

Tre grundproblem i svensk ekonomi*

Den svenska ekonomins huvudproblem gäller mekanismerna för lönebildning, den offentliga sektorns tillväxt samt marknadsmekanisernas funktionsduglighet. Det räcker inte med att devalvera fram stora vinster i företagen om man inte samtidigt angriper de systemfel som gör att vi gång på gång råkar ut för svårigheter.

Helt kort kan man säga att Sveriges problem under senare år har varit att vi har producerat under vår kapacitet men konsumerat utöver vår produktion. Sättet att lösa detta problem är naturligtvis att driva en politik som är expansiv på produktionssidan men återhållsam på efterfrågesidan. Främst sedan omkring 1980 har regeringarna också försökt att föra en sådan politik. Devalveringar har som bekant genomförts just för att expandera produktionen, medan en (måttligt) återhållsam penning- och finanspolitik har använts som metod att hålla igen på efterfrågesidan. Mot denna allmänna inriktning finns det inte mycket att invända. Vad man eventuellt kan kritisera när det gäller faktiskt insatta åtgärder är framför allt att den senaste devalveringen var så kraftig att man kan hysa oro för att den så småningom sätter igång en ny kostnadsinflation, och att tredebrottet för de offentliga utgifterna kom väl sent och med mycket begränsad omfattning.

Men det är nödvändigt att gå mera på djupet i analysen än att kommentera enstaka beslut och åtgärder. Det finns

goda skäl att förskjuta diskussionen från kommentarer av enstaka åtgärder till en diskussion av reformer av system och mekanismer. Det är klart att man, åtminstone tillfälligt, kan lösa en akut kostnadskris med en devalvering. Man kan också uppnå ett tillfälligt stopp i de offentliga utgifternas expansion genom ett akut sparprogram, exempelvis genom att lura pensionärerna genom indexnedräkning. Men våra grundproblem ligger djupare. De är så att säga inbäddade i de mekanismer som gör att vi gång på gång råkar ut för svårigheter inom ekonomi och politik.

Det kan vara lämpligt att skilja på tre grundläggande och hittills olösta problem i den svenska ekonomin. Det första är att vi hela tiden tenderar att råka ut för kostnadskriser — främst sedan slutet av 60-talet. Det andra problemet är den offentliga sektorns expansion, som skapar svårigheter när det gäller resursallokering, effektivitet i produktionen samt nivån för samhällsekonomin sparande. Det tredje problemet avser marknadsmekanisernas funktionsduglighet, speciellt den bristande rörligheten för arbetskraft och kapital. Om vi inte gör någonting åt bristerna i dessa olika mekanismer, som ligger bakom våra problem, så uppnås endast

ASSAR LINDBECK är professor i internationell ekonomi och chef för Institutet för internationell ekonomi.

* Artikeln bygger på ett föredrag vid Nationalekonomiska foreningens möte den 7 februari.

temporär lindring, när man sätter in enstaka åtgärder.

Kostnadsläget

Det är en viss triumf för svensk ekonomisk-politisk debatt att alla nu, efter tio års kostnadskris, tycks erkänna att kostnadsnivån faktiskt är viktig och att reallönerna kom alldeles för högt under sjuttioalet, dvs att vinsterna blev för låga. Det är någonting nytt i svensk politisk debatt när LO och SAF är eniga om att det är viktigt för den svenska ekonomins hälsa att företagsvinsterna höjs ordentligt.

Vad vi nu måste titta på är vad det är för mekanismer inom lönebildningen som ger oss kostnadskriser. Man kan kanske säga att Sverige har sex olika lönerörelser adderade på varandra. Först har vi centrala förhandlingar; sedan får vi förbundsförhandlingar; och därefter förhandlingar på företagsnivå, s k löneglidning. Så lägger politikerna på arbetsgivaravgifter. Löntagarna skall dessutom ha komensation dels för inflation, dels för andras lönestegring. En nationell ekonomi klarar inte att så många lönerörelser läggs på varandra.

Det finns alltså goda skäl att försöka åstadkomma nya förhandlings- och kontraktsystem på arbetsmarknaden. Nu kan man kanske säga att detta är en uppgift för arbetsmarknadens parter. Men likaväl som finansministern kan annonsera ut ett inflationsmål och ett mål för lönekostnadernas utveckling så borde han kunna framföra synpunkter på avtalskonstruktionerna. En utgångspunkt för överväganden i den frågan är naturligtvis vem som har ansvaret för sysselsättningen i landet. Det är uppenbart, att de som främst direkt påverkar sysselsättningen i landet på medellång sikt inte är regeringen, utan de avtalslutande parterna. Detta demonstrerades tydligt vid 70-talets mitt, när kostnadsläget kom ur takt med omvärlden.

