

## Hur skall en svensk näringspolitik se ut?\*

*Det är i praktiken omöjligt att utpeka framtidsbranscher och framtidsprodukter för näringspolitiska satsningar. I stället bör näringspolitiken gå ut på att skapa ett effektivt och smidigt fungerande ekonomiskt system, där företagsamma personer kan ta initiativ och dra till sig produktionsresurser på bekostnad av mindre kreativa och företagsamma personer, skriver Assar Lindbeck. Han diskuterar i denna artikel ett antal viktiga förutsättningar för ett sådant ekonomiskt system.*

I den näringspolitiska debatten i Sverige ställs ofta frågan: Vilka branscher, företag och produkter skall Sverige satsa på i framtiden? Man föreställer sig tydligen att det är möjligt att genom något slags samhällsekonomisk analys ge konkreta svar på denna fråga.

Eftersom Sverige är en mot utlandet öppen marknadsekonomi, om än med en stor offentlig sektor utan utlandskonkurrens, ligger det nära till hands att vända sig till utrikeshandelsteorin för att få svar på denna fråga. Om man antar att Sverige i framtiden kommer att ha god tillgång på högt utbildad arbetskraft, inklusive tekniker och marknadsförare, i förhållande till tillgången på andra resurser, såsom realkapital och lågt utbildad arbetskraft, är det frestande att hävda att Sverige i princip bör satsa på vad som

brukar kallas "kunskapsintensiv produktion". Nästa steg i analysen skulle då vara att precisera vad detta innebär i fråga om branscher och produkter. Man kan då komma fram till rekommendationer om att satsa exempelvis på följande typer av aktiviteter:

(i) *Produktcykelvaror*, dvs produkter som utvecklas i höglöneländer, och som till att börja med lämpligen produceras i nära anslutning till produktutvecklingen, men vars produktion efter en tid flyttas över till länder med lägre löner — sedan produktionsteknologin blivit mer rutinmässig. För att klara sysselsättning och produktion i höglönelandet blir det då nödvändigt att generera ständigt nya produktcykelvaror, via en innovativ process.

*ASSAR LINDBECK är professor och chef för Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. I sin forskning sysslar han frn med analys av inflation och fördelningspolitiska problem.*

\* Flera synpunkter i denna artikel har mera ingående diskuterats i mitt föredrag "Sveriges ekonomiska framtid" vid Svenska Sparbanksföreningens konferens Vårt Ekonomiska Läge, 14 mars 1979. Foreliggande artikel har emellertid en mera utpräglat näringspolitisk inriktning, i kontrast till den allmänna systemorienterade inriktningen i föredraget vid Svenska Sparbanksföreningens konferens. Detta är skälet till att frågor om offentlig sektor och utbildningsvasende inte tas upp i denna artikel, i motsats till vad som var fallet i nämnda föredrag.

(ii) Produktion och försäljning av *färdiga fabriker och anläggningar*, ofta för högteknologisk produktion.

(iii) Utveckling och försäljning av *system och tjänster* snarare än produkter. Företagen skulle därmed bli exempelvis konsult- och ingenjörfirmor, som leder eller ger råd vid investeringar i andra länder, men som ofta inte producerar de varor som sätts in i dessa investeringsprojekt. Finans-, försäkrings-, reklam- och informationsföretag är andra exempel på en sådan system- och tjänsteinriktning.

(iv) *Avancerad marknadsföring* av varor och tjänster, som i många fall kommer att produceras vid utländska dotterföretag.

Man skulle kunna ange också andra typer av kunskapsintensiv verksamhet. Det är emellertid viktigt att understryka att slutsatser av denna typ endast ger en allmän karakteristik av aktiviteter som kan väntas vara lämpliga i höglöneländer. Slutsatserna är däremot alldeles för allmänna för att ligga till grund för försök att peka ut vare sig branscher, produkter eller företag som skulle kunna ha framtiden för sig i Sverige. En analys med sådana konkreta ambitioner måste använda ett oändligt mycket finmaskigare raster än de grova riktlinjer som kan härledas från utrikeshandelsteori eller annan samhällsekonomisk analys.

### Japan ingen förebild

Om nu en användning av samhällsekonomisk analys inte kan ligga till grund för en näringspolitik av detta slag, skulle man möjligen i stället kunna lära sig från näringspolitiken i något annat land hur man plockar ut lämpliga branscher och produkter? I svensk debatt har det blivit särskilt vanligt att peka på den japanska ekonomiska utvecklingen, som ibland påstås vara ett resultat av en näringspolitik av sådant slag. Jag skulle vilja varna för sådana slutsatser.

Det karakteristiska för japansk ekonomisk utveckling är den höga investeringskvoten – cirka 35 procent av BNP med tyngdpunkt på industriinriktade investeringar – och en enorm import av utländsk teknologi snarare än av någon central styrning av individuella företag. Förutsättningarna för den japanska efterkrigsutvecklingen har också på avgörande sätt skilt sig från den svenska. Under 50- och 60-talen var Japan i huvudsak en imiterande nation, som kunde använda förebilder i mera avancerade länder. Det är inte förrän nu, vid 70-talets slut, som Japan hamnat på "den teknologiska fronten", där USA och i viss mån också Sverige länge legat. Möjligheterna att centralt "peka ut" lämpliga produkter och produktionsområden har därmed kraftigt reducerats för Japan, om nu en sådan verksamhet över huvud taget skett i någon större omfattning (vilket framstående japanska ekonomer i regel kategoriskt förnekar). I stället för att föreslå att Sverige och USA nu bör gå över på den gamla japanska utvecklingsmodellen, ligger det mera rim och reson i påståendet att Japan måste söka sig fram till nya typer av sökprocesser, exempelvis av den typ som sedan länge använts i svensk och amerikansk industriell verksamhet.

Det är också viktigt att ha klart för sig att det *politiska* systemet i Japan skiljer sig starkt från de västeuropeiska systemen. Den offentliga byråkratins kontinuitet har lett till en mera kontinuerlig ackumulation av kompetens beträffande industriella problem i den offentliga förvaltningen i Japan än som är fallet i väst, där det ena partiet avlöser det andra vid makten. Enligt min bedömning är det dessutom korrektare att säga att den japanska staten fungerat som ett slags servicesektor för japanska storföretag än att påstå att staten styrt inriktningen av dessa storföretag.

