

4 Sverige och konvergenskraven

Ulf Jakobsson

*Konvergenskriterierna
formellt nödvändiga vill-
kor för EMU-inträde ...*

*... men inte tillräckliga
för Sverige*

*Svensk utveckling sedan
1973 inte i linje med
valutaunion*

Huvudfrågeställningen i detta kapitel och det följande är om och när Sverige återvinner en sådan stabilitet, att vi har en möjlighet att välja om vi skall gå med i EMU eller ej. (Frågan om vilket val som skall göras diskuteras i kapitel 7.) Det är många som påpekat att Maastrichtkriterierna, ur ekonomisk synvinkel, vare sig kan betraktas som nödvändiga eller tillräckliga villkor för ett deltagande i en valutaunion. Den senaste tidens europeiska debatt har dock understrukt att kriterierna kommer att tillämpas strikt och att de därför i varje fall formellt sett kommer att vara nödvändiga villkor för ett inträde i valutaunionen.

Den svenska regeringen har understrukt att Sverige inte med automatik kommer att gå in i EMU, om vi skulle uppfylla de formella kriterierna (se slutet av kapitel 7). I denna mening blir Maastrichtkriterierna inte ett tillräckligt villkor för ett svenskt inträde i EMU. Man kan också ur en mera renodlad ekonomisk synvinkel tänka sig fall där Maastrichtvillkoren är uppfyllda, men där ekonomin inte är mogen för deltagande i EMU. Villkoren har sålunda ingen direkt anknytning till respektive lands näringsstruktur. De ger därmed ingen vägledning i den mycket omdebatterade frågan om länderna uppfyller villkoren för ett optimalt valutaområde. Även om de deltagande länderna i utgångsläget är i en balanserad situation kan yttre störningar påverka enskilda länder på ett sådant sätt att dessa får svårt att leva upp till de krav på stabilitet som en valutaunion ställer på ekonomin.

För Sveriges del kan vi konstatera att utvecklingen under de senaste decennierna inte legat i linje med kraven på en valutaunion med Tyskland som ledande land. Sedan 1973, då Bretton Woods-

systemet sprack, har den svenska valutan tillhört de svagaste i Europa. Efter ett relativt regelbundet mönster (se Jakobsson 1994) har stabiliseringspolitiska kriser lösts upp med stora devalveringar.

Statsfinanserna har från ett mycket gott utgångsläge genomgått en stadig försämring. Hög inflation och höga nominella räntor har varit en del av bilden. Den negativa utvecklingen för den svenska ekonomin kulminerade med den senaste stabiliseringspolitiska krisen, som innefattade en kraftig nedgång i produktion och sysselsättning följt av en depreciering med 20–25 procent. Det bör stå klart att ett deltagande i EMU skulle kräva att de ekonomiska trenderna från de senaste decennierna bryts på ett avgörande sätt.

Det här kapitlet och det följande ägnas åt frågan om detta avgörande trendbrott faktiskt har ägt rum. Här nalkas vi frågeställningen ur ett medelfristigt perspektiv, eller om man så vill ur konvergensprogrammets perspektiv. Huvudfrågan är om de förbättringar som vi sett i den svenska ekonomin kommer att fullföljas på ett sådant sätt att vi också kommer att klara konvergenskriterierna. Även om vi i ett *medelfristigt* scenario skulle klara konvergenskriterierna kan ekonomin vara instabil i ett mera *långfristigt* perspektiv. I det följande kapitlet kommer vi därför att analysera frågan om ett trendbrott har skett från ett mera långsiktigt och systemorienterat perspektiv.

EMU-deltagande kräver att trenderna bryts

Trendbrott ur ett medelfristigt perspektiv?

Konvergenskriterierna

Kriterier för övre gränser på ...

Innan vi går in på frågan om Sverige kommer att uppfylla konvergenskriterierna kan det vara lämpligt att i korthet rekapitulera dessa :

... inflationstakt ...

- *Prisstabilitet.* Detta kriterium har kvantifierats så att medlemslandet under ett år före granskningen har en långsiktigt hållbar inflationstakt, som inte med mera än 1,5 procentenheter överstiger inflationstakten i de (högst) tre medlemsländer som har den lägsta inflationsutvecklingen.

... offentligt budgetunderskott ...

- *Den offentliga sektorns finanser.* Innebörden av detta kriterium är att underskottet i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP och att den konsoliderade bruttoskulden inte

... och offentlig bruttoskuld

får överstiga 60 procent av BNP. Maastrichtfördragets text lämnar ett visst utrymme för avvikelser från dessa kriterier, om det är uppenbart att avvikelserna är tillfälliga och att den statsfinansiella utvecklingen går åt rätt håll.

Normal fluktuation på
växelkursen

- **Växelkursstabilitet.** På detta område kräver fördraget "ett iakttagande av det normala fluktuationsutrymmet enligt Europeiska monetära systemets växelkursmekanism under minst två år utan devalvering i förhållande till någon annan medlemsstats valuta". Som synes ger en bokstavlig tolkning av fördraget utrymme för ett land att stå utanför ERM, så länge valutans uppvisar den stabilitet som krävs inom ERM. Att man kan göra denna tolkning har understrukits av såväl finansdepartementet som Riksbanken. Signalerna från EU:s sida vad gäller tolkningen har varit motstridiga. Den svenska positionen kan dock vara svår, då den ju antingen måste tolkas som att Sverige anser att det är lättare att hålla valutans stabilitet utanför ERM, eller att vi själva är så osäkra på den underliggande stabiliteten i vår valuta att vi anser det vara säkrast att inte binda upp oss i ett valutapolitiskt samarbete. Hur rimlig den senare ståndpunkten än kan vara, är det svårt att se att den skulle vara ett stabilt avstamp för ett svenskt deltagande i EMU.

Möjligt att formellt stå
utanför ERM ...

... men kanske inte i praktiken

Övre gräns på långa räntor

- **Långa räntor.** Den kvantitativa innebörden av kriteriet på detta område är att den långa räntan inte får överstiga motsvarande ränta i de tre länder som har lägst inflationstakt med mera än 2 procentenheter under året före granskningen. Som en kommentar till just detta kriterium kan sägas, att det är svårt att tro att ett land som klarar de tre övriga kriterierna inte skulle klara räntekriteriet.

Hur relevanta är konvergenskriterierna?

Maastrichtkriterierna är rimliga som kriterier på makroekonomisk balans. De är dock inte självklara ens ur denna begränsade synvinkel. När det gäller de klassiska makroekonomiska målvariablerna är arbetslösheten överhuvudtaget inte med. Ett land som uppfyller alla Maastrichtkriterierna men som har en mycket hög

Arbetslösheten inte med

arbetslöshet, kan knappast sägas befinna sig i makroekonomisk balans. Den obalans som en hög arbetslöshet innebär har också bäring på landets möjligheter att anpassa sig till de krav som en valutaunion ställer på makroekonomisk stabilitet i landet.

Tyskland sätter normerna

Kriterierna för inflation, växelkurser och räntor är fixerade som relativa mål. Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att alla länderna hade hög inflationstakt, men ändå uppfyllde Maastrichtkriterierna. I praktiken är detta dock ett mindre problem eftersom Tyskland fungerar som ett makroekonomiskt ankare i Europa. Det är därmed i hög grad den tyska stabiliteten som sätter normerna i hela systemet. Detta är också ett förhållande som har sin motsvarighet i den politiska situationen inför bildandet av EMU. Det är Tyskland som framträder som den främste vakthållaren av Maastrichtkriteriernas tillämpning.

Inget test om unionen är ett optimalt valutaområde

När det gäller frågan om kriteriernas relevans som inträdesbiljett till den europeiska valutaunionen, är det många som har konstaterat att kriterierna varken är nödvändiga eller tillräckliga för att ett land skall vara lämpligt för att ingå i en valutaunion. När det gäller den bristande tillräckligheten, kan man konstatera att kriterierna inte har någon relation till de olika ländernas ekonomiska struktur. Därmed innehåller de inte något test på om de ingående länderna bildar ett optimalt valutaområde eller ej. När det gäller nödvändigheten kan man konstatera att Belgien och Luxemburg under mycket lång tid har haft en valutaunion, samtidigt som Belgien har haft en statsfinansiell situation som ligger långt ifrån konvergenskriteriernas krav.

Man kan till slut fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att formulera kriterier som från strikt vetenskapliga utgångspunkter är nödvändiga och tillräckliga villkor för deltagande i en valutaunion. Alla är överens om att en valutaunion ställer vissa krav på konvergens mellan de ingående länderna, såväl vad gäller ekonomisk struktur som ekonomisk politik. En del av dessa konvergenskrav fångas upp av Maastrichtkriterierna, andra inte.

Om kriterierna står fast, klarar Sverige då dessa?

I den vidare diskussionen i detta kapitel utgår jag från Maastrichtkriterierna som ett politiskt faktum och frågeställningen gäller Sveriges möjligheter att leva upp till dessa. Det är också denna fråga som står i centrum för regeringens konvergensprogram. I detta uttrycker regeringen sin ambition att leva upp till konvergenskriterierna och man presenterar också scenarier och kalkyler

Idag klarar vi bara inflationskriteriet

som visar att Sverige under rimliga förutsättningar om den ekonomiska utvecklingen kommer att klara konvergenskriterierna, om det nuvarande programmet för budgetsanering ("Perssonplanen") genomförs.

Utgångspunkten för Sveriges del är att det för närvarande endast är på en punkt som vi kan sägas klara Maastrichtkriterierna, och det är inflationstakten. När det gäller de övriga kriterierna måste regeringens anspråk på att vi skall klara dessa med nödvändighet vara baserade på prognoser. Inte minst de senare årens utveckling har understrukt att det är mycket ovanligt att prognoser slår in. Särskilt gäller detta officiella prognoser. Fortsättningsvis skall vi här närmare diskutera Sveriges möjligheter att uppfylla kriterierna, främst vad gäller de offentliga finanserna.

Till synes säker grund för regeringen ...

Kommer budgetsaneringen att lyckas?

Under 1995 har förbättringen av budgetunderskottet varit mycket kraftig. Därför kan det förefalla som att regeringen står på mycket säker grund när den i konvergensplanen räknar med att underskottet för den konsoliderade offentliga sektorn före sekelskiftet skall vara eliminerat, och att den offentliga sektorns bruttoskuld i snabb takt skall närma sig de 60 procent som andel av BNP som föreskrivs i Maastrichtkriterierna. De antaganden som prognoserna bygger på kan inte utan vidare sägas vara överoptimistiska. Ingen kan därför idag med någon säkerhet påstå att de kalkyler som regeringen gjort för underskott och bruttoskuld i konvergensplanen inte kommer att slå in. Man kan inte ens utesluta att det kan komma att gå bättre än vad regeringens kalkyler visar.

... men vad händer vid konjunkturnedgång?

