs om räntan överstiger BNP-tillväxten måste det primära sparandet uppvisa överskott

En omfattande nettoskuld innebär att de offentliga finanserna blir ytterst känsliga för variationer i ränteläget. Risken att ånyo hamna i ett läge med omfattande budgetförsvagningar ökar därför. Möjligheterna att hantera en situation med negativ tillväxt och kraftigt höjda realräntor minskar ju större skuldstocken blir.

Olika skuldbegrepp

Förhållandet mellan den offentliga sektorns finansiella tillgångar och skulder är *ett* möjligt sätt att definiera den offentliga sektorns finansiella ställning. I den allmänna debatten förekommer också en rad andra skuldmått. Det kanske vanligaste är statsskulden, vilket i de flesta fall avser statens bruttoskuld. En orsak härtill kan vara att det framförallt är de statsfinansiella problemen som stått i fokus.

Storleken på skulden enligt de olika definitionerna är mycket olika. Statens bruttoskuld uppgick 1994, enligt preliminära beräkningar, till 1 296 miljarder kronor. Den offentliga sektorns nettoskuld uppgick samtidigt till 381 miljarder kronor. Den stora skillnaden förklaras av att staten och framförallt socialförsäkringssektorn i AP-fonderna har stora finansiella tillgångar.

Ytterligare ett skuldbegrepp definieras i konvergensvillkoren för deltagande i den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Där avses den konsoliderade bruttoskulden, dvs. den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld minskad med den offentliga sektorns innehav av egna skuldförbindelser. Innebörden för svenskt vidkommande är bl.a. att AP-fondernas innehav av statspapper ska räknas ifrån den offentliga sektorns bruttoskuld.

Tabell 10.3 Finansiell skuldsättning 1994

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Statens bruttoskuld	1 296	86
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	1 220	81
Den offentliga sektorns nettoskuld	381	25

Källa: Finansdepartementet.

Då man ska analysera de finansiella underskottens orsaker och konsekvenser finns det anledning att också beakta de reala tillgångar som staten och kommunerna innehar. Storleken på den offentliga sektorns finansiella sparande ger inget korrekt mått på hur den offentliga sektorns totala förmögenhet utvecklas. Om underskotten t.ex. balanseras av en motsvarande real förmögenhetsuppbyggnad har tillgångarnas sammansättning visserligen ändrats, men inte deras sammantagna värde.

Åtskilliga av de reala tillgångar som den offentliga sektorn förfogar över genererar någon form av avkastning. Affärsdrivande verk, kommunala bolag och fastigheter ger direkta inkomster i form av vinster och hyresintäkter. Andra tillgångar som skolor, vägar och

sjukhus ger visserligen en låg direkt pekuniär avkastning, men resulterar däremot i en samhällsekonomisk avkastning som ger upphov till skatteinkomster. I och med att dessa tillgångar alstrar inkomster har de betydelse för den offentliga sektorns finansiella sparande och därmed för hur de finansiella tillgångarna och skulderna utvecklas.

Underskottens finansiering

Dagens sparandeunderskott har betydelse inte enbart för den offentliga sektorns framtida utgiftsutrymme utan också för ekonomin i stort. De offentliga underskotten måste balanseras av inlåning från något annat håll, inom eller utom landet.

Ekonomin kan delas in i en konsoliderad offentlig sektor och en inhemsk privat sektor. Den senare består av hushåll och företag. Nationens finansiella sparande utgörs av det samlade finansiella sparandet i dessa två sektorer. Summan är definitionsmässigt lika med bytesbalansens saldo. Om bytesbalansen visar underskott innebär detta att resurser lånas från omvärlden.

Det finansiella sparandet i en sektor kan beskrivas som skillnaden mellan denna sektors bruttosparande och dess investeringar. Bruttosparandet är m.a.o. lika med summan av investeringar och finansiellt sparande. Detta gäller såväl för den enskilda sektorn som för ekonomin i stort.

Av detta följer att en försvagning av den offentliga sektorns finansiella sparande definitionsmässigt måste motsvaras av endera

- lägre privata investeringar;
- sämre bytesbalanssaldo;
- högre privat sparande.

I en sluten ekonomi med fullt kapacitetsutnyttjande leder offentliga underskott till minskade privata investeringar eftersom den ökade efterfrågan på lån innebär höjda räntor. I en öppen ekonomi med fria kapitalflöden behöver detta inte bli fallet. Utbudet av lån är då i det närmaste oändligt, dvs. en investerare kan alltid låna pengar utomlands om han är beredd att betala den begärda räntan.

Sverige är en liten öppen ekonomi som inte påverkar världsmarknadsräntan. Ökad internationell integration i kombination med avregleringar på såväl kreditmarknad som valutamarknad har fört oss närmare ett läge med fria kapitalflöden. Bristande information är dock en realitet, inte minst på marknaden för krediter (avsnitt 5.3). Detta innebär att olika låntagare möter olika räntor. Farhågor för låntagarens

möjlighet att fullgöra sina betalningar kan också leda till ränteskillnader, när långivarna kräver en riskpremie utöver marknadsräntan.

Enligt livscykelhypotesen bestäms hushållens konsumtion av den förväntade livsinkomsten (avsnitt 12.3). Empiriska studier visar att många hushåll låter ökade disponibla inkomster gå till sparande till den del de bedöms vara temporära.

Ricardiansk ekvivalens innebär att hushållen utgår från att offentliga underskott förr eller senare kommer att resultera i höjda skatter eller minskade offentliga utgifter. De skulder som uppstår för den offentliga sektorn uppfattas därför av hushållen på samma sätt som om det vore deras egna. Detta skulle innebära att ett offentligt sparandeunderskott leder till ett motsvarande privat sparandeöverskott. Att hushållens sparande ökar när de offentliga finanserna försvagas är de flesta forskare idag eniga om. I vilken omfattning råder det dock delade meningar om.

I den utsträckning offentliga underskott inte tränger ut privata investeringar eller leder till ökat privat sparande slår det ut i en försämring av bytesbalanssaldot.

Ett grundläggande antagande har hittills varit att underskotten finansieras genom upplåning. En ytterligare möjlighet är att riksbanken finansierar underskotten genom att trycka upp mer pengar. En ökad penningmängd leder till ökad inflation, allt annat lika. Skuldstockens reala värde tenderar då att minska. Detta innebär att det finns en möjlighet för staten, åtminstone teoretiskt sätt, att med hjälp av ökad inflation urholka skuldens reala värde.

För att detta ska vara möjligt krävs att räntekostnaderna för skulden inte påverkas. Uppgången i inflationen får m.a.o. inte leda till att också räntan på statsskulden höjs. Detta skulle vara möjligt om upplåningen har gjorts i inhemsk valuta samtidigt som löptiden för skulden är lång. Om motsatsen gäller, dvs att skulden ska betalas tillbaka i utländsk valuta och/eller upplåningen är av kortfristig natur, uppstår däremot inte denna effekt. Den ökade inflationen driver upp marknadsräntorna samtidigt som den egna valutan tenderar att försvagas. De nominella kostnaderna för skuldstocken stiger då i takt med inflationen.

Den svenska statsskulden består av en mängd finansiella instrument med olika förfallodagar. Den genomsnittliga löptiden är två-tre år. Ungefär en tredjedel av statsskulden är utfärdad i utländsk valuta. Den korta löptiden och den stora utlandsandelen innebär att endast en begränsad del av statsskulden kan inflateras bort. För att effekten inte ska bli försumbar måste inflationen dessutom upp till mycket höga nivåer (Dillén m.fl. bil. 15).

Även om inte ökad inflation är det mest effektiva sättet att reducera den offentliga sektorns skulder går det inte att bortse från att en tilltagande skuldsättning ökar risken för inflation. Ju större ränteutgifterna blir, desto starkare och mer omfattande kan kraven på lättnader i penningpolitiken komma att bli. Därtill finns det antagligen en gräns för hur mycket placerarna är beredda att låna ut.

Välfärds- och fördelningseffekter

Hur de offentliga underskotten finansieras har betydelse för fördelning och framtida välfärd:

- Om sparandeunderskotten medför minskade investeringar innebär detta en risk för lägre framtida BNP. Uteblivna investeringar ger på sikt en mindre kapitalstock och därmed lägre produktionsnivå än vad som annars skulle varit fallet.

- Om sparandeunderskotten resulterar i en försvagad bytesbalans leder också detta till minskade framtida inkomster. Underskott i bytesbalansen innebär en skuldsättning gentemot utlandet. Räntebetalningar på dessa skulder begränsar det framtida konsumtionsutrymmet.

- Om sparandeunderskotten leder till en motsvarande uppgång i det privata inhemska sparandet begränsas däremot inte nationens framtida inkomster. När den offentliga sektorn i framtiden amorterar och betalar räntor på sina skulder utgår betalningarna till medborgare i det egna landet.

En omfördelning av inkomster över tiden är liktydigt med en omfördelning mellan generationer. Offentliga underskott som motsvaras av utlandsupplåning eller lägre investeringar innebär en omfördelning av inkomster från framtida generationer till dagens. Den samlade nationalinkomsten blir till följd av underskotten lägre än annars, om inte upplåningen används för att finansiera produktiva investeringar.

Stora och bestående underskott är svåra att leva med under en längre tid om de inte används för att finansiera investeringar som leder till att den framtida återbetalningskapaciteten ökar. Fortsatta underskott i det primära sparandet innebär att skulden och räntebetalningarna fortsätter att växa i förhållande till den offentliga sektorns inkomster. Kostnaderna för den växande skulden hotar då att på sikt tränga ut andra offentliga utgifter.

I ett läge med omfattande sparandeunderskott är det viktigt att finanspolitiken vinner tilltro. Det måste framstå som trovärdigt att åtgärder vidtas eller kommer att vidtas i syfte att uppnå långsiktig balans. Misstankar eller förväntningar om motsatsen driver upp räntorna. Ett högre ränteläge hämmar tillväxten och försvårar därigenom den nödvändiga förstärkningen av de offentliga finanserna.

Betydelsen av tillväxt, minskad arbetslöshet och låga räntor

Det faktum att normen för de offentliga finanserna avser ett framtida tillstånd innebär att möjligheterna att nå det uppsatta målet inte enbart är beroende av besparingarna utan också av den ekonomiska utvecklingen i stort. Hög tillväxt, sjunkande arbetslöshet och låga realräntor gör det lättare att nå balans. Svag tillväxt, fortsatt hög arbetslöshet och stigande realräntor innebär däremot att uppgiften försvåras väsentligt.

För att storleken på sparbetinget ska kunna fastställas krävs en prognos för samhällsekonomins utveckling. Möjligheterna att styra den ekonomiska utvecklingen är begränsade. Detta gäller inte minst i ett läge med omfattande underskott. Huruvida man med ett givet sparkrav kommer att uppnå det uppsatta målet beror på om förutsägelsen av den ekonomiska utvecklingen är korrekt.

Hur omfattande besparingar som behöver vidtas beror i hög grad på hur sysselsättningen utvecklas. Fler sysselsatta innebär ökade inkomster i form av inkomstskatter och sociala avgifter. Om uppgången balanseras av en motsvarande nedgång i antalet arbetslösa begränsas visserligen effekten på skattesidan, men detta uppvägs mer än väl av den besparing som görs på utgiftssidan till följd av minskade kostnader för bl a arbetslöshetsunderstöd.

Det bör understrykas att det framför allt är en sysselsättningsuppgång på den privata sidan som ger denna effekt. Ett ökat antal offentliganställda innebär visserligen också att inkomsterna ökar samtidigt som besparingar görs, men till detta ska läggas de lönekostnader som tillkommer. För att en ökad offentlig sysselsättning (som balanseras av en motsvarande nedgång i antalet arbetslösa) ska stärka de offentliga finanserna krävs att de nyanställdas lön är lägre än kostnaderna – i vid mening – för dem som varit arbetslösa.

Ekonomisk tillväxt kan återföras antingen på ett ökat antal sysselsatta eller på att produktionen per sysselsatt växer. Tillväxtens sammansättning har betydelse för hur de offentliga finanserna utvecklas. En produktionsökning som genereras av en uppgång i

antalet sysselsatta ger ett större nettotillskott till den offentliga sektorns finanser än vad en motsvarande uppgång i produktiviteten ger. Detta gäller i särskilt hög grad om uppgången i sysselsättningen balanseras av en motsvarande reducering av antalet arbetslösa.

På lång sikt förutsätts relationen mellan löner och vinster vara tämligen konstant. Ett antagande om ökad produktivitet, dvs. ökad produktion per arbetad timme, väntas därför leda till högre löner. Detta resulterar i sin tur i ökade skatteinkomster för den offentliga sektorns del. På så sätt har en förbättrad produktivitet i näringslivet en positiv inverkan på de offentliga finanserna.

Höjda löner i näringslivet tenderar dock att leda till höjda löner också i den offentliga sektorn. Detta verkar i motsatt riktning. En produktionshöjning i näringslivet som baseras på ökad produktivitet ger därför sammantaget en mindre positiv effekt på de offentliga finanserna än en utveckling baserad på ökad sysselsättning. Detta ska dock inte tolkas som att produktivitetens utveckling är av underordnad betydelse. I ett långsiktigt perspektiv är det rimligt att räkna med att det framförallt är höjd produktivitet och därmed höjda reallöner snarare än ökad sysselsättning som gör att de offentliga inkomsterna växer.

Tablå 10.2 Tillväxtens sammansättning och dess effekter på de offentliga finanserna

Att tillväxtens sammansättning och inte bara dess nivå har betydelse för de offentliga finanserna visas i följande räkneexempel:

Antag att produktionen i näringslivet (till faktorpris) ökar med 13 miljarder kronor, dvs en procent av BNP. Om lönekostnadernas andel av förädlingsvärdet är oförändrad innebär detta att lönekostnaderna ökar med ca sju miljarder kr. Av denna summa kommer ungefär hälften (dvs 3,5 miljarder kronor) att flyta in till den offentliga sektorn i form av direkta skatter och sociala avgifter.

Om produktionsökningen genererats av ett ökat antal anställda samtidigt som arbetslösheten minskat i motsvarande grad ger detta dessutom en nettobesparing på uppskattningsvis 2,5 miljarder kronor. Tillsammans med inkomsttillskottet innebär detta en positiv nettoeffekt på sex miljarder kronor vilket motsvarar närmare hälften av BNP-förändringen.

Om produktionsökningen i näringslivet uppkommit genom ökad arbetsproduktivitet uppstår däremot inga besparingar på den offentliga utgiftssidan. Detta eftersom produktionsökningen i detta fall inte leder till någon nedgång i antalet arbetslösa. Däremot kan lönehöjningarna på den privata sidan, som följer av den ökade produktiviteten, resultera i att också lönerna i stat och kommuner höjs. Om de offentliganställdas löner höjs på samma sätt som de privatanställdas skulle detta innebära en tillkommande kostnad på 1,5 - 2 miljarder kronor (netto) för den offentliga sektorn. Den sammantagna budgetförstärkningen skulle då stanna vid knappt två miljarder kronor eller ca 15 procent av förändringen i BNP.

Inte bara produktionens utan också efterfrågans sammansättning har betydelse för den offentliga sektorns finanser. Ungefär en fjärdedel av skatteinkomsterna består av olika varuskatter. Dessa betalas i huvudsak av hushållen. Ökad privat konsumtion innebär att statens inkomster i form av moms och andra varuskatter ökar. Ökad export och investeringar ger inte upphov till liknande betalningsflöden, åtminstone inte på kort sikt.

En annan betydelsefull faktor vid sidan om tillväxtens och efterfrågans storlek och sammansättning är ränteläget. Den offentliga sektorns räntebärande skulder beräknas vid årsskiftet 1994/95 överstiga de räntebärande tillgångarna med närmare 500 miljarder kronor. En förändring i ränteläget med en procentenhet innebär således att kostnaderna för nettoskulden ökar alternativt minskar med ca fem miljarder kronor årligen. Detta belopp motsvarar drygt 0,3 procent av BNP.

Den framtida utvecklingen

Stora krav kommer att ställas på den ekonomiska politiken framöver. Det handlar om att skapa förutsättningar för snabb ekonomisk tillväxt och sjunkande arbetslöshet, men det gäller också att vidta nödvändiga budgetförstärkningar. Att utvecklingen skulle bli så godartad att underskotten försvinner av sig självt är inte tillräckligt sannolikt. Hur stora budgetförstärkningar som krävs avgörs i sin tur av hur pass lyckosam den ekonomiska politiken är ur tillväxtsynpunkt.

Regeringen har satt upp som mål att stabilisera statskulden som andel av BNP senast år 1998. Under hösten 1994 godkände riksdagen ett fyraårigt program som förstärker de offentliga finanserna 1998 med 56,4 miljarder kronor. Av dessa avser 24,5 miljarder kronor utgiftsbegränsningar och 31,9 miljarder kronor nettoinkomstförstärkningar. I budgetpropositionen 1995 föreslog regeringen ytterligare budgetförstärkande åtgärder om sammanlagt 21,7 miljarder kronor vilka i huvudsak avser besparingar i de offentliga utgifterna. De närmaste åren kommer de offentliga finanserna dessutom att påverkas av tidigare beslutade budgetförstärkande åtgärder, vilka motsvarar tillkommande budgetförstärkningar på sammanlagt ca 18 miljarder kronor. Därtill blir ränteutgifterna lägre som en följd av att de sammantagna budgetförstärkningarna ger en lägre offentlig nettoskuld.

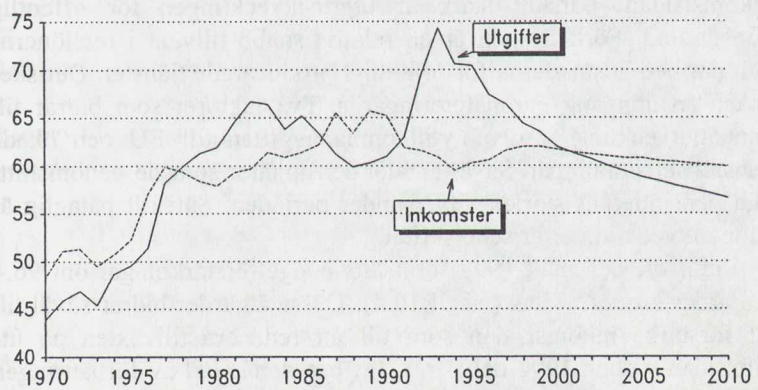
Tabell 10.4 Sammanställning av budgetförstärkande åtgärder 1995-1998
Miljarder kronor, saldoeffekt 1998 i 1994/1995 års priser

	Effekt på den offentliga sektorns finanser 1998
Tidigare beslutade åtgärder	18,3
Föreslagna utgiftsminskningar	48,3
Inkomstbortfall p.g.a utgiftsminskningar	-6,8
Föreslagna inkomstökningar	36,6
Summa	78,1
Summa	96,4

Källa: Finansdepartementet.

Om långtidsutredningens basscenario infrias skulle dessa budgetförstärkningar vara av tillräcklig omfattning för att den offentliga sektorns finansiella sparande ska nå balans. Kombinationen av snabb tillväxt i näringslivet och ett minskat resursutnyttjande på den offentliga sidan innebär att den offentliga sektorns inkomster växer snabbt samtidigt som tillväxten på utgiftssidan kan begränsas. Detta innebär att utgiftskvoten gradvis sjunker och ett överskott uppstår i den offentliga sektorns finansiella sparande (diagram 10.3).

Diagram 10.3 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Procent av BNP



Källor: SCB och Finansdepartementet.

Att den offentliga sektorns utgifter sjunker i förhållande till BNP innebär *inte* att utgifterna för den skull minskar i reala termer. Utvecklingen i basscenariot innebär tvärtom att de sammantagna offentliga utgifterna ökar i inte oväsentlig grad. Detta framgår av tabell 10.5, där den nominella utvecklingen av inkomster och utgifter ställts i relation till konsumentprisernas utveckling. Anledningen till

att utgiftskvoten sjunker beror på att BNP ökar *snabbare* än utgifterna.

Det är framförallt den positiva utvecklingen på inkomstsidan som bidrar till att de offentliga finanserna på sikt kan balansera. Den snabba BNP-tillväxten innebär att den offentliga sektorns inkomster ökar med drygt 400 miljarder kronor (1994 års priser) mellan 1994 och 2010. Särskilt snabb är inkomstutvecklingen efter sekelsskiftet. Orsaken är att reallönerna då stiger i relativt snabb takt.

Tabell 10.5 Förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Miljarder kronor, 1994 års konsumentpriser

	1990-1994	1994-1998	1998-2010
Inkomster, exklusive räntor	-160	124	284
Utgifter			
Transfereringar	67	-28	84
Räntebetalningar, netto	37	28	-53
Konsumtion och Investeringar	-27	-3	142
Finansiellt sparande	**-236**	**127**	**111**

Källa: Finansdepartementet.

Som tidigare påpekats sker det en real uppgång också på utgiftssidan, vilken till viss del motverkar den positiva utvecklingen på inkomstsidan. Särskilt stark är utgiftsutvecklingen för offentlig konsumtion. Förklaringen är en relativt snabb tillväxt i reallönerna och därmed kostnaderna för offentligt producerade tjänster. Det sker också en uppgång i transfereringarna. Två faktorer som bidrar till denna utveckling är den nytillkomna avgiften till EU och ökade pensionsutbetalningar. Såväl antalet pensionärer som de genomsnittliga pensionernas storlek växer under perioden. Särskilt påtaglig är denna utveckling efter sekelskiftet.

Fram till och med 1998 förutsätts budgetförstärkningar om 96,4 miljarder kronor vidtas (tabell 10.4). Dessa åtgärder bidrar såväl till att förstärka inkomstsidan som till att reducera tillväxten på utgiftssidan mellan 1994 och 1998. En betydande del av förbättringen av den offentliga sektorns finansiella sparande kan återföras på dessa åtgärder. Budgetförstärkningen ska också ses som en viktig förutsättning för att ränteläget kan stabiliseras på en låg nivå. Detta har i sin tur avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen i stort och därmed för hur den offentliga sektorns inkomster utvecklas.

Ränteläget har naturligtvis också en direkt inverkan på de offentliga finanserna. Då skulderna överstiger de finansiella tillgångarna leder höjda räntor till ökade ränteutgifter. Ju högre skuldsättning, desto större betydelse får en förändring i ränteläget. Det

antagande som görs om framtida räntenivåer har därför avgörande betydelse för den bedömning som görs av möjligheterna att förstärka de offentliga finanserna.

Under 1980-talet låg tillväxttakten för BNP (beräknad i löpande priser) på samma nivå som den offentliga sektorns skuldräntor. Övergången till negativ real tillväxt och fallande inflation innebar att detta mönster bröts i början av 1990-talet. Den nominella tillväxttakten för BNP kom då att ligga väsentligt under den offentliga sektorns skuldräntor. Denna utveckling har bidragit till den snabba uppgången i skuldkvoten.

Tabell 10.6 Nominell BNP-tillväxt och implicit ränta på den offentliga sektorns räntebärande skulder
Procentuella årsgenomsnitt

	1981-1990	1991-1994	1995-2010
Skuldränta[1]	9,8	8,7	7,6
BNP-tillväxt	9,9	2,6	4,9
Differens	-0,1	6,1	2,7

[1] Räntebetalningar relativt stocken av räntebärande skulder.
Källor: Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Det ränteantagande som gjorts i basscenariot baseras i hög grad på att inflationen blir låg och att de offentliga finanserna fortsätter att förbättras. Fortsatt stora underskott kan leda till ett högre ränteläge och en depreciering av kronan. I båda dessa fall ökar kostnaderna för skuldstocken.

10.3 Skatter

I långtidsutredningen 1992 (kap. 8) fördes en ingående diskussion om skattekvoten och skatters samhällsekonomiska verkningar. Avsikten med detta avsnitt är att analysera de skatteförändringar som genomförts under senare år. Därefter diskuteras hur framtida skattehöjningar/sänkningar kan genomföras med hänsyn tagen till olika restriktioner.

Principer för beskattning

Det övergripande syftet med skatter är att finansiera olika offentliga åtaganden. Genom skattesystemets utformning påverkas fördelningen

av de disponibla inkomsterna i samhället. Slutligen kan skatter användas i syfte att korrigera olika slags marknadsmisslyckanden.

De flesta skatter ger upphov till samhällsekonomiska kostnader utöver själva skatteuppbörden (Agell, 1992). En skatt på t.ex. en vara leder vanligtvis till ett högre pris, vilket påverkar konsumentens val. Eftersom priset förändras i förhållande till andra varor och tjänster, ger skatten upphov till en *substitutionseffekt*. Detta tenderar att minska konsumtionen av den beskattade varan och öka konsumtionen av andra varor, inklusive fritid. Det innebär en välfärdsförlust.

Den samhällsekonomiska kostnaden för att öka skatteintäkterna med en krona är därför normalt sett större än en krona, dvs. skatten ger upphov till en s.k. överskottsbörda (*excess burden*). Den samhällsekonomiska kostnaden varierar med olika typer av skatter och är normalt större om skatten höjs på ett sätt som ökar progressiviteten.

Men skattehöjningen ger också upphov till en *inkomsteffekt* eftersom den disponibla inkomsten reduceras. Denna effekt verkar i motsatt riktning mot substitutionseffekten. Det är inte självklart vad den sammanlagda effekten blir på konsumtion och arbetsutbud.

Enbart utifrån ekonomisk teori kan man inte bestämma hur skatterna faktiskt ska utformas. En betydelsefull faktor vid avvägningen är vilka fördelningspolitiska konsekvenser som olika skatter ger upphov till, såväl på kort som på lång sikt.

Givet en viss eftersträvad fördelningspolitisk profil på skattesystemet, hur ska skatterna på olika skattebaser sättas så att den samhällsekonomiska kostnaden minimeras? Två kriterier är vägledande: (i) skattebasens känslighet för skattesatsen och (ii) de administrativa kostnader i vid mening som olika system är förenade med. Dessa kriterier utgör grundvalen för två olika – delvis motstridiga – utgångspunkter för beskattning: teorin om optimal beskattning respektive principen om neutralitet.

Teorin om *optimal beskattning* innebär att ett givet skatteuttag kan ske till minsta samhällsekonomiska kostnad om skatten är högst på de objekt eller verksamheter som påverkas minst av prisförändringar och vice versa. På varuområdet skulle en optimal beskattning innebära att skattesatserna på olika nödvändighetsvaror skulle vara högre än skatten på mer priskänsliga varor.

Optimal beskattning medför i princip en prövning av vilken skatt som varje enskild verksamhet orkar bära. Problemet är att det är svårt att empiriskt fastställa hur priskänsliga olika skattebaser är.

Den andra utgångspunkten för beskattning är att man istället ska eftersträva *likformighet* mellan olika skatter. Systemet blir mer robust genom att det minimerar möjligheterna till vinster genom olika typer av skatteplanering. Det kan också göra det svårare för olika intressegrupper att genomdriva selektiva skattelättnader.

Likformighet innebär en viss grad av neutralitet mellan olika ekonomiska incitament och överensstämmer med målet om s.k. horisontell rättvisa, dvs. att lika inkomster behandlas lika. Dessutom är ett likformigt skattesystem relativt sett enkelt att administrera.

Utlandet som begränsning

Den svenska skattekvoten ligger idag kring 50 procent, vilket – med reservation för skillnader i mätmetoder (Fölster, 1990; Ds 1994:133) – internationellt sett är en hög nivå. Två faktorer är avgörande för vilken nivå Sverige i längden kan upprätthålla: hur internationellt rörliga olika skattebaser är och vilka realekonomiska variabler som kan anses vara viktiga för den ekonomiska tillväxten. Båda dessa faktorer påverkar valet av skattebas.

Omvärldens betydelse varierar mellan olika skattebaser:

- På *varuområdet* antas risken för att skattebasen exporteras vara störst för produkter med högt värde i förhållande till vikt eller volym (t.ex. alkohol och tobak). Även för vissa s.k. sällanköpsvaror finns det en risk för att höga svenska skatter leder till ökade inköp utomlands.

- Höga skatter på *kapitalinkomster* kan medföra att vissa kapitalägare väljer att spara i utlandet (eller att bosätta sig utomlands). Erfarenheter visar att förändringar i källskatter kan få stor betydelse för placering av kapital.

- *Arbetskraft* brukar betraktas som en internationellt relativt trögrörlig skattebas. Empiriska undersökningar indikerar att rörligheten för arbetskraft i Västeuropa historiskt sett varit låg. Det finns dock faktorer som talar för att rörligheten kan komma att öka framöver (Fölster och Lindström, 1993).

Sverige kan i princip behålla ett högre skattetryck än andra länder under förutsättning att skatteintäkterna i större utsträckning härrör från mindre rörliga skattebaser. Även i andra länder kan ekonomiska anpassningskrav tala för en ökad beskattning av mindre rörliga skattebaser. Dessutom kan vissa länder bli tvungna att höja skatterna

för att klara de krav som den demografiska utvecklingen ställer. Acceptansen för höga skatter hänger naturligtvis också samman med vilka offentliga tjänster och transfereringar som skattebetalarna åtnjuter och vilka värderingar som medborgarna har.

Förändringar i det svenska skattesystemet

Skattereformen 1990/91 innebar en rad förändringar av skattesystemet. Omläggningen medförde sänkta marginalskatter, vilket förbättrar den samhällsekonomiska effektiviteten. Skattereformen hade likformigheten som rättesnöre, vilket bl.a. innebar att fler inkomster gjordes skattepliktiga, att momsunderlaget breddades samt att kapitalbeskattningen blev mer enhetlig.

Att den optimala beskattningen fick relativt litet utrymme berodde framför allt på de svårigheter man förutsåg vid detaljutformning och kontroll. Kunskapen om priskänsligheten för olika varor är begränsad. Även risken för samhällsekonomiskt tveksamma eftergifter åt olika intressegrupper spelade in.

Sedan reformen trädde i kraft har det genomförts ett antal olika skatteförändringar. I tabell 10.7 redovisas samtliga skatte- och avgiftsförändringar som beslutats (eller aviserats) 1991-1994 fördelade på olika typer av skatter. Effekten av de olika skatteförändringarna har hänförts till det år regelförändringen trätt i kraft. För åtgärder som ger en successivt ökande effekt över tiden innebär detta att hela effekten läggs på det första året, vilket medför en överskattning av faktisk effekt detta år. Undantag har gjorts för indexering av punktskatter där effekten har fördelats fram t.o.m. 1998. Beloppen i raden över totala förändringar måste tolkas med försiktighet.

Tabell 10.7 Beslutade och aviserade skatteförändringar 1991-1998 fördelade på ikraftträdandeår
Miljarder kronor, löpande priser

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Förvärvsinkomst	-	1,5	7,3	6,3	6,4	-	-	-
Egenavgifter	-	-	3,8	4,2	9,0	4,7	4,7	4,7
Arbetsgivaravgifter m.m.	-	-1,3	-10,6	0,7	5,7	0,1	-	-
Indirekta skatter	-	-2,0	8,7	1,3	2,6	2,4	1,3	1,3
Företagsbeskattning m.m.	-	-0,2	0,1	0,5	0,2	-1,0	-1,0	-
Kapitalbeskattning	-3,4	-2,9	-3,7	-6,3	10,9	6,0	-	-
Summa	**-3,4**	**-4,9**	**5,6**	**6,7**	**34,8**	**12,2**	**5,0**	**6,0**

Anm.: Varaktig nettoeffekt för offentlig sektor i ikraftträdandeårets priser och volymer.
Källa: Finansdepartementet.

Som framgår av tabellen var förändringarna av de totala skatteintäkterna till följd av olika beslut relativt begränsade fram t.o.m. 1994. Däremot ägde en ganska omfattande skatteväxling rum. Framför allt ökade skatterna på förvärvsinkomster. I huvudsak kan detta hänföras till införandet av s.k. omvänt schablonavdrag[2] och reduktionen av grundavdraget för inkomstskatten. Om även egenavgifterna räknas hit höjdes beskattningen av förvärvsinkomster ytterligare. Samtidigt sänktes arbetsgivaravgifterna.

Vid sidan av de sänkta arbetsgivaravgifterna berörde de beslutade skattesänkningarna 1991-1994 framför allt fastighetsområdet samt beskattningen av kapitalinkomster och förmögenhet. En viktig del av skattereformen var övergången till en separat proportionell beskattning av alla kapitalinkomster. Slopandet av den s.k. dubbelbeskattningen innebar en delvis annan tolkning av begreppet likformighet. Enligt denna tolkning beaktas inte bara den skatt som betalas av aktieägaren själv utan även den skatt som betalas av företaget. Från och med 1995 tillämpas dock den tidigare tolkningen av principen om likformighet.

Mervärdeskatten har differentierats efter skattereformen. Momsen på livsmedel, hotelltjänster, persontransporter m.m. har sänkts till 21 respektive tolv procent, medan den allmänna mervärdeskattesatsen uppgår till 25 procent. Totalt sett har olika punktskatter ökat, i huvudsak på alkohol, tobak och bensin.

År 1995 och de närmast kommande åren ökar skatterna avsevärt. Höjningen av statlig skatt till 25 procent, minskad indexering av grundavdrag/skiktgräns och höjda egenavgifter innebär sammantaget en betydande höjning av skatten på förvärvsinkomster. Därtill kommer

[2] Tidigare medgavs vid deklarationen ett generellt schablonavdrag för alla inkomsttagare. Från och med 1993 får endast kostnader för resor till och från arbetet över ett visst belopp (6 000 kronor fr.o.m. 1995) dras av.

höjda arbetsgivaravgifter, bl.a. till följd av finansieringen av Sveriges avgift till EU. Även beskattningen av kapital höjs, framför allt genom återställande av de tidigare reglerna för skatt på utdelningar och reavinster men också genom höjd avkastningsskatt på pensions- och kapitalförsäkringar.

Vad kan man göra framöver?

Det är svårt att konstruera icke-snedvridande skatter. Det är särskilt svårt att höja skatteuttaget från en redan hög nivå utan att detta skapar tillkommande snedvridningar. Däremot är det möjligt att minska de samhällsekonomiska kostnaderna genom en omfördelning av skatteuttaget.

Det finns flera tänkbara möjligheter att förändra det svenska skattesystemet enligt den optimala beskattningens principer:

- Ur effektivitetssynpunkt är beskattningens *fördelning mellan olika skattebaser* sällan optimal. En hög andel av de svenska skatteintäkterna härrör från direkta skatter. Även varubeskattningen utgör en betydande del. Båda dessa skattetyper är behäftade med betydande överskottsbörda. Beräkningar av skatters marginalkostnad (Hansson, 1984) antyder att betydande välfärdsvinster skulle kunna göras genom olika skatteväxlingar. En möjlighet är att minska skatteuttaget på arbetsinkomster genom minskad progressivitet och finansiera detta genom en motsvarande höjning av momsuttaget. Detta skulle dock öka skillnaderna i disponibel inkomst. Beräkningar av Aronsson (1994) indikerar att 1991 års skattereform innebar en avsevärd reduktion av effektivitetsförlusten vid inkomstbeskattning. De skattehöjningar för 1995 och framöver som redovisats ovan innebär att den samhällsekonomiska marginalkostnaden för inkomstbeskattning återigen stigit.

- Skatter kan också användas för att *påverka resursfördelningen*. En möjlighet är att mer generellt sänka skatten på arbetskraft och i stället höja den på naturresurser, t.ex. energi och utsläpp av koldioxid. En fördubbling av koldioxidskatten (från åtta till 16 öre) för industrin och en 25-procentig höjning för hushållen (från 32 till 40 öre) skulle ge en inkomstökning för staten med ca 2,5 miljarder. Detta motsvarar emellertid mindre än en halv procent av de samlade direkta skatterna och skulle således inte ge utrymme för någon nämnvärd minskning av skattekilen för arbetsinkomster.

- Olika studier tyder på att *beskattningen av bostadsfastigheter* har förhållandevis små snedvridande effekter (Jorgensen och Yun, 1990). Fastighetsskatten är högre i många andra länder. En höjning av fastighetsskatten påverkar sannolikt ganska omgående fastighetspriserna så att skattebördan i huvudsak drabbar nuvarande fastighetsägare. En höjd fastighetsskatt kapitaliseras genom lägre fastighetspriser. Fördelningspolitiskt verkar den ganska jämnt eller t.o.m. progressivt. Ju dyrare fastighet eller bostadsrätt och ju större hyresrätt, desto högre skulle skatten bli. Eftersom en höjd fastighetsskatt påverkar alla skulle relativt små höjningar kunna ge betydande skatteintäkter. Nettoeffekten blir dock betydligt lägre p.g.a. effekter på basbelopp, bostadsbidrag m.m.

- Enligt teorin om optimal beskattning borde *varubeskattningen* vara högre för nödvändighetsvaror och baslivsmedel än på mer priskänslig konsumtion. Sänkningen av momsen på livsmedel innebar snarast ett steg i motsatt riktning. Ett alternativ är att återinföra en enhetlig momssats. En övergång till en enhetlig skattesats på 25 procent beräknas öka skatteintäkterna med ca 5,2 miljarder kronor. En lägre skattesats på hotell, persontransporter etc. kan försvaras utifrån teorin om optimal beskattning. Om man endast justerar matmomsen blir besparingen 3,6 miljarder.

- Teorin om optimal beskattning kan i princip även tillämpas på *inkomstbeskattningen*. I så fall borde marginalskatterna sättas utifrån uppskattningar av arbetsutbudets löneelasticitet. För att minimera de snedvridande effekterna borde marginalskatterna vara låga för grupper där arbetsutbudet är känsligt för förändringar i nettolönen, och vice versa. Några empiriska skattningar av löneelasticiteten för olika grupper av inkomsttagare finns inte att tillgå. Däremot finns uppskattningar av mäns respektive kvinnors utbudselasticitet (Löfgren, 1990; Aronsson, 1994). Sammantagna visar resultaten att kvinnors arbetsutbud tenderar att vara mer känsligt än mäns för ändringar av nettolönen. I enlighet med teorin för optimal beskattning borde marginalskatterna därmed sättas lägre för kvinnor. Det är dock osäkert om sådana skillnader är konstanta över tiden. Hänsyn måste också tas till de fördelningspolitiska effekterna av en differentierad inkomstbeskattning.

En del av tjänstesektorn producerar tjänster som ersätter sysslor i hemmen. Om skattekilarna snedvrider valet mellan beskattat och

obeskattat arbete kan detta inom känsliga områden motverkas genom offentliga subventioner (t.ex. av barnomsorg). En annan möjlighet är att tillämpa lägre skatter för beskattade tjänster som i särskilt stor utsträckning konkurrerar med hemarbete eller motsvarande obeskattat arbete (Sörenssen, 1993).

Optimal beskattning av förvärvsinkomster är förknippad med en rad svårigheter. Lägre skatter för viss arbetskraft skulle sannolikt medföra motsvarande krav från en rad andra grupper. Det skulle antagligen också innebära betydande avgränsnings- och kontrollproblem. Differentierade skatter/avgifter kan leda till att arbetskraft fastnar i vissa sektorer. En kortsiktig maximering av sysselsättningen kan i så fall ge motsatt effekt på längre sikt.

Höjda egenavgifter

Skillnaden mellan skatt och avgift är inte självklar. En skatt brukar definieras som en obligatorisk inbetalning som inte är förknippad med en förmån av motsvarande värde. En avgift kan vara obligatorisk utan att vara en skatt, förutsatt att den är förenad med en bestämd förmån. Men det finns också en andra reservation som beror på individens preferenser. Om förmånen ligger på en högre nivå än vad individen skulle ha valt vid ett frivilligt system måste avgiften delvis betraktas som en skatt.

I *socialförsäkringssystemen* bidrar den svaga kopplingen mellan inbetalda avgifter och erhållna förmåner till skattekilarna. Genom att göra avgifterna mer försäkringsmässiga skulle man kunna minska skattedelen.

Som framgått av tabell 10.7 har egenavgifterna ökat. Förmånerna har emellertid inte ökat, vilket inneburit att höjningarna i ekonomiskt avseende är likvärdiga med skattehöjningar. I och med att egenavgifterna får större betydelse blir också det andra kravet – att försäkringsgraden inte ska överstiga vad den enskilde önskar betala för – en mer påtaglig begränsning.

Viktigt i sammanhanget är också vilken inkomst som egentligen försäkras (avsnitt 10.6). Den sjuklönegrundande inkomsten (SGI) bestäms utifrån den beräknade årsinkomsten även vid uppenbart tillfälliga arbeten. Gällande regler lägger inget hinder för flera heltidsinkomster. I SGI ingår även semesterlön, liksom diverse naturaförmåner och kostnadsersättningar som skattereformen gjorde

skattepliktiga.[3] Om tillfälliga arbetsinkomster lämnades utanför den allmänna försäkringen, skulle marginaleffekterna för olika former av extraarbete minska.

Ett argument mot en ökad försäkringsmässighet på individnivå i socialförsäkringarna är risken för högre arbetslöshet och oönskade fördelningseffekter. Om avgifterna ska sättas försäkringsmässigt, dvs. i förhållande till vars och ens risk, så betyder detta antagligen högre avgifter för många låglönegrupper. Ökade egenavgifter lägger emellertid beslag på en del av löneutrymmet. Resultatet kan antingen bli en press uppåt på lönerna, vilket kan öka risken för varaktig arbetslöshet, eller en påtaglig minskning av de lågavlönades disponibla inkomster.

Även för finansieringen av den *offentliga produktionen* kan höjda avgifter utgöra ett alternativ till skatter. Totalt sett kännetecknas den offentliga verksamheten av en låg grad av avgiftsfinansiering. Förhållandena varierar dock avsevärt mellan olika områden (tab. 10.5).

Kommunförbundet (1993) har redovisat framtida avgiftsmöjligheter inom varje kommunalt verksamhetsområde. Med gällande lagar och regler bedömer författarna att det vore möjligt att öka avgiftsinkomsterna med ca 4,5 miljarder (1991 års priser), motsvarande en genomsnittlig höjning med knappt 15 procent. Tyngdpunkten ligger på äldreomsorg, barnomsorg, VA och fysisk planering. Även inom sjukvården kan det finnas utrymme för avgiftshöjningar. Om detta ska ge någon märkbar budgeteffekt krävs dock en samtidig höjning av gränsen för högkostnadskyddet.

[3] RFV Anser 1992:4, refererad i Ds 1994:81.

Tabell 10.8 Avgifters täckningsgrad för olika kommunala verksamheter 1991
Procent

Affärsdrivande verksamhet	
Elförsörjning	99
Fjärrvärme	97
Vatten och avlopp	83
Avfallshantering	83
Kollektivtrafik	38
totalt	79
Teknisk verksamhet	
Gator och vägar	14
Räddningstjänst	7
Parker	5
Fysisk planering, m.m.	31
Hälso- och miljöskydd	15
Mark och bostäder	3
Bostadspolitiska åtgärder	1
totalt	7
Fritid	
Idrotts- och fritidsanläggning	8
Turistverksamhet	14
Fritidsverksamhet	1
Stöd till fritidsverksamhet	2
totalt	6,5
Kultur	
Bibliotek	2
Övrig kulturverksamhet	4
Stöd till kulturverksamhet	0
totalt	2
Utbildning	
Adm. och skolsociala verksamh. m.m.	3
Grundskola	0,5
Gymnasieskola	1
Vuxenutbildning	2
Musikskola	10
totalt	1,3
Barnomsorg	
Förskola och fritidshem	10
Familjedaghem	16
totalt	11
Äldre/handikappomsorg	
Ålderdomshem	17
Hemtjänst och öppen service	5
Färdtjänst	8
totalt	9
Kommunal sjukvård, ÄDEL	7
Individ/familjeomsorg	3

Källa: Kommunförbundet (1993).

En ökad avgiftsfinansiering påverkar efterfrågan. En minskad andel skattefinansiering betyder att efterfrågan på kommunalt producerade eller finansierade tjänster i större utsträckning kommer att avvägas mot annan privat konsumtion. En avgiftshöjning leder således till att efterfrågan ökar långsammare och kanske inledningsvis sjunker.

Avgiftshöjningar kan också ge *fördelningsmässiga effekter*. På vissa områden kan den offentliga konsumtionen förefalla vara av närmast regressiv natur. För många system är nämligen utnyttjandegraden högre för medel- och höginkomsttagare. Trots detta kan den offentliga konsumtionen verka utjämnade, om man jämför inkomstfördelningen med respektive utan subventioner (Åberg, 1990).

Fritzell (1994) har undersökt fördelningseffekterna av subventioner av hälso- och sjukvård, kommunal barnomsorg, utbildning samt äldreomsorg. Resultaten visar bl.a. att subventioneringen av dessa verksamheter utjämnar mycket kraftigt över livscykeln. Men de offentliga subventionerna inom de undersökta områdena har också verkat utjämnande på inkomstspridningen (efter skatt och subventioner).

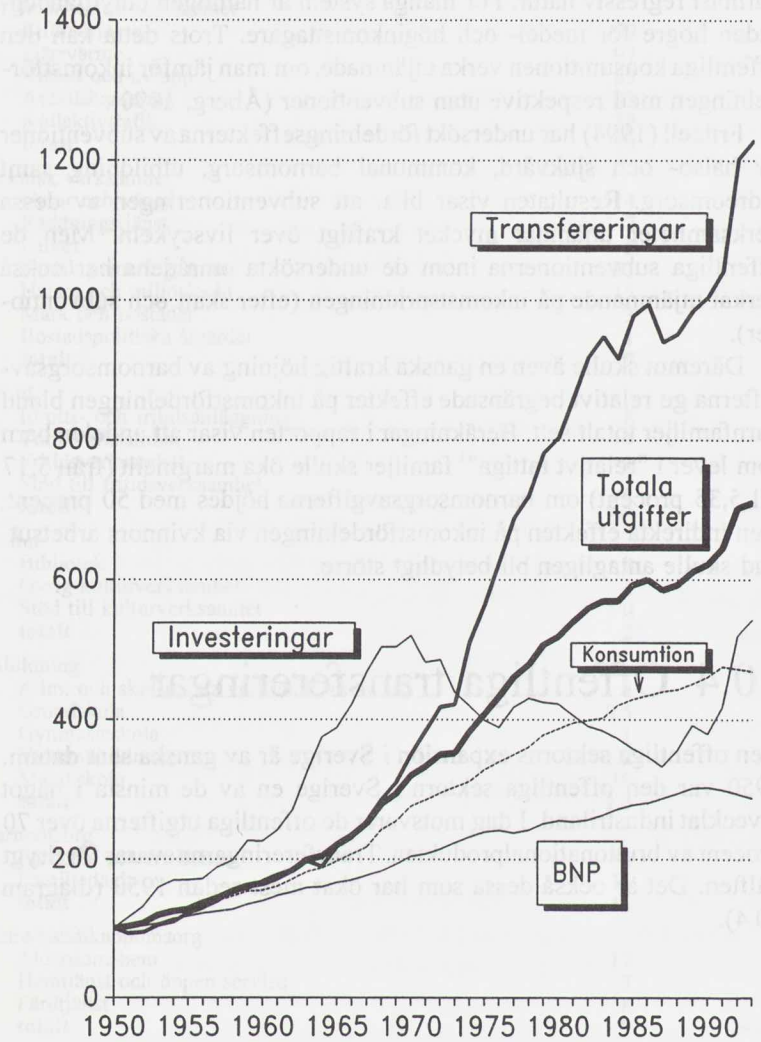
Däremot skulle även en ganska kraftig höjning av barnomsorgsavgifterna ge relativt begränsade effekter på inkomstfördelningen bland barnfamiljer totalt sett. Beräkningar i rapporten visar att andelen barn som lever i "relativt fattiga"[4] familjer skulle öka marginellt (från 5,17 till 5,35 procent) om barnomsorgsavgifterna höjdes med 50 procent. Den indirekta effekten på inkomstfördelningen via kvinnors arbetsutbud skulle antagligen bli betydligt större.

10.4 Offentliga transfereringar

Den offentliga sektorns expansion i Sverige är av ganska sent datum. 1950 var den offentliga sektorn i Sverige en av de minsta i något utvecklat industriland. I dag motsvarar de offentliga utgifterna över 70 procent av bruttonationalprodukten. Transfereringarna svarar för drygt hälften. Det är också dessa som har ökat mest sedan 1950 (diagram 10.4).

[4] Definieras som familjer med inkomster under 50 procent av medianinkomsten.

Diagram 10.4 Utvecklingen av offentliga utgifter 1950-1993
Fasta priser, index 1950=100



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Hushållstransfereringar

Den offentliga sektorns transfereringar till hushållen uppgick till 387 miljarder kronor 1993. I relation till BNP motsvarar detta ungefär 25 procent.[5]

Transfereringssystemet omfördelar inkomster på i princip tre sätt: genom omfördelning av inkomster över livscykeln, genom försäkring mot mer eller mindre oförutsedda inkomstbortfall och slutligen genom "ren" inkomstomfördelning mellan olika grupper och individer. Den övervägande delen av de samlade transfereringarna handlar om omfördelning av inkomster över livscykeln.

Motiven för offentligt engagemang är olika starka i olika delar av tranfereringssystemen.

- Systemets rent *inkomstomfördelande* uppgift kan inte ersättas av ett marknadssystem.

- Då det gäller omfördelning över livscykeln – dvs. försäkring mot mer eller mindre förutsebara inkomstbortfall – är det från ett effektivitetsperspektiv framför allt det s.k. *fripassagerar-problemet* som motiverar offentliga ingrepp. I ett civiliserat sammhälle kan man inte acceptera att människor helt hamnar utanför trygghetssystemen om de valt att inte teckna någon försäkring. Detta är dock i första hand motiv för en offentlig finansiering – eller reglering om obligatoriska privata försäkringar – av en *grundtrygghet*, och inte nödvändigtvis för *inkomsttrygghet*.

- Transfereringssystemets tredje uppgift är att försäkra mot oförutsedda händelser. Olika informationsproblem kan motivera offentliga ingrepp. Ett argument hänger samman med begreppet *adverse selection* (negativt urval). Problemet är att försäkringsbolag inte har tillräcklig information för att differentiera premierna efter risk.[6] Ett annat problem är att risken att drabbas av t.ex. vissa sjukdomar kan bero på försäkringstagarens beteende (s.k. *moral hazard*). En lösning är att införa en

[5] Procentsatsen anger transfereringarnas storlek *i relation* till BNP, men säger inget om den offentliga sektorns *andel* av BNP. De offentliga utgifterna kan i princip överstiga 100 procent av BNP, eftersom transfereringar beskattas och därutöver används till konsumtion och investeringar (Israel, 1994).

[6] En enhetlig försäkringspremie kommer att uppfattas som hög av lågriskgrupper och som låg av högriskgrupper. Detta får till följd att en del personer med låg risk väljer att inte teckna försäkringen. Försäkringsbolaget tvingas då höja premien för de återstående försäkringstagarna, vilket leder till att ytterligare personer väljer att inte teckna försäkringen osv. Till slut kan tjänsten försvinna helt.

självrisk eller någon form av bonussystem. Höga informationskostnader kan dock göra det svårt för ett privat försäkringsbolag att avgöra huruvida en person själv kunnat påverka sin situation. Dessa typer av informationsproblem kan leda till att vissa försäkringar inte kommer att erbjudas på marknaden.

Hur välfärdssystemen ska utformas är till stora delar en politisk fråga. Ett antal avvägningar förtjänar dock eftertanke. Barr (1992) anger en rad övergripande målsättningar för utformningen av välfärdssystemen. Dessa målsättningar kan ses som restriktioner på den avvägning mellan effektivitet och fördelning som välfärdspolitik i grund och botten handlar om.