Den allmänna slutsatsen av jämförel-

ser av näringspolitik i olika länder är att varje land måste utforma sin industripolitik efter sina egna förutsättningar. Möjligheterna att imitera andra är starkt begränsade, särskilt när förutsättningarna mellan länderna varierar så kraftigt som mellan Sverige och Japan.

### Ekonomiska och sociala miljön avgörande

Om det inte är möjligt att genom samhällsekonomisk analys eller genom imitation av andra länder centralt välja ut framtidsprodukter, hur skall då näringspolitiken utformas? Huvudbudskapet i denna artikel är att näringspolitik i huvudsak är en fråga om att skapa ett effektivt och smidigt fungerande ekonomiskt system, där kunniga och företagsamma personer har intresse och möjlighet att ta initiativ, och att dra till sig produktionsresurser på bekostnad av mindre kreativa och mindre företagsamma personer. Med denna definition blir näringspolitik främst en fråga om att skapa en för ekonomisk aktivitet lämplig ekonomisk och social miljö. Jag kommer vid en följande diskussion av sådana miljöproblem att avgränsa frågan till verksamheten inom den marknadsorienterade delen av näringslivet; den offentliga sektorns problem lämnas alltså i stort sett därhän i denna artikel.

Det är emellertid viktigt att ha klart för sig att de näringspolitiska insatserna, vid sidan av allmän "miljöpolitik" också måste innefatta brandkärsuttryckningar, som blir särskilt vanliga och omfattande om inte den *allmänna* ekonomiska politiken och näringspolitiken sköts på ett tillfredsställande sätt.

Om man på detta sätt menar att frågan om näringspolitik i huvudsak är en fråga om det ekonomiska systemets organisation och mekanismer inom den marknadsorienterade sektorn, är nästa problem naturligtvis exakt vad det är för typ

av mekanismer och förutsättningar som är avgörande för systemets funktionsduglighet. Jag kommer här att begränsa mig till fyra grundläggande mekanismer eller förutsättningar:

(1) Att kostnadsnivå och kostnadsutveckling är sådana att huvuddelen av näringslivet ständigt är konkurrenskraftig mot utlandet.

(2) Att marknaderna är öppna mot utlandet och att de fungerar på ett smidigt och effektivt sätt.

(3) Att det råder god överensstämmelse mellan privatekonomisk och samhällsekonomisk avkastning när det gäller individuella insatser, dvs att de ekonomiska incitamenten (stimulanserna) fungerar på ett tillfredsställande sätt både i privat och offentlig sektor.

(4) Att en fortsatt samhällsomdaning kan kombineras med en viss stabilitet i spelreglerna så att individer och företag kan göra realistiska kalkyler över sambandet mellan insats och utfall i sin verksamhet.

### 1. KOSTNADSNIVÅN

Det är väl känt från den ekonomiska teorin att produktionsvolym, sysselsättning och investeringar i den mot utlandet konkurransutsatta delen av näringslivet i huvudsak bestäms av förhållandet mellan världsmarknadspriser, växelkurs och inhemsk kostnadsnivå (per producerad enhet). Kostnadsnivån i sin tur beror i ett land av Sveriges typ i huvudsak på lönekostnaderna, eftersom ca 85 procent av nationalinkomsten utgörs av löner. Vid givna världsmarknadspriser och given växelkurs beror därför sysselsättning, produktionsvolym och investeringar i denna del av näringslivet främst på lönekostnaderna: ju högre lönekostnaderna är per producerad enhet desto lägre blir produktionsvolymen, sysselsättningen och investeringsnivån.

Dessa elementära samband illustreras schematiskt i *diagram 1* där den inhems-

ka prisnivån för utrikeshandelsvaror ("tradables") anges på den vertikala axeln och produktions- och efterfrågekvantiteterna för samma typ av varor på den horisontella axeln. Kurvan D anger sambandet mellan prisnivå och total efterfrågan på utrikeshandelsvaror producerade i Sverige. En huvudledning till att detta samband är negativt är att ju högre priserna är på inhemska varor, vid givna priser för utländska varor, desto mindre blir dels utlandets efterfrågan på dessa varor, dels efterfrågan inom landet på inhemska producerade varor.<sup>1</sup>

S-kurvan anger sambandet mellan prisnivå och utbud av inhemska utrikeshandelsvaror vid given lönenivå: ju högre prisnivå desto större produktion kommer företagen att vilja ägna sig åt.<sup>1</sup> En sådan kommer till stånd dels genom ökad produktion i existerande företag, dels genom nyetablering och uppbyggning av företagsnedläggelser.

Antag att vi startar från ett utgångsläge med jämvikt mellan utbud och efterfrågan på svenskproducerade varor i punkt A i diagrammet, med produktionsvolymen  $k_1$  och prisnivån  $p_1$  för utrikeshandelsvaror. Antag nu att det sker en plötslig lönehöjning i Sverige i förhållande till omvärlden. I diagrammet illustreras detta såsom en förskjutning uppåt av utbudskurvan till  $S^1$ . Resultatet blir att priset på svenska varor stiger i förhållande till utländska, till nivån  $p_2$ , och att i samband därmed produktion och efterfrågan av svenska varor sjunker till  $k_2$ .

Detta är schematiskt vad som hände i samband med 1975-76 års löneexplosion i Sverige, med ca 40 procent, vilket som bekant resulterade i att de svenska industriföretagen höjde sina priser med storleksordningen 20 procent i förhållande till konkurrenterna. Som vi vet resulterade detta i förlorade marknadsandelar med ungefär samma procent och en kraftig minskning av industriproduktionen. Det inträffade också en kraftig minsk-

ning av investeringsverksamheten och industrissysselsättning.<sup>2</sup>

Den viktigaste slutsatsen av allt detta är självklar och grundläggande: lönenivån måste ständigt anpassas så att det råder kostnadsparitet med utlandet, så att huvuddelen av näringslivet klarar den internationella konkurrensen. Vi måste så att säga i varje ögonblick kunna konkurrera framgångsrikt med det näringsliv som vi har. Det rak nämligen decennier att byta ut realkapitalbestånd och humankapital. Särskilt under en period med kraftiga förändringar i olika näringsars relativa konkurrenssituation är det viktigt att den allmänna kostnadsnivån inte hamnar på för hög nivå, dvs att den allmänna lönsamhetsnivån inte blir för låg. Eljest finns det inte tillräcklig expansionskraft i de sektorer som skulle kunna ta över arbetskraft och kapital från tillbakagående sektorer.

