

# Hur ska Sverige möta globaliseringen?

**PONTUS BRAUNERHJELM, CAMILO VON GREIFF OCH HELENA SVALERYD**

Pontus Braunerhjelm är vd för Entreprenörskapsforum (tidigare FSF) och innehar Leif Lundblads donationsprofessur i internationell affärsverksamhet vid KTH. Han var tidigare huvudsekreterare i Globaliseringsrådet. [pontusb@infra.kth.se](mailto:pontusb@infra.kth.se)

Camilo von Greiff är fil dr i nationalekonomi från Stockholms universitet och verksam som ekonom på Finansdepartementets ekonomiska avdelning. Tidigare var han utredare vid Globaliseringsrådets kansli. [camilo.von-greiff@finance.ministry.se](mailto:camilo.von-greiff@finance.ministry.se)

Helena Svaleryd är fil dr i nationalekonomi och verksam som forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Hon var tidigare utredare vid Globaliseringsrådets kansli. [Helena.Svaleryd@ifn.se](mailto:Helena.Svaleryd@ifn.se)

Vi vill tacka Fredrik Andersson för konstruktiva synpunkter på en tidigare version av artikeln.

*Globaliseringen ställer Sverige inför en rad utmaningar men innebär också betydande möjligheter. Globaliseringsrådet, som tillsattes av regeringen i december 2006, har under drygt två års tid analyserat hur Sverige bör förhålla sig till den pågående globaliseringsprocessen. Inriktningen har varit på det ekonomisk-politiska området men även andra aspekter av globaliseringen har diskuterats. I det omfattande expertunderlag som tagits fram, bl a 36 underlagsrapporter, framkommer att Sverige i många avseenden står väl rustat att möta en fortsatt globalisering. Samtidigt bedöms reformbehovet som påtagligt på många områden. Slutrapporten från Globaliseringsrådets kansli bygger delvis på inkomna underlagsrapporter men även på annan forskningslitteratur. I denna artikel sammanfattas kansliets rapport.*

I tider av djup lågkonjunktur är det naturligt att stabiliseringspolitiken står i fokus. Den kris världen befinner sig i har få historiska motsvarigheter vad gäller omfattning och snabbhet i ekonomins nedgång. Utveckling speglar den accelererande globaliseringen. En vändning i konjunkturen kräver väl avvägda och samordnade ekonomisk-politiska åtgärder. Det är dock inte globaliseringen som är orsak till krisen – den har andra orsaker – och krisens verkningar får inte skymma det faktum att globaliseringen lett till mycket stora välbefindshöjningar, särskilt i fattigare länder. Tillgången till globala marknader har ökat exportmöjligheterna, höjt inkomsterna och lyft konsumtionen. Därför är t ex ett återupptagande av Doha-förhandlingarna viktigt för att det skulle skicka en värdefull signal att världens ledare ställer sig bakom en fortsatt globalisering.

Sveriges har historiskt sett lyckats väl med att ta tillvara på de möjligheter till högre tillväxt och ett högre välbefind som en globalisering ger. En förutsättning för den positiva utvecklingen har varit institutionella reformer och en framgångsrik strukturpolitik som främjat kunskapsuppbyggnad, entreprenörskap och innovationer. Samtidigt har förlorarna i dessa omstruktureringsprocesser kunnat kompenseras och så småningom återigen slussats in i arbetslivet. Strukturpolitiken kommer sannolikt att vara av avgörande betydelse även när nuvarande kris lättar.

Fokus i denna artikel är därför, i likhet med Braunerhjelm m fl (2009), det omvända jämfört med den nuvarande politiska diskursen: tyngdpunkten ligger på de mikroekonomiska fundamenten för ekonomisk tillväxt och välbefind i Sverige samt hur dessa påverkas av globaliseringen. Vi har valt att fördjupa analysen till följande fyra områden: Sverige som kunskapsnation,

den svenska arbetsmarknaden, förnyelsekapaciteten i svenskt näringsliv samt de svenska skatte- och socialförsäkringssystemen. Vi bygger vår analys kring begreppen *utvecklingskraft* och *omställningsförmåga*. Utvecklingskraft är förknippat med Sveriges förmåga att ta tillvara på nya marknadsmöjligheter, ny kunskap och de nya samarbets- och organisationsmöjligheter som skapas av globaliseringen. Omställningsförmåga handlar om ekonomins kapacitet att hantera förändringar, som kan vara genomgripande, snabba och oväntade, utan att produktionsresurser – arbetskraft och kapital – långsiktigt ställs utanför produktionen.

Resten av artikeln är disponerad som följer. I avsnitt 1 redogörs för den underliggande modellen för vår analys och hur globaliseringen kan förväntas påverka svensk ekonomi. Därefter diskuteras kortfattat i vilken mån globaliseringen påverkat förutsättningarna för penning- och finanspolitiken (avsnitt 2), med fokus på den nuvarande krisen. Avsnitt 3 behandlar de fyra fokusområden som nämnts ovan. Artikeln avslutas med en kort sammanfattning av de huvudsakliga slutsatserna i avsnitt 4.