En avgörande svaghet med kalkylerna är dock att de inte analyserar de effekter som en ny större konjunkturnedgång skulle ha på de svenska statsfinanserna. Genom den mycket höga BNP-andel som skatter och offentliga utgifter har i den svenska ekonomin, så är budgetens känslighet för förändringar i den underliggande BNP-utvecklingen för Sveriges del extremt stor. Detta har erfarenhetsmässigt visat sig vid de senaste båda stora nedgångarna i ekonomin. Detta illustreras av figur 4.1 som anger utvecklingen av budgetunderskottet som andel av BNP sedan slutet av 1960-talet. När konjunkturen bottenade 1982, nådde också budgetsaldot

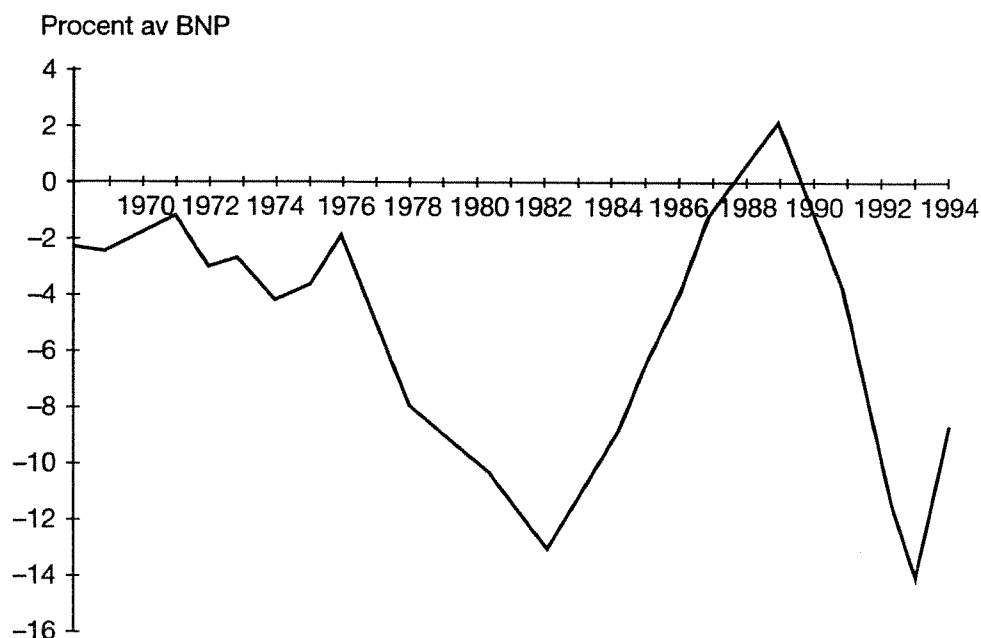
Budgeten mycket känslig för BNP-förändringar

Statsbudgetsaldot från
-13 % år 1982 ...

... via +2 % 1989 till -14 %
1993

en bottenpunkt med ett minus på 13,1 procent som andel av BNP. Därefter förbättrades saldot år för år fram till toppåret 1989, då saldot visade ett plus motsvarande 2,1 procent av BNP. Därefter gick såväl konjunktur som budgetsaldo ned. Bottenåret 1993 uppgick budgetsaldot till minus 14,3 procent av BNP.

Figur 4.1
**Statens budgetsaldo
1968–1994, procent av
BNP.**



Källa: Ekonomifakta.

*BNP-automatik och poli-
tisk automatik*

Dessa kraftiga svängningar beror dels på att BNP-automatiken i den svenska budgeten är mycket stark. Men det finns också en stark politisk automatik. När ekonomin går ned leder detta till en mera expansiv ekonomisk politik, som också bidrar till att försämrade budgetsaldot. På motsvarande sätt tas de expansiva åtgärderna bort när konjunkturer förbättras. Detta gör att den totala BNP-automatiken i budgeten kan bli mycket stark, vilket framgår av figur 4.1.

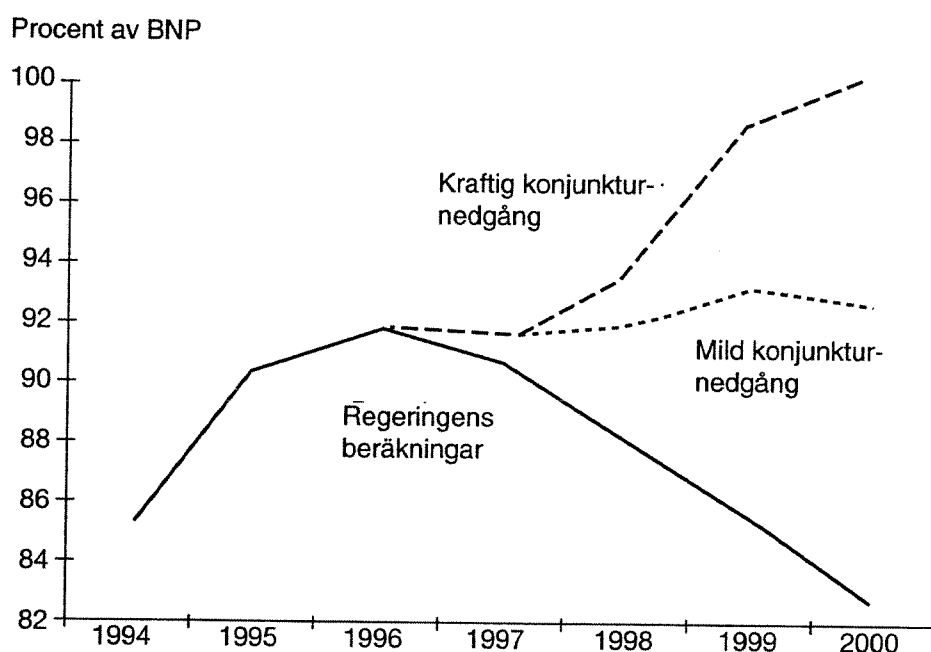
*Betydande risk för bak-
slag ...*

Denna enkla analys av den historiska utvecklingen indikerar sålunda att risken för framtida bakslag i budgeten är betydande om vi skulle få mera markerade konjunkturedgångar än dem som förutsatts i kalkylerna i regeringens konvergensprogram. Inom

... enligt OECD-scenarier ...

OECD har det gjorts ett omfattande arbete när det gäller att skatta BNP-elasticiteter för inkomster och utgifter i OECD-länderna. Dessa har vad gäller Sverige använts i OECD:s Sverige-rapport (OECD 1995) för att göra scenarier för den svenska utvecklingen under olika antaganden. I det scenario som i figur 4.2 innehåller en markerad nedgång i konjunkturen från 1997 (med en BNP-minskning på 1 procent bottenåret 1999) sluts inte budgetgapet och det sker inte någon stabilisering av statsskulden på denna sidan sekel-skiftet. Därmed klarar vi heller inte konvergenskriterierna. Även i scenariet med en mild nedgång i konjunkturen från 1997 (med en BNP-tillväxt som bottenåret 1999 är på 0,5 procent) sker en viss ökning av skuldkvoten.

Figur 4.2
Statsskulden 1994–2000
enligt olika scenarier,
procent av BNP.



Källa: OECD (1995).

... och IMF-scenarier

En liknande känslighetskalkyl över den svenska budgetkonsolideringen har nyligen gjorts i IMF-studien "Challenges to the Swedish Welfare State". I en uppsats av Green (1995) görs där en kalkyl över utvecklingen 1995 till 1998. Känslighetskalkylen görs under förutsättningarna att BNP-tillväxten vart och ett av åren blir 1 procentenhet lägre än i regeringens konvergensplan, och att rän-

tan vart och ett av åren blir 1 procentenhet högre. Kombineras dessa två antaganden kommer skuldens andel av BNP att fortsätta stiga till över 100 procent av BNP.

Expansiv konsolidering – eller ej?

Ger budgetåtstramning nedgång?

En naturlig fråga i anslutning till den ovanstående diskussionen är vad som skulle kunna åstadkomma en konjunkturedgång som är tillräckligt kraftig för att stjälp budgetsaneringsprocessen. En kandidat är, som vi skall se, den finanspolitiska åtstramning som budgetsaneringen i sig ger upphov till.

Ja, enligt keynesianskt synsätt

Den sammanlagda budgetförstärkning som enligt finansdepartementet skall genomföras under perioden 1995–1997 motsvarar ca 7 procent av BNP. Med ett traditionellt keynesianskt synsätt skulle en åtstramning i denna storleksordning utan vidare kunna leda till en nedgång i konjunkturer av den storleksordning som förutsattes i OECD-rapportens nedgångsscenario. Om utvecklingen skulle ta denna vändning skulle Perssonplanen sätta krokben för sig själv.

Principiellt kan resonemanget illustreras med ett enkelt exempel. Enligt tidigare uppskattningar av OECD (Elmeskov 1994) kan man förvänta sig att en BNP-förändring i Sverige med ett visst belopp ger upphov till en budgetförändring som motsvarar 75 procent av beloppet. Låt oss anta att regeringen genomför ett sparpaket på 10 miljarder kronor ett visst år. Om vi antar att den enkla keynesmultiplikatorn för paketet är 1,3 kommer paketet, allt annat lika, att leda till en BNP-minskning på 13 miljarder. Om vi då räknar med en budgeteffekt på 75 procent av detta belopp blir effekten av BNP-minskningen på budgeten just 10 miljarder. Sluteffekten av sparpaketet blir sålunda en kraftig BNP-minskning och noll i budgeteffekt.

Därför krävs en positiv motkraft, t ex en konjunkturuppgång

Exemplet pekar på ett centralt stabiliseringspolitiskt problem som uppstår när ett land skall genomföra en stor budgetkonsolidering. Om det inte finns en positiv motkraft i ekonomin när konsolideringen genomförs riskerar budgetförstärkningarna genom sin kontraktiva effekt att sätta krokben för sig själva. Denna positiva motkraft kan vara en stark konjunkturuppgång, som leder till att ekonomin växer hyggligt trots den kontraktiva effekten i budgetförstärkningarna.

*Saneringens tunga del
kommer nu i en nedgång*

*Positiv förtroendeeffekt
kan komma genom ...*

*... rationella förvänt-
ningar ...*

*... minskad osäkerhet om
framtiden ...*

... och lägre räntor

Detta var tanken bakom Ekonomikommisionens (Lindbeck m fl 1993) rekommendation att budgetförstärkningar som beslutades under 1993 skulle träda i kraft senare när konjunkturen hunnit repa sig ordentligt. Att bygga ett konsolideringsprogram på konjunkturprognoser som sträcker sig flera år framåt i tiden kan emellertid vara mycket vanskligt. Detta understryks av den aktuella svenska situationen, där den från åtgärdssynpunkt tunga delen i budgetkonsolideringen kommer att sättas in i en vikande konjunktur. Vad som krävs för att konsolideringsprogrammet skall kunna lyckas är att det ger en positiv förtroendeeffekt, som leder till att konsumtion och investeringar hålls uppe trots den kontraktiva inriktningen av finanspolitiken. Denna effekt kan uppstå via flera olika kanaler av vilka de viktigaste är:

- *"Rationella förväntningar" i den privata sektorn.* Om ett program för budgetkonsolidering är trovärdigt leder detta till att hushåll och företag inser att dagens åtstramning förbättrar de framtida ekonomiska utsikterna. Därmed anpassar sig hushåll och företag till den nya situationen genom minskat sparande och ökade investeringar.
- *Minskad osäkerhet om framtiden.* Detta är en särskilt viktig aspekt vid konsolidering av mycket stora budgetunderskott. Dessa kan väntas skapa en ökad osäkerhet om framtiden. Exempel på frågor som ställs är om underskottet kommer att leda till kraftig inflation och om en eventuell konsolidering kommer att genomföras med sänkta utgifter eller höjda skatter. Allt detta ökar osäkerheten om vilken avkastning man i framtiden kommer att få på investeringar som genomförs idag. Ett stort budgetunderskott kan av detta skäl förväntas hålla tillbaka investeringsaktiviteten. På samma sätt kan man räkna med att ett trovärdigt program för budgetkonsolidering kan bidra till att höja investeringsaktiviteten.
- *Lägre räntor.* Det finns mycket lite som tyder på att variationer i budgetunderskottet påverkar räntan i ett läge där budgetunderskottet är av måttlig storlek. Däremot är det uppenbart att länder med mycket stora underskott löper en betydande risk att få betala ett pris för detta i form av en stor räntedifferens gent-

emot omvärlden. Det skulle betyda att det är möjligt att genom en minskning i underskottet också pressa ned räntorna. Detta ger en generell expansiv effekt på ekonomin, som motverkar den kontraktiva effekt som kommer från finanspolitiken.

