

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

IRENE A-K ANDERSSON
PEDER J PEDERSEN
STEINAR STRÖM

Brookingsrapporten ur nordiskt perspektiv

I *The Swedish Economy – The Brookings Institution (B) och Brookingsrapporten – Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, som är ett sammandrag av rapporten, (båda utgivna av SNS förlag) analyseras den svenska ekonomins styrka och svaghet ur amerikanskt perspektiv. Såsom utomstående bedömare hoppas Brookingsgruppen hjälpa svenskarna se sin ekonomiska situation i ett nytt ljus. Man vill stimulera till en konstruktiv debatt i Sverige om alternativa vägval i den ekonomiska politiken. Det som anses mest oroadande i den svenska ekonomiska utvecklingen är, att det har blivit svårare för politikerna att fatta beslut.

Brookingsrapporten har fått stor uppmärksamhet. Boken har granskats av ett 40-tal svenska ekonomer och statsvetare, varav huvuddelen är aktiva akademiska forskare. Dessutom bidrar SNS Konjunkturråd med en egen kommentar i den svenska utgåvan. Vi menar dock, att det

finns utrymme för ytterligare synpunkter. Vår diskussion av rapporten är koncentrerad till tre aspekter, nämligen den svenska makroekonomiska politiken, avtalsrörelsen och effektiviteten på den svenska arbetsmarknaden samt synen på skatte- och bidragssystemet och analysen av effekterna på arbetsutbudet.

Anpassning till långsammare tillväxt

Huvudtemat i rapportens makroekonomiska avsnitt är den bristande anpassningen till långsammare tillväxt, både i den inhemska ekonomin och den konkurrensutsatta sektorn. Analysen innehåller en diagnos av svagheterna i den svenska ekonomins anpassning, vilken följs av en diskussion av möjliga alternativ. Grundtonen i rapportens analys karaktäriseras träffande i en kommentar av Per Magnus Wijkman som ett slags Görbatjevism: "Stora framgångar är möjliga utan radikala förändringar".

Huvudvikten läggs vid den kraftiga nedsättning av ekonomins manövreringsmöjligheter som ligger bakom att tillväxttakten föll till 1/3 av nivån för 1973, och vid EFO-modellens sammanbrott. Detta utlöste en kostnadsexplosion i mitten av 1970-talet. Konsumtionen anpassade sig inte i samma takt som tillväxten. Detta ledde till, att den ekonomiska situationen i början av 1980-talet präglades av mycket låga spar- och investeringskvoter, ett stort underskott i de offentliga finanserna och

IRENE A-K ANDERSSON är forskningsassistent i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Göteborg. PEDER J PEDERSEN är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Århus och STEINAR STRÖM är professor vid Socialökonomisk Institutt vid universitetet i Oslo.

Figur 1 Fyra möjligheter för svensk ekonomisk politik, enligt Brookingsrapporten.

Finanspolitik	Penningpolitik	Valutakurspolitik
Stram	Ackommoderande	Ackommoderande
—	Icke-ackommoderande	Rörlig
Icke-ackommoderande	—	Fast
Ackommoderande	—	Fast

efter svensk måttstock, ett mycket stort underskott i betalningsbalansen. Situationen rättades till – åtminstone temporärt – med hjälp av stora devalveringar under 1981 och 1982.

Finns det några specifikt svenska problem i denna beskrivning? I huvudsak påminner utvecklingen under andra halvan av 1970-talet och de första åren på 1980-talet om utvecklingen i andra små öppna ekonomier. En rad andra länder fick erfara samma svårigheter att styra den nominella löneutvecklingen och de offentliga utgifterna i den djupaste konjunktursvackan sedan andra världskriget. Det specifikt svenska anses bestå i en sämre förmåga än i andra länder att anpassa sig till denna utveckling, en karaktäristik som dock inte är tillräckligt väl dokumenterad i rapporten.

Brookingsrapporten innehåller också en analys av utvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn. Man ställer frågan om en minskning i förhållandet mellan exportpriser och importpriser är nödvändig, för att Sverige skall kunna upprätthålla en konstant marknadsandel i den konkurrensutsatta sektorn. Rapporten bygger här på en självständig empirisk analys, dels av utvecklingen för den svenska marknadsandelen (Sveriges relativa exportprestation) dels av exportvolymens utveckling. Här dras kraftiga policy slutsatser grundade på ganska svaga ekonomiska analyser.