## 1. Hur förväntas globaliseringen påverka Sverige?

Syftet med vår analys är att utreda hur svensk ekonomi förväntas bli påverkad av globaliseringen. Vår teoretiska utgångspunkt är dels traditionella handelsmodeller där komparativa fördelar kan härledas till skillnader i tillgången på produktionsfaktorer eller teknologi, dels de modeller som också betonar vikten av skalekonomier i produktionen och agglomerationseffekter. De mer traditionella handelsmodellerna visar att en nedmontering av handelshinder leder till att välutvecklade länder som Sverige förväntas specialiseras i produktion som kräver relativt mycket välutbildad arbetskraft eller sofistikerad teknologi. Enklare produkter kommer i högre grad att förses konsumenterna genom import. Under omställningen slås arbetskraft ut i de importkonkurrerande sektorerna, lönenivåerna sjunker medan det omvända gäller i den avancerade sektorn. Förutsatt att omställningsförmågan är god leder förändringen till att arbetskraft och kapital på sikt sysselsätts i den mer avancerade sektorn som expanderar samtidigt som den importkonkurrerande krymper. Alternativet är arbetslöshet. Det krävs således en god omställningsförmåga i ekonomin för att vinsterna av handel ska realiseras.

Emellertid är det inte bara länder med olika uppsättningar produktionsfaktorer som öppnat upp sina ekonomier för handel och konkurrens, utan också industrialiserade länder med mer likartad tillgång till arbetskraft, kapital och kunskap. Kunskapsintensiva verksamheter är i regel förknippade med positiva externaliteter. När kunskap sprids mellan företag och individer ökar produktivitet och löneutbetalningsförmågan till välutbildad arbetskraft. Kanaler för sådan kunskapsspridning är t ex arbetskraftens rörlighet, samverkan mellan underleverantörer/slutvaruföretag och beställareföretag/slutkunder eller andra mötesplatser där nya forskningsrön och

tekniksatsningar kan kommuniceras. Om kunskapsspridningen av någon anledning utvecklas bättre i ett land jämfört med ett annat – på grund av ren slump, hårdare konkurrens eller politiska vägval – innebär det att produktivitet och löneutbetalningsförmåga också kan öka relativt snabbare. Högre löner och avkastning kommer i sin tur att dra till sig arbetskraft och investeringar från andra länder vilket innebär att den kunskapsintensiva sektorn växer i det ena landet samtidigt som den krymper i det andra. Enligt denna teori kan ökad integration leda till att det blir viktigare för ett land att globalt konkurrenskraftiga och kunskapsintensiva kluster (agglomerationer) tillåts växa och utvecklas, annars riskerar arbetskraft och kapital att flytta till andra länder. Europas produktion är i dag betydligt mer geografiskt spridd än den i USA och det finns anledning att förvänta sig att minskade handels- och etableringshinder leder till en branschvis starkare geografisk koncentration.

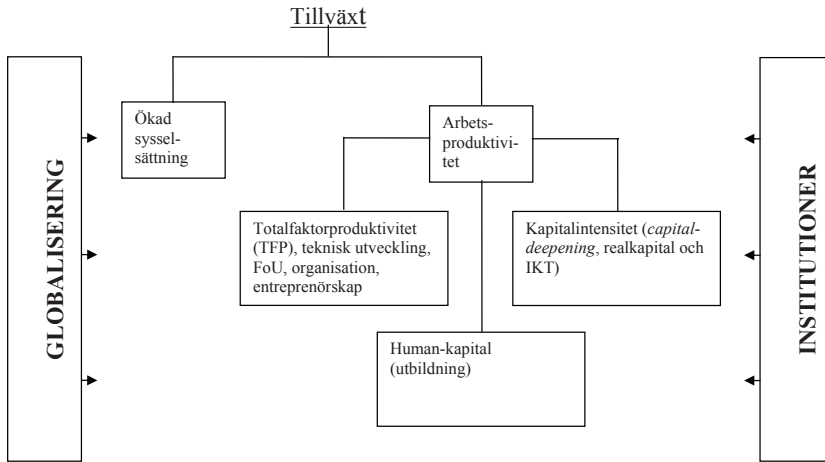
De mekanismer som diskuterats ovan och som styr länders produktionspecialisering är dock statiska, dvs de säger ingenting om tillväxt utan endast hur ekonomier förväntas omstruktureras vid en mer djupgående integration. För att förstå dynamiken förlitar vi oss på kunskapsdrivna tillväxtmodeller. I korthet innebär dessa att satsningar på kunskap – FoU samt utbildning – leder till ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt genom innovationer och effektivitetsvinster. Den rörlighet (främst av kunskap) som diskuterades ovan binder följaktligen ihop moderna handelsmodeller med kunskapsdriven tillväxt.

Emellertid lämnar också de kunskapsdrivna modellerna en hel del oförklarad, framför allt när det gäller hur kunskap sprids och omvandlas till nya produkter, investeringar och arbetstillfällen. Denna brist i moderna tillväxtmodeller är sannolikt en anledning till att den empiriska litteraturen i många fall enbart finner ett svagt stöd för satsningar på FoU, medan utbildning ofta faller bättre ut när tillväxt ska förklaras på landnivå. På industri- och företagsnivå blir däremot förklaringsvärdena bättre. Den allra senaste forskningen identifierar vissa mekanismer som särskilt viktiga för att sprida och omvandla kunskap till ekonomiska nyttigheter. Dit hör arbetskraftsrörlighet, entreprenörskap och högteknologiska kluster.<sup>1</sup> Dessa faktorer påverkas i sin tur av det institutionella (politiskt betingade) ramverk inom vilket de verkar. En schematisk bild av tillväxtens olika komponenter ges i figur 1.

