

Är löntagarfonder ett hot mot marknadsekonomin?

Ett av de första beslut som löntagarfondsutredningen fattade sedan Berndt Öhman efterträtt Allan Larsson som ordförande var att kapitlet om principfrågorna i betänkandet skulle innehålla ett avsnitt om olika fondsystems inverkan på det politiska och ekonomiska systemet. Huvudfrågorna gällde vilka grundläggande värden i den rådande samhällsordningen som skulle kunna tänkas hotade och vilka krav som måste ställas på olika fondsystem för att garantera dessas förenlighet med mer fundamentala anspråk på det politiska och ekonomiska systemet.

För att bistå sekretariatet med utformningen av förslag till ett sådant avsnitt, erhöi den nye ordföranden dåvarande ekonomiministerns bemyndigande att knyta tre nya experter till utredningen. Sålunda kallades planeringschefen i ekonomidepartementet Ulf Jakobsson, chefsekonomen vid PK-Banken Nils Lundgren, och jag själv. Denna expertgrupp sammanträdde med sekretariatet några gånger för att diskutera hur frågorna lämpligen borde behandlas. Vi fann rätt snart att det behövdes konkret underlag för våra diskussioner och jag fick därför i uppdrag att utarbeta ett förs-

ta utkast till avsnitt om löntagarfonder och det ekonomiska systemet. Detta utkast nagelfors av ekonomkolleger inom och utom expertgruppen,¹ av utredningssekretariatet (särskilt Berndt Öhman) och även i någon mån av utredningens ledamöter. En omarbetad PM fick utgöra underlag till ett textförslag från utredningens sekretariat. Detta förslag hade behandlats av utredningen vid ett par tillfällen och (som jag uppfattade det) i huvudsak godtagits av ledamöterna då utredningsarbetet avbröts i början på juni i år.

Foreliggande uppsats bygger på den PM jag utarbetade till utredningssekretariatet. Den avviker avsevärt från såväl min egen PM som sekretariatets textförslag. Flera avsnitt i uppsatsens andra hälft har tillkommit i efterhand. Grundtankarna är dock givetvis desamma.

Varför marknadsekonomi?

Ekonomiska system kan skilja sig åt i en mängd avseenden, varav centraliseringsgrad, ägandeformer, konkurrensgrad och internationell öppenhetsgrad är några. Den mest betydelsefulla skillnaden torde dock vara det sätt på vilket alla de miljontals dagliga ekonomiska besluten i hushåll, företag etc samordnas så att de blir inbördes förenliga. På denna punkt kanner vi bara två fungerande samordningsmekanismer: å ena sidan *centralplanerade* system, där besluten samord-

Docent HANS TSON SÖDERSTRÖM är bitr chef vid Institutet for internationell ekonomi vid Stockholms universitet. I sin forskning har han huvudsakligen sysslat med produktionsteori, strukturfrågor och stabiliseringspolitik.

¹ Utöver expertgruppen och Berndt Öhman vill jag tacka Staffan Viotti, Assar Lindbeck, Lars Jonung, Rolf Eidem och Villy Bergström för värdefulla synpunkter.

nas genom central informationsinsamling, konsistensprovning och ordergivning till lägre enheter, och å andra sidan *marknadssystem*, där besluten fattas individuellt i hushåll och företag och samordnas genom prissystemet (i vid bemärkelse). Några andra ekonomiska samordningssystem, som uppfyller minimikravet att konsumtions- och produktionsbeslut ska vara forenliga med varandra, är inte kända vare sig i verkligheten eller i den ekonomiska teorin.²

Alla ekonomier, från den sovjetryska till den amerikanska, har naturligtvis inslag av *både* marknader och centrala direktiv. Vi klassificerar dem med hänsyn till vilken som är den *dominerande* samordningsmekanismen. Men det finns ingen klar och entydig gräns där marknadsökonomi "tar slut" och den centralplanerade ekonomin tar vid. Däremot kan vi entydigt säga att det inte går att minska inslagen av marknadsstyrning, fri prisbildning, etc, utan att samtidigt öka mängden av centrala direktiv i det ekonomiska systemet. Rubrikens fråga gäller alltså om löntagarfonder med nödvändighet innebär en ökning av inslagen av planhushållning i vår ekonomi.

Det ska omedelbart sägas att *syftet* med olika föreslagna fondsystem sannolikt aldrig varit att öka graden av centralt beslutsfattande i ekonomin. Tvärtom har ofta anförts att fondsystemet ska bidra till ökad decentralisering i det ekonomiska systemet genom ökad maktspredning, inträde av nya ägandegrupper i företagen etc. En så pass väsentlig förändring av de ekonomiska institutionerna och spelreglerna, som det här kan bli fråga om, kan dock inte bedömas med avseende på systemförändrande effekter enbart utifrån dess *avsedda* påverkan på *enstaka* inslag i det ekonomiska systemet (ägande, inflytande i företagen etc). Hänsyn måste tas till *samtliga* förutsebara effekter (avsedda och oavsedda) på det ekonomiska systemets *alla* vitala

mekanismer. Först därigenom är det möjligt att göra en bedömning av reformens totaleffekt på det ekonomiska systemet.

För våra syften är det alltså nödvändigt att undersöka om fondsystemen i någon väsentlig utsträckning kan komma att minska marknadssystemets förmåga att samordna konsumtions-, sparande-, investerings- och produktionsbesluten i ekonomin. Om detta skulle vara fallet drar vi slutsatsen att inslagen av centralplanering i ekonomin kommer att öka. I vilka former denna centralplanering uppträder, om den kommer att ligga i eller utanför fondsystemet etc, är däremot frågor som vi kommer att lämna därhän.