Ett exempel är regressionsanalysen av Sveriges relativa exportprestation för åren 1972–84 (B, kap 3). Utöver traditionella variabler såsom den svenska relativa exportprisnivån inkluderas den offentliga sektorns relativa storlek som förklarande variabel, där man finner ett signifikant samband. Då man också erhåller en signifikant positiv koefficient för de offentliga utgifternas relativa storlek i en regression som förklarar varuimporten, dras slutsat-

sen att en nedskärning av den offentliga sektorn direkt kommer att resultera i en markant förbättring av betalningsbalansen. Både ekonometriskt och tolkningsmässigt kan slutsatsen ifrågasättas. Dels saknas en kausal mekanism som kan förklara sambandet, dels bortses ifrån att sambandet – om det finns – kan avspegla, att den ackommoderande politiken under andra delen av 1970-talet och början av 1980-talet innebar, att den arbetslöshet som minskningen i konkurrensförmågan annars skulle ha skapat neutraliserades genom expansionen av den offentliga sektorn.

Sammanfattningsvis är rapportens diagnos av de makroekonomiska problemen i Sverige, att "utformningen av stabiliseringspolitiken har varit felaktig" och att de offentliga utgifterna har stigit så kraftigt, att detta har haft konsekvenser även för den konkurrensutsatta sektorn. Där emot finner man inte, att svensk ekonomi skulle vara präglad av systematiska fel-funktioner eller grundläggande strukturella problem.

Svensk makroekonomisk politik

I rapportens diskussion av mål och medel i svensk ekonomisk politik utpekas tre oroande tendenser, vilka kvarstår efter omläggningen av den ekonomiska politiken 1982. För det första är inflationen större än hos handelspartnerna. För det andra är investeringsuppgången, från en extremt låg nivå i början av 1980-talet, otillräcklig. För det tredje krävde förbättringen av handelsbalansen en mycket stor real devalvering. Mot denna bakgrund diskuteras den klassiska målkonflikten, att vända tillbaka till en högre ekonomisk tillväxt samtidigt med att inflationen minskas. Fyra möjligheter för svensk ekonomisk politik diskuteras enligt schemat i *Figur 1*.

Det finns en bred enighet om, att kombinationen ackommoderande finanspolitik och fast växelkurs är ytterst problematisk. Rangordningen av de tre andra strategierna är svårare. Brookingsrapporten rekommenderar i första hand en flexibel valutakurs, kombinerad med ett tillkännagivande av att man kommer att föra en sådan politik. Ett sådant tillkännagivande, menar man förhoppningsfullt skulle få folk att inse, att stora nominella löneökningar inte ger upphov till några reala öknings. Politiken skulle därmed få en återhållsam effekt på inflationen. Rekommendationen hänger samman med åsikten, att omkostnaderna vid fasta växelkurser kommer att bli så höga att politiken blir ohållbar. Detta gäller inte endast om man binder sig till en låginflationsvaluta som DM, utan också vid en stabilisering av kursen för den svenska kronan utifrån den vikt ett enskilt land har i svensk utrikeshandel.

Brookingsrapporten uppmärksammar således helt problemen med en fastkurspolitik, men överraskande lite problemen med en devalveringspolitik. SNS Konjunkturråd har i sina rapporter från 1985 och 1986 understrukit två förhållanden av betydelse för en devalveringspolitik. För det första förväntningarnas roll för ekonomins funktionssätt och för den ekonomiska politikens effekter. Det gäller både förväntningarna på inflationstakten och den ekonomiska politiken. För det andra har man lagt vikt vid effekterna av strategiskt handlande hos de aktörer i ekonomin som är tillräckligt stora för att kunna påverka målvariablerna i den ekonomiska politiken. Dessa synpunkter ingår i mycket ringa omfattning i rapporten. Konjunkturrådets kommentar är därför också, att devalveringsstrategin skulle vara utomordentligt riskfylld.

Den svenska arbetsmarknaden

Svensk arbetsmarknadspolitik och dess strävan att hålla den öppna arbetslösheten på en låg nivå har i många år varit föremål för stort intresse utomlands. Detta avspeglas också i Brookingsrapporten, som vanfast går igenom ett antal egenska-

per hos den svenska arbetsmarknaden. Man pekar inte direkt ut några grundläggande funktionsfel, men säger: "When an outside economist first views the Swedish labor market, . . . , the first reaction tends to be amazement that the labor market works at all." (B, kap 5, s 172). Den solidariska lönepolitikens kraftiga kompression av lönestrukturen anses i rapporten enbart ha haft väsentligt negativa konsekvenser för de ungas arbetsmarknadssituation. Det betonas också, att stora delar av arbetsmarknadspolitiken har haft karaktären av dold arbetslöshet.

Brookings-rapporten innehåller några normativa synpunkter på möjligheten att undgå en kraftig höjning av arbetslösheten vid en icke-ackommoderande makroekonomisk politik. Det är intressant att se möjligheterna diskuterade, men det är tveksamt om man pekar på några nya användbara vägar.

