

# Kapitel 1

## Den långa vägen

Sverige har länge tillhört den lilla, exklusiva skaran av världens rikaste ekonomier. Så är inte längre självklart fallet. Varje arbetstagare har producerat och varje individ har disponerat, i internationell jämförelse, *mycket* stora resurser. På allt fler områden levererar dock svensk ekonomi inte längre den välfärd vi svenskar vant oss vid. Tillväxten har försvunnit, ekonomin är instabil, inkomstfördelningen blir alltmer ojämn och arbetslösheten fortsätter att växa. Sedan 1970-talets oljekriser har den svenska ekonomins kapacitet att skapa ökade resurser för dagens och morgondagens generationer stadigt halkat efter den i andra industriländer.

Det har i vissa kretsar hävdats att detta är ett oundvikligt öde för en redan rik ekonomi. Vi anser detta vara en felaktig utgångspunkt. Ett land som har en rik ekonomi med stora resurser, kompetent arbetskraft, ett för tillväxt organiserat ekonomiskt system och rätta incitament bör kunna åstadkomma lika snabb ekonomisk tillväxt som något annat land. Utvecklingen i Sverige under de 30 första åren efter andra världskriget och i USA under 1980-talet visar att detta är möjligt. Likaså visas i den fortsatta analysen att svensk industri har vuxit mycket fort i utlandet under de senaste årtiondena. De problem Sverige har på hemmaplan beror i grunden på den politik som förts.

### Den historiska bakgrunden

Den akuta kris i vilken Sverige nu befinner sig orsakas av samma problem som krisen 1975–1983. Rötterna ligger dock ännu längre tillbaka i tiden. 1970-

talets kris tog dramatiska former när oljepriserna fyrdubblades och ungefär en fjärdedel av den svenska exporten plötsligt försvann genom att varven slogs ut samtidigt som järnmalmgruvorna, handelsstålet och delar av skogsindustrin fick stora struktur- och kostnadsproblem. Anpassningen fördröjdes under minst ett årtionde, först genom ett gigantiskt industristödsprogram och sedan genom flera kraftiga devalveringar (sammanlagt nära 50 procent). Situationens allvar kom härigenom att kamoufleras under hela 1980-talet. Det var först när nästa stora ras för den svenska industriproduktionen kom (under 1990–1991) som krismedvetandet på nytt började göra sig gällande. Varningar har dock inte saknats.<sup>1</sup>

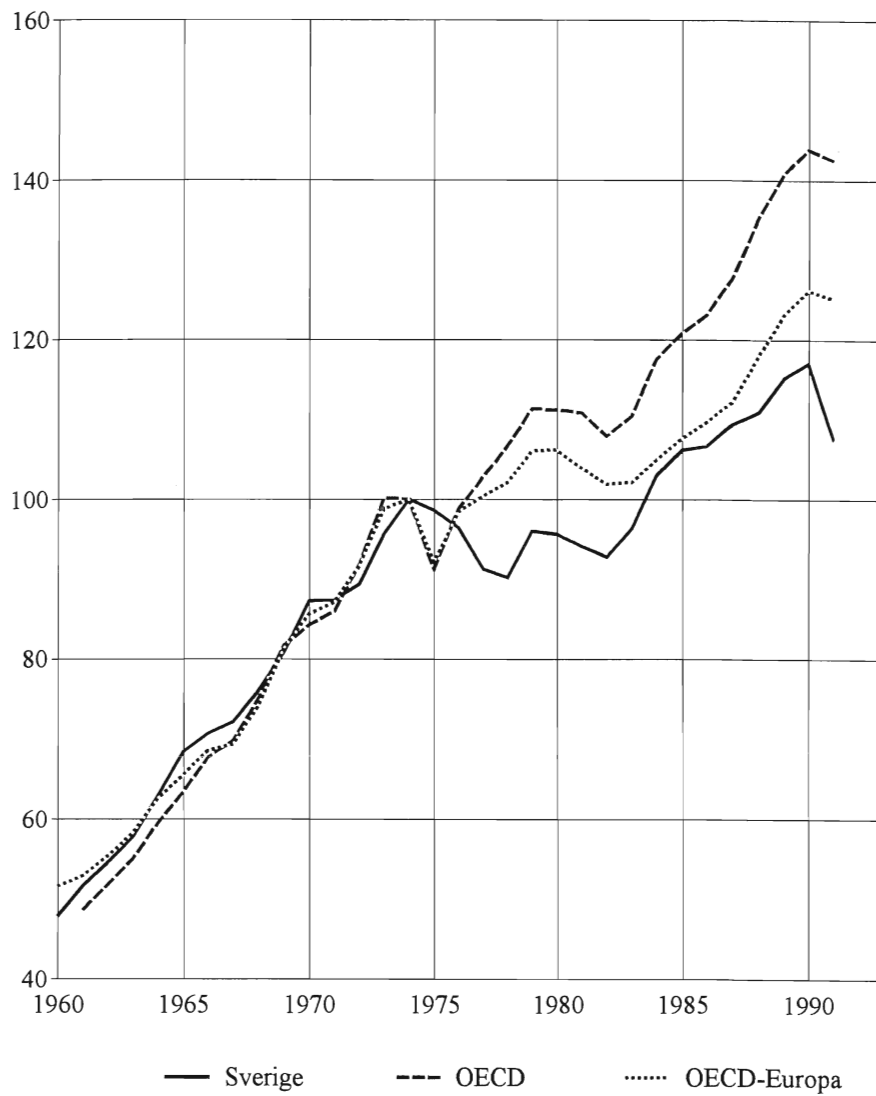
Under de första årtiondena efter andra världskriget var den ekonomiska utvecklingen lika gynnsam i Sverige som i omvärlden. Efter återhämtningen i de krigshärjade länderna under 1940-talets senare hälft fortsatte den industriella expansionen i hög takt. Sverige, som redan före andra världskriget hade nått den högsta levnadsstandarden i Europa och haft turen att undgå krigsförstörelse, kunde uppvisa ungefär samma tillväxttakt för både industriproduktionen och BNP som övriga OECD-länder från 1960 ända fram till 1974 (se figurerna 1.1 och 1.2). En kombination av gynnsamma yttre betingelser låg till grund för utvecklingen: stark efterfrågan på svenska råvaror och kapitalvaror i Europa samt en stor tillväxtpotential genom den västeuropeiska ekonomiska integrationen och genom stabila valuta- och kapitalmarknader. Under denna period befästes den under 1930-talet påbörjade så kallade svenska modellen, vars huvudinslag var en strävan att förena marknads ekonomi med en hög ambitionsnivå för välfärdens fördelning. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen i Sverige fram till 1970-talets mitt tolkades såväl inom landet som utomlands felaktigt som ett resultat av den svenska modellen (snarare än av de yttre betingelserna) och kom att läggas till grund för förväntningar om fortsatt hög tillväxt.

Emellertid ändrades förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i Sverige redan under 1960-talets andra hälft. Då byggdes den svenska modellen ut genom att generella välfärdsprogram skapades eller utökades. Offentliga utgifter, skatter och regleringsverksamhet svällde snabbare än i andra europeiska länder. Från en BNP-andel för den offentliga sektorn på samma nivå som genomsnittet i OECD-länderna under 1960-talet uppnådde den svenska offentliga sektorn en rekordstor andel av BNP under 1980-talet.

---

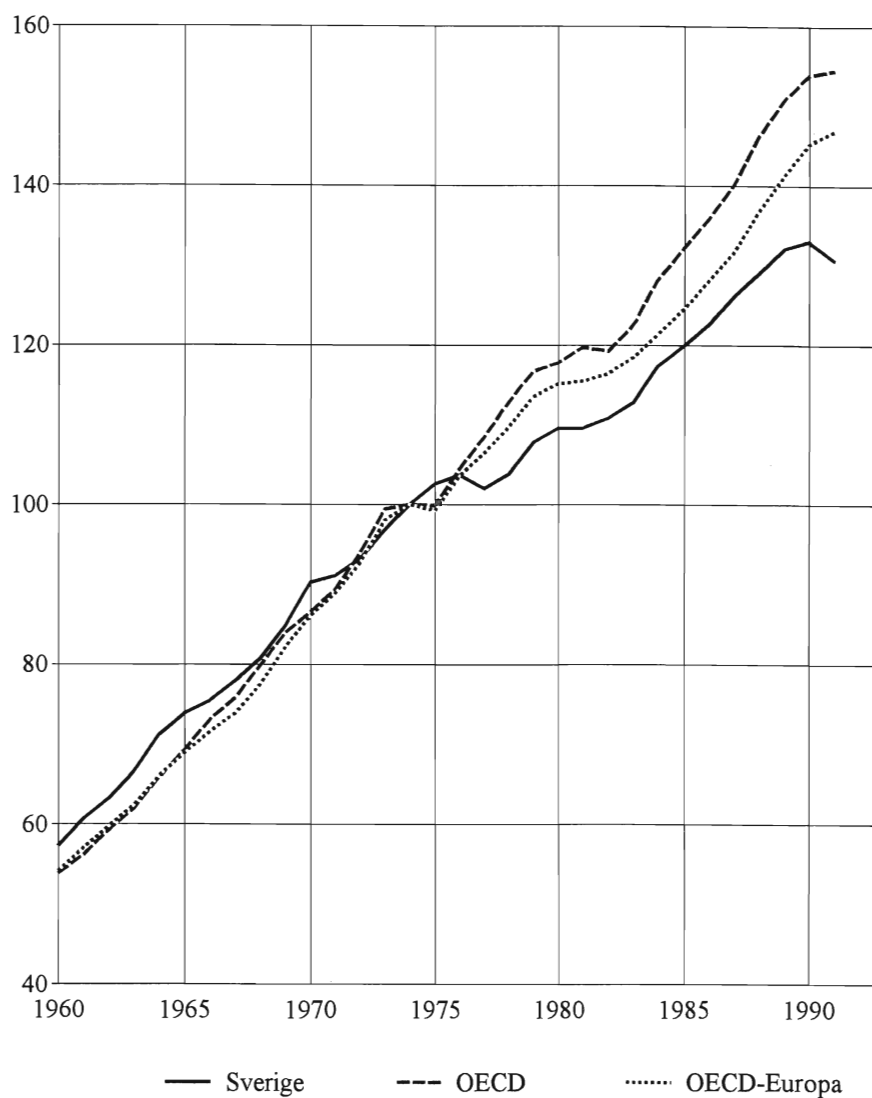
<sup>1</sup> Se t.ex. Eliasson, Carlsson, Ysander m.fl. (1979, kap. 1–4), Dahmén & Carlsson (1985), Eliasson (1985a) samt Dahmén (1992).

**Figur 1.1** Industriproduktionens utveckling i Sverige, i de europeiska OECD-länderna och i hela OECD-området, 1960–1992  
Index 1974 = 100



Källa: TSDB, Statistiska centralbyrån (OECD, MEI).

**Figur 1.2** Bruttonationalproduktens utveckling i Sverige, i de europeiska OECD-länderna och i hela OECD-området, 1960–1992  
Index 1974 = 100



*Källa:* OECD, Annual national accounts (gross domestic product).