Regeringen försökte parera effekterna på sysselsättningen genom att öka den inhemska efterfrågan. Men sysselsättningen i den konkurrensutsatta delen av näringslivet bara sjönk. Min slutsats är att politikerna måste klargöra för de avtalslutande parterna att *om* avtalen kommer mycket högt, så blir det arbetslöshet. Regeringen måste med andra ord deklarerat att den inte *kan* och inte *vill* lösa ut avtalsparterna genom devalveringar och inhemska efterfrågestimulans vid stora lönekostnadstegringar.

Man måste dessutom fundera på nya avtalstyper. Är det verkligen lämpligt att, såsom hittills, "dela kakan" i början av varje år, innan den är bakad? Effekten blir lätt att man tar ut för stora bitar, och då krymper kakan. Mera prosaiskt uttryckt: kostnadsläget blir för högt varigenom produktionen efter en tid sjunker. Kunde man inte tänka sig ett listigare kontraktsystem, där man exempelvis går in med låga avtal vid årets början, men kompletterar med ett bonussystem som är knutet till förändringen i förädlingsvärde eller vinst? Man skulle med andra ord göra en ytterligare delning av kakan vid årets slut, när man ser hur stor den har blivit. Detta är i viss mån vad som förekommer i Japan.

Kanske man också kan tänka sig att toleransen för företagsvinster skulle öka om de individuella löntagarna i företagen själva vore aktieägare och därmed personligen får ta del av företagsvinsterna. Det är åtminstone en fråga som är värd att ställa.

Uppenbart är att någon långsiktig lösning på kostnadsproblemet inte nås förrän vi reformerar de system och mekanismer genom vilka lönerna bildas och produktionsresultatet delas.

Den offentliga sektorn

Också när det gäller den offentliga sektorn är det motiverat att se över själva *beslutsmekanismerna*. Det är ju egentli-

gen ingen, eller väldigt få, som har *siktat* till att de offentliga utgifterna skall vara 67 procent av BNP. Hade någon föreslagit det för 20 år sedan, så hade denne uppfattats som en skämtare. Ingen skulle väl heller på den tiden ha föreslagit att vanliga inkomsttagare skall ha en marginalskatt på mellan 70 och 80 procent, som de faktiskt har i dag, om man tar hänsyn inte bara till inkomstskatten utan även till moms och avtrappningen av de inkomstberoende förmånerna på bostäder och barndaghem när inkomsten stiger.

Att vi fått en icke avsedd utveckling av detta slag beror på de mekanismer genom vilka offentliga utgiftsbeslut fattas. Om jag går in i en ICA- eller Konsum-affär och köper 1 hg falukorv, så får jag reda på exakt vad det kostar *mig*, och jag gör då en avvägning mellan kostnader och nytta. Politiska beslut om offentliga utgifter sker under helt andra förutsättningar. Förmånerna är *specifika* för olika grupper, medan finansieringen är *generell*, vilket betyder att varje grupp utgår från att det är andra som i huvudsak betalar förmånerna. Politikerna får därmed aldrig korrekt information om hur efterfrågekurvorna ser ut för offentliga förmåner. Hur ska man då i den offentliga sektorn få reda på hur dessa efterfrågekurvor verkligen ser ut? Enda chansen är, så vitt jag kan se, att man sätter "prislappar" på de offentliga förmånerna. Ett steg i den riktningen vore att inga offentliga utgiftsbeslut fick fattas utan *samtidiga* finansieringsbeslut, antingen i form av höjda skatter eller minskade offentliga utgifter på andra poster. Det betyder inte att man specialdestinerar skatter till specifika ändamål. Men det betyder att man får en beslutssituation, där man tvingas klargöra att varje utgift har en konsekvens i form av en alternativkostnad.

Det är inte säkert att detta räcker, för fortfarande är det ju så att enskilda

grupper tjänar på specifika utgiftsbeslut, även om det annonseras att det är grannen som betalar. Man måste följaktligen fundera igenom reformer av beslutsmekanismerna mera ingående. Vad beror det exempelvis på att Schweiz har offentliga utgifter på 29 procent av BNP medan Sverige har 67 procent? Beror det på att smaken skiljer sig så väldigt kraftigt mellan schweizarna och svenskarna, eller beror det på att vi har två olika politiska konstitutioner, dvs att Schweiz, i motsats till Sverige, har en federal struktur, folkomröstning och permanent samlingsregering, vilket betyder att inget politiskt parti får hela äran av en utgiftsökning, medan vi i Sverige har en stark konkurrenssituation mellan politiska partier om de olika gruppernas röster?