## 2. Finansmarknadskris och stabiliseringspolitik: Den makroekonomiska dimensionen av globaliseringen

Under hösten 2008 förvärrades den kris som först såg ut att vara begränsad till USAs finansmarknader. Krisen antog dock snabbt ett globalt förlopp

<sup>1</sup> Se Braunerhjelm m fl (2009) för en mer ingående diskussion.



Figur 1  
Tillväxten  
– en modellram

Källa: Braunerhjelm m fl (2009).

och spreds mycket snabbare än förväntat till andra finansmarknader. De därpå följande djupgående realekonomiska konsekvenserna var oväntade för de allra flesta makroekonomiska bedömare. För att vända utvecklingen av den globala ekonomin – som närmast kan betecknas som varandes i fritt fall sista kvartalet 2008 och första kvartalet 2009 – krävs globala och samordnade stabiliseringspolitiska insatser (ett flertal åtgärder har också vidtagits det senaste året).

Stabiliseringspolitiken påverkas således av globaliseringen direkt genom att konjunktursvängningar snabbare sprids i en globalt integrerad ekonomi karaktäriserad av transnationella produktionskedjor och vertikala specialiseringsmönster. Men sannolikt också indirekt därför att globaliseringen påverkar skattebasers hemvist samtidigt som priser och avkastning blir mer harmoniserade vilket kan återverka på såväl finans- som penningpolitiken (Andersen m fl 2009). En trolig konsekvens är synkroniserade och fördjupade upp- och nedgångar i den globala ekonomin.

Under senare tid har stabiliseringspolitiken framför allt förlitat sig på penningpolitiken. Denna starka tilltro påminner närmast om 1960-talets ”fine-tuning”-politik där förhoppningen var att små justeringar i olika ekonomisk-politiska instrument effektivt skulle korrigerade avvikelser från ett jämviktsläge. Dessa förhoppningar grusades brutalt under stagflationen på 1970-talet. Även om vi sluter upp kring huvuddragen kring den nuvarande penningpolitiken anser vi att den kan behöva nyanseras. Större hänsyn bör tas till om störningar kommer från ekonomins utbuds- eller efterfrågesida. Högre produktivitet som leder till lägre priser behöver inte nödvändigtvis föranleda räntesänkningar när efterfrågan är god – då riskeras tillgångsbubblor att byggas upp. När inflationen faller på grund av en vikande efterfrågan, som i den nuvarande krisen, är snabba och omfattande räntesänkningar däremot viktiga åtgärder. Dessa behöver dock kompletteras med

andra åtgärder: t ex bör bankernas kapitaltäckningskrav omformuleras för att undvika en procyklisk utlåning och en sammanslagning mellan Finansinspektionen och Riksbanken övervägas.

Den globalt framgångsrika omläggningen av penningpolitiken mot inflationsbekämpning förefaller också ha påverkat aktörerna på finansmarknaderna. I takt med fallande inflation och räntor (nominella och reala) har sökandet efter avkastning ökat riskbenägenheten hos banker och finansinstitut, medan övervakning och reglering inte anpassats till de nya globala strukturerna.

Beträffande finanspolitiken kommer de finanspolitiska ramverk (överskottsmål, utgiftstak, etc) som utformats under senare år att ställas inför sitt verkliga elddop under 2008 till 2010. Finanspolitiken måste till stora delar bygga på en aktiv och effektiv arbetsmarknadspolitik. Det tar ofta lång tid för sysselsättningen att fullt ut återhämta sig efter en kris, i Sverige upp till ett decennium. Eftersom krisen sannolikt slår mot arbetstagare med betydande arbetslivserfarenheter och yrkesutbildning måste insatserna också anpassas till dessa grupper.

Det är troligt att strukturomvandlingen även framdeles kommer att särskilt påverka vissa länder, regioner och industrier vilket motiverar en högre finanspolitisk beredskap. Ju längre frånvaro från arbetsmarknaden, desto svårare att komma tillbaka. Samtidigt stämmer vi in i att en ”försiktighetsprincip” ska prägla finanspolitiken. Användningen bör begränsas till omfattande förändringar och i lägen där penningpolitiken inte biter, t ex när räntan närmar sig noll, när efterfrågan faller och sysselsättningen minskar snabbt samt vid stora förändringar i tillgångsvärden. Rätt utformade kan finanspolitiska instrument sannolikt användas mer effektivt samtidigt som det gäller att hålla fast vid finanspolitikens långsiktiga mål. Effektiviteten kommer delvis att förutsätta mer av globalt samordnade insatser eftersom åtgärder i ett land i högre grad läcker över till andra länder vilket kan minska enskilda länders vilja att bidra med finanspolitiska stimulansåtgärder.

Den dynamiska interaktionen mellan finans- och penningpolitiken kan enligt forskningen ha betydande välfärdseffekter (EEAG 2009). Hur kommer inflation och räntor att påverkas av den expansiva finanspolitiken (nationellt och globalt), ökade offentliga skuldbördor och den betydande likvidiseringen av marknaderna? En övergripande rekommendation är att regeringen låter utreda de långsiktiga effekterna av de globala stimulanspaket som genomförts för att häva eller mildra krisen.