Efter 1960-talets mitt förändrades också de yttre betingelserna för den svenska ekonomin. Gradvis ställdes allt större krav på förändring genom hårdare internationell konkurrens, delvis från nya konkurrentländer med väsentligt lägre lönekostnader, och genom lägre tillväxt på avsättningsmarknaderna. Tillsammans med försämringarna av de inre (institutionella) betingelserna medförde detta att den industriella tillväxten avstannade efter den första oljeprischocken 1974.

Den svenska industriproduktionen föll kontinuerligt mellan 1974 och 1978. Den ökade kraftigt men tillfälligt 1979, för att därefter åter stagnera. 1974 års nivå uppnåddes först 1984. I andra OECD-länder återhämtade sig däremot industriproduktionen snabbt efter oljeprischocken 1974. Den fortsatte sedan att öka i hög takt i USA och Japan (med undantag för perioden 1979–1982 i samband med den andra oljeprischocken 1979–1980), medan den stagnerade i Europa fram till 1980-talets mitt.

Medan industriproduktionen stagnerade i Europa och minskade i Sverige fortsatte dock bruttonationalprodukten (BNP) att öka trendmässigt, men nu i långsammare takt än under de tidigare årtiondena (se figur 1.2). Trendbrottet blev särskilt markant i Sverige, men även övriga Västeuropa började släpa efter Japan och USA. Men just genom att BNP fortsatte att växa, om än i minskad takt, kom varseblivandet av krisen att fördröjas. Den negativa industriella utvecklingen under perioden 1975–1983 upplevdes som mindre allvarlig än den faktiskt var. Inte heller uppmärksammades det tillräckligt att BNP-tillväxten i stor utsträckning var hänförlig till den offentliga sektorns expansion.

Den ökade instabiliteten och osäkerheten i världsekonomin samt den försämrade konkurrenssituationen ställde emellertid krav på strukturomvandling, vilka den svenska ekonomin inte kunde uppfylla. Bedövningsmedel i form av de nämnda industristöden och stimulantia i form av devalveringarna under 1976–1982 bidrog till att ytterligare försena insikterna om krisens allvar. Inom EG ledde stagnationen utan motsvarande drogbehandling efter ett årtionde till insikten att åtgärder var nödvändiga för att öka ekonomins anpassningsförmåga och därmed tillväxt: detta föranledde, vid mitten av 1980-talet, överenskommelsen om EGs inre marknad (EG 92). Trots att viktiga steg tagits mot avreglering och ökad konkurrens inom Europa, återstår ännu mycket att göra. Detta visas bland annat av den långsamma ekonomiska utvecklingen i Europa jämfört med den i Japan och USA under de senaste

decennierna. Problemen är i själva verket av samma karaktär i Sverige som i det övriga Europa, men Sverige har fått en extrem variant av eurosclerosis.<sup>1</sup>

Det är stor risk att den kraftiga deprecieringen av kronan under hösten 1992, trots djärva försök att försvara kronans värde, kommer att få samma bedövnings- och stimulansseffekt som de tidigare devalveringarna. Följden blir då att Sverige halkar efter ytterligare i den nödvändiga anpassningen av sin produktionsstruktur och att svensk ekonomi inte kommer att växa utan i stället befinna sig i en ny kostnadskris om några år.

Vilka är då orsakerna till den nuvarande krisen, och vad kan göras åt dem för att åstadkomma varaktiga lösningar snarare än lättnader i symptomen? Det är om dessa frågor denna skrift handlar. Budskapet i korthet är följande. Huvudorsaken till problemen står att finna i den svenska modellen och det politiska systemets oförmåga att ställa om sig till nya krav och förhållanden.

Den svenska modellens syfte har varit att både skörda frukterna av en marknadsstyrd, internationellt orienterad produktion och samtidigt omfördela inkomsterna efter politiska värderingar. Huvudprinciperna var 1) ingen statlig inblandning i produktionsbesluten, 2) frihandel och välkomnande av ny teknik, 3) aktiv arbetsmarknadspolitik samt 4) omfördelning av vinster genom skatter och offentlig sektor. Fördelningspolitiska argument lade grunden till såväl den så kallade solidariska lönepolitiken (d.v.s. utjämning av löneskillnader) som de centrala förhandlingarna mellan arbetsgivare och löntagarorganisationer och de stora offentliga investeringarna i sjukvård, barn- och äldreomsorg, bostäder, skolor, etc. Fördelningspolitiken ledde också till både höga (och starkt progressiva) skatter och offentliga monopol. Genom de förra skapades stora skatteklar; genom de senare begränsades konkurrensen. De offentliga transfereringarna via social-, pensions- och sjukvårdspolitik utgör i själva verket offentliga försäkringsmonopol. Båda medförde kraftigt nedsatt förmåga hos ekonomin att reagera på marknadssignaler och därigenom anpassa sig till ändrade förhållanden. Inte minst påverkades etableringen negativt av nya verksamheter. Incitamenten, marknadsekonomin nervsystem, blev i grunden lamslagna eller snedvridna. Samtidigt krympte den av marknadssignaler styrda delen av ekonomin (delvis till följd av en gigantisk offentlig sektor) till en sådan storleksordning (ca 20–30 procent) att den var oförmögen att klara hela

---

<sup>1</sup> Därför görs i det följande jämförelser främst med USA och Japan i stället för med europeiska länder.

ekonomins anpassning (se bilaga IV). Härigenom destabiliserades det ekonomiska systemet alltmer (se kapitel 7).

### **Problemen: en översikt**

Den svenska ekonomin har nu hamnat i en härva av problem, vilka är av såväl kortsiktig som långsiktig natur. De kortsiktiga problemen innefattar den kraftiga nedgång i den privata konsumtionen som följt på det ökade privata sparandet i skattereformens spår och som inträffat parallellt med den svaga internationella konjunkturen och strukturproblemen i Europa som helhet. Vidare har vi krisen i det finansiella systemet, utslagningen av många privata företag, den stigande arbetslösheten samt det galopperande budgetunderskottet som fortsätter och inom några år kommer att låsa in svensk ekonomi i en skuldfälla. I dag föreligger en allvarlig risk för att Sveriges kreditvärdighet har skadats för överskådlig framtid, och utländska långgivare *bör* förväntas hålla den svenska ekonomiska politiken under särskild uppsikt (se kapitel 7). De kortsiktiga problemen kan därmed komma att förstöra förutsättningarna för såväl ekonomisk trygghet som ekonomisk frihet för framtida generationer.

### **Makrosymptomen**

Det är viktigt att makroproblemen diskuteras och åtgärdas. Men det är samtidigt viktigt inse att de frågor som ventilerats mest i den aktuella politiska debatten, nämligen höga räntor, valutakriser och hög inflation, utgör *symptom* på *grundläggande långsiktiga strukturproblem*. Symptomen kommer att kvarstå till dess strukturproblemen rättats till.

Politiken måste därför riktas mot långsiktig strukturkorrigering, även om detta kräver en massiv omfördelning av arbetskraft och en hög öppen arbetslöshet under resten av 1990-talet. Våra förslag till åtgärder i slutet av detta kapitel är inriktade på förändringar i de institutioner som bidrar till ekonomins självreglering via marknaderna, inte på försök till målstyrning av ekonomin med hjälp av traditionell ekonomisk politik. *Det är härvidlag särskilt angeläget att förändra de institutioner som i dag försätter medborgarna i ett destruktivt spel mot staten i vilket medborgarna anpassar sig till förändrade risker*

*i syfte att värna om sina inkomster.* Dessa institutionella förändringar berör kärnan i den svenska välfärdsstaten och den misslyckade fördelningspolitik som via offentlig sektor och skatter bedrivits under ett halvt sekel. Våra förslag syftar till att skapa såväl mer välfärd genom höjd ekonomisk tillväxt som en jämnare fördelning än den som kommer att råda efter år 2000 om nuvarande ordning bibehålls. Framför allt krävs ett radikalt förändrat socialförsäkringssystem för att Sverige socialt och politiskt skall klara den massiva strukturomvandling som återställandet av tillväxt kräver. Att fortsätta att agera mot de kortsiktiga symptomen och skjuta de svåra strukturförändringarna på framtiden är en strutspolitik som snart kommer att förvandla den en gång välmående svenska ekonomin till en kronisk stagnationsekonomi med bestående välfärds- och sysselsättningsproblem för nästa generation.

Vår analys och våra åtgärdsförslag riktar därför in sig på nödvändigheten att få den svenska ekonomin på rätt köl bortom år 2000 samt att ta itu med de problem som uppstår under anpassningen. Vi vill understryka att våra förslag till åtgärder är ägnade att värna om svensk välfärd *på lång sikt* och att lösa de kortsiktiga anpassningsproblemen till mindre sociala kostnader än det nuvarande monopoliserade socialförsäkringssystemet klarar. De långsiktiga problemen är ännu olösta och det vore socialt oansvarigt att ropa faran över, även om deprecieringen av den svenska kronan skapat en tillfällig förbättring av industrikonjunkturen. En dålig eftervård av deprecieringen och en slapphänt acceptans av höga krav på lönekompensation garanterar en ny kostnadskris om några år. Deprecieringen tog tillfälligt bort vinsten från att spekulera mot kronan, men sysselsättningsproblemet kvarstår och arbetslösheten fortsätter att stiga. En ny spekulationsvåg återkommer så snart löneinflationen ätit upp devalveringseffekten, om inte en trovärdig ekonomisk politik dessförinnan stoppat inflationsförväntningarna och satt svensk ekonomi på rätt kurs.

### **Strukturproblemen**

På flera områden kan vi i dag observera långsiktiga problem, vilka funnits närvarande under lång tid men i stort förblivit oåtgärdade. De orsakas alla av en stor offentlig inblandning i ekonomin, vilket förstört incitamenten, stoppat



strukturanpassningen och styrt resurserna fel. Nedan och i de följande kapitlen granskas hur bristande incitament och snedvridningar har inverkat på fyra områden:

### *1 Investeringarna flyr Sverige*

De inhemska institutionella problemen har bidragit till att svenska företag valt att expandera sin verksamhet utomlands i stället för i Sverige. Utlandsproduktionen växer betydligt fortare än den inhemska, så fort att den samlade produktionen i svenska företag i utlandet samt i Sverige har vuxit snabbare än produktionen inom OECD-området i genomsnitt. Detta visar att svenska företag inte saknar kompetens att framgångsrikt konkurrera internationellt samt att svensk industri, om Sverige varit ett attraktivt land att investera i, skulle ha kunnat växa snabbare än industrin i omvärlden. De svenska företagen har sålunda investerat betydligt mer i andra länder än hemma under de senaste decennierna. Med tiden har emellertid utlandsinvesteringarna ändrat karaktär och kommit att ersätta snarare än understödja industrin i Sverige.

### *2 Dominanta storföretag gör svensk industri sårbar*

Bristen på incitament har lett till en alltför stor dominans av den teknologi som används i redan befintliga storföretag. Sveriges beroende av storföretagen är större än något annat lands. I den mån ny verksamhet skapas, görs detta huvudsakligen inom existerande företag. Härigenom filtreras nya idéer bort som inte passar in i existerande aktiviteter. Den teknologiska basen har blivit smalare och den industriella strukturen mer sårbar än den annars skulle ha varit.

### *3 Sjunkande nyetablering ger stagnation på lång sikt*

Nyföretagande är alltid förenat med stora risker. Den lagstiftning och det regelverk som under efterkrigstiden alltmer snärjt in företagandet har höjt de nya och små företagens risk- och kostnadsnivå. Tillsammans med den offentliga sektorns expansion och storföretagens dominans har detta medfört

att nyetableringen inom såväl industrin som tjänstesektorn blivit väsentligt mindre än den annars skulle ha varit. Medan nyföretagandet minskat, har småföretagandet stagnerat och storföretagen flyttat sina investeringar ut ur landet.