När vi inledningsvis ställer frågan varför ett marknadsekonomiskt system skulle utgöra en restriktion på reformarbetet i fondfrågan är det alltså mot bakgrunden att enda alternativet är ett ökat inslag av planhushållning i samhället. I denna jämförelse är det vanligtvis marknadssystemets överlägsenhet i *effektivitetshänseende* som brukar anföras till dess förmån. I praktiken har ju våra modifierade marknadsekonomier visat sig helt överlägsna de centralplanerade ekonomierna då det gäller att åstadkomma materiell behovstillfredsställelse till lägsta möjliga uppoffring av mänskliga och andra resurser. Med "materiell behovstillfredsställelse" avses då inte bara den sammanlagda volymen konsumtionsvaror utan även – och framför allt – anpassning av produktionen till individuella önskemål. Likaså avses med "mänsklig resursuppoffring" inte bara antalet arbetade timmar utan även arbetets anpassning till individen.

Om vi ställer upp marknadshushållningen som en restriktion för utform-

² Däremot kan samordningssystemet forenas med agandeformer, öppenhetsgrad etc i olika kombinationer: tex marknadsstyrd ekonomi med arbetarägda företag osv. Vi återkommer till frågan om möjliga och effektiva kombinationer längre fram.

ningen av tänkbara fondsystem är det ändå knappast den överlägsna effektiviteten som är det avgörande argumentet. Viktigare än marknadssystemets prestanda än dess *arbetsformer*. De flesta torde anse att det ligger ett egenvärde i den maktspridning, valfrihet, decentralisering och öppenhet för förändringar som endast är förenlig med marknaden och prissystemet som ekonomiska samordningsmekanismer. Exempelvis är full sysselsättning av tvivelaktigt värde om den åstadkommes på bekostnad av individens rätt att tacka nej till erbjudna jobb. Det är alltså snarare själva spelreglerna än deras utfall som vi vill värna om.

De samhällsfilosofiska argumenten för marknadsekonomi – och kapitalism – har många gånger legat på en avsevärt mer fundamental nivå än vad som här framgår. Långt före Adam Smith framställdes av olika filosofer det ekonomiska egenintresset och vinningslystnaden som de enda faktorer som kunde få övertaget över människans inneboende maktlystnad, grymhet, ondska och nyckfullhet. En samhällsordning grundad på detta egenintresse uppfattades därför som den enda vägen till en dragligare tillvaro (se Hirschman [1977]).

Det har också spekulerats en del om frågan varför planhushållning endast förekommer i länder med totalitär politisk regim. En förklaring skulle kunna vara att endast den maktspridning som marknadssystemet innebär kan garantera den politiska demokratins långsiktiga överlevnad. Orsaksambanden kan dock tänkas gå även i andra riktningen (se exempelvis Lindblom [1977]).

Det finns alltså många skäl att förespråka marknadsekonomi, som inte direkt har med dess överlägsenhet i effektivitetshänseende att göra. När jag ändå här främst uppehåller mig vid olika fondsystems potentiella effekter på marknadssystemets effektivitet har detta där-

för andra orsaker än oro för effektiviteten i sig. Jag havdar nämligen att om införandet av ett fondsystem skulle innebära att de marknadsekonomiska spelreglerna leder till ett ekonomiskt utfall som betraktas som otillfredsstillande så kan den politiska grunden för bevarandet av dessa spelregler komma att undanröjas. Vi skulle kunna hamna i en situation där vi av "tvingande ekonomiska skäl" ser oss nödgade att avskaffa ekonomiska spelregler som vi på andra grunder helst ville ha kvar.

Krav på en väl fungerande marknadsekonomi

Marknadssystemet kan karaktäriseras som ett ekonomiskt system där hushållens och företagens miljontals dagliga ekonomiska beslut samordnas genom privaträttsliga avtal på villkor som är öppet tillgängliga för alla. För att marknadshushållning ska vara *möjlig* krävs endast att samhället ställer upp – och övervakar efterlevnaden av – ett antal lagregler som garanterar rätten till enskild egendom, skyddar rättsägare vid ekonomiska transaktioner och reglerar de rättsliga förhållandena för privata avtal om lån, arrende, anställning osv. Dessutom krävs att individerna kan orientera sig om vilka ekonomiska transaktioner de har möjlighet till, och att de juridiska, ekonomiska och informationsmässiga hindren för att ingå och upplösa avtal inte är oöverstigliga. För att marknadshushållningen därtill ska vara *effektiv* i den bemärkelse som angavs ovan måste därutöver ett stort antal villkor vara uppfyllda. I det sammanhanget som diskuteras här är följande tre villkor kanske särskilt viktiga:

1. *Många oberoende beslutsfattare.* Hushållens önskemål måste i väsentlig utsträckning kunna omsättas i faktiska val mellan olika varor, olika bostäder, olika sparformer, olika jobb, etc. På varje enskild marknad måste det finnas flera

producenter som konkurrerar direkt med varandra om kunder och produktionsfaktorer (insatsvaror, arbetskraft och finansiellt kapital). In- och utträde av köpare och säljare på varje enskild marknad måste alltid vara juridiskt och ekonomiskt möjligt ("fri företagsamhet").

2. *En entydig incitamentsstruktur.* Individer och hushåll i egenskap av konsumenter, löntagare och företagare måste ha möjlighet att bedöma de privatekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ så väl att de kan fatta rationella beslut. Anställda i organisationer – kapitalförvaltare, företagsledningar, ombudsmän, byråkrater – måste ha så entydiga framgångskriterier för sin verksamhet att de i valet mellan olika handlingsalternativ klart kan urskilja det som bäst uppfyller organisationens mål. De måste ha personliga motiv i form av belöningar – sanktioner att faktiskt välja detta alternativ.

3. *Ett fungerande informationssystem.* Den information på vilken företag och hushåll fattar sina ekonomiska beslut – priser, kvaliteter, köer, löner, anställningsvillkor – måste så nära som möjligt avspegla beslutens samhällsekonomiska konsekvenser.