Vi vill understryka att det enligt vår mening inte är globaliseringen som lett fram till krisen. Däremot spreds krisen oväntat snabbt genom att marknader blivit allt mer globalt integrerade. Likaså hävdar vi att fallande inflation och räntor inte i huvudsak ska tillskrivas globaliseringen utan i första hand omläggningen av penningpolitiken med oberoende centralbanker och tydliga inflationsmål. Vi anser inte heller att turbulensen på finansmarknaderna i första hand kan härledas till en alltför expansiv penningpolitik i

främst USA, utan snarare till globala obalanser i sparande som går tillbaka till Asienkrisen 1997.

### 3. Sverige i globaliseringen: De mikroekonomiska utmaningarna

Av utrymmesskal kan vi här endast presentera ett axplock av de reformer vi föreslår och den underliggande analysen.<sup>2</sup> Det första av dessa områden handlar om Sverige som en ledande framtida kunskapsnation.

#### *Sverige som kunskapsnation*

Även om humankapital alltid lyfts fram som en viktig faktor har globaliseringen accentuerat dess betydelse i framför allt tre dimensioner: humankapitalnivån, humankapitalfördelningen, samt vilken typ av humankapital som är viktig i en globaliserad värld. Humankapitalnivån i ett land har betydelse för utvecklingen av komparativa fördelar och specialisering. En hög kunskapsnivå får också positiva återverkningar på produktivitet och lönenivåer. Kunskapsnivån ska inte enbart ses som andelen individer med högskoleexamen eller andra kvantitativa mått. Det är även av största vikt att kvaliteten inom respektive utbildningsstadium ständigt förbättras. Det finns i dag många indikationer på att kunskapsnivån i grundskolan befinner sig i en fallande trend.<sup>3</sup>

Det finns goda skäl att anta att sambandet mellan humankapitalfördelningen och lönespridningen kan öka i takt med globaliseringen. Nya globala specialiseringsmönster etableras samtidigt som omfördelning via skatter och transfereringar försvåras när skattebaserna blir rörligare. Humankapitalfördelningen kan därmed i högre utsträckning än tidigare komma att återspegla inkomstfördelningen. I den mån en någorlunda jämn inkomstfördelning eftersträvas även framgent blir det då särskilt viktigt att utbildningssystemet bidrar till att utjämna livschanserna mellan individer och att alla får möjlighet till en god utbildning inför det fortsatta arbetslivet.<sup>4</sup>

Det är uppenbart att den kunskap som efterfrågas på dagens arbetsmarknaden skiljer sig radikalt från den kunskap som gällde för bara ett decennium sedan. På samma sätt är det omöjligt att veta vilka kunskaper som kommer att efterfrågas på morgondagens arbetsmarknad. Globaliseringsprocessen, med ett förmodat fortsatt högt omvandlingstryck i ekonomin, påverkar därmed vilken typ av humankapital som efterfrågas på en globa-

<sup>2</sup> Den intresserade läsaren hänvisas därför till rapporten för en mer fullödlig analys ([www.regeringen.se/globaliseringsradet](http://www.regeringen.se/globaliseringsradet)).

<sup>3</sup> Se OECD (2008) och Skolverket (2009) för en sammanställning av Sveriges position och utveckling över tiden i ett antal internationella tester.

<sup>4</sup> I linje med detta resonemang ligger även Ekholm m fl (2007) och OECD (2008). Vidare visar Bjorvatn m fl (2008) och Roine och Waldenström (2008) att inkomsterna av kapital kommer att öka i relation till dem på arbete. Det förstärker ytterligare vikten av en jämn humankapitalfördelning eftersom arbets- och kapitalinkomster är korrelerade.



liserad arbetsmarknad stadd i ständig förändring. Om arbetsuppgifterna växlar under karriären, samtidigt som det sannolikt ställs allt högre krav på flexibilitet och nytänkande, minskar betydelsen av specifika sakkunskaper. I stället ökar betydelsen av inlärningsförmåga, kritiskt tänkande, problemlösningsförmåga, kommunikationsförmåga och förmågan att hantera en stor mängd information (se Baldwin 2006 och Blinder 2006).

Några av våra förslag för att möta de utmaningar som globaliseringen innebär är ett ökat statligt ansvarstagande för skolans finansiering, ökade möjligheter till lönekariär för skickliga lärare samt förbättrade möjligheter till kompetensutveckling för yrkesverksamma lärare. Vidare bör universitet och högskolor få verka med större grad av autonomi samt ha rätt att avgiftsbelägga utbildningen. Dessutom anser vi att kostnader för högre utbildning och donationer bör göras avdragsgilla, samtidigt som studielånen bör höjas. Det bör medverka till att universitet och högskolor erbjuder utbildningstjänster som efterfrågas samtidigt som de studerande har skäl att noga överväga om kostnaden för en utbildning motsvarar den förväntade avkastningen. Vi är också positiva till att statliga forskningsmedel i högre utsträckning fördelas enligt kvalitetskriterier: det är nödvändigt om Sverige ska kunna spela en roll i det globala forskningssamfundet.

### *Globaliseringen och den svenska arbetsmarknaden*

Vid en internationell utblick visar det sig att globaliseringen i sig inte förefaller påverka arbetslöshetsnivåerna. Öppna länder har visat sig ha varken lägre eller högre sysselsättningsnivåer än andra länder (Calmfors 2008). Hög strukturomvandlingstakt tillsammans med lönestelheter och svaga drivkrafter till omställning kan däremot leda till ökad arbetslöshet. Här spelar arbetsmarknadens institutioner, t ex utformningen av anställningsskyddet och arbetslöshetsförsäkringen, en avgörande roll.<sup>5</sup>

Även om inte utvecklingen endast beror på globaliseringen har strukturomvandlingstakten i Sverige de senaste två decennierna varit högre än tidigare (SOU 2008:105). Hur har då omställningen på arbetsmarknaden fungerat? I ett internationellt perspektiv är det inte enkelt att dra någon slutsats om Sverige klarar det bättre eller sämre än andra. Det är dock bekymmersamt att en stor andel individer i arbetsför ålder står utanför arbetskraften på grund av sjukskrivning eller förtidspensionering. Likaså är arbetslösheten hög bland grupper med lägre eller osäker produktivitet, t ex invandrare och ungdomar.