#### *4 Svag kompetensutveckling skapar arbetslöshet och hotar skapa en extremt sned inkomstfördelning*

Ökad internationell konkurrens och förändrad industriell struktur ställer ökande krav på arbetskraftens kompetens. Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas i dag av en kombination av stel lönebildning och en sönderreglerad arbetsmarknad som leder till att kompetensutvecklingen eftersätts. Ett absolut villkor för att arbetskraften i framtiden skall svara mot produktionens krav är en lönebildning som uppmuntrar kompetensutveckling. Detta är i sin tur ett nödvändigt villkor för att svensk ekonomi skall komma ur sin nuvarande stagnation utan en extremt negativ utveckling av inkomstfördelningen och arbetslösheten.

#### **Krisdiagnos**

Den analys som presenteras i det följande leder alltså fram till en mycket dyster krisdiagnos. Det ligger i sakens natur att vissa delar av denna diagnos inte kan dokumenteras med vetenskaplig metod. Men analysen grundas på modern ekonomisk teori och indicierna är starka. Vår slutsats är att det är riskabelt och oansvarigt att bygga politik på förhoppningen att krisen kommer att lösas utan kraftfulla korrigerande åtgärder. Samtidigt är de sociala kostnader och risker som är förenade med att handla på grundval av vår pessimistiska diagnos nära nog obefintliga. Detta bör noteras både därför att det fortfarande är möjligt att skjuta krisen framför sig, om än till snabbt stegrade framtida sociala kostnader, och därför att deprecieringen av den svenska kronan kan skapa det felaktiga intrycket att faran är över.

De nationella mål vi eftersträvar är stabil tillväxt bortom år 2000 i takt med den i de övriga industriländerna samt en rimlig inkomstfördelning efter skatt, som är ojämnare än den vi har i dag men avsevärt jämnare än den vi kommer att få år 2000, om vi inte sköter politiken i dag.

Medicineringen bygger på (1) ett medvetet politiskt beslut att radikalt minska det offentliga direkta engagemang i ekonomin samt (2) ett antal förändringar i ekonomins institutioner, som återställer de privata incitamenten att bidra till de nationella målens uppfyllande, samt tar bort de skatteklar som snedstyr allokeringen av resurser.

## **De institutionella orsakerna**

### **För stor offentlig sektor**

Den offentliga sektorn har två huvudfunktioner: (1) att producera varor och tjänster samt (2) att omfördela inkomster. Vilken andel av landets resurser som går via offentliga konton bestäms av dels möjligheterna/benägenheten att producera i offentlig i stället för privat regi, dels ambitionsnivån för inkomstomfördelningen. Båda besluten fattas på politisk väg.

Den offentliga produktionen tar mer resurser i anspråk i Sverige än i andra länder. Väsentliga delar av denna produktion gäller utbildning, sjukvård och socialförsäkringar, vilka i flera andra länder sköts i privat regi. Större delen av denna produktion är i Sverige antingen monopoliserad av staten eller konkurrensskyddad av lagar och regleringar. Den är varken effektiv eller innovativ, vilket gör de positiva, externa effekterna mindre än de kunde vara. Medan halva tjänsteproduktionen är offentlig i Sverige, är exempelvis endast en fjärdedel offentlig i USA.

### **Konkurrensen bortreglerad**

Privat ägande *i sig* är inte tillräckligt för att uppnå effektivitet. Konkurrens fordras också (se kapitel 6 samt Fölster m.fl. 1993). Av en nyligen publicerad rapport om produktiviteten i fem tjänstesektorer i fem länder framgår, att närvaron av stark konkurrens, arbetets organisation samt attityden hos företagsledningen är de viktigaste faktorerna för att förklara skillnaderna i produktivitet (McKinsey Global Institute 1992). Som visas i bilaga IV äger större delen av den svenska produktionen rum utanför den konkurrensutsatta sektorn. Kanske skulle hela 70–80 procent inte kunna överleva i sin nuvarande organisation och med nuvarande finansiering och bemanning om den

lämnades på egen hand i marknaden. Den mindre del av svensk produktion – högst 30 procent – som tillhör den konkurrensutsatta sektorn har blivit allt effektivare (även om också denna del haft minskad produktivitetstillväxt under de senaste åren – se kapitel 2) men är inte tillräckligt stor för att kompensera för bristande effektivitet i den offentliga sektorn. Överslagsberäkningar visar att proportionerna mellan den konkurrensutsatta och den icke konkurrensutsatta sektorn i USA är ungefär de omvända mot de svenska. Detta innebär att det ekonomiska systemets kapacitet att reagera på marknadssignaler är väsentligt nedsatt. Ekonomins potentiella instabilitet är därmed större i Sverige än i de flesta andra länder.

Tjänstesektorn utgör den snabbast växande delen av ekonomin i de flesta utvecklade länder. Bland tjänsterna växer de industrinära tjänsterna (s.k. producenttjänster) fortast. Till dessa hör bland annat informations- och finanstjänster samt konsulttjänster. Som visas i bilaga I har dessa tjänster vuxit tillräckligt snabbt i Sverige under efterkrigstiden för att uppväga nedgången i tillverkningsindustrin, med resultatet att det bredare industribegreppet (industri samt industrirelaterade tjänster) i stort sett haft en oförändrad andel av BNP (drygt 45 procent).

Den växande tjänsteproduktionen är typiskt småskalig och kompetensintensiv. Den lämpar sig bättre för egenföretagande och andra anställningsformer än lönekontrakt. Den utveckling vi förutser (se kapitel 5) är därför att arbetsinsatsens kompensation alltmer kommer att anpassas till arbetsprestationens ekonomiska värde.

### **Den offentliga sektorn är Sveriges krisbransch**

Den offentliga sektorn är Sveriges verkliga krisbransch. Den massiva omallokering av arbetskraft som den nuvarande ekonomiska situationen kräver ökar med nödvändighet arbetslösheten. Omflyttningen borde ske från den offentliga sektorn till det privata näringslivet. Hittills har dock de stora neddragningarna i sysselsättningen ägt rum på fel ställen, nämligen i industrin och i den privata tjänstesektorn. Detta innebär att det mesta är ogjort och att arbetslösheten kommer att fortsätta att öka, samt reallönerna, särskilt för lågkompetent arbetskraft, kommer att minska. Privatiseringen/omstruktureringen av den offentliga sektorn kan genomföras snabbt men i så fall med en stor och omedelbar negativ påverkan på sysselsättningen. Att undvika en

sådan anpassning genom en kortsiktig politik i syfte att hålla uppe sysselsättningen kommer emellertid bara att göra den nödvändiga anpassningen ännu svårare i framtiden. Om Sverige inte kan finna former för en snabb privatisering och marknadsdisciplinering av den offentliga produktionen, kan vi släppa förhoppningarna om att få bibehålla det rika industrilandets välfärdsnivå bortom år 2000. 1990-talet kommer i så fall att kännetecknas av ständiga politisk-ekonomiska kriser och utslagning av fel produktion.

### **Bristande incitament**

Politiken i Sverige under efterkrigstiden har i allt väsentligt handlat om inkomst- och förmögenhetsomfördelningar via den offentliga budgeten. Syftet har varit att utjämna disponibla inkomster mellan individer. Men i praktiken har dessa försök till över 70 procent resulterat i en omfördelning av inkomster över varje individs livscykel (d.v.s. ett högt skatteuttag under karriären i arbetslivet för att finansiera barntillsyn under tidigare år och pension efter arbetskarriären) via offentliga konton samt en massiv exploatering av nästa generations resurser till förmån för nu verksamma och röstande svenskar (Fölster m.fl. 1993, Eliasson 1985a). Denna omfördelning skulle ha varit en ren bokföringsfråga om industrins tillväxt fortsatt efter 1960-talets bana (se figur 1.1), men frågan har under 1970- och 1980-talen blivit real, därför att omfördelningen över offentliga konton negativt påverkat ekonomins kapacitet att växa. Den offentliga sektorns storlek och organisation samt skattefinansieringens negativa påverkan på incitamenten representerar därför svensk ekonomis grundproblem. Den politik som krävs för att ta svensk ekonomi ur sin stagnation kommer att göra den offentliga sektorn till vad den i praktiken redan är: en krissektor som i stora delar måste privatiseras eller avvecklas.

### **Fördelningspolitiken har misslyckats**

Det konstateras från nästan alla industriländer att inkomstfördelningen under 1980-talet blivit snedare (se t.ex. Blackburn, Bloom & Freeman 1990 och Davis 1993). Mäter vi korrekt med disponibla inkomster inklusive kapitalinkomster över en livscykel kommer vi förmodligen att finna en ännu skevare fördelning (Eliasson 1985a). Vår slutsats är (kapitel 5) att orsaken till

denna utveckling i första hand skall sökas i produktionsstyrda förändringar i efterfrågan på arbetskraft, inte i utbudsförändringar på utbildad arbetskraft. Vi konstaterar också (kapitel 6) att den utjämningspolitik som under senare år fört ca två tredjedelar av ekonomins totala resurser över offentlig budget endast till mindre än 10 procent kunnat påverka fördelningen. I kapitel 5 visas också, att den massiva korrigerings- och sysselsättningsstrukturen som ett återställande av tillväxten kräver kommer att dramatiskt påverka fördelningen i ekonomin, såvida inte en fungerande utbildnings- och arbetsmarknadspolitik snabbt kan organiseras.

#### **Förnyelsen av svensk industri har uteblivit**

Industriell förnyelse äger rum kontinuerligt, huvudsakligen genom nyföretagande. Förnyelsen av svensk industri och skapandet av nya företag kring nya teknologier har dock effektivt hejdat av allehanda regleringar och lagar syftande till att förhindra kringgåendet av Sveriges extrema skattelagar och av en sedan 1960-talets slut inte särskilt företagervänlig miljö. Sannolikt beror den uteblivna förnyelsen också på brister i teknisk och ekonomisk kompetens inom de nya teknologier på vilka ny industri byggts i andra länder, särskilt i USA men också i Japan.

#### **Inflation minskar tillväxten**

Prisbildningen (och därmed resursfördelningen) har också blivit gravt störd av de stora skatteklivar mellan utbuds- och efterfrågepriser (Södersten & Lindberg 1983, Eliasson 1985b) som skapas av det extremt stora skatteuttaget. Härigenom skapas övrefterfrågan på vissa varor och tjänster och ett subventionerat överutbud på andra, vilka på grund av regleringar och subventioner inte faller i pris. Varor och tjänster som inte efterfrågas och som därför inte har något ekonomiskt värde fortsätter att produceras, inkomster utan täckning betalas ut och måste finansieras genom uttag ur andras inkomster. Konsekvensen blir det underliggande inflationstryck som i ökad

grad kännetecknat den svenska ekonomin under hela efterkrigstiden. Inflation är ett symptom på strukturella problem i en ekonomi, men inflationen *i sig* stör samtidigt möjligheterna att koordinera en marknadsekonomi effektivt. Resursallokeringen försämras, strukturproblemen förvärras och den ekonomiska tillväxten sänks.