### Kostnadsparitet allt viktigare

Det är i dagens situation exempelvis viktigt för svensk industri att påskynda den

<sup>1</sup> Om penningmängden i landet är given förstärks denna effekt av att realvärdet av kassabalanserna faller vid ökad prisnivå och att rantorna går upp vid högre prisnivå. Med ett progressivt skattesystem utan indexering kommer dessutom inkomster att vid stigande priser avlänkas till den offentliga sektorn (innan politikerna hunnit anpassa de offentliga utgifterna uppåt), vilket har en efterfrågebegränsande effekt inom landet.

<sup>2</sup> Se exempelvis det fördrag som omnämndes i fotnot på första sidan, samt den statliga utredningen *Vägar till ökad välfärd*, [1979].

Gängse missuppfattningar att ökade löner, även på lång sikt, skulle ha expansiva effekter på sysselsättningen inom industrin beror i huvudsak på att man inte har klart för sig konsekvenserna av att Sverige är en mot utlandet öppen ekonomi. På mycket kort sikt, innan priserna hunnit stiga så mycket och innan investeringarna hunnit gå ned, kan emellertid en lönehöjning leda inte endast till en förskjutning uppåt av kostnadskurvan utan också till en begränsad förskjutning till höger om efterfrågekurvan, vilket något motverkar sysselsättningsnedgången, men samtidigt försämrar bytesbalansen. (Denna förskjutning skulle bero på en inkomstomfördelning från företag och företagarhus-håll till löntagarhus-håll.)

tidigare inledningsvis diskuterade övergången till mera kunskapsintensiv produktion nu när våra råvarutillgångar tenderar att bli allt mindre unika och när andra länder inhämtat stora delar av vårt tidigare tekniska försprång inom arbetsintensiva och realkapitalintensiva produktionsområden. I en värld där produktionsteknik och produktivitet skiljer sig allt mindre mellan olika länder och företag, får en olämpligt satt lönenivå långt större effekt än tidigare på inhemsk produktion och sysselsättning. Kravet på kostnadsparitet (per producerad enhet) mot utlandet blir därmed allt viktigare.

Den akuta krisen i svensk ekonomi under 70-talets mitt berodde i huvudsak just på att kostnadsnivån kom för högt efter 1975-76 års lönerörelse och att näringslivet samtidigt drabbades av efterkrigstidens längsta och djupaste konjunktursvacka, som dessutom slog speciellt hårt mot råvarubaserade och kapitalvaruproducerande företag som vi fortfarande har gott om i Sverige. Sedan dess har situationen som bekant markant förbättrats genom devalveringarna, de mycket ansvarsfulla lönerörelserna 1978-79 och en fortgående internationell konjunkturuppgång. Det helt avgörande för den svenska ekonomins hälsa under de närmaste åren är naturligtvis att löne-kostnadsutvecklingen kan hållas i schack i fortsättningen, dvs att en ny löneexplosion med därmed sammanhängande kostnadskris och företagskriser kan undvikas.

Ett viktigt problem är naturligtvis i vilken utsträckning processen med fallande marknadsandelar, produktion och investeringar är reversibel när nu den relativa kostnadsutvecklingen vänt. Av teoretiska skäl bör den i huvudsak vara reversibel. Det är emellertid troligt att den långa perioden med "undervinster" nu måste följas av en period med "övertinster", så att den dramatiska minskningen i företagens soliditet kan kompenseras.

Återhållsamhet i löneutvecklingen är nödvändig också för att svensk industri, för att snabbt komma tillbaka på världsmarknaden, kan sänka sina relativpriser i förhållande till utgångsläget under några år. Detta behov av återhållsamhet i löneutvecklingen accentueras också av att en mera permanent förlust har gjorts när det gäller produktiviteten, på grund av att investeringarna legat mycket lågt i några år, kanske också att arbetskraften inte utnyttjats effektivt. Det återstår alltså att se inte endast om en fortsatt återhållsamhet i löneutvecklingen är möjlig, utan också hur snabbt förlorade marknadsandelar vid en sådan återhållsamhet kan tas tillbaka.

### Vägar till kostnadsparitet

Den allmänna slutsatsen av allt detta är att om vi eftersträvar en vital decentraliserad marknadsekonomi så är det nödvändigt att ständigt hålla kostnadsparitet gentemot utlandet. Frågan är bara hur detta skall gå till. Av utrymmesskäl kan jag inte här närmare gå in på denna fråga. Jag nöjer mig med att räkna upp några tänkbara vägar till detta mål:

(1) En ökad förståelse bland politiker och fackliga företrädare om sambandet mellan å ena sidan lönenivå (lönsamhet) och å andra sidan sysselsättning, produktion och investeringar.

(2) En ökad tolerans för företagsvinster genom en bredare folklig förankring i kapitalavkastningskravet, exempelvis genom en breddning av ägandet (bland individuella löntagare) i en eller annan form.

(3) Ett ökat ansvar från fackföreningsrörelsens sida för sysselsättningsnivån i den konkurrensutsatta delen av näringslivet, vilket i klartext betyder att lönestegringskraven bättre anpassas till sysselsättningskravet. Detta innebär i stor utsträckning en återgång till huvudtankegångarna bakom den sk EFO-modellen. Det är emellertid viktigt att inte missupp-

fatta modellens budskap. Man måste komma ihåg att när utrymmet för lönestegringar enligt EFO-modellen anges som summan av prisstegringar för utrikeshandelsvaror och inhemsk produktivitetsökning, så är det *inte* de svenska utrikeshandelsvarornas prisutveckling som skall adderas till den i efterhand registrerade produktivitetsutvecklingen. Det är snarare prisutvecklingen för konkurrenternas varor, och den inhemska produktivitetsutvecklingen vid en sektorstorlek som möjliggör balans i betalningarna med utlandet, som skall adderas. Bättre ändå är kanske att *direkt* bevaka att lönsamhetsnivån (räntabiliteten) i näringslivet ligger på en med våra konkurrentländer jämförlig nivå. EFO-modellen kan – rätt använd – ses just som ett försök att få fram vissa tumregler för att bedöma lönsamhetsförändringarna i den konkurrensutsatta delen av näringslivet.