Den teoretiska forskningslitteraturen drar slutsatsen att arbetsmarknadsregleringar, speciellt regler för anställningsskydd, inverkar på ekonomins omställningsförmåga. Högre uppsägningskostnader innebär färre uppsägningar, men å andra sidan kommer företagen att ta hänsyn till detta

<sup>5</sup> Ökade kostnader i form av arbetslöshet skulle kunna leda till ett minskat stöd för dagens arbetsmarknadsinstitutioner. Detta tillsammans med en mer lönekänslig arbetskraftefterfrågan, på grund av företagens ökade rörlighet, skulle kunna leda till en ökad sysselsättning i ett mer långsiktigt perspektiv (Calmfors 2008).

och anställa färre. Även individens beteende kan ändras då upparbetad anställningstrygghet är kopplad till anställningstiden. Till exempel finner Lindbeck m fl (2006) att reformen med undantagen i turordningsreglerna för företag med max 10 anställda ledde till färre sjukfrånvarodagar. En genomgång av den empiriska forskningslitteraturen visar också att ett starkare anställningsskydd minskar dynamiken i ekonomin (Skedinger 2008). Starkare anställningsskydd kan dock även föra med sig positiva produktivitetseffekter genom att dels stimulera de anställda att förvärva företagsspecifik kompetens, dels öka företagens benägenhet att investera i de anställda. Forskningen ger ingen enhetlig bild av effekterna av ett starkare anställningsskydd på den aggregerade sysselsättningen.<sup>6</sup>

I jämförelse med andra länder är anställningsskyddet i Sverige relativt starkt – åtminstone för tillsvidareanställda (Skedinger 2008). Skyddet för tidsbegränsade anställningar är betydligt svagare, t o m svagare än genomsnittet för OECD. Stora skillnader mellan olika typer av anställningskontrakt kan leda till en segmentering av arbetsmarknaden i två grupper arbetstagare, de som har starka lagstadgade anställningsskydd och dessutom omfattas av omställningsavtal vid uppsägning och de som inte har sådana förmåner. Det verkar också som om länder med stora skillnader i anställningsskyddet har sett en större ökning av tidsbegränsade anställningskontrakt än andra länder (DS 2007:37). För Sveriges del kan det konstateras att den relativt stora rörlighet som präglar arbetsmarknaden till överväldigande del kan hänföras till gruppen visstidsanställda: de utgör enbart 12–14 procent av de sysselsatta men svarar för ca 60–70 procenten av rörligheten.

Höga minimilöner tillsammans med starka anställningsskydd kan göra det särskilt besvärligt för invandrare och ungdomar att komma in på arbetsmarknaden. Skälet är att starka anställningsskydd ökar risken, och därmed kostnaden, för företagen att anställa individer med svårbedömd och osäker produktivitet. Nyligen har emellertid regeringen genomfört flera förändringar i skattesystemet, som t ex sänkta socialavgifter för ungdomar, nystartsjobb och instegsjobb, vilka lett till lägre anställningskostnader vid anställning av individer ur grupper där arbetslösheten är relativt hög.

Eftersom anställningsskydden har visat sig hämma omställningsförmågan i ekonomin, samt att den stora skillnaden mellan olika anställningskontrakt leder till en olycklig tudelning av arbetsmarknaden, förordar vi att anställningsskyddet för tillsvidareanställda försvagas. Turordningsreglerna bör avskaffas helt. Kompetenskriteriet bör få större utrymme som skäligen grund för uppsägning, men måste kombineras med partssammansatt nämnd eller liknade organ för att undvika godtycke.

Samtidigt anser vi att den högre strukturomvandlingstakten motiverar en utökad och mer professionaliserad arbetsmarknadsutbildning, alterna-

<sup>6</sup> Till de senare hör en studie på svenska data av von Below och Skogman Thoursie (2008) som finner att införandet av undantagen i turordningsreglerna för mindre företag (med maximalt 10 anställda) varken ledde till fler nyanställningar eller uppsägningar. Det tyder på att turordningsreglerna vid uppsägning vid arbetsbrist inte var ett hinder för tillväxt i dessa företag.



tivt arbetspraktik, för att slussa över de som blivit arbetslösa till mer expanderande sektorer. Fokus bör här ligga på att stödja individen snarare än branschen eller regionen. Andra policyförändringar som kan vara rimliga för att förbättra skyddet för individen är obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen, kompetenskonto samt partsavtalslade avgångsvederlag.

När den internationella konkurrensen om kvalificerad arbetskraft hårdnar ökar också kraven på att samhället kan organiseras så att invandrare snabbt integreras i samhället och kan komma in på arbetsmarknaden. Till exempel borde valideringen av utländska utbildningar förbättras. Som nämndes inledningsvis är kunskapspridningen i samhället en central komponent för produktivitetens utvecklingen. Därför bör man arbeta för att främja arbetskraftörligheten både inom Sverige och över nationsgränser. En bättre fungerande hyresmarknad, infrastrukturinvesteringar i områden med stor inflyttning och socialförsäkringar som gör det möjligt att bo och arbeta i olika länder hävdar vi skulle kunna underlätta rörlighet.