Åtministone tre aspekter kan läggas på begreppet *effektivitet*. Det handlar för det första om att skapa en optimal avvägning mellan välfärdsutgifternas repektive andra utgifters andel av BNP. För det andra måste en effektiv avvägning göras mellan olika poster inom välfärdspolitiken. Det är viktigt att t.ex. transfereringar inte tillåts tränga ut offentlig konsumtion och investeringar som kan ha stor betydelse för den långsiktiga utvecklingen av välfärden. Det gäller inte minst utgifternas fördelning över tiden, då problemet uppstår att värdera långsiktiga kostnader och nyttor (Ds 1994:53). För det tredje ska finansiering och konstruktion av olika förmåner minimera negativa effekter på t.ex. arbetsutbud och sparande.

En övergripande målsättning för hushållstransfereringarna är att förstärka levnadsstandarden för olika grupper. Till en del är syftet att åstadkomma en *grundtrygghet*. Varje individ ska få en levnadsstandard över existensminimun. Var miniminivån ligger är dock inte givet. Ett annat mål är att säkra en *inkomsttrygghet*. Ingen ska behöva drabbas av oväntade och ohanterligt stora inkomstbortfall. Hur detta ska ske – genom offentliga transfereringar eller genom t.ex. regleringar om obligatoriska privata försäkringar – är emellertid inte självklart.

Tabell 10.9 Offentliga transfereringar till hushåll 1993
Miljarder kronor

Inkomsttrygghet	
Sjukförsäkring	17,2
Föräldraförsäkring	19,1
Arbetskadeförsäkring	10,9
Arbetslöshetsersättning[1]	56,7
ATP	101,4
Övriga pensioner (inkl. avtalspensioner)	14,1
Grundtrygghet	
Folkpension	70,6
Socialbidrag	9,8
Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS)	2,0
Kommunalt bostadstillägg (KBT)	9,9
Övriga	
Barnbidrag	17,0
Bostadbidrag	6,4
Studiebidrag m.m.	7,6
Bidragsförskott	3,0

[1] Inkluderar arbetslöshetsförsäkring, lönegaranti samt AMU-bidrag.
Källa: Konjukturinstitutet.

Dessa mål kan användas för att kategorisera dagens transfereringar till de svenska hushållen (tabell 10.5).

- Utgifterna för de transfereringar som är avsedda att säkra en viss *inkomsttrygghet* ökar på sikt i takt med inkomstutvecklingen. Denna typ av transfereringar har vuxit kraftigt över tiden, delvis till följd av inkomstutvecklingen men länge även p.g.a. beslut om ökade förmåner.

- De transfereringar som ska säkra *grundtryggheten* är normalt oberoende av eller negativt relaterade till inkomsterna. Hit räknas bl.a. folkpensionen och socialbidragen.

- Gruppen *övriga transfereringar* utjämnar för andra faktorer än inkomst, t.ex. försörjningsbörda och bostadsstorlek.

Denna grova indelning är förknippad med olika gränsdragningproblem. Även de transfereringar som i första hand förknippas med inkomsttryggheten innehåller betydande inslag av grundtrygghet. De överföringar som kategoriserats som "övriga transfereringar" kan också bidra till att grundtryggheten säkras.

Transfereringssystemen är under omprövning. Den svaga ekonomiska tillväxten och de dåliga offentliga finanserna har gjort det svårare att bära kostnaderna. Men det finns också brister i konstruktio-

nen av systemen som sannolikt har bidragit till tillväxtproblemen (Eklund, 1993).

Om de offentliga försäkringarnas roll för inkomsttryggheten minskar eller tas bort innebär inte detta att behovet bortfaller. I stor utsträckning skulle de ersättas av privata eller arbetslivsanknutna försäkringar. Om detta betyder att avgifterna bättre anpassas efter individernas önskemål och risk så innebär det att den samhällsekonomiska effektiviteten ökar, åtminstone i snäv mening.

Bortsett från att det kan finnas andra skäl att ifrågasätta en försäkringsmässighet på individnivå så kan en överföring antagligen inte avse alla socialförsäkringens nuvarande funktioner när det gäller inkomsttryggheten. En viktig fråga i detta sammanhang är hur omfattande regleringar för privata försäkringar som kan införas, utan att bolagen tappar intresset. Risken för problem med negativt urval kan leda till att det t.ex. blir svårt att ordna en inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring. Detta skulle bl.a. kräva regleringar om att bolagen inte kan vägra någon tillträde och att s.k. *experience rating* (dvs. att premierna sätts efter personens tidigare arbetslöshetperioder etc) inte är tillåten. Delar av det som idag räknas till socialförsäkringen är överhuvudtaget inte försäkringsbara på en marknad. Det gäller t.ex. föräldraförsäkringen.

Besparingar i hushållstransfereringarna

Vissa besparingar i transfereringssystemen har genomförts under senare år. Diskussionen om de offentliga budgetunderskotten visar att ytterligare besparingar kan bli nödvändiga.

Inkomsttrygghet

Även omfattande sänkningar av ersättningsnivåerna får begränsade budgetmässiga nettoeffekter så länge grundskyddets nivå är oförändrad. Den totala nettobesparingen vid en samtidig neddragning till socialbidragsnivå i samtliga inkomstrelaterade system beräknas uppgå till ungefär hälften av bruttobeloppet (SOU 1993:16).[7]

Inom sjukförsäkringsområdet är det svårt att exakt beräkna nettobudgeteffekterna av förändrade regler. Den uppskattning som kan göras tyder på att *sänkta ersättningsnivåer* med fem procentenheter

[7] Vid beräkning av nettoeffekten har hänsyn tagits till bl.a. skattebortfall och ökade inkomstprövade bidrag.

vid sjukdom och arbetsskada ger upphov till en nettobudgetbesparing på ungefär 1,2 miljarder kronor. Detta belopp inkluderar dock inte eventuella dynamiska effekter till följd av t.ex. lägre sjukfrånvaro. Dessa effekter kan vara betydelsefulla, framför allt vid en konjunkturuppgång. En minskning av det s.k. ohälsotalet med en dag beräknas minska de offentliga utgifterna med 1,5 miljarder kronor brutto. Därtill kommer en nettoökning av skatteintäkterna till följd av ökad produktion. Om kompensationsnivån vid arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder sänks med fem procentenheter beräknas nettobesparingen till 1,2 miljarder. Även här kan dynamiska effekter uppkomma. En motsvarande sänkning i föräldraförsäkringen ger en nettoeffekt på 0,8 miljarder.

Ett annat sätt att öka självrisken i sjukförsäkringarna är att införa *fler karensdagar*. En karensdag i sjukförsäkringen beräknas ge en nettobudgeteffekt på ca 1,7 miljarder kronor. Ytterligare en karensdag skulle medföra en budgetförstärkning med ca 1,1 miljarder kronor (i båda fallen givet att arbetsgivaravgiften höjs i motsvarande mån). Därtill kommer eventuella besparingar till följd av minskad sjukfrånvaro. För att stärka incitamenten på arbetsgivarsidan till kontroll och arbetsmiljöförbättrande åtgärder kan arbetsgivarperioden förlängas. En fördubbling av perioden (dvs. från två till fyra veckor) utan kompenserande sänkning av arbetsgivaravgiften ger ca 1,2 miljarder kronor.

Även för tillfällig föräldraledighet kan incitamenten till arbete förstärkas. Införande av en karensdag vid tillfällig föräldraledighet beräknas ge en besparing på ungefär 0,6 miljarder, bortsett från eventuella beteendeförändringar. Nettobudgetkalkylen förutsätter införandet av ett högkostnadsskydd på max 10 karensdagar per år.

Ett *sänkt tak* i sjuk-, arbetsskade- och föräldraförsäkringen från 7,5 till fem basbelopp medför en nettoeffekt på ca 2 miljarder. Ett sänkt tak i inkomstprövade transfereringsystem innebär dock att avgifternas skattedel ökar, allt annat lika.

Lägre ersättningsnivåer inom transfereringssystemen kan innebära att de s.k. *reservationslönerna* sänks (avsnitt 8.4 och 10.6). Reservationslönen brukar definieras som den lägsta lön som krävs för att en person ska acceptera ett arbete på marknaden. Också andra inslag av ökad självrisk innebär antagligen att reservationslönen sänks.

Grundtrygghet

En sänkning av grundskyddet leder troligen också till en sänkning av reservationslönerna. Grundskyddet har antagligen framför allt

betydelse för de lägsta reservationslönernas nivå. En sådan sänkning torde därför leda till att inkomstspridningen ökar.

Idag är det bidrag som dominerar grundtrygghetens mekanismer. I många fall torde emellertid behovet av stöd vara övergående. I sådana fall skulle det vara möjligt att ersätta bidragen med lån. Detta har skett bl.a. inom flyktingmottagandet. Sådana förändringar innebär emellertid sannolikt ett avsevärt administrativt merarbete. En annan möjlighet skulle kunna öppna sig vid en övergång till s.k. medborgarkonton (avsnitt 10.6).

Övriga transfereringar

Flera av de övriga transfereringarna är knutna till villkor som inte har med mottagarens ekonomiska situation att göra. Den största enskilda posten utgörs av barnbidraget. Olika förslag om besparingar i barnbidraget har förts fram från olika håll. Om första barnbidraget tas bort helt görs en nettobesparing på ca 9,2 miljarder jämfört med de beräknade kostnaderna för barnbidrag år 1995. Beloppet är beräknat utan hänsyn till eventuellt ökade kostnader för socialbidragen. Vid en halvering av första barnbidraget blir nettobesparingen ungefär hälften av detta belopp.

Om barnbidraget i stället tas bort helt för gifta och sammanboende, men halveras för ensamstående, blir besparingen ca 8,4 miljarder. I detta fall finns dock risk för negativa incitamentseffekter och fusk. Nettoeffekten av ett borttagande av flerbarnstillägget är betydligt mindre (1,0 miljard). Dessutom skulle detta ge en förhållandevis stark negativ fördelningseffekt. Inkomstdata fram 1992 visar att socialbidragsberoendet är större bland hushåll med många barn. Detta besparingsalternativ kan därför förväntas ge upphov till relativt sett större effekter på kostnaderna för socialbidrag.

Praktiskt taget ända sedan barnbidraget infördes har det av och till diskuterats om det inte vore möjligt att öka träffsäkerheten genom att göra detta stöd inkomstprövat. Motsvarande resonemang kan föras för flera andra bidrag. Konsekvenserna av en sådan omläggning (bl.a. risken för "fattigdomsfällor") behandlas i avsnitt 10.6.

En minskning av bostadsbidragen med tio procent skulle ge en nettoeffekt på ca 0,8 miljarder kronor.

Exporteringsproblemet

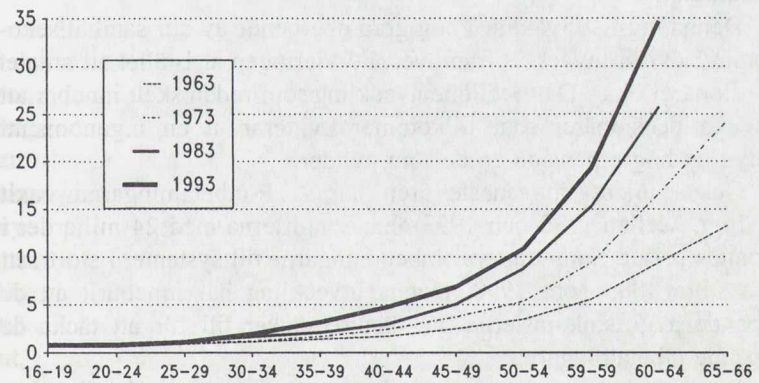
En avgörande förutsättning för en fungerande socialförsäkring är att systemen inte erbjuder möjligheter till "arbitragevinster". Sådana kan

uppkomma genom att den enskilde kan flytta över till en annan försäkring som ger bättre ekonomisk utdelning för honom själv. Om systemen har olika huvudmän kan emellertid även dessa förbättra utfallet för "sina" system genom att flytta över försäkringstagare till andra områden.

Riskerna att *mottagarna* på detta sätt missbrukar systemet kan motverkas genom att man tillämpar samma ersättningsnivåer i olika system. Det är svårare att motverka att *huvudmännen* "exporterar" problem till andra delar av socialförsäkringen, t.ex genom att ett ökat antal sjuk- och förtidspensioner får ta över arbetslöshetsförsäkringens utgifter. Erfarenheter från andra länder visar att sådana överflyttningar kan bli ett stort problem (Olsson m.fl., 1993).

Förtidspensionernas utveckling är en varningssignal. Diagram 10.5 beskriver andelen förtidspensionärer i olika ålderskohorter åren 1963, 1973, 1983 och 1993. Andelen förtidspensionärer stiger med åldrarna. Var tredje person i åldern 60-64 år är idag förtidspensionär. Men det framgår också att andelen av respektive ålderskohort har stigit trendmässigt över tiden. År 1993 var ca sju procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder förtidspensionerade. Förtidspension ska i princip bara kunna beviljas på medicinska grunder. I tider av hög arbetslöshet har dock en sådan förutsättning visat sig svår att upprätthålla.

Diagram 10.5 Andelen med förtidspension i procent av befolkningen i olika åldrar
Procent



Källa: Ds 1994:91.

Det finns en uppenbar risk att antalet förtidspensioner kommer att fortsätta stiga under 1990-talet. Den höga arbetslösheten utgör därvid den främsta riskfaktorn. I det nuvarande systemet finns negativa incitament. Försäkringskassor och kommuner kan vältra över dyra och besvärliga fall på pensionssystemet. För att systemet ska vara

hanterligt krävs en kraftig minskning av antalet nybeviljade förtidpensioner. För att möjliggöra detta är det rimligt att arbetsförmågan prövas inte bara till ordinarie eller jämförligt arbete, utan även till annat arbete överhuvudtaget (Ds 1994:91).

Beräkningar visar att förtidspensionerna kommer att ligga betydligt högre än den livsvariga pension som erhålls vid s.k. förtida uttag av normal ålderspension vid 61 års ålder (Ds 1994:81). Man kan ifrågasätta om man överhuvudtaget ska tillämpa förtidspension efter 60 års ålder. Om en stor del av denna åldersgrupp upplever sin arbetsförmåga nedsatt kan det vara mer rimligt att ett minskat förvärvsarbete får ske genom förtida uttag av ålderspensionen.

Pensionerna

Transfereringarna till hushållen utgörs till stor del av pensionsutbetalningar. 1993 uppgick dessa till 195 miljarder kronor, drygt hälften av de sammanlagda inkomstöverföringarna till hushållen. Under perioden 1993-2010 beräknas pensionsutbetalningarna växa med i genomsnitt två procent per år realt sett. Detta är liktydigt med en uppgång på 80 miljarder kronor räknat i dagens penningvärde. I stort sett hela uppgången kan hänföras till ökade utbetalningar från ATP-systemet.

Denna utgiftstillväxt är i hög grad oberoende av hur samhällsekonomin i övrigt utvecklas framöver. Förklaringen är istället att antalet pensionärer ökar. Den reallöneutveckling som redan skett innebär att de nya pensionärer som tillkommer kvitterar ut en i genomsnitt betydligt högre pension än de som avlider.

Också under de senaste åren har ATP-utbetalningarna vuxit kraftigt. Mellan 1990 och 1993 ökade utgifterna med 24 miljarder i löpande priser. Samtidigt var inbetalningarna till systemet i stort sett lika stora 1993 som 1990. Denna utveckling har inneburit att de löpande avgiftsinkomsterna inte längre räcker till för att täcka de löpande utbetalningarna.

Det är i och för sig inte anmärkningsvärt att olika offentliga förmånssystem visar underskott i en lågkonjunktur eller att anspråken på de offentliga systemen kan variera till följd av demografiska faktorer. Situationen i ATP-systemet är dock i nuläget den omvända. Den tillväxt i utbetalningarna som kan förutses talar för att systemet idag borde gå med betydande överskott.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i december 1992 en arbetsgrupp – Pensionsarbetsgruppen – med uppgift att utarbeta

förslag till ett nytt system för den allmänna pensioneringen. I juni 1994 antog riksdagen en proposition med principerna för ett nytt pensionssystem. En viktig skillnad mot nuvarande ATP-system är att samtliga årsinkomster görs pensionsgrundande, dvs. den s.k. 15/30-årsregeln slopas. En annan betydelsefull förändring är att intjänade pensionsrätter ska räknas upp med ett index som avspeglar löneutvecklingen och inte med ett prisindex. Dessa två förändringar innebär att de framtida pensionsutbetalningarna, i högre grad än vad fallet är idag, kommer att följa avgiftsunderlagets utveckling.

Dessa förändringar innebär dock inte att systemet blivit helt robust. Förskjutningar i förvärvsfrekvensen, som visar sig vara bestående, kommer även fortsättningsvis att ge upphov till störningar. Orsaken är att också en lång rad transfereringar som t.ex. förtidspension, sjukpenning och arbetslöshetsunderstöd är pensionsgrundande. Avgifterna för de pensionsrätter som dessa inkomster genererar erläggs i huvudsak av staten och inte av den enskilde förmånstagaren.

Därför är pensionsystemets inkomstsida mer känsligt för förskjutningar i förvärvsfrekvensen än vad utgiftssidan är. Stabiliteten i systemet skulle öka om de framtida pensionsutbetalningarna inte enbart kopplas till den allmänna löneutvecklingen utan också till hur sysselsättningen utvecklas. Då ökar sannolikheten för att de regler som fastställs idag inte måste ändras i framtiden.

Generellt sett ökar *aktuariemässigheten* i det nya pensionssystemet i och med att hela livets inkomster är grund för pensionen, samtidigt som pensionsrätten till skillnad mot idag indexeras med löneutvecklingen. Indexeringen av pensionsrätten innebär, till skillnad mot idag, att inkomsten ger samma rätt oavsett när i livet den intjänas. En för aktuariemässigheten motverkande faktor är att garantipensionen i det nya systemet är något generösare än i dag och dessutom trappas av ganska långsamt. Den inkomstberoende pensionen blir därför något lägre, vilket vid ett statiskt betraktelsesätt medför högre marginaleffekter. Vid ekonomisk tillväxt kommer dock dessa effekter att fasas ut, givet att garantipensionen inte indexeras med löneutvecklingen.

Också det *privata pensionssparandet* bör beaktas i sammanhanget. Underslutet av 1980-talet ökade de individuella pensionsförsäkringarna mycket kraftigt. År 1990 hade ca en tredjedel av befolkningen i 50-årsåldern en privat pensionsförsäkring (Sundström, 1994). Andelen varierar dock med såväl inkomst som ålder. I åldern 18-64 år var det bara sju procent av befolkningen med mindre än 100 000 kronor i årsinkomst som hade en pensionsförsäkring. Bland dem som tjänade

över 200 000 kronor var andelen 41 procent. De genomsnittliga sparbeloppen var drygt 6 000 respektive 16 000 kronor.

Avdragsrätten för privat pensionsförsäkringar har ifrågasatts, bl.a. med hänvisning till dess snedvridande effekter på sparandet. Ett slopat avdrag för pensionsförsäkringar skulle, åtminstone på kort och medellång sikt, ge en betydande budgetförstärkning; ca 4,6 miljarder. På lång sikt blir dock effekten mer begränsad till följd av förlorad inkomstskatt på framtida pensioner. En sådan besparing skulle till största delen träffa högre inkomstskikt.

De privata pensionsförsäkringarna kan också påverka arbetsutbudet. När en ökande andel av befolkningen kan ta ut privata pensioner från 55 års ålder ökar detta möjligheterna för de äldre grupperna på arbetsmarknaden att minska sitt arbetsutbud. Det är dock inte självklart hur det totala arbetsutbudet påverkas. Pensionsförsäkringarna skapar en möjlighet att omfördela både inkomsterna och arbetstiden över tiden.

Transfereringar till företagen

De totala offentliga tranfereringarna till företagen uppgick 1992 till ca 95 miljarder kronor, dvs. nästan lika mycket som utbetalningarna från ATP-systemet.

Tabell 10.10 Offentliga transfereringar till företag från staten, socialförsäkringssektorn och kommunerna
Miljarder kronor, 1991 års priser

	1980	1985	1993
Staten	45,0	57,8	60,1
varav			
Livsmedel	12,1	10,6	2,1
Räntesubventioner m.m.	10,4	19,0	32,8
Övriga subventioner	13,1	17,4	17,9
Investeringsbidrag	3,4	2,9	7,3
Förlustbidrag	5,8	7,8	-
Socialförsäkringssektorn	10,9	10,6	13,0
varav			
Läkemedelssubventioner	5,6	5,8	8,9
Privat vård	4,4	3,8	3,9
Kommunerna	11,3	12,8	19,2
Totalt	**67,2**	**81,2**	**92,3**

Anm.: Beloppen är deflaterade med implicitprisindex för privat konsumtion.
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna och Konjukturinstitutet.

En förskjutning har ägt rum under det senaste decenniet (tabell 10.10). Räntebidragen till bostäder har ökat kraftigt under perioden.[8] Från att 1980 ha utgjort en ganska blygsam andel av transfereringarna svarar de idag för drygt en tredjedel av transfereringarna till företag. Därutöver har också ett antal andra transfereringar ökat kraftigt, framför allt från staten men också från kommunerna. De s.k. branschstöden har i stort sett upphört. Ett undantag utgörs dock av presstödet, som uppgår till ca 1,5 miljarder kronor.

Statliga transfereringar till företag kan motiveras av s.k. positiva externaliteter eller andra marknadsmisslyckanden.[9] Detta kan vara ett skäl att t. ex. stödja FoU eller tekniskspridning. Men transfereringar till företag är i princip förknippade med samma problem som hushållstransferingar, dels genom oönskade anpassningar hos potentiella mottagare, dels genom de samhällsekonomiska kostnader som skattefinansiering ger upphov till.

Ett problem vid utformningen av statliga stöd till företagssektorn är att risken för olika omvärldsförändringar inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Räntebidragen är ett exempel. När stödet infördes kunde staten i större utsträckning påverka ränteläget. Inflationen och globaliseringen av kapitalmarknaden har helt förändrat situationen. I kombination med ett kraftigt ökat byggande och stigande byggkostnader har detta medfört en kraftig ökning av statens utgifter under senare år.

Många transfereringar till företag är ytterst avsedda för hushållen. Övriga företagsstöd, t.ex. inom regionalpolitiken, är avsedda att påverka företagens agerande vad gäller t.ex. investeringar eller anställningar. Olika rapporter indikerar dock att effekterna på företagens beslutsfattande är begränsade (Riksrevisionsverket, 1990).

En viktig förutsättning för att offentliga transfereringar till företag ska få reala effekter är att utbudet är elastiskt. Om tillgången på en produktionsfaktor är begränsad kan stödet komma att *kapitaliseras*. Förväntningar om framtida subventioner driver upp priserna på den produktionsfaktor som är mest begränsande. Jordbruksstödets kapitalisering i markpriserna är ett exempel. Om arbete eller kapital är trögrörligt kan transfereringen verka kostnadsdrivande. Räntebidra-

[8] Räntebidragen räknas i nationalräkenskaperna som transferering till företag, även om den egentliga målgruppen är hushållen.

[9] Med externalitet (eller extern effekt) menas en effekt av en verksamhet som som påverkar omgivningen, dvs. även dem som inte är direkt involverade i verksamheten, utan att de ansvariga tar hänsyn till den. En extern effekt kan vara positiv eller negativ. Exempel på verksamheter som brukar förknippas med positiva externaliteter är utbildning och FoU.

gens samspel med bostadsproduktionens kostnader under 1980-talet är ett exempel.

De offentliga transfereringarna till företagen bör i största möjliga utsträckning utgöra betalning för klart specificerade varor eller tjänster (i vid bemärkelse). En sådan utgångspunkt kan också underlätta en utvärdering av vad transfereringarna lett till.

10.5 Den offentliga konsumtionen och produktionen

De klassiska argumenten för offentliga åtaganden utgår från olika former av marknadsmisslyckanden, t.ex. förekomsten av s.k. externa effekter, kollektiva varor, informationsproblem, stordriftsfördelar och naturliga monopol (Ds 1994:53). Av en sådan genomgång kan man dra slutsatsen att det offentliga till stor del borde syssla med att producera och/eller subventionera olika typer av kollektiva varor.

Huvuddelen av den offentligt finansierade konsumtionen utgörs emellertid i stället av välfärdstjänster som konsumeras av den enskilde; utbildning, sjukvård, olika former av omsorg osv. Det är framför allt dessa delar av den offentliga verksamheten som behandlas i detta avsnitt. Jämfört med andra länder finansierar Sverige en ovanligt stor andel av olika välfärdstjänster med offentliga medel (avsnitt 3.4). Produktionen utförs i huvudsak i kommunal regi.

Kan man minska utgifterna för välfärdstjänsterna? Flera exempel visar att det finns möjligheter till kostnadsbesparingar genom nya verksamhetsformer. Men bilden är inte problemfri. Att lita till decentralisering och ett ökat inslag av marknadslösningar är också förknippat med olika risker, ofta med fördelningspolitiska aspekter.

Förändringar de senaste åren

Under den senaste ekonomiska krisen har den offentliga konsumtionen minskat, till skillnad från vid tidigare lågkonjunkturer. Nedgången kan helt hänföras till kommunsektorn. Den statliga konsumtionen beräknas ha ökat med tre procent i genomsnitt per år 1990-1994. Ökningen kan i huvudsak hänföras till arbetsmarknadspolitiska insatser, förläggningskostnader för flyktingar samt inköp avseende försvaret. Den kommunala konsumtionen minskade under samma period. Framför allt under

1992 och 1993 har den kommunala konsumtionen sjunkit. Minskningen dessa år uppgår till 1,6 respektive 2,5 procent.

Den minskade konsumtionen inom kommuner och landsting avspeglas i antalet sysselsatta. Framför allt är det arbetskraft med lägre utbildning som minskat i antal. Inom kommunerna är minskningarna störst inom barnomsorgen. Men även på flertalet andra områden har neddragningar skett. Inom landstingen är det framför allt sjukvårdsbiträden som minskat i antal. Läkare är den enda yrkesgrupp som fortsätter att öka.

Hur kan gapet täckas?

Utrymmet för den offentliga konsumtionen framöver är begränsat. I utredningens basscenario antas att den offentliga konsumtionen minskar med tre procent mellan 1994 och 1998. Samtidigt kan en viss ökad efterfrågan av offentlig konsumtion förutses, främst som en följd av befolkningsökning och förändringar i ålderstrukturen (avsnitt 7.4).

Gapet mellan å ena sidan utvecklingen av de skattefinansierade utgifterna för offentlig konsumtion och å andra sidan den ökande efterfrågan under de närmaste åren kan täckas på olika sätt:[10]

- *Effektivisering och rationalisering.* Ett sådant arbete pågår i de flesta kommuner. Erfarenheterna hittills är varierande.

- *Höjda avgifter.* Även om avgifterna på några områden har höjts under senare år (t.ex. inom barnomsorgen och delar av äldreomsorgen) svarar avgiftsfinansieringen för en relativt liten del av kommunernas intäkter. Utredningen har i avsnitt 10.3 pekat på möjligheten att höja avgifterna för olika offentliga tjänster. Höjda avgifter skulle bidra till att gapet sluts, både genom att avgiftsintäkterna blir högre och genom att efterfrågan dämpas.

- *Koncentrerat eller minskat serviceutbud.* Vissa offentliga verksamheter kan läggas ned eller minska i omfattning. Så har redan skett i en del fall, t.ex nedläggning av bostadsförmedlingar, konsumentrådgivning och biblioteksfilialer.

- *Ändrade tjänster.* I en del av de personalkrävande verksamheterna inom undervisning samt barn- och äldreomsorg genomförs förändringar, t.ex. genom "förtätning" (exempelvis större

[10] För en diskussion, se Kommunförbundet (1993).

barngrupper och färre anställda). Denna typ av rationaliseringar innebär naturligtvis en risk för försämrad kvalitet.

- *Långsammare löneutveckling för kommunalanställda.* I basscenariot (kap. 7.4) antas att lönerna för offentliganställda utvecklas något långsammare än för övriga löntagare. Det är viktigt att peka på den avvägning som måste göras mellan löner och producerad volym av offentliga tjänster. Om de offentliganställdas löner ökar långsammare kan antalet anställda och den producerade volymen öka mer.

Även efter 1998 är utrymmet för den offentliga konsumtionen begränsat. Som diskuterats i avsnitt 10.3 kan visserligen enskilda skatter höjas, men däremot sätter utvecklingen i omvärlden antagligen gränser för det samlade skatteuttaget. Möjligheten till en ökning av den offentliga konsumtionen är därför starkt avhängig av den ekonomiska tillväxten.

Efter sekelskiftet ökar behoven något långsammare (avsnitt 7.4). De volymminskningar som blir nödvändiga under återstoden av 1990-talet kan dock innebära att det finns ett visst uppdämt behov. Vid den ekonomiska utveckling som basscenariot beskriver är det därför rimligt att räkna med en viss ökning av den offentliga konsumtionen under perioden 1998-2010.

Produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn

De studier av produktiviteten i olika offentliga verksamheter som ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) publicerade för några år sedan indikerade en negativ produktivitetsutveckling inom den offentliga sektorn under 1960- och 1970-talen. Dessa studier möttes dock av en hel del kritik. En viktig invändning var att man tvingades använda grova mått på sektorns produktion, t.ex. antal vårddagar eller daghemsplatser, utan att ta hänsyn till hur kvaliteten utvecklades.

ESO har nyligen publicerat ett antal rapporter för att uppdatera och utveckla produktivitetsberäkningarna.[11] Även om många metodproblem kvarstår, så kan mätningarna ändå bidra till väsentliga diskussioner om hur arbetet organiseras.

[11] "Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling" (Ds 1994:24), "Kvalitet och produktivitet - Teori för kvalitetsjusterade produktivitetsmått" (Ds 1994:23) samt sektorsstudierna "Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen inom sjukvården 1960-1992 (1994:22) och "Skolans kostnader, produktivitet och resultat - En branschstudie" (Ds 1994:56).

Tabell 10.11 Offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1960-1992
Genomsnittlig årlig procentuell förändring

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1992
Staten	-2,7	-1,4	0,7	14,1
Kommunerna	-	-	-0,6	2,6
Sjukvården	-3,7	-1,8	-0,8	1,8
Kultursektorn	0,4	-2,4	-2,4	-
Totalt	-	**-1,5**	**-0,4**	**3,9**

Källa: Ds 1994:24.

Utvecklingen under *1980-talet* visar två tendenser. Produktiviteten inom den samlade offentliga sektorn fortsatte att minska. Nästan alla statliga myndigheter som undersökts har dock lyckats öka produktiviteten. Under *1990-talets* första år har produktiviteten förbättrats inom såväl staten som kommunerna och landstingen.

Produktiviteten inom flera statlig myndigheter är starkt konjunkturberoende (Ds 1994:24). Ett exempel är arbetsmarknadsmyndigheterna. Vid lågkonjunkturer ökar antalet arbetssökande och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vilket höjer myndigheternas produktivitet. Den kraftiga produktivitetsökningen 1990-1992 inom staten kan till stor del förklaras av lågkonjunkturen och den ökade flyktinginvandringen.

I kommunerna sjönk den uppmätta produktiviteten inom skolan 1980-1992. Det sista året redovisas dock produktivitetsförbättringar. Barnomsorgens produktivitet har ökat med två procent per år under perioden, vilket helt kan hänföras till daghemmen. Inom äldreomsorgen beräknas produktiviteten ha sjunkit (studien täcker dock inte alla omsorgsformer).

I landstingen har den uppmätta produktiviteten för hälso- och sjukvård minskat successivt under de tre senaste decennierna. Samtidigt har dock kvaliteten förbättrats avsevärt sedan 1960 (Ds 1994:22), vilket inte beaktas i de redovisade produktivitetsmåtten. Under de allra senaste åren uppvisar sjukvården en stigande produktivitet.

Nya styr- och verksamhetsformer

Den nya kommunallagen ger kommuner och landsting möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt. Tendensen till ökat kommunalt självbestämmande har förstärkts av det nya statsbidragssystemet, som innebär en övergång från specialdestinerade till

generella statsbidrag till kommunerna.[12] Utöver de ökade möjligheterna till nya organisations- och verksamhetsformer har förutsättningarna för samordning mellan olika verksamheter förbättrats genom förändringar av huvudmannaskapet för viktiga verksamhetsområden.[13]

På flera områden pågår ganska omfattande experiment med nya alternativa styr- och produktionsformer. De nya styrformerna präglas i stor utsträckning av ett åtskiljande av beställar- och finansieringsfunktionen å ena sidan och funktionen som producent å den andra. En annan trend är att införa styrsystem som syftar till att låta konsumenterna påverka resursfördelningen. Det handlar framför allt om olika typer av "kundval", t.ex skolpeng och barnomsorgspeng.

Det är framför allt i storstäder och förortskommuner samt i stora och mellanstora kommuner som diskussionen om nya produktionsformer förs. Nya produktionsformer införs dels i kommunernas egen regi, t.ex genom delegerat budgetansvar och intraprenader,[14] dels genom olika former av extern drift. Entreprenaderna svarar dock totalt sett för en blygsam del av kommunernas kostnader. Möjligen kan också en viss avmattning skönjas när det gäller att nya styr- och verksamhetsformer. Några kommuner har övergett tanken på en beställar/utförar-modell. Avknoppningen av företag har mattats.

Effekter av nya verksamhetsformer

Inom den kommunala verksamheten har de senaste årens utveckling inneburit produktivitetsförbättringar. Det är svårt att avgöra om dessa beror på det allmänt kärvare ekonomiska läget eller kan förklaras av nya verksamhetsformer. Olika undersökningar visar dock att nya produktionsformer och organisatoriska förändringar i vissa fall medfört betydande kostnadsbesparingar.

I en expertrapport till produktivitetsdelegationen (Pyddoke, 1991) analyseras kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens i offentlig sektor. För flera av de verksamheter som studerats anges en besparingspoten-

[12] Systemet har dock kritiserats i olika avseenden. Detta har lett till att två olika utredningar lagt förslag till förändringar i olika delar av systemet. I Ds 1993:68 presenteras några alternativa modeller till dagens statliga inkomstutjämning. Den mellankommunala utjämningen för strukturella skillnader mellan kommunerna har utretts av den s.k. Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53). Kommunberedningen har lämnat förslag till ett nytt statsbidragssystem (SOU 1994:144).

[13] De mest omfattande är kommunaliseringen av skolan samt ÄDEL-reformen.

[14] Intraprenad innebär att en enhet säljer sin verksamhet till andra enheter inom kommunen/landstinget.

tial på upp till 15-20 procent.[15] Ett stort problem är att ge de kommunala beställarna incitament att använda anbudskonkurrensen. Genom lagen om offentlig upphandling som trädde i kraft samtidigt med EES-avtalet har dock förutsättningarna för detta avsevärt förstärkts. De nya upphandlingsreglerna, som bl.a. innebär krav på internationell annonsering och rätt för anbudsgivare att begära överprövning av beslut, beräknas kunna ge betydande kostnadsbesparingar.

Fölster m.fl. (1993) redovisar en mer systematisk undersökning av effekterna av kommunal privatisering och decentralisering i Sverige. Undersökningen baseras på en databas bestående av 96 kommunala verksamheter. 60 av dessa har privatiserats eller decentraliserats, medan de övriga ingår som kontrollgrupp. I studien ingår bl.a. primärvård, tekniska tjänster, hemtjänst, vårdhem och daghem. Privatiseringen beräknas ha minskat kommunernas kostnader med i genomsnitt fyra-fem procent för primärvård, tekniska tjänster samt vårdhem. För andra tjänster var besparingen mindre. Enligt studien har kommunens totalkostnader för ett utgiftsområde i en del fall ökat trots att verksamheten effektiviserats, framför allt i de kommuner där det funnits ett starkt politiskt tryck att privatisera.

Decentralisering av budget- och intäktsansvar beräknas ha minskat kommunernas kostnader på samma områden samt för daghem med tre till åtta procent. Konkurrens i egen regi verkar leda till större kostnadssänkningar än konkurrens mellan privata entreprenörer. Här kan det dock finnas en risk för att kommunernas kostnadsredovisningar inte är rättvisande.

För att nya och mer effektiva styr- och verksamhetsformer verkligen ska bidra till besparingar måste produktivitetsvinsten *realiseras*. Svårigheterna att åstadkomma sådana rationaliseringar har varit påtagliga inom t.ex. sjukvården. Väsentliga produktivitetsförbättringar har skett, men det har ofta varit politiskt svårt att lägga ner sjukhus och kliniker.

Fortsatt strukturomvandling?

Den offentliga verksamhetens produktivitetsutveckling framöver beror bl.a. på i vilken utsträckning arbetet mot ett ökat inslag av konkurrens

[15] De verksamheter som studerats är byggnadsstyrelsens och vägverkets byggverksamheter, skolöverstyrelsens provkonstruktion, sjöfartsverkets städning, lokal busstrafik, kommunal sophämtning samt en vårdcentral.

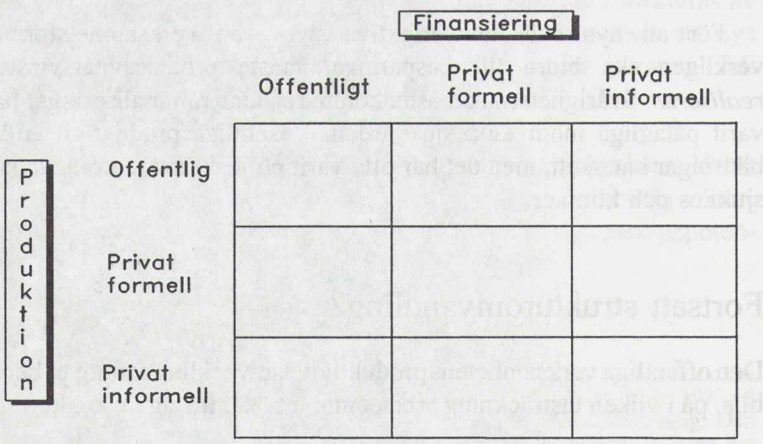
och marknadsmekanismer kommer att fortsätta. Som formella hinder för nya verksamhetsformer brukar bl.a nämnas vissa etableringshinder/begränsningar, kommunernas kostnadsredovisningar, oklarheter om begreppen myndighetsutövning och sekretess, mervärdeskattereglerna, delar av trygghetslagstiftningen samt pensionsfrågor i samband med t.ex. avknopppning (SOU 1993:90). På ett mer generellt plan är det rimligt att anta att utbredda och återkommande kommunalskattehöjningar minskar det ekonomiska omvandlingstrycket inom kommunal verksamhet.

Också själva omvandlingsprocessen kan innebära ett hinder. Snabba och kanske dåligt förberedda förändringar medför risk för misslyckanden, vilket kan försvåra och fördröja utvecklingen av alternativa verksamhetsformer. Det finns flera exempel på reformer som misslyckats, dvs. där nya verksamhetsformer lett till högre kostnader än i utgångsläget (Fölster, 1993).

Vilka tjänster som i framtiden kommer att finansieras och produceras privat respektive offentligt och i vilken omfattning är till stor del beroende av politiska avgöranden. De olika möjligheterna illusteras schematiskt i diagram 10.6.

Sverige har traditionellt legat i diagrammets i övre vänstra hörn, dvs. en stor del av välfärdstjänsterna har såväl producerats som finansierats offentligt. Framöver kan man dock förvänta sig en rörelseriktning mot mitten i diagrammet, dvs. en ökad privat finansiering men inom vissa områden också en ökad privat produktion.

Diagram 10.6 Matris avseende finansiering och produktion av välfärdstjänster



För vissa delar av den offentliga produktionen med starka inslag av externaliteter, informationsproblem eller andra marknadsmisslyckanden finns det motiv för fortsatt offentligt engagemang, både när det gäller finansiering och produktion.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att förekomsten av t.ex. externaliteter inte automatiskt motiverar ett offentligt åtagande. Fördelarna med ett sådant åtagande måste vägas mot bl.a. de risker för snedvridningar som skattefinansiering innebär. Man ska heller inte underskatta möjligheten för de berörda att själva göra upp, dvs. att den som gynnas av positiva externaliteter betalar för detta direkt till "producenten" utan inblandning av staten.

En annan grundprincip är att det offentliga inte ska subventionera verksamhet som ändå äger rum. Utrymmet för frivilliginsatser är stort och ännu rätt oprövat i Sverige. Statens roll handlar till stor del om hur lokal den kollektiva nyttigheten är. Grannsamverkan, besöksverksamhet och olika former av lokala kultur- och fritidsaktiviteter lämpar sig för privata eller organisationsbaserade initiativ.[16] (En sådan förskjutning mot den informella privata produktionen illustreras i diagrammet av en förflyttning nedåt.) De statliga insatserna bör förbehållas verksamheter av mer nationellt intresse.

Av såväl finansiella som principiella skäl torde en koncentration på den offentliga sektorns kärnverksamheter vara nödvändig. Det gäller skola, vård och omsorg samt det som brukar hänföras till "nattväktarstaten".

På olika områden kan fortsatt – möjligen neddragen – offentlig finansiering kombineras med ökad privat produktion. Det skulle kunna gälla enklare och mer standardiserade tjänster, t.ex. inom omsorgen och mer rutinbetonad sjukvård. Ett mer varierat utbud av välfärdstjänster kan öka behovet av information och statlig kontroll.

Ur hushållens perspektiv kan de offentligt producerade tjänsterna ersättas genom eget arbete eller genom köp av tjänster. Vilken omfattning detta får beror bl.a. på hur förvärvsfrekvensen och lönespridningen utvecklas.

En minskad förvärvsfrekvens kan återspegla en rörelse vidare nedåt mot höger i diagrammet, dvs. en ökad andel egenproduktion av

[16] I miljövårdsdebatten har uttrycket "*putting your money where your mouth is*" vunnit spridning. Vad som avses är att de som ger uttryck för efterfrågan av en mer eller mindre kollektiv nyttighet också ska vara beredda att bidra till finansieringen (Molander, bil. 2). Detta synsätt kan tillämpas även på andra områden, t.ex. för olika välfärdstjänster av lokal karaktär.

olika tjänster. Detta innebär att hushållen i ökad utsträckning själva får klara t.ex. vård och omsorg om barn och gamla.

En större lönespridning ökar sannolikheten att hushållen ersätter offentligt finansierade tjänster med olika privata lösningar. För låginkomsttagare kan detta leda till ökat hemarbete, medan högutbildade möjligen kommer att öka sina inköp av tjänster. Om arbetslösheten är fortsatt hög finns en risk för att dessa köp i stor utsträckning sker i den svarta sektorn.

Valfrihetens pris

Ett grundläggande motiv för nya verksamhetsformer är att förbättra produktiviteten och minska kostnaderna. Vid sidan av detta har olika förändringar av offentlig verksamhet genomförts som i första hand syftat till att ge konsumenten ökat inflytande och större valfrihet. Ökad valfrihet kan i sig vara positivt. Därutöver kan valfriheten ge välfärdsekonomiska vinster, förutsatt att konsumenternas val verkligen påverkar resursfördelningen. Valfrihet för konsumenten kan också påverka producentens attityd och beteende mot konsumenten. Ökade valmöjligheter har införts bl.a. inom skolan, barnomsorgen och sjukvården.

En ökad valfrihet är emellertid också förknippad med risker för kostnadsökningar. I huvudsak handlar det om tre slags problem:

- *Kostnadsproblem*. Det är svårt att kombinera en offentlig subvention med en fri marknad. Utan restriktioner, köer eller etableringshinder tenderar subventioner att leda till överkonsumtion. Utvecklingen på skolområdet visar risken av att ersättningar till producenten hamnar på för höga nivåer. Detta kan leda till överetablering av skolkapacitet, samtidigt som kommunens egna skolor blir stående med kapacitet som man tvingas underutnyttja, åtminstone på kort sikt.

- *Resursfördelningsproblem*. Detta problem hänger nära samman med risken för segregation (Olsson Hort, 1992). Om det offentliga svarar för huvuddelen av finansieringen samtidigt som produktionen har betydande inslag av konkurrens kan negativa urvalsmekanismer uppstå på såväl utbuds- som efterfrågesidan. Ur entreprenörens synvinkel gäller det att få servicemottagare som inte kostar mer än den tilldelade ersättningen. På efterfrågesidan finns en uppenbar risk att olika grupper har skilda förutsättningar att göra ett bra val. Denna skillnad kan för-

stärkas om användarna kan påverka valet genom att betala en ytterligare avgift, utöver "pengen".

- *Informationsproblemen* har inte alltid uppmärksammats när olika "kundval" införts, trots att de spelar stor roll inom t.ex. sjukvården. Bristande eller ojämnt fördelad information kan ge upphov till effektivitetsförluster. Den enskilde har vanligtvis svårt att avgöra nödvändigheten av och kvaliteten på olika åtgärder eller kompentensen hos olika läkare. Även här är det viktigt hur ersättningssystemen utformas. Prestationsbaserade ersättningar kan öka produktiviteten, men riskerar också att leda till överbehandling.

Decentraliseringens risker

Relationen mellan stat och kommun har förändrats under senare år. Den statliga detaljstyrningen har successivt minskat. Lagstiftningen har i högre grad givits karaktären av ramlagstiftning. Tendensen mot ökat kommunalt självbestämmande har förstärkts avsevärt genom införandet av det nya statsbidragssystemet. Samtidigt innebär detta att staten till stor del avhänt sig de ekonomiska styrmedlen gentemot kommunerna. Det finns dock tendenser till en utveckling i motsatt riktning, t.ex. genom en ökad rättighetslagstiftning.

Ett viktigt syfte med decentraliseringen är att öka kommunernas möjligheter att utforma verksamheten efter lokala förhållanden och att stimulera en utveckling av den offentliga sektorn. Men decentralisering är också förknippad med vissa risker, dels vad gäller utvecklingen av de totala offentliga utgifterna, dels vad gäller inriktningen av den kommunala verksamheten.

Arbetsfördelningen mellan stat och kommuner kan ha betydelse för storleken på de offentliga utgifterna. Henrekson (1992) har försökt skatta den offentliga sektorns utveckling utifrån ett stort antal variabler, däribland de statliga skatternas andel av de totala skatterna. Resultaten tyder på att en ökad kommunal kontroll över skatteintäkterna leder till en snabbare utgiftsutveckling för kommunal konsumtion.

Vilken är den bakomliggande mekanismen? Från teoretisk utgångspunkt kan man hävda att en decentralisering av offentliga utgifter och skatter borde ha en återhållande verkan på den totala offentliga sektorn. *Fiskal federalism* (dvs. ekonomiskt självstyre på lokal nivå) innebär konkurrens, vilket borde göra det svårare för t.ex en kommun att höja skatten än för staten.

Mot detta kan man invända att det är lättare för kommunerna att höja skatten, eftersom dessa inte tar ansvar för den totala skattebelastningen. En kommunal skattehöjning kan påverka arbetsutbudet negativt och ger därmed upphov till en negativ extern effekt i form av en mindre bas för den statliga beskattningen (Hansson och Stuart, 1987). Denna effekt kan motverkas genom att staten tar över besluten om kommunalskatten.

Söderström (1990) menar att fiskal federalism ofta leder till system för inkomstutjämning. Sådana system förändrar förutsättningarna radikalt. Lokala beslutsfattare blir betydligt mindre känsliga för de överskottsbördor som skattehöjningar innebär. Detta är en faktor att ta hänsyn till när t.ex. systemet för kommunal skatteutjämning omprövas.

Efter att det s.k. kommunala skattestoppet upphävdes har en stort antal kommuner höjt skatten. Vid sidan av negativa effekter på arbetsutbud och därmed på statens inkomster kan återkommande kommunalskattehöjningar ge upphov till en minskat omvandlingstryck inom den kommunala verksamheten.

Samtidigt som kommunalt självstyre kan medföra en expansion av de totala offentliga utgifterna riskerar decentraliseringen att ge en ur samhällsekonomisk synvinkel alltför låg produktion på vissa områden.

Det gäller för det första verksamheter som har nära koppling till skattebasen. Typexemplet är barnomsorg. Bergström och Blomquist (1993) visar i en enkel modell att ett högt skattetryck implicerar en relativt hög subventionsgrad av barnomsorg. I modellen har man beaktat dels småbarnsföräldrarnas motiv att maximera subventionen, dels övriga medborgares "egoistiska" önskan att maximera de skatteintäkter som småbarnsföräldrarnas eventuella förvärvsarbete ger upphov till. Problemet är att kommunerna bara tillgodogör sig en del av de skatter som förvärvsarbetande småbarnsföräldrar genererar. Problemet skärps om reglerna för kommunernas skatteutjämning och statsbidrag innebär att den enskilda kommunen inte får tillgodogöra sig effekten av en ökad förvärvsfrekvens.[17]

För det andra finns det en risk för att verksamheter som är förknippade med externaliteter – mellan kommuner men också mellan individer – får för låg prioritet. Skolan är ett viktigt område. Kommunaliseringen av skolan kan leda till att utbildningen i vissa kommuner

[17] Tidigare löstes detta genom specialdestinerade statsbidrag. I och med den nya barnomsorgslagen blir kommunerna skyldiga att erbjuda barnomsorg. Generellt sett gäller att ekonomiska styrmedel har en högre grad av flexibilitet än regleringar.

och i vissa skolor inte lever upp till de nationella kraven. Särskilt runt storstäderna är kommunerna socialt segregerade. Sådana olikheter slår igenom i skattekraften och riskerar att fortplantas in i skolan. Statlig kontroll och sanktionsmöjligheter är här av avgörande betydelse.[18]

Olsson Hort (1992) diskuterar effekterna av ökade alternativ och specialinriktningar inom skolan och vad systemet med skolpeng kan innebära. Frågan är om kommunen t.ex. i storstadsområdena är en för trång enhet för att en sådan omfördelande finansiering ska fungera tillfredställande.

En annat problem vid decentralisering är de marginaleffekter som kommunernas avgifter kan ge upphov till (avsnitt 10.6). Redan i dag tillämpar många kommuner taxesystem som skapar betydande marginal- eller tröskeleffekter. Beräkningar visar att flera kommuner har avgifter inom barnomsorgen som genererar tröskeleffekter på runt 20 procent i relativt breda inkomstintervall.[19] Det är framför allt kombinationen av inkomst- och tidsrelaterade taxor som ger de höga tröskeleffekterna.

Ytterligare ett problem är kommunernas dubbla roll som producent och finansiär. Med det nuvarande kommunala ansvaret för finansiering, produktion och kontroll kan kommunerna ha svårt att agera neutralt gentemot konkurrenter till den egna produktionen.

Ett sätt att lösa några av decentraliseringens problem vore att skatteväxla de reglerade/obligatoriska delarna av den kommunala verksamheten till staten (Ds 1994:40). En sådan skatteväxling till s.k. *basskatt* skulle innebära att motsvarande ca 15 procent av de kommunalt beskattningsbara inkomsterna behålls av staten i stället för att betalas direkt till kommunerna. Dessa medel skulle sedan användas för att ersätta kommunerna för de nationella uppdragen.

På vissa områden kan statens ersättning gå direkt till användaren. Vad gäller yrkesmässigt bedriven barnomsorg skulle subventionen då lämnas till föräldrarna mot en av staten fastlagd avgift. Detta skulle kunna lösa problemet med höga och okoordinerade marginaleffekter. Därutöver skulle en sådan skatteväxling minska konflikten med konkurrensneutralitet mellan kommunal och privat produktion.

[18] Riksdagens revisorer (1993/94:7) har i en rapport granskat tillsynen av skolor. Slutsatsen är att kontrollen fungerar dåligt.

[19] Beräkningarna avser ett exempel för år 1991 med en familj med två förvärvsarbetande med heltidlöner motsvarande totalt 26 000 kronor/månad, där den partner som har lägst lön väljer att öka sin arbetstid från halvtid till 3/4-tid eller från 3/4-tid till heltid.

10.6 Staten och incitamenten

På en rad områden påverkas olika aktörers beteende av skatte- och transfereringssystemen och den offentliga produktionen. Det gäller t.ex. valet mellan arbete och fritid, mellan olika utbildningar och mellan sparande och konsumtion. De offentliga systemen inverkar också på valet *när* i tiden konsumtion eller investeringar ska ske. I detta avsnitt kommer intresset i huvudsak att inriktas på de offentliga transfereringarnas och den offentliga konsumtionens effekter på arbetsutbudet.[20] Incitamentsproblem i välfärdssystemen finns på såväl förmåns- som finansieringssidan.