För det första rekommenderas, att den offentliga sektorn rustar upp sin arbetsgivarroll och som ett led i inkomstpolicen genomför en återhållsam löneutveckling för de offentligt anställda. I en situation där politiken lyckas, dvs företagsamheten börjar öka i den privata sektorn, finns det dock anledning att förvänta sig problem i samband med att personal strömmar över på en rad viktiga områden som en konsekvens av, att den offentliga lönestrukturen är mer komprimerad än i den privata sektorn.

För det andra diskuteras vinstfördelning i fåmansbolag med utgångspunkt i Weitzman [1984]. De centrala ideerna hos Weitzman är emellertid på kollisionskurs både med den solidariska lönepolitiken och existensen av ett centralt fackligt system. Diskussionen borde ha relaterats närmare till dessa utgångspunkter som har utgjort en kärna i det svenska samhället.

För det tredje behandlas decentralisering av löneförhandlingarna som en möjlighet. Här kommer rapporten fram till slutsatsen, att decentralisering kommer att skärpa "prisoner's dilemma" – att ingen fackförening kommer att acceptera en återhållsam löneutveckling av rädsla för att andra grupper skall pressa på – dvs

att decentralisering inte fungerar som ett substitut för icke-ackommodering på makroplanet. Rapporten rekommenderar därför, att man håller fast vid den centraliserade förhandlingsstrukturen. Vi saknar en mer överbevisande argumentation på denna punkt. Slutligen föreslår rapporten att löneglidningen begränsas med en skattebaserad inkomstpolic, mot vilket först och främst kan invändas de välkända administrativa problemen med denna typ av politik.

Arbetsutbud och skatter

I rapportens analys av effekterna av marginalskatter och inkomstöverföringar på arbetsutbudet i Sverige finner man tydliga tecken på, att politiken har uppmuntrat folk att välja mer fritid framför yrkesarbete. I synnerhet de sysselsatta arbetar färre timmar per vecka. Förutom sin egen studie kommenterar forskargruppen två svenska studier av skatternas och transfereringarnas effekter på arbetsviljan, dels Hansson & Stuarts simuleringstudier [1982, 1984], där amerikanska utbudselasticiteter för arbetskraften används som mått på svenskarnas känslighet för det egna skatte- och bidragssystemet, dels Blomqvists tvärsnittsanalys [1983] av gifta mäns arbetsutbud i Sverige under 1973/74.

I den ekonomiska analysen av arbetsutbudet antas inkomstskatternas och det sociala trygghetssystemets inverkan ske via påverkan av budgetrestriktionen. Om man vill studera skatte- och bidragssystemets betydelse för arbetskraftsutbudet är det därför av fundamental betydelse att förstå hur variationer i skattesystemet och det sociala trygghetssystemet förändrar hushållens budgetrestriktioner. Av detta skäl bör skatte- och bidragssystemets funktionssätt inlemmas explicit i hushållens budgetrestriktioner. Att använda ett aggregat för marginaleffekten i analysen av arbetsutbudet är troligen för grovt. Det svenska skatte- och transfereringssystemet ger upphov till betydligt större skillnader i hushållens budgetmängder, än vad som har antagits vid analysen av arbetskraftsutbudet.

Denna invändning gäller inte bara

Brookingsgruppens och Hansson & Stuarts analyser utan även Blomqvists studie, där skatte- och bidragssystemet specificeras så, att budgetrestriktionen blir stegvis linjär, vilket begränsar de krav man måste ställa på den valda estimeringsmetoden. Blomqvist beaktar inte bostadsbidrag i sin analys. Det enda avdrag som tillåts variera med arbetsinsatsen är grundavdraget, vilket är betänkligt med tanke på de övriga avdragens betydelse för storleken på svenska folkets beskattningsbara inkomster. I denna studie saknas även kommunalskattens variation.

En annan betydelsefull avgränsning i Blomqvists studie är, att arbetsutbudet skattas separat för gifta män och inte simultant med hustruns beslut om arbetsutbud och inkomst. Hennes inkomst behandlas som exogent given, dvs som en typ av arbetsfri inkomst för mannen att ta hänsyn till vid sin egen anpassning.

Man får också förvänta sig, att uppmätta resultat varierar på grund av olikheter i nyttofunktionens specifikation, de argument som ingår i denna och på grund av olika slags dataunderlag. Datakvaliteten kan variera betydligt, vilket dessvärre lägger restriktioner på den modellspecifikation som i praktiken låter sig användas. Men eftersom tillgången på svenska data för denna typ av analys i dag är förhållandevis god, kan detta inte längre lägga hinder i vägen för jämförande studier. Vi tänker här inte bara på Levnadsnivåundersökningen (LNU), vilken idag ger utrymme för analys av flera år, utan också på Inkomstfördelningsundersökningen (HINK) och Hushållens ekonomiska levnadsvillkor (HUS). I Långtidsutredningen 1987, bilaga 15 presenteras den senaste skattningen på svenska data. Se Ljones & Ström [1987].