### **Medborgaren mot staten – ett destruktivt spel om inkomsterna**

Denna onda cirkel utgör i dag ekonomins allvarligaste problem. Grundorsaken är själva existensen av ett gigantiskt offentligt engagemang i ekonomin som sätter marknadsmekanismerna åt sidan. I det destruktiva inkomstfördelnings-spel som blir resultatet ställs medborgarens försök att värna om sina inkomster mot statsmaktens försök att klara den offentliga sektorns ökade krav på finansiering ur en krympande inkomstbas. Detta spel har ingen annan lösning än en radikal minskning av det offentligas engagemang i ekonomin och de därav följande finansieringskraven. Den del av det offentligas produkter som efterfrågas i marknaden får sedan överleva på marknadens villkor.

### **De strukturella problemen**

#### **Svensk industri växer i utlandet, inte i Sverige**

Som noterats tidigare minskade den inhemska industriproduktionen under 1970-talets senare hälft och nådde först 1984 upp till samma nivå som 1974. Mellan 1974 och 1990 ökade produktionen med endast 15 procent totalt och föll under 1991–1992 tillbaka till en nivå endast obetydligt över 1974 års nivå (se figur 1.1). Som visas i kapitel 2 ökade däremot efter 1978 produktionen i svensk industri globalt (d.v.s. produktionen i Sverige samt svensk företagsverksamhet i utlandet) klart snabbare än OECDs genomsnitt. Samtidigt har produktionen i utlandet fått allt svagare koppling till den inhemska produktionen. Produktiviteten i dotterbolagen i EG ökade dessutom i slutet av 1980-

talet betydligt snabbare än den i moderbolagen. *Svensk industriell kompetens har tydligen varit fullt kapabel att skapa mycket snabb ekonomisk tillväxt, men den har inte ägt rum i Sverige.*

### **Återexporten till Sverige ökar kraftigt**

Andra oroväckande tendenser rör förhållandet mellan de svenska och de utländska koncerndelarna, i synnerhet de producerande dotterbolagen i EG. Uppköpen av redan existerande företag har ökat kraftigt och allt fler utländska enheter importerar inte från moderbolagen. Återexporten till Sverige har däremot ökat kraftigt. Forskning och utveckling har i huvudsak förblivit koncentrerad till Sverige, men produktionen har blivit alltmer avancerad i utlandet, medan den i Sverige mycket snabbt omorienterats mot leveranser av insatsvaror istället för färdiga varor (system). Detta kännetecknar i första hand den mogna svenska verkstadsindustrin, medan den tunga basindustrin satsar mer på att uppgradera verksamheten i Sverige. Orsakerna till denna utveckling står att finna dels i de risker och möjligheter som följer av integrationsprocessen i Europa och Sveriges ännu oklara förhållande till den gemensamma marknaden, dels i förutsättningarna för produktion inom vårt land.

Dessa trender har varit mer eller mindre framträdande sedan 1970-talet, men de blev särskilt uttalade under senare hälften av 1980-talet. Under de senaste två åren har utflödena dock minskat kraftigt och i nuläget förekommer en blygsam omstrukturering. Företagens strukturer formas emellertid under lång tid. En betydande osäkerhet som påverkar industribesluten föreligger i dag om de framtida betingelserna, såväl i Sverige som i EG, och om utformningen av Sveriges relationer med EG.

Den struktur som uppstått i Sverige kan något förenklat karakteriseras som tredelad. För det första har storföretagen uppnått betydande skalfördelar genom att kombinera produktutveckling med global marknadsföring och tillverkning (Eliasson 1985c). Många av dessa storföretag bedriver produktion i relativt lätta tillverkningsanläggningar och bygger sin lönsamhet på ett centralt kompetenskapital. Detta innebär att nyinvesteringar i produktions-



anläggningar kan göras i de länder där investeringsklimatet och de långsiktiga förutsättningarna är bäst, utan att de skalfördelar som beror på den centrala kompetensen går förlorade (Braunerhjelm 1993b). Detta gäller dock, för det andra, inte investeringar i basindustrin, där klassiska volymfördelar fortfarande gäller. För det tredje utsätts den del av svensk traditionell industri som inte förmår ta steget mot globalisering – dit hör framför allt svenska underleverantörer – i stället för andra hot: deras förutsättningar försämras när kunderna, storföretagen, flyttar delar av sin verksamhet utomlands.

### **Storföretagens dominans gör ekonomin sårbar**

Sverige har fler företag bland dem som återfinns på tidskriften Fortunes lista över de 500 största företagen i världen i förhållande till BNP än något annat land, vilket visas i kapitel 3. Dock har på senare år, som noterats tidigare, den helt övervägande delen av dessa företags expansion skett utomlands. Deras ökade andelar på världsmarknaden är ett klart tecken på deras kompetens och konkurrensförmåga. Utan den framgång dessa företag haft skulle den svenska ekonomins situation vara än mer katastrofal.

Samtidigt utgör dessa storföretags dominans ett stort problem i den svenska ekonomin. Deras genomsnittsålder är hög och de flesta befinner sig på produktområden som karakteriseras av en relativt långsam teknisk utveckling och långsam marknadstillväxt. Medan dessa förhållanden innebär en betydande stabilitet och kontinuitet i den svenska industrins struktur, medför de också ett hot på lång sikt. Med tiden ökar risken att kompetens och resurser koncentreras till traditionella produktområden, medan nya, snabbväxande och högteknologiska produktområden blir underrepresenterade i Sverige. Med specialiseringen ökar också sårbarheten: om något av storföretagen vacklar, blir tomrummet stort, eftersom även ett antal underleverantörer drabbas.

Storföretagens dominans har inte kommit till stånd av någon tillfällighet. Den industripolitiska ambitionen under den svenska modellens regim präglades i hög grad av centralism (se Eliasson & Ysander 1983). Industrieföretagens effektivitet och produktivitetsutveckling togs för given. Politiken gick ut på att tillåta företagen att fatta lokala produktionsbeslut, men resursanvändningen i övrigt skulle stå under central uppsikt, bland annat så att investeringarna hölls kvar i Sverige och så att statsmakten kunde bibehålla en

övergripande styrning av resurstilldelningen (kreditregleringen). För detta ändamål skapades bland annat Planeringsrådet 1962. Det fanns kvar långt in på 1970-talet.

Sådan styrning är bara möjlig om antalet aktörer är begränsat och gränserna välbevakade av bland annat valutaregleringar. Om styrningen kombineras med förmåner till företagen som får dem att frivilligt medverka i den totala beslutsprocessen, uppstår den oheliga allians mellan industri och statsmakt som kännetecknade större delen av svensk efterkrigstid. Under 1950-, 1960- och 1970-talen kunde man därför tala om mjuk industriplanering via ett begränsat antal storföretag, i vilka företagsledningens kompetens på ett avgörande sätt påverkade utvecklingen. Statsmakten bidrog med en storföretagsvänlig skattepolitik som gynnade en fortsatt koncentration av investeringar och produktion till existerande storföretag (Modén 1993), en arbetsrättslagstiftning som försvårade arbetet och höjde risknivån i de små företagen, ett selektivt kreditransoneringsystem som dominerade kreditmarknaden ända in på 1970-talet, samt en utlandslånenorm som ytterligare gynnade koncentrationen av resurser till de redan stora företagen. Baksidan av denna utveckling (för Sverige) var:

- att de mindre och medelstora företagen befann sig i en relativt missgynnad situation. Hela sektorn stagnerade under efterkrigstiden.
- att de dominanta storföretagens teknologi drog till sig resurser med kvalitet, särskilt utbildade människor, på bekostnad av bland annat innovativt nyföretagande inom nya industrier.
- att den fortsatta expansionen av storföretagandet inom verkstadsindustrin endast kunde ske genom internationalisering.

Den kontroll av produktionen som statsmakten försökte upprätthålla genom storföretagen, och som under flera decennier var framgångsrik, ledde paradoxalt nog så småningom till att statsmakten förlorade den kontroll över företagen som man strävat efter. Företagen anpassade sig genom att påskynda sin internationalisering, förmodligen utöver vad som var företagsekonomiskt motiverat. Härtill bidrog också försöket av fackföreningsrörelsen att ta över ägandet i industrin via löntagarfonder. Man kan därför i dag paradoxalt nog säga att 1960- och 1970-talens försök att få nationell kontroll över företagen gjort den svenska industrin mer storföretagsberoende och mer internationell

än som skulle ha varit fallet utan denna politik (se Eliasson, Björklund, Pousette m.fl. 1985, bl.a. s. 21).

Vår analys pekar alltså mot en fortsatt ökad specialisering av den internationella storindustrin, en underleverantörsindustri med stora anpassningsproblem och avsaknad av ett varierat, flexibelt och expansivt ny- och småföretagande.

### **Nyföretagandet minskar sedan länge**

Etableringen av nya enheter inom industrin, vilket visas i kapitel 4, har minskat nära nog kontinuerligt sedan 1920, förutom tillfälliga ökningar i mitten av 1930-talet, åren närmast efter andra världskriget samt i mitten av 1980-talet. Samtidigt har den utslagning av existerande enheter, särskilt bland de minsta företagen, som är en normal företeelse i en konkurrensutsatt ekonomi medfört, att antalet enheter inom industrin successivt minskat. Även i jämförelse med de övriga nordiska länderna (där de institutionella förhållandena kan väntas vara likartade) är den svenska nyetableringen anmärkningsvärt liten: i förhållande till hela företagsbeståndet i industrin var den svenska nyetableringen under 1980-talet bara hälften av den norska, en tredjedel av den danska och en fjärdedel av den finska. Tyvärr saknas internationellt jämförbara data över nyetablering och nedläggning av företag inom det övriga privata näringslivet. I Sverige svarade tjänstesektorn för mellan 70 och 80 procent av nyetableringarna under 1980-talet. Medan de svenska storföretagen lyckats, har de små och medelstora företagen fört en tynande tillvaro i storföretagens hägn.

Det finns i dag inga synliga kandidater inom industrin som är redo att fylla det tomrum storföretagen, med sin utlokalisering, lämnar efter sig. Även om det alltid i en fungerande, experimentellt organiserad marknadsekonomi är omöjligt att i förväg identifiera morgondagens storföretag, ger situationen anledning till oro: ett aktivt, innovativt småföretagande är avgörande för tillväxten på lång sikt och det vitala nyföretagandet i Sverige lyser med sin frånvaro. Dessutom har inflödet av utländska investeringar till Sverige legat på en låg nivå under hela 1980-talet. Det vore synnerligen oklokt att bygga politik på antagandet att dolda kandidater står redo i kulisserna att ta över när storföretagen vacklar. Före år 2000 kommer – om man får tro tidigare erfarenheter – minst 2 av våra 20 största företag att råka ut för betydande

svårigheter (se kapitel 3 och där angivna referenser). Situationen är lika alarmerande i den privata tjänstesektorn som i industrin.