Satsningen på arbetslinjen har varit ett centralt inslag i den ekonomiska politiken i Sverige. Den har bl.a. tagit sig uttryck i olika åtgärder på utbilnings-, arbetsmarknad- och socialpolitikens område. Ett viktigt inslag i sådana åtgärder är incitament som uppmuntrar till förvärvsarbete.

Reservationslöner

Beslutet att arbeta beror bl.a. på förhållandet mellan den lön som individen erhåller på marknaden och den lön vid vilken han eller hon lika gärna avstår från förvärvsarbete, den s.k. reservationslönen.

De transfereringar som utgår till andra aktiviteter än förvärvsarbete kan höja reservationslönerna. Hit hör kontant arbetsmarknadsstöd, vårdnadsbidrag och socialbidrag. Även nivån på ersättningen från de inkomstrelaterade trygghetssystemen (t.ex. sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och förtidspensioner) påverkar incitamenten till rehabilitering och förvärvsarbete. Höjda reservationslöner kan leda till att arbetsutbudet minskar, givet en viss marknadslön. Dessutom ökar risken för fusk.[21] Avgörande är hur bidragen utformas. En viktig faktor är vilka krav på arbete och/eller arbetssökande som ställs och vilka medicinska och andra kriterier som är bidragsgrundande.

[20] I Atkinson och Mogensen (1993) analyseras olika frågor som berör incitament och arbetsutbud. Studien behandlar erfarenheter i Danmark, Storbritannien, Tyskland och Sverige.

[21] En viktig faktor i detta sammanhang är socialförsäkringarnas självrisk (t.ex karensdagar och/eller begränsningar av ersättningsnivån). Denna bör vara tillräckligt hög för att undvika s.k. *moral hazard*. Vidare krävs väl fungerande kontrollsystemen. I många andra länder i Västeuropa görs ökade ansträngningar att uppskatta och beivra fusk i de sociala trygghetssystemen (Fölster och Lindström, 1993). Avsaknaden av ordentliga undersökningar kan leda till att problemen överdrivs. Detta kan på sikt underminera trovärdigheten för välfärdssystemen.

Det sociala skyddsnätet, ytterst socialbidragsnormen, brukar ibland anges som ett golv under vilket det i princip inte är ekonomiskt lönsamt att förvärvsarbeta. Socialbidragsnormen slår dock olika för olika hushåll. Skillnaden är t.ex. stor mellan en- och tvåförsörjarhushållen. I tabell 10.12 visas hur hög lön före skatt per vuxen som olika hushåll måste ha för att den sammanlagda inkomsten ska överstiga socialbidragsnivån.

Tabell 10.12 Beräkningar av krav på arbetsinkomst före skatt för att överstiga socialbidragsgräns
Kronor per månad, 1994 års regler

Hushållstyp	Med bidrag	Utan bidrag
Ensamstående utan barn	9 300	9 500
Ensamstående 1 barn	8 300	15 700
Ensamstående två barn	8 400	21 400
Gifta utan barn	6 900	6 900
Gifta 1 barn	9 400	10 000
Gifta 2 barn	11 300	12 600
Gifta 3 barn	12 100	14 800

Anm.: Kolumen "Utan bidrag" visar lönekravet om inte barn- eller bostadsbidrag samt bidragsförskottets utfyllnadsbidrag (beräknad som två tredjedelar av förskottet) utgår. Lönekraven för gifta avser var och en av de vuxna under förutsättning att båda har lika höga inkomster.
Källa: Ds 1994:81.

Det är framför allt för gifta/sammanboende med två eller flera barn som socialbidragsnormen leder till höga "reservationslöner". Möjligen tar socialbidragsnormen otillräcklig hänsyn till skalfördelar i konsumtionen för stora familjer. Dessutom fyller bostadsbidragen endast i begränsad omfattning – jämfört med vad som gäller för ensamstående – funktionen att höja hushållen över socialbidragsnormen (Ds 1994:81).

Tabellen kan dock ge en överdriven bild av normens effekter. En statistisk analys visar att många hushåll har inkomster under socialbidragsnivån (Ds 1994:81). Endast en mindre del av dessa hushåll får socialbidrag. Åtskilliga är överhuvudtaget inte berättigade till bidrag, t.ex. på grund av förmögenhet eller för att de inte är beredda att acceptera erbjudet arbete. Det är tveksamt om en gemensam norm bör fastställas för hela landet. det är viktigt att bibehålla socialbidragens karaktär av individuellt anpassade åtgärder när andra skyddsnät inte räcker till.

Socialbidragsnormen har sannolikt olika betydelse för olika grupper på arbetsmarknaden. Normen har antagligen liten betydelse för dem som måste sälja sina tillgångar (bil, sommarstuga) för att vara berättigade till stöd. Däremot kan den spela roll vid inträdet på

arbetsmarknaden, t.ex. för ungdomar och nyanlända invandrare. Om socialbidrag utgår endast om alla möjligheter till arbete är uttömda så har socialbidragsnormerna mindre betydelse för reservationslönerna. I praktiken är det dock svårt att strikt upprätthålla sådana arbetskrav.

Reservationslönen påverkas också av andra faktorer. Att förvärvsarbeta är förknippat med olika fasta kostnader, t.ex. för barnomsorg och för resor till och från arbetet. Samtidigt har förvärvsarbete ett värde i sig för många människor. Reservationslönens nivå beror därmed också på individens värderingar. Reservationslönen kan därför vara olika för olika individer.

Staten kan på olika sätt påverka utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden genom skatte- och transfereringssystemen.

- Reservationslönerna kan sänkas genom att man reducerar ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen. Viktigt i sammanhanget är också vilka krav på arbetmarknadsanknytning som ställs.
- En annan möjlighet är att göra arbetskraften billigare, genom att t.ex. reducera skatten eller genom att införa en subvention.

Sänkta reservationslöner?

Det finns inga entydiga svar på frågan om hur mycket reservationslönerna skulle behöva sänkas för att få till stånd en viss ökning av sysselsättningen. Studier i Danmark indikerar att en minskning av den strukturella arbetslösheten med en procent skulle kräva en reduktion av inkomstöverföringarna till personer i förvärvsaktiv ålder på 10-15 procent (Finansministeriet, 1993b och 1994a).

Ur incitamentssynpunkt är det emellertid också viktigt hur ersättningsnivåerna utvecklas över tiden. I en privat försäkring kan incitamentsproblemet hanteras genom differentierade premier, t.ex. höga grundpremier och bonusrabatter för dem med låg frånvaro. Inom en allmän försäkring är den naturliga metoden att tillämpa sjunkande ersättningsnivåer (Ds 1994:81). Detta medför att frånvaro från arbete kostar mer än den likviditetsmässiga inkomstförlusten genom att den *framtida* försäkringstryggheten minskar.

Av avgörande betydelse i detta sammanhang är också *kravet på arbetsmarknadsanknytning*. Det är också oklart vilken inkomst det egentligen är som försäkras. Det finns en risk för att den försäkrade blir överkompenserad (avsnitt 10.3). Den sjuklönegrundande in-

komsten (SGI) bestäms utifrån den beräknade årsinkomsten även vid uppenbart tillfälliga arbeten. Gällande regler lägger inget hinder för flera heltidsinkomster.

Det är rimligt att det ställs krav på en fast etablering på arbetsmarknaden för att erhålla förmåner av den storleksordning som sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring erbjuder. Bröms m.fl. (Ds 1994:81) föreslår en tvåårig upparbetningstid som kvalifikation för maximal ersättning. I rapporten pekas också på möjligheten att frivilligt lämna övertid och andra tillägg utanför försäkringen, vilket i så fall innebär kraftigt sänkta marginaleffekter vid olika typer av extraarbete. För att stärka incitamenten på arbetsgivarsidan till kontroll och arbetsmiljöförbättrande åtgärder kan också arbetsgivarperioden förlängas.

Erfarenheter från andra länder pekar på att reglerna för tilldelande av ersättningar är av stor betydelse för kostnadsutvecklingen av olika förmånssystem. Detta gäller framför allt långa ersättningar såsom sjukpensioner och förtidspensioner. Eftersom de sammanlagda utbetalningarna per förmånstagare blir relativt sett höga spelar kvalifikationsreglerna en avgörande roll.

En betydande sänkning av ersättningsnivåerna inom socialförsäkringen leder sannolikt på kort sikt till att inkomstspridningen ökar. De fördelningsmässiga konsekvenserna av minskade inkomstöverföringar och ökad lönespridning kan endast i begränsad utsträckning kompenseras genom lägre skatter eftersom skattesänkningarnas effekter normalt sprids ut över alla grupper. Om en sänkning av ersättningsnivåerna verkligen leder till en minskning av den strukturella arbetslösheten kan dock detta få stor betydelse ur fördelningssynpunkt. Ökade sysselsättningsmöjligheter för grupper med förhållandevis låg produktivitet verkar sannolikt utjämnande på inkomstfördelningen, framför allt på längre sikt.

De empiriska undersökningar som gjorts av transfereringarnas effekter på arbetsutbudet i Sverige ger inga helt entydiga resultat. Gustafsson (1994) redovisar en genomgång av en rad olika studier. Slutsatserna skiljer sig åt mellan olika politikområden. Inom sjukförsärkingsområdet rapporteras studier som klart anger att ersättningsnivån påverkar sjukfrånvaron. Andra rapporter pekar på att ett minskat antal karensdagar lett till högre sjuktal. När det gäller arbetsmarknadsstödens effekter är resultaten mer svårtolkade (jmf kap. 8). Ett problem är att flertalet studier genomförts i ett annat arbetsmarknadsläge vilket gör det svårt att överföra resultaten till dagens situation.

Mot argumenten för sänkta reservationslöner kan man hävda betydelsen av trygghetssystemen för t.ex. nyföretagande och människors vilja till vidareutbildning. Att byta arbete, investera i utbildning eller starta ett företag är alltid förknippat med vissa risker. För att bl.a. garantera rörligheten på arbetsmarknaden är det därför nödvändigt att välfärdssystemen, på tydliga villkor, erbjuder någon form av ekonomisk grundtrygghet. Det är en avvägningsfråga på vilken nivå denna ska ligga, och var skiljelinjen mellan de offentliga respektive de privata åtagandena ska gå.

Billigare arbetskraft?

Den andra möjligheten, att förbilliga arbetskraften, kan utformas på flera sätt. En viktig avvägning är graden av selektivitet.

Utredningen har tidigare pekat på möjligheten att som en generell åtgärd *vrida efterfrågan* mot konsumtion av mer arbetsintensiva varor och tjänster. En sådan åtgärd kan vara att minska beskattningen av arbetskraft generellt och istället öka beskattningen av naturresurser (avsnitt 10.3).

En mer målinriktad åtgärd vore att öka efterfrågan på den arbetskraft där den strukturella arbetslösheten är som störst. En möjlighet är en allmän *lönesubvention för lågutbildade*, t.ex. genom reducerad skatt eller sociala avgifter. En sådan åtgärd är emellertid förknippad med betydande problem. Om en allmän lönesubvention ska få någon effekt på arbetslöshet måste den antagligen vara så stor att såväl de statsfinansiella som de administrativa problemen skulle överväga fördelarna. På längre sikt skulle en sådan åtgärd dels sannolikt ge upphov till stigmatisering, dels verka snedvridande på konkurrensen, vilket i sin tur kan ge negativa effekter på den ekonomiska tillväxten (Finansministeriet, 1994a).

Ett besläktat förslag (Söderström m.fl., 1994a) är att införa ett *betydande grundavdrag*. Jämfört med de förslag som framförts om att reducera skatten eller arbetgivaravgiften för vissa yrkesgrupper innebär en reduktion av grundavdraget sannolikt mindre risk för snedvridning. Nackdelen med förslagets konstruktion är att marginalskatten för redan yrkesaktiva låg- och medelinkomsttagare höjs. Det är också tveksamt om dessa skatteändringar leder till så stora utgiftsminskningar respektive intäktsökningar för den offentliga sektorn att de helt täcker skattebortfallet av ett höjt grundavdrag.

Selektiviteten blir än större om staten väljer att *subventionera viss arbetskraft*. I avsnitt 10.3 behandlades möjligheten att reducera skatten

för yrkesgrupper vars arbete är nära substitut till obeskattat arbete. Detta skulle vara en strukturell åtgärd för att rätta till de snedvridningar som finns i utgångsläget. Risken är emellertid att lågutbildad arbetskraft fastnar i vissa sektorer. Statiska effektivitetsvinster måste därför vägas mot eventuella effektivitetsförluster i ett mer dynamiskt perspektiv där arbetskraftens flexibilitet är av avgörande betydelse.

Erfarenheter från Danmark visar dessutom att en sådan åtgärd sannolikt skulle få en begränsad effekt (Finansministeriet, 1994a). I Danmark har staten infört en betydande subvention (f.n. 85 Dkr per timme) av hushållens inköp av vissa tjänster (städning, trädgårdsarbete, enklare matlagning m.m.). Efter ett år har endast en tiondel av de avsatta budgetmedlen på en miljard danska kronor utnyttjats.

Inkomstprövade bidragssystem och marginaleffekter

Genom att i ökad utsträckning tillämpa inkomstprövade bidrag skulle man kunna minska de totala offentliga utgifterna med bibehållen fördelningspolitisk profil. Ett antal faktorer återkommer i diskussionen om inkomstprövade bidrag (Garfinkel, 1982). Avgörande är de olika systemens träffsäkerhet, dvs. i vilken utsträckning inkomstprövade transfereringar och förmåner verkligen ger en utjämnande effekt på inkomstfördelningen.

En avvägning måste också ta hänsyn till de sociala kostnaderna för olika bidrag, t.ex. i vilken grad bidragssystemen skapar sociala motsättningar eller huruvida de verkar stigmatiserande. Dessa faktorer kan ha betydelse för den politiska uppslutningen kring systemen (Marklund, 1986). Även de administrativa kostnaderna har betydelse.

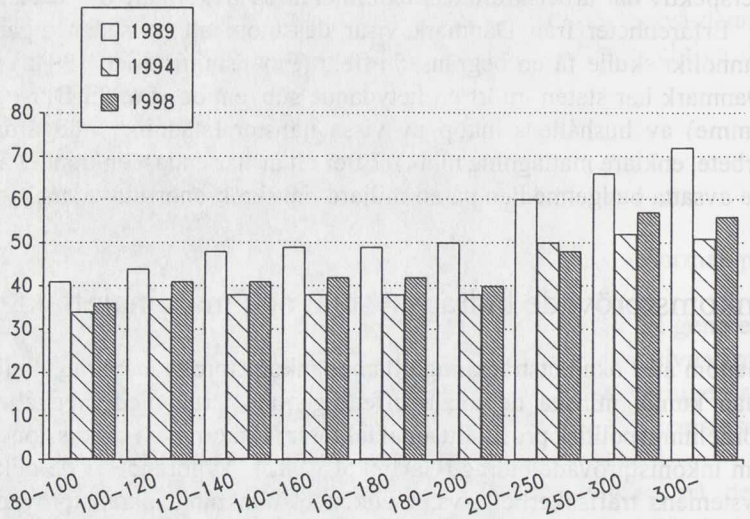
Under senare år är det frågan om skatte- och transfereringssystemens ekonomiska effektivitet som dominerat debatten. En viktig faktor i detta sammanhang är marginaleffekter av olika system. Med marginaleffekt avses hur mycket av en inkomstökning som återstår efter att hänsyn tagits till förändringar i skatter och bidrag. En hög marginaleffekt innebär att den disponibla inkomsten ökar bara svagt till följd av en ökad arbetsinsats. En sänkning av marginaleffekten vid en oförändrad genomsnittsskatt tenderar att öka arbetsutbudet.[22]

Marginaleffekter har analyserats i en rad olika studier. Slutsatsen är bl.a. att de maximala marginaleffekterna i Sverige blivit lägre under senare år, framför allt efter skattereformen (Gustafsson och Klev-

[22] I praktiken finns olika restriktioner som begränsar möjligheterna för en individ att välja sin arbetstid.

marken, 1993; Andersson och Gustafsson, 1992; Schwarz och Nyman, 1991).

Diagram 10.7 Genomsnittliga synliga marginaleffekter i procent för olika inkomstklasser 1989, 1994 och 1998. Helårs- och heltidsanställda
Arbetsinkomst i 1994 års priser



Anm.: Marginaleffekten har beräknats genom att lönen höjts med 1 000 kronor, varvid effekter på skatter, bostadsbidrag, bostadstillägg och föräldraavgifter för barnomsorg beaktats.
Källa: Fördelningspolitiska gruppen, Finansdepartementet.

Av figur 10.7 framgår att de genomsnittliga marginaleffekterna minskat kraftigt mellan 1989 och 1994. Till den allra största delen beror detta på skattereformen 1990/91. Därefter har marginaleffekterna ökat något. Mellan 1994 och 1998 beräknas marginaleffekterna öka ytterligare[23]. Den viktigaste förändringen är att de allmänna egenavgifterna ökar med 5 procentenheter för inkomster under 7,5 basbelopp. I de höga inkomstintervallen syns också effekten av att den statliga skatten höjts från 20 till 25 procent. Den minskade marginaleffekten i intervallet 200 000 till 250 000 beror på återinförandet av det statliga grundavdraget.

Vilken inverkan har då marginaleffekter på arbetsutbudet? Resultaten av olika empiriska studier är inte helt entydiga. Som framhållits i avsnitt 10.3 förefaller kvinnors arbetsutbud vara mer elastiskt än arbetsutbudet för män. En försiktig slutsats i Atkinson och

[23] I beräkningarna för 1998 är beräkningsbara förslag i prop. 1994/95:25 samt prop. 1994/95:100 beaktade.

Mogensen (1993) är att effekterna av transfereringssystemen på arbetsutbudet i flera fall varit relativt begränsade. Det är i huvudsak kvinnors och deltidsarbetandes beteende som påverkats.

Marginaleffekter riskerar att i ökad utsträckning bli ett problem för hushåll i lägre inkomstskikt. Skattereformen har medfört att progressiviteten i skattesystemet reducerats väsentligt, vilket har ökat bidragssystemens omfördelande uppgift.[24] Ett exempel är den ökade omfattningen av inkomstprövade bostadsbidrag. Ett motiv bakom skattereformen var att stimulera ett ökat arbetsutbud. En förskjutning av marginaleffekter till lägre inkomstintervall kan motverka en sådan ökning, särskilt om löneelasticiteten i dessa skikt är större.

En ökad användning av inkomstprövade avgifter, t.ex. för olika typer av kommunal service, leder till höjda och okoordinerade tröskel- och marginaleffekter. Som tidigare påpekats tillämpar många kommuner redan i dag taxesystem som rymmer betydande marginaleffekter. Om inkomstprövning tillämpas inom ett stort antal bidragssystem – eller om bidragsstrukturen inom ett mindre antal system är starkt progressiv – kan de sammanlagda marginaleffekterna bli orimligt höga. Höga marginaleffekter i de lägre inkomstskicken kan ge upphov till s.k. *fattigdomsfällor*. Det innebär att den enskilde får svårt att genom eget förvärvsarbete förbättra sin ekonomiska situation. Fattigdomsfällor riskerar att bidra till ökad persistens i arbetslösheten (avsnitt 8.4).

Ett alternativ till inkomstprövning är att i ökad utsträckning tillämpa någon form av tillgångsprövning i bidragssystemen. En sådan konstruktion kan dock inverka negativt på sparandet. Även på bidragssidan finns därför problem som påminner om de samhällsekonomiska kostnaderna för olika typer av skattekilar (avsnitt 10.3).

Debatten om marginaleffekter och incitament handlar ofta om att öka utbudet av antalet arbetade timmar. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det emellertid värdet av produktionen som är av betydelse. Förändringar av bidragssystemen som stärker motiven till ett ökat arbetsutbud ger inte självklart incitament till ökad produktivitet. Ett möjlighet att minska de direkta marginaleffekterna av inkomstprövade bidrag vore att koppla bidraget till timlönen i stället för till årsinkomsten. Problemet vore att en sådan åtgärd visserligen skulle öka incitamenten till att arbeta mer, men däremot inte till att höja

[24] En annan aspekt är att breddningen av momsbasen inneburit ett slags marginaleffekthöjning på *konsumtionssidan*, vilket gör att skattereformens förändring av parametrarna i valet mellan arbete och andra aktiviteter är mindre än vad som framstår vid en granskning av inkomstskatteskalorna.

produktiviteten (vilken kan antas avspeglas i en högre timlön). På lång sikt är istället bl.a. en hög grad av aktuariemässighet i socialförsäkringarna samt subventionering av utbildning viktiga medel för att stimulera till förvärvsarbete och höja arbetskraftens produktivitet.

Marginaleffekter och den svarta sektorn

De incitament som skapas av de offentliga välfärdssystemen påverkar inte bara människors val mellan arbete och fritid, utan även valet mellan beskattat och obeskattat arbete. Skatte- och transfereringssystemen kan därmed också inverka på omfattningen av den svarta sektorn i ekonomin. Höga marginaleffekter, låg aktuariemässighet i välfärdssystemen samt bristande kontroll tenderar sannolikt att öka omfattningen av svart arbete. En rad olika metoder har använts för att beräkna omfattningen av den svarta sektorn. Alla är behäftade med stora svagheter (Tengblad, 1994).

Höga marginaleffekter i bidrags- och avgiftskonstruktioner för deltidsarbetande och låginkomsttagare i kombination med tillfälligt hög arbetslöshet för samma grupper kan öka inslaget av svart arbete. Detta kan i sin tur motverka den reguljära arbetsmarknadens återhämtning.

Också utformningen av olika subventioner kan påverka avvägningen mellan beskattat och obeskattat arbete. Det bristande genomslaget för det danska försöket med subventionerade städtjänster kan bero på att den svarta marknaden fortfarande har en konkurrensfördel trots den ganska betydande subventionen. Ur denna synvinkel kan den konstruktion som tillämpades för vårdnadsbidraget (dvs. subventionen är beskattad och hushållens utlägg avdragsgilla) vara att föredra. Om kostnaden för hushållen är avdragsgill ökar incitamenten att köpa tjänster från den formella sektorn.

Omfördelning eller sparande?

En relativt stor del av de totala transfereringarna syftar till en omfördelningar av inkomster över livet. Uppskattningsvis utgör ungefär två tredjedelar av transfereringarna omfördelning över livet (Ds 1994:135).

Ett alternativ till dagens system vore att staten erbjöd lån. Rehn (1975 och 1978) föreslog att löntagare skulle kunna använda sina upparbetade rättigheter i pensionssystemet till att finansiera t.ex. studier under den yrkesverksamma perioden.

Fölster (1993) har utvecklat denna tanke till ett förslag om medborgarkonton, som innebär att individen själv i högre grad styr denna omfördelning och i vilken utsträckning han eller hon vill ersätta eventuella inkomstbortfall. Den höga marginaleffekten för det nuvarande socialförsäkringssystemet förklaras bl.a. av att en del av förmånerna är svagt – eller inte alls – relaterade till inkomsten. Men därutöver är en viktig förklaringsfaktor att ersättningen vid sjukdom eller annan frånvaro beräknas utifrån den senast tjänade inkomsten, i stället för på ackumulerade betalningar. Förslaget om medborgarkonton bör utredas vidare bl.a. för att se vilka möjligheter det kan erbjuda att minska marginaleffekterna.

Familjepolitik och incitament

Ibland skapar de offentliga systemen incitament som är inbördes motverkande. Nettoeffekten på den variabel som staten vill påverka kommer då att minska i förhållande till de insatta resurserna. I vissa fall är detta en direkt följd av målkonflikter mellan olika offentliga åtaganden. I andra fall är det mer en oavsiktlig följd av skatte- och transfereringssystemens konstruktion.

Familjepolitiken är ett exempel. De samlade offentliga utgifterna på detta område uppgår till ca 85 miljarder kronor. Barnbidragen svarar för 17 miljarder, föräldraförsäkringen för 21 miljarder samt subventioneringen av barnomsorgen för ca 34 miljarder.[25] Därtill kommer bl.a. bostadsbidragen (nio miljarder) och bidragsförskottet (tre miljarder).

Familjepolitiken rymmer en rad olika mål. I vissa fall har de förändrats över tiden. Det är rimligt att urskilja tre huvudmål:

- Det ursprungliga motivet för barnbidraget var att stärka barnfamiljernas ekonomi. Ett viktigt syfte var att förhindra den "kris i befolkningsfrågan" som debatten under 1930-talet hade befarat.

- Ett andra mål är att utjämna försörjningbördan mellan olika barnfamiljer. Flerbarnstillägget och syskonrabatter inom barnomsorgen är ett uttryck för detta.

[25] Beloppet för barnomsorgen avser 1992. Sedan dess har besparingar genomförts, se avsnitt 10.5.

- Det tredje målet är jämställdheten, nära förknippat med småbarnsföräldrarnas förvärvsarbete.

Transfereringssystemen inom familjepolitiken verkar i delvis olika riktningar.

- *Barnbidraget* utjämnar inkomsterna mellan familjer med respektive utan barn. Det är tveksamt i vilken utsträckning det påverkar barnafödande. Däremot har flerbarnstillägget relativt stor betydelse ur fördelningspolitisk synvinkel.

- *Subventioner av barnomsorg* har sannolikt spelat en viktig roll för den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen. Höjda avgifter och inkomstprövning som ökar tröskel- och marginaleffekterna kan dock inverka negativt på arbetsutbudet.

- *Föräldraförsäkringens* koppling till tidigare inkomster utgör ett kraftfullt incitament för kvinnor att skaffa sig utbildning och etablera sig på arbetsmarknaden innan de skaffar barn. Försäkringen uppmuntrar vidare föräldrarna att skaffa ett nytt barn inom 2,5 år efter det föregående. Denna s.k. snabbhetspremie har visat sig ha en mycket tydlig effekt på födelsemönstret (Hoem, 1993; Andersson, 1994).

- Ett *vårdnadsbidrag* skulle kunnat få betydande effekter på incitamentsstrukturen, särskilt om det kombinerats med höjda avgifter inom barnomsorgen. Ett sådant klumpsummebidrag skulle, med det födelsemönster som föräldraförsäkringen uppmuntrar till, kunnat leda till ett längre sammanhängande förvärvsuppehåll.

- *Bostadsbidraget* ger upphov till marginaleffekter. Eftersom det prövas mot hushållets samlade inkomster och tillgångar kan det dessutom skapa ekonomiska motiv för föräldrar att bo åtskilda. Också *bidragsförskottet* medför en risk för detta.

Effekterna av familjepolitiken på arbetsutbudet går således i olika riktningar. Det finns också en rad andra beslut än arbetsutbud som påverkas av transfereringar, t.ex. ingång av äktenskap, tidpunkt för barns födsel och övergång till högre studier (Gustafsson, 1994). För att undvika att olika bidragssystem motverkar varandra bör en samlad prövning av familjepolitiken ske ur ett mål-medelperspektiv.

10.7 Sammanfattning

Förändringar i de offentliga systemen är nödvändiga av två skäl. För det första är en förstärkning av de offentliga finanserna en avgörande förutsättning för en god ekonomisk utveckling. Det är emellertid minst lika viktigt att skatter och transfereringssystem ger incitament till arbete och sparande.

De nuvarande underskotten i de offentliga finanserna skapar en utbredd osäkerhet inför framtiden. För att underskotten ska kunna undanröjas krävs en betydande expansion i näringslivet. Såväl produktion som sysselsättning måste under de närmaste åren öka snabbt. Samtidigt behöver utvecklingen av de offentliga utgifterna begränsas. Detta innebär att utrymmet för ökad offentlig konsumtion är begränsat. Under de närmaste åren krävs betydande budgetförstärkningar i form av ökade avgifts- och skatteintäkter i kombination med besparingar i transfereringssystemen.

Utredningen har i detta kapitel pekat på olika möjligheter att förstärka de offentliga finanserna. Generellt sett är utgiftssänkningar att föredra framför skattehöjningar eftersom de senare bidrar till samhällsekonomiskt skadliga skattekilar. Omvärlden påverkar dessutom förutsättningarna för den svenska beskattningens utformning.

Utrymmet för ytterligare generella *skattehöjningar* är därför mycket begränsat. Det kan dock finnas möjlighet att höja enskilda skatter. I enlighet med den optimala beskattningens principer kan snedvridningen minimeras om skatten är högst på de områden som påverkas minst.

Minskning av skatteförmåner är normalt bättre än allmänna skattehöjningar eftersom likformigheten ökar. En tänkbar åtgärd är en övergång till en enhetlig momsskattesats på 25 procent. Slopat avdrag för privata pensionsförsäkringar skulle, åtminstone på kort och medellång sikt, ge en rätt betydande budgetförstärkning. Dessutom uppnås neutralitet vis à vis andra former av sparande. En sådan åtgärd verkar också utjämnande på de disponibla inkomsterna.

Även *höjda egenavgifter* medför en budgetförstärkning. Så länge de inte motsvaras av någon motsvarande förmånsökning bidrar de dock till att öka skattekilarna. Även om en skattehöjning ger samma budgeteffekt som en utgiftsminskning vid en statisk kalkyl, dvs. där beteendeförändringar inte beaktas, kan effekten på längre sikt bli mindre eller i värsta fall negativ om ekonomins funktionssätt försämras.

En stor del av budgetförstärkningen måste därför utgöras av *besparingar i transfereringssystemen*. En sänkning av ersättningsnivåerna i de inkomstrelaterade systemen ger vid en statisk beräkning en relativt begränsad budgeteffekt så länge grundskyddets nivå är oförändrad. Då inkluderas dock inte olika dynamiska effekter till följd av t.ex. lägre sjukfrånvaro och lägre arbetslöshet. Dessa effekter kan på längre sikt visa sig betydelsefulla. Också andra sätt att öka självrisken, t.ex. fler karensdagar, kan ge effekter på sikt.

I dag är det i huvudsak bidrag som reglerar *grundtryggheten*. Många gånger är dock behovet av stöd sannolikt övergående. I sådana fall skulle det vara möjligt att ersätta bidragen med lån.

En avgörande förutsättning för en fungerande socialförsäkring är att systemen inte erbjuder möjligheter till vinster, varken för den enskilde eller för olika huvudmän, genom att skadan omdefinieras till en annan del av försäkringen. *Förtidspensionernas* utveckling är en varningssignal. För att systemet ska vara hanterligt krävs genom regeländringar en mycket kraftig minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner.

Reformeringen av *pensionerna* har påbörjats. Ännu återstår dock viktiga frågor att lösa. Det gäller bl.a. den långsiktiga stabiliteten i systemet.

Huvuddelen av den *offentliga konsumtionen* utgörs av välfärdstjänster som konsumeras av den enskilde; utbildning, sjukvård och olika former av omsorg. Utrymmet för den offentligt finansierade verksamheten framöver är begränsat. Det finns samtidigt möjligheter till *produktivitetsförbättringar*. Därutöver kan man *höja avgifterna* för olika offentliga tjänster. Detta bidrar till att gapet mellan tillängliga resurser och efterfrågan sluts, både genom att intäkterna ökar och genom att efterfrågan dämpas. Studier indikerar att de direkta effekterna av höjda avgifter på inkomstfördelningen är relativt begränsade. Däremot finns en risk att avgiftshöjningar på verksamheter som har nära koppling till arbetsutbudetet, t.ex. barnomsorg, ger starkare indirekta effekter på inkomstfördelningen.

Ökad valfrihet har införts på olika områden, t.ex. inom skolan, barnomsorgen och sjukvården. En ökad valfrihet kan i sig vara positiv och ge välfärdsekonomiska vinster, förutsatt att konsumenternas val tillåts påverka resursfördelningen. Men ökad valfrihet är också förknippad med risker för kostnadsökningar och segregation.

Den statliga detaljstyrningen av kommunerna har minskat under senare år. Ett syfte med *decentraliseringen* är att öka kommunernas möjligheter att utforma verksamheten efter lokala förhållanden. Denna förskjutning i ansvarsfördelningen kan dock påverka de totala

offentliga utgifterna. Studier pekar på att en ökad kommunal kontroll över de totala skattemedlen kan leda till en snabbare utgiftsutveckling för offentlig konsumtion. En förklaring kan vara att kommunerna inte fullt ut känner av effekterna av den totala skattebelastningen. Samtidigt finns det en risk för att decentraliseringen ger en ur samhällsekonomisk synvinkel för låg offentlig konsumtion på vissa områden.

En fortsatt strukturomvandling av den offentliga verksamheten är nödvändig. För att nya verksamhetsformer ska kunna bidra till besparingar måste *produktivitetsvinsten realiseras*. Exempel från sjukvårdsområdet visar på svårigheten att ändra den befintliga strukturen.

En viktig aspekt av olika offentliga åtaganden är vilka incitament som skapas och i vilken utsträckning de uppmuntrar till förvärvsarbete. Reservationslön och marginaleffekter är här centrala begrepp.

Höga reservationslöner kan medföra att arbetsutbudet, givet en viss lönestruktur, minskar. Det sociala skyddsnätet, ytterst socialbidragsnormen, brukar ibland anges som ett golv under vilket det inte är ekonomiskt lönsamt att arbeta. Normen slår dock olika för olika hushållstyper och har sannolikt olika betydelse för olika grupper. Den kan spela roll framför allt för dem som ännu inte fått fotfäste på arbetsmarknaden. Om socialbidrag utgår endast om alla möjligheter till arbete är uttömda så har socialbidragsnormerna mindre betydelse för reservationslönerna. I praktiken är det dock svårt att strikt upprätthålla sådana arbetskrav.

Staten kan påverka reservationslönerna genom att reducera ersättningsnivåerna i socialförsärkingssystemen. Detta leder dock sannolikt till att inkomstspridningen ökar. För att påverka den strukturella arbetslösheten krävs sannolikt relativt kraftiga sänkningar. En viktig faktor är vilka krav på arbetsmarknadsanknytning som krävs för att få del av socialförsäkringssystemen.

En annan möjlighet är att staten, genom någon typ av subvention, förbilligar arbetskraften. En sådan åtgärd är dock förknippad med betydande svårigheter. Vid sidan av de finansiella problemen kan det verka snedvridande på konkurrensen och medföra att arbetskraft fastnar i vissa sektorer.

Problemet med *marginaleffekter* riskerar att öka. Skattereformen minskade progressiviteten i skatteskalorna. Höjda egenavgifter och skatter har dock medfört att marginaleffekterna stigit. På vissa områden har inslaget av inkomstprövade bidrag och avgifter ökat, vilket medfört höjda marginaleffekter i lägre inkomstskick. Höjda marginaleffekter kan skapa s.k. *fattigdomsfällor*. Det är av stor

betydelse att budgetförstärkningar inte leder till ytterligare ökade marginaleffekter i de lägre inkomstskikten. Möjligheten att genom s.k. *medborgarkonton* minska marginaleffekterna i transfereringssystemen bör undersökas närmare.

Familjepolitiken är ett exempel på att de offentliga systemen ibland ger upphov till incitament som är inbördes motverkande. Kombinationen av föräldraförsäkringens villkor, bidrag och olika avgifter kan ge negativa effekter såväl samhällsekonomiskt som från jämställdhetssynpunkt. En samlad prövning bör därför ske.

Sverige och EG/EU

KAPITEL
11

11.1 Inledning

Kapitel 4 behandlade den svenska ekonomins integration med omvärlden. I ett historiskt perspektiv har ett framgångsrikt deltagande i det internationella utbytet varit avgörande för den svenska ekonomins utveckling.

Statliga och andra offentliga regler inom och mellan länderna kan försvåra eller underlätta den internationella arbetsdelningen. Det är i detta perspektiv som Sveriges beslut om inträde i den europeiska gemenskapen och unionen (EG/EU) ska ses. Medlemskapet är inte synonymt med den internationella integrationen, utan den institutionella lösning som Sverige valt för att möta i första hand den västeuropeiska integrationens krav.

För Sveriges ekonomi och näringsliv befäster och fördjupar beslutet om medlemskap de fördelar som uppnåddes med EES-avtalet. Deltagandet i de gemensamma institutionerna innebär också möjligheter att verka för en politik som bidrar till gynnsamma betingelser för den svenska ekonomins utveckling. EG/EU:s politik rymmer emellertid också samhällsekonomiskt tveksamma inslag, som kan få negativa effekter för svensk del.

Kapitlet börjar i avsnitt 11.2 med en genomgång av EG/EU:s betydelse för Sverige, och omvänt. I avsnitt 11.3 behandlas frågan om EG/EU:s utveckling. Avsnitt 11.4 tar upp samhällsekonomiska aspekter på Sveriges agerande som EU-medlem.

11.2 EU:s betydelse för Sverige - och omvänt

EU-medlemskapet och den svenska ekonomin

I och med att EES-avtalet trädde i kraft vid årsskiftet 1993/94 fick Sverige i huvudsak fritt tillträde till den inre marknaden. Den inre marknadens syfte är att undanröja nationsgränsernas kvarstående fiskala och administrativa hinder för de deltagande staternas utbyte av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Den inre marknaden kan dock gynna även utomstående producenter, t.ex. genom att den större enhetligheten och den ökade efterfrågan gynnar även deras export.

EU-medlemskapets betydelse för svensk samhällsekonomi har varit föremål för flera genomgångar de senaste åren (Ds 1992:116; UD/H, 1993). Den hittills mest omfattande genomgången gjordes av utredningen om de samhällsekonomiska konsekvenserna av den västeuropeiska integrationen i dess huvudbetänkande (SOU 1994:6). Utredningens bedömningar har i sin tur blivit föremål för diskussion (Lundborg, 1994; Hellgren m.fl., 1994).

Ett försök att sammanfatta bedömningarna kompliceras av att medlemskapets olika intäkter och kostnader är av skilda slag. Ofta förväxlas t.ex. effekten på de offentliga finanserna med de samhällsekonomiska följderna. När det gäller de senare kan man grovt sett skilja mellan tre olika kategorier:

- I samband med själva inträdet i EU uppstår det *övergångseffekter*, som så småningom avtar.

  Återregleringen av tekoimporten leder till att denna fördyras under några år. Den återgår till en lägre nivå när EU dels öppnar sin marknad för lågprisimport från Östeuropa genom de s.k. Europaavtalen, dels avvecklar regleringarna mot u-länderna inom ramen för GATT-avtalet (Bengtsson och Kallin, 1993).

  Medlemskapet kan också påverka bedömningen av den svenska ekonomins framtidsutsikter. Om denna effekt är positiv och leder till en lägre räntenivå än eljest eller om den medför högre investeringar så bidrar detta till de närmaste årens ekonomiska återhämtning.

  Övergången från EES-avtalet till EU-medlemskap kan leda till ytterligare strukturomvandling inom t.ex. livsmedelsindustrin. Detta skulle öka konsumenternas välfärd och kunna leda till att en del av de resurser som frigörs så småningom används mer effektivt på andra håll.

– En stor del av kostnaderna och intäkterna är *nivåeffekter*, dvs. användningen och sammansättningen av den svenska bruttonationalprodukten förändras en gång för alla, även om förändringen kan vara relativt utdragen. Kostnaderna och intäkterna återkommer sedan år efter år. Det gäller kostnader som det svenska bidraget till EU:s budget eller den fördyring som följer av att EG:s tullskydd är något högre än det svenska. På liknande sätt förhåller det sig med de intäkter som väntas bli följden av slopade ursprungsregler och gränskontroller eller ökad konkurrens i livsmedelskedjan.

– Den potentiellt största betydelsen har effekterna på *tillväxttakten* i ekonomin. Det är dock omtvistat hur pass stor deras betydelse är och hur pass bestående deras inverkan kan väntas bli. De är dessutom svåra att kvantifiera, även om riktningen ibland låter sig urskiljas.

En förändring i investeringstakten kan ha en sådan betydelse, liksom en skillnad i tillförseln av ny teknologi. En annan effekt kan uppkomma om beslutet om medlemskap får olika betydelse för olika branscher och leder till en förändrad inriktning av det svenska näringslivet. Ett särfall är EU:s reglering av jordbruket, som sannolikt ökar den samhällsekonomiska ineffektiviteten i sektorns resursanvändning. En tredje tänkbar effekt är att förändrade skyddsnivåer kan påverka omvandlingstrycket i de branscher som berörs.

Samhällsekonomiskt är det osäkert vilken den sammantagna effekten av medlemskapet kommer att bli.

– Den mest påtagliga samhällsekonomiska kostnaden är förknippad med det svenska *bidraget till EU:s budget*. Denna utgift – omkring 20 miljarder kr brutto när de första årens infasning upphört – skärper kraven på den svenska finanspolitiken. Bidraget innebär en välfärdsförlust för svensk del, eftersom resurser överförs till utlandet. I någon mån motverkas effekten dock av återflödet från EU:s budget till forskningen, jordbruket och eftersatta regioner.

– I detta sammanhang har man också tagit upp *effekterna av en skatteanpassning* för svensk del. En viktig skillnad gentemot budgetbidraget är att en sänkning av några skattesatser inte nödvändigtvis innebär en samhällsekonomisk förlust, eftersom motsvarande skattelättnader kommer svenska företag och hushåll till del. Om skattesänkningen minskar snedvridningar

i ekonomin kan den tvärtom leda till ökad välfärd. I den mån minskade skatteintäkter leder till att samhällsekonomiskt lönsamma offentliga insatser blir svårare att finansiera kan bortfallet i princip kompenseras genom att andra skatter höjs.

Den anpassning som EU:s regler *tvingar* fram medför inga större förändringar av statens intäkter. De stora effekterna skulle komma vid en sänkning av mervärdeskatten. Den är emellertid i första hand beroende av gränshandelns omfattning, och denna beror i huvudsak på den sammantagna svenska prisnivån jämfört med grannländernas.

- Effekterna av EU:s delvis mer restriktiva *handelspolitik* (antidumpning, teko, Östeuropa) är negativa. EG:s gemensamma *jordbrukspolitik* (*common agricultural policy*, CAP) har valt en annan och mindre effektiv väg än den Sverige avsåg att slå in på med 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

- Den gemensamma *handelspolitiken* inrymmer emellertid även betydande positiva effekter. De gemensamma och förenklade ursprungsreglerna kan sannolikt medge betydande effektivitetsvinster för både import och export. Avlägsnandet av gränskontrollerna minskar utrikeshandelns transaktionskostnader.

- Sveriges deltagande i den gemensamma *jordbrukspolitiken* innebär att livsmedelsindustrin och detaljhandeln öppnas för importkonkurrens. Bolin m.fl. (1992) uppskattade att den positiva effekten av den ökade konkurrensen skulle kunna bli större än den negativa effekten av ett mer reglerat jordbruk, men beräkningens utfall påverkas av växelkursen.

- Redan en liten förändring av den *långsiktiga tillväxttakten* får stort genomslag i BNP-nivån efter 10-15 år. Frågan är hur länge effekten av EU-beslutet varar. Vad som uppmärksammats mest är effekten på investeringarna. Det gäller såväl investeringarnas nivå som deras inriktning och sammansättning.

EU:s betydelse för Sveriges omvärld

EU:s göranden och låtanden påverkar den internationella ekonomiska utvecklingen överhuvudtaget, inte bara i Europa. Redan före medlemskapet hade EU:s politik därmed betydande återverkningar för svensk del.

Denna roll är påtaglig i de *internationella handelsförhandlingarna* t.ex. inom GATT, där EG-kommissionen för samtliga medlemsstaters talan. Den västeuropeiska marknadens tyngd innebär emellertid att även enskilda beslut kan få stor effekt på det handelspolitiska klimatet. Gemenskapen har varit part i flera konflikter under senare år: åtgärder mot elektroniska och kemiska produkter från Ostasien, begränsningar av den japanska bilexporten, tvister med USA om sojabönor, stål, hormonbehandling av kött etc.

EU-beslutens inflytande sträcker sig utöver handelspolitikens område. EU:s *jordbrukspolitik* har ett avgörande inflytande på hur världsmarknaden för jordbruksråvaror utvecklas. Utfästelsen att köpa stora delar av de egna böndernas produktion till priser oberoende av (och vanligtvis betydligt över) världsmarknadens har bidragit till att bygga upp en överskottskapacitet inom EG:s jordbruk. Försäljningen av dessa överskott har pressat de internationella priserna. Subventionerna av överskottsexporten har belastat EG:s budget.

EU spelar en viktig roll för *utvecklingen i Central- och Östeuropa.* EU:s beslut om marknadstillträde för dessa länders export har en avgörande betydelse för hur de ska klara övergången till marknadsekonomi och integrationen i den internationella ekonomin.

Denna roll har hittills inte varit oproblematisk. Även om EU slutit s.k. Europaavtal som syftar till integration längre fram så har man hittills bromsat den central- och östeuropeiska exporten av t.ex. stål, textilier och livsmedel. En sämre utveckling i dessa länder kan påverka Sverige, t.ex. genom långsam exportutveckling och ökat invandringstryck.

Om några eller flertalet EU-länder skulle bilda den *valutaunion* som förutsågs i Maastrichtfördraget skulle effekten på svensk ekonomi kunna bli betydande. Valutaunionens politik kan få stor betydelse för den penningpolitiska utvecklingen i hela Europa, inte bara i medlemsländerna. Potentiella investerares bedömning av var den finansiella stabiliteten är störst kan också komma att påverkas.

Utvecklingen efter valutaoron 1992-1993 innebär dock att tidtabellen för valutaunionen blivit osäker. Det förefaller f.n. inte troligt att en union skulle komma till stånd inom den tidsrymd och på det sätt som förutsågs i Maastricht.

De s.k. konvergenskraven på medlemsländernas växelkursutveckling, inflationstakt, budgetunderskott och statsskuld har ifrågasatts (Ohlsson och Vredin, bil. 9), men debatten har också rest den mer grundläggande frågan om en valutaunion överhuvudtaget vore bra för EU:s medlemsstater. De studier som gjorts ger inget entydigt svar

(Assarsson och Olsson, 1993). Några stater har uppnått en så stor likformighet i sina respektive ekonomiers rörelser att de antagligen kan ingå i en union (von Hagen och Neumann, 1992). För flera andra EU-medlemmar är frågan mer komplicerad.

EU:s betydelse för den internationella utvecklingen är en viktig aspekt då Sverige ska utnyttja det inflytande som medlemskapet ger.

Sveriges betydelse för EU

Det oftast förekommande måttet på samspelet mellan Sverige och EU är handelsutbytet (avsnitt 4.3). Syftet med den inre marknaden är emellertid också att stärka den samlade resursbasen.

Rörligheten avser inte bara varor och tjänster, utan också kapital och arbete. Deltagarnas resurser ska lättare kunna samlas i verksamheter som överskrider gränserna. Redan EES-avtalet innebar att den svenska ekonomins resurser i stor utsträckning kunde bli delaktiga i detta utbyte. Medlemskapet innebär att tillgängligheten blir lika stor som för andra medlemsstater och att den blir bestående.

Tabell 11.1 Sverige i förhållande till EU 12

	EU 12	Sverige	Sverige:EU 12
Befolkning (1992)[1]	346 798,9	8 692,0	1: 39,9
Areal km²[1]	2 363,1	450,0	1: 5,3
BNP mdr ECU (1992)	5 421,3	190,7	1: 28,4
Industriproduktion (1992)[2]	114,7	93,0	-
Skogsmarksareal ha (1990)[1]	41 900,0	22 000,0	1: 1,9
Energiproduktion (1992)[1, 4]	622 800,0	30 800,0	1: 20,2
Akademiskt utbildade av bef 25-64 år (1991)[1, 3]	16 108,9	527,2	1: 30,6
Beviljade patent i USA (1979-1988)	129 028,0	7 687,0	1: 16,8

[1] 1000-tal.
[2] Index 1985=100.
[3] Uppgifter för Grekland och Luxemburg saknas.
[4] Jämförbart med ton olja.
Källor: EU-kommissionen (1993b), Eurostat (1994), OECD (1993a), Deiaco (1993a), Skogsstyrelsen, Skogsstatistisk årsbok (1993) och Archibugi och Pianta (1992).

På det mellanstatliga planet är de viktigaste effekterna Sveriges betydelse för EU:s finansiella resurser och beslutsfattande.

Tabell 11.2 Sverige i förhållande till EU vad gäller budget, rådsröster och parlament

	EU 12	Sverige	Sverige:EU 12
EU:s budget mdkr (1995)	648,4	13,9[1]	1:46,6
EU:s budget mdkr (1995)	648,4	18,3[2]	1:35,4
Rådsröster (1994)	76,0	4,0	1:19,0
EU-parlamentet (1994)	567,0	22,0	1:25,8

[1] Med infasning.
[2] Utan infasning.
Källa: Finansdepartementet.

Sveriges bidrag till budgeten är förhållandevis stort, om man räknar per capita. Ser man till återflödet och därmed till det svenska nettobidraget blir detta än mer påtagligt. Det beror på jordbrukets jämförelsevis blygsamma roll i den svenska ekonomin, på den förhållandevis jämna regionala fördelningen (avsnitt 3.5) och på att inga EU-institutioner av betydelse ännu är förlagda till Sverige.

Tabell 11.3 Medlemsländernas brutto- och nettobidrag per capita till EU:s budget samt Sveriges beräknade brutto- och nettobidrag per capita till EU:s budget 1992
ECU

	Bruttobidrag/cap	Nettobidrag/cap	Återflöde/cap
Sverige[1]	**230,5**	**115,2**	**115,3**
Belgien	223,4	-16,5	239,9
Danmark	200,2	-53,5	253,7
Frankrike	182,9	25,2	157,7
Grekland	70,7	-350,0	420,7
Irland	130,3	-603,0	733,3
Italien	143,3	8,7	134,6
Nederländema	232,8	54,6	178,2
Portugal	85,1	-217,0	302,1
Spanien	123,5	-70,1	193,6
Storbritannien	115,9	24,0	91,9
Tyskland	211,0	120,4	90,6

[1] Enligt EU-kommissionens kalkyl för 1992.
Anm.: Uppgifter för Luxemburg saknas.
Källor: Revisionsrätten (1993) och Finansdepartementet

Som medlem får Sverige delta i EU:s beslutsfattande. Sveriges ställning stärks av EU:s regler för beslutsfattandet, som dels fordrar kvalificerad majoritet eller enhällighet, dels i praktiken – genom den s.k. Luxemburgkompromissen – ger en medlemsstat vetomöjlighet när denna anser att väsentliga nationella intressen står på spel.

11.3 Vart går EU?

Inom EU kan en mer genomgripande förändring av *beslutsfattandet* än den som förutsågs efter utvidgningsavtalen komma att behandlas vid 1996 års regeringskonferens. Syftet skulle vara att effektivisera beslutsfattandet när medlemskretsen utvidgats. Det kan i praktiken betyda att de mindre staternas inflytande begränsas något jämfört med den ökade tyngd som de nuvarande reglerna skulle ge dem efter utvidgningen. Frågan kom upp när röstgränserna för beslutsfattandet skulle justeras inför EU:s förestående utvidgning, och löstes då genom en proportionell uppräkning.

Den förändring som hittills framför allt diskuterats är den s.k. dubbla majoritetsregeln. Innebörden är att varje beslut i rådet i så fall skulle kräva dels tre fjärdedelar av de avgivna rösterna, dels att medlemsstater med tre fjärdedelar av befolkningen står bakom dem.

En sådan förändring skulle minska de mindre staternas möjligheter att *tvinga fram* beslut mot någon av de stora medlemmarnas vilja. Däremot skulle den inte förändra deras möjligheter att *motsätta* sig beslut som de anser olyckliga.

Innebörden kan bli att förändringen ökar organisationens stabilitet genom att säkra de större staternas medverkan vid viktiga beslut. Invändningen kan vara att förändringar blir alltför svåra att genomföra, eller att de enskilda ländernas möjlighet att tillvarata sina intressen kan hamna i konflikt med ansträngningarna att ge EU-parlamentet en mer framträdande roll.