### *Förnyelsekapaciteten i svenskt näringsliv*

Kombinationen av informationsteknologiska landvinningar, handelsliberaliseringar och avregleringar har påverkat produktionens organisation och geografiska lokalisering. Tidigare integrerade strukturer inom företagen har ersatts med mer nätverksliknande och marknadsbaserade organisationsformer; olika led i förädlingsvärdekedjan lokaliseras till de lokala marknader (*outsourcing*) eller länder (*offshoring*) som har de bästa förutsättningarna för en viss typ av produktion. Effekterna är en högre grad av vertikal specialisering, transnationella produktionskedjor som hålls ihop genom avancerade logistiska system. Detta är sannolikt också en förklaring till att den genomsnittliga företagsstorleken har minskat under de senaste decennierna (Audretsch och Thurik 2001).

Parallellt med dessa förändringar har svenskt näringsliv stöpts om mot en större andel tjänster. Även de traditionella industriföretagen har ”tjänstefierats” (Industrins ekonomiska råd 2008).<sup>7</sup> För den expanderande tjänstesektorn kommer marknadsförutsättningarna att radikalt skilja sig åt för olika typer av tjänster. Konkurrensen kan förväntas öka mycket snabbt för de tjänster som kan överföras elektroniskt, medan andra delar av tjänstesektorn kräver fysisk närvaro för det faktiska utförandet. I det senare fallet påverkas konkurrensen av specifika branschförutsättningar och i vilken utsträckning produktionsfaktorernas rörlighet (migration och utlandsinvesteringar) ersätter internationell handel.<sup>8</sup>

Näringslivets förnyelse är till stora delar kopplade till dess FoU-satsningar. Dessa syftar naturligtvis till att få fram nya produkter och nya processer, dvs innovationer. Entreprenörer och småföretag svarar dock för en

<sup>7</sup> För en detaljerad genomgång av svensk tjänstesektor, se Hortlund (2009).

<sup>8</sup> Små språkområden, som det svenska, utgör till viss del ett naturligt icke-tariffärt handels hinder.

förvånansvärt stor andel av de riktigt omdanande och radikala innovationerna, medan storföretag är organiserade för gradvisa förbättringar av sina existerande produkter och processinnovationer.<sup>9</sup> I väl fungerande innovationsmiljöer kompletterar följaktligen stora och små företag varandra dels med avseende på typ av innovation, dels vad gäller kommersialisering av ny kunskap.<sup>10</sup> Möjligheterna för en entreprenör eller ett mindre företag att kommersialisera en ny produkt eller process beror främst på hur starka de intellektuella äganderättigheterna är (patent, copyright) samt vilka följdinvesteringar (produktion, marknadsföring) som är nödvändiga. Större företag har många gånger det marknadskunnande och den organisation som krävs för att klara en kommersialisering. Samtidigt kan storföretagen också ha intresse av att stoppa kommersialisering av konkurrerande produkter.

En stark och trovärdig immaterialrättslig ställning för uppfinnare och innovatörer bedömer vi som en strategiskt viktig del i en kunskapsdriven tillväxt. Kostnaderna för att patentskydda en uppfinning inom EU är mångfalt högre än i USA, vilket missgynnar mindre företag och entreprenörer (van Meijer och van Pottelsberghe de la Potterie 2009). Att skapa ett Europapatent bör vara en prioriterad fråga. Patentintrång är också mycket svårt för mindre företag att skydda sig mot eftersom kostnaderna blir för höga och försäkringsskyddet bara täcker vissa länder och i regel inte de ”nya” länderna (samt USA) på den globala marknaden.

Kapitaltillförsel i företagens tidiga skeden är en annan kritiskt viktig faktor för förnyelse och innovation. Vi anser att de förslag som lagts fram i den sk incitamentsutredningen (främst ett avdrag på 20 procent på investeringar upp till högst 500 000 kr) bör genomföras. Dessutom kan det finnas skäl till utvidgade möjligheter för vinstandelslån (räntekostnaden sätts i relation till företagets vinst). Likaså bör nya *public-private*-partnerskap på riskkapitalsidan prövas där privata aktörer involveras tidigare i processen och också ges en möjlighet att förvärva den statliga andelen till ett i förväg bestämt pris. Detta skulle öka incitamenten för privata investerare samtidigt som det innebär goda möjligheter för en statsfinansiellt neutral åtgärd.

Att avreglera och öppna upp offentliga sektorer för privat konkurrens är också en angelägen åtgärd för att stimulera förnyelse och innovativitet. Vi bedömer att stora områden inom t ex sjukvårds- och utbildningssektorerna bör ha en betydande marknadspotential. Inom sjukvårdsområdet pågår en global specialisering som Sverige ställt sig utanför. Här finns ett betydande kunnande som bör kunna vara en god utgångspunkt för utvecklingen av en framgångsrik exportnäring. Generellt behöver konkurrensen förstärkas och övervakas mer rigoröst. Konkurrensverkets roll skulle i högre utsträckning kunna omfatta offentlig sektor.

<sup>9</sup> Se Decheneaux m fl (2003), Baumol (2007) och Lowe and Ziedonis (2006).