Industriell förnyelse tar tid, förutsätter initiativ och kräver kompetens av nytt slag. Om förnyelsen har tagit en lång paus, som i Sverige, dröjer det länge innan det blir synliga effekter på makroplanet. Detta är en anledning till att problemet hittills inte uppmärksammats tillräckligt. Vi har därför försökt att få en kvantitativ uppfattning om hur lång tid det tar innan ett förändrat nyföretagande ger synliga makroekonomiska effekter (se kapitel 4 samt Taymaz 1993). Vid den analysen har institutets företagsbaserade makromodell använts. Utgångspunkten var att studera den makroekonomiska betydelsen av nyföretagande och nedläggningar. Resultaten visar, under alla scenarier om nyföretagandet, att det tar minst 15 år innan makroeffekter på produktionen överhuvudtaget syns. Positiva konkurrens effekter i form av högre prestanda hos existerande företag och snabbare utslagning av dåliga företag kan dock noteras omedelbart. Detta innebär att politik inriktad på att skapa bättre förutsättningar för småföretagen kräver tålamod.

Det tar visserligen olika lång tid på olika verksamhetsområden att påverka makrobilden, men ju snabbare teknikförändringen är, desto större är risken för misslyckanden och desto fler nystartade företag behövs för att garantera framgång. Inom bioteknik och elektronik är den tekniska utvecklingen mycket snabb och ledtiderna betydligt kortare än inom traditionella, industriella områden. Det är därför föga överraskande att en stor del av de företag vars namn i dag är kända över hela världen och som är mindre än 20 år gamla (t.ex. Apple, Microsoft, Dell och Genentech) återfinns just i sådana branscher. Man kan dock konstatera att det i Sverige finns ytterst få, kanske inte ett enda, liknande exempel. Bristande incitament är en sannolik orsak, bristande kompetens en annan. Man bör inte heller vänta sig att finna mycket av vitalt entreprenörskap i en ekonomi, som helt domineras av offentligt styrd och konkurrensskyddad produktion samt storföretag på mogna teknologiområden. Den svenska marknaden för nyföretagande och småföretagande hämmas dessutom av destruktiva institutioner som skapats för att kontrollera företagen, i synnerhet för att förhindra att de relativt fria beslutsmiljöer som måste gälla i affärslivet utnyttjas för att spekulera mot det svenska skattesystemets avsevärda möjligheter till förtjänstbringande kringgående.

Som visas i kapitel 2 har den svenska produktionen sedan flera år gradvis förskjutits mot enklare och mindre kompetenskrävande produkter. Att

nya industrier av tillräcklig storlek för att bära upp tillväxten saknas i Sverige och i viss mån i Europa som helhet kan bero på brist på såväl industriell kompetens som kompetent arbetskraft, samt på ett dåligt företagsklimat med otillfredsställande nyetableringar som följd. Oavsett orsaken är situationen allvarlig. Den enda slutsats som med säkerhet kan dras är att Sverige, tillsammans med delar av Europa, på viktiga områden hamnat i en gentemot utomeuropeiska konkurrenter defensiv situation.

### **Ökade kompetenskrav skapar fördelningsproblem på 1990-talet**

Ekonomisk tillväxt skapas av ökade resurser och ökad produktivitet vad gäller såväl arbetsinsatsen som insatsen av kapital och andra faktorer. Arbetstimmar och maskiner åstadkommer ingen produktivitet utan intelligent samordning. Produktivitetsförbättringar grundas på landets industriella kompetens. Denna är i sin tur bunden till människor och tar formen av innovativt nyföretagande, omorganisation, rationalisering samt nedläggning av olönsam produktion. Kompetensen att avveckla i tid är inte minst viktig. Denna är delvis förknippad med företagets överordnade, organisatoriska kompetens. Men på varje plats i organisationen bidrar individuellt kunnande till totalutvecklingen.

Tillväxten kommer i ökad grad att begränsas av tillgången på rätt kompetens. Företagsledningens organisationsförmåga kan statsmakten inte göra särskilt mycket åt. Däremot påverkas kunnandet på alla nivåer i hög grad av landets totala utbildningsorganisation: grundskolan, den högre utbildningen, omskolningen, företagsutbildningen o.s.v. Vår analys i denna skrift har i första hand gällt yrkesarbetarnas kompetens (se kapitel 5) och de ekonomiska problem som följer av en brist på yrkeskompetens samt de sociala problem som uppstår när jobb på alla nivåer ställer allt större kunskapskrav. Vi ser framför oss ett växande utbud av lågutbildad arbetskraft, som endast kommer att finna arbete till för nuvarande svenska förhållanden mycket låga löner.

Storindustrins framgång under flera decennier har inneburit en gynnsam situation för arbetarkollektivet, i så måtto att en betydande, och i början växande, del av överskotten från den storskaliga tillverkningen kom arbetskraften till del. 1970-talets kris inleddes därför med att en betydande del av svensk produktion sysselsatte arbetskraft till en betalning som kraftigt översteg värdet av dess bidrag till produktionen. Denna produktion har successivt ratio-

naliserats bort, en process som varvats med försök att rädda jobben genom en rad devalveringar (1976, 1977, 1981 och 1982).

Dagsläget är således värre än det skulle ha varit om saneringen av industristrukturen hade haft sin gilla gång. Denna sanering har dock hållits tillbaka av en alltmer överdimensionerad offentlig sektor som dels dragit till sig arbetskraft, dels stött ifrån sig alla försök till självsanering. En alltför hög lönenivå har med tiden etablerats för lågkompetent arbetskraft.

Den svenska ekonomin karakteriseras således av ett utpräglat strukturproblem på arbetsmarknaden. Enkla jobb i tillverkningsindustrin har rationaliserats bort – fler än som skulle ha försvunnit vid större lönespridning. Det offentliga finanser tillåter inte längre att den överblivna lågkompetenta arbetskraften suges upp i artificiella arbetsmarknadsprogram. Dessutom har ett tidigare effektivt svenskt yrkesutbildningssystem, nämligen de företagsnära industriskolorna, förstörts av skolpolitiken (se kapitel 5). Ett överutbud på lågkompetenta arbetssökande växer nu fram, som har svårt att finna arbete, därför att marknadskrafterna är satta ur funktion och lönerna inte faller. Risken är stor att detta kommer att skapa en social underklass som permanent ställs utanför arbetsmarknaden – ett problem som Sverige hittills lyckats undvika. Samtidigt har en ökad andel av årskullarna filtrerats vidare till högre utbildning. Dock har den högutbildade arbetskraften inte fångats upp av industrin eller den privata tjänstesektorn (med undantag av konsultbranschen) utan har i stället hamnat i den offentliga sektorn.

1980-talet kännetecknades av växande svårigheter att rekrytera kompetent yrkesfolk till de traditionella storindustriernas tillverkningsanläggningar. Dessa företag valde därför i ökad utsträckning att lokalisera avancerad tillverkning utomlands (se kapitel 2, Braunerhjelm 1991 samt Milopoulus 1993, s. 92). Samtidigt saknade storindustrin med några undantag förmåga att utnyttja den akademiskt utbildade arbetskraften.

Detta strukturproblem kan endast åtgärdas genom införande av spelregler som uppmuntrar utbildning och som även stimulerar till utnyttjande av existerande kompetens. En sådan lösning förutsätter att de relativa lönerna för lågkompetent arbetskraft medvetet sänks för att möjliggöra en höjning av lönerna för kompetent yrkesfolk och att en kraftig stimulans att på egen hand utveckla sin kompetens skapas. Detta förutsätter att låglönepolitiken avvecklas.

## De samhällsekonomiska konsekvenserna

De politiska makthavarna har ansvar för det ekonomiska systemets funktioner. De kan endast i begränsad utsträckning ta ansvar för uppgifter som åligger individerna och företagen. Statsmakten har också ett övergripande ansvar för att en samhällsekonomiskt sund verksamhet bedrivs också på områden där det saknas spontant fungerande marknader. När individuella aktörer inte konfronteras med de verkliga kostnader och intäkter som är förknippade med deras handlande, krävs att spelreglerna korrigeras. Här har politikerna en uppgift att antingen skapa fungerande marknader, exempelvis på miljöområdet, eller att genom avgifter kompensera för frånvaron av fungerande marknader så att alla kostnader och intäkter faller på den som förorsakat dem.

Ett av Sveriges stora problem i dag är att statsmakten har bedrivit en ambitiös fördelningspolitik och därmed från centralt håll tagit hand om uppgifter som individerna sköter bättre själva. Ett annat problem är att den nationella ekonomin inte längre har så tydliga konturer att de nationella målen kan definieras klart.

De strukturella problem som behandlats ovan ger verkningar på såväl mikro- som makronivån. Syftet med föreliggande avsnitt är att klargöra sambanden mellan de strukturella ojämvikterna och de samhällsekonomiska följderna. Det är härvidlag särskilt viktigt att visa vilka parametrar som kan påverka utvecklingen, så att våra åtgärdsförslag som följer i slutet av detta kapitel kan ges konkretion i termer av såväl önskade nationella mål som nödvändiga korrigeringar på mikronivåerna. Vi diskuterar också den anpassning som skall ändra ekonomins nuvarande instabila strukturer till en mer balanserad allokering av resurserna för stabil tillväxt bortom år 2000.

### De nationella målen bortom år 2000

Vi utgår ifrån att *återställandet av en långsiktigt stabil och snabb ekonomisk tillväxt i Sverige bortom år 2000 är det prioriterade målet för den ekonomiska politiken*. Större industriproduktion eller mer BNP per capita representerar inte nödvändigtvis högre välfärd. En stor produktion per capita representerar emellertid ett *mått på de totala resurser Sverige förfogar över* och borde kunna

användas på ett förståndigt sätt för nuvarande och framtida generationer (se kapitel 7). Ekonomisk tillväxt är för ett redan rikt land i ökande grad en fråga om kvalitet snarare än kvantitet. Kvalitet innefattar inte bara materiell konsumtion utan även större valmöjligheter, bättre miljö etc.

Det andra prioriterade målet är att öka kompetensen hos arbetskraften i syfte att skapa framtida konkurrensmöjligheter och samtidigt mildra de negativa effekter på inkomstfördelningen som blir ett resultat av en utslagning av lågkompetent arbetskraft från enkla jobb. Men i stället för att göra detta genom att motverka marknaden (via beskattning och minskad lönespridning på konstlad väg) bör det åstadkommas genom ökad *kompetensberoende lönespridning*, så att individen uppmuntras att ta initiativ och visa kreativitet samt söka den utbildning som ger den ökade kompetens som de framtida jobben kommer att kräva.

Den nationella ekonomi som svenska politiker försöker styra mot nationella mål är inte längre lika väldefinierad som den en gång var. Den internationella integrationen, kvalitetsförändringarnas ökade betydelse för såväl produkter som insatsvaror (särskilt arbetskraft) samt industristrukturens snabba förändring gör att svensk ekonomi håller på att förlora sina traditionella statistiska konturer (se kapitel 7). Bara till en del beror detta på bristfälligt anpassad statistik. En ytterligare svårighet är att ekonomisk teori ännu knappast uppmärksammat hur produktionens förändrade organisation ändrat förutsättningarna för konventionell ekonomisk politik, än mindre skapat alternativa analysinstrument. Som en följd av detta föreligger ett akut behov av ny teoretisk vägledning, som dock förmodligen kommer att innebära ett starkt begränsat utrymme för styrande ekonomisk politik jämfört med vad som blivit tradition under efterkrigstiden. Mål/medelanalyser av det slag som var populära på 1960- och 1970-talen är inte längre aktuella av den enkla anledningen att en öppen ekonomi som den svenska inte är centralt kontrollerbar på det sätt man då trodde.