Även *innehållet* i EG/EU-samarbetet kan komma att förändras. I samband med förberedelserna för den inre marknaden genomfördes en revision av Rom-fördraget, som utvidgade EG:s beslutskompetens. Hösten 1993 avslutades Maastricht-fördragets ratifikationsprocedur. Efter ratifikationen talar man om tre "pelare" i samarbetet. Den utrikes- och säkerhetspolitiska respektive det inrikespolitiska samarbetet är de två mellanstatliga pelarna, som tillkom vid fördraget, medan det överstatliga samarbetet utvidgades till nya områden, bl.a. den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Det är dock oklart hur stort genomslag dessa förändringar kommer att få. En orsak är att regeringskonferensen om unionens närmare utformning äger rum först 1996. En annan förklaring ligger i unionens och EG-samarbetets konstruktion.

Fördraget och andra överenskommelser öppnar *möjligheter* för unionen eller EG-organen att fatta beslut på flera områden som inte tidigare legat inom EG:s kompetens. Det mellanstatliga samarbetet förutsätter emellertid enhällighet. De områden som EG-samarbetet utvidgades till blev inte heller gemenskapens *exklusiva* kompetens, på

det sätt som handels- och jordbrukspolitiken genom Romfördraget överfördes från de enskilda staterna till EEC. Detta betyder att överstatligheten kommer att slå igenom bara i den takt som medlemsstaterna bestämmer.

Tabell 11.4 Sammanfattning av olika former av beslutsfattande inom olika områden inom EU

Område	Min. rådet[1]	Parlamentet[2]	Anmärkningar
Inre marknaden	Maj	MedB	
Konkurrensfrågor	Maj	SamR/SamA	
Skatter	Enh	SamR	
Gemensam handelspol.	Maj	-	
Gränskontroll	Enh	SamR	
Jordbrukspol.	Maj	SamR	
EMU	Maj	Info	Särskilda regler EMI/ECB
Kultur	Enh	MedB	
Folkhälsa	Maj	MedB	
Konsumentskydd	Maj	MedB	
Trans-europeiska nätverk	Maj	SAmA/MedB	Riktlinjer med MedB
Industripolitik	Enh	SamR	
Ekon/social samordning	Enh/Maj	Godk/SamA	Maj/SamA om impl. av regional utv. fond
Forskning/tekn. utveckling	Enh/Maj	SamR/MedB SamA	Ramprogram Enh/MedB
Miljöfrågor	Enh/Maj	SamA/MedB	Vissa enh beslut Ramprogram med MedB
Utvecklingsbistånd	Maj	SamA	
Sociala frågor	Enh/Maj	SamA/MedB	
Utbildning	Maj	SamA/MedB	Yrkesutb.-SamA

[1] Beslutfattande med kvalificerad majoritet eller enhällighet som huvudregel inom området.
[2] Parlamentet kan ha rätt till information (Info), samråd (SamR), samarbetsprocedur enligt artikel 189c (SamA), medbeslutande enligt artikel 189b (MedB), eller godkännade (Godk).
Källa: Sekretariatet för Europainformation (1992).

I vilken utsträckning den fortsatta utvecklingen leder till gemensamma beslut beror därför på hur ofta den erforderliga majoriteten medlemsstater kan enas om detta. Kritiken under ratifikationsprocessen har lett till uttalanden om återhållsamhet med mellan- och överstatliga beslut.

Både medlemsstaterna och EG-kommissionen har försökt konkretisera innebörden av den s.k. subsidiaritetsprincipen, vars syfte är att beslut inte ska fattas på en högre nivå än vad som är ändamålsenligt. Förslagen om den dubbla majoritetsregeln är ett annat tecken på en restriktiv inställning till hur unionens handlingsmöjligheter ska utnyttjas.

Maastrichtfördraget innefattade också överenskommelsen om den *ekonomiska och monetära unionen (EMU)*. Utvecklingen 1992-1993 har emellertid lett till osäkerhet om tidtabellen och formerna för en eventuell valutaunion. Den ekonomiska nedgången och ERM-samarbetets svårigheter innebär att mycket få stater i dag uppfyller konvergenskraven.[1]

EG är en av den internationella *handelspolitikens* viktigaste aktörer. Utvecklingen sedan Romfördraget har gått i frihandelsvänlig riktning. I arbetslöshetens spår har emellertid frihandeln ifrågasatts i t.ex. den franska debatten.

Debatten har bl.a. gällt det som kallas social dumpning, dvs. att länder med låga löner och låga krav på arbetsmiljö, anställningstrygghet etc. tar över investeringar och marknadsandelar inom arbetskraftsintensiva sektorer. Den sociala stadgan, som antagits av samtliga EU-länder utom Storbritannien, är bl.a. avsedd att stävja sådana tendenser inom unionen.

Henderson (1993) betonar den kluvenhet som kännetecknat utvecklingen inom EG under 1980-talet. Inom länderna, mellan EG-staterna och när det gäller traditionella handelshinder mot omvärlden har en stark liberalisering skett. Praktiskt taget varje medlemsstat har genomfört en rad interna avregleringar, den inre marknaden har avlägsnat hindren mellan medlemsstaterna, och tullarna mot omvärlden har sänkts. De *generella* hindren har minskat i betydelse.

Problemet är EG:s användning av *selektiva* handelshinder, och de krav på sådana åtgärder som framförs av starka protektionistiska strömningar i en del medlemsländer. De rörliga införselavgifterna på jordbrukets område, de "frivilliga" begränsningarna av andra länders export till EG och åtgärderna mot påstådd dumpning ger ett starkare skydd mot konkurrens utifrån än sedvanliga tullar. Tullar innebär ett påslag på importerade varor, men selektiva åtgärder innebär att vissa varor eller marknader helt eller delvis fredas från konkurrens utifrån. Ur effektivitetssynvinkel kan sådana åtgärder vara ett större problem än tullar.

De senaste åren har EG fattat och deltagit i beslut som kan minska de selektiva åtgärdernas betydelse. Begränsningarna av bilimporten från Japan ska avvecklas under de närmaste åren. De s.k. Europaavtalen med länder i Central- och Östeuropa innebär att dessa länder i framtiden ska få bättre tillträde till den inre marknaden. Uruguayrundan inom GATT innebär att kvoterna för textilimporten ska avvecklas till strax efter sekelskiftet.

[1] En genomgång av dessa finns i LU 92, avsnitt 3.5.

Den s.k. Delors II-överenskommelsen fastställer ramarna för EU:s *budget* fram till 1999. Överenskommelsen utgör en ram för gemenskapens och unionens åtaganden intill detta datum.

Tabell 11.5 EU:s budget
Miljoner ECU

	1967	1977	1987	1994
Inkomster				
Tullintäkter	-	3 927,2	8 936,5	12 600
Införelseavgifter	-	1 778,5	3 097,8	2 100
Momsavgift	-	-	23 463,5	36 400
Övrigt	-	2 969,4	285,3	-
BNP-bidrag	-	-	-	18 900
Totalt	-	**8 675,1**	**35 783,3**	**70 000**
Utgifter				
Jordbrukspolitik	340,0	6 587,1	22 950,1	35 700
Regionalpolitik	81,1	685,5	5 859,6	22 400
Forskning	-	180,8	964,4	-
Gemensamma program	-	-	-	4 200
Biståndsprogram	0,8	194,1	809,2	4 200
Adm. kostnader	53,7	501,6	1 696,9	3 500
Återb./Övrigt	0,5	586,8	2 807,8	-
Totalt	**476,1**	**8 735,9**	**35 088,0**	**70 000**

Anm.: Gemensamma program innehåller 2/3 forskning.
Källa: EU-kommissionen.

11.4 Sverige i EU

För att utnyttja det inflytande som medlemskapet ger är det angeläget att Sverige överväger vilka prioriteringar som bör göras. Detta fordrar en sammanvägning av svenska intressen på många olika områden. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår handeln, jordbruket, näringspolitiken, miljön och den ekonomiska politiken som särskilt väsentliga.

En faktor är de möjligheter som den sociala stadgan öppnar. Denna berör områden som av hävd varit centrala i svensk politik, framförallt arbetsmarknaden och socialpolitiken. Dessa möjligheter kan på sikt visa sig betydelsefulla, men de är ännu förhållandevis oprövade. Frågan är också hur en eventuell gemensam reglering av olika områden kan förenas med intresset av smidighet och flexibilitet.

Handelspolitiken

Under senare år har Sverige avvecklat flertalet selektiva handelshinder. Kvoterna för tekoimporten har avskaffats, övervägandena om begränsning av bilimporten ledde inte till bestående begränsningar, och mycket få åtgärder mot dumpning har vidtagits. Den livsmedelspolitiska reformen 1990 ledde till en sänkning av gränsskyddet för jordbruket, innan en tidig anpassning till EG-reglerna påbörjades. Skälen var dels att hindren hotade effektiviteten i den svenska ekonomin, dels att selektiva handelshinder strider mot den liberalisering av världshandeln som Sverige eftersträvar.

Skälen är fortfarande giltiga när det gäller Sveriges intressen vid utformningen av EG:s handelspolitik. Risken för att selektiva åtgärder stör världshandeln är naturligtvis större när det handlar om hela EG:s politik än när det bara är frågan om svenska åtgärder.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är följande mål viktiga att prioritera:

- Sverige bör verka för att *tekokvoterna* och de *frivilliga exportbegränsningarna för bilar* avskaffas i snabbare takt än förutsett.

- Sverige bör verka för ett tidigt marknadstillträde för *exporten från Central- och Östeuropa.*

- Sverige bör verka för en restriktiv användning av *antidumpningsåtgärder.* Beslut om användningen bör fattas av EG:s politiska organ, inte delegeras till kommissionen.

Det försvar som bl.a. amerikanska ekonomer (Tyson, 1992) framfört för selektiva handelshinder och industristöd är att de ska skydda "strategiska" industrier. De utgår från den "nya handelsteori" som är besläktad med den "nya tillväxtteorin" (kap. 6).

Dessa teorier betonar dels betydelsen av skalfördelar, dels de positiva bieffekterna på hela ekonomins utveckling av bl.a. det forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs inom högteknologiska industrier. Sådana föreställningar har under senare år anförts som argument för att USA:s handelspolitik ska utnyttja och stärka sina åtgärder mot dumpning, och de har också spelat en viss roll i diskussionen om EG:s inre marknad och industripolitik.

En av dessa nya teoriers främsta företrädare har emellertid uttryckligen varnat för svårigheterna att omsätta teorin i praktisk handling (Krugman, 1994). För det första är det ytterst svårt att avväga skyddsinsatser så att en "styrd" handel (*managed trade*) blir

samhällsekonomiskt mer effektiv än en öppen världshandel. För det andra skulle vinsterna antagligen bli blygsamma, även om ett sådant program verkligen lyckades.

Det ligger i Sveriges intresse att EG bidrar till en fortsatt liberalisering av världshandeln, även efter det att Uruguayrundan avslutats. Det avtal som rundan ledde fram till lämnar många väsentliga frågor ouppklarade. Handeln hindras fortfarande av betydande "gråzonsåtgärder", dvs. olika åtgärder som i praktiken fungerar som handelshinder, men som är svåra att komma åt med GATT:s nuvarande regelverk och mekanismer för tvistlösning.

Näringspolitiken

EU har en dubbel roll på näringspolitikens område. Å ena sidan ska unionen övervaka medlemsländernas användning av olika stöd, så att inte konkurrensen snedvrids. Å andra sidan kan unionen själv driva olika program, när detta anses bidra till att stärka det europeiska näringslivet.

När det gäller de *nationella stöden* har EU:s övervakningsresurser ofta varit snålt tilltagna. Tidvis har man nätt och jämnt hunnit granska förslagen om nya stöd.

Sedan början av 1980-talet har Sverige successivt avvecklat de flesta direkta branschstöden till näringslivet. Tunga samhällsekonomiska och statsfinansiella skäl anfördes mot att konkurrera om investeringar med hjälp av olika stödformer. I stället ligger det i Sveriges intresse att se till att EU:s övervakning blir mer effektiv. Den bör även innefatta en omprövning av etablerade program, så att konkurrensvillkoren för det svenska näringslivet utjämnas.

Den teoretiska grundvalen för den *gemensamma näringspolitiken* är den tidigare nämnda föreställningen om skalfördelar och positiva bieffekter. Inom näringspolitiken har dessa överväganden lett till samarbete om s.k. generiska teknologier, dvs. basteknologier som ingår i många olika produkter och processer. Generiska teknologier är i stor utsträckning kollektiva varor. Det är svårt för ett enskilt företag att skaffa sig äganderätt till resultaten av FoU-satsningar på sådana teknologiområden (avsnitt 9.4).

Ur svensk synvinkel kan ett sådant samarbete vara en fördel, om det innebär att man delar på kostnaderna för insatser som hur som helst är angelägna för svenskt näringsliv. Redan EES-avtalet innebar

att svenska företag och institutioner kunnat delta i forskningsprogram som initierats av EG.

Jordbrukspolitiken

Budgetrestriktionerna kommer att utsätta den gemensamma jordbrukspolitiken för påfrestningar. Till detta kommer EG:s åtagande i GATT-avtalet att begränsa den framtida exporten. Det är möjligt att begränsningen övergångsvis kan uppnås genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 1993, men det är inte säkert. Förr eller senare kommer produktivitetsutvecklingen att leda till nya överskott.

Orsaken till de återkommande problemen är att EG försökt begränsa jordbruksproduktionen genom administrativa åtgärder (mjölkkvoter, utköp av mark osv.). Priset har däremot legat kvar på en nivå väsentligt över den som gäller på världsmarknaden, där emellertid överskottet måste säljas. Detta har eliminerat möjligheten att skapa balans mellan utbud och efterfrågan med prismekanismens hjälp, och i stället tvingat fram återkommande politiska ingrepp. Till detta kommer systemets negativa effekter för konsumenterna, världsekonomin och miljön.

Frågan om den gemensamma jordbrukspolitikens funktion och kostnader kommer därför tvinga sig fram på nytt, särskilt när frågan om Central- och Östeuropa ska lösas. Som en av de medlemsstater som netto betalar mest per capita har Sverige ett påtagligt intresse av att EU:s budgetmedel används på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Det är då naturligt för Sverige att verka för en utformning som ligger nära utgångspunkterna för 1990 års svenska reformbeslut. Liknande tankegångar har framförts av en expertgrupp som för EU-kommissionens räkning behandlat CAP:s framtid (EU-kommissionen, 1994).

Miljöpolitiken

Sverige har i flera avseenden gått längre än EU när det gäller att införa ekonomiska och andra styrmedel för att skydda miljön.

Effekterna på tillväxten är inte entydiga. Det förefaller rimligt att högre pålagor och längre gående regleringar ofta uppfattas som en nackdel av investerare som väljer mellan olika länder. Wibe (1986) har emellertid visat att regleringarnas effekt på skogsindustrins utveckling varit små. Under senare år kan regleringarna i enskilda fall t.o.m. ha stimulerat produktutvecklingen, t.ex. inom massaindustrin.

När den inre marknaden infördes reviderades Romtraktaten, så att miljöpolitiken blev ett självständigt område inom EG. Maastricht-fördraget gick vidare, i och med att kravet på enhällighet slopades för flera miljöbeslut. Därmed kan en majoritet av medlemsstaterna enas om gemensamma regler. Detta kan utjämna en del av skillnaderna mellan olika länder på miljöområdet. Om reglerna gäller lika för alla länder inom EU kan man gå längre än om de påverkar den inbördes konkurrenskraften. För svensk del innebär det en möjlighet att verka för åtgärder som både främjar miljön och gör villkoren för svenska företag mer likvärdiga.

Den ekonomiska politiken

Samordningen inom EU av medlemsstaternas ekonomiska politik har hittills varit informell. I spåren på Maastricht-fördraget sker emellertid en systematisering av erfarenhetsutbytet mellan länderna.

EU har antagit riktlinjer för gemenskapens och medlemmarnas ekonomiska politik. Dessa är en viktig utgångspunkt för den multilaterala övervakningen av *excessive budget deficits* (alltför stora budgetunderskott). Det är sannolikt att denna process kan ha en normerande effekt på medlemsstaternas agerande och bedömningen av deras ekonomisk-politiska trovärdighet, även om de formella sanktionsmöjligheterna är svaga. De länder som inte uppfyller de s.k. konvergenskraven ska utarbeta program för hur målen ska främjas. Dessa program behandlas och kommenteras av EU-organen på den ekonomiska politikens område.

Inom ramen för den ekonomisk-politiska samordning som förekommer idag har Sverige anledning att bidra till diskussionen om hur gemensamma insatser kan öka sysselsättningen i medlemsländerna. Samtidigt kan önskemål om kraftfulla insatser resa problemet om vilken roll EU-samarbetet ska spela på olika områden. Det mest effektiva sättet att åstadkomma sådana effekter torde vara genom en samordnad finanspolitik som påverkar efterfrågeläget i medlemsländerna. Frågan är emellertid hur mycket samordning som går att åstadkomma inom den nuvarande beslutsordningens ram.

Stabiliseringspolitiken

KAPITEL
12

12.1 Stabiliseringspolitikens roll

Den ekonomiska politiken kan syfta till att påverka de ekonomiska förloppen i olika avseenden, t.ex. i olika tidsperspektiv. På riktigt lång sikt är det *tillväxtproblemen* som är i förgrunden. Då är det ekonomins institutioner och mera allmänna organisation som är avgörande. Olika teorier om tillväxten behandlas i kapitel 6.

Det *stabiliseringspolitiska* perspektivet är mer kortsiktigt. Med stabiliseringspolitiska åtgärder ska produktion och sysselsättning ökas i lågkonjunkturer och hållas igen i högkonjunkturer. En normal konjunkturcykel brukar vara i ungefär fem till åtta år (Bergman och Jonung, bil. 13).

Stabiliseringspolitiken indelas i finans- respektive penningpolitik.

- *Finanspolitiken* innebär att staten mer eller mindre automatiskt varierar de offentliga utgifterna och/eller skatterna.

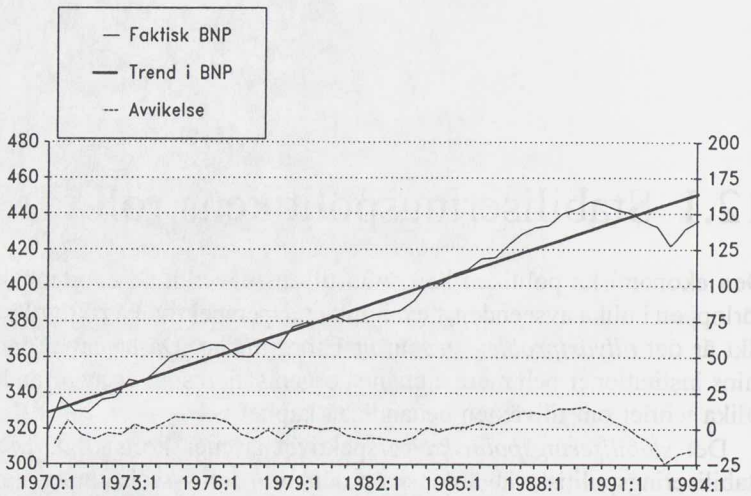
- *Penningpolitiken* består i att Riksbanken försöker styra penningmängden eller de korta räntorna.

Sådana variationer i den ekonomiska politiken avser att utjämna *konjunkturcyklerna*. Med konjunkturcykler avses vanligtvis bruttonationalproduktens avvikelse från den trendmässiga utvecklingen eller sin potentiella nivå. Dessa avvikelser har ett cykliskt mönster över tiden.

Med *potentiell bruttonationalprodukt* avses den maximala produktionsnivå som är möjlig med de befintliga resurserna. På sikt förändras den potentiella bruttonationalprodukten när resurserna i form av kapital, arbetskraft och produktionsteknik förändras. I praktiken kan det dock vara svårt att skilja mellan förändringar i den faktiska

och den potentiella bruttonationalprodukten, dvs. att få en klar bild av konjunkturförloppet.

Diagram 12.1 Faktisk och trendmässig bruttonationalprodukt[1]
Miljarder kronor, 1985 års priser, halvårsdata



[1] Produktionsvärde till marknadspris.
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Konjunkturutvecklingen kan beskrivas med hjälp av skillnaden i faktisk och trendmässig bruttonationalprodukt. Detta görs i diagram 12.1 och är ett traditionellt sätt att beskriva konjunkturcykeln. Detta synsätt är dock endast ett av flera möjliga. Den potentiella bruttonationalprodukten bestäms av ett normalt utnyttjande av produktionsfaktorerna kapital och arbetskraft. I princip kan det vara en stor följsamhet mellan potentiell och faktisk bruttonationalprodukt, t.ex. på grund av tekniska förändringar som gör att potentialen ändras. Trenden å ena sidan och faktiska bruttonationalprodukten å den andra kan ses som extrema mått på potentiell bruttonationalprodukt.

Huvudsyftet med kapitlet är att beskriva förutsättningarna för stabiliseringspolitiken i Sverige. Kapitlet inleds med en diskussion om stabiliseringspolitikens roll. Sedan beskrivs den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i den internationella ekonomin. Därefter diskuteras de grundläggande förutsättningarna för den svenska stabiliseringspolitiken. Slutligen dras några slutsatser om möjligheterna att föra en aktiv finans- och penningpolitik.

Stabiliseringspolitikens mål

Stabiliseringspolitiken är underordnad de allmänna mål som gäller för den ekonomiska politiken. Dessa är att nu och i framtiden försöka öka medborgarnas välfärd. Detta anses vanligen kunna åstadkommas genom en god ekonomisk tillväxt, låg arbetslöshet och inflation och genom en rättvis fördelning av välfärden.

Ett mer specifikt mål för stabiliseringspolitiken är att åstadkomma en så liten *variation* som möjligt kring tänkta ideala eller långsiktiga nivåer för de centrala makroekonomiska variablerna.[1] Dessa är i huvudsak bruttonationalprodukten, arbetslösheten och inflationstakten. Målet kan också vara att försöka förhindra en negativ utveckling av de långsiktiga *nivåerna* för dessa variabler.

Avvägningen mellan inflationsmålet och arbetslöshetsmålet påverkas av i vilken situation ekonomin befinner sig i. Vid en utbudsförändring uppstår en målkonflikt som man undviker vid en efterfrågeförändring.

Om efterfrågan minskar och arbetslösheten ökar, jämfört med ett utgångsläge i balans, så uppstår ett utbudsöverskott som pressar ner priser och löner. Även om det finns en viss inflation, t.ex. på grund av tidigare inflationsförväntningar, så kommer inflationstakten så småningom att reduceras p.g.a. utbudsöverskotten. Man kan alltså i en sådan situation stimulera ekonomin med expansiv finans- och/eller penningpolitik utan att riskera ökad inflation. På samma sätt kan det vara lämpligt att möta en efterfrågeökning genom restriktiv finans- och penningpolitik så att inflationen inte ökar.

Det är annorlunda om det inte är frågan om en efterfrågeförändring utan t.ex. en ökning i oljepriserna eller en ökning av lönerna. Sådana förändringar leder till en temporär ökning av inflationstakten. Vid en icke ackommoderande penningpolitik stiger de nominella korta räntorna och arbetslösheten ökar. Det är troligt att de realiserade realräntorna stiger något, men de långa nominella räntorna faller antagligen. Om den förväntade framtida inflationstakten faller kan detta ändå betyda att de långa realräntorna stiger.

En expansiv politik i detta läge skulle kunna minska arbetslösheten, men till priset av ökad inflation. I så fall uppstår en målkonflikt, och beslutsfattarna måste prioritera mellan målen, när den initiala störningen är en prischock. På samma sätt kan det ofta vara lämpligt att låta en utbudsökning reducera såväl arbetslöshet som

[1] En ideal nivå för produktion eller arbetslöshet kan vara den nivå där inflationen inte accelererar (NAIRU).

inflationstakt. Om reaktionerna på utbudsminskningar och utbudsökningar inte är symmetriska på detta sätt så ökar risken för en successivt ökad inflationstakt.

Det kan förefalla rimligt att inte ensidigt prioritera ett enda mål. Man kan tänka sig att vinsten med att ytterligare reducera inflationen respektive arbetslösheten är avtagande. Då är en klok avvägning mellan målen förmodligen att man inte ensidigt satsar på bara ett av dem.

En sådan avvägning kan emellertid inte bara göras på papperet. En diskussion om stabiliseringspolitikens mål måste utgå från vad som är *möjligt* att åstadkomma med de medel som står till buds, dvs. vilka mål som finans- och penningpolitiken kan påverka. Här finns det vissa möjligheter, men också flera svårigheter.

Priströgheter ger reala effekter

Vid stora utbuds- eller efterfrågeförändringar rubbas ekonomin ur sitt jämviktsläge så att utbuds- eller efterfrågeöverskott uppstår. En anpassning tillbaka till den ursprungliga nivån sker genom att priserna förändras. Vid utbudsöverskott med arbetslöshet sjunker så småningom priser och löner, vilket leder till fallande räntor och stigande produktion och sysselsättning.

Om priserna och lönerna vore fullständigt flexibla skulle man omedelbart komma tillbaka till full sysselsättning. Priser och löner skulle sjunka tills alla varor blir köpta och alla arbetssökande får arbete igen.

Men så fungerar det inte. Trögheter i prisbildningen innebär att denna process fördröjs. Ju större trögheterna är i prisbildningen, desto större skäl kan det finnas för att försöka påverka sysselsättningen med en aktiv politik.

Trögheter i pris- och lönebildningen kan ha flera orsaker. Ett grundläggande skäl är att prisändringar är kostsamma. På såväl produkt- som arbetsmarknader är det vanligt att pris- respektive löneförändringar föregås av förhandlingar. Förhandlingar är kostsamma och kan därför inte genomföras särskilt ofta. Andra skäl till försiktighet i prissättningen är att säljarna är rädda för både kundernas och konkurrenternas reaktioner på prisändringar (Williamson och Wachter, 1978; Okun, 1981; Assarsson, 1989).

För arbetsmarknaden gäller det att arbetskraften inte är en homogen vara. Var och en hoppas i det längsta på att finna "rätt"

arbetsgivare, beredd att betala "rätt" lön, och dröjer därför med att sänka sina anspråk (Krugman, 1994).

Trögheterna i pris- och lönebildningen innebär att nominella förändringar, t.ex. i penningmängden eller i inflationstakten, kan få reala effekter, därför att andra nominella variabler inte följer med lika snabbt. En nominell störning, t.ex. att den nominella bruttonationalprodukten avviker från sin trend, måste rent definitionsmässigt absorberas antingen som en förändring i den allmänna prisnivån eller som en real avvikelse, dvs. att den reala bruttonationalprodukten avviker från sin trend (Gordon, 1981).

Detta innebär att en nominell störning kan påverka reala variabler under så lång tid som det tar för priserna att anpassas fullt ut till störningen.

Empiriska undersökningar visar att trögheterna i prissättningen är omfattande och att det tar lång tid innan en fullständig anpassning sker, ungefär två till fyra år (Gordon, 1981, Assarsson, 1989). Trögheter i prisbildningen är således en viktig förutsättning för att stabiliseringspolitiken skall få någon effekt på reala variabler som produktion och sysselsättning.

Är den ökade arbetslösheten varaktig?

Efter en lågkonjunktur tenderar produktionen att återvända till samma eller kanske en något högre nivå. Ett problem i detta sammanhang är till vilken nivå produktion och sysselsättning egentligen strävar. Vilken är jämviktsnivån?

Den ekonomiska forskningen tyder på att stabiliseringspolitiken på sikt inte har någon betydande effekt på tillväxttakten eller arbetslöshetens genomsnittliga nivå. Däremot förefaller stabiliseringspolitiken kunna påverka de kortsiktiga svängningarna kring den långsiktiga jämviktsnivån, bl.a. på grund av trögheterna i pris- och lönebildningen.

Ett viktigt undantag från dessa forskningsresultat är de teorier om hysteresis och persistens som redovisades i kapitel 8. Mellan perioden 1960-1968 och perioden 1980-1988 ökade den genomsnittliga arbetslösheten i Sverige med 0,9 procentenheter. Denna ökning var dock mycket liten i förhållande till den ökning som skedde i flertalet västeuropeiska länder. I Holland ökade arbetslösheten mellan dessa perioder från drygt en till nästan tio procent, och i Danmark från ca två till drygt åtta procent.

I flertalet västeuropeiska länder verkar det ta lång tid för arbetslösheten att återhämta sig efter en ökning. Det är detta som brukar kallas för persistens. I många länder kan inte heller hypotesen om hysteresis förkastas, dvs. att de observerade förändringarna i arbetslösheten är permanenta. Empiriska undersökningar som gjorts inom utredningen (Assarsson, bil. 1) visar att man numera inte heller för Sveriges del kan utesluta att det finns en påtaglig grad av persistens i arbetslösheten.[2]

Frågan om persistens är central för utformningen av stabiliseringspolitiken. Om den ökade arbetslösheten blir långvarig, eller rent av bestående, så kommer det att bli betydligt svårare att reducera de stora budgetunderskotten. Kraven på offentliga besparingar och/eller skattehöjningar ökar i så fall. Därmed skulle det också bli svårare att få utrymme för aktiva stabiliseringspolitiska åtgärder, speciellt när konjunkturen på nytt vänder nedåt.

Å andra sidan innebär persistens att de offentliga åtgärderna för att minska arbetslösheten kan få långvariga effekter. Detta skulle kunna vara ett argument för en mer aktiv politik. Men om det tar lång tid för arbetslösheten att sjunka, trots konjunkturuppgången, så är det antagligen inte bristen på efterfrågan som är den enda förklaringen. I så fall måste man antagligen också söka förklaringen i brister i arbetsmarknadens funktionssätt, som försvårar de arbetslösas återkomst till reguljära arbeten. Då är strukturella åtgärder på arbetsmarknaden väl så lämpliga som botemedel som en aktiv stabiliseringspolitik.

Med tanke på utvecklingen i Västeuropa och på de empiriska resultat som finns för Sverige är den troligaste utvecklingen att arbetslösheten kommer att minska, men i en långsam takt. Utredningen antar i sitt basscenario att den öppna arbetslösheten kommer att minska från drygt åtta procent 1994 till fem procent 2010. Den förväntade högre arbetslösheten under de kommande åren innebär betydande restriktioner för stabiliseringspolitiken.

Stabiliseringspolitiken och den privata sektorn

Stabiliseringspolitikens möjligheter är beroende av utvecklingen i den privata sektorn. De ekonomiska aktörernas grundläggande beteende

[2] Graden av persistens har undersökts genom att studera egenskaperna hos tidsserier för arbetslösheten. För både kvartals- och halvårsdata är graden av persistens hög och det går inte att utesluta att förändringarna i arbetslösheten är permanenta, dvs. hysteresis. Se även diskussionen i kapitel 8.

och reaktionerna på stabiliseringspolitiska åtgärder är viktiga att ta hänsyn till.

Sedan kredit- och valutamarknaderna avreglerats i Sverige och internationellt har möjligheterna att styra räntorna minskat betydligt. Vid en analys av räntebildningen bör man skilja mellan *reala* och *nominella* räntor. Den reala räntan bestäms av utbud och efterfrågan på kapital på världsmarknaden, som det avkastningskrav som kapitalplacerarna ställer på den internationalla kapitalmarknaden. Den nominella räntan bestäms som den reala räntan plus den förväntade framtida inflationstakten i det tidsperspektiv som gäller för det finansiella instrument (t.ex. en statsobligation) som räntan noteras för. Vanligen antas att realräntan är relativt stabil och att den nominella räntan bestäms av den förväntade framtida inflationstakten (Svensson, bil. 14).

Den nominella räntan bestäms på en fri och integrerad internationell kapitalmarknad (avsnitt 4.5). Skillnaden mellan den svenska och utländska räntan bestäms på denna av den förväntade deprecieringen av den svenska kronan, vilken i sin tur bestäms av skillnaden mellan den svenska och utländska förväntade inflationstakten.

Utöver den förväntade deprecieringen kan ränteskillnaden påverkas av en riskpremie, som är den ersättning placerare kräver för att hålla en främmande valuta. Riskpremien kan vara både positiv och negativ.

Tablå 12.1 Den svenska nominella räntans bestämningsfaktorer

Sambanden kan sammanfattas i en ekvation som beskriver förhållandet mellan t.ex. den svenska och den tyska räntan.

svensk nominell ränta = tysk nominell ränta + förväntad depreciering av kronan + riskpremie

Om den svenska räntan vore lägre skulle en spekulant på valutamarknaden kunna göra en helt förväntad vinst, dvs. låna i kronor och placera i D-mark. Sådana förväntade vinster konkurreras bort på effektiva marknader med små transaktionskostnader.

Riksbanken kan påverka den korta nominella räntan direkt eller indirekt genom förändringar i penningmängden (s.k. öppna marknadsoperationer).[3] Tidigare påverkade Riksbanken penningmarknaden genom förändringar i marginalräntan, sedan den första juni den s.k. reporäntan. Riksbankens ledning bestämmer nivån på reporäntan, som normalt har fjorton dagars löptid, varje tisdag. Reporäntans nivå begränsas uppåt av utlåningsräntan och nedåt av inlåningsräntan.

[3] Öppna marknadsoperationer är Riksbankens köp och försäljning av statsobligationer.

Riksbanken kan dock inte styra de långa obligationsräntorna, som bl.a. är avgörande för de långa bostadsräntorna, annat än genom att försöka påverka den förväntade inflationstakten. Det är dock svårt för Riksbanken att förutse hur den privata sektorns inflationsförväntningar påverkas av Riksbankens åtgärder.

Riksbanken kan inte heller påverka den internationella räntenivån. Däremot kan det finnas möjligheter att påverka den förväntade deprecieringen genom att påverka de finansiella marknadernas förväntningar om den framtida svenska inflationstakten.

Slutsatsen är att det är svårt för Riksbanken att nämnvärt påverka de långa reala räntorna. Det är dessa som har störst betydelse för efterfrågan, främst konsumtion och investeringar. Räntepolitikens möjligheter att påverka den privata sektorn är således begränsade.

12.2 Den svenska utvecklingen i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv

Den svenska utvecklingen i ett längre perspektiv har behandlats i kapitel 2. I detta sammanhang koncentreras intresset till utvecklingen under den senaste konjunkturcykeln, dvs. högkonjunkturen under perioden 1984-1990 och den därpå följande lågkonjunkturen.

Under denna period har fem förändringar varit särskilt viktiga för den svenska ekonomiska utvecklingens förlopp:

- avregleringen av kredit- och valutamarknaderna;
- skattereformen;
- valutapolitiken;
- krispaketen med åtgärdsprogrammen för de offentliga utgifterna;
- den internationella konjunkturen.

Med undantag för den internationella konjunkturen är detta förändringar som är en följd av beslut som fattats i Sverige. I viss mån har dock även dessa beslut en internationell bakgrund. Avregleringen av kredit- och valutamarknaderna, valutapolitiken och till och med skattereformen är förändringar som påverkats av den internationella

ekonomiska utvecklingen och debatten. Det är ändå rimligt att betrakta de fyra första förändringarna som inhemska. Här koncentreras intresset till hur de påverkat den svenska konjunkturen.

Avregleringen av kredit- och valutamarknaderna

Avregleringen av kreditmarknaden 1985 ledde till en kraftig kreditexpansion under den följande femårsperioden (avsnitt 5.6; Viotti och Wissén, 1991; Werin, 1993).

Valutaavregleringen genomfördes fullt ut först mot periodens slut. Innebörden var att t.ex. försäkringsbolagens placeringar i stor utsträckning "låstes in" på de svenska tillgångsmarknaderna. Det är sannolikt att den stora kreditexpansionen, i kombination med förmånliga avdragsregler i inkomstbeskattningen, bidrog till den snabba prisstegringen på fastigheter. De reala räntorna efter skatt var negativa under större delen av 1980-talet. Ökade förmögenheter torde också ha påverkat konsumtionen. Denna steg kraftigt, och bidrog till överhettningen i ekonomin.

De starka prisökningarna på aktie- och fastighetsmarknaderna innebar att fallet blev desto kraftigare när realräntan steg och efterfrågeutvecklingen blev mindre gynnsam. Denna utveckling påskyndades av skattereformen, som missgynnade investeringar i fastigheter (kapitel 5).

Skattereformen

Skattereformen innebar att inkomstskatten sänktes, mervärdeskattebasen breddades och kapitalinkomstbeskattningen skärptes. I det senare fallet togs flera avdrag bort, ränteavdragen blev avsevärt mindre värda och beskattningen av fastigheter, försäkringssparande och realisationsvinster skärptes. Räntan efter skatt steg genom reformen, vilket gynnade finansiellt sparande och missgynnade lånefinansierad konsumtion.

Skattereformen genomfördes successivt under 1989 och 1990, men var i huvudsak känd redan något tidigare. En stor del av effekterna av denna reform kan därför ha kommit redan när aktörerna anpassat sina förväntningar efter de nya reglerna. Det är dock svårt att veta om så var fallet utan en mer djupgående analys.

Skattereformen gynnade finansiellt sparande, och bidrog därmed till det kraftiga omslaget i hushållens sparande. En annan svängning åstadkoms av beslutet att bredda momsen, eftersom det blev lönsamt att skynda på konsumtionen av ditintills momsbefriade varor och

tjänster, innan reformen hann genomföras. Framför allt innebar reformen att fastighetsinvesteringar blev mindre gynnsamma. Förutom att värdet av ränteavdragen reducerades så skärptes även fastighetsskatten.

Skattereformen bidrog till det fall i fastighetspriserna som skedde efter 1990. Den minskning i förmögenheterna som detta innebar torde ha minskat efterfrågan, dels genom minskad konsumtion, dels genom minskade fastighetsinvesteringar (kapitel 5).

Valutapolitiken

Devalveringen 1982 avsågs vara en engångsföreteelse och skulle följas av en politik med fast växelkurs. Vissa variationer tilläts inom ramen för valutakorgen, som så småningom ersattes med en förhållandevis snäv bindning mot écun. Den politiska enigheten om den fasta växelkurspolitiken förstärktes i slutet av 1980-talet.

Om en sådan politik ska lyckas är det avgörande att man lyckas vinna trovärdighet för den fasta växelkursen. Som tidigare nämndes beror ränteskillnaden mellan två länder på storleken på den förväntade devalveringen. Storleken på den förväntade devalveringen beror på den förväntade framtida inflationstakten, vilken i sin tur beror på de förväntningar som finns på regeringens och Riksbankens framtida ekonomiska politik.

Om den ekonomiska politiken inte är trovärdig uppstår det valutaflöden när ränteskillnaden inte är tillräckligt stor för att svara mot de rådande devalveringsförväntningarna. Är dessa flöden stora måste Riksbanken motverka dem för att återupprätta förtroendet för den fasta växelkursen. Detta har Riksbanken tidigare gjort genom att höja den s.k. marginalräntan, den ränta som bankerna får betala för sin korta upplåning i Riksbanken.

Vid ett stort misstroende mot växelkurspolitiken och stora valutaflöden kan Riksbanken tvingas höja marginalräntan till mycket höga nivåer. Under hösten 1992 höjdes marginalräntan i Sverige till 500 procent. De stora räntehöjningarna under de upprepade valutakriserna skapade osäkerhet hos de ekonomiska aktörerna om de framtida ränteutgifterna. Incitamenten ökade att gardera sig genom ett ökat sparande. Även valutapolitiken bidrog därmed till att sänka efterfrågan.

Krispaketen

I samband med valutakriserna vidtog regeringen åtgärder för att minska de offentliga utgifterna. Syftet med krispaketen var att övertyga marknaden om att regeringen tänkte fullfölja prisstabiliseringspolitiken med den fasta växelkursen som ankare. Krispaketen innebar besparingar i de offentliga utgifterna.

Det är troligt att de åtgärder som vidtogs gjorde hushåll och företag försiktigare och ökade sparandet. Dessutom innebar krispaketen en viss köpkraftsindragning, som torde ha minskat konsumtionen hos de hushåll som har ett kortsiktigt konsumtionsbeteende.

Effekter av de inhemska förändringarna

Prisstabiliseringspolitiken och skattereformen gjorde att den svenska *realiserade* realräntan steg kraftigt (diagram 2.1).[4] Från att ha varit negativ i början av 1980-talet steg realräntan till över åtta procent i början av 1990-talet. Den realiserade realräntan *efter skatt* steg ännu mer, från en negativ realränta på ca åtta procent i början av 1980-talet till en positiv realränta på ca fyra procent 1992. Fastighetsinvesteringar blev därför mindre attraktiva i jämförelse med finansiellt sparande och det skedde en omfördelning av sparandet. Detta innebar att fastighetspriserna sjönk kraftigt, medan det finansiella sparandet ökade.

Den internationella räntehöjningen och skattereformen gjorde sparandet mer attraktivt. Räntehöjningen påverkade också hushållens och företagens förmögenhet, främst genom de sjunkande fastighetspriserna. Minskningen i förmögenhet torde ha bidragit till att konsumtion och investeringar minskade. Det är också troligt att nivån på hushållens framtida inkomstförväntningar minskade. Dels gick inkomsterna ner som en följd av lågkonjunkturen, dels ökade arbetslösheten kraftigt, vilket gjorde de framtida inkomsterna mer osäkra. Nedgången i efterfrågan, kapacitetsutbyggnaden under den andra hälften av 1980-talet samt de ökade realräntorna bidrog till att även investeringarna föll kraftigt.

Sammantaget medförde detta en kraftig neddragning av efterfrågan. Bruttonationalprodukten sjönk och arbetslösheten ökade. Detta är den viktigaste förklaringen till budgetunderskottets och statsskuldens ökning, på grund av den inbyggda automatiken i den offentliga sektorns inkomster och utgifter (Dillén m.fl., bil. 15).

[4] Realräntan, som i huvudsak bestäms på världsmarknaden, ökade dock mer i Sverige än i de flesta andra länder inom OECD-området.

Räntans effekter

Av diagram 2.1 framgår att det var en klar uppåtgående trend i den svenska realräntan mellan 1980-1986 och en klar nedåtgående trend mellan 1986-1991. Diagram 3.3 visar att det under perioden 1980-1991 var en klar uppåtgående trend i bruttoinvesteringarna i Sverige, som under denna period ökade med en knapp procent per år. Detta skedde således samtidigt med att realräntan både steg och sjönk. Det är därför naturligt att det är svårt att påvisa några starka samband mellan ränta och investeringar.

På liknande sätt är det med den privata konsumtionen som stagnerade under perioden 1980-86, men ökade kraftigt 1986-90.

Empiriska undersökningar av sambanden mellan ränta och konsumtion respektive investeringar ger inga entydiga resultat (Hall, 1990; Campbell och Mankiw, 1991; Carling och Markowski, 1994; Dufwenberg m.fl., 1994). Erixon (bil. 7) betonar att räntan har relativt liten betydelse för investeringarna och framhäver i stället lönsamheten och likviditeten som de viktigaste faktorerna.

Konsumtion och investeringar kan dock påverkas indirekt genom att tillgångspriserna påverkas. Vid en ränteuppgång sänks tillgångspriserna. Denna förmögenhetsminskning gör att konsumtionen dämpas (Berg och Bergström, 1991).

Den internationella konjunkturen

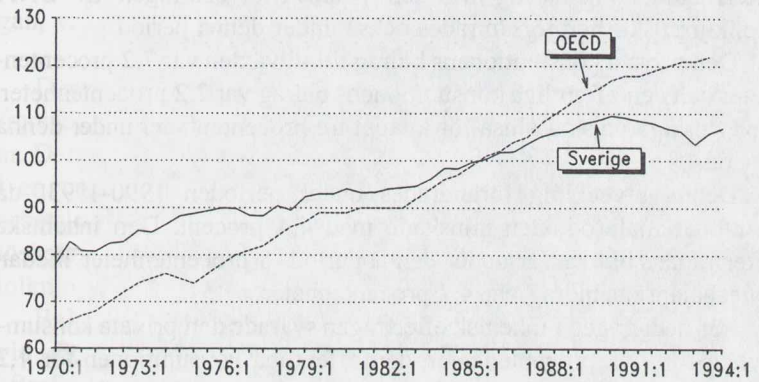
De stora inhemska förändringar som skedde i slutet av 1980- och början av 1990-talet spelade en central roll för den akuta krisen. Samtidigt inleddes en internationell konjunkturnedgång. Mycket talar för att denna nedgång var ett resultat av en minskad total efterfrågan, dvs. en lågkonjunktur av keynesianskt märke. En sådan nedgång sker inte samtidigt i alla länder, utan sprids successivt via handeln mellan länderna.

Att så var fallet under den senaste lågkonjunkturen visas av att nedgången kom olika snabbt i olika länder (Bergman och Jonung, bil. 13). I de flesta av våra konkurrentländer steg de realiserade realräntorna under andra hälften av 1980-talet, dvs. under högkonjunkturen. Därefter har realräntorna sjunkit något. Detta mönster är förenligt med en ökad varuefterfrågan under andra hälften av 1980-talet, som därefter har sjunkit och lett till fallande räntor. Inte minst den tyska återföreningen bidrog till en ökad varuefterfrågan. Den ökade varuefterfrågan har inte motverkats av monetär åtstramning som skulle ha kunnat dämpa ränterörelserna.

Ohlsson och Vredin (bil. 9) lägger stor vikt vid de internationella faktorernas roll. Deras slutsats bygger på ekonometriska beräkningar, som dock ifrågasatts av Hassler (1994). Till en del beror skillnaden i bedömning på vad man lägger in i begreppet internationell faktor. Ohlsson och Vredin påpekar att även den inhemska ekonomiska politikens uppläggning påverkats av internationella förhållanden.

Det är svårt att avgöra exakt vilken roll de olika faktorerna spelat. Att döma av en ekonometrisk studie som genomförts inom utredningen, där både inhemska och utländska faktorer inkluderats, spelar de inhemska faktorerna en mer framskjuten roll, speciellt under de senaste åren (Assarsson, bil. 1).

Diagram 12.2 Utvecklingen av bruttonationalprodukten[1] 1970-1994 i Sverige och sammanvägt för 14 OECD-länder[2]
Index 1985=100, 1985 års priser, halvårsdata



[1] Produktionsvärde till marknadspris.
[2] Dessa länder är Kanada, USA, Japan, Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, Österrike, Danmark, Finland och Norge.
Källor: Konjukturinstitutet och Finansdepartementet.

En granskning av bruttonationalproduktens utveckling i förhållande till utvecklingen i vår närmaste omvärld under de senaste 25 åren visar att nedgången under den senaste lågkonjunkturen varit förhållandevis stor i Sverige (diagram 12.2). Nedgången inföll framför allt under 1991-1993. Det förefaller som om nedgången och vändningen uppåt i konjunkturen kom något tidigare i USA, Frankrike, Storbritannien och Kanada. Vändpunkten för övriga OECD-länder, däribland Sverige, kom ungefär ett år senare. Detta tyder också på att det inte är frågan om en samtidig internationell förändring utan en konjunkturspridning av traditionellt slag.

Om det senare är fallet kan man få en viss vägledning när det gäller frågan om de inhemska och de internationella faktorernas

respektive roll genom att studera den inhemska och den utländska efterfrågans utveckling.

Bruttonationalprodukten är definitionsmässigt lika med den totala efterfrågan, som består av inhemsk och utländsk efterfrågan. Den inhemska efterfrågan utgörs av privat och offentlig konsumtion samt investeringar. Den utländska efterfrågan är summan av handels- och tjänstebalansen. Utvecklingen av dessa komponenter sedan mitten av 1980-talet talar för att det är inhemska faktorer som varit förhållandevis viktiga under den senaste lågkonjunkturen.

Under perioden 1986-1990 ökade bruttonationalprodukten med ca tolv procent. Den inhemska efterfrågans bidrag till denna tillväxt var då drygt 15 procentenheter, medan bytesbalansens bidrag var drygt -3 procentenheter. Under denna period var det alltså inte den utländska efterfrågan som bidrog till den positiva utvecklingen av BNP. Konkurrenskraften försämrades också under denna period.

Den privata konsumtionens bidrag till tillväxten var 7,2 procentenheter och den offentliga konsumtionens bidrag var 2,2 procentenheter. Investeringarna stod alltså för knappt tre procentenheter under denna period.

Denna utveckling förändrades under perioden 1990-1993, då bruttonationalprodukten minskade med 4,4 procent. Den inhemska efterfrågans bidrag var under denna period -8 procentenheter, medan bytesbalansens bidrag var 4,7 procentenheter.

För nedgången i inhemsk efterfrågan svarade den privata konsumtionen för -2,5 procentenheter, den offentliga konsumtionen för 1,2 procentenheter och de resterande -6,7 procentenheterna kom från investeringarna, framför allt de fasta investeringarna.

Högkonjunkturen under andra hälften av 1980-talet var alltså konsumtionsledd, medan lågkonjunkturen i början av 1990-talet framför allt präglades av en nedgång i investeringarna.

Förändringarnas samlade effekter

Sammantaget innebar de fem förändringarna

- ökade realräntor efter skatt som en kombination av skattereformen och ökade realräntor i omvärlden;
- minskad efterfrågan genom minskad konsumtion och lägre investeringar, som en följd av ökad osäkerhet och pessimism samt ökade realräntor efter skatt och fallande tillgångsvärden;

- minskad produktion och ökad arbetslöshet som en följd av minskad efterfrågan;
- ökat budgetunderskott och ökad statsskuld på grund av sjunkande efterfrågan och inkomster samt ökad arbetslöshet;
- sänkta fastighetspriser till följd av uppdrivna priser under avregleringsperioden samt till följd av ökade realräntor efter skatt;
- det totala sparandet ökar relativt mycket, men framför allt sker det en ökning av det privata finansiella sparandet på bekostnad av fastighetsinvesteringarna.[5]

Bilden ändrades när växelkursen släpptes fri i november 1992. Deprecieringen av kronan bidrog till en kraftigt ökad exportefterfrågan, vilket motverkade fallet i den inhemska efterfrågan.

Den lägre produktionen och den ökade arbetslösheten i Sverige är framför allt följden av minskad efterfrågan, inte av utbudsförändringar. Denna tolkning är förenlig med en analys i utbuds/efterfrågetermer i en traditionell makromodell. En negativ utbudschock ökar både arbetslöshet och inflation. En negativ efterfrågechock ökar arbetslösheten, men verkar dämpande på prisutvecklingen. Den senare tolkningen är rimligare för den senaste tidens utveckling i Sverige.

Enligt den tidigare diskussionen är risken för målkonflikter mindre vid efterfråge- än vid utbudschocker. Det är i princip möjligt att öka efterfrågan, utan att man drastiskt ökar inflationsrisken. Mot detta talar dock att inflationstakten i Sverige var alltför hög när lågkonjunkturen började. Det var således inte tillräckligt med *oförändrad* inflationstakt.

12.3 Stabiliseringspolitikens förutsättningar

I detta avsnitt beskrivs förutsättningarna för stabiliseringspolitiken. Avsnittet tar dels upp de allmänna avvägningar som uppgiften att

[5] Observera att sparandet som det mäts i nationalräkenskaperna inte beaktar förmögenhetsförändringar, som exempelvis beror på förändring i fastighetspriserna. Det måste man göra om man skall förstå det ändrade sparbeteendet under de senaste åren.

stabilisera konjunkturen kräver, dels de förändrade förutsättningar som de senaste årens utveckling innebär.

Tidsanpassningen av stabiliseringspolitiken

Tidsperspektivet är viktigt i stabiliseringspolitiken. Att tidsmässigt anpassa politiken hör till de största svårigheterna. Den ekonomiska politiken utformas i flera olika steg.