### Offentliga sektorn och sysselsättningen

Däremot är det en ren mytbildning, som under senare tid spridits i massmedia, att det skulle vara enklare att klara en hög sysselsättningsnivå genom offentlig konsumtion än genom privat konsumtion. Argumentet tycks bygga på tanken att arbetsintensiteten skulle vara större i den offentliga sektorn, i den meningen att kvoten mellan arbetsinsats och produktionsvärde skulle vara större.

Detta är emellertid ett fullständigt ohållbart argument. Sysselsättningsnivån är nämligen inte knuten till en *given* utgiftsnivå. Om det verkligen är sant att det åtgår mindre arbetskraft för produktion (av ett visst produktionsvärde) i den privata sektorn än i den offentliga, är slutsatsen *inte* att sysselsättningen skulle bli lägre vid privat än vid offentlig konsumtion utan att produktionsvärdet, dvs BNP, skulle bli större (vid given sysselsättningsnivå).

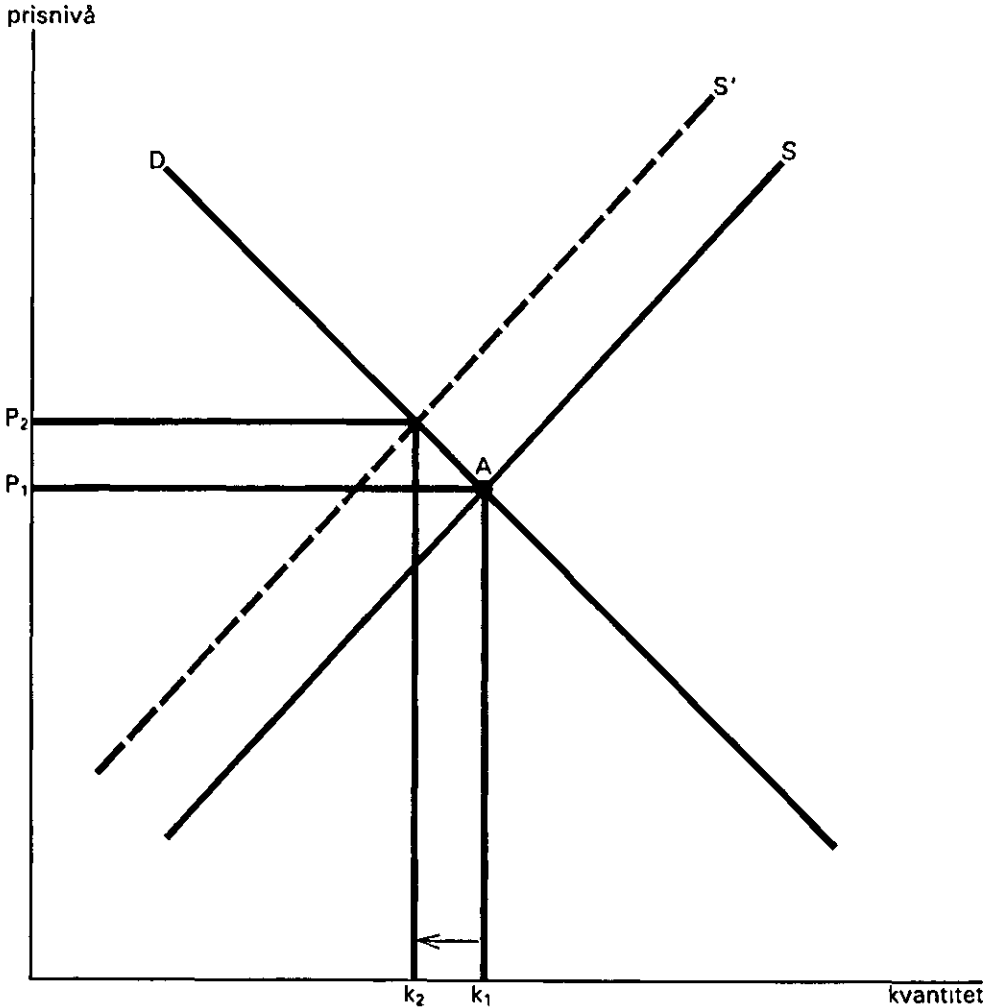
Det finns ingen som helst anledning varför man inte skulle kunna gå upp till samma sysselsättningsnivå i ett samhälle oavsett om man producerar privata eller offentliga varor och tjänster. Svårigheterna att höja sysselsättningen sammanhänger med andra omständigheter, såsom risken för flaskhalsar på arbetsmarknaden och därmed sammanhängande löneglidning, och med riskerna för att fackföreningsrörelsen får en så stark förhandlingsposition på arbetsmarknaden att den driver igenom snabba nominal-lönestegringar. Orsakerna till den stora arbetslösheten i Europa under 70-talet beror sålunda inte på en ovilja att öka offentliga utgifter, utan på en rädsla att *över huvud taget* höja sysselsättningen, med hänsyn till riskerna för inflation. Detta gäller oavsett om sysselsättningen höjs med privata eller offentliga utgifter. Eftersom anställda i offentlig sektor inte fruktar arbetslöshet vid starkt stigande löner finns det snarast en risk för att det blir nödvändigt att hålla en *lägre* sysselsättningsnivå i ett samhälle med en stor offentlig sektor, för att hålla igen löneinflationen.

## 2. FUNGERANDE MARKNADER

Det är en truism att ett effektivt fungerande marknadssystem fordrar väl fungerande marknader. Det är också väl känt att varumarknaden, arbetsmarknaden och kapitalmarknaden under senare år fungerat allt sämre i Sverige och att detta i hög grad beror på offentliga interventioner i marknaderna, inklusive ny lagstiftning av olika slag.

Jag skall här inte gå in i detalj på frågan hur marknadernas funktionssätt skall kunna återställas. När det gäller *varumarknaderna* är naturligtvis ett minskat inslag av priskontroll och selektiva subventioner en nödvändig förutsättning för att marknadernas informationsinnehåll och flexibilitet skall bli bättre. Vad *arbetsmarknaden* beträffar

Diagram 1. Principskiss för utbud och efterfrågan på utrikeshandelsvaror.