Skatte- och bidragssystemet

Det svenska skatte- och bidragssystemet får stor uppmärksamhet av såväl Brookingsgruppen som Konjunkturrådet. Det finns därför anledning att kommentera ett par egenskaper i systemets funktionssätt som uttrycks på ett tveksamt sätt i rapporten. I avsnitt 3 hänvisar Konjunkturrådet till "övergången till sär-

beskattning" respektive "ökade margi- nalskatter för män", som anledning till att förvärvsfrekvensen för svenska kvinnor i åldern 25-64 år har ökat med ca 55 procent i Sverige under de senaste 20 åren.

Det första uttrycket ger intryck av, att sambeskattningen avskaffades helt i Sve- rige, när särbeskattning av A-inkomster blev obligatorisk 1971. Inte förrän in- komståret 1987 är särbeskattningen helt genomförd i Sverige. Fram till dess be- skattas i samtaxerade hushåll B-inkoms- ter av tjänst, kapital, annan fastighet, jordbruk, rörelse och tillfällig förvärvs- verksamhet, efter en viss frigräns, på top- pen av den högsta inkomsten, varefter skattebeloppet fördelas efter B-inkoms- ternas storlek.

Uttrycket "ökade marginalska- tter för män" är också tveksamt. Här avses rimli- gen den inkomsttagare i familjen som har den högsta inkomsten, vilket i de flesta fall visserligen är en man. Men förutom de marginaleffekter som är knutna till re- spektive hushållsmedlems inkomster, har vi också betydande marginaleffekter av bostadsbidrag och daghemsavgifter som baseras på hela hushållets inkomst. Detta kan ge höga totala marginaleffekter för individen, trots att inkomsten och därmed marginalska- tten är låg. Ensamstående män och kvinnor med barn drabbas också av höga totala marginaleffekter.

Beträffande den hos Brookingsgrup- pen befarade bristen på kompromissvilja och beslutsamhet bland politiker och andra beslutsfattare bör också tilläggas, att det nuvarande svenska skatte- och bi- dragssystemet har tillkommit just genom kompromisser och förhandlingar. Det mesta tyder på, att systemet av just det skälet också har fått de egenskaper det har idag. Men det samlade systemets huvudsakliga struktur efter skattereform- en 1983-1985 är ändå tämligen oföränd- rad jämfört med 1970-talets början. Se Andersson [1986].

Avslutningsvis är vi benägna att ge Brookingsgruppen rätt i, att det finns åt-

skilligt av snedvridande moment i det svenska skatte- och bidragssystemet som kan förväntas inverka på hushållens och företagens ekonomiska beteende, till för- fång för effektivitet och rättskänsla i eko- nomin. Men detta innebär inte, att man säkert vet hur kvantitativt stor denna in- verkan är. Vi är därför tveksamma till ro- bustheten i den av Brookingsgruppen ge- nomförda analysen av det svenska skatte- och bidragssystemets effekter på arbets- kraftsutbudet. De policyrekommendatio- ner som i rapporten baseras på denna ana- lys anser vi är alltför långtgående. Detta gäller även de rekommendationer som baseras på det statistiska sambandet mel- lan handelsbalansens saldo och de offent- liga utgifternas relativa storlek, särskilt med hänsyn till det bräckliga underlaget. För en lyckad behandling av patienten "Sveriges ekonomi" krävs en korrekt dia- gnos. För detta behövs nog åtskilligt fler provresultat, oberoende av om perspekti- vet är amerikanskt, svenskt eller nordiskt.

Referenser

- Andersson, I A-K, [1986], "Incitamentstrukturen i den svenska familjebeskattningen", Stencil, Nati- onalekonomiska institutionen, Goteborgs uni- versitet.
- Blomquist, S, [1983], "The Effect on Income Taxa- tion on Labour Supply of Married Men in Swe- den". *Journal of Public Economics*, Vol 6.
- Blomquist, S, [1985], *Skatter och arbetsbud*. Rap- port till expertgruppen för studier i offentlig eko- nomi. Finansdepartementet, DsFi 1985:10, Stockholm.
- Dagsvik, J K, Ljones, O, & Ström, S, [1986], "Ar- beidstillbudsmodeller med vekt på virkningen av personbeskatning og arbeidstidsbestemmelser". Marstrandsmötet, Maj 1986.
- Hansson I & Stuart C, [1982], "Laffer Curves and the Marginal Cost of Public Funds", Manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Lunds univer- sitet.
- Hansson I, [1984], "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Econo- mics*, Vol 86, s 115-130.
- Ljones, O, & Ström, S, [1987]: *Tilbud av arbeid i Sverige*. Bilaga 15 till LU 87, Stockholm.
- Weitzman, M L, [1984], *The Share Economy*. Har- vard University Press.