Beslutsfattarna och deras rådgivare ska observera och förstå det cykliska förloppet. Åtgärdsförslagen ska utarbetas. Besluten ska fattas. Därefter ska de verkställas. Sedan tar det en viss tid innan åtgärderna får effekt. I sista hand är utfallet beroende av hur den privata sektorn reagerar på besluten. Reaktionen kan bli en annan än den beslutsfattarna förväntat sig, inte minst tidsmässigt.

Med de korta tidsperspektiv som gäller i stabiliseringspolitiken kan ett misstag eller en missräkning i något av dessa steg leda till ett misslyckande, t.ex. om verkställandet av ett beslut dröjer alltför länge eller om kompromisser leder fram till mindre lyckade beslut. En framgångsrik stabiliseringspolitik ställer således stora krav på effektiviteten och precisionen i den politiska processen.

I detta avseende kan det finnas en skillnad mellan finans- och penningpolitiken. Beslutsprocessen är mindre komplicerad i penningpolitiken. Det går betydligt snabbare att ändra den korta räntan än att ändra t.ex. skatterna, socialförsäkringarna eller den kommunala servicen. Å andra sidan tar det tid innan de penningpolitiska åtgärderna får effekter på priser och reala variabler. Vissa finanspolitiska åtgärder kan ge betydligt snabbare effekt, både på utgifts- och intäktssidan.

Ohlsson och Vredin (bil. 9) visar att såväl offentliga utgifter som skatteintäkter (rensade för automatiska stabilisatorer) varit väl anpassade till konjunkturcykeln. Stimulanser infaller i lågkonjunkturer och åtstramning i högkonjunkturer. Ohlsson och Vredin kan således inte finna någon stor tidsmässig förskjutning. Å andra sidan har de inte undersökt omfattningen på åtgärderna och politikens faktiska effekter, vilket ytterst är avgörande för att bedöma om politiken verkligen varit lyckad.

Flytande växelkurs

Avregleringen av kredit- och valutamarknaderna är en viktig och sannolikt bestående förändring av den svenska och internationella ekonomin (kapitel 4 och 5; Svensson, bil. 14). Övergången till rörlig växelkurs i november 1992 och den därpå följande utvecklingen på valutamarknaderna talar för att en återgång till fast växelkurs inte är trolig inom överskådlig tid.

Den fasta växelkursen kan vara svår att använda som ankare för en prisstabiliseringspolitik, särskilt när priserna och lönerna är trögrörliga. Vid stora förändringar i ekonomin kan låsningen leda till att den reala växelkursen avviker alltför mycket från sin jämviktsnivå. Med den fasta växelkursen ledde den förhållandevis höga svenska inflationstakten i slutet av 1980-talet till en real förstärkning av den svenska kronan, som urholkade konkurrenskraften och hämmade efterfrågan på svenska varor och tjänster. En åtstramande stabiliseringspolitik kan då syfta till att åstadkomma en real depreciering och ett återställande av konkurrenskraften, men förvåras av trögrörliga priser och löner. Speciellt svårt är det att den vägen åstadkomma sänkta löner.

Teoretiskt skulle den fasta växelkursen dessutom kunna förstärka konjunktursvängningarna och öka inflationstakten i en högkonjunktur. Om den fasta kursen är trovärdig kommer den *nominella* räntan i Sverige att överensstämma med räntan i omvärlden. Om inflationstakten ökar kommer den reala räntan att sjunka och i så fall ytterligare öka efterfrågan. Detta skulle förstärka konjunkturuppgången, vilket kan bidra till att inflationstakten ökar ytterligare (Walters, 1986; Svensson, bil. 14).

Det förefaller osannolikt att Sverige skulle komma att ingå i en europeisk valutaunion inom den närmaste framtiden. Av det mesta att döma kommer bildandet av en valutaunion att dröja (avsnitt 11.3). Å andra sidan skulle en valutaunion innebära att växelkursvariationerna mellan de ingående länderna försvinner, vilket kan vara en fördel.[6]

Utredningen utgår från att Sverige inom den närmaste framtiden kommer att låta växelkursen flyta. Med en rörlig växelkurs ändras förutsättningarna för stabiliseringspolitiken. Med fast växelkurs var

[6] Observera dock att den osäkerhet som växelkursvariationerna ger inte försvinner genom en valutaunion. Orsaken till valutavariationerna ligger i förändringar på olika marknader i ekonomin och denna variation finns ju kvar (Wihlborg, 1993). Däremot kan valutaunionens krav påskynda nödvändiga åtgärder mot olika problem i den reala ekonomin, även om de inte i sig elimineras av en gemensam valuta.

Riksbankens huvuduppgift att försvara valutan, vilket gjorde det svårt att aktivt påverka andra variabler. Den fasta växelkursen var ett intermediärt mål, som innebar att det blev lättare att utvärdera Riksbankens politik. Vid minskat förtroende för den fasta växelkursen och alltför stora valutaflöden, kunde Riksbanken ett antal gånger övertyga marknaden om att man avsåg att försvara växelkursen. Därmed stabiliserades valutaflödena, vilket var ett uttryck för att Riksbankens politik varit framgångsrik.

Med rörlig växelkurs och med prisstabilisering som primärt mål blir Riksbankens politik svårare att precisera, tolka och utvärdera. Samtidigt innebär den flytande valutan att utrymmet för en aktiv penningpolitik är större. Förväntningarna på penningpolitiken som konjunkturstabilisator ökar.

Enligt traditionell makroekonomisk teori är penningpolitiken mest effektiv under rörlig växelkurs och finanspolitiken mest verksam om växelkursen är fast. Detta beror på den effekt som respektive politik antas få på räntorna.

Under fast växelkurs blir penningpolitiken helt upptagen av att försvara växelkursen och kan inte självständigt användas för någon annan uppgift. Den fasta växelkursen kräver att Riksbanken ser till att räntan inte alltför mycket avviker från världsmarknadsräntan, dvs. att inte alltför stora valutaflöden uppstår. En finanspolitisk expansion leder till högre räntor och åstadkommer då ett tryck uppåt på kronan, som Riksbanken kan motverka genom en expansiv politik. Penningpolitiken kommer då att förstärka den finanspolitiska expansionen, vilken således blir mycket effektiv.

Denna traditionella modell har dock svårt att förklara den aktuella situationen i Sverige, då räntedifferensen för tioårsräntan gentemot Tyskland ökade från en procent i februari 1994 till 4,8 procent i augusti samma år. Vad som komplicerar analysen är de avreglerade finansiella marknaderna med fri räntebildning och den rådande statsfinansiella situationen.

Att ränteskillnaden mot utlandet ökar skulle kunna bero på ökade inflationsförväntningar. Detta innebär att förväntningarna om en depreciering av valutan ökar. En annan orsak kan vara att riskpremien för att hålla svensk valuta har ökat. Båda dessa faktorer kan påverkas av den statsfinansiella situationen. Med stora budgetunderskott och en snabbt ökande statsskuld kan marknadsaktörerna anse att risken för inflation ökar och kräva kompensation för det. Kunskaperna om i vilken mån ränteskillnaden beror på sådana faktorer är dock ofullständig.

Avregleringen av de finansiella marknaderna, övergången till rörlig växelkurs och det statsfinansiella läget innebär en betydande osäkerhet om stabiliseringspolitikens möjligheter att påverka räntorna. Denna osäkerhet förstärks av att kunskaperna om hur räntorna påverkar reala variabler är ofullständig eller mångtydig. De direkta effekterna på konsumtionen tycks vara små (Campbell och Mankiw, 1991; Assarsson, 1993), medan effekterna på investeringar kan vara större (Dufwenberg, m. fl., 1994; Carling och Markowski, 1994).

Trovärdighetsproblemet

Dagens statsfinansiella situation, den rörliga växelkursen och prisstabiliseringsnormen kräver en uppläggning av både finans- och penningpolitik som inger förtroende hos penningmarknadens aktörer. Annars riskerar man att räntedifferensen mot utlandet blir stor.

Även om prisstabilisering är Riksbankens primära mål kan det synas frestande att stimulera ekonomin i syfte att åstadkomma en lägre arbetslöshet. Om de ekonomiska aktörerna befarar en sådan utveckling hotas inflationsmålet och penningpolitiken kan brista i trovärdighet. Då finns det en risk för att de ekonomiska aktörerna föregriper den befarade inflationen och driver upp pris- och löneökningarna, utan att arbetslösheten på sikt kan minskas. Det är risken för en sådan utveckling som föranlett förslag om att penningpolitikens primära, eller t.o.m. enda, mål ska vara prisstabilisering och att Riksbanken ska ges en oberoende ställning (Svensson, bil. 14; SOU 1993:20).

Det är dock inte enbart de penningpolitiska åtgärderna som påverkar förtroendet och ränteskillnaden. Med den nuvarande höga och än så länge ökande statsskulden kan utomstående bedömare befara att man kommer att försöka inflatera bort skulden. Sådana farhågor kan öka ränteskillnaden. Ett försök att minska arbetslösheten till priset av ökade budgetunderskott skulle därför kunna öka ränteskillnaden och påverka konsumtion och investeringar negativt.

Trovärdigheten påverkas också av hur realistisk målsättningen för stabiliseringspolitiken är. Den penningpolitiska målsättningen har formulerats som ett mål för inflationstakten. Målet mäts med ökningen i konsumentprisindex och är satt till två procent, med utrymme för en avvikelse uppåt eller nedåt med en procentenhet.

Eftersom det inte är möjligt för Riksbanken att fullt ut kontrollera inflationstakten är det rimligt att man tillåter en viss variation kring den önskade nivån. Skälet till att prisstabilitet tolkas som en trots allt

positiv inflationstakt är att man antar att kvaliteten förbättras på de varor och tjänster som ingår i indextalen och att nya varor och tjänster tillkommer med vanligen högre kvalitet. Dessa förbättringar förmår indexberäkningarna inte fånga fullt ut, varför den faktiska inflationstakten sannolikt överskattas.

Ett annat problem rör vilket prisindex som ska användas. Ett problem med konsumentprisindex är att indirekta men inte direkta skatter inräknas. Det innebär att t.ex. en skatteomläggning av skattereformens slag påverkar konsumentprisindex. Penningpolitiken kan då få oönskade effekter på skattepolitiken eller vice versa. Ett alternativ till konsumentprisindex vore ett speciellt index, som skulle mäta den underliggande inflationstakten.

Statsskulden och budgetunderskottet

Den traditionella keynesianska stabiliseringspolitiska synen på budgetunderskott och statsskuld är att budgeten kan underbalanseras i lågkonjunkturer och överbalanseras i högkonjunkturer, men att det bör råda balans över konjunkturcykeln. På så sätt undviker man *strukturella* budgetunderskott.

Det strukturella underskottet är det underskott som kvarstår när produktion och sysselsättning nått sina jämviktsnivåer, dvs. nivån för potentiell bruttonationalprodukt respektive NAIRU. Det är osäkert var dessa nivåer ligger idag, varför det inte säkert går att fastslå hur stor del av budgetunderskottet som är strukturellt respektive konjunkturellt.

När ett strukturellt underskott föreligger är det angeläget att detta på sikt reduceras. Det är därför önskvärt att man redan i en lågkonjunktur förbereder framtida besparingar som kan eliminera de strukturella underskotten, och att man vid en uppgång inte tvekar om att sätta dessa i verket. På så sätt kan man minska eventuella farhågor för att man tänker inflatera bort statsskulden. Ett strukturellt underskott kan normalt bara accepteras om det används till investeringar som höjer den framtida potentiella bruttonationalprodukten.

Med en hög statsskuld och ränta tar räntebetalningarna en stor del av den offentliga sektorns utgiftsutrymme. Antingen tvingar detta fram intäktsförstärkningar eller så sker det en utträngning av andra utgifter (om inte bådadera). Detta kan påverka effektiviteten, dvs. att t.ex. skattekilarna ökar eller att samhällsekonomiskt effektiva utgifter ej kommer till stånd.

Alltför stora budgetunderskott minskar det stabiliseringspolitiska utrymmet. Underskotten kan leda till inflationsförväntningar som höjer

räntorna, vilket i sin tur kan öka arbetslösheten och tvinga fram samhällsekonomiskt tveksamma besparingar. Detta understryker vikten av att balansera budgeten över konjunkturcykeln.

Arbetslöshetsproblemet

Det finns en risk för att en relativt hög nivå på arbetslösheten kommmer att bestå under lång tid (kapitel 8 och avsnitt 12.1; Assarsson, bil. 1, Alagoskoufis och Manning, 1988; Calmfors och Nymoen, 1990; Holmlund, 1991; Elmeskov, 1994).

Om förändringar i arbetslösheten är varaktiga ökar möjligheten att tillfälliga stabiliseringspolitiska åtgärder får mer varaktiga effekter. Om arbetslöshetens uppgång kan hejdas så minskar risken för persistens. Det är dock inte självklart att åtgärder mot arbetslösheten är en uppgift för stabiliseringspolitiken, sedan de höga nivåerna väl uppnåtts. Persistens- och hysteresisfenomen har i stor utsträckning ansetts bero på strukturella problem på arbetsmarknaderna. Det är då i första hand åtgärder som förbättrar arbetsmarknadernas funktionssätt som bör vidtas.

Det är dock möjligt att den strukturella arbetslösheten kan öka om åtgärder inte sätts in snabbt. En del av de strukturella åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska arbetslösheten kan ta alltför lång tid att verkställa. Stabiliseringspolitiska åtgärder skulle då kunna utnyttjas för att åstadkomma snabbare resultat.

En tudelad ekonomi ?

Sedan den fasta växelkursen övergavs har den svenska kronan deprecierat med omkring 30 procent mot den tyska marken och den amerikanska dollarn. Denna förändring har ökat exporten och minskat importen.

När den inhemska efterfrågan samtidigt fallit kraftigt har detta åtminstone övergångsvis lett till tendenser till en tudelad ekonomi. Som tidigare påpekades har efterfrågan under de senaste åren ökat i exportsektorerna men minskat på hemmamarknaden. Under perioden 1991-1994 ökade exportefterfrågan med ca 23 procent. Under samma period minskade hemmamarknadsefterfrågan med sex procent.

Överhettningen i exportsektorn leder till pris- och löneökningar. Det matta efterfrågeläget i övriga sektorer kan på sikt leda till att pris- och löneökningar hålls tillbaka där. Detta innebär att priserna i exportsektorn stiger i förhållande till priserna i övriga sektorer, vilket

innebär att exportsektorn på sikt ökar i omfattning i förhållande till övriga sektorer.[7]

Staten kan dämpa en sådan utveckling genom skatter och subventioner. Den vikande efterfrågan på bostäder skulle t.ex. kunna stimuleras genom subventioner. De offentliga utgifterna kan ökas. Exportsektorerna kan beskattas genom arbetsgivaravgifter eller andra skatter.

I dagens läge måste emellertid de eventuella fördelarna med sådana stimulanser vägas mot följderna av ökade budgetunderskott. På sikt kan sådana åtgärder vara mindre önskvärda. De selektiva stabiliseringspolitiska stimulanserna måste därför avvägas mot behovet av en omstrukturering i ekonomin, därför att de låser resurser i en samhällsekonomiskt ineffektiv användning. Det finns också tecken på att först investeringarna och sedan konsumtionen nu är på väg att återhämta sig. Därmed skulle tendenserna till en tudelning försvagas.

Långsiktigt konsumtionsbeteende

Som tidigare nämndes kan det vara svårt att förutse den privata sektorns reaktioner på de stabiliseringspolitiska åtgärderna, t.ex. penningmarknadens reaktion på vad Riksbanken gör. Det kan också vara svårt att bedöma konsumenternas och företagens långsiktiga beteende när det gäller konsumtion och investeringar.

Staten kan vilja stimulera ekonomin med skattesänkningar, och täcka det eventuella underskottet med lån. Förr eller senare måste dock skattesänkningen finansieras, vilket hushållen troligen räknar med. I så fall har denna stimulans endast en tillfällig och på sikt bara marginell effekt på hushållens inkomster. Flertalet hushåll planerar sin konsumtion på sikt, enligt den s.k. livscykelhypotesen. Den viktigaste faktorn för hushållens totala konsumtion är de långsiktiga inkomstförväntningarna. Empiriska undersökningar ger ofta stöd för denna hypotes (Hall, 1990; Attanasio och Browning, 1992).

En del av hushållen kan dock ha begränsad likviditet, vilket gör det svårare att omfördela konsumtionen över tiden. Dessa hushåll kan vara mer benägna att konsumera en stor del av sina tillfälliga inkomständringar. I Sverige verkar ungefär en tredjedel av hushållen att följa ett sådant beteendemönster (Campbell och Mankiw, 1991; Assarsson, 1993).

[7] Enligt utredningens basscenario är en sådan utveckling sannolik. Detta förutsätter att den överhettning som uppstår i de konkurrensutsatta sektorerna inte sprids till de skyddade sektorerna i form av ökade priser och löner.

Avregleringen av kreditmarknaderna har antagligen gjort det lättare för fler hushåll att utjämna konsumtionen över tiden. Å andra sidan kan den ökade arbetslösheten ha förmått en del hushåll att öka sitt buffertsparande. Arbetslösheten gör det också svårare att erhålla banklån även på en avreglerad marknad. Det är därför osäkert i vilken grad benägenheten att konsumera tillfälliga inkomständringar har ökat eller ej under senare år.

Tillfälliga skatteförändringar kan emellertid även påverka konsumenterna att utnyttja de tillfälligt sänkta priser som kan bli följden. Ekonomikommissionens förslag om en tillfällig sänkning av momsen tog fasta på denna mekanism (SOU 1993:16). Empiriska undersökningar visar dock att det är svårt att få stabiliseringspolitiskt rimliga effekter av sådana åtgärder (Assarsson, 1993).

När en tillfällig sänkning av mervärdeskatten annonseras minskar konsumtionen innan beslutet träder i kraft. Därefter utnyttjar konsumenterna prissänkningen och ökar konsumtionen. När skatten åter höjs minskar konsumtionen åter och den totala konsumtionseffekten blir försumbar. Konsumenterna omfördelar således enbart sin konsumtion över en förhållandevis kort tid.

En stabiliseringspolitiskt lyckad skattesänkning förutsätter att man konjunkturmässigt kan förlägga sänkningen rätt i tiden. Annars riskerar man att konsumtionen minskar trots att det är lågkonjunktur, eller att den ökar trots att konjunkturen vänder uppåt.

Långsiktiga investeringsbeslut

Den privata konsumtionen är relativt stabil över konjunkturcykeln, vilket är förenligt med ett beteende enligt livscykelhypotesen. Det är normalt de privata investeringarna som är mest konjunkturkänsliga. Investeringarna är i sin tur känsliga för ränteförändringar och för förändringar i lönsamhet och efterfrågan.

Staten har försökt styra investeringarna genom ett stort antal instrument (investeringsskatter, investeringsavdrag, investeringsbidrag, investeringsfonder, lagerstöd, direktavdrag, etc.).

Den ekonomiska politiken kan påverka investeringarna genom sin inverkan på det allmänna efterfrågeläget och på lönsamheten via företagens kapitalkostnader. Svårigheten ligger i att anpassa åtgärderna till konjunkturläget. Bergström och Södersten (1990) har beräknat att den maximala effekten av en kapitalkostnadssänkning är som störst efter fem år.

Systemet med investeringsfonder, som med varierande utformning varit verksamt sedan 1938, avvecklades i samband med genomförandet av den nya företagsbeskattningen. Systemet tycks dock ha haft små effekter på investeringarna (Bergström och Södersten, 1990) och kunde t.o.m. verka destabiliserande (Johansson och Johansson, 1984). Investeringsfonderna fick också en del oönskade effekter. De gynnade företag med historiskt sett höga vinster och med kapitalintensiv produktion.

Flera undersökningar har gjorts för att försöka bestämma vilka som är investeringarnas viktigaste bestämningsfaktorer. Erixon sammanfattar flera viktiga resultat i bilaga 7. Enligt en undersökning påverkades tillverkningsindustrins investeringar under perioden 1965-1990 av kapitalkostnaderna och av efterfrågeläget. Det gick dock inte att påvisa att företagens kapitalkostnader påverkats av skattepolitiken. Däremot påverkades kapitalkostnaderna av räntan, som således kan sägas ha haft en indirekt effekt på investeringarna (Dufwenberg m.fl. 1994).

Liksom när det gäller konsumtionsbesluten kan man säga att investeringsbesluten baseras på långsiktiga bedömningar. På samma sätt som konsumenterna baserar sina beslut framför allt på långsiktiga inkomstförväntningar, med undantag för de hushåll som är likviditetsbegränsade, är det den långsiktiga lönsamheten, likviditeten och osäkerheten om framtiden som är viktigast för investeringsbesluten (Erixon, bil. 7). Räntan har liten direkt effekt, men kan indirekt påverka både konsumtion och investeringar.

12.4 Slutsatser

Finanspolitikens möjligheter

Diskussionen i det föregående har betonat de svårigheter som stabiliseringspolitiken möter. Såväl konsumtion som investeringar är svåra att påverka på ett konjunkturmässigt effektivt sätt. En av finanspolitikens fördelar är dock att den kan utnyttjas selektivt.

Detta kan vara en speciell fördel i den nuvarande situationen, när ekonomin präglas av obalanser mellan den höga efterfrågan i exportsektorerna och den låga inhemska efterfrågan, speciellt inom byggsektorn.

I själva verket håller emellertid även den inhemska efterfrågan på att återhämta sig. Faran är att efterfrågestimulanser bidrar till att sprida löne- och prisökningar från export- och importkonkurrerande sektorer till de hemmamarknadsinriktade sektorerna. Detta skulle kunna öka inflationen utöver det prisstabiliseringsmål som satts upp. I så fall äventyras förtroendet för penningpolitiken, vilket kan öka ränteskillnaden mot utlandet.

En överhettning i de konkurrensutsatta sektorerna i kombination med kostnadsbestämda priser i de skyddade sektorerna gör det svårt att undvika en inflationistisk utveckling vid en allmänt expansiv politik. Stimulansåtgärder för de skyddade sektorerna bör därför åtföljas av åtstramning för de konkurrensutsatta sektorerna, om en balanserad utveckling utan inflation ska kunna uppnås.

Den lämpligaste och konjunkturmässigt mest precisa åtgärden torde vara att variera de offentliga utgifterna. Detta har tidigare bara i liten utsträckning skett genom s.k. automatiska stabilisatorer, som minskar utgifterna i högkonjunktur för att öka under lågkonjunktur (t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder). Variationen har framförallt kommit till stånd genom självständiga beslut.[8]

Variationen kan åstadkommas genom beslut om investeringar i infrastruktur, ROT-program[9] etc. Det är viktigt att denna typ av åtgärder också är långsiktigt och strukturellt ändamålsenliga. Sådana åtgärder har också vidtagits under den senaste lågkonjunkturen. Det är förmodligen för tidigt att redan idag utvärdera dessa åtgärder för att utjämna den svenska konjunkturen, eftersom effekterna av dessa beslut kommer att vara verksamma ännu en tid. Det är dock angeläget att så småningom göra en genomgripande utvärdering av effekterna av denna politik. En sådan utredning kan ge vägledning för utformningen av stabiliseringspolitiken vid kommande nedgångar.

En uppgång i konjunkturen måste mötas med motsvarande åtstramningar. För närvarande dras budgeten med strukturella underskott, som inte automatiskt försvinner vid en uppgång. Både för att stabilisera uppgången och för att återställa det stabiliseringspolitiska handlingsutrymmet är det därför önskvärt med en stramare finanspolitik under den uppgång som förefaller ha påbörjats. Även dessa åtgärder bör emellertid vara långsiktigt lämpliga.

[8] Det är på statens intäktssida de automatiska stabilisatorerna verkat, Ohlsson och Vredin, bil. 9.

[9] ROT står för reparation, om- och tillbyggnad.

Mycket talar för att det kommer att ta lång tid innan den nuvarande nivån på arbetslösheten återvänder till de betydligt lägre nivåer som rådde tidigare. Generella stabiliseringspolitiska åtgärder förefaller dock i den nuvarande situationen vara ett alltför osäkert instrument. Finanspolitisk expansion i nuvarande budgetsituation får troligen negativa effekter på de långa räntorna. Selektiva åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram är antagligen att föredra (kapitel 8).

Penningpolitikens möjligheter

Diskussionen om penningpolitiken utgick från de förutsättningar för stabiliseringspolitiken som antas gälla, dvs.

- rörlig växelkurs under lång tid;
- ingen ny reglering av kredit- och valutamarknaderna;
- prisstabilisering som primär målsättning;
- den korta reporäntan är Riksbankens viktigaste instrument.

En slutsats av den tidigare analysen är att Riksbanken p.g.a. trögheter i pris- och lönebildningen kan påverka produktion och sysselsättning på kort sikt, kanske upp till tre-fyra år. Det är då rimligt att Riksbanken utnyttjar denna möjlighet i den mån inflationsmålet inte äventyras (Svensson, bil. 14; SOU 1993:20). Normalt är detta möjligt i situationer med svag efterfrågan och hög arbetslöshet, dvs. när det som bäst behövs.

För att en sådan politik ska fungera är det viktigt att den penningpolitiska målsättningen är trovärdig. En ofördelaktig inflationshistoria, bristande självständighet för Riksbanken och ett alltför ambitiöst inflationsmål kan leda till en alltför hög arbetslöshet på kort sikt, därför att svårigheterna att stabilisera priserna inte lämnar något utrymme åt att främja sysselsättningsmålet.

Trovärdighet är också nyckeln till Riksbankens möjligheter att påverka den reala ekonomin. Om Riksbanken vill stimulera ekonomin med en sänkning av reporäntan är effekten på de långa räntorna beroende av trovärdigheten. Om marknadens aktörer tror på en låg framtida inflationstakt kan de långa räntorna sjunka, annars inte.

Tolkas räntesänkningen som att inflationsmålet tillmäts mindre vikt så kan den långa räntan stiga som en följd av den sänkta korta räntan. På denna punkt är det inte enbart penningpolitiken som är avgörande,

utan i lika hög grad finanspolitiken. En alltför expansiv finanspolitik, med åtföljande snabb skuldökning, kan medföra att inflationsförväntningarna och de långa räntorna stiger, vilket påverkar den reala ekonomin (konsumtion och investeringar) negativt. En expansiv politik kan också tvinga Riksbanken till höjningar av den korta reporäntan för att upprätthålla inflationsmålet.

Detta understryker behovet av en samordning mellan penning- och finanspolitiken, eftersom bådas uppgift är att bidra till den ekonomiska politikens övergripande mål.

Det kan gå annorlunda

KAPITEL
13

13.1 Inledning

I kapitel 7 presenterade utredningen ett basscenario för den svenska ekonomins utveckling till 2010. Detta scenario är en viktig utgångspunkt för analysen i kapitel 8-12.

Det har tidigare betonats att den bild som tecknas i basscenariot är förhållandevis ljus, i synnerhet för perioden fram till 1998. Den beror bl.a. på antagandet om ett högt arbetskraftsdeltagande och en ganska låg arbetslöshet 2010. När detta antagande slår igenom i beräkningarna så drar det upp tillväxttakten i ekonomin. Högre sysselsättning och tillväxt leder i sin tur till positiva effekter i andra avseenden, t.ex. när det gäller de offentliga finanserna.

För att basscenariots utveckling ska vara möjlig ställs krav på ekonomins förmåga till utveckling och anpassning. Ett antal möjligheter att hantera dessa krav har belysts i de närmast föregående kapitlen (8-12).

I detta kapitel redovisas några scenarier med delvis andra utgångspunkter.

Två av dessa scenarier – *eftersläpningen* och *scenariot med hög sysselsättning* – utgår från några av de främsta osäkerheterna kring utvecklingen i basscenariot. Det handlar dels om arbetsmarknadens funktionssätt, dels om förtroendet för den svenska ekonomin och den betydelse detta har för ränteutvecklingen, investeringarna och hushållens konsumtion.

Förutom eftersläpningsscenariot och högscenariot redovisas en känslighetsanalys av den *internationella utvecklingens* betydelse. I basscenariot antogs att utvecklingen i omvärlden skulle bli förhållandevis gynnsam under resten av 1990-talet. Detta antagande är emellertid förknippat med betydande osäkerheter. I detta kapitel analyseras konsekvenserna av ett alternativt händelseförlopp i omvärlden. Det alternativa scenariot tar fasta på osäkerheten om den internationella realräntan under resten av 1990-talet.

I samband med basscenariot redovisade utredningen några av de reservationer som måste göras vid beräkningar av detta slag (avsnitt 7.3). De gör sig gällande med väl så stor kraft i detta sammanhang. Eftersläpningen förutsätter en utveckling som avviker från väsentliga trender i den svenska ekonomins utveckling. Högscenariot utgår från ett väsentligt mer gynnsamt förlopp vad gäller sysselsättningens utveckling än det som förutsatts i basscenariot.

När grundläggande samhällsförhållanden förändras kan detta leda till förändringar av de historiska samband som beräkningarna bygger på. Eftersläpningens högre arbetslöshet kan t.ex. leda till sociala spänningar, som får ekonomin att fungera sämre. En bestående hög arbetslöshet kan också förskjuta gränsen mellan det arbete som bedrivs på marknadens villkor och det som hushållen själva klarar av eller som på annat sätt tas om hand utanför marknaden. Osäkerheten i utsagorna är således än större än i basscenariot.

13.2 Eftersläpningen och högscenariot[1]

De europeiska erfarenheterna under 1980-talet tyder på att s.k. hysteresis-effekter kan uppstå vid kraftiga ökningar i arbetslösheten. Innebörden är att arbetslösheten tenderar att fastna på en hög nivå när den en gång ökat (avsnitt 8.5).

Tidigare studier har framhållit att den svenska arbetsmarknaden i många avseenden fungerar bättre än i andra länder och att risken för bestående hög arbetslöshet således skulle vara mindre i Sverige än i dessa länder (avsnitt 8.7). Studierna baserar sig emellertid på data från perioder med relativt låg och stabil arbetslöshet. Dagens situation är en annan. Arbetslösheten är väsentligt högre och andelen långtidsarbetslösa avsevärt större än någon gång tidigare under efterkrigstiden (avsnitt 8.2). Det är inte självklart att slutsatserna från dessa studier är giltiga efter en period med hög arbetslöshet.

Calmfors (1994b) diskuterar risken för att Sverige, i likhet med många europeiska länder, ska hamna i en situation med bestående hög arbetslöshet. Slutsatsen är att det finns faktorer som talar såväl för som emot att Sverige ska upprepa de europeiska erfarenheterna, men

[1] Högscenariots utveckling överensstämmer med det scenario med hög tillväxt 1995-1998 som presenterades i den preliminära nationalbudgeten (prop 1994/95:100, bil. 1.1).

att det saknas vetenskapligt underlag för att avgöra vilka faktorer som slutligen kommer att överväga.

Osäkerheten om hur väl den svenska arbetsmarknaden fungerar sätter sin prägel på eftersläpningsscenariot och högscenariot.

I *eftersläpningsscenariot* antas att den svenska arbetsmarknaden och lönebildningen fungerar sämre än i basscenariot. Problemen förvärras av att förtroendet för den svenska ekonomin inte stärks på det sätt som antagits i basscenariot. Följden blir att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå under resten av 1990-talet, vilket ytterligare försvårar en återgång till en lägre arbetslöshet under det följande decenniet.

En utlösande faktor bakom efterläpningens förtroendekris är att de åtgärder som vidtagits för att förstärka de offentliga finanserna inte uppfattas som tillräckliga.

Den större osäkerheten om möjligheterna att komma tillrätta med de offentliga underskotten medför att räntorna inte sjunker på det sätt som antagits i basscenariot. Högre räntor och större osäkerhet om den framtida ekonomiska politiken i stort bidrar till en sämre investerings- och konsumtionsutveckling än i basscenariot. Följden blir en sämre ekonomisk utveckling, vilket förstärker problemen med statsfinanserna och arbetsmarknadens funktionssätt.

Tabell 13.1 Ränta på 5-års statsobligation 1994-1998
Procent, årsgenomsnitt

	1994	1995	1996	1997	1998
Eftersläpningsscenariot	9,1	10,0	10,0	10,0	10,0
Högscenariot	9,1	10,0	8,8	8,0	7,5
Basscenariot	9,1	10,0	9,3	8,5	8,0

Källa: Finansdepartementet.

Den höga arbetslöshet som följer av denna utveckling antas i sin tur medföra krav på offentliga åtgärder för att mildra problemen på arbetsmarknaden, vilket ytterligare förstärker problemen med de offentliga finanserna. Den kommunala konsumtionen antas ligga kvar på 1995 års nivå fram till 1998, jämfört med en minskning med 0,7 procent per år i basscenariot.

Det mest omedelbara problemet på arbetsmarknaden är att lönebildningen fungerar sämre än i basscenariot. I eftersläpningsscenariot antas att löneökningarna inom industrin blir högre redan 1996. Vidare antas att löneökningarna inom industrin i högre grad än i basscenariot sprider sig till övriga sektorer i ekonomin. Löneök-

ningarna får flera negativa konsekvenser. På kort sikt påverkar de lönsamheten i näringslivet och bidrar därmed till en sämre investeringsutveckling. De bidrar också till att öka osäkerheten om Riksbankens möjligheter att uppfylla inflationsmålet, vilket leder till högre räntor.

Högre arbetslöshet bidrar till en sämre utveckling av hushållens disponibla inkomster än i basscenariot. Detta motverkas bara delvis av att reallönerna ökar snabbare. Samtidigt medför den större osäkerheten om framtiden att hushållens sparkvot är väsentligt högre än i basscenariot. Den privata konsumtionen växer således i långsammare takt än i basscenariot.

Eftersläpningens sämre investerings- och sysselsättningsutveckling medför att produktionskapaciteten växer långsammare än i basscenariot och att delar av industrin följaktligen slår i kapacitetstaket redan 1996. Detta medför i sin tur att exporten växer långsammare, trots att världsmarknaden utvecklas lika gynnsamt som i basscenariot.

Den negativa spiral av händelser som kännetecknar eftersläpningsscenariot leder till att såväl BNP som sysselsättningen växer långsammare än i basscenariot fram till 1998. Den sysselsättningsökning som uppnås är alltför svag för att åstadkomma en påtaglig minskning av arbetslösheten. Såväl den öppna som den totala arbetslösheten ligger kvar på samma nivå som genomsnittet för 1995.

I eftersläpningsscenariot ökar BNP med knappt två procent per år mellan 1993 och 1998. Detta är i linje med tillväxten under 1970- och 1980-talen. Sett över en tidsperiod som motsvarar en normal konjunkturcykel är därför inte en tillväxt på två procent anmärkningsvärt lågt. Utgångsläget präglas dock av en mycket god tillgång på arbetskraft, varför en väsentligt högre tillväxttakt vore möjlig om bara denna resurs kunde mobiliseras. Eftersläpningsscenariots utmärkande drag är således inte den låga tillväxttakten utan att arbetslösheten förblir hög.

Tabell 13.2 Försörjningsbalans och nyckeltal 1994-1998
Årlig genomsnittlig procentuell förändring

	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot	Högscenariot
	1994-1998	1994-1998	1994-1998
Försörjningsbalans			
BNP	1,8	2,7	3,2
Privat konsumtion	0,5	1,4	1,9
Offentlig konsumtion	-0,4	-0,8	-0,6
Bruttoinvesteringar[1]	6,7	9,0	11,7
Näringslivet, exkl bostäder	8,8	12,2	14,4
Offentlig sektor	3,9	3,9	4,8
Export	6,2	7,7	7,9
Import	5,4	6,9	8,1
Nyckeltal			
Nominell timlön	5,5	4,1	4,1
KPI	4,2	3,1	3,1
Sysselsättning[2]	0,8	1,5	2,1
näringslivet	1,4	2,5	3,2
Offentlig sektor	-0,7	-1,1	-0,9
Nivå 1998			
Öppen arbetslöshet[3]	7,0	5,6	4,7
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[3]	4,2	3,9	3,3
Bytesbalans[4]	2,5	2,7	1,1
Hushållens sparkvot[5]	6,1	3,3	2,5

[1] Inklusive lager.
[2] Arbetade timmar.
[3] Procent av arbetskraften.
[4] Procent av BNP.
[5] Procent av disponibel inkomst.
Källa: Finansdepartementet.

I *högscenariot* är utgångspunkten att arbetsmarknaden fungerar bättre än i basscenariot och att ekonomin som helhet utvecklas mer gynnsamt. Detta avspeglas dels i en snabbare minskning av arbetslösheten under de närmaste åren, dels i antagandet om en betydligt lägre total arbetslöshet år 2010.

En viktig förutsättning är att förtroendet för den svenska ekonomin stärks snabbare än i basscenariot. Detta avspeglar sig i en snabbare nedgång i de långa räntorna än i basscenariot (tab. 13.1).

Lönebildningen utmärks av betydande flexibilitet. De förhållandevis stora löneökningar som förutses inom de snabbast expanderande delarna av näringlivet sprider sig inte till övriga delar av ekonomin. På motsvarande sätt kan lönerna öka snabbare för sådan arbetskraft som det råder brist på, utan att detta utlöser kompensationskrav. Samtidigt förutsätts att arbetskraftens geografiska och branschmässiga

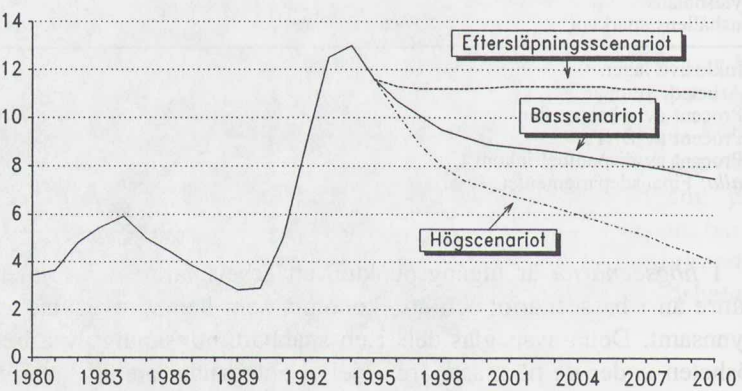
rörlighet är tillräckligt stor. Detta krävs för att överflyttningen av arbetskraft till expanderande näringar och regioner ska komma till stånd utan omfattande relativlöneförskjutningar.

En större optimism om framtiden och en snabbare nedgång i räntorna medför att investeringarna och den privata konsumtionen ökar snabbare i högscenariot än i basscenariot redan 1996. Detta bidrar till en bättre utveckling av BNP och sysselsättningen.

Högre sysselsättning medför att kommunernas finanser utvecklas bättre än i basscenariot. Den kommunala konsumtionen kan således utvecklas något bättre än i basscenariot, vilket i sin tur bidrar till att höja BNP-tillväxten och sysselsättningen.

I högscenariot ökar sysselsättningen väsentligt snabbare än i basscenariot och eftersläpningsscenariot. Mellan 1994 och 1998 skapas det 400 000 nya reguljära arbetstillfällen, jämfört med 260 000 i basscenariot och bara 100 000 i eftersläpningsscenariot. Den totala arbetslösheten minskar från 13 procent 1994 till 8 procent 1998, jämfört med 9,5 procent i basscenariot och 11,2 procent i eftersläpningsscenariot.

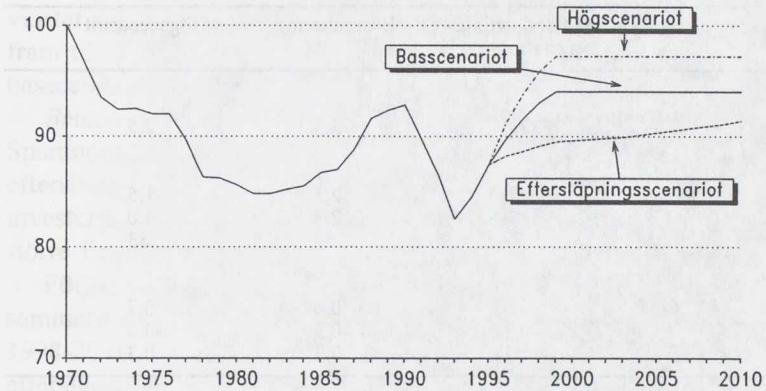
Diagram 13.1 Total arbetslöshet[1] 1980-2010
Procent



[1] Öppen arbetslöshet plus personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förhållande till arbetskraften.
Källor: Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Framförallt är det sysselsättningen i näringslivet som skiljer sig åt mellan de tre scenarierna. I högscenariot växer sysselsättningen i näringslivet med i genomsnitt 3,2 procent per år under perioden 1994-1998, medan ökningstakten är 2,5 procent i basscenariot och bara 1,4 procent i eftersläpningsscenariot.

Diagram 13.2 Arbetade timmar i näringslivet 1970-2010
Index 1970=100



Källor: SCB och Finansdepartmentet.

Den makroekonomiska utveckling som skisseras i högscenariot är mycket gynnsam sett i ett historiskt perspektiv. Inte sedan 1960-talet har bruttonationalprodukten ökat i så snabb takt under flera år i följd.

Det innebär inte att högscenariot är orimligt. Den goda tillgång till arbetskraft som präglar den svenska ekonomin i utgångsläget innebär att det finns en betydande potential för produktionsökningar. För att dessa ska förverkligas krävs det emellertid med stor sannolikhet att ytterligare reformer genomförs för att förbättra ekonomins och inte minst arbetsmarknadens funktionssätt. Detta understryker vikten av de resonemang som förs i kapitlen 8-12.

Tillväxten till 2010

I basscenariot och högscenariot antas att arbetslösheten sjunker ytterligare efter sekelskiftet. Någon motsvarande nedgång sker inte i eftersläpningsscenariot utan arbetslösheten permanentas på en hög nivå. Arbetskraftsdeltagandet är också väsentligt lägre. Detta avspeglar en svagare ekonomisk utveckling och ett större antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (vilka definitionsmässigt anses stå utanför arbetskraften) samt ett större antal förtidspensionärer än i de övriga scenarierna.

Tabell 13.3 Arbetsmarknaden 1998-2010
Procent

	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot	Högscenariot
Nivå 2010			
Öppen arbetslöshet[1]	7,0	5,0	2,5
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder	4,0	2,5	1,5
Total arbetslöshet[1]	11,0	7,5	4,0
Arbetskraftsdeltagande[2]	79	82	83
Årlig förändring 1998-2010			
Antal sysselsatta	0,3	0,6	0,7
Medelarbetstid	-0,2	-0,3	-0,4
Arbetade timmar	0,1	0,3	0,3

[1] Procent av arbetskraften.
[2] Procent av befolkningen i yrkesverksam ålder.
Källa: Finansdepartementet.

I samtliga scenarier antas att en del av reallöneutrymmet tas ut i form av minskad arbetstid (avsnitt 7.4). I eftersläpningsscenariot ökar reallönerna långsammare än i basscenariot och högscenariot. Minskningen av medelarbetstiden antas således bli mindre i eftersläpningsscenariot.

Det innebär i sin tur att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan scenarierna begränsas, trots betydande skillnader i arbetskraftsdeltagande och arbetslöshetstal.

Det fortsatt låga förtroendet för den svenska ekonomin i eftersläpningsscenariot tar sig uttryck i en större skillnad i ränteläget mellan Sverige och omvärlden. *Realräntan* har således antagits vara en halv procentenhet högre än i basscenariot 2010.

Högre realräntor medför att investeringarna blir mindre än i basscenariot. Detta bidrar i sin tur till en sämre produktivitetstillväxt. Under perioden 1994-2010 växer *arbetsproduktiviteten* 0,3 procentenheter långsammare i eftersläpningsscenariot än i basscenariot och högscenariot.

Den *offentliga konsumtionen* utvecklas på samma sätt i högscenariot som i basscenariot, sett över hela perioden 1994-2010. I eftersläpningsscenariot begränsas ökningen efter 1998 av att kommunernas finanser förblir dåliga. Såväl skatteinkomsterna som statsbidragen växer långsammare än i basscenariot. Samtidigt är utgifterna för socialbidragen högre. Den offentliga konsumtionen växer därför bara med 0,1 procent per år efter 1998, jämfört med 0,8 procent per år i de båda andra scenarierna.

Världsmarknaden utvecklas på samma sätt i alla tre scenarierna. I eftersläpningsscenariot har det dock antagits att de marknadsandelsvinster som svenska företag gjort sedan 1990 går förlorade i sin helhet fram till 2010. Relativpriset för svensk export är således högre än i basscenariot och bytesförhållandet[2] med omvärlden bättre.

Bruttosparkvoten antas bli 22 procent i samtliga scenarier. Sparandets sammansättning skiljer sig dock åt mellan scenarierna. I eftersläpningsscenariot är hushåll och företag mindre benägna att investera. Investeringskvoten är därför lägre. Detta balanseras av ett större finansiellt sparande, dvs. ett större överskott i bytesbalansen.

Följden av dessa antaganden blir att BNP växer betydligt långsammare i eftersläpningsscenariot än i basscenariot under perioden 1998-2010. En förklaring är skillnaden i sysselsättningtillväxt. I eftersläpningsscenariot växer sysselsättningen bara med knappt 0,1 procent per år efter 1998. Produktivitetsutvecklingen är också svagare.

Tabell 13.4 Försörjningsbalans och nyckeltal 1998-2010
Årlig genomsnittlig procentuell förändring

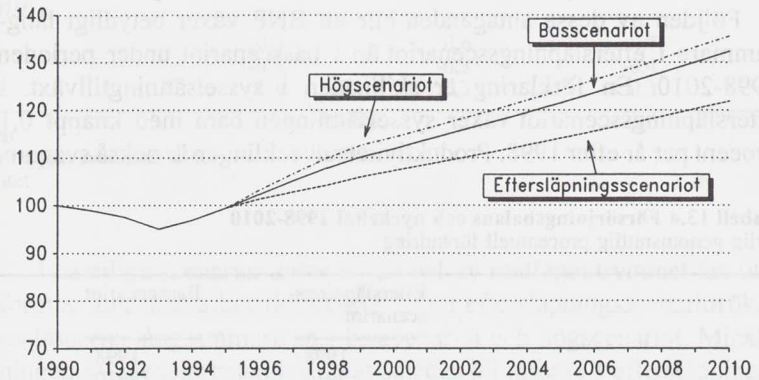
	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot	Högscenariot
	1998-2010	1998-2010	1998-2010
Försörjningsbalans			
BNP	1,3	1,7	1,8
Privat konsumtion	2,0	2,1	2,0
Offentlig konsumtion	0,1	0,8	0,8
Bruttoinvesteringar[1]	2,3	3,1	2,5
Näringslivet, exkl bostäder	1,8	2,4	2,1
Offentlig sektor	-2,0	-0,5	-0,7
Export	2,8	3,9	4,2
Import	3,6	4,9	4,7
Nyckeltal			
Sysselsättning[2]	0,1	0,3	0,3
Näringslivet	0,2	0,1	0,1
Offentlig sektor	-0,1	0,7	0,7
Nivå 2010			
Öppen arbetslöshet[3]	7,0	5,0	2,5
Konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder[3]	4,0	2,5	1,5
Bytesbalans[4]	3,0	0,7	0,4
Sparkvot, hushållen[5]	3,9	3,9	4,3

[1] Inklusive lager.
[2] Arbetade timmar.
[3] Procent av arbetskraften.
[4] Procent av BNP.
[5] Procent av disponibel inkomst.
Källa: Finansdepartementet.

[2] Exportprisindex dividerat med importprisindex.

I högscenariot växer BNP en tiondels procentenhet snabbare per år än i basscenariot, sett över hela perioden 1994-2010. Att skillnaden inte blir större beror på att produktivitetsutvecklingen antagits vara densamma i de båda scenarierna. Över en så pass lång tid som 16 år är det utvecklingen av produktiviteten som spelar störst roll för BNP-tillväxten, medan skillnader i arbetslösheten inte slår igenom lika mycket.

Diagram 13.3 BNP-utveckling till 2010
Index 1990=100, 1991 års priser



Källor: SCB och Finansdepartementet.

De offentliga finanserna

Lägre realräntor, ökad sysselsättning och höjda reallöner är viktiga faktorer bakom den förbättring av de offentliga finanserna som sker i basscenariot. I *eftersläpningsscenariot* utvecklas samtliga dessa komponenter betydligt mindre gynnsamt. Räntan på statsskulden ligger kvar på en hög nivå. Den totala arbetslösheten sjunker endast marginellt från 1995 års nivå. Efter sekelskiftet utvecklas reallönerna väsentligt långsammare än i basscenariot.

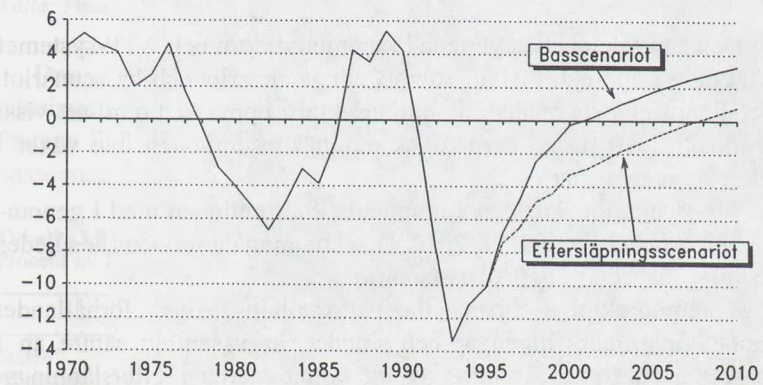
Tabell 13.5 Förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1994-2010
Miljarder kronor, 1994 års konsumentpriser

	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot
Inkomster, exklusive räntor	304	408
Utgifter		
Transfereringar	51	56
Räntebetalningar, netto	14	-25
Konsumtion och investeringar	56	139
Finansiellt sparande	**183**	**238**

Källa: Finansdepartementet.

Av detta följer att den offentliga sektorns inkomster liksom dess räntenetto utvecklas sämre i eftersläpningsscenariot än i basscenariot (tab. 13.5). Trots de budgetförstärkningar som vidtas uppvisar den offentliga sektorns finanser inte något överskott förrän mot slutet av perioden. En förutsättning för detta är dessutom att den kommunala konsumtionen förblir oförändrad mellan 1995 och 2010.

Diagram 13.4 Den offentliga sektorns finansiella sparande
Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet.

I basscenariot leder saneringen av *statens* finanser till en kontinuerlig uppgång i den offentliga sektorns finansiella sparande. I eftersläpningsscenariot är takten i återhämtningen långsammare – särskilt före sekelskiftet. År 2010 uppvisar statens finanser (inklusive sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar) ett överskott som motsvarar 1,7 procent av BNP i eftersläpningsscenariot. Detta kan jämföras med 4,3 procent i basscenariot.

Den förhållandevis svaga ekonomiska utvecklingen i eftersläpningsscenariot understryker kraven på finanspolitiken om de finansiella underskotten i staten så småningom ska kunna vändas i överskott. En förutsättning är att de besparingar som föreslagits i den ekonomisk-politiska propositionen (prop. 1994/95:25) och i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) genomförs i sin helhet. En annan förutsättning är att det inte fattas några beslut om ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar under en så pass lång tid som 16 år.

Tabell 13.6 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010
Procent av BNP

	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot
Staten[1]	1,7	4,3
Allmänna pensionsfonden	-1,3	-1,1
Kommunerna	0,3	0,0
Totalt	**0,8**	**3,3**

[1] Staten inklusive sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.
Källa: Finansdepartemetet.

Den finansiella utvecklingen i kommunsektorn och ATP-systemet skiljer sig mindre åt mellan eftersläpningsscenariot och basscenariot. Det finansiella sparandet i kommunsektorn uppvisar t.o.m. ett visst överskott 2010. Detta beror dock på att konsumtionen inte växer i eftersläpningsscenariot.

I basscenariot ökar den kommunala konsumtionen med i genomsnitt en procent per år 1998-2010. Den kommunala servicen är således betydligt bättre år 2010 i basscenariot.