är det nödvändigt att lita inte endast till traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utan att dessutom acceptera större flexibilitet i lönerelationerna så att lönerna kan höjas på områden med vakanser i förhållande till lönerna på andra områden. I annat fall får vi räkna med en arbetsmarknad där det samtidigt råder både vakanser och arbetslöshet – med en lägre produktionsvolym och en större arbetslöshet än som skulle existera vid en mer flexibelt fungerande arbetsmarknad: när Andersson inte är villig att flytta

till ett bristområde så kan den arbetslöse Pettersson inte få Anderssons jobb. Som vi vet är det denna Pettersson, som drabbas av den bristande flexibiliteten på arbetsmarknaden, ofta en gift kvinna eller en ungdom.

Det är dessutom just genom en ständig förändring av arbetsuppgifter och produktionsinriktning som ett fortsatt materiellt välstånd kan garanteras. Det är också uppenbart att en reformering av de nya lagarna om anställningstrygghet skulle kunna öka arbetsmarknadens

flexibilitet. Man skulle exempelvis kunna tänka sig ett system där de som flyttar från ett jobb till ett annat får ta med sig "trygghetspoäng" som intjänas i en anställning, i stället för att förlora dem i samband med arbetsbyte. En ökad användning av försäkringssystem och avgångsvederlag skulle också kunna göra det möjligt att i ökad utsträckning förena inkomsttrygghet med kravet på en flexibel arbetsmarknad. Generell rätt för företaget att provanställa arbetskraft, åtminstone ungdom, skulle också minska företagets tvekan att nyanställa. Från sysselsättningsynpunkt har ungdomen som bekant drabbats dubbelt av de senaste årens förändringar på arbetsmarknaden: dels har lönekostnaderna för ungdom (med vissa undantag) höjts i förhållande till vuxna, dels saknar ungdomen naturligt nog i stor utsträckning senioritet.

Vad *kapitalmarknaden* beträffar har sedan många år reformer föreslagits som skulle öka marknadens funktionsduglighet: en avveckling av dubbelbeskattningen av aktieinkomster och den skattemässiga diskrimineringen av aktiefinansiering; ett avskaffande av ransoneringen av obligationsemissioner via obligationskön; en friare räntebildning för att möjliggöra en bättre ersättning för lån till speciellt riskfyllda placeringar; en ökad konkurrens på kredit- och kapitalmarknaderna exempelvis genom att släppa in utländska kreditinstitut, inklusive banker, i landet; en avveckling av valutaregleringen; och en översyn av banklagen med sikte på att medge mindre formella säkerhetskrav än för närvarande osv.

### 3. INCITAMENTFRÅGAN

Frågan om marknadernas funktionsduglighet sammanhänger i stor utsträckning med hur de ekonomiska incitamenten fungerar. Sverige har, liksom flertalet andra rika länder, i hög grad byggt upp

sitt välstånd på ett ekonomiskt system där den enskilde individen haft både intresse och möjlighet att förbättra sin och sin familjs ekonomiska situation. Det har med andra ord förelegat en relativt god överensstämmelse mellan privat-ekonomisk och samhällsekonomisk avkastning för enskilda individer. Enligt exempelvis den ekonomiske historikern Douglas North [North-Thomas 1973] var reformer av jordäggande och kontraktsystem vid slutet av medeltiden och i början av den nya tiden, i samband med feodalismens avveckling, en förutsättning för den senare så gynnsamma ekonomiska utvecklingen, genom att dessa reformer medförde att avkastningen för individens arbete inte längre i huvudsak gick till en feodalherre utan till dem som gjorde arbetsinsatsen.

Som vi vet har under de senaste decennierna en ny bred kil slagits in mellan arbetets samhällsekonomiska avkastning och ersättningen för individen. Det beror som bekant på de höga marginalsatterna och den avtrappning av inkomstprövade bidrag som sker när inkomsten stiger. Vi har infört ett system där individen får överlämna huvuddelen av arbetets avkastning inte till en privat feodalherre utan till offentliga myndigheter, för vidare befordran av pengarna tillbaka till medborgaren i form av transfereringar (bidrag) och gemensam (offentlig) konsumtion. Som vi vet har vi i dag uppnått en situation där marginaleffekterna – via marginalsatter och förlorade bidrag – uppgår till storleksordningen 70–100 procent för stora befolkningsgrupper.

Tyvärr finns det i dag inga tillförlitliga undersökningar som klargör den kvantitativa betydelsen av dessa snedvridningseffekter. Men vi känner naturligtvis alla till den typ av snedvridningar som uppstår: incitamenten till arbete och merprestationer deformeras, eftersom valet mellan fritid och konsumtion snedvrides; vi får ökade tendenser till



bytshushållning och gör-det-själv-arbete; arbetsmarknadsparternas löneförhandlingar blir i hög grad en skenfäktning då det reella utfallet för löntagarna främst beror av offentliga beslut; incitamenten till byte av arbetsuppgift och bostadsort försvagas; arbetsmarknaden och kapitalmarknaden låses, etc.

Min egen bedömning är att det med hänsyn till den svenska ekonomins funktionsduglighet kommer att bli alldeles nödvändigt både med en kraftig sänkning av marginalsatserna i inkomstbeskattningen och en justering av marginaleffekterna av de inkomstberoende bidragen.

### Dölja skatter

En möjlighet att minska skatternas negativa effekter på samhällsekonomin vore i princip att försöka *dölja* skatterna för medborgarna. Detta är sannolikt ett huvudmotiv bakom aktuella förslag att förskjuta skatterna så långt bort från individen som möjligt — helst uppenbarligen genom att lägga skatten på förädlingsvärdet i produktionen innan förädlingsvärdet delas upp på olika inkomsttyper. Det är troligt att man på detta sätt kan dämpa skatternas snedvridande effekter både på valet mellan arbete och fritid och på arbetsutbudets inriktning.

Men det kan också riktas allvarlig kritik mot tanken att dölja skatterna för medborgarna. Skatterna är ju priset för offentliga utgifter och den enda möjligheten att få reda på individernas önskemål om offentliga tjänster är att göra folk medvetna om vad dessa tjänster egentligen kostar. När det gäller privata varor och tjänster är man i Sverige alltmer angelägen om att konsumenterna skall få reda på hur mycket de egentligen betalar. Det är ju därför som en lagstiftning om jämförpriser införts. Det är då från resursfördelningssynpunkt och från allmänt demokratisk synpunkt, ytterst tvi-

velaktigt att försöka dölja priserna på offentliga tjänster. Den förkättrade inkomstskatten har dock, tillsammans med den i dag diskuterade progressiva utgiftsskatten, den fördelen från resursfördelningssynpunkt och från demokratisk synpunkt att den syns. Det föreligger alltså en grundläggande målkonflikt mellan kravet på att begränsa skatternas skadeverkningar och kravet på att medborgarna skall få reda på vad de betalar för offentliga tjänster och bidrag.