Personligen tror jag att skillnaden i politisk konstitution spelar stor roll. Kan man då på något vis ändra beslutsreglerna i Sverige så att inget politiskt parti får hela äran av att ge bidrag till enskilda grupper? Skulle det hjälpa med *stora* koalitioner, exempelvis permanenta samlingsregeringar? Knut Wicksell skulle dessutom, om han varit här, ha sagt att man bör kräva kvalificerad majoritet för utgiftsbeslut — exempelvis två tredjedelar eller tre fjärdelars majoritet. Eller bör vi ha folkomröstningar om utgiftsfrågor? Som vi vet finns det en tendens att väljarna vid folkomröstning säger nej till det mesta.

Storleken på den offentliga sektorn är inte det enda problemet i denna sektor! Ett annat problem gäller effektiviteten i sektorn. Vi som jobbar i den offentliga sektorn — det gäller kanske även Feldt — vet att där förekommer en betydande ineffektivitet. Vi kan dagligen se det med våra egna ögon. Detta är mycket naturligt, eftersom det inte finns mycket av konkurrens i den offentliga sektorn. Ofta förekommer inte ens marknader för produkterna. Och det är en allmän erfarenhet under många hundra

är, att det är svårt, ofta omöjligt, att uppnå effektivitet utan konkurrens och marknader. Den enda framkomliga metoden att påtagligt effektivisera den offentliga sektorn är därför att ge folk valmöjligheter, dvs att skapa en konkurrenssituation på fungerande marknader. Det fordras då att man lägger om bidragssystemen, så att man inte längre subventionerar offentliga *institutioner* utan att man istället ger *individer* konstantbidrag eller "dragningsrätter", som kan användas vid den institution, offentlig eller privat, som individen själv väljer. Symboliskt uttryckt: kommunalrådet får stå utanför det kommunala barndaghemmet och säga åt kommunmedlemmen att antingen lämnar ni in barnet på barndaghemmet eller också får ni 40 000 kr per år, som ni kan göra vad ni vill med! En del skulle sannolikt använda pengarna till att köpa motsvarande tjänster hos privata eller kooperativa barndaghem och kanske få 10—20 000 kr över för sparande eller privat konsumtion. Om privata företag inom varuproduktion skulle få vara i samma monopolsituation som offentliga institutioner är i dag, så skulle även de sannolikt vara ganska ineffektiva.

En närstående fråga är: Nu när nästan alla anser att den offentliga utgifts-expansionen måste ta slut, även på tjänstesidan, hur uppnår man det nödvändiga trendbrottet utan att skapa en stor arbetslöshet? Med andra ord, hur skall de framtida jobben komma fram? På kort sikt går det säkert att öka sysselsättningen i industrin, kanske med 25—100 000 man. Men på 10—20 års sikt så är väl alla på det klara med att det är *tjänsteproduktionen* som skall svara för en allt större del av sysselsättningsökningen. Om man då stoppar utbyggnaden av offentlig tjänsteproduktion, så måste man uppenbarligen släppa fram den privata tjänstesektorn. Men det är i dag mycket svårt, eftersom den offentliga sektorn i så stor utsträck-

ning monopoliserat nya typer av tjänster — antingen genom lagstiftning eller genom att man subventionerar offentliga institutioner så hårt att privata institutioner inte kan växa fram och expandera. Om man skall dämpa eller stoppa den offentliga sektorns snabba expansion, utan att skapa stor arbetslöshet, måste man alltså släppa lös den privata servicesektorn, inte bara av effektivitetsskäl utan också av sysselsättnings-skäl.