Detta försätter svenska politiker i ett svårt dilemma. De senaste decenniernas alltmer ambitiösa ekonomiska politik har gjort dem ansvariga för ett överväldigande antal detaljer i samhällsekonomin som de inte har kompetens att sköta. Att dra sig ur detta ansvar innebär radikala politiska beslut med långtgående och oförutsebara sociala konsekvenser. Men om politikerna inte lyckas med att avveckla den "välfärdsstat" de skapat, går det inte att rädda välfärden för varken oss själva eller våra barn.



Bristen på god teoretisk vägledning i krisbehandlingen illustreras av att åtgärderna inriktas på symptomen snarare än på grundorsakerna. Valutakrisen, de extremt höga räntorna och inflationen är endast symptom på underliggande strukturella problem. Dessa symptom kommer att bestå tills de underliggande, grundläggande problemen rättats till. Det är vid denna korrigeringsomgång som det kommer att svida i det svenska folkets plånböcker och därtill på ett mycket ojämnt fördelat sätt. Om vi inte återskapar förutsättningarna för långsiktig ekonomisk tillväxt, förlorar vi emellertid möjligheterna att överhuvudtaget försvara vår välfärd, i synnerhet för de sämst ställda. Domen från nästa generation kommer att bli hård. För att åstadkomma förändring måste vi dock först och främst inse situationens allvar.

#### **Tillväxtens mekanismer**

Det är å andra sidan inte möjligt att inse situationens allvar utan förståelse för de grundläggande mekanismerna bakom ekonomins tillväxt. Dessa är (se Eliasson 1992c, 1993d):

- (1) nyföretagande
- (2) omorganisation av existerande företag
- (3) rationalisering av existerande företag
- (4) nedläggningar.

Tillväxt handlar om beslut i företag av kompetenta människor eller grupper av människor, inte om sektorer, teknik och investeringar. Uthållig, långsiktig tillväxt kräver balans mellan de fyra olika mekanismerna. En hög ekonomisk tillväxttakt förutsätter en snabb strukturomvandling. Men strukturomvandlingen kommer i olag om balansen mellan de fyra mekanismerna rubbas. Detta har inträffat under de senaste två årtiondena i Sverige. De dynamiska marknadsmekanismer som reglerar dessa fyra funktioner fungerar i dag sämre än tidigare. Svensk storindustri har visat betydande kompetens under (2) och (3), men (1) och (4) har fungerat mindre bra. Det är under (1), nyföretagandet, som grunden för långsiktig industriell utveckling läggs. Problemen med för liten nyetablering syns först efter många år och kan döljas

länge om storföretagen är framgångsrika under (2) och (3). Även avveckling av olönsamma verksamheter bidrar till tillväxten genom att frigöra resurser.

Tillväxtens mekanismer verkar med olika tidsfördröjning. Nedläggningar och rationaliseringar ger omedelbara effekter, medan nyetableringar ger effekter på makronivå först med lång tidsfördröjning. För politiker med en treårshorisont blir det därför naturligt att koncentrera sig på att mildra eller förhindra de negativa effekter som uppstår omedelbart på grund av nedläggning och rationalisering och att fästa mindre uppmärksamhet vid de osäkra framtida positiva effekterna av innovativ nyetablering. Svensk ekonomisk politik har klart färgats av sådana överväganden. Därför bär också politikerna ett betydande ansvar för den situation Sverige för närvarande befinner sig i, även om det politiska handlandet vid varje tillfälle varit rationellt och skett på väljarnas inrådan. Situationen underlättas inte av att den strukturanpassning som framtida ekonomisk tillväxt kräver förutsätter en massiv omallokering av arbetskraft mellan privat och offentlig sektor.

#### **Den konkurrensskyddade offentliga sektorn destabiliserar hela ekonomin**

En ekonomi som till 58 procent skattefinansieras och till 74 procent ligger under offentlig regi eller kontroll får alltmer de speciella egenskaper som präglar de forna östekonomierna. Framför allt stelnar de ekonomiska strukturerna i den offentliga delen av ekonomin. All anpassning koncentreras till den konkurrensutsatta sektorn, som därmed destabiliseras och krymper. Just nu slås till exempel produktion ut i det privata näringslivet, när avveckling i stället borde ske i offentlig sektor.

Den öppna, konkurrensutsatta delen av ekonomin står för nästan hela utrikeshandeln. När denna lilla sektor destabiliseras av den ekonomiska politiken på hemmaplan, sätts finanssystemet i gungning, med förödande konsekvenser för hela ekonomin. Det instabila prissystemet omöjliggör en effektiv koordinering av ekonomin och förstör resursallokeringen. Att försöka bekämpa strukturproblemen genom att behandla symptomen (inflation, instabila växelkurser och höga räntor) blir därför likvärdigt med att kämpa mot väderkvarnar. Det finns bara en effektiv medicinering, nämligen att radikalt minska den offentliga sektorns politiska engagemang i ekonomin.

Destabiliseringen av den svenska ekonomin via den offentliga sektorn och finanssystemet (kapitel 7) har inneburit återkommande akuta kriser på makronivån när aktörer, särskilt på de internationella finansmarknaderna, med framgång spekulerat i förväntningar om att kronan skulle devalveras, snarare än att de underliggande strukturproblemen skulle rättas till. Dessa spekulationer kommer att ständigt återkomma till dess strukturproblemen lösts. Enda sättet att undvika detta förväntningsbaserade spel mot Sveriges politik och att få företagen att genomföra den strukturanpassning som behövs är att avlägsna förväntningarna genom en  *trovärdig* anpassningspolitik inriktad på balans bortom år 2000.

Den anpassning som krävs ställer politiken inför stora svårigheter. För det  *första* saknas incitament för politikerna att lösa problemen bortom treårs-horisonten. En acceptans av de omedelbara sociala anpassningsproblem som följer av den offentliga sektorns privatisering kräver för det  *andra* ett fungerande, trovärdigt socialförsäkringssystem. Ett system som uppfyller dessa krav måste enligt vår analys vara individbaserat och privatiserat. För det  *tredje* är det inte samma grupper av människor som får bära anpassningens kostnader som får njuta dess frukter. De som får bära anpassningskostnaderna har den största politiska makten. Deras valda representanter skall ta ett ansvar såväl för en långsiktig lösning som för alla detaljer i den omedelbara strukturanpassningen. Vi gör inte anspråk på att kunna prognosticera det politiska utfallet, men verkligheten ger bara utrymme för tre scenarier:

- (1)  *Den optimala lösningen* är att statsmakten drar sig ur väsentliga delar av sitt operativa engagemang i ekonomin, så att den offentliga sektorn i Sverige kan minskas till  *högst* den genomsnittliga nivån i Europa.
- (2)  *Nödlösningen* är att fortsätta att behandla symptomen (valuta-, ränte- och inflationskriser). Detta kan så småningom tvinga fram samma lösning som i alternativ (1), men till en väsentligt högre social anpassningskostnad.
- (3) En tredje möjlighet, om inte ens alternativ (2) genomförs, är att de internationella finansmarknadernas aktörer kommer att spekulera mot den svenska kronan. Genom  *en serie kostnads-, valuta- och inflationskriser* kommer Sverige att under några årtionden reduceras till en andra rangens industrination med drag av en latinamerikansk inflations-ekonomi.

## Åtgärdsförslag

Våra förslag till åtgärder syftar till att förändra de institutioner som påverkar de centrala ekonomiska mekanismerna i tillväxtprocessen, ej till att styra ekonomin mot vissa förutbestämda mål. Åtgärdsförslagen kan grupperas under tre huvudrubriker.

- I. Reducering av offentlig budget och skattetryck till genomsnittlig OECD-nivå genom privatisering av socialförsäkringssystemet och skapande av medborgarfonder.
- II. Åtgärder syftande till att stimulera det innovativa nyföretagandet.
- III. Förändring av utbildningens organisation och finansiering i syfte att öka tillgången på kompetens i ekonomin samt motverka den snabbt ökande inkomstspridningen.

### ÅTGÄRD I Reducering av den offentliga budgeten

Den nödvändiga reduktionen av den offentliga budgeten och skattetrycket handlar inte om att minska utbudet av de tjänster som i dag bjuds ut av den offentliga sektorn. Tvärtom, effektivt utformade försäkringstjänster kommer i framtiden att bli viktigare än hittills. Problemet är i stället att få fram mer produktion till samma eller mindre resursinsats. Metoden härför måste bli att utsätta tidigare konkurrenskyddad produktion för marknadsprövning och därigenom erhålla en högre och mer varierad produktkvalitet samt en större produktionsvolym till mindre resursinsats. Produktionen av icke efterfrågade tjänster kommer därmed, precis som i det privata näringslivet, automatiskt att läggas ned. För att detta skall bli resultatet är det väsentligt att konkurrens etableras på marknaden för (tidigare) offentliga tjänster (Fölster m.fl. 1993 och kapitel 6) samt att betalningen sker direkt via användaren och ej anonymt över offentlig budget. Vi räknar med att den i dag via skatter finansierade offentliga sektorn skall kunna reduceras till mindre än hälften av sin nuvarande storlek.

Den största enskilda posten är socialförsäkringssystemet, som svarade för 26 procent av de offentliga utgifterna 1993–94. Denna post kan i stora delar utgå ur den offentliga sektorn via privatisering och genom införande av vad vi kallar medborgarfonder. Dessa definieras och beskrivs närmare i

kapitel 6 samt vad gäller arbetsmarknaden i kapitel 5. Deras huvudsakliga syfte är att under tryggade former återföra ansvaret för omfördelning av inkomster mellan livsperioder till individerna själva. Inom ramen för medborgarfonderna bör dessutom medborgarna erbjudas valfrihet mellan att kvarstå i det offentliga systemet och att placera sina försäkringar i privata alternativ. På detta sätt kan socialförsäkringssystemet sättas i marknaden och egenfinansieringen öka så att möjligheterna till missbruk av systemet minskar. Trygghet blir därmed en försäkringsrätt, som ökar med antalet yrkesverksamma år. Utöver detta måste den osynliga uttaxeringen av offentliga förmåner i företagen minskas genom att företagen till väsentliga delar befrias från uppgiften att svara för sina anställdas trygghet, samt genom att hela det komplex av lagar som utgör vår arbetsrättslagstiftning ersätts med ett renodlat och tydligt kostnadsredovisat försäkringssystem. Skälet till den senare åtgärden är bland annat de orättvisa fördelningskonsekvenser som följer av den nuvarande arbetsrättslagstiftningen, och som helt beror på vilket företag man arbetar i eller vilket anställningskontrakt som gäller. I den framtida organisationen av ekonomin kan vi inte utgå ifrån att nästan alla skall vara anställda som löntagare (se kapitel 5).

Partiella försök har redan gjorts att privatisera en del av *sjukförsäkringen* i syfte att minska missbruk av systemet. Vi tänker här närmast på införandet av en arbetsgivarperiod, återinförandet av karensdagar samt sänkningen av förmånsnivån.

Den mest angelägna reformen gäller *arbetsmarknadsförsäkringen*, som i sin nuvarande utformning dels inbjuder till missbruk av alla parter, dels minskar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Detta försäkringssystem bör göras tydligt, generellt och individualiserat samt knytas till finansieringen av såväl utbildning som omskolning med delfinansiering från individens upparbetade pensionsförmåner. En skiss på ett sådant förslag återfinns i kapitel 5.