Vill man inte dölja skatterna för medborgarna återstår uppenbarligen endast att antingen bromsa den offentliga sektorns expansion, i förhållande till nationalinkomstens tillväxt, eller att i stor utsträckning övergå till avgiftsfinansiering av offentliga utgifter — eller en kombination av dessa båda åtgärder.

### Offentlig beställning av hög teknologi

Nu kan staten naturligtvis också göra andra saker för att stimulera arbetsinsatser och investeringar i humankapital (kompetens). Man kan exempelvis återställa ett fungerande universitets- och högskoleväsende, förbättra grundskola och forskning och i ökad utsträckning ge resurser till branschforskningsinstitut. Man kan också ställa finansiella medel till förfogande för små och medelstora företag så att dessa i ökad utsträckning kan importera teknologi. Det vore också möjligt att aktivera de offentliga myndigheternas beställning av hög teknologi inom områden där den offentliga sektorn har användning för sådan teknologi, exempelvis inom snabbt expanderande teknologiområden såsom mikroelektronik, informationsteknologi, bioteknologi, sjukvårdsteknologi, transportsystem i tätorter osv.

Det är också uppenbart att staten kan stimulera företagens eget utvecklingsarbete, inte endast genom att se till att det

råder en rimligt hög allmän lönsamhetsnivå i näringslivet, utan också genom att utforma mera fördelaktiga skatteregler för utvecklingsarbete inom företagen och genom att införa lägre beskattning av inkomster från patent och royalties, som i dag ofta beskattas med mycket höga marginalskatter i förhållande till andra länder. (I vissa länder använder man lotteribeskattningsregler för inkomster av detta slag; dvs man använder skattesatser av storleksordningen 15–25 procent, i jämförelse med våra marginalskatter på nivån 70–100 procent.)

Jag känner mig mera osäker om staten genom ytterligare åtgärder kan lämna något större bidrag till den tekniska utvecklingen i landet. Att en viss återhållsamhet med grandiosa teknologiska insatser från statens sida är rimlig framgår inte minst av de många misslyckanden utomlands. Concorde-projektet och de franska och tyska datasatsningarna är endast ett par av många exempel på detta.

#### 4. STABILITET I SPELREGLER

En faktor av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen, men som varken ekonomer eller politiker till fullo beaktat, är behovet av någorlunda stabila regelsystem. Lagar och förordningar måste i ett effektivt fungerande ekonomiskt system vara både välkända och någorlunda stabila för att individerna skall ha möjlighet att bedöma effekterna av planerade beslut. Det måste alltså föreligga en viss stabilitet i sambandet mellan insats och utfall. I annat fall inträffar ett antal allvarliga problem:

(1) Om lagar och förordningar ständigt ändras tvingas individen till ständiga spekulationer om hur politiker och ämbetsmän kan väntas ändra lagar och regler – exempelvis beträffande skatter, tillstånd, prisbestämmelser, selektiva subventioner osv. Det finns därmed stor risk för att avkastningen av att spekulera

rätt beträffande myndigheternas nästa drag blir betydligt viktigare för utfallet av ett beslut än avkastningen av att lägga ned ett noggrant arbete på yrkesskicklighet, produktutveckling, produktion och marknadsföring.

(2) Stora frestelser uppstår, särskilt för stora företag, att förhandla med politiker och ämbetsmän om spelregler, inklusive om selektiva subventioner och olika "deals" med myndigheterna, eftersom sådana förhandlingar i många fall blir betydligt lönsammare än reguljära produktions- och marknadsaktiviteter. Det finns därför en stor risk att både företag och enskilda i allt större utsträckning satsar på "nollsummespel" i stället för på "plussummespel": man satsar på inkomstomfördelningar, med hjälp av subventioner och offentliga förmåner av olika slag till sin egen förmån, i stället för att skapa nya resurser via produktionsaktivitet.

(3) I ett samhälle av detta slag kommer dessutom småföretagare att missgynnas. Ett statsråd eller en ämbetsman kan sitta och förhandla med några stora företagare men knappast med några tiotusen småföretagare. Detta är ytterst allvarligt, eftersom innovationer i stor utsträckning lanseras genom nyetablering och genom kreativ verksamhet i små och medelstora företag. Det finns ytterst goda belägg för just detta både i den internationella litteraturen och i praktisk erfarenhet.

#### FÖRDELNINGSPROBLEM?

När förslag framförs som syftar till en mer effektivitetsfrämjande ekonomisk och social miljö resulterar detta nästan alltid i motargumentet att en sådan miljöförändring är omöjlig "från fördelningspolitisk synpunkt". Det är därför viktigt att något närmare diskutera tänkbara fördelningseffekter av en omläggning av

det ekonomiska systemet efter de riktlinjer som diskuterats i denna uppsats.

(1) Ett uppenbart fördelningsproblem sammanhänger med kravet på kostnadsparitet, och alltså kravet på en lönsamhet som möjliggör en stark utveckling av produktion, sysselsättning och investeringar. Man kan alltså i princip råka ut för en kollision mellan kravet på en önskvärd produktions- och sysselsättningsutveckling och krav beträffande inkomsternas fördelning i landet.

Schematiskt skulle en högre lönsamhetsnivå i svenskt näringsliv påverka inkomstfördelningen på två sätt. Å ena sidan skulle högre vinster tendera att skapa större inkomster i inkomstpyramidens topp, såg bland den procent av befolkningen som har de högsta inkomsterna. Å andra sidan har en ökad lönsamhet i näringslivet gynnsamma effekter på inkomsterna i inkomstfördelningens nedre del, eftersom en högre lönsamhet betyder högre sysselsättning och därmed större inkomster för grupper som eljest skulle drabbas av arbetslöshet. Det är nämligen väl känt att sysselsättningsnivån har en avgörande betydelse för inkomsternas storlek i inkomstfördelningens nedre del.