Det är uppenbart att dagens svenska marknadsekonomi inte helt uppfyller dessa villkor. Inrättandet av löntagarfonder skulle därför eventuellt kunna *förbättra* vår ekonomis funktionssätt i vissa avseenden. Några exempel på de punkter som angavs ovan:

1. (Många beslutsfattare) I den mån som produktion och kapitalförsörjning präglas av monopol och kartellisering och i den mån som rekryteringen till företagsledningar, bolagsstyrelser och kapitalmarknadsinstitutioner sker ur en mycket begränsad krets av kandidater kan fonderna bidra med skärpt konkurrens och nya aktörer som inte hämmas av ovidkommande hänsynstaganden. Genom att tillföra fler och nya besluts-

fattare skulle fonderna på så sätt kunna bidra till en vitalisering av företag och kapitalmarknader.

2. (Entydig incitamentsstruktur) Om fonderna ökar vinsttoleransen inom löntagarorganisationerna kan deras existens komma att underlätta avtalsförhandlingar, MBL-förhandlingar etc, och på så vis i ökad utsträckning frigöra företagsledning och kapitalförvaltare för sin egentliga uppgift: att öka avkastningen på ianspråktaget kapital.

3. (Fungerande informationssystem) Fonderna skulle eventuellt kunna mildra de politiska kraven på andra typer av ingrepp i marknadsekonomi av exempelvis sysselsättnings- eller fördelnings-skäl. På så vis skulle de kunna minska den vildvuxna floran av selektiva stödåtgärder, riktade avgifter, osv, som nu snedvrider prissystemets budskap om individuella önskemål och faktiska kostnader.

Fonderna som hot mot marknadsekonomi

I vissa avseenden kan alltså fonder tänkas förbättra marknadshushållningens effektivitet. Inrättandet av löntagarfonder har emellertid också beskrivits som ett potentiellt hot mot marknadsekonomi. Sådana hot kan ligga på flera olika plan. Jag återkommer till detta i sista avsnittet. Av skäl som tidigare angavs kommer jag här att uppehålla mig vid fondernas potentiella effekter på marknadssystemets effektivitet och det hot som de därigenom kan utgöra mot dess långsiktiga överlevnad. Under samma tre punkter som ovan ska vi undersöka genom vilka mekanismer fonderna kan försämra marknadsekonomins effektivitet, och vilka krav som måste ställas på tänkbara fondsystem för att dessa negativa effekter ska bli så små som möjligt.

1. (Antalet beslutsfattare) Det i löntagarfondsdebatten oftast beskrivna hotet

mot marknadsekonomin är uppkomsten av ett enda sammanhängande och toppstyrt fondsystem som gradvis tar kontrollen över tidigare privata företag. Det är uppenbart att en sådan utveckling skulle strida mot kravet på många oberoende beslutsfattare. Fondsystemet skulle – avsiktligt eller oavsiktligt – förvandlas till en jättelik producentkartell med starka planekonomiska inslag och med oklar målsättning för sin verksamhet. Den inhemska konkurrensen på varumarknaden skulle efter hand försvinna och valfriheten på arbetsmarknaden skulle snart bli illusorisk.

För att förhindra en sådan utveckling är det nödvändigt med många inbördes oberoende fonder. Ingen fond får ensam bli dominerande på någon enskild marknad för varor, tjänster, arbetskraft eller kapital. Andra kapitalägare måste kunna konkurrera med fonderna på i huvudsak lika villkor och fonderna måste konkurrera med varandra.

För att fondernas inbördes konkurrens ska bli en realitet och inte en fiktion krävs att de har såväl *möjlighet* som *motiv* att konkurrera. *Möjlighet* till konkurrens förutsätter att flera fonder dels är beroende av samma sparkapital, dels har tillgång till samma placeringsobjekt. Fonderna får då inte segmenteras på exempelvis geografiska eller branschmässiga grunder. *Motiv* till konkurrens förutsätter att fonderna styrs av personer som för sitt personliga välbefinnande i jobbet är beroende enbart av i vilken mån de lyckas tillgodose intressena hos de personer som placerat sitt sparande i fonden. Varken juridiska eller faktiska beroendeförhållanden till centrala instanser eller till andra fonder får förekomma.

2. (Entydig incitamentsstruktur) Om fonderna skulle bli dominerande agare i enstaka eller samtliga företag och fondförvaltningen kontrollerades av de fackliga organisationerna inom dessa företag skulle givetvis ägarfunktionen förändras

i och med att löntagarintresset tog överhanden över kapitalavkastningsintresset. Denna förändring i företagsledningens incitament skulle påverka företagets beteende, och vi måste undersöka vad detta kan innebära för marknadssystemets funktionssätt.

Man kan förvänta sig att företag, som kontrolleras av lokala fackliga organisationer, låter en mycket stor del av produktivetsvinsterna "stanna inom företagen" i form av högre löner, förbättringar av arbetsmiljön, lagre arbetstempo etc. På kort sikt skulle detta enbart innebära en (måhända önskvärd) omfördelning av välfärdstillskott från kapital till arbete. På längre sikt innebär emellertid sådan lokal konsumtion av övervinster att en viktig signal om önskvärdheten av nyetableringar försvinner. Därmed skulle överföringen av produktivetsvinsterna från producentledet till konsumentledet i form av lägre priser fördröjas. Vid avsaknad av internationell konkurrens skulle överföringen rentav helt omintetgöras. Om förväntan om (temporära) övervinster försvinner som lockelse till det risktagande som nyföretagande innebär måste något annat incitament till etablering skapas. Nyetableringar av företag inom varje bransch har nämligen väsentliga effekter på branschens konkurrensgrad och långsiktiga produktivetsutveckling.