Utgiftsnedskärningar eller skattehöjningar?

Många industriländer har under de senaste åren gått igenom relativt omfattande budgetkonsolideringar. Det börjar också framkomma en hel del forskning som belyser frågan om under vilka förutsättningar dessa konsolideringsprogram kan lyckas. Av särskilt intresse ur svensk synvinkel är ett par arbeten av Giavazzi och Pagano (1990 och 1995). I det senare arbetet används den svenska utvecklingen kring 1992 som en illustration av tesen att en expansiv finanspolitik som leder till en ohållbar budgetsituation kan ge en kontraktiv effekt på ekonomin. Huvudfrågan är emellertid vilken effekt inriktningen på konsolideringsprogrammet har på sannolikheten att det skall lyckas. Detta är också frågeställningen i artiklar av Bartolini, Razin och Symansky (1995) och Alesina och Perotti (1995). Huvudresultatet i de nämnda arbetena är att sannolikheten för att man skall få den nödvändiga positiva förtroendeeffekten i ett konsolideringsprogram är högre om programmet bygger på utgiftsnedskärningar än om det bygger på skattehöjningar. Det exempel många i detta sammanhang pekar på är Irland, som i början av 1980-talet sjösatte ett stort konsolideringsprogram baserat på höjda skatter, vilket misslyckades genom att den kontraktiva effekten blev för stark. Därefter genomfördes en konsolidering som i huvudsak byggde på utgiftsnedskärningar och skattesänkningar. Detta program har visat sig väsentligt mera framgångsrikt. En analys av den irländska utvecklingen återfinns i Bacteman m fl (1995).

Exemplet Irland

Exemplet Danmark

Att skattehöjningar inte med nödvändighet leder till att en budgetkonsolidering misslyckas är Danmark ett exempel på. Den danska budgetkonsolideringen innehöll en blandning av utgiftsnedskärningar och skattehöjningar i ungefärligen samma proportioner som Perssonplanen. Man kan därför inte av de refererade forskningsresultaten dra slutsatsen att Perssonplanen är dömd att misslyckas. Däremot skulle sannolikheten för framgång ha varit större om regeringen renodlat utgiftsnedskärningarna som ett medel att åstadkomma en konsolidering av budgeten.

Nyckelfaktorn när det gäller att åstadkomma en expansiv

*Nyckelfaktorn är trovärdig-
heten*

konsolidering är att regeringen med sin politik lyckas skapa trovärdighet för en positiv framtidsutveckling. De undersökningar som refererades i det föregående behandlade betydelsen av konsolideringsprogrammets inriktning i detta avseende. Det finns givetvis andra faktorer som är av stor betydelse för politikens framgång.

*Penningpolitikens trovärdig-
het viktig ...*

En sådan är penningpolitikens och Riksbankens trovärdighet. Erfarenheten från flera länder som arbetat med att stabilisera ekonomin och konsolidera budgeten understryker att en hög trovärdighet för penningpolitiken är en mycket viktig del av stabiliseringsprocessen. Belgien, Nya Zeeland och Danmark är exempel på små länder som genomfört omfattande budgetkonsolideringar, samtidigt som man lagt ner ett stort och framgångsrikt arbete på att skapa trovärdighet kring penningpolitiken.

*... men den är fortfarande
låg i Sverige*

För Sveriges del kan vi konstatera att Riksbankens och penningpolitikens trovärdighet fortfarande är låg. Typiskt för den svenska penningpolitiken har varit de stora och upprepade devalveringarna. Särskilt den stora devalveringen 1982, vars arkitekt var den nuvarande ordföranden i riksbanksfullmäktige, marknadsfördes som en del i en mycket framgångsrik ekonomisk-politisk strategi: "Den tredje vägens politik". Denna tendens har varit tydlig också vid tidigare devalveringar. Den senaste deprecieringen var förvisso påtvingad. Men effekterna av densamma har återigen marknadsförts som nyckeln till en framgångsrik väg ut ur krisen. De institutionella reformer som gjorts på Riksbankens område har varit halvhjärtade. Riksbankschefens ställning är fortfarande mycket oklar. Marknadens bedömning av Riksbankens förmåga att hålla sitt inflationsmål är trots de senaste månadernas räntenedgång mycket negativ. Räntedifferensen till Tyskland ligger fortfarande kring 2,5 procentenheter. Än mera dramatisk är räntedifferensen på den korta sidan, där den svenska räntan trots låga inflationstal ligger 4–5 procentenheter över de tyska. Effekten av denna situation är att de svenska realräntorna för närvarande ligger i topp bland utvecklade industriländer. Risken att dessa höga räntor, om de består, skall förhindra ett lyckosamt utfall av konsolideringsprocessen måste bedömas som mycket stor.

*Hög räntedifferens och höga
realräntor*

Uthållighetens betydelse

Ett annat område som är av central betydelse för konsolideringsprogrammets framgång är trovärdigheten för att politiken för konsolidering blir uthållig. På detta område kan vi konstatera att den parlamentariska basen för konsolideringsprogrammet är be-

tryggande. Svagheten är istället att mandatet från väljarna måste bedömas som mycket svagt. Många av dem, som röstade på regeringen måste känna sig mycket överraskade över den inriktning som politiken har fått. Detta svaga mandat har å andra sidan kompenserats av den beslutsamhet som finansministern visat när det gäller att driva igenom och hålla fast vid sitt konsolideringsprogram. Möjligen kan ett starkt internt motstånd mot budgetsaneringen inom regeringspartiet på sikt komma att underminera detta förtroende. Detta skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser om det blir tydligt för alla att en framgångsrik konsolideringspolitik i själva verket kräver ytterligare åtgärder.

Slutsatser

Inte självklart att regeringens prognoser slår in

Den goda utveckling som vi haft i ekonomin och i budgeten under 1995 innebär inte att det är självklart att regeringens prognoser om att vi kommer att klara konvergenskraven slår in. Den svenska budgeten är extremt känslig för förändringar i den underliggande ekonomiska utvecklingen, vilket gör att en mera omfattande nedgång i konjunkturen kan leda till att budgetunderskottet förblir stort och att skulden som andel av BNP fortsätter att växa. I detta fall skulle vi inte heller klara konvergenskraven.

Konjunktturnedgång ...

Risken att vi skulle få en större konjunkturbedgång är bland annat förknippad med den mycket kraftiga åtstramning i ekonomin som konvergensprogrammet innebär. Det är nödvändigt att denna åtstramning motverkas av en positiv förtroendeeffekt. De främsta hindren för denna är att själva konsolideringsprogrammet har en så kraftig slagsida mot höjda skatter och att trovärdigheten för Riksbanken och penningpolitiken är låg. För att öka sannolikheten att konsolideringsprogrammet blir framgångsrikt borde regeringen sänka de offentliga utgifterna för att kunna genomföra strategiska skattesänkningar. Därtill borde regeringen ta fasta på Riksbankens begäran om att Riksbankens självständighet slås fast på ett mera tydligt sätt.

... ställer krav på positiv förtroendeeffekt

Sänka utgifter för att kunna sänka skatter ...

... och stärka Riksbankens självständighet

Referenser

Alesina, A och Perotti, R (1995), "Reducing Budget Deficits", uppsats presenterad vid Ekonomiska Rådets konferens *Growing International Debt – International Experiences* i Stockholm den 12 juni.

- Backteman, T m fl (1995), *Budgetsanering – fyra vägar ur skuldfällan*, Juridik och Samhälle, Stockholm.
- Bartolini, L, Razin, A och Symansky, S (1995), "G-7 Fiscal Restructuring in the 1990s: Macroeconomic Effects", *Economic Policy*, nr 20.
- Elmeskov, J (1994), "OECDs View on the Swedish Budget Deficit: How Dangerous Is It? How Should It Be Analyzed?", i *Budgetunderskott och statsskuld. Hur farliga är de?*, Rapport till ESO, Ds 1994:38, Fritzes, Stockholm.
- Giavazzi, F och Pagano, M (1990), "Can Severe Economic Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", *NBER Macroeconomics Annual 1990*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Giavazzi, F och Pagano, M (1995), "Non-Keynesian Effects of Sharp Fiscal Policy Changes: More International Evidence", uppsats presenterad vid Ekonomiska Rådets konferens *Growing International Debt – International Experiences* i Stockholm den 12 juni.
- Green J H (1995), "Public Finance, Adjustment Programs and Debt Dynamics", i Lachman, D m fl, *Challenges to the Swedish Welfare State*, IMF Occasional Paper, nr 130, IMF, Washington, D.C.
- Jakobsson, U (1994), "Svensk stabiliseringspolitik", i Södersten B (red), *Marknad och Politik*, Dialogos, Lund.
- Lindbeck, A m fl (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommis- sionens förslag, SOU 1993:16, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- OECD (1995), *OECD Economic Surveys 1995, Sweden*, OECD, Paris.

5 Räcker reformerna av den svenska modellen?

Ulf Jakobsson

Långsiktigt och strukturellt perspektiv

Har Sverige förmåga att delta i EMU?

I detta kapitel skall vi studera den svenska ekonomin ur ett mera långsiktigt och strukturellt perspektiv. Huvudfrågeställningen är om vi med de senaste årens åtgärder har vänt den långsiktiga, relativa nedgång som varit typisk för den svenska ekonomin under de senaste decennierna. Denna fråga är intressant i sig, men den har också en koppling till frågan om Sveriges beredskap och förmåga att delta i den monetära unionen. Ett mycket påtagligt element i den svenska tillbakagången har varit en fortgående sänkning av vår reala växelkurs gentemot omvärlden. Om denna utveckling skulle ha framkommit inom ramen för en valutaunion skulle detta ha krävt att svenska löner under hela perioden i nominella termer ökat väsentligt långsammare än i omvärlden.

Detta kapitel inleds med en kort genomgång av Sveriges ekonomiska utveckling i förhållande till omvärlden under de senaste decennierna. Därefter analyseras de tänkbara orsakerna till den svenska tillbakagången. De senaste åren har vi i Sverige sett ett relativt omfattande reformarbete som innefattat avregleringar, skattereformer och reformer i den offentliga verksamheten. Efter en kort rekapitulation av dessa förändringar diskuteras frågan om de är tillräckliga.

Under uppbyggnaden av efterkrigstidens svenska modell med Rehn-Meidner-modellen, centrala förhandlingar, solidarisk lönepolitik, aktiv arbetsmarknadspolitik, reglerad kapitalmarknad och snabb expansion av den offentliga sektorn framfördes ofta synpunkten att de olika delarna hade ett starkt inbördes beroende och samverkade till en helhet där varje enskild del var viktig.¹ Medan detta innebar att helheten kunde bli bättre än de enskilda de-

larna gällde också det omvända, dvs att borttagandet av en enskild del kunde få negativa återverkningar i hela systemet. Denna tankegång som återkom i NBER-rapporten blir här avslutningsvis en utgångspunkt för diskussionen kring frågan om de genomförda reformerna är tillräckliga för att skapa långsiktig balans i den svenska ekonomin.