Kommunsektorns finansiella nettoställning, dvs. förhållandet mellan finansiella tillgångar och skulder, är väsentligt sämre än i basscenariot. Detta förklaras av att kommunerna i eftersläpningsscenariot uppvisar finansiella underskott under en stor del av perioden fram till 2010.

Att skillnaden i finansiellt sparande i ATP-systemet inte blir större förklaras delvis av att realräntan är högre i eftersläpningsscenariot. Detta ökar avkastningen på AP-fondernas tillgångar, även om det är negativt för aktiviteten i ekonomin som helhet. Till detta kommer en sämre real utveckling av pensionerna under perioden 1996-2003. I samband med regeringens proposition 1994/95:25 beslutade riksdagen att uppräkningen av basbeloppet ska begränsas så länge underskotten i statsbudgeten överstiger 50 miljarder kronor. Högre inflation och

svagare statsfinanser leder till en långsammare utveckling av de reala pensionsutbetalningarna i eftersläpningsscenariot. Detta uppvägs delvis av ett större antal förtidspensioneringar än i basscenariot.

De sammantagna offentliga utgifterna relativt BNP är högre i eftersläpningsscenariot än i basscenariot under hela perioden 1996-2010. Utgiftskvoten ligger 2010 på 59,8 procent jämfört med 56,6 procent i basscenariot. Även inkomsterna i förhållande till BNP är något högre i eftersläpningsscenariot. Detta förklaras av att ränteinkomsterna är större till följd av en högre realränta.

Tabell 13.7 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 2010
Procent av BNP

	Eftersläpnings-scenariot	Basscenariot
Inkomster	60,6	59,9
Skatter och avgifter	53,0	53,2
Övriga inkomster	7,6	6,7
Utgifter	59,8	56,6
Transfereringar	27,8	25,6
Räntebetalningar	5,9	3,2
Konsumtion	24,0	25,4
Investeringar	2,2	2,4

Källa: Finansdepartementet.

Den ekonomiska utvecklingen i *högscenariot* innebär att förbättringen av statsfinanserna blir än mer påtaglig än i basscenariot. Statens finansiella sparande 2010 är nära nog dubbelt så högt som i basscenariot.

Tabell 13.8 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010
Procent av BNP

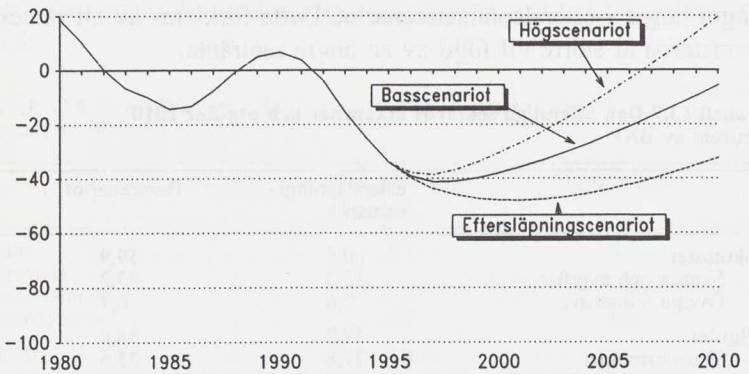
	Högscenariot	Basscenariot
Staten[1]	7,1	4,3
Allmänna pensionsfonden	-0,7	-1,1
Kommunerna	0,0	0,0
Totalt	**6,5**	**3,3**

[1] Staten inklusive sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.
Källa: Finansdepartemetet.

Den högre sysselsättningen leder till mer omfattande skatteinkomster samtidigt som storleken på transfereringarna i form av bl.a. arbetslöshetsunderstöd begränsas mer än i basscenariot. Statsskulden reduceras till följd av denna utveckling markant, vilket i sin tur för med sig en påtaglig minskning av ränteutgifterna. För den konsolide-

rade offentliga sektorn innebär denna utveckling att de finansiella tillgångarna överstiger de finansiella skulderna 2010. Med hänsyn till den ökade andelen äldre under årtiondena därefter vore detta en önskvärd utveckling.

Diagram 13.5 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning
Procent av BNP



Källor: SCB och Finansdepartementet.

13.3 En alternativ utveckling i omvärlden

Inledning

Den svenska ekonomins relativa öppenhet innebär att utvecklingen i omvärlden sedan länge spelar en viktig roll för den svenska ekonomiska utvecklingen. Växande handelsvolymer, ökande direktinvesteringar och allt friare kapitalströmmar väntas förstärka denna koppling under de kommande decennierna (kap. 4). Den utveckling som skisseras i basscenariot vilar på antagandet om en förhållandevis god utveckling i omvärlden under perioden fram till 2010. Detta antagande är dock förknippat med betydande osäkerheter.

Utvecklingen i omvärlden beror på en mängd svårförutsägbara faktorer. Den alternativa utveckling som analyseras i detta kapitel är ett scenario med en högre realränta i omvärlden än i basscenariot. Under 1990-talets andra halva antas den reala räntan i omvärlden ligga ungefär 1,5 procentenheter högre.

Tänkbara orsaker till höga realräntor

OECD (1992g) bedömer att det finns en risk för sparandeunderskott under resten av 1990-talet på både regional och global nivå. Denna bedömning baserar sig på den förväntade utvecklingen av det globala sparandet i relation till det investerings- och kapitalbehov som kan förutses i flera av världens regioner. Effekten av denna utveckling bedöms bli en global ökning av realräntorna.

Det finns flera faktorer som verkar i riktning mot en ökad realränta. Japan och Tyskland har ända tills nyligen haft ett nettosparande att exportera till övriga regioner. Denna kapitalexport kan förväntas minska framöver. I Japan behövs kapital för att underhålla den inhemska infrastrukturen och för att kunna möta behoven hos en åldrande befolkning. Tyskland har redan upphört att vara nettosparare. Uppbyggnaden av östra Tyskland väntas medföra ett fortsatt stort kapital- och investeringsbehov.

Kapitalexporten kan väntas minska under 1990-talet också för andra länder som tidigare varit nettosparare. Till dessa kan räknas ett flertal arabländer. De länder som idag har en kraftig tillväxt och stora handelsöverskott, t.ex. Taiwan och Korea, väntas inte uppväga den förväntade minskningen av kapitalexporten från övriga regioner.

Samtidigt som det globala utbudet av kapital bedöms minska så ökar efterfrågan på flera håll i världen. Det amerikanska budgetunderskottet visar inga nämnvärda tecken på förbättring. Vissa bedömare (OECD, 1992g) anser samtidigt att en tillfredställande ekonomisk tillväxt i den amerikanska ekonomin inte kan uppnås utan omfattande investeringar i infrastruktur och utbildning.

Östeuropa och den tidigare Sovjetunionen bedöms ha ett stort behov av kapital för investeringar i miljö, industri och infrastruktur. Många av de nyligen industrialiserade länderna i Sydostasien samt vissa latinamerikanska länder, kan väntas behöva mer kapital för att bygga upp sociala välfärdssystem för att investera i miljön. Slutligen behövs även i framtiden stora kapitalflöden för att klara situationen i ett flertal utvecklingsländer.

Denna bristande balans mellan efterfrågan och utbud på kapital kan innebära att realräntorna stiger. Detta får i sin tur effekter som slår igenom i hela ekonomin och påverkar såväl tillväxt som sysselsättning. Det kan också ge indirekta effekter, t.ex. sämre fungerande kreditmarknader med en allt högre grad av statlig inblandning för att klara den ökade risken vid investeringsåtaganden.

De ovan nämnda tendenserna är beaktade i den omvärldsutveckling som ligger till grund för basscenariot. Realräntans utveckling är dock

väl så svår att förutspå som övriga parametrar. Utredningen bedömer dess utveckling som en påtaglig riskfaktor. I detta alternativa scenario analyseras effekterna av att realräntan stiger *mer* än vad som tidigare antagits.

Beräkningsförutsättningar

För simuleringen av utvecklingen på världsmarknaden används en makroekonomisk modell (NIGEM, se bil. 1), som beskriver sambanden mellan olika regioner i världsekonomin. Modellen är bäst lämpad för simuleringar på ca fyra-fem års sikt.

Utgångspunkten för simuleringen är det huvudscenario för världsekonomins utveckling som tagits fram av National Institute of Economic and Social Research (1994).

I scenariot antas att det sker en viss budgetkonsolidering i de länder som har budgetunderskott, genom att skatterna höjs så att balans uppnås på lång sikt. Vidare antas ränteparitet (avsnitt 4.5) gälla. Det innebär att räntedifferensen mellan två länder bestäms av den förväntade deprecieringen av växelkursen samt en riskpremie. I modellen är detta beaktat på så sätt att växelkursförändringen är lika med förra periodens räntedifferens. Dagens växelkurs bestäms således både av gårdagens växelkurs och av gårdagens räntedifferens.

Slutligen antas att den europeiska valutaunionen inte kommer att genomföras före sekelskiftet. Det innebär att penningpolitiken avgörs av de enskilda länderna, utan någon gemensam europeisk politik.

Effekter på den svenska ekonomin

Effekterna på den svenska ekonomin av en högre internationell realränta än i basscenariot kan utläsas i tabell 13.7. Tabellen visar hur ett antal nyckeltal skiljer sig från det basscenario som redovisades i kapitel 7.

Tabell 13.9 Utvecklingen i Sverige och i OECD vid 1,5 procentenheter högre realränta globalt
Förändring i förhållande till basscenariot

	1995	1996	1997	1998	1999
Sverige					
BNP-tillväxt	-0,3	-0,6	-0,5	-0,1	0,1
Svensk världs-marknadstillväxt	-0,3	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1
Produktivitetstillväxt	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,1
Öppen arbetslöshet, %	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
Total arbetslöshet, %	0,1	0,2	0,7	0,8	0,8
Löneökning	-0,0	-0,3	-0,7	-0,7	-0,6
Inflation (KPI)	0,1	-0,1	-0,5	-0,6	-0,6
OECD					
BNP-tillväxt	-0,2	-0,4	-0,1	-0,0	0,0
Världsmarknadstillväxt	-0,3	-0,6	-0,4	-0,2	-0,05
Inflation	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5

Källa: Finansdepartementet.

Den internationella realränteuppgången slår igenom fullt ut på den svenska realräntan. Inflationen och exportmarknadstillväxten påverkas ungefär lika mycket i Sverige som i omvärlden.

De svenska lönerna ökar långsammare än i basscenariot dels på grund av att arbetslösheten är högre, dels genom att inflationen är lägre. Reallöneanpassningen är dock relativt liten eftersom inflationen samtidigt dämpas kraftigt.

Scenariot resulterar i en påtaglig aktivitetssänkning i den svenska ekonomin.[3] Förklaringen är i första hand räntehöjningens inverkan på den inhemska efterfrågan och i mindre grad förändringen i den internationella marknadstillväxten.

Räntehöjningen leder till en kraftig nedgång i näringslivets investeringar. Även den privata konsumtionen och importen minskar väsentligt. Detta ger ett i det närmaste oförändrat exportnetto i förhållande till basscenariot, trots den svagare världsmarknadstillväxten.

Beräkningarna indikerar att Sverige i en internationell jämförelse kan betraktas som ett räntekänsligt land. Ränteförändringar slår i relativt hög grad igenom på Sveriges BNP-tillväxt. Detta påverkar i sin tur sysselsättningen negativt, via en sviktande inhemsk efterfrågan och en relativt svag reallöneanpassning.

[3] Carling och Markowski (1994) analyserar effekter på den svenska ekonomin av en realräntehöjning och får liknande resultat.

13.4 Slutsatser

I detta kapitel har utredningen presenterat tre alternativa scenarier för den svenska ekonomins utveckling fram till 2010. Dessa scenarier har tagit fasta på några av de centrala osäkerheterna kring utvecklingen i basscenariot (kap. 7). Det handlar bl.a. om arbetsmarknadens funktionssätt, förtroendet för den svenska ekonomin under de närmaste åren och den internationella realräntans utveckling.

I *eftersläpningsscenariot* antas att bl.a. arbetsmarknaden fungerar sämre än i basscenariot och att räntorna ligger kvar på en hög nivå under resten av 1990-talet. Detta leder till att BNP växer väsentligt långsammare fram till 1998. Tillväxten 1994-1998 uppgår till 1,8 procent per år jämfört med 2,7 procent i basscenariot. Arbetslösheten förblir hög under hela perioden fram till 2010.

De budgetförstärkningar som vidtas är mer omfattande i eftersläpningsscenariot än i basscenariot. Den kommunala konsumtionen är oförändrad efter 1995, jämfört med en ökning på drygt en halv procent per år i basscenariot. Beslutet om att knyta indexeringen av basbeloppet till underskotten i statsbudgeten innebär därtill en betydligt mer omfattande real urholkning av bl.a. pensionerna.

De offentliga finanserna förbättras, men i en väsentligt långsammare takt än i basscenariot. Trots de budgetförstärkningar som vidtas uppvisar den offentliga sektorns finanser inte något överskott förrän mot slutet av perioden. Detta förutsätter dessutom att det inte fattas några beslut om ofinansierade utgiftsökningar eller skattesänkningar under en så pass lång tid som 16 år.

Den förhållandevis svaga ekonomiska utvecklingen i eftersläpningsscenariot understryker kraven på finanspolitiken om de finansiella underskotten i staten så småningom ska kunna vändas i överskott. Det understryker också vikten av att ta fasta på möjliga förändringar (kap. 8-12) som stärker ekonomins och i synnerhet arbetsmarknadens funkstionssätt.

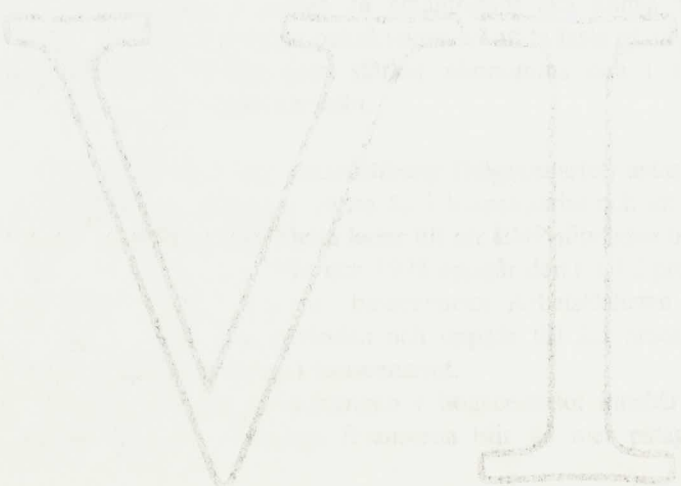
I *scenariot med hög sysselsättning* (högscenariot) antas bl.a. att arbetsmarknaden fungerar bättre än i basscenariot och att räntorna sjunker i snabbare takt. Detta leder till att BNP-tillväxten blir högre fram till 1998. Mellan 1994 och 1998 uppgår den till 3,2 procent per år, jämfört med 2,7 procent i basscenariot. Arbetslösheten fortsätter att minska under hela perioden och uppgår till 2,5 procent 2010, jämfört med fem procent i basscenariot.

Den ekonomiska utvecklingen i högscenariot innebär att förbättringen av de offentliga finanserna blir än mer påtaglig än i

basscenariot. Statens finansiella sparande 2010 uppgår till drygt sju procent av BNP vilket är nära nog dubbelt så högt som i basscenariot.

För den konsoliderade offentliga sektorn innebär denna utveckling att de finansiella tillgångarna överstiger de finansiella skulderna 2010. Med hänsyn till den ökade andelen äldre under årtiondena därefter är detta eftersträvansvärt.

Förutom eftersläpningsscenariot och högscenariot har utredningen presenterat en känslighetskalkyl av *den internationella utvecklingens betydelse* för den svenska ekonomin. Denna kalkyl tar fasta på risken för en högre realränta i omvärlden under resten av 1990-talet. Beräkningarna tyder på att Sverige i en internationell jämförelse kan betraktas som ett räntekänsligt land. Ränteförändringen slår i relativt hög grad igenom på Sveriges BNP-tillväxt. Förklaringen är i första hand räntehöjningens inverkan på den inhemska efterfrågan och i mindre grad förändringar i den internationella marknadstillväxten.



Den långa sikten

Del IV

Den långa stilen

VI

Del

Den långa sikten

KAPITEL
14

14.1 Inledning

I denna långtidsutredning är slutåret för de långsiktiga scenarierna 2010. Tidsrymden gör bedömningarna osäkra. Samspelet mellan de olika faktorer som bestämmer ekonomins utveckling låter sig knappast förutsägas ens så långt fram i tiden.

Den långa sikten och det offentliga

Likväl fattas det många beslut som kommer att påverka utvecklingen under betydligt längre tid. Investeringar, inte minst i byggnader och infrastruktur, har normalt en väsentligt längre faktisk livslängd. Pensionssystemen – de offentliga lika väl som de kollektivavtalade och individuella – innebär åtaganden som kan sträcka sig upp till 60-70 år fram i tiden. De kringgärdas av regelverk, som ska göra sådana utfästelser trovärdiga för de människor som är beroende av dem.

En teknik att hantera långsiktiga effekter i ekonomiska kalkyler är att man beräknar *nuvärden* med hjälp av en *diskonteringsfaktor*. Ju mindre benägen man är att vänta på den framtida intäkten eller utgiften (bl.a. beroende på den risk som är förknippad med att vänta), desto högre ränta antar man, när diskonteringsfaktorn beräknas.

Tablå 14.1 Nuvärde – ett räkneexempel

Utgångspunkten för en nuvärdesberäkning är den realränta man räknar med. Frågan är hur mycket man idag behöver investera för att erhålla ett visst belopp om ett givet antal år.

Antag att räntan är fyra procent och att frågan gäller nuvärdet av 1 000 kr om fyra år. Då får man diskonteringsfaktorn genom att beräkna

$1/1{,}04^4=0{,}855$

Nuvärdet av 1 000 kr om fyra år vid fyra procents ränta är alltså 855 kr. Ju högre realräntan antas bli, desto mindre blir diskonteringsfaktorn och nuvärdet.

Akerlof (1991) sammanfattar empiriska undersökningar som visar att många individer inte gör den sorts rationella bedömningar som teorin förutsätter. Han pekar t.ex. på en tendens att uppskjuta beslut (*procrastination*), även när detta innebär en välfärdsförlust för den enskilde. Många amerikaners underlåtenhet att spara inför ålderdomen är ett exempel. Den långa siktens krav är ett av de marknadsmisslyckanden anförts som ett tänkbart skäl för offentliga ingrepp (Ds 1994:53).

Ekonomin, osäkerheten och trögheterna

När den långa sikten ska bedömas är det två delvis motstridiga krafter som måste tas med i beräkningen: å ena sidan ekonomins (och överhuvudtaget samhällets) trögheter, å andra sidan osäkerheten om framtida förlopp.

Det är *osäkerheten* om framtiden som är den oftast återkommande reservationen, när långsiktiga bedömningar ska göras. Ett exempel på detta är bedömningen av ett EU-medlemskaps konsekvenser för den svenska samhällsekonomin (SOU 1994:6).

Reservationerna kan lätt skymma det faktum, att ekonomins utveckling också är utsatt för en påverkan som består under mycket lång tid och kan urskiljas redan i förväg. De krafter eller förhållanden som svarar för denna påverkan kallas i det följande *trögheter*.

De kan vara svåra att förändra, och förändringar kan ta flera decennier innan de slår igenom. Några exempel på sådana tröga faktorer är demografin, som behandlades i förra långtidsutredningen (LU 92, avsnitt 7.2), de förändringar som äger rum i miljön (Molander, bil. 2) och ett lands geografiska belägenhet och institutionella karakteristika.

Det är ofta svårt att förutsäga hur ekonomin kommer att hantera trögheternas påverkan. Man vet att de kommer att spela en roll, men inte nödvändigtvis vilken och hur. När samhällsdebatten på 1930-talet oroade sig för arbetskraftsbrist som framtida följd av årtiondets låga födelsetal var det få som anade den kraftigt ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen efter andra världskriget.

Kapitlets uppläggning

I detta kapitel är perspektivet längre än det som långtidsutredningarna normalt brukar anlägga. På så lång sikt är det knappast meningsfullt

att spekulera i de komplexa helheternas utveckling. I stället är det beskrivningen och analysen av osäkerheter och trögheter som står i fokus.

- Kapitlet inleds med ett principiellt avsnitt om osäkerheter och olika metoder att hantera dem.
- Sedan står några av trögheterna i fokus. De följande avsnitten behandlar demografin, geografin, miljön och de institutionella förhållandena.
- Kapitlet avslutas med några slutsatser om den långa siktens plats i den ekonomiska politiken.

14.2 Osäkerheten[1]

Begreppet osäkerhet sammanfattar vad som i själva verket är en rad olika företeelser. Några vanliga distinktioner är dessa:

- *strukturerad* eller *ostrukturerad* osäkerhet. Osäkerheten sägs vara strukturerad, om de olika utfallen kan beskrivas någorlunda precist. Introduktionen av ny teknik kan få långtgående konsekvenser för levnadsmönster och sociala förhållanden, men vilka är svårt att förutsäga. Sådan osäkerhet är ostrukturerad.
- *risk* eller *egentlig* osäkerhet. Förutsättningen för att tala om risk är att osäkerheten inte bara kan beskrivas (dvs. är strukturerad), utan också åsättas sannolikheter och i förekommande fall värderas. Väderprognoser anger olika sannolikhet för olika väderlek om några dagar. Om olika väderlek leder till olika följder av ett beslut som måste fattas i förväg, så är detta ett exempel på risk.
- *upplösbar* eller *genuin* osäkerhet. Osäkerheten är upplösbar om den kan minskas genom informationsinhämtning före det beslut som ska fattas. Om man däremot inte kan minska osäkerheten genom att skaffa sig större kunskap anses den vara genuin.
- *antagonistisk* eller *icke-antagonistisk* osäkerhet. Om mer än en beslutsfattare är inblandad och de inblandade har motstridiga

[1] Detta avsnitt bygger på Mclander, bil. 2.

intressen, så är osäkerheten antagonistisk. Sådana situationer är t.ex. förknippade med säkerhetspolitiska (militära) beslut, där förband och stater står emot varandra.

Molander behandlar olika metoder att hantera osäkerhet. En möjlighet är att helt enkelt ignorera osäkerheten, och handla som om full kunskap om utfallet ändå förelåg (*certainty equivalence*). Om man emellertid låter osäkerheten modifiera handlandet, så kan man skilja mellan aktiva och passiva metoder.

De *passiva* metoderna tar osäkerheten för given. När ett beslut innebär ett oåterkalleligt val och inte går att skjuta upp är detta normalt nödvändigt. Metoderna går då ut på att strukturera olika kriterier för valet mellan olika alternativ och de utfall dessa kan väntas leda till. Beroende på vilka kriterier man väljer kan valen bli helt olika. Inget kriterium är egentligen mer rationellt än det andra, utan valen beror på aktörernas värderingar, dvs. i de beslut långtidsutredningen behandlar ofta på politiska avgöranden.

Kriterierna är formulerade för att kunna tillämpas i en rad olika situationer, inte bara sådana där ekonomiska värden står på spel. De kan emellertid också användas för att t.ex. göra avvägningar då en sparare väljer mellan olika slags tillgångar och de risker som är förknippade med dessa. Spararen kan vilja blanda olika principer vid valet av värdepapper, så att en del av portföljen är vald för att ge så stor säkerhet som möjligt, medan möjligheten till hög avkastning styr en annan del av placeringarna. Att olika principer kan väljas vid olika beslut gäller även för offentliga aktörer.

Några av de viktigaste kriterierna är följande:

- *Maximera förväntad nytta.* I den mån man kan beräkna sannolikheter för olika utfall väljs det alternativ som ger den största förväntade nyttan.

- *Maximin*-kriteriet. För varje alternativ bestäms det utfall som ger lägst nytta. Valet faller på det alternativ vars sämsta utfall ger större nytta än något annat alternativs sämsta utfall.

- *Minimax-regret*-kriteriet. För varje kombination av alternativ och utfall bestäms skillnaden mellan detta alternativ och det bästa alternativet för det utfall som det gäller. Bestäm för varje alternativ det maximala värdet på denna skillnad. Om man väljer det alternativ som har det minsta värdet på detta maxi-

mum, så minskar grunden för besvikelse i efterhand över att man inte valt det alternativ som kunde ha gett det bästa utfallet.

- *Mest-sannolika-utfalls*-kriteriet. Bestäm för varje alternativ det utfall som är mest sannolikt. Välj det alternativ som ger det största värdet vid det mest sannolika utfallet.

- *Maximax*-kriteriet. Välj det alternativ för vilket något utfall kan ge större nytta än något annat utfall för något annat alternativ.

Till skillnad från kriterierna vid passiva val syftar de aktiva metoderna till att minska osäkerheten.

Osäkerheten kan *reduceras* eller *elimineras* genom att man skaffar sig mer kunskap. Den kan i mer sällsynta fall *domineras*, t.ex. genom att ett företag som känner sig hotat av ett annat företags innovation köper upp det hotande företaget.

Den kan emellertid också hanteras genom att man tar hänsyn till osäkerheten när man väljer lösningar och utformar system. *Robusta* eller *flexibla* alternativ är sådana som utan eller med bara små förändringar fungerar godtagbart inom ett brett spektrum av utfall. *Adaptiva* lösningar är förberedda för att kunna anpassas i takt med att kunskapsläget förbättras. Man avstår från att låsa beslutet i alla delar och bevarar handlingsfrihet för att minska risken för stora felgrepp.

14.3 Demografin

Historiskt sett är befolkningens sammansättning, storlek och samspel med sin omgivning en av de faktorer som har störst betydelse för om och hur ekonomin utvecklas.

Fogel (1994) belyser vikten av det ökade och jämnare fördelade kaloriintaget i de länder som började industrialiseras under 1800-talet. Dels ökade medellivslängden, dels ökade den arbetsinsats som framförallt den fattigaste delen av befolkningen var fysiologiskt förmögen att uträtta. Åtgärder som påverkar den demografiska utvecklingen slår emellertid igenom med lång fördröjning. Den satsning på den sociala infrastrukturen som inleddes på 1870-talet gav full utdelning först på 1920- och 1930-talet.

Långtidsutredningen 1992 betonade demografins roll för analysen av arbetskraftens framtida utveckling, och därmed för villkoren för den svenska produktionens utveckling. Under de närmaste årtiondena närmar sig andra OECD-länder den svenska andelen äldre i befolkningen, vilket minskar skillnaden i försörjningsbörda mellan Sverige och viktiga konkurrentländer som Tyskland och Japan. Befolkningens

ålderssammansättning har emellertid stor betydelse också i en rad andra avseenden.

Demografin påverkar såväl den privata som den offentliga konsumtionen, men också avvägningen mellan sparande och konsumtion. Effekterna gäller inte bara dagliga varor och tjänster, utan också åldersrelaterade insatser och investeringar i olika slags infrastruktur, från daghem och skolor till hemtjänst och ålderdomshem. Den svenska befolkningens åldrande jämfört med de andra OECD-länderna kan antagligen förklara en del av den sociala och ekonomiska utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden (Wetterberg, 1994; Agell m.fl., 1994).

Demografin kan också ses som en av de variabler som ger stadga åt långsiktiga bedömningar. När en årskull (kohort) väl är född så är det inte mycket mer än krig och migration som kan förändra dess relativa storlek och utveckling, sedan de åldersrelaterade farsoterna mist sin betydelse. Förutsägelserna om hur stora grupper som kommer att göra anspråk på pension, sjukvård och äldreomsorg om tjugotrettio år kan därför göras med någorlunda stor säkerhet.

Men beständigheten är inte total. När bedömningarna avser den framtida demografiska utvecklingen, så är även dessa bedömningar behäftade med osäkerhet. Då det gäller befolkningens storlek är det fruktsamheten och migrationen som försvårar förutsägelser. I det korta och medelfristiga perspektivet är det migrationen som skapar den största osäkerheten, men i ett längre perspektiv har fruktsamheten under 1900-talet varit den faktor som lett till de största variationerna.

För tio år sedan lät Statsrådsberedningen göra en studie av befolkning, samhällsekonomi och välfärd under 2000-talets första sekel (Snickars och Axelsson, 1984). Rapporten påpekar att befolkningsprognoserna sedan 1950-talet successivt reviderats nedåt. Den redovisar själv tre alternativ, varav två innebär en minskning av befolkningen och endast ett en svag ökning. Bara något år senare vände födelsetalens utveckling, och med den prognoserna.

Även när det gäller andra grundläggande demografiska variabler finns det en osäkerhet, som kan få stor samhällsekonomisk betydelse. Om t.ex. förändringarna i Östeuropa leder till en markant ökad utvandring har detta stor betydelse för både in- och utvandringslandet. En annan fråga gäller förhållandet mellan sjuklighet och dödlighet, som länge varit någorlunda konstant. Om sjukdomstiden före dödsfallet börjar öka, så har detta stor betydelse för t.ex. sjukvårdens resursbehov.

Osäkerheten ökar ytterligare, när det som i dagligt tal kallas "demografiska" variabler i själva verket är frukten av ett *samspel* mellan demografin och andra beteenden. Om beräkningarna tyder på att befolkningsutvecklingen framöver skulle leda till en stor anspänning på t.ex. pensionssystemet och vården och omsorgen av de äldre, så är det inte säkert att det någonsin blir så.

Långt tidigare kan sådana farhågor leda till ändrade ambitionsnivåer och finansieringsformer. Kalkylerna blir i bästa mening "självförstörande". Detta gäller i synnerhet åtaganden knutna till ålderdomen. Åldrandet är lättare att förutse än anspråk som beror på svängande födelsetal.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är det försörjningsbördan snarare än befolkningens ålderssammansättning som är den avgörande faktorn. Försörjningsbördan beror emellertid i väl så hög grad på förvärvsfrekvensens utveckling, som i sin tur kan påverkas av en rad andra faktorer. Några av dessa är hur arbetet fördelas mellan hushållen och arbetsmarknaden, hur länge människor väljer att studera samt hur socialförsäkringarna, den offentliga servicen men också individernas preferenser påverkar deltagandet i arbetskraften (avsnitt 10.6).

Analysen i LU 92 gav vid handen att inte minst kvinnornas ökade deltagande i arbetskraften lindrat den demografiska anspänningen på försörjningsbördan. De aktiva åldrarnas minskade andel fick därmed inte en så negativ inverkan på tillväxten som man kunde ha befarat.

Den omvända utvecklingen är emellertid inte utesluten. Den svenska förvärvsfrekvensen bland kvinnor och äldre är internationellt sett hög. Om arbetslösheten i kombination med förändringar i socialförsäkringarna och den sociala servicen leder till en minskning av förvärvsfrekvensen, så skulle detta få ett starkt genomslag i långtidsutredningens beräkningar.

14.4 Geografin

Rummet är ofta försummat i den ekonomiska analysen, trots att ekonomisk geografi och kulturgeografi är näraliggande discipliner. En vanlig motivering är att råvarornas minskade kostnadsandel och effektivare transportmedel inneburit att de avståndsrelaterade kostnaderna minskat. En annan tänkbar förklaring kan vara svårigheten att fånga geografins betydelse i traditionella ekonometriska modeller.

Geografins betydelse inskränker sig emellertid inte till frågan om avstånd och transporter. Lokaliseringen av olika verksamheter har fler följder för ekonomiernas utformning och utveckling. Krugman (1991) menar att hypotesen om tilltagande skalfördelar kan användas för att förklara städers och regioners specialisering. Tillgången till yrkeskunnig arbetskraft och närheten till specialiserade stödfunktioner gör det ofta lönsamt för en verksamhet att söka sig till områden dit likartade eller besläktade verksamheter redan tidigare sökt sig.

Sådana skalfördelar kan få särskilt stor betydelse vid omvandlingsskeden och leda till långvariga skillnader i olika regioners utveckling. Förändrade betingelser tar ofta tid att slå igenom. Å andra sidan kan en specialisering som bryts få desto kraftigare ekonomiska konsekvenser. Krugman illustrerar sina resonemang med framväxten av nordöstra USA:s industriella bälte i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet, och överflyttningen till södra och västra USA under de senaste årtiondena.

NUTEK:s genomgång av Sveriges ekonomiska geografi (bil. 5) vittnar också om hur regioner specialiserar sig och präglas av olika branschers utveckling. Nedgången i Bergslagen och östra Småland och stagnationen i sydvästra Skåne är nära förknippad med svårigheter för järn och stål, träindustri och varv. Omvänt uppstår nya specialiseringar undan för undan, t.ex. när informationsintensiva verksamheter samlas i och runt Stockholm.

Det är naturligtvis också geografin som ger den regionala integrationen dess tyngd i den internationella ekonomiska utvecklingen. Avståndens minskade roll återspeglas i att det är marknaderna snarare än produktionsförutsättningarna som man i första hand försöker integrera. Företagen kan hämta insatsvaror från hela världen, men många av dem strävar efter att lägga sig så nära så stora avsättningsmarknader som möjligt.

Tabell 14.1 Mentala avstånd mellan Sverige och andra länder

	Avståndsindex
Norge	0,5
Danmark	3,3
Finland	8,5
Storbritannien	14,8
Tyskland	17,7
Schweiz	20,7
Österrike	22,4
Nederländerna	23,4
USA	25,3
Kanada	27,1
Belgien	31,7
Frankrike	34,8
Spanien	38,2
Australien	39,2
Italien	39,9
Portugal	47,5
Japan	59,5
Turkiet	71,6
Brasilien	74,0
Mexiko	74,2
Argentina	78,2
Chile	79,2

Källa: Nordström (1991).

På samma sätt spelar relationerna till de nära grannländerna en nyckelroll för Sveriges ekonomi. Denna roll begränsar sig inte till handeln och investeringarna, utan påverkar också t.ex. arbetsmarknaden och det akademiska utbytet. Förhållandet till verksamheter i EES-länderna är centralt för det svenska näringslivet. Nordströms (1991) undersökning av drygt 100 svenska företagsledare understryker närhetens betydelse för det "mentala avståndet", geografiskt men även språkligt och kulturellt.

Avståndens betydelse är emellertid inte oföränderlig. Den påverkas av tekniska förändringar. Dessa kan i sin tur förändra förutsättningarna för hur företagen och näringslivet organiserar sig (Coase, 1937).

- Järnvägen blev förutsättningen för att knyta samman produktionsförutsättningar till processer och förde nya marknader inom räckhåll för hugade producenter. I Sverige sträcktes stambanan bitvis vid sidan av gamla befolkningscentra och handelsvägar, och bidrog till uppkomsten av nya städer.

- Informationsspridningen har fått allt snabbare kanaler till sitt förfogande. Många verksamheter har blivit mindre känsliga för avstånd än de tidigare var, vilket påverkat så skilda inslag i det ekonomiska livet som råvaruförsörjningen och forskningen. De

> nya teknologierna förändrar också företagens strukturer, t.ex. när datoriseringen gör det möjligt att flytta administrativa stödrutiner närmare produktionen eller när den mobila telefonin gör det lättare för små företag att nå och nås av sina kunder.

Ekonomin påverkas också av samspelet mellan geografin och institutionella förhållanden. Den förra långtidsutredningen konstaterade att Sveriges relativa lägesnackdelar förstärks av att EG:s inre marknad avskaffar gränskontrollerna, och därmed reducerar transporttiderna på kontinenten. Om Sveriges egna gränskontroller kvarstår spelar i detta sammanhang bara en marginell roll (LU 92, s. 286). Tysklands enande och omvälvningen av de andra tidigare planekonomierna runt Östersjön har förändrat förutsättningarna för handelsmönstren i Europa, och inte minst för grannlandet Sverige.

Nationella politiska ingripanden kan förändra de geografiska betingelserna för näringslivet. Järnvägarnas utbyggnad är det oftast anförda exemplet, även om vägarna sannolikt haft väl så stor betydelse under de senaste årtiondena. Det gemensamma i båda fallen är dock att det tog lång tid innan ekonomin vande sig vid de nya förutsättningarna och utnyttjade den nya kapaciteten fullt ut. Denna tidsutdräkt innan ekonomin tar till sig nya teknologier spelar en viktig roll i Schöns (bil. 3) hypotes om återkommande cykler.

Det karakteristiska för dessa ingrepp är att de ofta satt det nationella enandet i första rummet. Det svenska transportsystemet är centrerat kring Stockholm, och liknande mönster präglar de flesta andra länders infrastruktur. Törnqvist (1993) har uppmärksammat hur pass sparsamma kontakterna över Öresund egentligen är idag. Trafiken är framförallt en trafik mellan Sverige och Danmark, inte ett utbyte mellan grannregionerna. Bron över Öresund åstadkommer en påtaglig förändring av de geografiska förutsättningarna, även om det kan ta tid innan de möjliga välfärdsvinsterna realiseras.

I det långa perspektivet står öppningen österut och förbindelsen över Öresund för nya möjligheter för Sverige att utnyttja. Avståndet till de köpstarka marknaderna i Västeuropa (och ännu längre bort, i Nordamerika och Ostasien) kvarstår emellertid som en svensk nackdel. Den understryker behovet av att stärka det svenska näringslivets dragningskraft på verksamheter som inte är avståndsberoende, och av att utnyttja den nya informationsteknologins möjligheter att övervinna geografins betydelse. Minskade transportkostnader är överlag gynnsamma för den svenska ekonomins utveckling.

14.5 Miljön[2]

Såväl 1990 som 1992 års långtidsutredningar ägnade betydande uppmärksamhet åt samspelet mellan hushållningen med naturens resurser och den ekonomiska utvecklingen (LU 90, kap. 12; LU 92, kap. 10). Den senare pekade i sina slutsatser på den växelverkan som finns. Tillväxten kan leda till miljöproblem, men skapar också nya möjligheter att lösa dem.

Molander (bil. 2) belyser frågan om miljöproblemen som restriktion på den långsiktiga ekonomiska politiken. Vilka miljöproblem kan få stor betydelse för ekonomins långsiktiga utveckling, och vilka åtgärder är lämpliga för att hantera dem?

Jämfört med andra frågor som utredningen behandlar är flera miljöproblem påtagligt långsiktiga. Belastningar byggs långsamt upp och blir kritiska först efter lång tid. Omvänt kan åtgärder för att förbättra situationen ofta slå igenom först med betydande fördröjning.

Molander söker identifiera problem vilkas ekonomiska konsekvenser kan motsvara en procent av BNP eller mer. Av de ämnen han tar upp framstår *klimatfrågan* som i särklass störst. *Försurningen* uppmärksammades tidigt och har särskild vikt för Sveriges del. *Avfallsproblematiken* kan få stora ekonomiska återverkningar, särskilt om den ses i ett kretsloppssammanhang. Frågan om den *biologiska mångfalden* har tilldragit sig stor uppmärksamhet.

Genomgången är inte uttömmande. Bland de problem som inte behandlas nämner bilagan *ozonnedbrytande substanser*, där beslut om åtgärder är fattade, och *övergödsling av mark och vatten*, som har flera drag gemensamma med försurningen och i någon mån sammanfaller med denna.

Den ekonomiska tillväxtens effekt på miljön har inte bara att göra med att ekonomin växer och tar mer resurser i anspråk. Tillväxten påverkar miljön via flera mellanliggande faktorer:

- *Konsumtionens sammansättning* förändras. I fattiga länder kan det leda till ökad förslitning – t.ex. genom att fler bilar förorenar luften – medan ökad efterfrågan i redan rika länder tenderar att rikta sig mot mer "immateriell" konsumtion, t.ex. utbildning och vård.

[2] Avsnittet bygger på Molander (bil. 2).

- *Miljön blir själv en del av efterfrågan* när standarden ökar. Om denna efterfrågan ska kunna tillgodoses ställer det ofta krav på offentliga ingripanden, vilket i sin tur ställer krav på fungerande institutioner.

- Ekonomisk tillväxt har ofta ett starkt samband (inte nödvändigtvis enkelriktat) med en högre *utbildningsnivå*, vilket påverkar flera av de beteenden som har betydelse för miljön. En högre utbildningsnivå ökar också mottagligheten för information som syftar till att påverka värderingar och beteendemönster, och gör därmed normpåverkan potentiellt mer betydelsefull som styrmedel.

- Konsumtionen och påfrestningarna på miljön hänger ofta samman med *befolkningstillväxten*. Statistiskt sett minskar nativiteten när tillväxten ökar. En långsammare befolkningstillväxt kan ha större betydelse för att t.ex. minska olika slags utsläpp än många ekonomiska och administrativa styrmedel. Å andra sidan påverkar en lägre befolkningstillväxt ofta konsumtionsmönstret, varför effekterna är komplexa och svåra att säkert fastställa.

- Den *förändrade teknologin* som följer med tillväxten har betydelse för miljöbelastningen. Om teknologiutvecklingen sker under tryck att minska miljöpåverkan kan en period av tillväxt leda till att miljökrav snabbare slår igenom.

En viktig gemensam nämnare för de behandlade problemen är det *internationella samspelets* betydelse, både för problemens uppkomst och för effektiva åtgärder. Det globala sammanhanget är mest påtagligt när det gäller klimatfrågan, men spelar en viktig roll även för försurningen – större delen av nedfallet kommer från andra länder, merparten av de svenska utsläppen hamnar någon annanstans – och för den biologiska mångfalden, som är störst i tropiska områden.

Frågan om problemens betydelse som restriktion på den ekonomiska politiken kompliceras av att det inte bara är de ekologiska systemens reaktion på störningar som är svår att förutsäga, utan också de ekonomiska. I den mån man kan enas om vilka mål som är rimliga av miljöskäl, så återstår svårigheten dels att bedöma hur stora åtgärder som krävs för att nå detta mål, dels vad dessa åtgärder kommer att betyda för den ekonomiska utvecklingen. Det är också viktigt att skilja mellan kostnaderna för de skador som problemen kan vålla och finansieringen av de åtgärder som kan vara motiverade.

Den sammanfattande bedömning Molander gör är följande:

- På 30-40 års sikt kan den *sammanlagda restriktionen* från miljöområdet beräknas motsvara fem procent av BNP. Om bruttonationalprodukten antas öka med två procent om året skulle den efter 30 år vara omkring 85 procent högre utan miljörestriktionen, 80 procent högre med den. Den årliga tillväxttakten skulle vara drygt 0,15 procent lägre med restriktionen än utan. Molander bedömer osäkerhetsfaktorn uppåt eller nedåt till 2, dvs. restriktionen kan visa sig motsvara mellan två och tio procent av BNP.

- Förutsättningen är att de åtgärder som vidtas är *ekonomiskt effektiva*. Historiskt sett har denna förutsättning sällan varit uppfylld. Beträffande exempelvis klimatfrågan baseras kostnadsberäkningarna på en koldioxidskatt som tillåter maximal flexibilitet vid valet av åtgärder. Skulle den förda politiken innefatta subventionssystem med protektionistiska inslag kan kostnaden bli väsentligt högre. Detsamma gäller de övriga problemen.

- Med medelhög ambitionsnivå fram till mitten av nästa sekel uppskattas kostnaderna för att påverka drivkrafterna bakom den förstärkta *växthuseffekten* till några procent av BNP. Detta är antagligen den miljörestriktion som kommer att ha störst betydelse för den ekonomiska utvecklingen under de närmaste årtiondena. Konsekvenserna av en förstärkt växthuseffekt är potentiellt allvarliga, men osäkerheten om hur de kan komma till uttryck är ännu stor.

  Detta talar för att man bör söka adaptiva lösningar, dvs. samla kunskap för att efter hand utforma så träffsäkra insatser som möjligt. Så länge osäkerheterna är så stora som i dag bör ansträngningarna inriktas på sådana åtgärder som är motiverade även av andra skäl. Till dessa hör ändrade skatteregler för resor i, till och från tjänsten, minskning av snedvridande energisubventioner, kostnadseffektiva projekt för ökad energieffektivitet samt åtgärder för att påverka konsumtionsmönster (t.ex. val av hastighet vid bilkörning). I andra hand bör Sverige söka etablera samprojekt för att minska utsläpp med länder i Östeuropa och det tidigare Sovjetunionen.

- Tidigare ekonomiska utvärderingar av *försurningens* effekter gav vid handen att dessa i första hand drabbar människors hälsa, i andra hand tekniska system (korrosion). Ekologiskt

relaterade skador (skog, fiske) var betydligt mindre. Sedan dess har hälsoeffekten antagligen minskat, åtminstone för svensk del, p.g.a. minskade utsläpp och förbättrad stadsluft. De mål som Naturvårdsverket föreslagit för belastningen på miljön av olika försurande ämnen fordrar kraftigt minskade nedfall.

En undre gräns för kostnaden för de åtgärder som krävs för en 70-procentig minskning av nedfallet har uppskattats till några tiondels procent av BNP på europeisk basis, men den faktiska kostnaden kan vara högre. Huvudåtgärderna är utsläppsreduktioner, kalkning och vitaliseringsgödsling (sjöar, skog). Utvecklingen mot effektiva lösningar i internationell regi har kommit längre än när det gäller växthuseffekten. Kalkning och vitaliseringsgödsling bör i huvudsak finansieras genom avgifter på emissioner eller av berörda ägare. Argumenten för skattefinansiering är svaga.

– Förlusten av *biodiversitet* (biologisk mångfald) är i första hand ett globalt problem, så länge man ser det som en fråga om att bevara en så stor samlad genresurs som möjligt. Däremot är de svenska biotopernas roll mindre, eftersom Sverige p.g.a. upprepade nedisningar har mycket få *endemiska* arter (dvs. sådana som inte finns på något annat håll).

Kommersiella och ideella lösningar finns på vissa bevarandeproblem och bör utnyttjas där de är tillämpbara. Offentliga insatser måste ses och bedömas i ett globalt perspektiv. Även om ett internationellt engagemang förutsätter att man når upp till en viss miniminivå inom sina egna gränser måste man ta hänsyn till att hoten mot biodiversiteten är större och allvarligare i andra delar av världen. Utgångspunkten måste vara att rädda så mycket biodiversitet som möjligt inom den resursram man bestämmer sig för. Då kan det vara mer kostnadseffektivt att finansiera insatser på andra håll.

14.6 Institutionerna

I kapitel 6 behandlades frågan om institutionernas betydelse för den ekonomiska utvecklingen, som framförallt uppmärksammats av den ekonomisk-historiska forskningen (Rosenberg och Birdzell, 1991; North och Thomas, 1993). Dessa forskares tes är att stabila rättsregler och politiska institutioner skapar en säkerhet i den ekonomiska miljön, som underlättar förnyelse och stimulerar satsningar på det nya.

Institutionernas och den politiska sfärens roll för ekonomin har emellertid även betydelse i ett kortare perspektiv.

- Den kanske viktigaste – men ofta outtalade – aspekten på institutionernas roll är deras betydelse för att *strukturera* politiska och byråkratiska beslut. Anand (1993) ger en översikt över de ibland påtagliga avvikelser från rationellt beslutsfattande som påvisats, när man empiriskt prövat de axiom som är utgångspunkten för bl.a. ekonomisk teori. Genom att fastslå regler för beslut och handläggning kan man främja en så rationell avvägning som möjligt mellan olika alternativ.

- Den s.k. *public choice*-skolan har spelat stor roll för analysen av *hur* institutionerna spelar sin roll i ekonomin. Olson (1965) analyserar de organiserade intressenas roll i ekonomin, och betonar enskilda aktörers och gruppers egenintresse som förklaring till ekonomisk-politiska beslut på olika områden. Den norska maktutredningen påvisade att samspelet mellan näringsliv, förvaltning och politiska organ kunde skapa "järntrianglar", som förhindrade ett samhällsekonomiskt rationellt beslutsfattande inom viktiga områden.

- Flera studier har behandlat samspelet mellan den konkreta *utformningen av olika institutioner* och processer å ena sidan och den ekonomiska politikens måluppfyllelse å den andra. De första studierna gällde centralbankerna och prisstabiliteten. Persson (1993) går igenom denna diskussion och tillämpar den på svenska förhållanden. Analysen har så småningom vidgats till att även omfatta de olika statsmakternas utformning och samspel (Grilli m.fl., 1991) och budgetprocessens uppläggning (Molander, 1992).

Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) ägnade en förhållandevis stor del av sina överväganden åt frågan om hur de politiska institutionerna och deras omgivning kunde förändras, så att villkoren blir mer gynnsamma för en långsiktigt uthållig ekonomisk politik. De konkreta lösningar utredningen föreslog kritiserades av en del remissinstanser (Ds 1993:81, 1993), men frågan är befogad även ur långtidsutredningens perspektiv.

De konstitutionella förhållandena påverkar ramarna för det ekonomisk-politiska beslutsfattandet, men de är ofta mycket svåra att ändra. Den svenska författningsreformen i början av 1970-talet skedde utan den press av politiska, militära eller sociala omvälvningar, som ofta utlöst förändringar av staters styrelseskick. För svensk del ansluter sig

1809 års grundlagar eller 1917 års rösträttsreform närmare till det senare mönstret.

De konstitutionella problem som Ekonomikommissionen och andra uppmärksammat är bl.a. följande:

- Den långt drivna proportionaliteten i det svenska valsystemet kan orsaka besvärliga majoritetsförhållanden.

- De enskilda riksdagsutskottens starka ställning vid utgiftsbeslut innebär att det är svårt att få en samlad behandling av ekonomisk-politiska paket som inbegriper åtgärder på flera olika områden.

- Riksdagen är oförhindrad att ta nya beslut om utgifter, utan krav på att anvisa finansiering av dessa.

- Beskattningsrätten är uppdelad på staten, landstingen, primärkommunerna och de kyrkliga kommunerna.

De institutionella trögheterna begränsar sig inte till de konstitutionella frågorna om hur offentliga beslut fattas och verkställs.

- I Sverige har de stora organisationerna traditionellt spelat en viktig roll. Arbetsmarknadens förhållanden är till stor del reglerade genom avtal snarare än genom lagstiftning. Organisationerna har också haft stor betydelse för t.ex. jordbrukets reglering (Rothstein, 1992).

- En mindre uppmärksammad faktor är "kårernas" betydelse inom viktiga samhällsområden. Med "kår" menas i detta fall homogena yrkeskategorier, som är utbildade för verksamheten inom bestämda yrkesområden. När dessa verksamheter ligger inom den offentliga sektorn har kårerna ofta fått en viktig roll inte bara när det gäller att tillhandahålla de tjänster som efterfrågas, utan också när det gäller administrationen och beredningen av beslut om resursernas tilldelning och användning. Det gäller t.ex. för utbildningsväsendet, sjukvården och försvaret.

Det ligger knappast inom långtidsutredningens område att anvisa åtgärder för att förändra dessa förhållanden. Vid avvägningen av olika anspråk på det demokratiska systemets utformning är samspelet med ekonomin bara en av flera faktorer att ta hänsyn till.

De institutionella förhållandenas självständiga roll ska inte heller överdrivas. I en kritisk genomgång av forskningen om centralbankerna ifrågasätter Posen (1993) att oavhängigheten i sig skulle ha någon större betydelse för inflationstakten. Såväl centralbankernas autonomi som prisstabiliteten kan snarare ses som olika uttryck för starka antiinflationistiska intressen i de länder där man urskilt sådana samband. Det är således tveksamt om institutionella förändringar ensamma förslår som medel att öka prisstabiliteten.

14.7 Den långa sikten i den ekonomiska politiken

I avsnitt 14.2 behandlades olika slags osäkerhet och sättet att hantera dem. Den osäkerhet som vidlåder långsiktiga bedömningar är sällan strukturerad, dvs. det är svårt att precisera sannolikheten för olika utfall, trots de trögheter som påverkar utvecklingen. Till en del kan dock osäkerheten vara upplösbar, i den meningen att man kan öka kunskapen om olika tänkbara utfall.

Vid enskilda beslut kan den passiva metodens olika kriterier vara tillämpbara. De blir särskilt viktiga om ett beslut är svårt att ändra i efterhand – t.ex. investeringar i fysisk infrastruktur – eller måste fattas så snart som möjligt, t.ex. för att avbryta en icke önskvärd utveckling.