Socialförsäkringssystemet innehåller för övrigt ett stort antal ogenomtänkta "försäkringar" och bidragsarrangemang, som inbjuder till utnyttjande för egen vinning av såväl arbetstagare som arbetsgivare. "Lönegarantin" är ett utmärkt, nytillkommet exempel i denna flora.

Den reform vi föreslår är inte bara angelägen. Den är *brådskande*. Vi föreslår därför att en utredning tillsätts för en samtidig och komplett översyn av hela socialförsäkringssystemet samt att möjligheter samtidigt skapas för individer att få *fribrev* från valfria delar av nuvarande system och övergå till privata försäkringar. Motsvarande skatteuttag överförs samtidigt som

premieinbetalning till de privata försäkringarna. Möjligheten att få fribrev skall gälla allt utom den minimala försäkring som det offentliga garanterar individen, det vill säga det väl definierade ansvar det offentliga tar för individen.

Det socialförsäkringssystem som vi föreslår skall utredas och omorganiseras *i ett sammanhang* innefattar:

- sjukförsäkring
- arbetsskadeförsäkring
- arbetsmarknadsförsäkring
- omskolningens finansiering
- förtidspension
- normala pensioner (ATP etc.)
- trygghetslagstiftning.

Att omskolningen inkluderats motiveras av att utbildning ofta är ett effektivt substitut till såväl arbetsmarknadsförsäkring som trygghetslagstiftning och förtidspension.

Det omedelbara *fribrevet* innebär att upparbetade förmåner i detta system lyfts ut i ett privat förmånskontrakt och indexeras. Valfrihet att få fribrev bör föreligga inom olika kategorier. Möjligheten till fribrev och en på avdragsrätt grundad privat socialförsäkring har den ytterligare fördelen att tilldelningen av resurser till den offentliga budgeten kommer att marknadsprövas. Därmed utsätts det existerande offentliga socialförsäkringsmonopolet för konkurrens. Om acceptabla offentliga lösningar inte erbjuds, kommer medborgarna att föra över ”skatteresurserna” till privata lösningar, eller vice versa.

Det mest problematiska området är pensionsförsäkringarna. Efter erhållet fribrev är individen utförsäkrad från det offentliga systemet. Han har där- efter skyldighet att, precis som för ansvarsförsäkringen för bilen, teckna en minimiförsäkring i ett privat system, varvid ett motsvarande belopp tas ur den arbetsgivaravgift som annars skulle ha betalats till statskassan. Utöver detta bör individen ha *obegränsad* rätt att ur sin lön teckna ytterligare försäkringar i privata och offentliga försäkringssystem.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Även en individ som helt (bortsett från den minimala obligatoriska delen) drar sig ur det offentliga försäkringssystemet måste naturligtvis delta i finansieringen av den omfördelning mellan individer som bibehålls i systemet.

Vi är på det klara med att de olika typer av försäkringar som för närvarande ligger under socialförsäkringssystemet har betydande moralrisker, att privata försäkringsbolag kan komma att tveka inför dessa, samt att svenska försäkringsbolag på grund av den skyddade marknaden på vilken de arbetar inte har någon speciell erfarenhet eller kompetens på detta område. Det är möjligt att marknaden inte omedelbart finner lösningar på denna försäkring. Det är därför nödvändigt att alternativ erbjuds, om de existerande privata försäkringsbolagen inte är kompetenta att erbjuda fungerande lösningar. Detta kan ske på följande sätt:

- a) Det gamla socialförsäkringssystemet (nu under utredning) finns fortfarande kvar. Medborgaren skall ha rätt att bestämma om han/hon vill välja detta.
- b) Tillstånd att starta försäkringsbolag tas bort och ersätts med generella krav på finansiell stadga, revision och kontroll. När dessa är uppfyllda kan vem som helst etablera sig genom enkel registrering.
- c) Den inhemska försäkringsmarknaden öppnas helt för utländsk konkurrens.

## **ÅTGÄRD II Släpp fram det innovativa nyföretagandet**

Långsiktig, snabb och stabil ekonomisk tillväxt kommer inte att kunna återställas, om inte Sverige blir ett minst lika attraktivt investeringsland som industriländerna i omvärlden. Detta förutsätter en politiskt stabil marknadsmiljö som garanterar någorlunda förutsebarhet. Vad Sverige behöver är avancerad, kompetenskrävande produktion som kan bära upp ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv. Detta förutsätter existensen av ett grundläggande kompetenskapital i Sverige (se åtgärdsförslag III).

Långsiktig ekonomisk tillväxt fordrar en livaktig nyetablering i förening med en effektiv utslagning av icke konkurrenskraftig produktion. Konkret betyder detta att ekonomin måste rensas från de institutioner som hindrar nyetablering och egenföretagande. Ett avlägsnande av den offentliga sektorns monopol på produktion av vissa tjänster skulle indirekt påverka nyföretagandet i gynnsam riktning. Direkt påverkas företaget även av ett omfattande regelsystem som kan grupperas under fem rubriker:

1. skattelagstiftningen
2. lagen om anställningsskydd
3. medbestämmandelagarna (MBL)
4. förmånslagstiftningen
5. regler som kontrollerar riskkapitalmarknadens institutioner.

Lagstiftningen har i allmänhet utformats så att *lönekontraktet* befästs som den dominerande arbetsformen samt att storföretagen gynnas i förhållande till nystartade, mindre och medelstora företag. *Storföretagsvänligheten* har för övrigt, som nämnts, genomsyrat utformningen av den ekonomiska politiken under hela efterkrigstiden. Till den nämnda lagstiftningen kommer en viktig ytterligare grupp lagar och regler som påverkar kreditssystemet. Ett dåligt fungerande kreditssystem drabbar alltid de små företagen hårdare än de stora.

1) *Skattelagstiftningen*. Svensk företagsbeskattning har tidigare varit generös i en internationell jämförelse. Problemet är företags- och inkomstbeskattningen i kombination. Denna kombination drabbar småföretagen och familjeföretagen hårdast. *Förmögenhetsskatten* och *arvsskatten* i kombination med *inkomstskatten* leder ofta vid generationsskiften till orimligt stora uttag före skatt ur det lilla företaget. Det dränerar inte bara företaget på resurser utan riskerar att förstöra familjens förmögenhet.

Det normala förfarandet har varit att formulera reglerna som man "politiskt" vill ha dem och sedan skriva undantags- och särregler för små företag. Den skattelagstiftning det här gäller – av typen särregler för fåmansbolag – har väsentligen tillkommit för att förhindra skattekringgående (som av politiker anses vara mer vanligt förekommande i små företag) och för att förhindra privat förmögenhetsbildning. Bägge dessa motiv kommer att vara irrelevanta i den framtida lågskatteekonomi som en lösning på Sveriges ekonomiska kris förutsätter.

Den lagstiftning som Sverige undan för undan byggt ut för att begränsa skattekringgående har inte fungerat som avsett och har också blivit så oöverskådlig att en småföretagare knappast kan förutsättas känna till alla lagar. Om han skall ha någon tid över för sin verksamhet bryter han därför ständigt mot ett antal för honom okända regler. Detta innebär två allvarliga problem för ekonomin, nämligen att respekten för lagar minskar och att företagets ekonomiska risker ökar, eftersom brott mot lagen kan upptäckas.



Marknadsekonomi förutsätter givetvis privat kapital. Men det är knappast någon överdrift att påstå att svensk skattelagstiftning under efterkrigstiden i första hand möjliggjort privat förmögenhetsbildning och effektiv förvaltning av förmögenheter genom skattekringgående åtgärder eller utnyttjande av de ojämnvikter i prisbildningen på förmögenhetsobjekt som höga skatter och inflation skapat. Privat förmögenhetsbildning bör uppmuntras och inte hindras, och reglerna bör utformas så att individerna kan bli rika på att driva företag framgångsrikt.

2) *Lagen om anställningsskydd* (som tillsammans med lagen om medbestämmande i arbetslivet utgör *Arbetsrättslagstiftningen*, se bilaga II) utgår ifrån att *anställning* är den helt dominerande kontraktsformen på arbetsmarknaden. Lagen innefattar bland annat följande moment:

- regler för tidsbegränsad anställning
- uppsägningsregler
- turordningsregler vid arbetsbrist
- regler för deltidarbete.

Denna lagstiftning kan betraktas som ett osystematiskt hopsatt *försäkrings-system* för de anställda. Försäkringsskyddet blir helt olika beroende på vilken typ av företag de anställda arbetar i, liksom även den försäkringskostnad som företaget bär. Denna lagstiftning utgör en dold skatt på företagen. Vårt förslag är att göra denna kostnad tydlig genom att göra om hela lagstiftningen efter enhetliga försäkringsprinciper, samt lyfta ut systemet ur företagen i form av ett försäkringskontrakt med väl specificerade förmåner. Företagen bör därefter kunna säga upp sina anställda på ett okomplicerat och rationellt sätt. Det är emellertid viktigt med klara och enkla regler som inte kan missbrukas och som kan förstås av alla parter. Denna förändring blir för övrigt nödvändig mot bakgrund av den utveckling som just nu pågår inom det privata näringslivet och som innebär att den gamla företagskonstruktionen med en betydande risk-spridning inom ett givet företag ersätts med mindre specialiserade enheter, där risktagandet lyfts in i specialiserade finansinstitut. De traditionella företagen, även stora företag, kommer därför i framtiden att vara betydligt mer utsatta för konkurrens än tidigare.

Försäkringen bör vara individuell och kunna erbjudas av vilket försäkringsbolag som helst. Kostnaderna skall vara avdragsgilla och obligatoriska men utformas som en avgift, inte som en skatt.

Försäkring för förlorad inkomst bör ligga utanför den offentliga budgeten och utanför företagen och finansieras gemensamt av den anställde, företaget och det offentliga, allt för att minimera moralriskerna utan omfattande kontrollmekanismer och prövning. Försäkringsskyddet bör utformas som en klart definierad rätt, som den anställde själv betalt och därför kan kräva.

3) *Lagen om medbestämmande i arbetslivet* (MBL) ger arbetstägaren och facket ökad kontroll över företaget, samtidigt som kostnaderna och riskerna för denna påverkan belastar ägarnas kapitalavkastning. Samma lagar kan dessutom utnyttjas för att öka den anställdes skydd mot uppsägning när rationella företagsskäl motiverar uppsägningar. Dessa direkta och indirekta kostnader drabbar småföretag hårdare än stora företag.

Medbestämmandelagarna är så utformade att *arbetsgivaren bestämmer slutgiltigt*. Fackliga representanter kan dock fördröja besluten. Inom MBL-lagstiftningen har också följande paragrafer smugits in:

- a) *facklig vetorätt* mot entreprenörer
- b) facklig rätt att sätta enmansföretag utan anställda i blockad.

Vetorätten kan formellt användas med hänvisning till att entreprenören är en skojare. Sådana lagar lämnar utrymme för betydande godtycke och möjligheter att utöva påtryckningar. Företagets möjligheter att anlita effektiva underleverantörer i stället för att anställa folk begränsas.

Slutsatsen är att särreglerna för småföretagen syftande till att förhindra skattekringgående helt bör rensas bort, att trygghetslagstiftningen bör ersättas med ett tydligt försäkringssystem som väsentligen hålls utanför den offentliga budgeten, samt att MBL-lagstiftningen bör ersättas med frivilliga överenskommelser, ej göras till ett instrument för de anställda och facket att driva egna intressen.