Tillbakagången och krisen i den svenska ekonomin

Det kan vara lämpligt att inleda denna diskussion med en kort rekapitulation av orsakerna till de senaste decenniernas tillbakagång och kris. Det finns flera studier av den svenska krisen och dess orsaker.² Det finns också en relativt omfattande debatt kring frågan om vi överhuvudtaget har haft en relativ tillbakagång i den svenska ekonomin. Den mest energiske förespråkaren för ståndpunkten att Sverige inte haft någon tillbakagång är sociologen Walter Korpi. En utförlig genomgång av hans ståndpunkter finns i Korpi (1992). Tar vi ett perspektiv från början av 1970-talet till och med i år, torde dock sakförhållandet vara ostridigt. I början av 1970-talet var Sverige ett av världens rikaste länder mätt i BNP per capita medan vi nu ligger kring plats nummer 17 i denna länderjämförelse. Utvecklingen illustreras i figur 5.1. Figuren understryker att tillbakagången skett långsamt och gradvis fram till och med slutet av 1980-talet, då fallet blev desto mera dramatiskt.

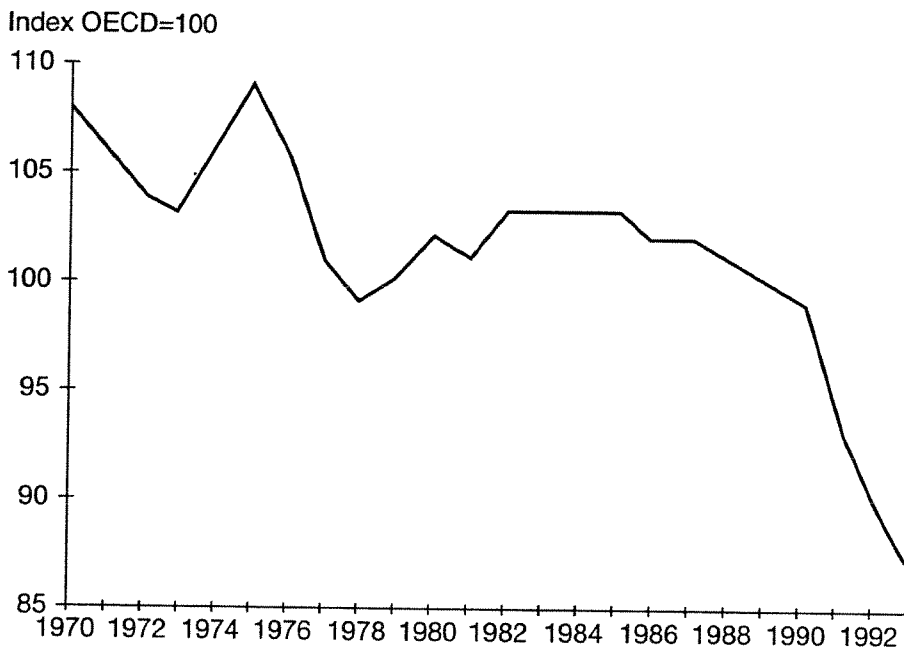
Trots de senaste kvartalens snabba uppgång i BNP finns det knappast något som talar för att Sverige nu står inför en period av kraftig återhämtning från den BNP-position där vi nu befinner oss. Detta understryker att den mest naturliga slutsatsen av figur 5.1 är att det är genom att se på hela tidsperioden som vi får den bästa bilden av utvecklingen av Sveriges relativa ekonomiska styrka.

Bilden av långsiktig och trendmässig tillbakagång understryks om vi studerar utvecklingen av nominell och real växelkurs. Figur 5.2 sammanfattar den svenska utvecklingen sedan början av 1970-talet. Sveriges löneutveckling har under de senaste decennierna varit inflationistisk. Detta har gått hand i hand med en fortgående depreciering av den svenska kronan. Det är emellertid viktigt att notera att devalveringarna inte ens till huvuddelen varit en kom-

Relativ svensk tillbakagång

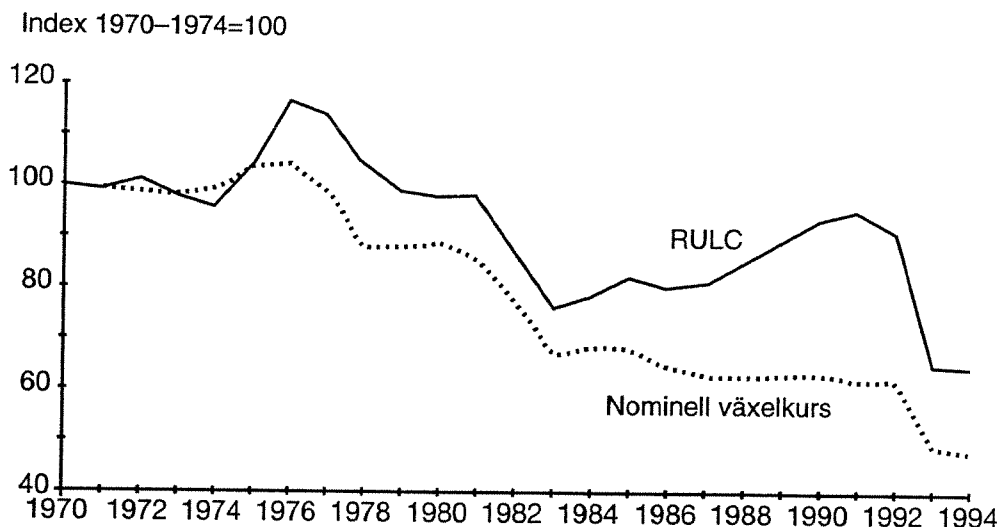
*Inflationistisk löneutveckling ...
... och depreciering av kronan*

Figur 5.1
BNP per invånare i Sverige relativt OECD mätt i PPP-termer 1970–1993, index OECD-genomsnitt=100.



Källa: OECD National Accounts 1960–1993, vol I, OECD, Paris 1995.

Figur 5.2
Relativ arbetskraftskostnad (RULC) och nominell växelkurs 1970–1994, index 1970–1974=100.



Källa: Ekonomifakta.

Långsiktigt försämrat relativt löneläge

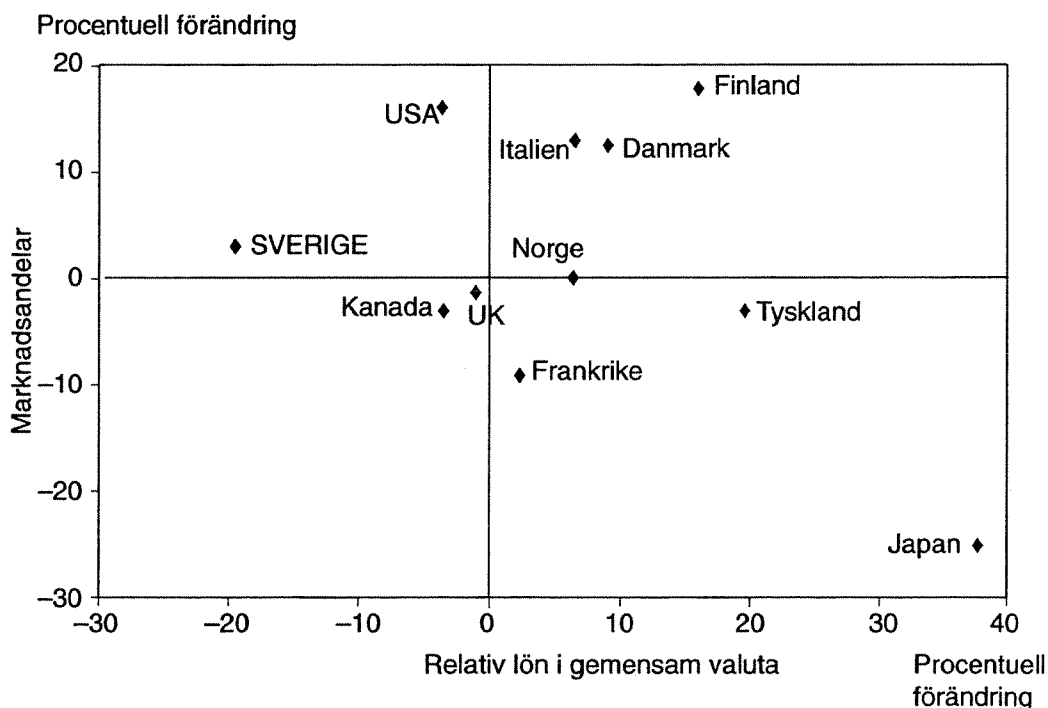
Marknadsandelsvinst på kort sikt ...

compensation for high wage increases. The largest part of the devaluations have gone to a long-term reduction of the Swedish relative wage level. In the short run, each devaluation has meant that Swedish industry has gained market shares from its competitors. These effects have, however, not been permanent. In a longer time perspective, the

... men knappt någon på lång sikt

Sverige haft en mycket olycklig kombination av kraftigt sänkta relativlöner och dålig utveckling av marknadsandelarna. Detta framgår av figur 5.3 som för elva industriländer visar utvecklingen av relativlöner och marknadsandel sedan början av 1980-talet. Den bild som figuren ger ligger väl i linje med den bild av relativ tillbakagång vad gäller svensk marknadsposition som framkommer i Leamer och Lundborgs uppsats i NBER-rapporten över svensk ekonomi (Leamer och Lundborg 1995). Dessa författare menade sig kunna hänföra den observerade utvecklingen till en relativ tillbakagång för Sverige vad gäller såväl materiella investeringar som investeringar i humankapital.

Figur 5.3
Marknadsandelar och relativ lön för elva länder, aggregerad procentuell förändring 1980–1994.



Källa: Uppdatering av diagram 6 i Jagrén och Jakobsson (1993).

Framställningen har här varit koncentrerad till den totala produktionen. En allt sämre förmåga att finansiera den offentliga sektorn och en snabb uppgång i arbetslösheten är andra områden där den svenska relativa tillbakagången varit tydlig. Det låga förtroendet

Lågt förtroende på finansmarknaderna

för Sverige på de finansiella marknaderna tydliggör också att den svenska ekonomin nu befinner sig mycket långt från den stjärnklass där vi befann oss så sent som i början av 1970-talet.

Orsaker till Sveriges tillbakagång

Tillbakagångens orsaker

Trots de skiljaktigheter som finns i analysen av orsakerna till den svenska tillbakagången och krisen, finns det en lista av orsaker till den svenska tillbakagången som har ett relativt gott stöd i de studier av den svenska ekonomin som gjorts under senare år. Väsentligt svårare skulle det dock vara att sätta vikter på de olika faktorerna. De olika delarna i listan formuleras mycket generellt och de avser i princip den situation som rått fram till och med den senaste krisen. Därefter kommer jag att ta upp frågan om det skett några väsentliga förändringar på de angivna områdena, och om förändringarna i så fall är tillräckliga för att bryta den långsiktiga svenska utvecklingstrenden.

• Stor offentlig sektor ger finansieringsproblem ...