Marknadernas funktionsduglighet

Det tredje inledningsvis nämnda problemet gällde marknadernas flexibilitet. Det är speciellt faktormarknaderna som är ett problem härvidlag. Men när regeringen genom den senaste devalueringen har drivit fram en kraftig vinstökning i företagen, samtidigt som faktormarknaderna är låsta, då riskerar vi att vinstmedlen stannar i företagen. Om dessa inte har några egna goda investeringsprojekt, tycks de ofta välja att köpa statsobligationer i stället för att höja utdelningen. Kapitalet kommer inte ut på en kapitalmarknad för att därifrån strömma till de mest lönande nya projekten. Det finns exempelvis ingen anledning att anta att när skogsindustrin får stora vinster efter en stor devaluering, skall vi göra stora investeringar i just skogsindustrin. En viktig orsak till inlåsningsen av vinster i företagen är naturligtvis beskattningen av aktieutdelning. Tidigare hade vi dubbelbeskattning av aktieinkomster — först företagsbeskattning, sedan skatter på utdelning. Nu har vi fått innovationen med *trippelbeskattning* genom att myndigheterna lagt en skatt också i själva utdelningsögonblicket! Det betyder att man ytterligare låser kapitalmarknaden.

Som vi vet förstärks kapitalbeskattningens egendomliga effekter av inflationen. Tag ett exempel. Antag att jag har ett banktillgodohavande som ger

något så fenomenalt som 50 procent i avkastning! Antag vidare att jag har 80 procents marginals katt. Efter skatt får jag alltså ut 10 procent. Antag dessutom att jag har en förmögenhetsskatt på 3 procent. Jag har alltså 7 procent kvar. Vid 7 procents inflation har jag ingenting kvar reallt sett. Reallt får jag noll av 50 procents avkastning på banktillgodohavandet! Eventuellt kan jag lyckas bättre vid aktieplaceringar under perioder med stark kursuppgång, såsom under perioden 1979—83, men under en stor del av efterkrigstiden har aktieavkastningen varit starkt negativ reallt efter skatt, ibland till och med före skatt.

Detta är naturligtvis ett *absurt* system, samtidigt som beskattningen är noll för inkomster från varaktiga konsumtionsvaror. Det gäller inte bara kylskåp och dammsugare utan också möbler, kläder, segelbåtar och bilar och mycket annat — för att inte tala om alla möjliga samlarföremål. Även beskattningen av inkomster från villaägande har varit låg. Den enda principen i svensk beskattning är egentligen den totala principlösheten. Om en marsmänniska skulle komma hit, så skulle han dock kanske finna ett system innebärande att *all produktiv verksamhet beskattas hårt, all icke-produktiv verksamhet lätt*, både när det gäller tillgångar och arbetsinsatser! Även detta resultat är sannolikt ett rent olycksfall i den politiska beslutsprocessen.

Liknande problem finns på arbetsmarknaden. När marginals katterna är 70—80 procent för flertalet hushåll, framför allt hushåll med barn, blir avkastningen av att byta jobb mycket liten. Detsamma gäller avkastningen av att skaffa sig ökad kompetens på jobbet. Dessutom kommer "kostnaden för hederlighet" att bli mycket hög. Vid höga kostnader för hederlighet så får man helt kallt räkna med att hederligheten

sjunker. Varje skattesystem är naturligtvis i viss mån en beskattning av hederlighet. Men när skatten på hederligheten blir 70—80 procent, då är det fara på taket. Hederligheten är nämligen en viktig kollektiv nyttighet. Har man ett hederligt samhälle så behövs det inte komplicerade kontrakt och detaljerade övervaknings- och kontrollsystem. Det är kanske också så att många människor upplever hederlighet som ett slags "kollektiv konsumtion", som ger dem tillfredsställelse i livet. Det är därför en uppenbar nackdel för ett land att skatta hederligheten så högt att man skattar bort den.

Slutsats

Allt detta illustrerar min tes att det inte räcker att försöka lösa den svenska ekonomins problem genom att devalvera fram stora vinster i företagen om man inte samtidigt släpper lös faktormarknaderna och reformerar lönebildning och beslutsprocesser i den offentliga sektorn. Endast i samband med sådana reformer blir det möjligt att återgå till en efterfrågenivå för varor och tjänster som ger full sysselsättning på lång sikt.

Svagheten med dagens ekonomiska politik är just att man ännu inte angripit de *mekanismer* som ständigt leder oss in i svårigheter — dvs att man inte tagit itu ordentligt med frågan om ansvaret för lönebildningen, kontrakts- och avtalsformerna på arbetsmarknaden, reglerna för offentliga utgiftsbeslut och funktionsdugligheten hos kapital- och arbetsmarknaden. Inte förrän man gett sig i kast med dessa frågor finns det hopp om att komma ifrån de problem som hängt över svensk ekonomi under senare år — inflation, arbetslöshet, strukturella underskott i offentlig sektor och bytesbalans samt ineffektivitet i samhällsekonomin, särskilt inom den offentliga sektorn.