Underlaget och alternativen vid sådana beslut är förhållandevis givna. Det är då rimligt att kräva att förslagsställare och beslutsfattare systematiserar sina bedömningar av vilka alternativ och utfall som är aktuella, och redovisar vilka kriterier man låtit styra sitt val. En så tydlig genomgång är idag ovanlig.

Långtidsutredningen uppehåller sig emellertid vid processer och trender snarare än vid enskilda beslut. I detta perspektiv är det de aktiva metoderna att hantera osäkerhet som spelar störst roll. Då ställs ofta frågan om hur man vid beslutstillfället ska kunna utforma olika offentliga system och ingripanden så att de blir så flexibla och/eller robusta som möjligt.

En sådan strävan närmar sig de passiva metodernas *maximin*-kriterium, med dess tonvikt på att undvika riktigt ofördelaktiga utfall. Om beslutet innebär oåterkalleliga låsningar och inte låter sig uppskjutas är detta en rimlig framgångsväg. En sådan inriktning kan också motiveras av de institutionella svårigheterna att förändra offentliga system och ingrepp, när de väl blivit etablerade.

Ett förhållningssätt som genomgående betonar vikten av att redan från början undvika ofördelaktiga utfall riskerar emellertid att bli i överkant försiktigt. Kostnaden för att tidigt avskärma framtida valmöjligheter kan bli hög. Därför kan adaptiva lösningar ofta framstå som det mest rationella alternativet, dvs. man dröjer med avgöranden och vägval för att vinna större kunskap och utarbeta fler alternativ. Förutsättningen för att en sådan strategi ska fungera är emellertid att det finns resurser tillgängliga för att vidta åtgärder, om detta visar sig nödvändigt.

I detta kapitels långa perspektiv finns det en rad faktorer som ökar osäkerheten om ekonomins framtida utveckling. Det är viktigt att dessa beaktas, när utredningens scenarier används som beslutsunderlag. De förändringar som osäkerheterna kan leda till är inte bara negativa:

- En viktig faktor är *tekniska innovationer*. Ibland har förutsägelser om den tekniska och naturvetenskapliga utvecklingen på tio-tjugo års sikt varit förvånansvärt träffsäkra, men däremot har det varit svårt att förutspå den nya teknikens ekonomiska och sociala inverkan. En ny teknologi kan skapa helt nya förutsättningar för olika länkar i ekonomin, så som t.ex. ångmaskinen och förbränningsmotorn gjorde (Schön, bil. 3). Från det att en ny teknologi introduceras kommersiellt kan det emellertid ta flera årtionden innan alla dess möjligheter upptäckts och utnyttjats (Rosenberg, 1994). Därför är det t.ex. ännu svårt att förutsäga hur informationsteknologin kommer att påverka ekonomins och den sociala organisationens utveckling.

- Omkastningar i *relativpriser* kan förändra förutsättningarna för produktionsprocesser och investeringar. Om de sker plötsligt och är tillräckligt stora kan störningen få betydande följder, som t.ex. oljeprishöjningen 1973 eller den svenska realräntechocken i början av 1990-talet.

- Ekonomin både påverkar och påverkas av förändringar i *värderingsmönster och livsstilar*. I avsnitt 14.6 behandlades kvinnornas övergång från arbete i hushållen till arbete på marknaden, där utvecklingen påskyndats av samspelet mellan nya värderingar och förändringar i ekonomin. Ett annat exempel är boendet, där låga relativpriser underlättat en stadig ökning av ensamboendet (avsnitt 3.4). De senaste årens ökade relativkostnader för boende kan bidra till nya eller nygamla mönster, som i sin tur får återverkningar på stora delar av ekonomin.

- Vid ekonomiska analyser förutsätter man ofta att de störningar som beror på *politiska osäkerheter* är övergående och försumbara. I ett historiskt perspektiv har emellertid politiska kriser – i synnerhet krig – haft betydande och långvariga ekonomiska återverkningar. Vare sig perspektivet är 15 eller 50 år är det för långt för att politiskt orsakade störningar ska kunna negligeras.

- *Ekonomins institutioner* är inte beständiga. Mellankrigstiden innebar guldmyntfotens sammanbrott, efterkrigstidens utveckling har påverkats av Bretton Woods-systemets och den europeiska växelkursmekanismens (ERM) uppgång och fall. Den internationella frihandeln har breddats och systematiserats, inte minst genom GATT:s utvidgning. Företagens och kapitalmarknadernas internationalisering under de senaste årtiondena har radikalt ändrat förutsättningarna för staternas ekonomiska politik.

- Under de kommande årtiondena är utvecklingen i *Central- och Östeuropa* en av de faktorer som är svårast att förutsäga. Sveriges direkta handel med dessa länder är visserligen liten, men utbytet med de forna planekonomierna kan påverka hela Västeuropas utveckling. Det gäller inte bara handel och investeringar, utan också arbetsvandring och vidgade marknader.

Betydelsen av den osäkerhet som dessa faktorer skapar stannar inte vid de beslut som direkt påverkas av dem. För statens och den offentliga sektorns del är denna osäkerhet viktig även när det gäller utformningen och inriktningen av de *samlade* åtagandena. Ju större del av de framtida resurserna som intecknas eller låses av offentliga åtaganden, desto svårare blir det att anpassa ingreppen till uppkommande behov.

I de närmaste årens perspektiv har utredningen betonat den stora osäkerhet som gäller t.ex. för arbetsmarknadens utveckling (kap. 8) och stabiliseringspolitikens effekter (kap. 12). Liksom på miljöpolitikens område talar denna osäkerhet i första hand för adaptiva lösningar, dvs. åtgärder som är motiverade även av andra skäl, medan man samlar kunskap som kan ligga till grund en bedömning av om det behövs mer omfattande ingrepp.

Ur den långa siktens perspektiv är det generellt sett viktigt att på alla områden väga in hur valet mellan olika alternativ påverkar statens och hela den offentliga sektorns handlingsfrihet. Enskilda system bör i möjligaste mån utformas så att de kan utvärderas och omprövas med

jämna mellanrum. Långsiktiga åtaganden bör så smidigt som möjligt – ibland automatiskt – kunna anpassas till strukturella störningar i samhällsekonomin.

Sådana hänsyn behöver avvägas mot det behov av långsiktiga och stabila spelregler, som den institutionella tillväxtteorin betonar (kap. 6). Ur stabiliseringspolitisk synvinkel kan det vara en fördel om en del av de offentliga intäkterna och utgifterna *motverkar* konjunkturella svängningar (kap. 11 och 12).

Hur svår den avvägningen är att göra beror åtminstone delvis på hur omfattande de offentliga ingreppen är. Ju större del av resursanvändningen som redan är reglerad, desto större blir rimligen effektivitetskraven på *ytterligare* offentliga insatser. Om däremot åtagandena (inkl. skuldsättningen) inte är större än att staten utan allvarliga störningar kan öka skatteuttaget, upplåningen eller på andra sätt påverka resursfördelningen, så ökar detta den offentliga sektorns möjlighet att utforma eller bidra till adaptiva lösningar när nya behov uppkommer.

Det ligger i den enskildes intresse att staten följer en sådan handlingslinje, snarare än att den långt i förväg gör i överkant generösa utfästelser om framtiden. Om staten intecknar sin handlingsfrihet, så betyder en påfrestning stora risker antingen för att spelreglerna abrupt ändras eller att andra angelägna behov inte kan tillgodoses.

Ur denna synvinkel vore det en rimlig regel att nya beslut inte bör inteckna framtida tillväxt. Nya system bör utformas så att de blir hållbara även om tillväxten uteblir eller resurserna t.o.m. minskar. Om ekonomin växer bör de statliga och kommunala systemen och regleringarna inte öka i samma takt. Med växande och någorlunda jämnt fördelade reala resurser är det möjligt för fler medborgare att själva ta ansvar för en större del av det som hittills varit offentliga åtaganden.

En sådan regel innebär inte nödvändigtvis att de offentliga åtagandena verkligen kommer att bli mindre än idag. Syftet är snarare att motverka den motsatta utvecklingen – att dagens beslut tvingar på morgondagens verklighet alltför stora *låsningar*.

Skulle resurserna öka mer än vad de försiktiga konstruktionerna förutsatt kan de då beslutande generationerna mycket väl finna, att det fortfarande vore mest angeläget att använda tillskottet för olika offentliga insatser. Att bedriva utgiftspolitik i förväg är dock vanskligt. Att konsumera på framtida räkning är inte heller hållbart i längden. Den långa siktens krav på den samlade ekonomiska politiken är att denna ska stärka den framtida resursbasen, inte nöta ner den.

Tabeller

	Strukturomvandlingen 1990-2010	16
	Försörjningsbalans och nyckeltal 1994-2010	30
2.1	Vissa makroekonomiska nyckeltal	42
2.2	Makroekonomiska obalanser 1982 och 1993	47
2.3	Hushållens disponibla inkomster	49
2.4	Inhemsk slutlig efterfrågan 1990-1993	49
2.5	Arbetsmarknad	53
2.6	Arbetslöshetens struktur. Arbetslöshet för vissa grupper i förhållande till den genomsnittliga arbetslösheten	54
2.7	Några arbetsmarknadsmått i förhållande till EU	55
2.8	Arbetsproduktivitet i näringslivet	58
2.9	Välfärdsbrister. Andelen i befolkningen 18-75 år med olika "välfärdsproblem" 1968, 1981 och 1991	65
3.1	Nytillkomna och förlorade arbetstillfällen i näringslivet 1985-1992	71
3.2	Varuproduktionens och sysselsättningens tillväxt och fördelning 1970-1993	76
3.3	Tjänsteproduktionens och sysselsättningens tillväxt och fördelning 1970-1993	78
3.4	Försörjningsbalansens förändring 1970-1993	83
3.5	Privat konsumtion efter ändamål	84
3.6	Offentlig konsumtion fördelat på olika ändamål 1990	86
3.7	Hushållens konsumtion av "välfärdstjänster" som andel av BNP 1990	87
3.8	Arbetsmarknadsregionernas karakteristika 1991	91
4.1	Exportandelar för några OECD-länder 1990	103
4.2	Export- och importandel 1992 i olika varu-producerande sektorer	105
4.3	Exportens fördelning på olika sektorer 1980 och 1992	106
4.4	Basnäringarnas andel av nettoexporten av varor i några europeiska länder 1991	107

4.5	Sveriges export och import av varor fördelad på marknader 1980-1993	108
4.6	Utlandsfakturering för de 19 mest internationaliserade svenska koncernerna	109
4.7	Export- och importandel i olika tjänstesektorer 1980-1992	110
4.8	Antal anställda i svenska industriföretag utomlands och i Sverige	113
4.9	De största svenska företagen efter antal utlandsanställda 1992	114
4.10	Svenska direkta investeringar i utlandet 1981-1992	115
4.11	Utlandsägande inom svenskt näringsliv 1962-1993	116
4.12	In- och utflöden av direktinvesteringar 1980 och 1990	118
5.1	Omfattningen av det finansiella systemet. Bruttoförändringar mellan olika sektorer 1992-12-31	130
5.2	Några grundläggande storleksmått på kapitalmarknaden 1993-12-31	132
5.3	Omsättningen på penning- och valutamarknaden	151
5.4	Icke statliga kapitaltransaktioner	161
5.5	Bankernas utlåning till icke finansiella företag	164
6.1	BNP per capita 1870-1989 i 17 industriländer	168
6.2	Human Development Index	184
6.3	Bruttonationalprodukt och nationalförmögenhet	185
7.1	Regional BNP-tillväxt	195
7.2	Utvecklingen i Danmark, Norge och Finland	197
7.3	Utvecklingen i OECD-området 1993-1998	202
7.4	Världsmarknadens utveckling i olika sektorer 1990-2010	203
7.5	Arbetsproduktiviteten 1970-2010	206
7.6	Arbetsutbudets och befolkningens utveckling	211
7.7	Kommun- och Landstingsförbundens baskalkyler	214
7.8	Offentlig konsumtion 1993	215
7.9	Ränta och ECU-index	217
7.10	Hushållssektorns finanser	220
7.11	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal	222
7.12	Försörjningsbalansen och vissa nyckeltal 1975-2010	228
7.13	Strukturomvandlingen 1990-2010	233
7.14	Antal sysselsatta i varuproducerande sektorer i OECD länderna 1970-1991	236
7.15	Sysselsättning, reallöner och privat konsumtion	240
7.16	Den offentliga sektorns transfereringar	242
7.17	Den offentliga sektorns finansiella sparande	245

7.18	Utvecklingen av privat och offentlig konsumtion 1994-2010	247
8.1	Arbetslösheten efter kön och ålder	256
8.2	Arbetslösheten efter utbildningskategorier	258
8.3	Arbetslöshetsinflöde och arbetslöshetstider	259
8.4	Arbetslösheten i OECD-länderna	264
8.5	Nedgång i arbetslöshet i OECD-länderna	265
8.6	Långtidsarbetslösa	266
8.7	Faktisk arbetslöshet och NAIRU i OECD-länderna	268
8.8	Ungdomars relativlöner i Sverige 1968-1991	281
9.1	Vinstens andel av förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin 1955-1991	310
9.2	Investeringarnas andel av förädlingsvärdet 1964-1992	311
9.3	Variationen i investeringarnas andel av förädlingsvärdet 1964-1992	312
9.4	*Venture capital*-bolagens satsningar i olika utvecklingsfaser	320
9.5	Befolkningens utbildningsnivå 1991	323
9.6	Tekniska och naturvetenskapliga högskole-examina 1991	324
9.7	Utbildningspremier i Sverige 1968-1991	327
9.8	FoU-verksamhet i svenskt näringsliv 1991	336
9.9	Samarbetsavtal mellan företag fördelat på samarbetsform	338
9.10	Patentspecialisering i olika länder och branscher 1978-1991	342
9.11	Energitillförsel och slutlig energianvändning 1993 samt prognos för år 2005	347
9.12	Medlemsföretagens krafttillgångar 1993	348
9.13	Löne- och prisutveckling inom byggnadsindustrin och övrig industri	371
9.14	Sysselsatta inom byggproduktionen 1990-1993	372
9.15	Prognos för byggnadsverksamheten 1994-1998	374
9.16	Samband mellan sysselsättningen i olika storleks-grupper och privat konsumtion 1980-1992	383
10.1	Förklarande faktorer till förändringen av den offentliga sektorns finansiella sparande 1990-1993	394
10.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande och nettotillgångar	396
10.3	Finansiell skuldsättning 1994	398
10.4	Sammanställning av budgetförstärkande åtgärder 1995-1998	405

10.5	Förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter	406
10.6	Nominell BNP-tillväxt och implicit ränta på den offentliga sektorns räntebärande skulder	407
10.7	Beslutade och aviserade skatteförändringar 1991-1998 fördelade på ikraftträdandeår	411
10.8	Avgifters täckningsgrad för olika kommunala verksamheter 1991	416
10.9	Offentliga transfereringar till hushåll 1993	421
10.10	Offentliga transfereringar till företag från staten, socialförsäkringssektorn och kommunerna	428
10.11	Offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1960-1992	433
10.12	Beräkningar av krav på arbetsinkomst före skatt för att överstiga socialbidragsgräns	443
11.1	Sverige i förhållande till EU 12	462
11.2	Sverige i förhållande till EU vad gäller budget, rådsröster och parlament	463
11.3	Medlemsländernas brutto- och nettobidrag per capita till EU:s budget samt Sveriges beräknade brutto- och nettobidrag per capita till EU:s budget 1992	463
11.4	Sammanfattning av olika former av beslutsfattande inom olika områden inom EU	465
11.5	EU:s budget	467
13.1	Ränta på 5-års statsobligation 1994-1998	503
13.2	Försörjningsbalans och nyckeltal 1994-1998	505
13.3	Arbetsmarknaden 1998-2010	508
13.4	Försörjningsbalans och nyckeltal 1998-2010	509
13.5	Förändring av den offentliga sektorns inkomster och utgifter 1994-2010	511
13.6	Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010	512
13.7	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 2010	513
13.8	Den offentliga sektorns finansiella sparande 2010	513
13.9	Utvecklingen i Sverige och i OECD vid 1,5 procentenheter högre realränta globalt	517
14.1	Mentala avstånd mellan Sverige och andra länder	531

Diagram

2.1	Realiserade realräntor	46
2.2	Finansiellt sparande i olika sektorer	48
2.3	Finansiellt sparande i staten och den offentliga sektorn	50
2.4	Den offentliga sektorns finansiella skuldsättning i Sverige och OECD	51
2.5	Arbetslösheten i Sverige, USA, EU och OECD 1970-1993	55
2.6	Antal sysselsatta 1960-1993	56
2.7	Skillnad i tillväxt, inflation och sparande mellan OECD och Sverige	57
2.8	Hushållens disponibla inkomster	62
3.1	Nyföretagande och konkurser 1985-1993	82
3.2	Konsumtionens utveckling 1970-1993	85
3.3	Bruttoinvesteringar 1970-1993	88
3.4	Bruttoregionalproduktens utveckling 1972-1991	93
3.5	Regional socio-ekonomisk profil 1990	96
3.6	Regional ålders- och utbildningsstruktur	97
3.7	Regionala inkomster och "köpkraft" 1990/1991	99
4.1	Industrivaruexporten i förhållande till industri-produktionen 1970-1993	104
4.2	Sveriges utgående och ingående direktinvesteringar 1981-1994	112
5.1	Kapitalmarknaden	131
5.2	De internationella finansmarknadernas utveckling under 1980-talet	148
5.3	Utlåning till allmänheten	152
5.4	Prisutvecklingen på olika fastighetstyper i relation till konsumentprisindex	153
5.5	Bankernas resultat 1981-1993	154
5.6	Nominalränta och realiserad realränta	156
5.7	Hushållens inflationsförväntningar	157
5.8	Räntemarginaler	163

6.1 BNP per capita 1950 och BNP-tillväxt 1950-1985 i 24 OECD-länder 172
6.2 BNP per capita 1950 och BNP-tillväxt 1950-1985 i 57 länder 172
7.1 Sveriges bytesförhållande 1950-2010 204
7.2 Bruttosparandet uppdelat på sektorer 212
7.3 Hushållens sparkvot 1980-1998 218
7.4 Hushållens skuldkvot 219
7.5 Relativ enhetsarbetskostnad i industrin 1970-1998 223
7.6 Underliggande utbud och reguljär sysselsättning i förhållande till befolkningen 16-64 år 225
7.7 Export i förhållande till BNP 229
7.8 Export i förhållande till bruttoproduktion i olika sektorer 230
7.9 Antalet arbetade timmar i näringslivet 1970-2010 235
7.10 Export från olika sektorer 1990 och 2010 237
7.11 Den offentliga sektorns utgifter 238
7.12 Skattekvoten 241
7.13 Offentlig konsumtion 243
7.14 Den offentliga sektorns finansiella sparande 244
7.15 Den offentliga sektorns finansiella nettoställning 244
7.16 Privat konsumtion 246
8.1 Arbetslösa och personer i konjunkturberoende åtgärder i Sverige, 1963-1994 254
8.2 Sysselsättningsförändringar i olika näringsgrenar, 1980-1983 och 1990-1993 255
8.3 Arbetslösheten bland 16-19 år och 20-24 år, 1970-1994 257
8.4 Arbetslösheten och arbetskraften fördelade efter utbildningskategori, 1993 258
8.5 Långtidsarbetslösa sex månader respektive tolv månader 1976-1994 260
8.6 Medelarbetstidens utveckling 1970-1993 261
8.7 Andelen deltidsarbetande män och kvinnor 1976-1994 262
8.8 Beveridgekurvan 273
8.9 Arbetslöshetens persistens och anställningsskydd 279
8.10 Lönespridningen i Sverige 1958-1993 280
8.11 Arbetsmarknadspolitik i olika länder 1992 284
8.12 Arbetslösheten i EU, USA och Sverige 1970-1993 288
8.13 Arbetslösa och långtidsarbetslösa fördelade efter utbildningskategori 1993 296

9.1	Förändringen av total faktorproduktivitet i näringslivet exklusive fastighetsförvaltning 1970-1992	306
9.2	Kapitalkvot och kapitalintensitet i näringslivet (exklusive bostadssektorn) 1970-1992	312
9.3	Förutsättningar att bedriva lönsam verksamhet i Sverige jämfört med andra länder	318
9.4	Näringslivets FoU-utgifter 1981-1992	335
9.5	Offentlig infrastruktur exklusive elektricitets-anläggningar i Sverige 1960-1993	353
9.6	Offentliga investeringar 1985 och BNP-tillväxt per sysselsatt 1980-1990 i 13 industriländer	356
9.7	Prisnivån i Sverige relativt EU 1990 och 1991	363
9.8	Bygginvesteringarnas andel av BNP 1950-1993	369
9.9	Total byggverksamhet 1950-1993	370
9.10	Byggverksamhet jämfört med 15 procent av BNP	375
10.1	Den offentliga sektorns sparande	391
10.2	BNP:s utveckling till 1999	395
10.3	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	405
10.4	Utvecklingen av offentliga utgifter 1950-1993	418
10.5	Andelen med förtidspension i procent av befolkningen i olika åldrar	425
10.6	Matris avseende finansiering och produktion av välfärdstjänster	436
10.7	Genomsnittliga synliga marginaleffekter i procent för inkomstklasser 1989, 1994 och 1998. Helårs- och heltidsanställda	448
12.1	Faktisk och trendmässig bruttonationalprodukt	474
12.2	Utvecklingen av bruttonationalprodukten 1970-1994 i Sverige och sammanvägt för 14 OECD-länder	485
13.1	Total arbetslöshet 1980-2010	506
13.2	Arbetade timmar i näringslivet 1970-2010	507
13.3	BNP-utveckling till 2010	510
13.4	Den offentliga sektorns finansiella sparande	511
13.5	Den offentliga sektorns finansiella nettoställning	514

Tablåer

4.1	Icke kurssäkrad ränteparitet	125
5.1	Viktiga beslut för utvecklingen på kreditmarknaden efter 1980	150
10.1	Den offentliga sektorns skulduppbyggnad	397
10.2	Tillväxtens sammansättning och dess effekter på de offentliga finanserna	403
12.1	Den svenska nominella räntans bestämningsfaktorer	479
14.1	Nuvärde – ett räkneexempel	523

Referenser

Aaron, H. (1990), Discussion in: Munnel (red.) *Is there a Shortfall in Public Capital Investment?*, Federal Reserve Bank of Boston Conference series No. 34

Abramovitz, M. (1956), "Reasorce and Output Trends in the United States since 1870", i *American Economic Review*, vol. 46 No. 2

Abramovitz, M. (1989), *Thinking about Growth*. Cambridge University Press, Cambridge Mass

Agell, J. (1992), "Det svenska skattesystemet", i Södersten, B. (red) *Den offentliga sektorn*, SNS förlag

Agell, J., Lindh, T. och Ohlsson, H. (1994), "Tillväxt och offentlig sektor", i *Ekonomisk Debatt*, nr 4/1994

Ahlroth, S., Björklund, A. och Forslund, A. (1994), "Värdet av svensk utbildning. Vad säger marknaden?" i *Ekonomiska rådets årsbok 1993*

Akerlof, G.A. (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", i *Quarterly Journal of Economics* 84

Akerlof, G.A. (1991), "Procrastination and Obedience", i *American Economic Review* vol. 81:2

Akerlof, G.A. och Yellen, J. [red], (1986), *"Efficiency Wage Models of the Labour Market"*, Cambridge, University Press

Alesina, A. och Rodrik, D. (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", i *Quarterly Journal of Economics*, Maj

Alesina, A. och Perotti, R. (1993), *The Politics of Growth: a Survey*. Stencil

Alogoskoufis, G.S. och Manning, A. (1988), "On the Persistence of Unemployment", i *Economic Policy,* No. 7

AMS (1994), *Arbetsmarknadsutsikterna 1994 och 1995*. Rapport från utredningsenheten 94:1

Anand, P. (1993), *Foundations of Rational Choice under Risk*, Clarendon Press, Oxford

Andersson, G. (1994), *Fruktsamhetsutvecklingen i Sverige 1961-1992, redovisad som kalenderårsindex*, Promemoria, Demografiska av delningen, Stockholms universitet

Andersson, H., Atlestam, B., Dreborg, G. m.fl. (1993), *Teknikpolitik för tillväxt – åtgärder för bättre utnyttjande av teknologisk kompetens*, bilaga 2 till SOU 1993:16

Andersson, I. och Gustafsson, B., (1992), *Fattigdomsfällor*, Ds 1992:25, Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Andersson, T., Braunerhjelm, P., Carlsson, B. m.fl. (1993), *Den långa vägen*, Industriens utredningsinstitut

Andersson, T. och Fredriksson, T. (1993), *Sveriges val, EG och direktinvesteringar*, bilaga 7 till SOU 1993:06

Anxo, D. (1991), "Arbetstidens längd och produktiviteten", i *Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet*, Expertrapport nr 4 till SOU 1991:82

Anxo, D. och Bigsten, A. (1989), "Working Hours and Productivity in Swedish Manufacturing", i *Scandinavian Journal of Economics*, Vol 91

Arai, M., Fölster, S., Lantto, K. m.fl. (1988), "En ny mikrogrund för makroteorin", i *Ekonomisk Debatt*, nr 6/1988

Archibugi, D. och Pianta, M. (1992), *The Technological Specialization of Advanced Countries*, Kluwer Academic Publishers

Aronsson, T. (1994), "Skattereformens effekter på arbetsutbudet – några resultat", i *Ekonomisk Debatt* nr 2/1994

Arrow, Kenneth J. (1962), "The Economic Implications of Learning by Doing", i *Review of Economic Studies* 29

Aschauer, D. (1989a), "Is Public Expenditure Productive?" i *Journal of Monetary Economics*, Vol 23

Aschauer, D. (1989b), "Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven", i *Economic Perspectives*, No. 5

Assarsson, B. (1989), *Prisbildning på industriella marknader. En empirisk undersökning av prissättningen i den svenska tillverkningsindustrin*, SNS Förlag

Assarsson, B. (1993), "Livscykelhypotesen, konsumtion och stabiliseringspolitiken i Sverige", i *Ekonomisk Debatt*, nr 7/1993

Assarsson, B. och Olsson, C. (1993), *Makroekonomiska chocker och ekonomisk struktur – en jämförelse mellan Sverige och EG-länderna*, bilaga 2 till SOU 1993:06

Atkinson, A. och Micklewright, J. (1991), "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature* XXIX

Atkinson, A.B. och Mogensen, G.V., [red.], (1993), *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*, Clarendon Press, Oxford

Attanasio, O.P. och Browning, M. (1992), *Consumption over the Life Cycle and over the Business Cycle*, stencil, Stanford University

Avregleringsdelegationen (1994), *Avreglering för tillväxt och fler jobb*, rapport till regeringen, maj

Axelsson, R. (1989), *Svensk arbetsmarknadsutbildning*, Umeå Economic Studies, No. 197, Umeå universitet

Backteman, T. och Herin, J. (1993), *Småföretagen och bankerna*, stencil, SAF

Baldwin, Richard, E. (1989), "The Growth Effects of 1992", i *Economic Policy* No. 9

Baldwin, Richard, E. (1992), "Measurable Dynamic Gains from Trade", i *Journal of Political Economy* 100 (1)

Bankstödsnämnden (1993), *Verksamhetsberättelse* 1 maj – 30 juni 1993

Barnett, H.J. (1979), "Scarcity and growth revisited", i Smith K. (red.), *Scarcity and Growth Reconsidered*, Johns Hopkins, Baltimore

Barr, N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", i *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX

Barro, R. (1991), "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", i *Quarterly Journal of Economic*, Maj

Baumol, W. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", i *American Economic Review*, Vol. 57

Baumol, W. (1986), "Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show", i *American Economic Review*, December

Baumol, W. (1990), "Entrepreneurship: Productive, Unproductive or Destructive", i *Journal of Political Economy*, vol. 98

Bean, C. (1994), "European Unemployment: A Survey", i *Journal of Economic Literature*, vol. XXXII

Bean, C., Layard, R. och Nickell, S. (1986), "The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study", i *Economica* (Supplement), vol 53, No. 2

Becker, G. (1975), *Human capital*. Columbia University Press, New York

Behrenz, L. (1993), *Effekt- och effektivitetsanalyser av 1987 års personalförstärkning till arbetsförmedlingen*, Licentiatavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet

Bengtsson, C. och Kallin, M. (1993), *En anpassning till EG:s tekopolitik*, bilaga 1 till SOU 1994:6

Berg, C. (1992), *Optimal Investment and Option Values under Risk-Aversion with Empirical Evidence from Swedish Manufacturing*, Department of Economics, University of Stockholm, Akademitryck

Berg, L. och Bergström, R. (1991), *A Quarterly Consumption Function for Sweden 1970-1989*, Research Report 91-5, Statistiska avdelningen, Uppsala universitet

Berg, L. och Bergström, R. (1993), *Consumption, Income Wealth and Household Debt — An Econometric Analysis of the Swedish Experience*, Working Paper 1993:12, Uppsala universitet

Berggren, C. (1993), *The Volvo Experience – Alternatives to Lean Production in the Swedish Auto Industry*, Macmillan, London

Bergman, L., Heikensten, L. och Lundgren, S. (1991), "Långtidsutredningarnas metodik och roll i den ekonomiska politiken", i *Ekonomisk tillväxt och utveckling*, SNS förlag

Bergqvist, R. (1992), "Valutamarknaden i april 1992", i *Penning- & Valutapolitik* 1992:4

Bergström, T. och Blomquist, S. (1993), *The Political Economy of Subsidized Day Care and Labor Supply*, Stencil, University of Michigan och Uppsala universitet

Bergström, V. och Södersten, J. (1990), "Skattepolitiken och företagens investeringar", i Agell, J., Mäler, K-G. och Södersten, J., (red.), *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska rådet

Bernanke, B. (1993), "Credit in the Macroeconomy", i *FRBNY Quartely Review* Spring 1992-93

Berndt, E. och Hansson, B. (1992), "Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden", i *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 94

Bertola, G. (1990), "Job Security, Wages and Employment", i *European Economic Review* No. 34

Bertola, G. (1992), "Labor Turnover Costs and Average Labor Demand", i *Journal of Labor Economics* No. 10

Birch, D. (1979), *The Job Generation Process*, MIT Program on Neighborhood and Regional Change

BIS (1993), *63rd Annual Report*, Bank for International Settlements, Basel

Bishop, M. and Kay, J. (1988), *Does Privatization Work?* Lessons from the U.K. London Business School

Björklund, A. (1981), *Studies in the Dynamics of Unemployment*, EFI, Stockholm

Björklund, A. (1986), "A Comment on the Wage Structure and the Functioning of the Labour Market", i Siven, C-H (red), *Unemployment in Europe*, Timbro

Björklund, A. (1989), *Evaluation of Labour Market Training Programs — The Swedish Experience*, Industriens utredningsinstitut

Björklund, A. (1992), "Långsiktiga perspektiv på inkomstfördelningen" i Björklund, A och Fritzell, J. *Inkomstfördelningens utveckling*, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992

Björklund, A. (1993), "Unemployment in Sweden" i Björklund, A. och Eriksson, T. (red.), *Unemployment in the Nordic Countries*, North-Holland, Amsterdam

Björklund, A. och Moffitt, R. (1987), "The Estimation of Wage Gains and Welfare Gains in Self-Selection Models", i *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXIX, No. 1

Björklund, A. och Holmlund, B. (1991), "The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden", i Björklund, A., Haveman, R., Hollister, R. och Holmlund, B., *Labor Market Policy and Unemployment Insurance,* Oxford University Press

Björklund, A. och Regnér, H. (1993), "Humankapitalteorin och utbildning på arbetsplatserna", i le Grand C., Szulkin, R. och Tåhlin, M. (red.), *Sveriges arbetsplatser – Organisation, personalutveckling, styrning*, SNS Förlag

Blanchard, O. J. och Summers, L. H. (1986), "Hysteresis and the European Unemployment Problem", i Fischer, S., *NBER Macroeconomic Annual 1986*, Cambridge, Mass., MIT Press

Blomström, M. och Kokko, A. (1994), *Home Country Effects of Foreign Direct Investment: Evidence from Sweden*, Working Paper No. 3, Janary 1994, Working Paper Series in Economics and Finance, Stockholm School of Economics

Blomström, M. och Lipsey, R. (1992), *The Competitiveness of Countries and their Multinational Firms*, Research paper No. 6484, Ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan, Stockholm

Blomström, M. och Wolff, E. (1990), *Corporations and Productivity Convergence in Mexico*, New York University Research Paper No. 6392

Bolin, O., Swedenborg, B., Andersson, Y. m.fl. (1992), *Mat till EG-pris?*, SNS Förlag

Bolton, J. [red.], (1972), *Small Firms*, Her Majesty's Stationery Office, London

Bourdet, Y. och Persson, I. (1993), "Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet", i SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*

Braunerhjelm, P. (1991), *Svenska underleverantörer och småföretag i det nya Europa – Struktur, kompetens och internationalisering*, IUI, Stockholm

Bruno, M. och Sachs, J. (1985), *The Economics of Worldwide Stagflation,* Oxford, Basil Blackwell

Bruzelius, N. m.fl. (1993), *Svensk järnvägspolitik – En kritisk granskning*, SNS Förlag

Buchanan, J. och Tullock, G. (1962), *The calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor

Burrows, R. (1991), "The Socio-Economic Anatomy of the Brittish Petty Bourgeoisie: a Multivariate Analysis", i Burrows R. (red.), *Deciphering the Enterprise Culture: Entrepreneurship, Petty Capitalism and the Restucturing of Britain*, Routledge, London

Byggentreprenörerna (1994a), *Fakta om Byggandet 1994*

Byggentreprenörerna (1994b), *Byggandet 1993-1998. Trender och möjligheter*

Bäckström, U. (1993), "Tillgångspriser och stabiliseringspolitik", i *Ekonomisk Debatt* 5/1993

Calmfors, L. (1992), *Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden*, Seminar Paper no. 522, IIES, Stockholms universitet

Calmfors, L. (1993), *De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten*, bilaga 4 till SOU 1993:16

Calmfors, L. (1994a), *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, Seminar Paper No. 563, IIES, Stockholms universitet

Calmfors, L. (1994b), "Unemployment Experiences? An Introduction", i *Swedish Economic Policy Review*, No. 1-2

Calmfors, L. och Driffill, J. (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", i *Economic Policy*, No. 6

Calmfors, L. och Forslund, A. (1990), "Wage Formation in Sweden" i Calmfors, L. (red), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*:, Oxford University Press

Calmfors, L. och Forslund, A. (1991), "Real-Wage Determination and Labor Market Policies: The Swedish Experience", i *Economic Journal* No. 101

Calmfors, L. och Nymoen, R. (1990), "Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries", i *Economic Policy,* No. 11

Campbell, J.Y. och Mankiw, N.G. (1991), "The Response of Consumption to Income: A Cross-Country investigation", i *European Economic Review*, No. 4/1991

Carling, A. och Markowski, A. (1994), *Konjunkturläget*, Konjunkturinstitutet, maj

Carling, K., Edin, P-A., Harkman, A. och Holmlund, B. (1994), *Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programs in Sweden*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Carlsson, F., Johansson, M., Persson, L-O. m.fl. (1991), "Lokala arbetsmarknader och förvärvsregioner – Nya indelningar för regionala analyser", i *SCB/ERU Information om arbetsmarknaden* 1991:7

Caves, D. and Christensen, L. (1980), "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", i *Journal of Political Economy*, No. 88

Cecchini, P. (1988), *The European Challenge*, Comission of the European Communities, Aldershot

Chirinko, R. (1993), "Business Fixed Investment Spending: Modeling Strategies, Empirical Results, and Policy Implications", i *Journal of Economic Literature*, December 1993

Coase, R. (1937), "Varför finns det företag?", sv. övers. [1992] i *Företaget, marknaden och lagarna*, Ratio

Coase R. (1960), "The problem of social cost", i *Journal of Law and Economics*. Vol. 17.

Coe, D. och Helpman, E. (1993), *International R&D Spillovers*, International Monetary Fund, Working Paper 1993/84

Davidsson, P. (1989a), "Entrepreneurship – and After? A Study of Growth Willingness in Small Firms", i *Journal of Business Venturing*, No. 4

Davidsson, P. (1989b), *Continued Entrepreneurship and Small Firm Growth*, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm

Davidsson, P., Lindmark, L. och Olofsson, C. (1994), *Dynamiken i svenskt näringsliv*, Studentlitteratur, Lund

De Long Bradford, J. (1986), "Productivity Growth, Convergence and Welfare: Comment", i *The American Economic Review*, No. 5

Deiaco, E. (1993a), *Halkar Sverige efter? – Sveriges position i det globala patentlandskapet*, IVA-R; 402, Stockholm

Deiaco, E. (1993b), *Profit from Innovation – A Comparison of Swedish and Japanese Intellectual Property Management*, IVA, Stockholm

Denison, E. (1985), *Trends in American Economic Growth 1929-1982*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Domar, E. (1946), "Capital expansion, rate of growth and employment". Återgiven i: *Essays on the theory of economic growth*. Oxford University Press, New York 1957

Dornbusch, R. (1976), "Expectations and Exchange Rate Dynamics", i *Journal of Political Economy*, No. 6

Dosi, G., Pavitt, K. och Soete, L. (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Harvester Wheatsheaf

Ds Ju 1979:1, *Vägar till ökad välfärd*. Betänkande av särskilda näringspolitiska delegationen

Ds 1992:16, *Ekonomisk och monetär union. Det ekonomisk-politiska samarbetet inom EG efter Maastricht och följderna för Sverige*, Finansdepartementet

Ds 1992:44, *Trafikavgifter på samhällsekonomiska villkor*, Utbildningsdepartementet

Ds 1992:109, *R&D for Swedish Industrial Renewal. A Study for Policy Makers and Industry Strategists*, Utbildningsdepartementet

Ds 1993:68, *Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller*, Finansdepartementet

Ds 1993:81, *Remissvaren på Ekonomikommissionens förslag*, Finansdepartementet

Ds 1994:22, *Kvalitets- och produktivitetsutvecklingeninom sjukvården 1960-1992*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1994:23, *Kvalitet och produktivitet – Teori för kvalitetsjusterade Produktivitetsmått*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1994:24, *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1994:34, *Internationella jämförelser och svenska perspektiv – statistiskt underlag för Agenda 2000*, Utbildningsdepartementet

Ds 1994:40, *Statens roll inom vård och omsorg*, Socialdepartementet

Ds 1994:53, *Motiv för offentliga åtgärder*, Finansdepartementet

Ds 1994:56, *Skolans kostnader, produktivitet och resultat – En branschstudie*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1994:81, *En Social Försäkring*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1994:91, *Rätten till förtidspension och sjukpenning*, Socialdepartementet

Ds 1994:133, *Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Ds 1994:135, *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Dufwenberg, M., Koskenkylä, H. och Södersten, J. (1994), "Manufacturing investment and taxation in the Nordic countries", i *Scandinavian Journal of Economics*, No. 3

Easterlin R. (1974), "Does Economic Growth Improve the Human Lot?", i David, P. (red.), *Nations and Households in Economic Growth*, Academic Press, New York

The Economist (1992), *Fear of Finance*, September 19th 1992

Edin, P-A. (1989), *Individual Consequences of Plant Closures*, Studia Oeconomica Upsaliensia 15

Edin, P-A. och Holmlund, B. (1991), "Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence", i Schioppa, F.P. (red.), *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press

Edin, P-A. och Holmlund, B. (1992), *The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?*, Working Paper 1992:13, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Edin, P-A. och Holmlund, B. (1993a), "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning", i *Ekonomisk Debatt* 1/1993

Edin, P-A. och Holmlund, B. (1993b), *Effekter av anställningsskydd*, bilaga till SOU 1993:32

Edqvist, C. (1993), *Innovationspolitik för förnyelse av svensk industri*, Tema T Rapport 333, Universitetet i Linköping

Eisner, R. (1988), "Extended Accounts for National Income and Product", i *Journal of Economic Litterature*, Vol XXIV, december

Ek, T. (1994), *Våga, växa, vinna. Ledarskap för mindre företag*, Ekerlids förslag

Eklund, K. (1993a), *Vår ekonomi. En introduktion till samhällsekonomin*, Tiden

Eklund, K. (1993b), *Hur farligt är budgetunderskottet?* SNS förlag

Eklund, K. [red.], (1993c), *En "skattereform" för socialförsäkringar?*, ESO, Publica

Elmeskov, J. och MacFarlan, M. (1993), *Unemployment Persistence i OECD Economic Studies*, No. 21

Elmeskov, J. (1994a), *High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes*, Working Paper, No. 132, OECD

Elmeskov, J. (1994b), *Nordic unemployment in a European perspective*, stencil, OECD

Englund, P. (1990), "Financial Deregulation in Sweden", i *European Economic Review*, No. 34

Engström, L., Löfgren, K-G. och Westerlund, O. (1988), *Intensified Employment Services, Unemployment Durations and Unemployment Risks*, Umeå Economic Studies, No. 186

EPO (1993), *Charting a course-reflections on the future of the European Patent System*, maj, European Patent Office

Eriksson, T., Suvanto, A. och Vartia, P. (1990), "Wage Formation in Finland" i Calmfors, L. (red), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford University Press

EU-kommissionen (1993a), "The Economic and Financial Situation in Denmark" i *European Economy*, No. 6

EU-kommissionen (1993b), "Broad Economic Policy Guideleness and Convergence Report" i *European Economy* No. 55

EU-kommissionen (1994), "EC Agricultural Policy for the 21st Century" i *European Economy*, No. 4

Eurostat (1993), *Comparisons in real terms of the aggregates of ESA*

Eurostat (1994), *Basic statistics of the Community*, 31:a upplagan

Fazzari, S., Hubbard, G. och Peterson, B. (1988), *Financing Constraints and Corporate Investment*, Brookings Papers on Economic Activity, 1:1988

Feldt, K-O. (1991), *Alla dessa dagar: I regeringen 1982-1990*, Norstedts

Fields, G. and Jakubsen, G. (1993), *New evidence on the Kuznets curve*, Cornell University

Finansministeriet (1993a), *Economic Policy and Prospects in Finland 1993-1997*, Helsingfors

Finansministeriet (1993b), *Finansredegörelse 1993*, Köpenhamn

Finansministeriet (1994a), *Finansredegörelse 1994*, Köpenhamn

Finansministeriet (1994b), *The Danish Economy, Medium Term Economic Survey*, Köpenhamn

Finans- och tolldepartementet (1993), *Long-Term Programme 1994-1997*, Oslo

Finans- och tolldepartementet (1994), *Nasjonalbudget 1995*, Oslo

Fisher, I. (1933), "The Debt-Deflation Theory of Great Depressions", i *Econometrica* 1

Flam, H. och Horn, H. (1989), *Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad*, bilaga 2 till långtidsutredningen 1990

FN (1992), *World Investment Report*

FN (1993), *Economic Survey of Europe in 1992/93*

Fogel, R.W. (1994), "Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy", i *American Economic Review* vol. 84:3

Fors, G. och Svensson, R. (1994), *R&D in Swedish Multinational Corporations*, Working Paper no. 406, IUI

Forslund, A. (1992), "Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik", bilaga 7 till Långtidsutredningen 1992

Forslund, A. och Krueger, A.B. (1994), *An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and received Wisdom*, NBER No. 4802

Foster, C.D. (1992), *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Cambridge, Blackwell

Fredriksson, C. (1993), *De nya nordiska företagen*, Eurofutures

Freeman, R. (1988), "Labour Market Institutions and Economic Performance", *Economic Policy*, April

Fritzell, J. (1992), "Ojämlikhets- och fattigdomsutveckling under 1980-talet: Sverige i internationell belysning" i Björklund, A. och Fritzell, J. *Inkomstfördelningens utveckling*, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992

Fritzell, J. (1994), *Fördelningseffekter av offentlig konsumtion*, Ds 1994:86, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Fritzell, J. och Lundberg, O. red. (1994), "Välfärdsförändringar 1968-1991", i *Vardagens villkor*, Brombergs

Fukao, M. (1993), *International Integration of Financial Markets and the Cost of Capital*, OECD Working Papers No. 128

Fölster, S. (1990), *Den offentliga sektorn*, bilaga 26 till 1990 års långtidsutredning

Fölster, S., Barkman, C., Meyerson, E. m.fl. (1993), *Sveriges systemskifte i fara?*, Industriens Utredningsinstitut

Fölster, S. (1994a), *Konsten att (av)reglera i samhällets tjänst*, Industriens Utredningsinstitut

Fölster, S. (1994b), *Kompetenskonto — ett förslag till fiansiering av livslångt lärande"*, i Ds 1994:20, Utbildningskonton

Fölster, S. och Lindström, E. (1993), *Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens*, bilaga 6 till SOU 1993:6

Galor, O. and Zeira, J. (1993), "Income Distribution and Macroeconomics" i *Review of Economic Studies*, januari

Garfinkel, [red.] (1982), *Income-Tested Transfer Program. The Case for and Against*, Academic Press

Gertler, M. (1988), "Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview", i *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 20, No. 3

Gordon, R.J. (1981), "Output Fluctuations and Gradual Price Adjustment", i *Journal of Economic Literature*, No. 2

Gramlich, E. (1994), "Infrastructure Investment: A Review Essay", i *Journal of Economic Literature*

le Grand, C. (1993), "Karriär- och utvecklingsmöjligheterna på de interna arbetsmarknaderna", i le Grand, C., Szulkin, R. och Tåhlin, M. (red.), *Sveriges arbetsplatser – Organisation, personalutveckling, styrning*, SNS Förlag

le Grand, C. (1994), "Löneskillnaderna i Sverige: förändring och nuvarande struktur", i Fritzell, J., Lundberg, O. *Vardagens villkor*, Brombergs

Granstrand, O. och Sigurdson, J. (1993), *The Role of Patenting in Technology Commercialization: a Study of Patent Management Practicies in some Large Japanese Corporations and a Comparison with Sweden*, Chalmers tekniska högskola och Universitetet i Lund

Greenaway, D. och Hine R.C. (1990), *Intra Industry Specialisation, Trade Expansion and Economic Adjustment in the European Economic Space*, Working Paper No. 281, Industriens utredningsinstitut

Grilli, V., Masciandaro, D. och Tabellini, G. (1991), "Institutions and Policies", i *Economic Policy* No. 13/1991

Grossman, G. and Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*. MIT Press, Cambridge Mass.