(1) *Övertung offentlig sektor.* Sverige är det land i världen som har de största offentliga utgifterna som andel av BNP. Detta har skapat betydande finansieringsproblem, dels i form av ett mycket högt skattetryck och dels i form av ett mycket stort budgetunderskott med snabb tillväxt i statsskulden. Det är inte här möjligt att ge en heltäckande diskussion av vilka effekter detta har på ekonomin. Det torde dock vara ostridigt att de stora skattekilarna ger upphov till betydande snedvridningar och därmed också till välfärdsförluster.³ De problem som skatterna skapar ger också upphov till ständiga omläggningar av systemen, som skapar instabilitet och osäkerhet om framtiden och därmed också påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt.

... som skapar instabilitet

Budgetunderskottet påverkar också den ekonomiska utvecklingen negativt genom att det bidrar till ett högt ränteläge och att det skapar osäkerhet om den framtida ekonomiska politiken. På utgiftssidan har Sverige i jämförelse med andra länder en extremt stor del av sin produktion i den offentliga sektorn.⁴ Eftersom denna brottas med de problem med styrning, information och incitament som är typiska för central planering, bäddar denna stora andel för en svagare produktivitet utveckling än i andra länder, även

Stor andel offentlig produktion ...

... bäddar för svag produktivitet utveckling

Transfereringssystemen skapar incitamentsproblem

Stora delar av offentlig verksamhet nödvändiga ...

... men de negativa tillväxteffekterna tycks överväga

• *Skyddad sektor ...*

... med monopolistisk marknadsstruktur

Jordbruks- och livsmedelssektorn

om skillnaderna inte kan mätas. Också många av utgiftssystemen med mycket höga ersättningsnivåer för olika situationer där individen inte är i arbete skapar betydande incitamentsproblem, vilket i sin tur kan förväntas hålla tillbaka tillväxten. Det är samtidigt viktigt att understryka att många delar av den offentliga verksamheten är nödvändiga för en väl fungerande ekonomi. Det gäller utgifter för utbildning och för materiell och institutionell infrastruktur. Detta gör att det i internationella studier är svårt att finna entydiga samband mellan offentlig utgiftsnivå å ena sidan och ekonomisk tillväxt å den andra sidan.

För Sveriges del är tecknen många på att det är de negativa tillväxteffekterna som överväger. Ett sådant är den snabba tillväxten av antalet personer i arbetsför ålder som av olika skäl får sin försörjning ur de offentliga transfereringssystemen. Ett annat är svårigheterna att finansiera den offentliga verksamheten på ett långsiktigt och stabilt sätt. Det är i detta sammanhang också viktigt att notera att utgiftsutvecklingen i välfärdssystemen börjat leda till att, samtidigt som de totala utgifterna har ökat, det tett sig nödvändigt att skära ned utgifterna i de delar av den offentliga verksamheten som kan förväntas ge ett positivt bidrag till tillväxten.

(2) *Regleringar och kartellisering i den skyddade sektorn.* Det har gjorts flera studier som visar att gapet mellan priser och kostnader i den svenska skyddade sektorn i en internationell jämförelse är stort. I Ekonomikommisionen (Lindbeck m fl 1993) ägnades detta förhållande stort utrymme. I den studie av den svenska ekonomin som konsultfirman McKinsey nyligen gjort lades huvuddelen av förklaringen till den svenska eftersläpningen gentemot omvärlden just här. På ett allmänt plan är problemen lätta att se. Regleringar i kombination med den svenska korporativa samhällsstrukturen har gynnat en monopolistisk marknadsstruktur, där slutresultatet ofta blivit höga priser och låg kostnadseffektivitet.

Med tanke på problemets storleksordning har det studerats förvånansvärt lite. Ett undantag i detta avseende är jordbruks- och livsmedelssektorn. Där är mönstret också mycket tydligt med regler som skyddar verksamheten från utländsk konkurrens och med subventioner till den inhemska näringen och på marknaden starka monopol med tydlig politisk och korporativ anknytning. Resultatet blir ett samspel mellan politisk regleringsverksamhet och mark-

*Bygg- och fastighetssektorn,
bank- och försäkringsverk-
samhet m m*

*Reglerad kapitalmarknad
ett kraftfullt etablerings-
hinder ...*

*... liksom den solidariska
lönepolitiken*

nadsstruktur, som leder till låg konkurrens och låg effektivitet.

Delar av samma mönster finns eller har funnits i flera av de övriga skyddade verksamheterna. Byggverksamhet, fastighetsförvaltning, bank och försäkring är områden där mönstret varit mer eller mindre tydligt. Inom delar av handeln och inom tidningsbranschen återfinns mönstret också. Energisektorn har närmast varit en planekonomisk enklav som helt dominerats av statligt ägande och av olika kommunala intressen. Man kan i var och en av de nämnda branscherna hitta specifika bestämmelser som medverkat eller medverkar till en oligopolistisk marknadsstruktur. Utöver dessa har det funnits två andra mera generella förhållanden som verkat konkurrensbegränsande.

Det första har varit den reglerade kapitalmarknaden. En kvoterad och styrd långgivning till negativ realränta har generellt sett varit en subvention för redan etablerade företag och ett kraftfullt etableringshinder för potentiella konkurrenter som inte kunnat komma i åtnjutande av några krediter.

Det andra är kartelliseringen av arbetsmarknaden i kombination med den solidariska lönepolitiken. Det är ett väletablerat samband från studier i olika länder att lön och företagsstorlek samvarierar i jämförbara befattningar. Lönebetalningsförmågan tenderar att växa med företagsstorleken. Den svenska löne modellen fungerar därmed som ett generellt etableringshinder och därtill ett tillväxthinder för mindre företag. Det finns alltså i praktiken ett visst gemensamt intresse mellan facket och de etablerade företagen när det gäller att driva den solidariska lönepolitiken. På en modern arbetsmarknad ger den givetvis också en mängd nackdelar, vilket gör att de etablerade företagens entusiasm för den solidariska lönepolitiken idag är begränsad. En gång i tiden var det dock arbetsgivarsidan som drev igenom centraliserade löneförhandlingar, och banade därmed också väg för den solidariska lönepolitiken.

Det finns exempel på amerikanska antitrustmål där företag blivit fällda för att de slutit avtal med fackföreningen på villkor att facket tar ut samma löneökning också av de andra företagen i branschen.⁵ Effekten av den solidariska lönepolitiken är också idag konkurrensbegränsande. Den kartelliserade arbetsmarknaden har emellertid effekter som går utöver dem som nämnts här, vilket diskuteras under nästa rubrik på listan.

• *Arbetsmarknadens funktionssätt*

Stel och sammanpressad lönestruktur ...

... ger problem

• *Svensk utbildning ...*

... har halkat tillbaka till en medelmåttig position

Från kunskapsintensiv till enklare produktion

(3) *En reglerad och kartelliserad arbetsmarknad.* Problemen med den svenska arbetsmarknadens funktionssätt är mycket väl belysta av olika forskare. Dessa spelade också en mycket framträdande roll i NBER-rapporten, där den stela och sammanpressade lönestrukturen framträdde som det viktigaste hindret mot en bestående återhämtning i den svenska ekonomin.

Vi har redan pekat på den roll som den solidariska lönepolitiken kan ha när det gäller att hindra framväxt av nya företag. Den omfattande diskussionen om den svenska arbetsmarknaden som förekommit i många andra sammanhang gör att det kan räcka med att därtill peka på två viktiga hinder för en återhämtning som den svenska lönebildningsmodellen ger upphov till. För det första bidrar den till att ge NAIRU, dvs den arbetslöshet vid vilken inflationen börjar ta fart, ett högt värde. För det andra bidrar den sammanpressade lönestrukturen till att ge en låg avkastning på utbildningsinvesteringar. Den senare punkten skall vi återkomma till.

(4) *Sjunkande relativ utbildningsnivå.* Det finns en mycket utbredd föreställning att Sveriges framtid vad gäller internationell specialisering ligger i produktion av humankapitalintensiva varor för vilka vi kan ta ut ett högt pris, varigenom vår ekonomi också kan bära upp en relativt hög lönenivå. Det är svårt att komma ifrån att det ligger ett stort mått av chauvinism i denna föreställning, dvs att vi i Sverige skulle ha en medfödd och nedärvd förmåga att producera sofistikerade produkter med stort kunskapsinnehåll. För att vara hållbar borde den angivna föreställningen var kopplad till en mycket ambitiös inriktning på utbildningspolitiken, där siktet skulle vara inställt på en utbildning av hög kvalitet anpassad för näringslivets behov. Såväl målsättningar som resultat ligger en bra bit från denna inriktning. I själva verket förefaller svensk utbildning, enligt många undersökningar (se exempelvis Fägerlind 1993), både vad gäller volym och kvalitet att ha halkat tillbaka till en relativt medelmåttig position i jämförelse med övriga industriländer.

Det har också bekräftats i flera studier att Sveriges internationella specialisering rört sig bort från kunskapsintensiva produkter i riktning mot relativt sett enklare produktion.⁶ Därmed är det också naturligt att låga kostnader blivit ett allt viktigare konkurrensmedel för Sverige. Leamer och Lundborg (1995) konstaterade

i NBER-rapporten att om inte utvecklingen vänder vad gäller humankapitalbildning i Sverige, är risken stor att framtidens svenska löner kommer att sättas i Peking och inte i Stockholm – en utveckling som knappast vore förenlig med ett svenskt medlemskap i EMU.

• *Kredit- och kapitalmarknadsregleringar ...*

... har under lång tid snedvridit resursanvändningen

Negativ realränta och gamla skattesystemet ...

(5) *Hårt reglerad kredit- och kapitalmarknad.* Medan de övriga negativa faktorerna i större eller mindre utsträckning finns kvar, har kapitalmarknaden under 1980-talet genomgått en fullständig avreglering. Det finns ändå anledning att ta med regleringen i denna lista, eftersom den med största säkerhet har bidragit till en mycket omfattande snedvridning av investeringar och resursanvändning i den svenska ekonomin under flera decennier. De kraftiga och akuta krav på omställning i ekonomin som avregleringen fört med sig är en viktig förklaringsfaktor till den senaste stora krisen i den svenska ekonomin. Denna omställning brottas vi fortfarande med och det kommer att ta lång tid innan processen är avslutad.

Centralpunkten i regleringen var en negativ realränta. Effekten av denna förstärktes ytterligare genom skattesystemet. Den sammantagna effekten blev en realränta efter skatt som vanligtvis låg någonstans mellan -5 och -10 procent för företag och hushåll. Det frivilliga sparandet blir med dessa räntor naturligt nog mycket litet. Utbudet av sparande täcktes istället av ett mycket omfattande tvångssparande i framförallt de stora pensionsfonderna med AP-fonderna i spetsen. Fonduppbyggnaden blev för dessa institutioner en ren ekonomisk förlust. Men också bankerna var belagda med placeringsplikt i obligationer, som gav negativ realränta. Vinnarna var istället de som fick låna till de negativa räntorna på kredit- och kapitalmarknaden. Krediterna styrdes framförallt till byggande och fastighetsförvaltning. Men också inom övriga sektorer fanns arrangemang av typ återlån från AP-fonden som tenderade att gynna redan etablerade företag.⁷

Resultatet av hela systemet blev en kraftfull styrning av investeringar mot de prioriterade sektorerna och mot väletablerade verksamheter inom övriga sektorer. Det blev dessa verksamheter som dominerade näringslivet. Genom den negativa realräntan blev också förräntningskravet mycket lågt, vilket medförde att vinstnivån i det svenska näringslivet blev låg i ett internationellt perspektiv. För företag som inte kunde komma åt de billiga kredi-

... kraftfullt hinder mot förnyelse

Avregleringen och realränteuppgången ...