Olika fondförslag har sökt ta hänsyn till dessa problem med incitamentsstrukturen i fackligt kontrollerade företag. Det har exempelvis föreslagits att förvaltarna av fackliga fonder skulle få i uppdrag att enbart – eller åtminstone i huvudsak – söka tillgodose avkastningsintresset. Det måste i detta sammanhang påpekas att det för systemets funktionssätt är i stort sett ointressant vilka *direktiv* olika beslutsfattare inom organisationer och företag får för sin verksamhet. Det avgörande från systemsynpunkt är vilka belöningar och sanktioner som ver-

kar på organisationen som helhet och därmed i sista hand på de enskilda beslutsfattarna. En person som satts att bevaka ett kapitalavkastningsintresse i en organisation som för sin överlevnad är helt oberoende av kapitalavkastningens nivå kommer snart att finna andra – mindre ansträngande – vägar att befasta sin maktposition inom organisationen – och därmed trygga sitt jobb.

För att få ett robust system, som även på lång sikt kan förväntas fungera som avsett, är det nödvändigt att bygga in mekanismer som med viss automatik träder in med sanktioner mot organisationer och beslutsfattare med låg grad av måluppfyllelse. Det finns i detta avseende en viktig koppling mellan det ekonomiska systemets samordningsmekanismer och dess agandeformer. I ett marknadssystem med väsentliga inslag av privat ägande finns det två olika sätt för individen att tillkännage sitt missnöje med en vara, ett jobb eller en sparform: antingen att söka andra på varan, jobbet eller sparformen genom att klaga hos butiksföreståndaren, arbetsgivaren eller banken ("voice"), eller att sluta köpa varan, säga upp sig eller välja andra sparformer ("exit").

"Voice" anses vanligtvis förknippat med väsentligt större resursupppoffring än "exit". De flesta drar sig ju för både besväret och obehaget att öppet tillkännage och motivera sitt missnöje annat än i flagranta fall. I de flesta fall nöjer vi oss med att köpa en annan tvål istället för att skriva till tillverkaren, att sälja aktien istället för att delta i bolagsstämman, osv. Företagens effektivitet i ett marknadssystem kan upprätthållas just genom att den besvärliga "voice"-uppgiften "delegeras" till ett litet antal personer: en butiksföreståndare, en företagsstyrelse, en fondförvaltning etc. Marknaden (möjligheten till "exit") skapar sedan en press på dessa personer att agera i mängdens intresse. Butiksförestån-

daren riskerar att förlora sina kunder, företaget att bli uppköpt, fonden att bli av med sina sparare. De ansvariga blir därmed obonhörligen av med sina jobb. Inom den nationalekonomiska organisationsläran finns det många som hävdar (se tex Alchian-Demsetz [1972]) att det endast är genom detta "yttersta hot" som hierarkiska organisationer av typ företag kan få att fungera någorlunda effektivt. Om det privata ägandeintresset i företagen försvinner i väsentlig omfattning kommer denna automatik i bortsorteringen av dåliga företagsledningarna att försvinna. Det är då för marknadssystemets effektivitet väsentligt att ersätta kapitalmarknadens "voice-exit"-mekanismer med andra, lika effektiva. Kan sådana konstrueras?

3. (Informationssystemet) Prissystemet kan påverkas av ett fondsystem på två olika vägar: dels via pris- och lönesättningen i företag som domineras av fondintressen, dels via formerna för fondernas finansiering.

Företag som domineras av lokala fondintressen kan börja ta andra hänsyn genom att göra visst avkall på avkastningskravet. Exempel på sådana hänsyn kan vara regionala sysselsättningshänsyn eller hänsyn till den yttre miljön etc. Det kan naturligtvis ligga ett samhällsintresse i att sådana hänsyn tas, men problemet är att kostnaden för sådana företagsspecifika hänsynstaganden kommer att belasta det enskilda företags kunder, anställda och ägare, medan samhällsintresset måhända bjuder att kostnaderna fördelas över alla medborgare i förhållande till bärkraft e.dyl. Rent allmänt skulle man kunna hävda att det ligger i den politiska processens intresse att enskilda företag och organisationer *inte* söker tillgodose andra sk samhällshänsyn än dem som regleras lagstiftningsvagen och gäller *alla* företag och organisationer i landet. Endast därigenom får de politiska institutionerna rim-

lig kontroll över i vilken utsträckning olika samhällshänsyn bör tas, och hur kostnaderna för dessa hänsyn ska fördelas över medborgarna. (Se vidare Rolf Eidsdems uppsats i detta nummer.)

De rena allokering- och effektivitetsmässiga effekterna av företagens hänsynstaganden är i detta sammanhang knappast något dominerande problem, åtminstone på kort sikt. Mer avgörande är effekterna på prissystemets roll som *pedagogiskt* system: endast genom priser som någorlunda korrekt avspeglar faktiska kostnader och individuella önskemål får exempelvis närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiken ett underlag som ger politiker och väljare rimliga möjligheter att avväga önskvärdheten av olika politiska insatser.

Denna synpunkt är relevant även för den andra vägen på vilken fonderna kan påverka prissystemets informationsinnehåll: via finansieringsmetoden. Vi måste här först ta ställning till innebörden av att finansiera fonderna genom obligatoriskt istället för frivilligt sparande. I en situation där huvuddelen av allt sparande sker på frivillig väg ger oss graden av anslutning till en viss sparform information om två saker: dels om individernas värdering av konsumtion i framtiden gentemot konsumtion idag, dels om den relativa attraktiviteten hos andra sparformer. Genom att deltagandet i sparformen görs obligatoriskt försvinner bagge dessa typer av information. Därmed försvinner också underlaget för rationella politiska beslut. Ett exempel: Bristen på hushållssparande i aktier har gett oss en politisk debatt om avkastningen på placeringar i ädelstenar, samlarobjekt, konst, fastigheter etc, som under hand leder till ändrade skatteregler för dessa placeringar. Med ett obligatoriskt hushållssparande i aktier hade en stor del av underlaget för denna politiska debatt inte existerat.