Det karakteristiska från fördelnings-synpunkt för en satsning på en högre lönsamhet i näringslivet är alltså att det uppkommer en inkomstförstärkning både i inkomstpyramidens topp och i dess botten. Hur man skall betrakta detta från fördelningspolitisk synpunkt är svårt att säga. Om vår solidaritet med dem som har det sämst är av större vikt än vår avund för dem som har det speciellt bra så skulle uppenbarligen en ökad lönsamhet i näringslivet vara fördelaktig också från fördelningspolitisk synpunkt – och tvärtom i det motsatta fallet. Vad vi definitivt kan säga är att en högre lönsamhet skulle öka tryggheten i jobben för hundratusentals löntagare (och företagare).

(2) Även krav på större flexibilitet i lönerelationerna möter ofta motargumentet att en sådan ökad flexibilitet inte är acceptabel från fördelningspolitisk synpunkt. Jag är inte övertygad om att detta är en rimlig invändning. Om man tittar efter var vakanserna finns i dag, och alltså var löneläget skulle behöva höjas för att vi skulle få en bättre balans på arbetsmarknaden, upptäcker man att detta ofta gäller arbeten som är förknippade med speciella svårigheter och obehag. Det må sedan gälla poliser i Stockholm, sjuksköterskor i storstäderna, egentliga gruvarbetare eller vissa yrkesarbetare i tung industri. Den fråga man behöver ställa i detta sammanhang är alltså varför det skulle vara ofördelaktigt från fördelnings-synpunkt om dessa grupper får en penningmässig kompensation för de nackdelar och svårigheter som är förknippade med just yrken av detta slag. Fördelningspolitiken i Sverige har på ett ganska ensidigt sätt kommit att knytas till penninginkomsternas fördelning, vilket betyder att man bortser från att många inkomstdifferenser helt enkelt är en kompensation för de obehag och nackdelar som är förknippade med vissa arbeten (för arbetskraft med samma utbildning och förutsättningar).

Om en gruvarbetare får högre lön i förhållande till andra grupper skulle naturligtvis inkomstklyftan öka gentemot andra arbetare i industri och flertalet anställda i serviceverksamhet, men klyftan skulle minska gentemot högre befattningshavare på tjänstemannasidan. Det är inte självklart varför en sådan utveckling skulle betraktas som en nackdel från fördelningspolitisk synpunkt. Om man anser att fördelningsfrågan gäller *välfärdens* fördelning och inte penninginkomsternas fördelning så har i många fall utjämningen av penninginkomsten under senare år troligen *ökad* välfärdsklyftorna, eftersom man i många fall tagit bort den penningmässiga kompensationen för

obehag som är förknippade med vissa besvärliga arbeten.

(3) När det gäller krav på en mildring av skatte- och bidragssystemets marginaleffekter råkar man på ett mera uppenbart sätt in i en konflikt mellan effektivitets- och fördelningsaspekter. Man kan inte minska inkomstskillnaden mellan individer genom höga marginalskatter utan att samtidigt minska avkastningen av ökade insatser av individen. Dessa båda effekter är två sidor av samma sak. Det betyder naturligtvis att en mildring av skatte- och bidragssystemets marginaleffekter ofrånkomligen leder till en ökad spridning av inkomsterna mellan grupper som har samma penninginkomst före skatt. Man måste därför göra klart för sig hur viktigt man anser det vara att uppnå en så kraftig utjämningseffekt som i dag exempelvis när det gäller arbetsinkomster i mellaninkomstskikten, med hänsyn till att våra försök att dela kakan jämnare i detta fall sannolikt avsevärt krymper kakans storlek.

### Höga skatter skapar ojämlikheter

Detta är emellertid bara en sida av saken. Ökade skatter och bidrag leder inte bara till att vissa ojämlikheter i inkomst avskaffas. De resulterar också i att nya ojämlikheter skapas. Det mest uppenbara exemplet är naturligtvis att avkastningen på skatteflykt och skattefusk stiger. Men mera allmänt ökar avkastningen på nästan alla typer av kriminell eller asocial verksamhet – narkotikalangning, förfalskning, bedrägeri, stöld, sutenörverksamhet och prostitution. Nu kan man kanske säga att detta inte är så farligt från fördelningssynpunkt, eftersom i ett långsiktigt jämviktssläge dessa aktiviteter kommer att öka så kraftigt att avkastningen, genom ökad konkurrens på dessa områden, anpassas till "normal" avkastning för risktagande! Men detta är en ringa tröst, eftersom det måste betraktas som ett allvarligt socialt pro-

blem om en icke oväsentlig del av befolkningen i framtiden skulle ägna sig åt ohederlig och asocial verksamhet av olika slag.

Det är också viktigt att ha klart för sig att de verkligt stora inkomstomfördelningarna i vårt land troligen inte alls kommer till stånd via förändringar i skatteprogressiviteten utan genom att tiotals miljarder kronor varje år fördelas om mellan sparare och låntagare via inflation vid låsta räntor. Dessa inkomstolikheter, som är fullständigt godtyckliga och knappast fyller någon produktiv funktion, är naturligtvis i stor utsträckning ett resultat av regeringars och organisationers åtgärder. Men anmärkningsvärt nog förekommer betydligt mindre diskussion om dessa omfördelningar än om de troligen långt mindre omfördelningar som sker genom höga marginalskatter i mellaninkomstskikten. Enligt min mening silar politikerna mygg och sväljer kameler inom fördelningspolitiken.

När dagens höga marginalskatter motiveras med behovet av jämlikhet, och av sammanhållning i samhället, så måste det tydligen finnas en gräns för hur långt detta argument har bärkraft, eftersom höga skatter också skapar nya ojämlikheter. Det är inte uteslutet att folk är mera villiga att acceptera inkomstdifferenser som beror på olikheter i arbetsinsats och utbildningsnivå, än inkomstdifferenser som beror på inflationsvinster eller på fiffel och båg. Det finns alltså en gräns över vilken man inte kan gå, utan att "sammanhållningsargumentet" till förmån för inkomstutjämning, via höga marginalskatter, vänds i sin motsats. Jag kan mycket väl föreställa mig att vi redan passerat den gränsen. Detta är naturligtvis en ren "trossak" – eller snarare kanske en fråga om sunt förnuft.

(4) Man kan inte heller utan vidare påstå att en övergång till användning av mera avgifter på offentliga tjänster skulle

vara ofördelaktig från fördelningssynpunkt. Ibland kan det förhålla sig precis tvärtom, eftersom många offentliga tjänster idag används proportionsvis *mer* av högre än av lägre inkomsttagare. Detta gäller sådana helt olika områden som högre utbildning och storstadstilism. Fördelningspolitiska argument för avgifter på dessa områden har därför inte särskilt stor tyngd. Men när det gäller högre utbildning skulle det naturligtvis bli nödvändigt att komplettera avgiftssystemet med väl fungerande system för statliga eller statsgaranterade studielån med försäkringsinslag.