... gav dramatiska effekter

Tudelad ekonomi

• Förändrade spelregler ...

... och stora politiska projekt ...

terna fanns det dubbla problemet med dålig tillgång till krediter och en mycket låg generell vinstnivå inom näringslivet. Därmed blev systemet ett mycket kraftfullt hinder mot strukturell omvandling och förnyelse inom näringslivet.

Efter avregleringen under 1980-talet gick realräntan upp kraftigt. Den sammantagna förändringen var av storleksordningen + 10 procent. Naturligt nog blev effekten på ekonomin mycket dramatisk. I debatten har framförallt den negativa efterfrågeeffekten betonats.⁸ I ett lite längre perspektiv är dock allokeringseffekten den viktigare. De prioriterade verksamheter som tidigare varit vana vid att arbeta med ett negativt förräntningskrav är naturligt nog den del av ekonomin som drabbas hårdast av förändringen. Förändringen innebär att hela den privata sektorn måste arbeta med ett högt positivt förräntningskrav. Genom den kraftiga deprecieringen av kronan kan exportindustrin klara kravet, medan hemmaorienterade verksamheter generellt sett har mycket svårt att göra detta. Resultatet ser vi i form av en mycket kraftig expansion i industrin, medan vi har kontraktion eller stagnation i de gamla skyddade sektorerna. Det är detta som brukar kallas den tudelade ekonomin, som alltså är en del av den nödvändiga förändringsprocess som Sverige måste gå igenom i den gamla regleringsekonomin kölvatten.

(6) *Ständiga förändringar av spelreglerna.* Den omfattande regleringen av den svenska ekonomin och den stora omfattningen och snabba tillväxten i den offentliga sektorn, har sedan början av 1970-talet fört med sig omfattande och ständiga förändringar i ekonomins spelregler. Sett ur företagets och hushållens synvinkel var det genomgående fråga om åtgärder som gav en försämrad avkastning på verksamheter som främjade produktivitet och tillväxt. Till mängden av små förändringar kom stora politiska projekt som löntagarfonderna, vilka skapade en betydande osäkerhet om företagandets framtid i Sverige. Bristen på makroekonomisk stabilitet, med en inflationistisk ekonomi och återkommande kostnadskriser och devalveringar som följd, bidrog också till en ökad osäkerhet om framtiden hos företagen.

Denna aspekt av den svenska ekonomiska utvecklingen har belysts av många forskare. Johan Myhrman lägger i sin bok *Hur Sverige blev rikt* (Myhrman 1994) den huvudsakliga skulden till den

... skapar "politisk risk"

svenska tillbakagången under de senaste decennierna hos bristen på fasta spelregler i den svenska ekonomin. Lars Oxelheim har i en nyligen utkommen bok (Oxelheim 1995) studerat samspelet mellan de politiska regelförändringarna och de finansiella marknadernas värderingar av "den politiska risken" i Sverige. Han finner betydande negativa effekter på de finansiella marknaderna av den stora mängden regelförändringar i den svenska ekonomin. Betydelsen av fasta spelregler för en god ekonomisk utveckling har också varit ett genomgående tema i en rad rapporter från SNS Konjunkturråd med start i 1985 års rapport (Söderström 1985). Huvudvikten i argumentationen kom här att läggas på behovet av en fast växelkurspolitik som ett ankare för den ekonomiska stabiliteten.

90-talets förändringsprocess

Avregleringarna

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har det skett betydelsefulla förändringar på de områden som jag tagit upp ovan. Den slutliga frågan blir givetvis om förändringarna är tillräckliga för att vända den negativa svenska utvecklingen eller ej. Svaret på frågan är långtifrån givet. Det är en bedömningsfråga där det går att ha olika uppfattningar och där det slutliga utfallet också kommer att bero på hur den fortsatta processen hanteras. Innan vi går in på denna bedömningsfråga skall jag försöka mig på en något rapsodisk översikt över de förändringar som faktiskt skett.

Kredit- och kapitalmarknaden

De områden där förändringarna gått längst är avregleringen av de skyddade sektorerna och avregleringen av kredit- och kapitalmarknaderna. Den senare är som vi redan konstaterat genomförd i sin helhet och har redan kommenterats. Som också sagts tidigare var kapitalmarknadsregleringen en viktig del av den tidigare regleringen av den skyddade sektorn. Därmed bidrar avregleringen på detta område till avregleringen inom hela den skyddade sektorn. Där finns emellertid också starka branschspecifika element som är kvar i varierande grad i de olika branscherna. Att avgöra exakt hur långt processen har gått på de olika områdena skulle kräva en större studie som ligger utanför ramen för detta arbete. Ett lackmestest på hur långt förändringen har gått är enligt mitt förmenande utvecklingen för de korporativt eller politiskt an-

*Jordbruks- och livsmedels-
sektorn*

knutna företagen i respektive bransch.

Utfallet av detta test understryker att jordbruks- och livsmedelssektorn fortfarande är starkt reglerad och domineras av politiskt och korporativt anknutna monopol. Medan EU-inträdet bevarar regleringssituationen på jordbruksområdet, så innebär det att livsmedelsindustrin kommer att konkurrensutsättas på ett helt annat sätt än tidigare. Detta kommer säkerligen på sikt att leda till såväl förändrad marknadsstruktur som ökad effektivitet.

Bygg- och fastighetssektorn

När det gäller bygg- och fastighetssektorn innebär avregleringen av kredit- och kapitalmarknaden en minskad reglering i hela sektorn. Också utfasningen av räntesubventionerna verkar i samma riktning. Trots att vissa regleringar och subventioner finns kvar har stora steg tagits mot en ökad marknadsmässighet. Detta kan också avläsas i en kraftig reträtt för den politiska och korporativt anknutna verksamheten inom sektorn. Också när det gäller bank- och försäkringsverksamhet har avregleringen drivits mycket långt. Denna sektor har också öppnats för utländsk konkurrens. Även här befinner sig det politiska och korporativa inslaget i branschen på en kraftig reträtt. Den återstående stora regleringen i branschen är bankgarantin. Men även denna förefaller på väg att fasa ut. Sammantaget kan man säga att betydande delar av den skyddade sektorn i Sverige gått och går igenom en marknadsekonomisk revolution. Vi står fortfarande mitt uppe i omvandlingen. På många områden är det den svåra delen av omvandlingen som tills vidare dominerat bilden. Med tiden bör man dock kunna räkna med att de positiva effekterna kommer att bli allt mera påtagliga.

*Bank- och försäkringsverk-
samhet*

Offentlig sektor ...

Också inom den offentliga sektorn har det skett förändringar. Dessa har dock varit väsentligt mindre genomgripande till sin natur. Skattereformerna under slutet av 1980-talet verkade också i riktning mot förbättrade incitament.⁹ Här går emellertid utvecklingen återigen i riktning mot ökade skatteklivar.¹⁰ Det viktigaste som skett på utgiftssidan är att den tidigare kraftiga ökningen i de offentliga utgifterna bromsats upp. Kostnadsmedvetandet och effektivitetstänkandet har ökat. Därtill har det skett en del förändringar i socialförsäkringssystemen som förbättrar incitamenten och ökar systemens stabilitet. Ser vi till de totala offentliga utgifterna är dock förändringarna ännu så länge marginella. Den totala utgiftsnivån ligger, trots en viss nedgång de senaste båda åren, lika högt eller högre än någon gång under 1980-talet. Den ligger

*... har fortfarande 1980-
talets utgiftsnivå*

*Arbetsmarknaden orefor-
merad*

också högst bland industriländerna och långt över huvuddelen av jämförbara industriländer. Det innebär att finansieringsproblemen för den offentliga sektorn kvarstår.

På övriga områden är förändringarna än mindre. Kartelliseringen och regleringen av arbetsmarknaden är lika omfattande som någonsin tidigare. Trots detta kan man nog hävda att flexibiliteten i lönebildningen ökat något under senare år. Detta kan emellertid ses som en reaktion på de mycket stora förändringar som skett på arbetsmarknaden. Avståndet till vad som skulle krävas för att få ned arbetslösheten och för att kunna premiera en nödvändig individuell utveckling på arbetsmarknaden är mycket långt. På utbildningssidan finns det heller knappast någon grund för att hävda att Sverige är på väg att vända den negativa utvecklingstrenden.

*Fortsatt brist på fasta spel-
regler*

När det gäller fasta spelregler är det svårt att hävda att det skett någon förändring till det bättre. På det övergripande planet är löntagarfondsfrågan borta, liksom den politiska viljan att genomföra förändringar som försämrar villkoren för företagen. Den fasta växelkurspolitiken har efter sitt haveri 1992 efterträts av en inflationsnorm, där det ännu är för tidigt att säga om den ger en större makroekonomisk stabilitet.

*Budgetunderskottet ökar
osäkerheten*

Ett stort problem med spelreglerna förefaller för närvarande vara svårigheterna att finansiera den offentliga sektorn. Det stora budgetunderskottet skapar osäkerhet om den framtida skatteutvecklingen. De höga skattekilarna skapar problem, som regeringen söker lösa genom ständiga ändringar i skattereglerna, där en sänkning av en skattesats finansieras av en höjning av någon annan skattesats. Behandlingen av momsens under senare år är signifikativ. När den stora skattereformen genomfördes var en av de övergripande idéerna i reformen att man skulle ha bredd och likformighet i skattebaserna. Därför höjdes en rad momsskattesatser upp till den generella nivån. Därefter har livsmedelsmomsen sänkts för att sedan i samband med krispaketet åter höjas. Vid årsskiftet 1995/96 sänktes den återigen kraftigt. Behandlingen av marginalskatteerna i den statliga inkomstkatten är likartad. Där har vi dock ännu inte fått se någon sänkning. Istället aviserar regeringen nu ytterligare skattehöjningar för högre inkomsttagare.

*Tradition av statlig inter-
ventionism försvårar*

Den starka tradition av statlig interventionism som finns i Sverige bidrar sannolikt till att regering och riksdag inte fäster någon särskild vikt vid behovet av att skapa fasta spelregler. Den senaste

tidens behandling av avdragsreglerna för pensionssparandet och genomförandegruppens förslag att räkna av statlig pension mot avtalspension understryker detta. Som ytterligare ett hot mot fasta spelregler och en stabilisering av den svenska ekonomin tornar nu den eventuella avvecklingen av den svenska kärnkraften upp sig.

Viktiga steg i rätt riktning

För att sammanfatta denna korta genomgång av förändringarna i den svenska ekonomin kan vi konstatera att det på viktiga områden har skett betydelsefulla förändringar. Mycket talar för att den kraftiga regleringen och korporativiseringen av den skyddade sektorn har spelat en betydelsefull roll när det gäller att hålla tillbaka den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Därför är det också mycket betydelsefullt att det skett en stor avreglering på detta område. Till de avregleringar som har gjorts kommer att vi, i och med EU-medlemskapet, öppnat gränserna för konkurrens med hela Europa på detta område. Detta kommer att ge ytterligare bidrag till en minskad kartellisering och förbättrad effektivitet. Avregleringarna på kredit- och kapitalmarknaderna kan därtill förväntas förbättra kapitaleffektiviteten i hela ekonomin. I samma riktning verkar avregleringen på valutamarknaden och den ökade öppenheten för utländskt ägande i Sverige. Också här kan man förvänta sig att EU-medlemskapet ger en positiv effekt, genom att det ökar Sveriges attraktionskraft för direktinvesteringar från utlandet.