Group of Ten (1993), *International Capital Movements and Foreign Exchange Markets*. A Report to the Ministers and Governors by the Group of Deputies

Gustafsson, B. (1994), "Transfereringarnas effekter på arbetsutbudet och annat beteende", i *Ekonomisk Debatt*, nr. 7/1994

Gustafsson, B. och Klevmarken, A. (1993), "Taxes and Tranfers in Sweden: Incentive Effects on Labour Supply", i Atkinson, A.D. (red.) och Mogensen, G.V., *Welfare Policy and Labour Supply*

von Hagen, J. och Neumann, M. (1992), *Real Exchange Rates Within and Between Currency Areas: How Far Away Is EMU?*, CEPR Discussion Paper, No. 660

Hall, R.E., (1990), *The Rational Consumer*, The MIT Press

Hammarlund, Y. (1994), "Hur mycket bör vi bygga?", i *Från nyproduktion till fastighetsföretagande*, Byggforskningsrådet

Hansson, I. (1984), "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", i *Scandinavian Journal of Economics 86*, No. 2

Hansson, I., Stuart, C. (1987), "The Suboptimality of Local Taxation under Two-tier Fiscal Federalism", i *European Journal*, Vol. 3

Hansson, P., Kraft, K., Lundberg, L. m.fl. (1991), *Internationalisering och produktivitet*, Expertrapport nr 8 till SOU 1991:82

Harkman, A. (1992), "Lågutbildade i kunskapssamhället", i Fridén, L. (red.), *Lågutbildade på 1990-talets arbetsmarknad*, Regionplane- och trafikkontoret Stockholms läns landsting, Gotab

Harrod, R. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", i *Economic Journal*, Mars

Hassler, J. (1994), "LU-bilaga ger inget stöd för konjunkturens utlandsberoende", i *Ekonomisk Debatt*, nr 7/1994

Hellgren, C., Jakobsson, U., Kazamaki Ottersten, E. m.fl. (1994), "Svar till Per Lundborg", i *Ekonomisk Debatt* 5/1994

Henderson, D. (1993), "The EC, The US and Others in a Changing World Economy", i *World Economy* vol. 16:5

Henrekson, M. (1991), *Räntebildningen i Sverige. Penningpolitik, ränteberoende och finansiella institutioner*, SNS Förlag

Henrekson, M. (1992), "Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling?", i Södersten, B. (red), *Den offentliga sektorn*, SNS förlag

Henrekson, M. (1993) "Humankapital, Produktivitet och Tillväxt", bilaga 11 till ekonomikommissionens förslag, *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16

Hoem, J. (1993), *Public Policy as the Fuel of Fertility: Effects of a Policy Reform on the Pace of Childbearing in Sweden in the 1980s*, Acta Sociologica, No. 36, Demografiska avdelningen, Stockholms universitet

Holmlund, B. (1990), *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*, bilaga 24 till Långtidsutredningen 1990

Holmlund, B. (1991), *Unemployment Persistence and Insider-Outsider Forces in Wage Determination*, OECD Working Papers, No. 92

Holmlund, B. (1993), *Arbetslöshetskrisen – konjunkturfenomen eller systemfel?*, bilaga 12 till SOU 1993:16

Holz-Eakin, D. (1992), *Public Sector Capital and the Productivity Puzzle*, NBER Working Paper, No. 4144

Hood, N. och Young, S. (1979), *The Economics of Multinational Enterprise*, Longman, New York

Hussénius, J. och Selén, J. (1994), *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln — en simuleringsmodell*, Ds 1994:135, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Hörngren, L. (1991a), "Stabiliteten i banksystemet – ett försäkringsproblem", i *Finansiella marknader*, SNS Förlag, Stockholm

Hörngren, L. (1991b), "Normer eller diskretion? Om möjliga och omöjliga val i stabiliseringspolitiken", i *Ekonomisk Debatt*, nr 6/1991

Hörngren, L. och Svensson, M. (1992), *Current Issues in Fiscal Policy and their Implications for the Conduct of Monetary Policy*, Bank for International Settlements, Basle

Hörngren, L. och Viotti, S. (1988), "Vad är det för speciellt med banker?", i *Ekonomisk Debatt* 4/1988

Hörnqvist, M. (1994), "Att bli vuxen i olika generationer", i Fritzell, J., Lundberg, O. *Vardagens villkor*, Brombergs

IMF (1993a), *Exchange Rate Management and International Capital Flows in the Aftermath of the ERM Crisis*, Washington

IMF (1993b), *International Financial Statistics*, Washington

Isaksson, M. (1993), *De svenska direktinvesteringsflödena i ett internationellt perspektiv*, bilaga 14 till SOU 1993:16

Israel, J. (1994), *Klappjakt på välfärden*, Ordfront

Jackman, R. (1990), "Wage Formation in the Nordic Countries viewed from an International Perspective", i Calmfors, L. (red.) *Wage Formation in the Nordic Countries*, SNS och Oxford University Press

Jackman, R., Pissarides, C. och Savouri, S. (1990), "Labour Market Policies in the OECD Countries", i *Economic Policy*, vol 5

Jacobsson, L., Johansson, B. och Reichel, J. (1993), *Handeln inför år 2000 – Handelns långtidsutredning*, Handelns utredningsinstitut, Gotab

Jakobsson, U. och Jagrén, L. (1993), *Den underliggande konkurrenskraften*, bilaga 15 till SOU 1993:16

Jansson, J-O (1993), *Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?*, Ds 1993:22

Jansson, K. och Sandqvist, A. (1993), *Inkomstfördelningen under 1980-talet*, bilaga 19 till 1992 års långtidsutredning

Johansson, M. och Johansson, P-O. (1984), *Byggnads- och maskininvesteringar. En översikt över investeringsfonderna 1938-1983*, Byggforskningsrådet, Rapport R9

Johnson, S. (1991), "Small Firms and the UK Labour Market: Prospects for the 1990's", i Curran, J. och Blackburn, R. (red.), *Paths of Enterprise*, Routledge, London

Jonung, L. [red.], (1991), *Devalveringen 1982 – rivstart eller snedtändning?*, SNS förlag

Jonung, L. (1993), *Har normpolitiken misslyckats?*, Stockholm (stencil)

Jorgensen, D.W. och Yun, K-Y. (1990), *The Excess Burden of Taxation in the U.S.*, HIER Discussion Paper No. 1528, Harvard University

Jorgensson, D. (1991), *Fragile Statistical Foundations: The Macroeconomics of Public Infrastructure Investment*, American Enterprise Institute Discussion Paper

Katz, L. (1986), "Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation", i *NBER Macroeconomics Annual*

Katz, L. och Meyer, B. (1990), "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", i *Journal of Public Economics*, No. 41

Kazamaki Ottersten, E. (1988), "Effektiva lönemodeller och svensk arbetsmarknad", i *Ekonomisk Debatt*, nr 6/1988

Kazamaki Ottersten, E. (1993), *Produktivitet och anställningsskydd*, Working Paper nr. 399, Industriens Utredningsinstitut

Kendrick J. (1976), *The Formation and Stocks of Total Capital*. Columbia University Press, New York

Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, sv. översättning [1994]. *Allmän teori om sysselsättning, ränta och pengar*, Uddevalla 1994

Kindleberger, C. (1978), *Manias, Panics and Crashes*, New York, Basic Books

Kommunalarbetarförbundet (1992), "Svensk välfärd i ett internationellt perspektiv", *Utredningsnytt* nr 2

Kommunförbundet (1993), *Skatt eller avgift?*

Konkurrensverket (1994a), *Marknader och avreglering*, Rapport till regeringen, Mars 1994

Konkurrensverket (1994b), *Redovisning och förslag till avreglering eller regelreformering*, skrivelse till regeringen, dnr 1282/94

Korpi, T. (1992), *Two Papers on Youth Unemployment Dynamics*, mimeo, Stockholms universitet

Krafft, K. (1991), "Handelshinder och internationaliseringsgrad inom tjänstesektorn", i Hansson, P. m.fl., *Internationalisering och produktivitet*, Expertrapport nr 8 till SOU 1991:82

Kraftverksföreningen (1994), *Kraftåret 1993*

Krugman, P. (1990), *Rethinking international trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press

Krugman, P. (1994), *Peddling Prosperity*, W.W. Norton

Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", i *American Economic Review*, mars

Landell, E. och Victorsson, J. (1991), *Långt kvar till kunskapssamhället*, SIND 1991:2

Landström, H. (1988), *Småföretagens försörjning med riskkapital*, Statens industriverk

Landström, H. (1993), *Informellt riskkapital i Sverige*, Högskolan i Halmstad

Larsson, M. och Olsson, U. (1992), *Industrialiseringens sekel*, Industriförbundet, Förlags AB Industrilitteratur

Layard, R. och Nickell, S. (1986), "Unemployment in Britain", i *Economica 53,* Supplement

Layard, R., Nickell, S. och Jackman, R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market,* Oxford University Press

Levine, R. och Renelt, D. (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", i *American Economic Review*

Lind, H. och Wigren, A. (1993), "Varför blev avregleringen av taxi bara en halv framgång?", i *Ekonomisk Debatt* 6/1993

Lindh, T. och Ohlsson, H. (1994), *Self-employment and self-financing*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Lindbeck, A. (1993), *Unemployment and Macroeconomics*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

Lindbeck, A. och Snower, D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Employment*, MIT Press

Lindberg, H. och Söderlind, P. (1991), *Hur trovärdig var den fasta växelkurspolitiken 1982-1990?*, Stockholm (stencil)

Lindberg, H., Söderlind, P. och Svensson, L.E.O. (1992), *Devaluation Expectations: The Swedish Krona 1982-1992*, reviderad version av IIES Seminar Paper No. 495, Stockholm

Lindgren, P-A (1993), *Riskkapitalavdrag – en modell för skattelättnader vid satsningar i små industriföretag*, promemoria, Finansdepartementet

Lindgren, R. (1989), "Spekulation på finansiella marknader", i *Ekonomisk Debatt* 1/1989

Ljungqvist, L. (1993), *Deposit Insurance and Asset Price Volatility*, SSRI Working Paper 9320, University of Wisconsin

LU 87, *1987 års långtidsutredning*, SOU 1987:3

LU 90, *1990 års långtidsutredning*, SOU 1990:14

LU 92, *1992 års långtidsutredning*, SOU 1992:19

Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", i *Journal of monetary economics*, No. 22 1988

Lucas, R. (1990), "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?" i *American economic review* No. 2

Lundberg, L. (1991), "Handelshinder och internationalisering inom varuproducerande sektorer: utveckling och effekter", i Hansson P. m.fl., *Internationalisering och produktivitet*, Expertrapport nr 8 till SOU 1991:82

Lundberg, L. (1992), "Utbildning och internationell specialisering i svensk industri — tendenser under 1970- och 80-talet", i *Ekonomisk Debatt* 8/1992

Lundborg, P. (1994), "Tro och vetande i EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi", i *Ekonomisk Debatt* 3/1994

Lundström, A., Davidsson, P., Lindmark, L. m.fl. (1993), *De nya och små företagens roll i svensk ekonomi*, bilaga 18 till SOU 1993:16

Lundström, A., Aggefors, K., Eklund, M. m.fl. (1994), *Småföretagen - Sveriges framtid? Fakta om svenskt småföretagande*, NUTEK B 1994:4

Lybeck, J. (1992), *Finansiella kriser förr och nu*, SNS Förlag

Löfgren, K-G. (1990), "Utbudet av arbetskraft och den svenska skattereformen", i Agell m.fl *Ekonomiska perspektiv på skattereformen*, Ekonomiska Rådet

Löfgren, K-G. (1993), "Stabiliserings- och arbetsmarknadspolitik i otakt", i *Arbetsmarknadspolitik på nya vägar*, Riksdagens revisorer

Löfgren, K-G. och Engström, L. (1989), "The Duration of Unemployment: Theory and Empirical Evidence", i Holmlund, B. Löfgren, K-G. and Engström, L. *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration*, Oxford University Press

Maddison, A. (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford University Press, New York

Malthus, T. (1798), *First Essay on Population*. MacMillan, London 1966

Mankiw, N., Romer, D. och Weil, D. (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", i *Quarterly Journal of Economics*, May

Mansfield, E. (1981), "Composition of R&D Expenditures: Relationship to Size of Firm, Concentration and Innovative Output", i *The Review of Economics and Statistics*, November

Marking, C. [red.], (1992), *Kompetens i arbete – En antologi*, Publica, Stockholm

Mason, C. (1991), "Spatial Variations in Enterprise: The Geography of New Firm Formation", i Burrows, R. (red.), *Deciphering the Enterprise Culture: Entrepreneurship, Petty Capitalism and the Restucturing of Britain*, Routledge, London

McCallum, J. (1983), "Inflation and social consensus in the Seventies", i *Economic Journal* 93

McCallum, J. (1986), "Unemployment in the OECD Countries in the 1980s", i *Economic Journal* 96

McKinsey (1993), *Manufacturing Productivity*, McKinsey & Company, Washington

McKinsey Global Institute (1994), *Employment Performance*, November

Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J. m.fl. (1972), *The Limits to Growth*, Earth Island Limited, London

Meager, N. (1989), *Who Are the Self-Employed?* Anglo-German Self-Employment Project, Working Paper no. 1, Institute of Manpower Studies, Brighton

Meager, N. och Metcalf, H. (1987), *Recruitment of the Long Term Unemployment*, IMS Report No. 138, Institute of Manpower Studies

Meyer, B. (1990), "Unemployment Insurance and Unemployment Spells", *Econometrica* 58

Mill, J.S. (1848), *Principles of Political Economy.* Longman and Green, London 1929

Minsky, H. (1975), *John Maynard Keynes*, New York, Columbia University Press

Mishkin, F.S. (1992), *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*, Harper Collins Publishers, New York

Molander, P. (1992), *Statsskulden och budgetprocessen*, Ds 1992:126, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Munnel, A. (1990a), "Why has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment", i *New England Economic Review*

Munnel, A. (1990b), "How does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance", i *New England Economic Review*

Munnel, A. (1993), "An Assesment of Trends in and Economic Impacts of Infrastructure Investment", i OECD *Infrastructure policies for the 1990:s,* Paris

Murphy, K., Shleifer, A. och Vishny, R. (1990), *The Allocation of Talent: Implications for Growth*, NBER Working Paper No. 3530

Narin, F. m.fl (1989), "Patent Citation Analysis", i Van Raan, A. m.fl. (red), i *Science and Technology Indicators*, DSWO Press, Leiden

National Institute of Econonomic and Social Research (1994), *National Institute Economic Review*, augusti

Nelson, R. (1956), "A Theory of the Low Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies", i *American Economic Review*, December 1956

Nelson, R. (1990), *What is Public and What is Private About Technology?*, CCC Working Paper No 90-9, Columbia University

Nelson, R. och Winter, S. (1977), "In Search of a Useful Theory of Innovation", i *Research Policy*, Vol. 6, No. 6

Newell, A.T. och Symons, J. (1987), "Corporatism, Laissez-Faire and the Rise in Unemployment", *European Economic Review*, vol. 31

Nielsen, T. (1994), *Riskkapitalboken*, Mill Hill Förlag, Alingsås

Nilsson, J-C. (1994), "Järnvägskonkurrens — på riktigt eller bara på låtsas?", i *Ekonomisk Debatt*, nr 1/1994

Nordström, K. (1991), *The Internationalization Process of the Firm*, IIB, Stockholm School of Economics

Norman, V.D. (1989), "EFTA and the Internal European Market", *Economic Policy* No. 9

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, sv. översättning [1993] *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, SNS Förlag

North, D. och Thomas, R. (1973), *The Rise of the Western World*, sv. översättning [1993] *Västvärldens uppgång*, SNS Förlag

North, D.C. (1994), "Economic Performance Through Time", i *The American Economic Review*, Juni

NOU 1989:1, *Penger og kreditt i en omstillingstid. Norsk penge- og kredittpolitikk i årene som kommer*, Oslo

NOU 1992:30, *Bankkrisen*, Oslo

NUTEK (1992a), *Utrikeshandel och handelspolitik*, bilaga 15 till långtidsutredningen 1992

NUTEK (1992b), *Fransk elpolitik för Frankrike och Europa*, NUTEK R 1992:41

NUTEK (1992c), *Elmarknaderna i Europa 1992*, NUTEK B 1992:11

NUTEK (1992d), *Näringslivet utveckling till år 2004, tillväxt eller stagnation?*, bilaga 3 till Långtidsutredningen 1992

NUTEK (1993a), *Datornät och telekommunikationer*, NUTEK R 1993:66, Gotab

NUTEK (1993b), *Svenskt näringsliv och näringspolitik 1992/93*
NUTEK (1994a), *Energirapport 1994*, NUTEK B 1994:9
NUTEK (1994b), *Nationell Byggstudie*, Utkast
O'Brien, P.F. och Browne, F. (1992), *A "Credit Crunch"? The Recent Slowdown in Bank Lending and its Implications for Monetary Policy*, OECD Working Papers No. 107
Oakley, A. och Oakley, R. (1979), "Sexism in Official Statistics", i Irvine, J., Miles, I. och Evans, J. (red.) *Demystifying Social Statistics*, Pluto Press, London
OECD (1984), *Employment Outlook*
OECD (1985), *Employment Outlook*
OECD (1986a), *Flexibility in the Labour Market*
OECD (1986b), *Quarterly Labour Force Statistics*
OECD (1990a), *Education in OECD Countries 1987-88. A Compendium of Statistical Information*
OECD (1990b), *Economic Outlook*, No. 48
OECD (1990c), *Employment Outlook*
OECD (1991), *Infrastructure and Private Sector Productivity*, Working Paper No. 91
OECD (1992a), *Employment Outlook*
OECD (1992b), *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*
OECD (1992c), *Technology and the Economy – The Key Relationships*
OECD (1992d), *Reviews on Foreign Direct Investment, Sweden*
OECD (1992e), *Globalisation, Corporate Citizenship and Industrial Policy,* synthesis report, DSTI/IND (92)8/REV1, Industry committee
OECD (1992f), *International direct investment, Policies and trends in the 1980ies*
OECD (1992g), *Long-term Prospects for the World Economy*
OECD (1992h), *Industrial Structure Statistics*
OECD (1993a), *Education at a Glance, OECD Indicators*
OECD (1993b), *Employment Outlook*
OECD (1993c) *Medium Term Productivity Performance in the Business Sector: Trends, Underlying Determinants and Policies*
OECD (1993d), *Small and Medium-sized Enterprises: Technology and Competetiveness*
OECD (1993e), *Foreign Trade by Commodities*, 1991
OECD (1993f), *OECD Economic Outlook* No. 54
OECD (1993g), *Labour Force Statistics 1971-1991*
OECD (1994a), *Employment Outlook*
OECD (1994b), *OECD Economic Surveys. Sweden*

OECD (1994c), *Income Distribution in OECD Countries: the Evidence from the Luxemburg Income Study*
OECD (1994d), *National Accounts 1960-1992*
OECD (1994e), *Economic Outlook*, No. 55
OECD (1994f), *Quarterly Labour Force Statistics*, No. 3
OECD (1994g), *Economic Outlook*, No. 56
Ohlsson, R. (1986), *Högre utbildning och demografisk förändring*, Ekonomisk-historiska föreningen, Lund
Okun, A.M. (1981), *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, Basil Blackwell
Olofsson, C. och Wahlbin, C. (1993), *Teknikbaserade företag från högskolan*, IMIT, Linköping
Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action.* Cambridge University Press, Cambridge
Olson, M. (1982), *The Rise and Fall of Nations*, sv. översättning [1984], *Nationers uppgång och fall*, Ratio
Olson M. (1988) "The productivity slowdown, the oil shocks and the real cycle", i *Journal of Economic Perspectives*, No. 4 1988
Olsson, B. (1994), *Kortare arbetsdag — en väg till ett mer ekologiskt arbetsliv?*, Personalekonomiska institutet, Stockholms universitet
Olsson Hort, S.E. (1992), *Segregation – ett svenskt dilemma?*, bilaga 9 till 1992 års långtidsutredning
Olsson, S.E., Hansen, H., Eriksson, I. (1993), *Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet
Peterson, L. (1990), "Den svenska ekonomins internationalisering", i Hansson G. och L-G Stenelo (red.), *Makt och internationalisering*, Carlssons bokförlag
Persson, T. (1993), *Centralbankens ställning – teori, erfarenheter och slutsatser för Sverige*, bilaga 2 till SOU 1993:20
Persson, T. and Tabellini, G. (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?", i *American Economic Review*
Posen, A. (1993), "Central Bank Independence", i *AMEX Bank Review. Finance and the International Economy 7*
Proposition 1982/83:100, bil. 1, *Finansplanen*
Proposition 1991/92:100, bil. 1.1, *Preliminär nationalbudget*
Proposition 1992/93:135, *Åtgärder för att stärka det finansiella systemet*
Proposition 1992/93:176, *Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m*
Proposition 1993/94:100, bilaga 1.1, *Preliminär nationalbudget*
Proposition 1993/94:150, bilaga 1.1, *Reviderad nationalbudget*
Proposition 1993/94:150, bilaga 1.5, *Förändring i inkomstfördelning och marginaleffekter 1991-1994*

Psacharopoulos, G. (1993), *Returns to Investment in Education: A Global Update*, Working Paper, the World Bank

Pyddoke, R. (1991), *Konstnadsbesparingar av anbudskonkurrens inom offentlig sektor*, i bilaga 6 till SOU 1991:82

Ramsey, F. (1928), "A mathematical theory of saving", i *Economic Journal* 38, No. 152

Rapp, B. och Poignant, L. (1993), *Utlokalisering av tjänsteföretag*, NUTEK R 1993:53, Stockholm

Regnér, H. (1993), *Choosing Among Alternative non Experimental Methods for Estimating the Impact of Training: New Swedish Evidence*. Meddelandeserie nr. 8/1993, Institutet för Social forskning

Rehn, G. (1975), "Flextid och flexliv", i *Ekonomisk Debatt*, nr 1/1975

Rehn, G. (1978), *Towards a society of free choice*, Reprint Series No. 35 A, Institutet för social forskning

Revisionsrätten (1993), *Årsrapport*

Riksbanken (1993a), *Kredit- och valutamarknaden 1992*

Riksbanken (1993b), *EEA and the Financial Services Sectors in Sweden*, Occasional Paper 9

Riksbanken (1993c), *Finansmarknaden 1993*

Riksbanken (1994), *Den svenska derivatmarknaden – omfattning och systemrisker*, Finansmarknadsavdelningen

Riksdagens revisorer (1993), *Arbetsmarknadspolitik, en granskning av åtgärder mot arbetslöshet*, Rapport 1993/94.1

Riksdagens revisorer (1994), *Tillsyn av skolan*, Rapport 1993/94.7

Riksrevisionsverket (1990), *Att ge statsbidrag*. Förvaltningsrevisionen sammanfattar

Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth, i *Journal of Political Economy*, No. 5

Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change", i *Journal of Political Economy*, No. 5

Rosenberg, N. (1994), *Uncertainty and Technological Change*, stencil

Rosenberg, N. och Birdzell, L.E. (1986), *How the West Grew Rich*, sv. översättning [1991], *Västvärldens väg till välstånd*, SNS Förlag

Rothstein, B. (1992), *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Norstedts

SACO (1994), *Vägvalet — Om betydelsen av kunskap och kompetens för välståndsutvecklingen i Sverige*, i Akademikerfakta nr 2

Salter, W. (1960), *Productivity and technical change*, Cambridge

Santomero, A., Herring, R. och Viotti, S. (1991), *Finanssektorn och välfärden*, SNS Förlag, Stockholm

SCB (1990), *Offentliga sektorn, Utveckling och nuläge*, Stockholm

SCB (1991), *Forsknings- och utvecklingsverksamhet inom forsknings nära småföretag 1990*

SCB (1994), *Skatter, inkomster och avgifter*, en statistisk översikt

Schröder, L. (1994), *Ungdomsarbetslöshet i Sverige*. Rapport för Nordiska Ministerrådets ungdomsprogram, Institutet för Social forskning

Schröder, L. och Sehlstedt, K. (1992), "Visioner och verkligheter", i Fridén, L. *Lågutbildade på 1990-talets arbetsmarknad*, Regionplane- och trafikkontoret Stockholms läns landsting, Gotab

Schultz, T. (1961), Investment in human capital, i *American Economic Review*, Mars

Schumpeter, J.A (1911), *The theory of economic development*. Oxford University Press, New York, 1961

Scully, G. (1992), *Constitutional environments and economic growth*. Princeton University Press, Princeton

Schwarz, B. och Nyman, K. (1991), *Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnsomsorgen*, Rapport till Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

Sehlstedt, K. och Scröder, L. (1989), *Språngbräda till arbete? – En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbetslöshet*, EFA-rapport nr. 19, Arbetsmarknadsdepartmentet

Sekretariatet för Europainformation (1992), *Fakta Europa 1992:3. Maastricht fördraget om Europeiska unionen – i korthet*, Utrikesdepartementet

Shapiro, C. och Stiglitz, J.E. (1984), "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review* No. 74

SIND 1990:3, *Riskkapitalet och de mindre företagen. Om Venture capital-marknadens utveckling*, Gotab

Skedinger, P. (1994), "Ekonomiska konsekvenser av en arbetstidsförkortning", i SOU 1994:58, *6 juni. Nationaldagen*, betänkande av Nationaldagsutredningen

Skolverket och VHS (1994), *Mer formler än verklighet – ungdomars attityder till teknik och naturvetenskap*, nothäfte nr 2/1994

Smith, A. (1776), "An Inquiry in to the Nature and Causes of the Wealth of Nations", i *Works and Correspondence of Adam Smith*, Clarendon Press, Oxford 1976

Snickars, F. och Axelsson, S. (1984), *Om hundra år. Några framtidsbilder av befolkning, samhällsekonomi och välfärd under 2000-talet*, Ds SB 1984:2

Sohlman, Å. (1980), *Education, Labour Market and Human Capital Models*, Gotab

Sohlman, Å. (1992), *Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning*, Ds 1992:83

Solow, R. (1956), "A contribution to the Theory of Economic Growth", i *Quarterly Journal of Economics* No. 70

SOU 1982:52, *En effektivare kreditpolitik*. Betänkande av kreditpolitiska utredningen

SOU 1989:53, *Arbetstid och välfärd*. Betänkande av arbetstidskommittén

SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välstånd*. Produktivitetsdelegationens betänkande

SOU 1992:58, *Miljöskulden*

SOU 1992:95, *Den svenska marknaden för projektkapital*

SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag

SOU 1993:20, *Riksbanken och prisstabiliteten*. Betänkande av riksbanksutredningen

SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*. Betänkande av expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)

SOU 1993:47, *Konsekvenser av valmöjligheter*. Rapport till Lokaldemokratikommittén

SOU 1993:53, *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*, Strukturkostnadsutredningen

SOU 1993:90, *Lokal demokrati i utveckling*, Lokaldemokratikommittén

SOU 1993:106, *Läkemedel och kompetens*

SOU 1994:6, *Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys*. Betänkande av EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi

SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*. Betänkande från beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn

Spence, M. (1974), *Market Signalling*, Harvard University Press

Stanworth, J. och Gray, C. [red.], (1991), *Bolton 20 Years On – The Small Firm in the 1990s*, Paul Chapman Publishing Ltd, London

Statens ekonomiska forskningscentral (1994), *Opening Finland, Challenges for the Future*, Helsingfors

Steigum, E. (1992), *Financial Deregulation, Credit Boom and Banking Crises: The Case of Norway*, Discussion Paper 15/92, Norwegian School of Economics and Business Administration

Stenmark, K. (1990), *Svenska storkoncerners internationalisering – en faktaredovisning för perioden 1985-88*, SAFIR-projektet, utredningsrapport 90-2, Industriförbundet

Stenmark, K. (1991), *Svenska storkoncerners internationalisering – en uppdaterad faktaredovisning för perioden 1985-89*, SAFIR-projektet, utredningsrapport nr 91-1, Industriförbundet

Stiglitz, J.E. (1990), "Symposium on Bubbles", i *Journal of Economic Perspectives* Vol. 4 No. 2

Ståhl, I. och Wickman, K. (1992), *Riv bostadspolitiken*, SNS Förlag

Summers, R. and Heston, A. (1991), "The Penn World Table (Mark 5): an Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", i *Quarterly Journal of Economics*, Maj

Summers, R., Kravis, I.B. and Heston, A. (1984), "Changes in the World Income Distribution", i *Journal of Policy Modeling*, Maj

Sundström, G. (1994), "Privata pensionsförsäkringar: Har vi tappat tron på det gemensamma projektet?", *Aldring & Eldre* 1994:1

Svensson, L.E.O. (1989), "Finansiell integration, resursfördelning och penningpolitik", i *Svensk ekonomi och Europaintegrationen*, bilaga 5 till långtidsutredningen 1990

Svensson, L.E.O. (1992), "Mål och indikatorer under rörlig växelkurs", i *Penningpolitik under rörlig växelkurs*, Riksbanken

Swedenborg B., Johansson-Grahn, G. och Kinnvall, M. (1988), *Den svenska industrins utlandsinvesteringar 1960-86*, Industriens utredningsinstitut

Södersten, J. (1993), "Skattereformen skadar företagen", *DN Debatt*, torsdagen den 11 november

Söderström, H.T. (1993), *Finland's Economic Crisis. Causes, Present Nature and Policy Options*, SNS Occasional Paper No. 47

Söderström, H.T. (red.), Henrekson, M., Jakobsson, U. m.fl. (1992), *Tillväxt utan gränser*, Konjunkturrådets rapport 1992, SNS förlag

Söderström, H.T. (red), Henrekson, M., Hultkrantz, m.fl. (1994a), *Välfärdsland i ofärdstid*, Konjunkturrådets rapport 1994, SNS förlag

Söderström, H.T., Henrekson, M., Hultkrantz m.fl. (1994b), "Tillväxt och offentlig sektor – svar till Agell, Lindh och Ohlsson", i *Ekonomisk debatt*, nr 4/1994

Söderström, L. (1990), *Fiscal Federalism, Revenue Sharing and the Size of the Government*, Reprint Series No. 132, Nationalekonomiska insitutionen, Lunds unviversitet

Sörensen, P.B. (1993), *Beskatning, hjemmeproduktion, markedsproduktion og velfaerd*, Economic Policy Research Unit, Handelshögskolan i Köpenhamn

Tatom, J. (1993), *Paved with good intentions: The Mythical National Infrastruture Crisis*, Policy analysis, Cato Institute

Temaplan (1991), *Infrastruktur, produktivitet och konkurrenskraft*, i expertrapport 9 till Produktivitetsdelegationen, SOU 1991:82

Tengblad, Å. (1994), "Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragandet i Sverige 1980-1991", i *Århundradets skattereform*, Fritzes

Thoursie, A. (1993), *Teorier om persistens i hög, total arbetslöshet och långtidsarbetslöshet: En översikt.* Rapport nr 1, AMS Vetenskapliga expertråd

Timmons, J. (1992), *Venture Capital at the Crossroads*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts

Tuijnman, A. (1989), *Futher Education and Training in Swedish Working Life: A Discussion of Trends and Issues*, OECD

Tyson, L.D. (1992), *Who's Bashing Whom?*, Washington D.C.

Törnqvist, G. (1993), *Sverige i nätverkens Europa. Gränsöverskridandets former och villkor*, Liber-Hermods

UHÄ (1991), *Higher Education and Employment, the Changing Relationship*, UHÄ-rapport

UNDP (1994), *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, United Nations Development Programme

Utrikesdepartementets handelsavdelning, UD/H, (1993), *Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU*

Uzawa (1965), Optimum Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth, i *International Economic Review*, No. 6

Veckans Affärer (1993), *Storföretagen 500 – Sweden's Top 500 Corporations 1993*, Affärsförlaget

Vedovato C. (1990), *Staten som plundrare. Politik och fattigdom i tredje världen.* Världspolitikens dagsfrågor nr 1 1990, Utrikespolitiska institutet

Vickers, J. and Yarrow, G. (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, MIT Press

Vickers, J. and Yarrow, G. (1991), "Economic Perspectives on Privatization", i *Journal of Economic Perspectives*, No. 5

Vinell, L. och De Ridder, A. (1990), *Aktiers avkastning och risk – Teori och praktik*, Stockholm

Viotti, S. och Wissén, P. (1991), *Penningmarknaden*, SNS förlag

Världsbanken (1993), *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy.* Oxford University Press, 1993

Wadensjö, E. (1987), "Labour Market Policy and Employment Growth in Sweden, i *Labour — Review of Labour Relations*, vol. 1

Wadensjö, E. (1993), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och sysselsättning", i SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*

Wahlund, R. (1991), *Skatter och ekonomiska beteenden*, Handelshögskolan, Stockholm

Walters, A.A. (1986), *Britain's Economic Renaissance*, Oxford University Press

Werin, L. (1993), "Det finansiella systemet i omvandling", i Werin, L. (red.), *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945-1990*, SNS Förlag

Wetterberg, G. (1994), *Historien upprepar sig aldrig*, SNS förlag

Wibe S. (1990), *Miljöeffekter av skattereformen*, Rapport 91, Institutionen för Skogsekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå

Wihlborg, C., (1993), *Mikroekonomiska aspekter på en monetär union*, bilaga 4 till SOU 1994:06

Williamson, O.E. och Wachter, M.L. (1978), *Obligational Markets and the Mechanics of Inflation*, i *Bell Journal of Economics*, vol. 9

Winston, C. (1991), "Efficient transportation infrastructure policy", *Journal of Economic Perspectives*

Winston, C. (1993), *Economic Deregulation: Days of reckoning for microeconomists*, Vol. 31, s. 1263-1289

Wissén, P. (1990), "Svensk kapitalmarknad", i Södersten, B. (red.), *Marknad och politik*, Dialogos, Lund

Young, A. (1991), "Learning by doing and the dynamic effects of international trade", i *Quarterly Journal of Economics*, Maj

Zander, I. (1993), *Vad vet vi om sambandet mellan företagets patenteringsverksamhet och dess kommersiella framgång?* IMIT, Stockholm

Zetterberg, J. (1993), "Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystem", i SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*

Åberg, R. (1990), "Välfärdsstatens omfördelningseffekter – både en fråga om dess omfattning och dess fördelningsprofil", i *Ekonomiska Rådets årsbok*

Åberg, Y. (1985), *Produktionens och sysselsättningsfaktorer i svensk ekonomi. Med särskild betoning på arbetstidens betydelse*, DELFA

Økonomiministeriet (1994), *Økonomisk oversigt*, Köpenhamn, oktober

Östros, T. (1994), *Do Minimum Wages Matter?*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Sakregister

Slagord	Sida
adverse selection	135
aktiemarknad	131,132,139
arbetsdelning	25,297-298
arbetsmarknad	52-57,467,538
– anställningsskydd	15,278-279,290 296,376,381-382
– arbetskraftens rörlighet	24,96-98,220
– arbetskraftsdeltagande	208-210
– arbetskraftsefterfrågan	235,295-299
– arbetsutbud	20,193,196,208-211 221,225,233,299-303 413,428,442-452
– beräkningsantagande	193,210-211,220-221,226 248,503,505,506,507-508
– bestämningsfaktorer	268-269
– förhandlingssystem	269-270,275
– *hysteresis*	276-279,477-478,493,502
– inflöde	23-24,259,265
– internationalisering	122
– invandrare	20,209,257,300
– långtidsarbetslöshet	52-55,260,265-267,296,376
– *persistens*	13,198,276-279 294,477-478,493
– sysselsättning	52-56,208-211,222 225-228,232-240,243 249,255,504-509
– ungdomar	20,54,55,66,256-257
– utbildningskategorier	258,296

arbetsmarknadspolitik 11,12,52,53,55,57
60,283-288,376
– arbetsmarknadsutbildning 285-286
– beredskapsarbete 286
– matchningseffektivitet 284
– rekryteringsstöd 286
– rörlighetsbefrämjande åtgärder 299
– ungdomsåtgärder 286,300
– utträngningseffekter 285
arbetslöshetsförsäkring 60,275,283,288
301,422,444-445
– ersättningsnivå 270,288,301
– varaktighetsberoende 271-272,275,289,301
arbetsmarknadsregioner 90
arbetsorganisation 3,15,17,81,332-333
arbetsrätt 278-279,290,296
– turordningsregler 290,381
arbetstid
– medelarbetstid 210-211,247,261-262,508
Arlandabanan 359
Asien 108,196,207,233,461
asymmetrisk information 134-135,137-139,141,143
145,147,163,165,308,420
ATP (Allmän tjänstepension) 245,426-427,512
avgiftsfinansiering 17,215,358-360
414-417,431,441
avreglering 23,24,25,360-368,466
– bankverksamhet 150-153,156-157
159,162,367
– dagligvaruhandel 364
– jordbrukssektorn 60,364
– järnvägstrafik 365
– kreditmarknad 20,25
– livsmedelsindustrin 364
– läkemedelsindustrin 365
– posten 366
– provningsverksamhet 367
– radio och TV 367
– taximarknad 365
– tekomarknad 365
– telemarknad 366
– valutamarknad 119,124
avregleringsprogram 363

bankoktroj 367
bankpanik 154
barnbidrag 60,421,424,451-452
barnomsorg 214,416-417,431,438-441
basindustri 105,124,311
baskalkyler (kommun- och landstingsförbunden) 213-214,243
basnäring 107
befolkning 67,462,528,529
– effekter på offentliga finanser 67
– befolkningsutveckling 174,196,208-209
211,213,528,529,534
beslutskriterier 526-527
Beveridgekurva 272-274
biologisk mångfald 504,505,533,534
bruttonationalprodukt (BNP) 11,30,42,47,168
195-202,227-231,241
485-486,507,509-510
– nationalräkenskaper 182-183,208
– normalt kapacitetsutnyttjande 395-396,474
– potentiell 200,473-474
– sammansättning 459,486
bostadsbidrag 60,424,443,451,452
bostadsefterfrågan 374
bostadssektor 77,149,157-158,206
223,224,228,231
233,234,242,370
bruttonationalinkomst (BNI) 11,123,197,213
216,228,230
budgetunderskott 41-43,50-52,461,471
478,492-493,510-513
– budgetförstärkande åtgärder 395,404-406,411-412
414-417,422-426
– finansiering 399-400
– konjunkturellt 394-395,492
– strukturellt 26,394-395,492
– välfärdseffekter 401,402
byggverksamhet 157-158,159,162,370
– byggnadsinvesteringar 223,224,231,242,369,375
– framtidsutsikter 373-376
– internationalisering 372-373
– kapacitetsutnyttjande 371-372
– konkurrensförhållande 372
– priser och löner 162,371
– sysselsättning 52,53,255,371

bytesbalans 42,47,147,217,222
224,230,399-401
bytesförhållande *(terms of trade)* 11,194,202,203-204,248
– beräkningsantagande 194,204,509

capital crunch 142,162,164
Centraleuropa 461,466,541
credit crunch 142,163-164

Danmark 58,197,198-199
236,364,463
derivatmarknad 131-132,152,166

EES-avtalet 457,458,462,469-470
egenavgifter 19,240,414-417
– fördelningseffekter 417
– försäkringsmässiga egenavgifter 19,414-415,422,427
– offentlig produktion 415-416
ekonomiska och monetära unionen (EMU) 465,466
elmarknad 347,351
– distribution 348
– elpriser 74-75,234,349,350
– import 75,349
– kärnkraft 207,234,350
– lagstiftning 348
– produktion 348
– storkraftnät 347
energi 206,207,233,345,462
– användning 234,346-347
– beräkningsantagande 203,206
– tillförsel 347
energipolitik 234,350,535
enhetsarbetskostnad (RULC) 222-223
entreprenörsverkamhet 139,434
etableringshinder 363
Europeiska unionen (EU) 24-25,195-196,240,457
– beslutsfattande 463-465
– budget 463,467,470
– dubbla majoritetsregeln 464
– innehåll 464
– inre marknad 111,119,196,205,233
363,458,466,532
– jordbrukspolitik 25,459,461,467,470
– konvergenskrav 461-462,471

– miljöpolitik 465,470-491
– näringspolitik 469
– selektiva handelshinder 195,466,468
– skatteanpassning 409-410,459
– subsidiaritetsprincip 465
– valutaunion 461-462,489
export 27,89-90,222,224
228,229-230,505,509
– exportandel 103-105,204,222
– geografisk fördelning 108,197,222
– marknadstillväxt 196,202,233,248
– nettoexport 107,213,222,339
– tjänsteexport 89,109-111,237
– varuexport 89,103-108,194,237
externa effekter 177,361,377,429,430,437

familjepolitik
– barnbidrag 60,421,424,451-452
– barnomsorg 416-417,431,438-441
– föräldraförsäkring 44,421,422,423,452
– vårdnadsbidrag 452
fattigdomsfällor 15,20,449
finansiell accelerator 23,143-145,165,200
finansiella intermediärer 131-132,135-137,140-142
finansiella marknader 124-128,129-166,213
finanspolitik 27,42,43,44,50-52,69,161
471,473,475,490,496-498
– automatiska stabilisatorer 49,391,483,497
– tidsanpassning 27,488
– trovärdighet 402,491-492
Finland 45,197-198,236
fiskal federalism 439
forskning och utveckling (FoU) 334-337,467,468,531,532
– högskoleforskning 343
– industriforskningsinstitut 344
– intensitet 335,340
– kapacitet 336-337,377
– multinationella företag 335,342
– samarbete 338,344,465,469,470
– subventionering 345
fripassagerarproblem 136,419
företagsklimat 117-120,317,468-469
företagsstöd 72-73,321-322
345,428-430

försurning 31,533,535-536
förvärvslagstiftning 120,122

GATT 195,458
generiska teknologier 334,469
globalisering 121,147

handel 147,181,194-195,530-532
– dynamiska effekter 181
– inombranschhandel 105,106
– inomföretagshandel 108
– mellanbranschhandel 105,106
– specialisering 105,107,181-182,339
– teknologispridning 181-182
– tjänstehandel 109-111,195
– varuhandel 103-108
handelspolitik 25,194-195,466,468-469
human development index 183-184
humankapital 176-177,276,322
hushåll 45,48,49,60-63,130
133-134,144,149,152,540
– sparande 43,46,48,49,153
162,505,509
– grundtrygghet 423-424
– incitamentsstruktur 442-452
– inkomstomfördelning 60-63,401,445
– inkomsttrygghet 422-423
– transfereringar 42,242,419-428
hysteresis, *se arbetsmarknad*

import 222,228,505,509
– geografisk fördelning 108
– importandel 104,105,109,110
– tjänsteimport 109-111
– varuimport 104,105
industri, *se även varuproduktion* 43-45,53,134,149,205
220,221,223,233,530
inflation 41-48,67,157-158
217-218,475-476,489
491-492,497-499,539
– effekter på offentliga finanser 51
informationsteknologi 81,111,127
147-148,354,377

infrastruktur 59,133,352-360
527,528,532
– avgiftsfinansiering 358-360
– järnväg 354,359
– telekommunikationer 354,357
– tillväxt 355-357
– vägnät 353-354,357-359
inkomstfördelning 37,60-63,401
inkomstprövning 447-450
– avgifter 441,449
– bidrag 20,424
insättargarantier 141-142,160
investeringar 45,49,88,132-136,141
147-148,212-213,221-224
228,308-315,399,401
458,459,505,509,515
– bestämningsfaktorer 313-315,495-496
– bygginvesteringar 216,224,369,375
– direktinvesteringar 112-123
– lönsamhet 18,24,29,309,314
– näringslivet 88-89,206,221,224
228,399,401,505,509
– offentliga 8,310,391,401,528
investeringsbeslut 138-139,143-144
145,313-315
investeringsklimat, *se även företagsklimat* 24,160,163,223
231,232,317,495-496
investeringskvot 224,231,310-313,375

Japan 30,147,195,196,236,466
jordbruk 25,60,95,192
460,461,467,470
– reglering 195
jämviktsarbetslöshet 13,56,267-275
282-283,295,477

kapitalbildning 18,308-315
kapitalkvot 312-313
kapitalmarknad, *se även finansiella marknader* 44,131-134,139
145-146,147,213,308
– direktinvesteringar 112-123
– finansiella 124-128
kapitalstock 142,221,277
kapitaltäckningsregler 46,142,146,160

karensdag 59
keynesiansk teori 391,492
kollektiva varor 333,360,430
kommuner 130,151,538
– kommunalt självstyre 23,439-440
– kommunal verksamhet 213-216,220,222,242-243
245,246,430-441
– statsbidrag 26,59,214,239,246
433-434,439,440
komparativa fördelar 106,123,181
kompetens 14,15,17
kompetenskonto 332
konjukturcykler 142,473,474,480,484-486
konkurrensbegränsning 162,360-362
konkurrenslag 59,363,372
konsoliderad offentlig sektor 50,52,510-514
konsumtion 11,43,83-88,134
484,486,494-495,533-534
– offentlig 49,85-88,213-216,222
227-229,242-247,406
431-432,505,509,528
– privat 49,153,162,219-220,222
228-229,240,245-247
481-482,505,509
konsumtionsbeteende 494-495,534
kreditkanal 144
kreditmarknad 20,131,150-153
162-163,198
– avreglering 20,44,124,150-153
156-157,159,481
kvinnor 9,52,54,63-65,256,540

livscykelhypotes 157,400,494,495
långtidsarbetslöshet 52-55,276-279,296,376
– diskriminering 277
– sökteori 277
läkemedelsindustrin 365
löneutveckling 15,44,63-64,222,371
– beräkningsantagande 220-221,223,503,505
– bruttovinstandel 123
– reallön 123,210,211,240,246,247
– relativlön 28,281
– ålderslöneprofil 331

lönebildning 15,44,28,503,505
– effektivitetslöneteori 269
– fackföreningsteori 269
– *insider-outsider*-teori 269,276
lönespridning 63
– utbildningspremie 63,280,327
– åldersprofil 280,331
lönesubvention 446-447
lönetrögheter 476-477

marginaleffekter 20,23,447-450
marknadsmisslyckande 361
medborgarkonto 424,451
miljö 22,31,467,533-536
– befolkning 534
– internationellt samarbete 465,467
– miljöskuld 185
moral hazard 135-136,141,419
multinationella företag 113-116,335,342
män 54,63-65,256

NAIRU, se jämviktsarbetslöshet
nationalförmögenhet 183-185
nationalinkomst, *se även bruttonationalinkomst* 11,123,213, 228,230,401
naturlig arbetslöshet, *se jämviktsarbetslöshet*
naturlig konkurrensbegränsning 360
nominella trögheter, *se även priströgheter* 126
Norge 197,198
nyföretagande 81-82,337,378-380,382
näringsklimat, *se företagsklimat*

obeskattat arbete 413-414
obligationsmarknad 124-128,131-132,151
offentliga finanser, *se även budgetunderskott och statsskuld* 12,21,29,30,47,50-52, 390-407,458,510-514
– beräkningsantagande 213-216,239-240
– bruttoskuld 21,50,51,242,401
– budgetnorm 216,239-240 390-393,402,404
– inkomster 22,42,52,213-216 237-248,390,393,403 405-406,511,513

– kapitalnetto 396
– nettoskuld 21,52,239,249,391-392
395-398,404,407,514
– skuldkvot 244,249,391-392
397-398,407
– utgifter 42,51,213-216,237-248
390-391,393,401-402
404,407,513,538
offentlig produktion 215,233,243,298,299
offentlig upphandling 74,344
osäkerhet 32,147,314,317,503
524,527,535,539-542

patent 340-342,462
– patentkultur 342
– specialisering 340
penningmarknad 124-128,131-132,151,218
penningpolitik 27,44,45,126,144,156
160-161,473,475,488,490
– mål 27,126,217-218
475-476,490,491,498-499
– tidsanpassning 488
– trovärdighet 217,401,491-492,498
pensioner 60,242,245,393
406,426-428,528
– ATP 245,426-427,512
– förtidspensioner 393,425-426
– privat pensionssparande 427-428
persistens 13,198,276-279
294,477-478,493
– humankapital 276
– *insider-outsider*-teorin 269,276
– kapitalstock 277
Phillipskurva 267
Posten 366
preferenser, *se även värderingar* 37,529
prisbildning 135,146,199,200
prisjämförelser 102
prisstabilitet 26,37,491,498,539
prisrörelser 126,476-477
privatisering 368,435

produktionsfaktorer 67,122,306
– landspecifika 123
– sektorspecifika 72,123
produktionskapacitet 72,164,199,221,233,234
produktivitet 11,57-59,143
169,368,470
– arbetskraftsproduktivitet 58,79,169,203-208
227,233-234,247,402-403
– beräkningsantagande 11,193,201
204-208,226,508
– kapitalproduktivitet 169
– offentlig produktivitet 22-23,208,432-433
– totalfaktorproduktivitet (TFP) 169,204,305-306

reallöneflexibilitet 272,274-275,290-291,303
regional arbetsfördelning 90,95-96
regional balans 37,463
regional inkomstfördelning 98-99
regional koncentration 90,92-94,97
regionalpolitik 99,467
regional produktionsstruktur 91-95
regional specialisering 95-96,530
regional utbildningskapacitet 100
regional utvecklingspotential 99-100
regionala arbetsmarknader 98
regleringsmisslyckande 361
relativlöneflexibilitet 279-281,291-293,303-304
reservationslön 442-446
ricardiansk ekvivalens 400
Riksbanken 27,44,45,47,48,149
158,217,400,479-480
482,490,491,498
riskkapital 318-321
– informationsrisk 319
– informellt 320
– likviditetsrisk 318
– riskkapitalavdrag 319
– riskkapitalbolag 319-320
riskpremie 125,139
ränta 134-135,144,158-161
239,242,479,484,490
– beräkningsantagande 31,200,217-218,221
407,503,508,514
– diskonteringsränta 523

– effekter på offentliga finanser 397,400,402,404
406-407,510
– kort 217
– lång 217,480
– marginalränta 482
– nominell 156,314,479-480
– real 30-31,45,46,67,156,219
314,479-480,483,514-516
räntebestämning 124-126,399-400
räntebidrag 242,394,429
ränteeffekter 484
räntemarginal 46,162-163
ränteparitet 125,479,516
ränteskillnad 21,27,125,127
217,479,490,491

sjukvård 214,431,433,439,528
skattekvot 51,240-241,248
skatter 49,51,160,407-414
459-460,465,542
– basskatt 441
– bolagsbeskattning 315-317
– fastighetskatt 413
– fördelningseffekter 61,63
– företagsbeskattning 120,315-317
– inkomstbeskattning 214,240,413
– kapitalbeskattning 59,158,240
– likformig beskattning 409
– mervärdebeskattning 241,411,413,465
– miljöskatt 22,535
– optimal beskattning 408,412-414
– *tax smoothing* 391
– varubeskatting 413
– ägarskatt 315,316,319,377,380
– överskottsbörda 408
skattereformen 1990/91 46,48,59,61,120
156-158,231,234,241
330,481-482,483
skola 440-441
– skolpeng 441
skuldkvot 397,398
småföretag 9,17,18-19,163-164
318,376-378,380-384
socialbidrag 20,442-443

social dumpning 466
solidarisk lönepolitik 327
sparande 48,57,132-134,136
147,149,212-213
399-401,515,528
– beräkningsantagande 194,212-213,509
– bruttosparande 11,194,212-213
228-229,399,509
– bruttosparkvot 194,212-213
222,229,248,509
– finansiellt 48,50,51,212,399
483,509,511-513
– hushållens 43,46,48,49,153
162,213,218-220
399-400,509
– offentligt 42,47,48,50-52,212
229,238-245,248
249,390-407,511-513
– primärt 396-397
– privat 48,49,212,218
399-401,509
– tvångssparande 44
spekulativa bubblor 154-155
spillover-effekt 319,321,333,377
stabiliseringspolitik, *se finanspolitik och penningpolitik*
statsbidrag 26,59,214,439,440
– beräkningsantagande 214,246
statsskuld 21,42,51,216,248
398,400,404,491
492-493,513
steady state 175
stordriftsfördelar 136-137,360,377
strukturomvandling 16-19,312-313,328
345-346,433-438,458
svart sektor 450
sysselsättning, *se även arbetsmarknad*
– effekter på offentliga finanser 208,214,238-240
243,245,393
– multinationella företag 122
– småföretag 378

teknologisk handelsbalans 338
teknologisk specialisering 338-342

teknologispridning 67,181-182,337-338
531-532,534,540
tekoindustri 365,458
third party access 351
tillgångsmarknad 131,153
tillgångspriser 142,153,156-158
162,218,219,484
tillväxt, *se även bruttonationalprodukt* 11,16-19,29-30
37,167,460
– befolkningsökning 174,196,235,534
– endogen tillväxt 178
– externa effekter 178,468
– *growth accounting* 178
– handel 101,181,195
– Harrod-Domarmodellen 175
– humankapital 176-177,322
– infrastruktur 344-357
– inkomstfördelning 180-181
– innovationer 178-179
– institutioner 19,179-180
– internationalisering 101,181-182
– investeringar 175-176
– kapitalstock 175-176
– miljö 31,187-188,533-536
– neoklassisk teori 175
– offentliga utgifter 67
– teknologisk utveckling 67,175,178,333,534
– teknologispridning 181-182,338,459
– upphinnareffekt (konvergens) 171-173
tillväxtmått 168-169
– brister 182-183
tillväxtens gränser 185-188
– icke förnybara naturresurser 186
– tjänstesektorns betydelse 186
tjänsteproduktion 16,17,53,77-78,130
132,233,376-377,382
– arbetsintensiv 77,203,206,233,234
– beräkningsantagande 203,206-208
– bostäder och fastigheter, *se bostadssektorn*
– kunskapsintensiv 77,203,206,233,234
– offentlig 53,77,215,233,243,374
transaktionskostnader 18,133-134,136,180

transfereringar 44,98-99,216
241,242,243,406,
417-430,511,513
– besparingar 393-394,422-424
– företag 15,19,428-430
– hushåll 19-20,42,49,60-63
239,242,419-428
– incitamentseffekter 15,63,442,452
transitdirektiv 351
transporter 353,364-365,530-532

ungdomsarbetslöshet 54,55,256-257,300
uppdragsverksamhet 323,336
Uruguayrundan 466,469
USA 31,145,159,195,196,530
utbildning 14,17,214,299-300,465
– efterfrågan 337,329
– gymnasium 324
– högskola 207,324-325
– internränta 327,328
– kompetensproblem 323
– komvux 324
– regional struktur 97
– utbildningsnivå 322-326,377
– utbildningspolitik 330-331
– utbildningspremie 63,327
– utbud 233,325,328-329
– vidareutbildning 331,332
utlandsfakturering 109
utlandsinvesteringar 112-115,158,160,372
utlandssysselsättning 113-114
utländskt ägande
– aktier 124
– företag 115-116
UV-kurva, *se Beveridgekurva*

valutamarknad
– avreglering 44-48,119,124
127,151,480,481
– omsättning 124,146,151
valutapolitik 42-45,47,156
482,489-91

valutareglering 44,48,119,124
127,147,149,158
160-161,480,481
valutaunion 461,466,489
varuproduktion 74-76
– arbetsintensiv 74,203,206,233-234
– beräkningsantagande 203,206
– energi 75,203,206,233,234
– kapitalintensiv 74,203,206,233
– kunskapsintensiv 12,74,203
206-207,232-233
– skyddad 75,203,206,207,233,234
vidareutbildning 331,332
vårdnadsbidrag 452
välfärdstjänster 86-87,430,436-438
värdepappersmarknader 130-133,146
– internationalisering 124-128
värderingar 32,534,540
världshandel 468,469
världsmarknadsutveckling 194-199,202-203,509
växelkurs 27,42-45,47,48
158,223,489-491
– trovärdighet 482,491-492
växthuseffekt 350,535

äldreomsorg 214,416

Öresundsbron 100,358,532
Östeuropa 196-197,207,461,468,541

Bilagor till Långtidsutredningen 1995

Nr	Namn	Författare
1	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2	Miljön som långsiktig restriktion	Per Molander
3	Omvandling och obalans — mönster i svensk ekonomisk utveckling	Lennart Schön Lunds universitet
4	Sveriges framtida befolkning	Statistiska centralbyrån
5	Sveriges ekonomiska geografi	Närings- och teknikutvecklingsverket
6	Näringslivets tillväxt-förutsättningar till 2010	Närings- och teknikutvecklingsverket
7	Investeringar och lönsamhet	Lennart Erixon Stockholms universitet
8	Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt	Per-Anders Edin Bertil Holmlund Uppsala universitet
9	Finanspolitik, konjunkturer och ekonomisk integration	Henry Ohlsson Uppsala universitet Anders Vredin Handelshögskolan i Stockholm

10	Teknologiska system och ekonomisk tillväxt	Bo Carlsson Case Western Reserve University Cleveland Pontus Braunerhjelm Industriens utredningsinstitut
11	Svenskt näringslivs teknologiska specialisering	Närings- och teknikutvecklingsverket
12	Samspelet mellan den finansiella och den reala ekonomin	Lars Ljungqvist University at Buffalo Buffalo
13	Svenskt och internationellt konjunkturbeteende	Michael Bergman Lunds universitet Lars Jonung Handelshögskolan i Stockholm
14	Penningpolitiska alternativ för Sverige	Lars E O Svensson Stockholms universitet
15	Den offentliga skulden	Mats Dillén Klas-Göran Larsson Jens Matthiessen

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Finansdepartementet
Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]

Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]

Näringsdepartementet
Ett renodlat näringsförbud. [1]