<sup>10</sup> Michelacci (2003) visar att en relativt svag kommersialisering av forskning kan förklaras av för få entreprenörer i förhållande till storleken på FoU-satsningar. Se Braunerhjelm (2007, 2008) för en översikt av litteraturen.

De betydande avregleringar som skedde under 1990-talets början föregicks av en intensiv debatt och ofta stor skepticism. I efterhand kan konstateras att i flertalet fall utvecklades dessa branscher mycket positivt, inte minst sysselsättningsmässigt. Regeringen bör dra lärdom av dessa tidigare framgångsrika exempel och stimulera en fortsatt konkurrensutsättning. Överlag bör innovationspolitiken få ett betydligt större utrymme i den ekonomiska politiken.

### *De svenska skatte- och socialförsäkringssystemen*

Ur ett skatte- och socialförsäkringsperspektiv ställs den ekonomiska politiken inför flera svåra avvägningar. För det första kan globaliseringen förväntas påverka skattekraften i respektive land när skattebaserna blir rörligare. Skatternas utformning och nivå är dessutom i sig en av flera faktorer som styr produktionsfaktorernas lokalisering, även om sambanden är komplexa och skiljer sig mellan olika skattebaser. För det andra är det troligt att globaliseringen på sikt kommer att innebära att individers yrkeskarriärer sker i flera länder. Det ställer nya krav på socialförsäkringssystemen, dels vad gäller individens skydd vid inkomstbortfall (sjukdom, arbetslöshet), dels när individen går i pension. Ett väl utformat socialförsäkringssystem kan också bidra till att attrahera arbetskraft.

Skattesystemet bör i ett globaliseringsperspektiv präglas av stabila skattebaser tillsammans med ett långsiktigt fördelnings- (mellan generationer och mellan individer) och tillväxtpolitiskt perspektiv (nyföretagande, innovationer, växande företag). Tillväxt utgör självfallet förutsättningen för en aktiv fördelningspolitik. Ledorden för de reformer som skedde i skattepolitiken i början av 1990-talet – effektivitet, likformighet och transparens – är inte mindre angelägna i dag. Det skapar legitimitet för skattepolitiken vilket är avgörande för att inte urholka skatteintäkterna och att illojala konkurrenssituationer inte uppstår. Bristande legitimitet underminerar det samhälleliga förtroendet för statens övergripande ansvar för en någorlunda rättvis fördelning av välfärden.<sup>11</sup>

Vi föreslår bl a att statsskatten bör sänkas och värnskatten avvecklas så att individbeskattningen inte överstiger 50 procent. Detta bör uppmuntra till högre utbildning och också till att attrahera utländsk arbetskraft. Kapitalskatten bör sänkas till 25 procent och de sk 3:12-reglerna ytterligare förenklas. I princip kan de senare ersättas med en enkel proportionalitetsregel med två procentsatser i stället för dagens mycket krångliga (men för vinstgivande företag mycket generösa) system. Samtidigt anser vi det rimligt att gå tillbaka till den gamla fastighetsskatten (som är en effektiv och orörlig skattebas) samt att momsen görs enhetlig på nivån 25 procent.

Globaliseringen riskerar sålunda att utsätta skatte- och socialförsäkringssystemen för påfrestningar, särskilt i traditionella välfärdsstater med höga skatteuttag och en förväntan att välfärdssystemen finansieras med all-

<sup>11</sup> Utifrån en enkätundersökning visar Braunerhjelm och von Greiff (2008, 2009) att insikterna i det svenska skattesystemet och förtroendet för hur skatteintäkterna används är svaga.

männa medel. I Sverige tillkommer en ogynnsam demografisk utveckling där antalet personer över 65 år uppskattas öka med 700 000 fram till år 2030 samtidigt som gruppen i arbetsför ålder (16–64 år) endast ökar med 100 000 fram till 2015 för att därefter förbli konstant till 2020. Den senare ökningen kan uteslutande hänföras till utrikes födda. En förbättrad skattekraft bygger på ett högre arbetsdeltagande vilket i sin tur förutsätter en kraftigt förbättrad integrationspolitik. Samtidigt ökar medellivslängden liksom förmodligen efterfrågan på kvaliteten i välfärdstjänsterna. Kombinerat med en lägre förvärvsfrekvens (76 procent 2008 jämfört med 83 procent 1990 av de i arbetsför ålder), ett större utanförskap (400 000 fler individer 2008 jämfört med 1990) och färre antal arbetade timmar, är det uppenbart att välfärdsstaten står inför betydande utmaningar.<sup>12</sup>

Flera faktorer talar således för betydande framtida finansieringsproblem för den offentliga sektorn. För att lösa dessa handlar det sannolikt i första hand om att öka arbetsutbudet, effektivisera den offentliga sektorn, öka avgifterna till de i huvudsak offentligt finansierade tjänsterna samt att helt frikoppla vissa offentligt finansierade tjänster och/eller transfereringar från det offentliga åtagandet. Vi tror att det vore oklokt att på förhand döma ut något av dessa alternativ. Ett högre skatteuttag anser vi dock vara en oframkomlig väg.

#### 4. Avslutning

Globaliseringen kan förväntas leda till en ökad rörlighet hos arbetskraft och kapital och en högre takt i strukturuomvandlingen. Politiken, särskilt vad gäller de mikroekonomiska förutsättningarna, bör därför inriktas på att främja utvecklingskraft och omställningsförmåga. Detta är utgångspunkten för våra förslag.