Konkurrens med hela Europa

Förändringarna inom den offentliga sektorn är av väsentligt mindre omfattning, men de innebär att några av de värsta missförhållandena i de offentliga systemen har rättats till. Vi kan samtidigt konstatera att många av de faktorer som verkat för en negativ utveckling under de senaste decennierna finns kvar.

Många negativa tillväxtfaktorer finns kvar

Den svenska modellen som ett system

Den föregående diskussionen har förts som om frågan om trenden vänder för den svenska ekonomin kan angripas genom att väga ett antal positiva faktorer mot ett antal negativa. Ansatsen förutsätter en slags additivitet när det gäller ekonomins funktions sätt. En dålig funktion på ett område kan vägas upp av en god funktion på ett annat område. Ett alternativt sätt att nalkas denna fråga är att se den svenska modellen som ett system där de olika delarna hänger

Svensk ekonomi i systemperspektiv

ihop. Med ett sådant synsätt försvinner additiviteten. En förändring på ett område kan då ge en försämrad funktion på andra områden på ett sätt som kräver en mera total reformering av systemet om man väl börjar genomföra förändringar.

Att den svenska modellen är ett sammanhängande system, där de olika delarna har ett nära samband, har under lång tid hävdats av den svenska modellens förespråkare. I boken *Folkhemsmodellen* (Hedborg och Meidner 1984) drivs denna linje med stor energi. De centrala svenska löneförhandlingarna med solidarisk lönepolitik kompletteras av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Den svenska skattepolitiken, som gör det omöjligt för en familj att leva på en inkomst, kompletteras av en omfattande offentlig service, som ger sysselsättning till många av de kvinnor som söker sig ut på arbetsmarknaden. Författarna understryker också att den socialdemokratiska hegemonin, som är den yttersta garanten för modellens fortbestånd, säkras av den svenska fackföreningsrörelsen, som med sina "starka vapen" kan förhindra att man med politiska majoritetsbeslut skulle kunna driva igenom några avvikelser från grundkonceptet.¹¹

Med något annorlunda infallsvinklar togs frågan om den svenska modellen som ett system upp i NBER-rapportens inledningskapitel (Freeman, Swedenborg och Topel 1995). Tankarna har sedan utvecklats ytterligare av Richard Freeman i en artikel i *American Economic Review* (Freeman 1995). Han menar att systemansatsen skulle kunna ge svaret på två viktiga frågor. Den första är: "Why did large welfare states work well for so long?" Den andra är: "What is it about the welfare state and its supportive economic institutions that makes reforms costly?" Det exempel han använder i sin diskussion är den svenska välfärdsstaten och utgångspunkten är de erfarenheter som gjordes i NBER-rapporten.

Svaret på den första frågan skulle med denna ansats vara att man kunnat fjärma sig relativt långt från en marknadsekonomisk modell, därför att de olika delarna stöttat varandra. Innan jag går vidare skall jag ge ett par exempel på sådana bindningar.

En fråga som stod i centrum för NBER-rapporten var hur det under så lång tid har varit möjligt att genom den solidariska lönepolitiken driva en starkt sammanpressad lönestruktur utan att det givit upphov till hög arbetslöshet. Det svar som antydde i rapporten och som understryks av Freeman ligger just i att också andra

Grundkonceptet i den svenska modellen

Hur har välfärdsstaten kunnat fungera så bra så länge?

Systemets olika delar har stöttat varandra

Solidarisk lönepolitik utan hög arbetslöshet ...

delar av systemet var inriktade på, eller kommit att stötta, den solidariska lönepolitiken. Ett samband som från teoretiska synpunkter borde vara starkt, men som inte tas upp i NBER-rapporten, är att den mycket starka subventioneringen av kapital i etablerade verksamheter bidragit till att höja marginalproduktiviteten för icke-utbildad arbetskraft, vilket understödde en höjning av relativlönen för denna grupp. Mera generellt kan man säga att den hårda regleringen i den skyddade sektorn i kombination med omfattningen av, och den snabba tillväxten i, den offentliga sektorn medförde att lönebildningen dominerades av verksamheter med liten eller ingen konkurrens. Därmed blev heller inte kostnaderna med en icke-marknadsmässig lönebildning uppenbara, och slutresultatet är att det går att förena en sammanpressad lönestruktur och full sysselsättning på ett sätt som inte är möjligt i ett mera marknadsinriktat system.

*... men i avreglerad miljö
ökar arbetslösheten*

I och med den ökade finansiella pressen på den offentliga sektorn och avregleringen av kredit- och kapitalmarknad samt huvuddelen av den skyddade sektorn, leder den sammanpressade lönestrukturen till att arbetslösheten ökar. För att gå ett steg till i systemet så leder den ökade arbetslösheten till kraftigt ökade offentliga utgifter, vilket bidrar till att skärpa den offentliga sektorns finansieringsproblem.

Arbetslinjen och socialförsäkringssystemet ...

Andra områden som kompletterar varandra i den svenska modellen är den gamla svenska arbetslinjen å ena sidan och de generösa inkomstanknutna socialförsäkringssystemen å den andra sidan. Genom inkomstanknytningen i systemen undviker man de så kallade fattigdomsfällorna, som kännetecknar de amerikanska välfärdssystemen. Därmed får man heller inte de negativa effekter av systemen som en partiell analys av incitamenteffekterna skulle ge vid handen. För att den svenska modellen skall kunna fungera krävs emellertid att de långtidsarbetslösa är en marginell grupp, som kan tas om hand på ett sätt som inte underminerar det generella "workfare"-systemet.

*... faller samman vid hög
arbetslöshet ...*

** ... och ger fattigdomsfällor*

Den kraftiga uppgången i arbetslösheten kring det senaste decennieskiftet innebär att arbetslinjen har fallit samman. Därmed har också det svenska "workfare"-systemet underminerats. Arbetslöshetsunderstöden kan i praktiken uppbäras hur lång tid som helst. Samtidigt har socialbidragen blivit ett allt viktigare inkomstunderstöd. Detta innebär att vi nu fått in betydande fattigdomsfäl-

lor i det svenska systemet. Den stora press på systemen som vi nu har innebär också att det på ett helt annat sätt än tidigare uppfattas som socialt accepterat att leva på bidrag. Med de relativt generösa ersättningssystem som finns i Sverige skulle detta leda till fortsatt hög eller ökad arbetslöshet bland lågutbildade, samtidigt som kostnaden i de offentliga systemen skulle komma att bli mycket hög.

*Vital företagssektor utan
incitament för företagare ...*

Det svenska storföretagsberoendet är en annan del av den gamla svenska modellen. Detta har historiska rötter, men har kultiverats genom en medveten näringspolitik. Systemet för företagsbeskattning, kapitalmarknadsregleringen, den kartelliserade arbetsmarknaden och den solidariska lönepolitiken har alla verkat för att relativt sett gynna etablerade företag. Under den svenska modellens glansdagar innebar detta att vi kunde ha en vital företagssektor, samtidigt som de generella incitamenten för företagande, och framförallt för företagare, var dåliga.

*... men expansionen har
skett utomlands ...*

Med tiden har dock förtecknen ändrats. Genom internationaliseringen och de alltmer öppna gränserna har de stora företagen haft sin huvudsakliga expansion utanför Sverige. Därmed är den tidigare näringspolitiken inte längre hållbar. Genom att gränserna också öppnats för kapitalströmmar inåt är vi på väg att få en vitalisering av näringslivet genom ett ökat utländskt ägande. Genom dubbelbeskattningen, och genom att incitamenten för privat förmögenhetsbildning har förblivit dåliga, kan utvecklingen dock komma att innebära att vi är på väg mot en situation där det svenska näringslivet till sin huvuddel ägs antingen av institutioner eller av utländska intressen.

*... samtidigt som det ut-
ländska ägandet ökat*

*Svårt och kostsamt med
partiella reformer*

Jag har här givit några exempel på områden, där ett systemtänkande kan bidra till att ge svar på Freemans två frågor. En mera generell slutsats av en systemanalys kan vara att det är svårt och kostsamt att reformera ett tätt sammanlänkat system som den svenska ekonomin med partiella reformer. En rörelse i marknadsekonomisk riktning i en del av systemet kan öka pressen och kostnader i andra delar av systemet där inga förändringar gjorts. Dessa resonemang har stor bäring på den huvudfråga som ställts i detta kapitel, nämligen om de reformer som gjorts i den svenska ekonomin är tillräckliga för att återföra ekonomin till balans och stabilitet.

När vi ovan förde ett resonemang kring reformerna i den svenska ekonomin fann vi att på vissa områden har betydande reformer gjorts, medan det på andra områden gjorts lite eller ingenting. Vad

Inget systemtänkande bakom genomförda reformer

Problemen tydligast på arbetsmarknaden

Stor risk för bestående hög arbetslöshet

en sammanvägning kunde ge tedde sig som en öppen fråga.

Diskuterar vi reformerna från en systemsynpunkt, som gjorts här, blir slutsatserna mera pessimistiska. Genom att reformerna genomförts utan något systemtänkande, med stora förändringar på vissa områden och inga förändringar alls på andra, riskerar vi att hamna i just den typ av problem som skulle vara typiska för reformer i sammanhängande system.

Det område där det är lättast att se problemen är konflikten mellan avregleringarna av kapitalmarknaden och de skyddade sektorerna å den ena sidan, och den starkt reglerade och kartelliserade arbetsmarknaden å den andra sidan. Med bibehållen lönestruktur kan man förvänta sig att den höga arbetslösheten består eller rentav fortsätter att växa när konkurrensen på de avreglerade marknaderna tvingar företagen att söka uppnå ett bättre samband mellan lön och produktivitet hos de anställda än vad som gäller idag.

Detta ligger också väl i linje med analysen i Hedborg och Meidner. Det starka sambandet mellan solidarisk lönepolitik och övriga delar av modellen är ett grundtema i boken. Sålunda skriver författarna (s 68): "Men det gäller också, att fackföreningsrörelsen behöver samhällets stöd i form av en aktiv arbetsmarknadspolitik för att den solidariska lönepolitikens negativa verkningar för sysselsättningen skall kunna neutraliseras. Samhällsåtgärderna måste sålunda selektivt inriktas på företag, branscher, personalkategorier och regioner, som hotas av arbetslöshet. Det går inte att skilja ut den av lönepolitisk press föranledda arbetslösheten från annan arbetslöshet. Men den solidariska lönepolitikens företrädare och försvarare har inte tvekat att erkänna denna politikens sysselsättningseffekter. De har däremot förordat ett generöst samhällsstöd för de människor som berörs av nedläggningar och en aktiv sysselsättningspolitik som ett alternativ till en av stora (och därför socialt inte acceptabla) lönedifferenser föranledd rörlighet."

Systemanalysen understryker också att om inte heller de offentliga systemen reformeras ytterligare, kommer den negativa utvecklingen på arbetsmarknaden att fortsätta att vara en stor belastning i den offentliga budgeten. Risken är alltså stor att arbetslösheten förblir hög och att den kan komma att öka ytterligare i nästa konjunkturnedgång. Därmed kommer de höga offentliga utgifterna också fortsättningsvis att vara en destabiliserande faktor i den svenska ekonomin. Om arbetslösheten stiger kraftigt i nästa

*Betydande reformarbete
baserat på systemtänkande
återstår*

konjunkturedgång kommer också budgeten att försvagas, med en fortsatt tillväxt i statsskuldens andel av BNP som följd. Slutsatsen är att det sannolikt återstår ett betydande reformarbete innan den svenska ekonomin långsiktigt kommer i balans. Diskussionen ovan har understrukit att detta arbete i väsentligt högre grad än hittills måste utgå från ett systemtänkande.