Omfattningen av det *totala* privata

sparandet är dessutom (vid rimlig överensstämmelse mellan privat kapitalavkastning och kapitalets avkastning i företagen) ett sätt för medborgarna att ge individuell information till politikerna om vilken tillvaxttakt i ekonomin som anses önskvärd. En ökning av obligatoriska inslag i sparandet i dagens läge innebär alltså att rationella ekonomisk-politiska beslut ytterligare försvåras.

*

Om vi sammanfattar de krav som ställts under de tre punkterna ovan kan vi säga att ett fondsystem torde vara fullt förenligt med en bevarad effektivitet i marknadshushållningen om det utformas med hänsyn till stravan att uppnå:

(1) Många oberoende fonder, oberoende mellan fonderna och facket, samt mellan fonderna och statsmakten.

(2) Konkurrens på lika villkor om sparkapital och placeringsobjekt mellan fonderna inbördes och mellan fonderna och andra kapitalförvaltande institutioner.

(3) En entydig incitamentsstruktur i fonder och fondkontrollerade företag med automatiska utslagningsmekanismer, som omöjliggör långvariga avvikelser från uppställda mål.

(4) Minimala störningar på prissystemets förmåga att formidla information om faktisk betalningsvilja och faktisk resursförbrukning.

Härtill skulle kunna läggas ett demokratiskt intresse att bevara andra privata eller kollektiva ekonomiska maktcentra som är oberoende både av statsmakten och av fondsystemets administratörer ('countervailing power').

Andra hot mot marknadsekonomi: fördelningskonflikten

Vi har ovan diskuterat vilka krav som måste ställas på olika fondsystem för att dessa ska vara förenliga med en väl fungerande marknadsekonomi. Sannolikt kan man inte hålla sig inom alla dessa

restriktioner om fondsystemet samtidigt ska uppfylla de mål som kan härledas ur de nya politiska kraven. Om marknadsökonomi i sig själv betraktas som önskvärd måste man alltså räkna med en viss "kostnad" i form av församrad funktion hos marknadssystemet, om något system med löntagarfonder, som i nämnvärd utsträckning uppfyller de politiska målen, skulle införas. Jämförelsenormen måste då vara hur marknadssystemet kan förväntas fungera om någon form av löntagarfonder *inte* införs.

Många forespråkare för olika fondsystem hävdar att marknadsökonomi i själva verket skulle fungera ännu sämre om löntagarfonder *inte* inrättades. De pekar på den avtagande vinsttoleransen inom den fackliga rörelsen, svårigheten att hålla tillbaka inflationsdrivande lönekrav, att undvika lokala konflikter, att få acceptans för nedläggningar och produktivitetshöjande rationaliseringar osv. Dessa personer tycks mena att i ett fondlöst samhälle kommer den traditionella fördelningskonflikten mellan arbete och kapital att skapa så stora problem att man där måste räkna med en mycket svag ekonomisk utveckling.

Det är väl inte utan att dessa fondforespråkare fått vatten på sin kvarn genom Sveriges ekonomiska erfarenheter under 70-talet. Till stöd för sin uppfattning skulle de dessutom kunna anföra en föga uppmärksammas artikel av den framstående matematiske ekonomen Kelvin Lancaster [1973]. Genom ett teoretiskt modellresonemang visar han på ett allvarligt effektivitetsproblem i en ekonomi där de personer som presterar en stor del av sparandet inte har någon kontroll över investeringsvolymen. I sin modellekonomi delar Lancaster in befolkningen i två "klasser": en klass ("löntagarna") som kontrollerar löneandelens storlek i ekonomin men inte användningen av vinsterna, och en klass ("kapitalisterna") som inte kan påverka

löneandelens storlek, men däremot vinsternas fördelning mellan investering och egen konsumtion. Båda grupperna antas sträva efter att maximera sin konsumtion för all framtid. Det dilemma löntagargruppen då ställs inför är följande: "Ska vi hålla tillbaka våra reallöner i dagsläget och låta vinsterna stiga? Om vi *inte* gör det, kan inte investeringarna och därmed vår framtida konsumtion öka. Men *om* vi gör det kan det å andra sidan hända att kapitalisterna förbrukar hela vinstökningen för egen del." Kapitalisterna, å andra sidan, står inför följande dilemma: "Ska vi konsumera vinsterna nu, eller ska vi investera dem så att vi kan konsumera mer i framtiden? Om vi konsumerar allt nu, kan vi inte öka vår framtida konsumtion. Men om vi investerar kan det hända att löntagarna lägger beslag på hela den framtida ökningen av produktionsresultatet genom höjd löneandel."

Båda grupperna antas nu välja en strategi som maximerar den egna gruppens totala konsumtion (nu och i framtiden) givet att motparten väljer *sin* bästa strategi. Poängen är att resultatet av dessa strategiavtal kan visas vara en ekonomisk utveckling som ger *lägre* välfärd för båda grupperna än vad som varit möjligt om man gemensamt beslutat om löneandel och investeringskytot och sedan stått fast vid detta program. Denna slutsats – om "den kapitalistiska samhällsordningens dynamiska ineffektivitet" – är ganska lätt att förklara. Löntagarna kommer att spara för litet, av rädsla att bara bidra till kapitalisternas konsumtion. Och kapitalisterna kommer att investera för litet av det som sparas av rädsla att inte få tillräcklig avkastning på sina investeringar. Någon form av "socialt kontrakt" skulle lösa problemet.

Ingen svensk kan väl ta del av budskapet i Lancasters artikel utan att le ett igenkännandets leende. Är det inte just detta problem – osäkerheten hos såväl

arbetsgivare som arbetstagare om frukten av de egna uppoffringarna kommer att tillfalla den egna gruppen – som är själva kärnan i alla krav på löntagarnas ägandemässiga delaktighet i kapitaltillväxten? Är inte löntagarfonderna avsedda just att råda bot på denna dynamiska ineffektivitet och skapa förutsättningar för snabb tillväxt utan fördelningskonflikter?