Sammantaget bör de åtgärder vi föreslår öka attraktiviteten att arbeta, investera, starta företag och engagera sig i entreprenöriella aktiviteter i Sverige. Men också stimulera till individuell utveckling. Detta bör i sin tur vara en god grogrund för en hög dynamik i näringslivet och gynnsamma tillväxtförutsättningar.

Utrymmet för den ekonomiska politiken är betydande och har snarast accentuerats som visats av turbulensen under det senaste året. Vissa har uttryckt det som politikens revansch på marknaden. Globaliseringen innebär således inte att vi är utlämnade till krafter bortom vår räckvidd. Politikens utformning – lokalt, regionalt, nationellt och globalt – kommer att påverka den framtida fördelningen av välstånd.

<sup>12</sup> Se Feldt (2009). Notera att mellan 1980 och 2005 ökade kommuners och landstings kostnader för välfärdstjänster med 42 procent varav endast 12 var förknippade med demografiska förändringar.

## REFERENSER

- Andersen, T, P Englund och S Gerlach (2009), "Global Crises, Financial Markets and Stabilization Policies", Underlagsrapport nr 36, Globaliseringsrådet (www.regeringen.se/globaliseringsradet).
- Audretsch, D och R Thurik (2001), "Linking Entrepreneurship to Growth", OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2001/2, OECD Publishing, Paris.
- Baldwin, R (2006), "Globalisation – The Great Unbundling(s)", i *Globalisation Challenges for Europe – Report by the Secretariat of the Economic Council – Part 1*, Finland's Prime Minister Office Publication 18/2006.
- Baumol, W (2007), "Small Firms: Why Market-driven Innovation Can't Get Along Without Them", presenterat vid IFN-konferens i Vaxholm.
- von Below, D och P Skogman Thoursie (2008), "Last In, First Out? Estimating the Effect of Seniority Rules in Sweden", IFAU Working Paper 2008:27, Uppsala.
- Bjorvatn, K, V Norman och L Orvedal (2008), "On the Road to Samarkand – Globalisation and the Swedish Economy", Underlagsrapport nr 21 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet.
- Blinder, A (2006), "Offshoring: The Next Industrial Revolution", *Foreign Affairs*, vol 85, s 113-128.
- Braunerhjelm, P (2007), "Behövs entreprenören? Om deras betydelse för kunskapsutveckling, kommersialisering och tillväxt", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, s 19-33.
- Braunerhjelm, P (2008), "Entrepreneurship, Knowledge and Growth", *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, vol 4, s 451-533.
- Braunerhjelm, P och C von Greiff (2008), "Varannan svensk okunnig om jobbskatteavdraget", *Dagens Nyheter*, 24 december 2008.
- Braunerhjelm, P och C von Greiff (2009), "Gör om skattesystemet", *Aftonbladet*, 24 februari 2009.
- Braunerhjelm, P, C von Greiff och H Svaleryd (2009), "Utvecklingskraft och omställningsförmåga – En globaliserad svensk ekonomi", Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli, Regeringskansliet, Stockholm.
- Calmfors, L (2008), "Globalisering – hot eller räddning för jobben?", Underlagsrapport nr 25 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Decheneaux, E, S Goldfarb, S Shane och M Thursby (2003), "Appropriability and the Timing of Innovation: Evidence from MIT Innovations", NBER Working Paper 9375.
- Ds 2007:37, *Sveriges företagande och konkurrenskraft – Internationell benchmarking*, Näringsdepartementet, Stockholm.
- EEAG (2009), *The EEAG Report on the European Economy*, CESifo, München.
- Ekholm, K, T Andersen, A Bigsten och J Vlachos (2007), *Svensk välfärd och globala marknader*, Valfärdsrådets rapport 2007, SNS Förlag, Stockholm.
- Feldt, K-O (2009), "Mot en ny skattereform – globaliseringen och den svenska välfärden", Underlagsrapport nr 27 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Hortlund, P (2009), "Globaliseringen och de svenska tjänstenäringarna", manuskript till Globaliseringsrådet.
- Industrins ekonomiska råd (2008), "Ekonomi i omvandling", www.industrikommitten.se.
- Lindbeck, A, M Palme och M Persson (2006), "Social Interaction and Sickness Absence", uppdaterad version av IFN Working Paper 725, Institutet för Näringslivsforskning, Stockholm.
- Lowe, R och A Ziedonis (2006), "Over-optimism and the Performance of Entrepreneurial Firms", *Management Science*, vol 52, s 173-186.
- van Meijer, M och B van Pottelsberghe de la Potterie (2009), "Beyond the Prohibitive Cost of Patent Protection in Europe", www.voxeu.org/index.php?q=node/3440.
- Michelacci, C (2003), "Low Returns in R&D Due to the Lack of Entrepreneurial Skills", *Economic Journal*, vol 113, s 207-225.
- OECD (2008), *Economic Surveys. Sweden*, OECD, Paris.
- Roine, J och D Waldenström (2008), "Globalisering och inkomstfördelning", Underlagsrapport nr 20 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Skedinger, P (2008), "En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv", Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet, Stockholm.
- Skolverket (2009), *Skolverkets bild av utvecklingen av kunskapsresultaten i grundskolan och av elevers studiemiljö*, PM 20090129, Statens Skolverk, Stockholm.
- SOU 2008:105, *Huvudbetänkande, Långtidsutredningen* 2008.