*Är politisk uppslutning
möjlig?*

Reformerna och välfärdsstatens politiska dynamik

Slutsatsen i det föregående avsnittet är formulerad ur ett samhällsplanerarperspektiv. Som understryks av modern forskning på området (se t ex Lindbeck 1995), är den politiska processen en viktig del av systemet. Frågan blir då om de ytterligare reformer som krävs för att nå ekonomisk balans kommer att kunna få den nödvändiga politiska uppslutningen.

Stor andel offentligt försörjda ...

Ett signum för den utbyggda socialdemokratiska välfärdsstaten¹² är att en mycket stor andel av befolkningen och därmed också av väljarunderlaget har sin försörjning från den offentliga sektorn, genom arbete eller genom transfereringar. Situationen illustreras av tabell 5.1. I Sverige är det nästan dubbelt så många som har sin försörjning från offentlig sektor som från privat arbete. Också i länder som Belgien och Danmark är övervikten för offentligförsörjda mycket stor. I utbyggda välfärdsstater av denna typ torde det därför vara i det närmaste omöjligt att skapa politiska majoriteter för svepande program av generella nedskärningar i de offentliga utgifterna. Det är mot bakgrund av tabellens siffror intressant att konstatera att det är de länder (Irland och Nya Zeeland) som har den lägsta andelen offentligförsörjda som i sina budgetsaneringsprogram har gått längst i att skära ned de offentliga utgifterna. Sverige och Danmark är de länder som i högst grad har förlitat sig på skatteskörpningar i sina saneringsprogram.

*... försvårar omfattande
reformarbete*

En slutsats av detta skulle kunna vara att reformarbetet borde inriktas på arbetsmarknaden, istället för på offentlig sektor, där framkomligheten ter sig dålig. Tidigare erfarenheter från Sverige tyder knappast på att denna väg skulle vara mera framkomlig. Det har visserligen visat sig att Hedborg och Meidner överskattade fackets beredskap att med sina ”starka vapen” blockera politiskt

Tabell 5.1
**Offentligförsörjda och
 sysselsatta i privat
 sektor i elva länder 1993,
 tusental.**

1 000-tal	Belgien	Danmark	Irland	Nya Zeeland	Storbritannien**	Tyskland	USA	Sverige	Nederländerna	Norge	Frankrike
Offentligt sysselsatta	964	822	202	253	3 879	6 657	18 817	1 269	728	613	5 366
Arbetslösa	967	349	229	157	2 586	3 459	8 727	356	415	127	2 947
Ålderspensionärer	1 605	880	241	0*	10 167	11 841	36 992	1 575	2 127	626	9 607
Övrig socialförsäkring	422	839	302	842	5 483	6 447	5 254	961	1 789	362	2 071
(1) Summa offentlig försörjning	3 958	2 890	974	1 252	22 115	28 404	69 790	4 161	5 059	1 728	19 991
(2) Privat sysselsättning	2 789	1 677	1 214	1 347	21 988	28 687	91 708	2 289	5 197	1 391	16 890
(1)/(1+2)	1,42	1,72	0,80	0,93	1,01	0,99	0,76	1,82	0,97	1,24	1,18

Anm: * Ingår i övrig socialförsäkring. ** 1994.

Källa: Välståndsgrunder – SAF:s Strukturrapport (1996).

Dåliga förutsättningar även för arbetsmarknadsreformer ...

... så Sverige får hanka sig fram

fattade beslut. Den mycket starka ställning som fackföreningsrörelsen fortfarande har i det svenska samhället, torde dock i praktiken göra en omfattande reformering av arbetsmarknaden till ett politiskt mycket svårt projekt. Slutsatsen av denna analys blir då att de systemreformer som efterlystes ovan under normala omständigheter blir mycket svåra att genomföra. Därför är risken stor att huvudalternativet för Sveriges del blir att vi får hanka oss fram utan systemreformer i en relativt instabil utveckling. Det kan till och med vara så att de politiska förutsättningarna för en omfattande systemreform endast skulle kunna skapas om denna väg misslyckas kapitalt och Sverige halkar ned i en mycket djup stabiliseringspolitisk kris, där pengarna till välfärdssystemen närmast bokstavligen tar slut.

Slutsatser

Om vi avslutningsvis skall återknyta till kapitelrubrikens fråga, så är en slutsats av den analys som gjorts i detta kapitel att det sannolikt återstår mycket reformarbete i den svenska ekonomin innan vi nått en mera bestående stabilitet. Detta gör att det ter sig mycket äventyrligt att mitt i den stora omvandling som svensk ekonomi fortfarande går igenom gå in i den europeiska valutaunionen. Politiken bör istället, trots de svårigheter jag pekat på, inriktas på att bygga upp stabiliteten i ekonomin utanför EMU med ett omfattande reformarbete, av framförallt arbetsmarknadspolitik. Ett mål skulle vara att vi i ett senare skede från en relativt stabil position skulle kunna ansluta oss till unionen.

Reformarbete utanför EMU för att få stabilitet ...

... och därefter eventuellt anslutning

En invändning mot detta resonemang kan vara att det är just genom den disciplin som ett medlemskap i valutaunionen skapar som de återstående reformer som ändå till sist är nödvändiga kan drivas fram. Bristen på politisk uppslutning och medborgerlig förankring för EMU gör emellertid att denna strategi kan bli ett hot mot såväl den ekonomiska som den politiska stabiliteten i landet. Om ett medlemskap i EMU, genomdrivet utan medborgerlig förankring, skulle göra behovet av en omfattande reformering av offentlig sektor och arbetsmarknadspolitik akut, kan det politiska bakslaget på EMU-anknytningen bli mycket stort och ytterligare underminera förtroendet för regering och riksdag.

Noter

- ¹ Sitt mest genomförda uttryck har denna tanke fått i Anna Hedborgs och Rudolf Meidners bok *Folkhemsmodellen* (Hedborg och Meidner 1984).
- ² Några exempel är Andersson m fl (1993), Lindbeck m fl (1993), Henrekson, Jonung och Stymne (1996) och Söderström (1993).
- ³ Enligt en studie av Aronsson och Palme (1994) uppgick effektivitetsförlusterna i hushållsbeskattningen 1991 till 30 procent av hushållens nettotransfereringar.
- ⁴ Se t ex Hageman (1995), tabell s 32.
- ⁵ Ett fall finns återgivet i Williamson (1968). Där görs också en ekonomisk analys av denna typ av lönesättning som ett medel för konkurrensbegränsning.
- ⁶ En analys av denna utveckling görs i Hansson och Lundberg (1995).
- ⁷ En analys av denna utveckling, med speciell inriktning på effekterna för utvecklingen av små och medelstora företag, görs i Davis och Henrekson (1996).
- ⁸ Se exempelvis Söderström (1995).
- ⁹ I Aronsson och Palme (1994) uppskattas effektivitetsförlusterna till följd av snedvridna incitament minska från 45 procent av hushållens nettoskatt 1989 till 32 procent 1991.
- ¹⁰ Utvecklingen efter den svenska skattereformen förefaller bekräfta Gordon Tullocks (1988) analys av skattereformer utan utgiftsnedskärningar. Enligt denna utgör basbreddningar och incitamentsförbättringar, av det slag som skett i det svenska systemet, i huvudsak en förberedelse för de höjningar av det totala skatetrycket som inte varit möjliga vid den gamla strukturen i systemet.
- ¹¹ ”Ur modellteoretisk synvinkel måste också möjligheten till borgerliga regeringar inkluderas. ... Men när rättvisepolitiken bekämpas måste den organiserade fackföreningsrörelsen försvara sig med sina starka vapen” (Hedborg och Meidner 1984, s 19).
- ¹² Denna terminologi används av Esping-Andersen i hans arbete ”The Three Worlds of Welfare Capitalism” (Esping-Andersen 1990).

Referenser

- Andersson, T m fl (1993), *Den långa vägen – den ekonomiska politikens möjligheter och begränsningar att föra Sverige ur 1990-talets kris*, IUI, Stockholm.
- Aronsson, T och Palme, M (1994), ”A Decade of Tax and Welfare Reforms in Sweden – Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality”, Umeå Economic Studies, nr 35.
- Davis, S J och Henrekson, M (1996), ”Employer Size, Industrial Policy and Economic Performance in Sweden”, i Freeman, R B m fl, *The Welfare State in Transition*, Chicago University Press, Chicago, under utgivning.
- Esping-Andersen, G (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Freeman, R B (1995), ”The Large Welfare State as a System”, *American Economic Review*, vol 85, nr 2.
- Freeman, R B, Swedenborg, B och Topel, R (1995), ”Ekonomiska problem i Sveriges välfärdsstat – inledning, sammanfattning och slutsatser”, i Freeman, R B, Swedenborg, B och Topel, R (red), *NBER-rapporten: Välfärdsstat i omvandling – Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Fägerlind, I (1993), *Utbildningen i Sverige och det mänskliga kapitalet*, bilaga 9 i Lindbeck m fl (1993).
- Hageman, R (1995), ”Social Security in Sweden”, i Lachman, D m fl, *Challenges to the Swedish Welfare State*, IMF Occasional Paper, nr 130, IMF, Washington, D.C.

- Hansson, P och Lundberg, L (1995), *Från basindustri till högteknologi? Svensk näringsstruktur och strukturpolitik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Hedborg, A och Meidner, R (1984), *Folkhemsmodellen*, KF:s Förlag, Stockholm.
- Henrekson, M, Jonung, L och Stymne, J (1996), "Economic Growth and the Swedish Model", i Crafts, I N F R och Tonniolo, G (red), *Economic Growth in Post-1945 Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, under utgivning.
- Jagrén, L och Jakobsson, U (1993), *Den underliggande konkurrenskraften*, bilaga 15 i Lindbeck m fl (1993).
- Korpi, W (1992), *Halkar Sverige efter?*, Carlssons, Stockholm.
- Leamer, E E och Lundborg, P (1995), "Sverige på den globala marknadsplatsen", i Freeman, R B, Swedenborg, B och Topel, R (red), *NBER-rapporten: Välfärdsstat i omvandling – Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lindbeck, A m fl (1993), *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommisionens förslag, SOU 1993:16, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Lindbeck, A (1995), "Hazardous Welfare-State Dynamics", *American Economic Review*, vol 85, nr 2.
- Myhrman, J (1994), *Hur Sverige blev rikt*, SNS Förlag, Stockholm.
- Oxelheim, L (1995), *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth*, Routledge, London.
- Söderström, H Tson (red) (1985), *Vägen till ett stabilare Sverige*, Konjunkturrådets rapport 1985, SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H Tson (red) (1993), *Fast kurs med flytande krona*, Konjunkturrådets rapport 1993, SNS Förlag, Stockholm.
- Söderström, H Tson (1995), *Realräntechock, skuldsanering och budgetunderskott – en balansräkningsanalys av den svenska depressionen*, Ekonomisk Debatt, årg 23, nr 3.
- Tullock, G (1988), "Rent Seeking and Tax Reform", *Contemporary Policy Issues*, vol 6, nr 4.
- Williamson, O E (1968), "Wage Rates as a Barrier to Entry: The Pennington Case", *Quarterly Journal of Economics*, vol 82.