För att ratt kunna bedoma Lancasters slutsatser bör man dock noga göra klart för sig i hur hög grad hans modellekonomi skiljer sig från dagens svenska verklighet. Några påpekanden kan kanske vara på sin plats.

Givetvis kan inte Sveriges befolkning indelas i två klasser på det marxistiska sätt Lancaster gör. Många löntagare och pensionärer är på olika sätt beroende av att kapitalavkastningen hålls på en rimlig nivå, och de flesta av dem som fattar investeringsbesluten är i första hand löntagare. Och även om det existerade entydiga löntagar-respektive kapitalvinstintressen så vore det naturligtvis en falsk verklighetsbeskrivning att begränsa respektive grupps inflytandeområden på det sätt Lancaster gör. Löntagarna kan påverka investeringskvoten via den politiska processen, och arbetsgivarna har som bekant ett visst inflytande över löneandelen i avtalsförhandlingarna. Den enkla beslutsregel som antas styra de två gruppernas beteende kan också ifrågasättas. Hur kommer exempelvis den offentliga konsumtionen och skattesystemet in i bilden?

Den kanske allra mest vagande invändningen mot en tillämpning av Lancasters modell på svenska förhållanden är dock antagandet att "kapitalisternas" konsumtion på något sätt skulle kunna begränsa det reala resursutrymmet för investeringar i näringslivet. Kalkyler som gjorts, bla inom löntagarfundsutredningens sekretariat, (se Anders Kristofferssons artikel i detta nummer)

visar att även mycket kraftiga räntabilitetshöjningar har en förhållandevis begränsad effekt på de stora kapitalägarnas reala inkomst- och förmögenhetsutveckling efter skatt. Fördelningskonflikten mellan arbete och kapital synes dock förbli en politisk realitet hur många gånger den än visas vara en ekonomisk illusion.

Andra hot: maktkonflikten

Men man kan naturligtvis tolka motståndet inom arbetarrörelsen mot hoga vinster på ett annat sätt. Höga vinster gör inte direktörerna särskilt mycket rikare, men det ger dem mer makt att fatta investerings- och produktionsbeslut efter eget gottfinnande, att "spela med stora pengar". Ett näringsliv som går på knana, å andra sidan, förvandlar direktörerna till supplikanter med hatten i hand hos industriministern inför varje investeringsbeslut. De blir därmed mer beroende av arbetarrörelsen, oavsett vilken regering som sitter.

Mot denna bakgrund framstår kraven på löntagarfonder i en delvis annan dager. De skulle kunna betraktas som en möjlighet för arbetarrörelsen att tillgodose sitt anspråk på inflytande över produktions- och investeringsbesluten utan att gå omvägen via låga vinster och kontroll genom den politiska processen. I den bemärkelsen skulle löntagarfonderna kunna ses som ett avgörande steg mot en bättre fungerande marknadsekonomi – under förutsättning givetvis att löneandelen verkligen hölls tillbaka och vinsterna tilläts stiga.

Detta resonemang är dock i hög grad bedrägligt. Direktörernas makt är en makt på marknadens villkor. Det är makten att anpassa produktionen till löntagarnas krav och konsumenternas önskemål – eller gå under. Det finns säkert företagsledare som kan hålla på alltför länge att producera dyra varor till låga löner medan de själva huvudsakligen ägnar sig åt att spela golf och segla Gotland

Runt. Men marknadsanhangaren ser inte ökat löntagarinflytande som den naturliga lösningen på detta problem. I stället är det mer konkurrens, minskat tullskydd, fler nyetableringar och färre industripolitiska räddningsaktioner som kan begränsa direktörernas diskretionära makt och minska utrymmet för punsch och cigarrer.

Andra hot mot marknadsekonomin: politikerna

Det avgörande för det ekonomiska systemets utveckling är vilka förändringar i spelreglerna som vidtas via den politiska processen när systemets funktionsförmåga visar sig dålig. Det är dessa enskilda – ofta "små" – politiska beslut som till syvende og sist bestämmer vilket ekonomiskt system vi är på väg in i.

Ur detta perspektiv förefaller marknadsekonomin allvarligt hotad av den politiska processen alldeles oavsett om någon form av löntagarfonder införs eller ej. På marknad efter marknad kan man studera hur prismetanismen först förstörts – mer eller mindre oavsiktligt – via politiska beslut och hur den därefter ersatts av politisk ordgivning. Några exempel:

– Den långa räntan regleras avsevärt under jämviktsnivån. Varken hushåll, banker eller försäkringsbolag vill därför köpa svenska räntebärande obligationer. Likviditetskvoter, placeringsplikt och valutareglering införs.

– Skattesystemet gör det gynnsammare att tjäna på växande skog i form av värdestegring än genom avverkning. Avverkningen avtar. Tvångsavverkning diskuteras.

– Näringslivets låga lönsamhet gör det olonsamt att placera i aktier. Aktiekurserna sjunker. Diskriminerande avdragsregler och skattefonder införs. Obligatoriskt aktiesparande föreslås.

– Realräntan efter skatt får ligga långt under nollstrecket i årtal. Sparandet av-

tar. Tvångssparande diskuteras.

Listan skulle kunna göras mycket lång. Processen har dessutom accelererat under senare år. Det förefaller alltså knappast ligga några ideologiska överväganden bakom. Snarare är det fråga om inneboende systematiska tendenser i den politiska processen alldeles oavsett vilket parti som sitter vid makten. Det finns naturligtvis många drivkrafter bakom. Några kan vara: Önskan från politikererna att utvidga sin maktsfär. Krav genom den politiska konkurrensen att visa valjarna att "man utträttat något". Önskan att genomföra reformer utan att belasta statsfinanserna. Försök att dölja reformernas verkliga kostnad för valjarna.