Vi kan dock konstatera att det regelverk som måste rensas bort *dels* är komplicerat och integrerat med regler som bör finnas kvar, *dels* är genomsyrat med särintressen. Det kommer inte att vara möjligt inom rimlig tid, och med den politiska beslutsprocess som etablerats i Sverige, med partsintressen

representerade, att bli kvitt detta hindrande regelverk. Sverige har enligt vår bedömning inte tid och råd att vänta på att den politiska processens kvarnar malt fram en kompromiss som inte motsvarar de krav en lösning av den ekonomiska krisen ställer. Vi föreslår i stället att *riksdagen beslutar i särskild ordning hur en väl definierad uppsättning lagar*, som berör skattelagstiftningen, arbetsrätten och medbestämmandelagarna, *skall tolkas*. Dessa *tolkningsföreskrifter* bör kunna utformas så att vissa delar av det för svensk ekonomi destruktiva regelverk som omger ny- och småföretagandet ej längre kommer att tillämpas. Dessutom kommer den politiska debatten att förtydliga vad lagarna skall användas till.

Ett genomförande av dessa åtgärder kommer inte att minska de anställdas ekonomiska trygghet och i praktiken inte att förändra samarbetsklimatet på arbetsplatsen. Det kommer däremot att minska krångel och obstruktion. Framför allt kommer ett kompromisslöst genomförande att vara en politisk signal till existerande och potentiella ledare av små och nystartade företag att deras insatser uppskattas och därmed bidra till den förbättring av företagsklimatet som är en nödvändig förutsättning för det ökade nyföretagande som tillväxt bortom år 2000 kräver.

4. *Förmånslagstiftningen* har redan diskuterats under åtgärd I ovan.

5. *Risckapitalmarknadens* institutioner förtjänar några särskilda rader. Ny- och småföretagandet är beroende av en effektiv risckapitalförsörjning, vars effektivitet helt beror på risckapitalmarknadens institutioner. Härvid kan konstateras att risckapitalmarknadens viktigaste aktörer vad gäller små och nya företag är entreprenörer och privata kapitalister, vilka under senare år haft svårt att finna varandra, då de senare nästan helt lyst med sin frånvaro. De privata kapitalister som trätt fram, och i de flesta fall på kort tid försvunnit, har byggt sina förmögenheter på spekulation i inflation och skattepolitik. De har därmed verkat mot politiken och därigenom varit av tveksamt värde för ekonomin i stort. Framför allt har detta privata kapital sällan varit förenat med den kompetens som venturemarknaden för små och nystartade företag kräver. Vidare kan noteras att praktiskt taget inget innovativt nyföretagande har registrerats i den del av Sveriges finanssystem som ansvarar för risckapitalförsörjningen. Orsaken är att denna marknad har reglerats sönder så till den grad att inga marknader existerat under nästan

hela efterkrigstiden, samt att inte heller någon *venturekapitalmarknad* skapats, det vill säga den marknad som i första hand betjänar nyföretagandet. Återigen finner vi att den politiska makten har förstört grundläggande, för industriell utveckling viktiga funktioner.

En fungerande riskkapital- och venturekapitalmarknad är en del av en ekonomis infrastruktur. Avsaknad av denna infrastruktur drabbar i första hand de små företagen. Kredit- och valutaregleringen byggde på lagstiftning som inte bara begränsade ekonomins kapacitet att finansiera de företag som var beroende av den reglerade kredittilldelningen. 50 år av regleringar skapade dessutom ett lågkompetent, konservativt och låginnovativt finanssystem.

Ett differentierat produktionssystem's finansiella behov kan inte tillfredsställas av några få konkurrensskyddade och standardiserade finansiella institutioner. En fungerande marknadsekonomi kräver stor mångfald vid bedömningen och finansieringen av nya projekt. Detta innebär att en fungerande marknadsekonomi förutsätter många privata kapitalister med egen förmögenhet. Skattesystemet bör därför utformas så, att privat förmögenhetsbildning på alla nivåer stimuleras men på ett sådant sätt att det sker genom sparande eller innovativt företagande.

### **ÅTGÄRD III En mycket sned inkomstfördelning kan *endast* hindras av en effektiv utbildning**

Förändrad teknologi och ökad internationell konkurrens håller för närvarande på att snabbt göra inkomstfördelningen allt skevare i de gamla industriländerna (se kapitel 5). Inkomsterna kommer i framtiden mycket mer än tidigare att sammanfalla med arbetsprestationens värde, och arbetsprestationen kommer i ökad grad att bero på individens kompetens, det vill säga på utbildningens kvalitet, såväl i skolan som på arbetsplatsen. Arbetsmarknaden kommer med andra ord, trots dess hindrande institutioner, att bli mer effektiv i traditionell ekonomisk mening. Vi förutser ett betydande hot mot den svenska ekonomiska välfärdens grundideologi i den bemärkelsen att ekonomins försämrade funktioner kan komma att under kort tid kasta om inkomstfördelningen från industriländernas jämnaste till en extremt sned fördelning av en typ vi inte sett i norra Europa på mycket länge. Om snedfördelningen av inkomsterna och den ökade arbetslösheten skall kunna motverkas, är det nödvändigt att göra arbetsmarknaden mer effektiv som marknad, samt att

uppmuntra utbildning så att en för arbetsmarknaden anpassad kompetens skapas. Denna politik innebär paradoxalt nog att medvetet bidra till en ökad lönespridning i ekonomin, men en lönespridning som beror på kompetens och arbetsprestation, ej på intressegruppspolitik, etablerade traditioner och andra marknadsimperfectioner.

Kompetensen på alla nivåer sätter gränserna för den ekonomiska tillväxten och levnadsstandarden. Den måste därför utnyttjas effektivt. Brist på kompetens har ofta citerats som skäl för utlokalisering av svensk produktion. Kunnskap finns i företagen och hos individen. Individens kompetens handlar om såväl kunskap som förmåga och vilja att prestera på arbetsplatsen. Värdet härav beror dessutom på i vilken utsträckning han/hon hittat ett arbete som passar. Den massiva omfördelningen av arbetskraft, som återställandet av svensk ekonomisk tillväxt kräver, handlar just om att uppnå en bättre anpassning av kompetensen till arbetsuppgifterna.

Statsmakten har härvid följande uppgifter:

- att effektivisera arbetsmarknaden
- att effektivisera skolan
- att förbättra incitamenten till egen kompetensutveckling.

En effektiv arbetsmarknad förutsätter en betydligt friare lönebildning än den vi nu har. Den nu växande arbetslösheten beror på att lönerna för icke efterfrågad arbetskraft inte sjunker tillräckligt snabbt. Det finns heller inga patentröskningar på ett lands utbildningsproblem. En effektiv lösning förutsätter pluralism och ett experimentellt angreppssätt (se kapitel 5). Metoden måste vara att skapa engagemang hos eleverna att tillägna sig den kärna av intellektuella färdigheter som krävs för att kunna fungera på de nya arbetsuppgifter som växer fram, samt att fortsätta att utveckla sin kompetens. Utan den mottagarkompetens och det engagemang som en prestationsbaserad lönesättning ger kommer vi inte att kunna klara den nödvändiga vidareutbildning på jobben och den omskolning som behövs för att få friställd arbetskraft tillbaka i arbete.

Denna utbildningssektor *måste* stödjas av stora positiva löneskillnader för kompetent arbetskraft samt en upprepning av den snårskog av lagar, regler och fackliga överenskommelser som låser fast löntagare på sina första jobb.

Av detta följer tre nödvändiga åtgärder:

1. att skolan öppnas ytterligare för lokala initiativ så att bättre utbildningsmetoder får tillfälle att experimenteras fram. Särskilt viktigt är att grundläggande färdigheter som är svåra att lära sig bibringas tidigt samt att elever lär sig organisera sitt arbete effektivt, ett arbete som framför allt handlar om förmågan att lära vidare, ej samla på sig kunskap (*mottagarkompetens*).
2. att rejäla kompetensrelaterade, ej utbildningsrelaterade löneskillnader tillåts (*incitament*), samt
3. att det rörlighetshindrande regelverket på arbetsmarknaden avlägsnas (*allokering*).

### Sammanfattning

Vi har i hela vår analys tagit avstånd från den enkla mål/medelpolitik som utgår ifrån att politiken kan kontrollera ekonomin genom att ställa in väldefinierade reglage (se kapitel 7). Den ekonomi vi känner befolkas av levande människor och företag. Det är dessa som står för dynamiken i ekonomin och tillväxten, om central politik inte lägger hinder i vägen. Sådana hinder har dock gradvis lagts på under hela efterkrigstiden; de förklarar de ekonomiska problem Sverige har i dag.

Våra förslag till åtgärder innefattar därför två moment, *dels* att undanröja dessa hindrande inslag, *dels* att utforma institutionerna så att de framdeles befrämjar ekonomisk tillväxt. När så skett, finns det ingen anledning att vänta sig att svensk industri och ekonomi skall växa långsammare än något annat industrilands industri och ekonomi. Det stora institutionella hindret för ekonomisk tillväxt utgörs av den dominerande offentliga sektorn och dess finansieringssystem.

De tre åtgärdspaket vi föreslår är därför riktade mot 1) den offentliga budgeten, 2) incitamenten att starta företag och investera samt 3) arbetsmarknadens funktioner, särskilt när det gäller kompetensutveckling och lönesättning. Dessa tre åtgärdspaket är både nödvändiga och tillräckliga för att återställa långsiktig ekonomisk tillväxt och därmed förutsättningarna för välfärden. Ett stort frågetecken gäller dock det politiska systemets besluts-

fäighet, särskilt dess förmåga att ta ett långt perspektiv och genomföra dessa åtgärder. Finns det möjligheter att i nästa generations intresse tvinga politikerna att ta de långsiktiga besluten? Problemet med den debatt som hittills förts är, att detta tvång har diskuterats utan att de grundläggande institutionella förändringarna specificerats. Ett bibehållande av nuvarande institutionella ordning är klart inflationsdrivande och kommer inom några år att skapa en ny kostnadskris, en ny depreciering av kronan och alltmer frekventa framtida upprepningar. De sociala och ekonomiska kostnaderna av sådan politik stiger snabbt, liksom inflationen. Det politiska alternativet till de nödvändiga strukturkorrigeringarna är att över några årtionden göra Sverige till en latinamerikansk inflationsekonomi. Det är tyvärr så att kompromisser mellan radikal struktursanering och ökande inflation inte är trovärdiga. Sådan politik ger oklara signaler i marknaden, skapar utrymme för politiskt godtycke samt utgör underlag för spekulation mot politiken. Detta leder till dåliga lösningar – exakt vad som hände hösten 1992. När marknaden inte tror på politikernas uthållighet, spekuleras politiken sönder.

När åtgärds paketet genomförts kommer incitamenten att spekulera mot den svenska kronan, i den svenska inflationen och mot den svenska politiken att vara borta. Inget behov av ekonomisk politik riktad mot de makroekonomiska symptomen kommer att finnas. Om åtgärds paketet genomförs kompromisslöst, kommer grunden för spekulation mot svensk ekonomisk politik att ryckas undan ännu tidigare. Det handlar om politikens trovärdighet och om det politiska systemets förmåga att genomdriva omedelbara, obehagliga ekonomisk-politiska åtgärder med positiva välfärdseffekter bortom treårs-horisonten.