

Anförande

Andre vice riksbankschef Eva Srejber

FREDAG DEN 21 SEPTEMBER 2001

Konkurrens och tillväxt

Skattebetalarnas förening

Penningpolitikens uppgift är, enligt riksbankslagen, att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta i inflationsmålet, dvs. att inflationen mätt med KPI skall uppgå till 2 procent med ett toleransintervall på plus minus en procentenhet. Det innebär att vi när vi utformar penningpolitiken måste ta hänsyn till förändringar på en mängd områden som direkt eller indirekt påverkar prisutvecklingen. Jag tänkte idag kommentera ett av dessa - konkurrens och dess effekter på den potentiella tillväxten. Ett område som vi tvingas fundera över när vi analyserar ekonomin eftersom potentiell tillväxt är väsentlig att bedöma när penningpolitiken utformas. Men innan jag börjar skulle jag vilja passa på att säga att jag inte kommer att beröra det dagsaktuella penningpolitiska läget.

Tillväxten är ständigt central i den penningpolitiska diskussionen, då efterfrågan i ekonomin i förhållande till produktionskapaciteten är avgörande för om inflationsdrivande flaskhalsar uppstår eller om vi underutnyttjar produktionspotentialen. Det hävdas ibland att ett upprätthållande av ett fast penningvärde skulle begränsa tillväxten. Detta är inte korrekt. Det som sätter gränsen är den potentiella tillväxttakten. Nivån på denna måste vi ta hänsyn till, även om vi inte påverkar denna med penningpolitiken när väl prisstabilitet etablerats. På motsvarande sätt måste vi ta hänsyn till förändrade konkurrensförhållanden eftersom förändringar av dessa både direkt och indirekt kan påverka inflationsutvecklingen. Eventuella åtgärder för att stärka den potentiella tillväxten är en fråga för övrig ekonomisk politik där det bl.a. gäller att undvika konkurrensbegränsningar som leder till en försämrad resursallokering.

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

Fram till i vintras hade vi en mycket gynnsam utveckling i svensk ekonomi. Idag när tillväxten mattats av kan det vara motiverat att komma ihåg att det är från detta utgångsläge som tillväxten dämpats. För att ytterligare förstärka perspektivet kan vi jämföra med läget i början av 90-talet. Då var förhållandena verkligt besvärliga och präglade av stigande arbetslöshet, hög inflation och dåliga statsfinanser. Läget var så ansträngt att regeringen bitt om råd från den akademiska världen och en rapport från ekonomikommisionen levererades våren 1993¹.

Rapporten som oftast kallats Lindbeckkommissionen kom med inte mindre än 113 olika förslag – många av dessa var kontroversiella vilket stimulerade dåtidens debatt. Lindbeckkommissionens syn var att krisen hade tre grundproblem; stabilitets-, effektivitets- och tillväxtproblem. Förslagen var också grupperade i åtgärder för att skapa stabilitet, för att öka effektiviteten i resursanvändandet och för att höja tillväxten i ekonomin.

Pris- och budgetstabilitet har uppnåtts

Läser man igenom denna rapport idag är det slående hur många av dessa förslag som faktiskt har genomförts. När det gäller åtgärder för att uppnå makroekonomisk stabilitet har det mesta genomförts och Sverige har i flera år präglats av låg inflation och goda statsfinanser. Även på lönebildningens område har framsteg uppnåtts. När det gäller åtgärder för att öka effektiviteten och den potentiella tillväxten är resultaten av en genomgång av vilka förslag som genomförts mera blandad. Viktigare förändringar har genomförts medan det på andra områden inte hänt speciellt mycket.