Så länge vårt politiska system fungerar som det gör i detta avseende utgör alltså politikerna ett självständigt hot mot marknadsekonomin. Om sjösättningen av något löntagarfondssystem skulle minska behovet av politiska ingrepp så kan det därför förefalla som om en del vore vunnet ur denna synvinkel. Men det är naturligtvis tveksamt om behovet av ingrepp verkligen skulle minska. Vår genomgång av potentiella effektivitetseffekter tyder knappast på detta. Och om väl ett marknadsanpassat fondsystem är sjösatt, kan det förvandlas till ett hot mot marknadsekonomin genom förhållandevis små beslut.

Motstridiga krav på reformtaket

Var gränsen går för ett rimligt väl fungerande marknadssystem är omöjligt att överblicka.

I Sverige har reformarbetet traditionellt bedrivits så att reformerna lagrats ovanpå varann, varvid man underhand kunnat avläsa effekterna på det ekonomiska systemets funktionsförmåga. (Det senaste decenniets starkt accelererande reformtakt utgör ett undantag härvidlag.) Dessa effekter har sedan utgjort ett viktigt beslutsunderlag då det gällt att ta ställning till nya föreslagna reformer.

Förslagen om löntagarfonder utgör ett markant avsteg från denna princip. Enligt dessa förslag ska man konstruera färdiga fondsystem, som sedan "sätts på rals" och får rulla mot en oviss framtid, där man kan förutse väsentliga effekter på det ekonomiska systemet, men däremot inte exakt vilka effekter och hur de kommer att påverka frågor om decentralisering, valfrihet, effektivitet etc. Ur denna synvinkel skulle man alltså önska att reformarbetet med löntagarfonder bedrivs gradvis, med början i liten skala och med det uttalade syftet att gå vidare endast om effekterna visade sig bli de önskvärda.

Här kommer man emellertid i konflikt med ett annat krav på det ekonomiska systemet: kravet på fasta och långsiktigt stabila spelregler. Osäkerhet om spelreglernas varaktighet är ett avgörande hot mot marknadssystemets – liksom varje ekonomiskt system – funktionsförmåga. Ur denna synvinkel skulle ett gradvis framskridande reformarbete på fondområdet kunna förväntas leda till mycket svåra störningar på vitala funktioner hos vårt ekonomiska system: avtagande investeringar, litet nyföretagande, försvårad kapitalanskaffning osv. Å andra sidan har en del av dessa effekter redan uppkommit genom löntagarfondsdebatten. Införandet av något fondsystem som i väsentlig utsträckning respekterar de olika hänsyn som diskuterats ovan skulle kunna vara fördelaktigare för marknadsekonomin än ett läge där de ekonomiska beslutsfattarna under en följd av år svävar i osäkerhet om huruvida de ekonomiska spelreglerna ska förändras – och i så fall hur.

Det är i avvägning mellan dessa två krav – kravet på fasta spelregler och kravet på att inte vidta större reformer än att deras konsekvenser låter sig bedömas – som reformarbetet på fondområdet – liksom allt annat ekonomiskt politiskt reformarbete – måste bedrivas.

En helhetssyn

Ett så stort problemkomplex som det vi här angripit kan naturligtvis inte förses med några entydiga svar eller lösningar. Vad man kan hoppas åstadkomma med den typ av analys som här genomförts är en klarare bild av vari problemet egentligen består. Med denna utgångspunkt har jag försökt att belysa några aspekter på problemet som jag anser vara särskilt viktiga.

Om jag avslutningsvis skulle försöka mig på något slags helhetssyn, kan denna endast delvis bygga på analysen ovan. Inslaget av personliga värderingar blir oundvikligen större. Min helhetssyn skulle kunna sammanfattas i sex punkter:

1. Marknadssystemet är värt att försvara
Inte därför att det ger oss mer prylar, utan därför att det innebär valfrihet, maktspredning och öppenhet för förändringar i människors önskemål. Enda alternativet är mer centralplanering, och därmed mer byråkrati, likriktning och tvång.

2. Hoten mot marknadsekonomin kan ligga på olika plan

På en fundamental nivå kan fonderna uppfattas som ett *hot mot ett pluralistiskt samhälle*. Om en enda sammanhängande fondbyråkrati, som gör anspråk på att representera såväl arbetsgivar- som arbetstagarfunktionerna, skulle få en dominerande kontroll över produktionsapparaten, kapitalmarknaden, lönebildningen, osv, är det uppenbart att detta skulle komma att påverka inte bara marknadsekonomin i bemärkelsen valfrihet på varu- och arbetsmarknaderna, utan även åsiktsbildning, kulturliv och politisk utveckling. I koalition med stora intressegrupper och politiska partier skulle en sådan fondbyråkrati utgöra ett allvarligt hot mot demokrati och frihet.

På ett annat plan kan införandet av

något fondsystem ses som ett *hot mot tilltron till marknadsekonomins spelregler*. Avsättningsregler, vinstdelningsplaner, emissionstvång, osv kan komma att uppfattas som så allvarliga ingrepp i det ekonomiska systemets nuvarande spelregler (äganderätten, etc) att tilltron till upprätthållandet av *något* ekonomiskt regelsystem i framtiden undermineras. Därmed elimineras för lång tid möjligheten att bygga det ekonomiska systemet på frivilliga långsiktiga ekonomiska engagemang och risktaganden. Innovationslusten, företagargandan och viljan till riskfyllda placeringar kommer inte att kunna återupplivas bara genom en återgång till de gamla spelreglerna. Tilltron till reglernas varaktighet och stabilitet kan ta decennier att återupprätta.