Det är också svårt att se varför det skulle vara ofördelaktigt från fördelningssynpunkt att införa självrisk i socialförsäkringarna, exempelvis genom att avstå från att ge sjukersättning för 1–3 dagars frånvaro, som ofta beror på småförkylningar, och i stället använda motsvarande medel till att försäkra verkligt stora, men idag dåligt försäkrade risker, exempelvis när unga och medelålders blir handikappade för resten av livet. Ersättningen för tre dagars snuva är idag ca 90 procent av den normala inkomsten, medan en person som drabbas av livslång invaliditet i unga år får nöja sig med 60 procents ersättning. Den politiska förklaringen är sannolikt att flera råkar ut för snuva än för livslång invaliditet.

## AVSLUTNING

Huvudargumentet i denna artikel har varit att det är den allmänna ekonomiska och sociala miljö inom vilken enskilda individer agerar, som avgör näringslivets effektivitet på lång sikt – snarare än några specifika näringspolitiska eller industripolitiska insatser. Man kommer därför alldeles snett i den näringspolitiska debatten om politikerna får för sig att de, eller några andra, på central nivå bör "peka ut" för svenskt näringsliv speciellt lämpliga branscher och produkter.

Det avgörande för vilka produkter som i framtiden är lämpliga för svenskt näringsliv beror helt enkelt på vilka personer som visar sig vara så kunniga och energiska att de lyckas på sina respektive områden – och att dessa personer får en chans att agera, utan att fråga oss andra om tillstånd.

Ingen kunde vid sekelskiftet säga att Sverige under loppet av 1900-talet skulle bli särskilt framstående på att tillverka kullager, automatiska fyrar, säkerhets-tändstickor, separatorer, vissa precisionsinstrument (men inte andra) eller trekantiga mjölkförpackningar. Vår framgång på dessa och andra områden berodde helt och hållet på att en eller annan duktig person på varje område hade möjlighet, intresse och incitament att ta initiativ. På liknande sätt har personliga faktorer spelat en avgörande roll inom andra, mindre spektakulära, områden, där effektiv produktion och framgångsrik marknadsföring kommit till stånd.

## Decentraliserad sökprocess

Vi måste lita på samma process även i framtiden, dvs till en decentraliserad sökprocess. I en värld där kunskap och initiativkraft är *decentraliserad* till tiotusentals människor skapas de största utsikterna till framgång i näringslivet om dessa personer får möjlighet att agera. Detta betyder inte att statens insatser för näringslivets utveckling är obetydliga. Tvärtom är de helt grundläggande, eftersom endast staten kan skapa den ekonomiska och sociala miljö som är förmånlig för decentraliserade sökprocesser.

Dessutom kan endast staten se till att kompetensen inom skolväsende och grundforskning är tillräcklig för att ge det underlag av yrkesskicklighet som är nödvändig för en avancerad ekonomi. Från den synpunkten är det speciellt beklagligt att statens insatser idag brister just

på de områden där staten i princip är mest skickad att göra insatser, medan statsmakterna idag försöker tränga sig in på nya områden där det är osannolikt att offentliga organ verkligen har något försteg i förhållande till företag och privatpersoner. På samma sätt som ett *land* bör specialisera sig efter sina komparativa fördelar så är det klokt att också *staten* specialiserar sig där den har komparativa fördelar i förhållande till privat sektor. Och det är just när det gäller möjligheterna att skapa en ekonomisk och social miljö som är förmånlig för kvalificerade individuella initiativ.

Utöver dessa mera generella åtgärder från statens sida så är det uppenbart att det fordras också vissa mera specifika (selektiva) insatser. I ett samhälle där olika regioner har olika produktionsförutsättningar, och där man accepterar varken att befolkningen i obegränsad omfattning flyttar efter förändrade förutsättningar, eller att lönera varierar mellan olika regioner, blir statliga subventioner i realiteten den enda metoden att klara sysselsättningen i sysselsättningssvaga områden. Med den utgångspunkten finns det ett stort utrymme för regionalpolitiska åtgärder, som emellertid för att kunna förenas med ett effektivt fungerande ekonomiskt system lämpligen kan utformas såsom generella subventioner av produktionsfaktorer i de områden som man vill stödja.

### Brandkårsutryckningar

Det är också väl känt att statliga insatser är nödvändiga när diskontinuiteter uppstår i strukturomvandlingen i samband med att stora enheter slås ut, såsom inom varvsindustrin och handelsstålet – "brandkårsutryckningar". Om man inte

vill undergräva det ekonomiska systemets funktionsduglighet alltför mycket är det emellertid viktigt att stödformerna i dessa fall utformas på ett sådant sätt så att man underlättar en krympning, omvandling och förnyelse, snarare än att så länge som möjligt hålla tillbakagående företag vid liv. Detta kan ske exempelvis genom att man använder produktionssubventioner endast under begränsad tid, och att man i största möjliga utsträckning kompenserar arbetskraften genom avgångsvederlag, omskolningsmöjligheter, flyttningsbidrag osv – i stället för att "subventionera fast" arbetskraft i dödsdömda företag.

Det är också troligt att det vore lämpligt att försöka utforma *klara spelregler* för selektiva statliga ingripanden inom regionpolitiken, och i samband med en snabb strukturomvandling – såsom vid stora diskontinuiteter i strukturomvandlingen – för att politikerna inte hela tiden skall utsättas för utpressningssituationer från anställda, företag och kommunalmän. Ovanstående förslag om generella, tidsbegränsade produktionssubventioner till svaga regioner, och om en användning av avgångsvederlag för arbetskraft i företag som klappar ihop, är exempel på sådana mera generella och automatiskt verkande metoder, avsedda att underlätta strukturomvandlingen och att lösa regionala sysselsättningsproblem utan att alltför mycket undergräva det ekonomiska systemets allmänna funktionsduglighet.

### Referenser

- North, D. C. och Thomas, R. G., [1973] *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press  
 Ds Ju 1979: 1, [1979] *Vägar till ökad valfärd* Betänkande av Sarskilda Näringspolitiska Delegationen, Liber Forlag, Stockholm