På ett tredje plan kan fonderna utgöra ett *hot mot marknadssystemets effektivitet*, och därmed indirekt mot själva systemets långsiktiga överlevnad. Marknadsekonomins effektivitet kan hotas på flera olika sätt: genom att konkurrensgraden avtar, genom att företagens interna effektivitet avtar, eller genom att prissystemets informationsinnehåll deformerar på de sätt som diskuterats i detalj ovan. När effektiviteten blir låg kan man förvänta sig att marknaderna genom den politiska processen gradvis ersätts av administrativa ingrepp och byråkratisk styrning.

3. Hoten mot marknadsekonomi syns inte i förslagen till löntagarfonder

I förslagen kanske det står att "fonderna ska konkurrera med varann", "avkastningsintresset ska beaktas" eller att "företagen ska drivas med krav på lönsamhet". Vi kan inte utan vidare sätta tilltro till sådana viljeyttringar. En realistisk analys kräver ett noggrant studium av de ekonomiska och sociala drivkrafter och sanktioner som kommer att verka på hushåll och beslutsfattare i företag och kollektiva organ i det foreslagna syste-

met. Först då har vi en rimlig möjlighet att bedöma om systemet är förenligt med en bevarad och stärkt marknadsekonomi.

4. Löntagarfonder kan utformas så att de inte utgör något hot mot marknadsekonomi

Man kan inte rimligen uttala sig om löntagarfonders effekter eller önskvärdhet utan att ta ställning till något specifikt system. System kan utformas så att hoten på de tre plan som nämndes ovan inte utlöses. Hotet mot ett pluralistiskt samhälle kan undvikas genom att låta fonderna karaktäriseras av mångfald, valfrihet och förnyelse, genom oberoende mellan fonder, fack, intresseorganisationer, partier, statsmakt, andra kapitalmarknadsinstitutioner, media, etc samt genom att inte låta fonderna bli dominerande vare sig som kapitalmarknadsinstitutioner eller som ägare i företagen. Hotet mot tilltron till spelreglerna kan undvikas genom att ett marknadsorienterat fondsystem, vars utformning och konsekvenser låter sig överblickas, fasas in med full hänsyn till tidigare ingångna avtal, och att politikerna sedan skapar fortroende för att detta system ska råda, varken mer eller mindre. Hoten mot marknadssystemets effektivitet kan undvikas genom ett starkt decentraliserat fondsystem, där enskilda fonder har möjlighet att självständigt välja placeringspolitik och där spararna på individuell basis har möjlighet att flytta sitt kapital mellan olika fonder. Den väsentliga frågan är huruvida fondsystem som uppfyller dessa anspråk samtidigt motsvarar de politiska krav som drivit på frågan om löntagarfonder.

5. Löntagarfonder är bara ett bland många potentiella hot mot marknadsekonomi

Fördelningskonflikten mellan arbete och kapital – verklig eller inbillad – utgör som vi sett ett reellt hot mot marknads-

systemets effektivitet. Ägandekonzentration på den privata eller statliga sidan utgör ett annat sådant hot. Dålig tilltro till den privata företagsamhetens långsiktiga villkor är ytterligare ett hot. Införandet av marknadsorienterade löntagarfonder skulle kunna avvärja – eller åtminstone minska – dessa hot mot marknadssystemet. Det blir alltså fråga om att väga ett hot mot ett annat.

6. Avgörande för marknadsekonomins överlevnad – oavsett om vi får löntagarfonder eller ej – är politikernas vilja och förmåga att lösa uppkommande problem inom ramen för systemet

Nästan alla politiska och ekonomiska problem (fördelningsfrågor, miljöproblem, sysselsättningsproblem, lokaliseringsfrågor, militär beredskap osv) har någon lösning som är förenlig med – och utnyttjar – marknadssystemet. Men samma problem har också många lösningar som går vid sidan av – och förstör – marknaderna. För majoriteten av väljarna torde det ofta inte spela någon roll vilken lösning som väljes, bara problemet blir löst. Ekonomer brukar förespråka marknadslösningar med hänvisning till att deras effekter bättre låter sig förutsägas, att de är resursbesparande och att deras negativa biverkningar är små. Därför förespråkar ekonomerna generella skatter och subventioner istället för regleringar och administrativa ingrepp, kostnadsanspassning istället för investerings- och sysselsättningsbidrag, inflationsbekämpning istället för prisreglering, osv. Men ekonomerna har dåligt gehor hos politikerna. Dessa väljer istäl-

let (av lätt förståeliga skäl) lösningar som är politiskt spektakulära, döljer kostnaderna för väljarna och ger stor makt åt politiker och intressegrupper. Helhetssynen och förståelsen för åtgärdernas långsiktiga effekter på marknadsekonomins funktionsförmåga saknas ofta i den politiska debatten.

I ett notskäl skulle alltså svaret på den fråga som ställts i denna uppsats kunna formuleras så: Marknadsekonomins framtid beror ytterst på den politiska acceptansen av att låta priser, löner och avkastning avgöra vilka varor som ska produceras och hur arbetskraft och kapital ska användas. Med politiker som lyckas skapa allmänt förtroende för sin vilja och förmåga att genom konkreta åtgärder bevara och stärka marknadsekonomi utgör decentraliserade löntagarfonder knappast något hot. Marknadsekonomi kommer att överleva. Med politiker utan denna vilja och förmåga spelar det ur denna synvinkel ingen roll om löntagarfonder införs eller ej. Marknadsekonomi kommer ändå gradvis att försvinna.

Referenser

- Alchian, A. A. och Demsetz, H., [1972], "Production, information cost, and economic organization," *American Economic Review*
- Hirschman, A. O., [1977], *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Lancaster, K., [1973], "The dynamic inefficiency of capitalism", *Journal of Political Economy*
- Lindblom, C. E., [1977], *Politics and Markets, The Worlds Political-Economic Systems*, Basic Books, New York