Ser vi på utvecklingen under de åtta år som gått sedan 1993 är utfallet glädjande. Den genomsnittliga tillväxten under dessa år uppgår till 3,1 procent. Skillnaden är stor till den genomsnittliga tillväxten om 1,8 procent som vi hade under föregående tio år. Om utvecklingen sedan 1993 skulle ha begränsats till dessa 1,8 procent hade vi idag haft en nivå på BNP som legat 174 miljarder lägre, dvs. mer än åtta procent lägre och läget skulle ha varit drastiskt annorlunda på de flesta områden. För den öppna arbetslösheten skulle det motsvara en fördubbling om man utnyttjar det s.k. Okunsambandet - ca 8 procentens öppna arbetslöshet i stället för ca 4 procent. Nu är det dock tveksamt om Okunsambandet är relevant över en så lång period. Troligen skulle det allra mesta av skillnaden ha resulterat i lägre reallöner, dvs. våra disponibla inkomster skulle ha varit väsentligt lägre. Man kan göra många kalkyler av detta slag som alla illustrerar att skillnader i tillväxttakt ger mycket kraftiga effekter över ett antal år.

Det finns därför all anledning att diskutera vilka faktorer som bidragit till denna gynnsamma utveckling. Något definitivt svar lär det inte vara möjligt att enas om, men för mig förefaller det sannolikt att de strukturella reformer som redan hade genomförts före 1993 (skattereformen 1990/91 i synnerhet) samt de av ekonomikommisionens förslag som genomfördes bidragit till detta.

¹ "Nya villkor för ekonomi och politik", ekonomikommisionens förslag, SOU 1993:16.

En effektivare ekonomi

Ett intressant förhållande är att de totala faktorproduktiviteten sköt fart just 1993 och att denna därefter utvecklas starkare än under föregående decennier. Den totala faktorproduktiviteten handlar ju om kvaliteten på tillgängliga resurser och om hur effektivt vi utnyttjar dem och i detta avseende visar utvecklingen på en markant förbättring. Från mitten av 80-talet fram till 1993 hade vi i stort sett ingen ökning alls av den totala faktorproduktiviteten, vilket innebar att den begränsade ökningen av produktiviten som uppstod berodde på investeringar, dvs. att kapitalintensiteten ökade. Fr.o.m 1993 har det varit omvända relationer. Vi har haft en imponerande årlig ökning av faktorproduktiviteten om 2 procent², medan kapitalintensiteten ökat med måttfulla 0,1%.

Att denna förändring startade samma år som ekonomikommisionen la fram sina förslag är i och för sig troligen mest en tillfällighet, men att en makroekonomisk stabilisering erfarenhetsmässigt ger en snabb och även en bestående effekt på just produktivitetens utvecklingen har bl.a. ekonomen Easterly visat. Dvs. kombinationen av pris- och budgetstabilitet är en viktig förklaring till utvecklingen i den totala faktorproduktiviteten. Det beror sannolikt på att stabila priser ger bättre informationsvärde i relativpriserna vilket förbättrar resursfördelningen. Kombinationen av pris- och budgetstabilitet ökar också hushållens och företagens villighet att fatta långsiktiga beslut.

Om vi funderar över andra faktorer som stimulerat uppgången i total faktorproduktivitet är det ett flertal förändringar som är centrala. Generellt sett brukar man söka förklaringar till en ökande faktorproduktivitet i faktorer som teknisk utveckling, utbildning, kompetens och incitament hos arbetskraften, resursallokeringen i samhället inklusive den mellan och inom branscher och företag. Det finns alltså en stor grupp av tänkbara faktorer, men där många är kopplade till allmänna drivkrafter bakom omvandling och till förmågan att utnyttja teknologiska framsteg i omvärlden.

Resursallokeringen i samhället inrymmer ett område där viktiga förändringar i huvudsak genomfördes före Lindbeckkommisionens tid. Jag syftar på avregleringen av de finansiella marknaderna samt utvecklingen av dessa på senare tid. Ett flertal internationella studier indikerar att en avreglerad och välutvecklad finansiell marknad tydligt stimulerar faktorproduktivitets utveckling.

När de gäller ett mer effektivt användande av arbetskraften har det genomförts ett flertal förändringar som sannolikt stimulerat utvecklingen. Det har bl.a. genomförts reformer inom pension-, skatte- och socialförsäkringssystemen. Skattetrycket har dämpats och den ekonomiska avkastningen på högre utbildning har ökat - framför allt på tekniska utbildningar. Därtill har lönebildningen förbättrats vilket bör ha underlättats av penningpolitikens fokusering på prisstabilitet.

Samtidigt har trycket på företagen att använda resurserna effektivt ökat under 1990-talet. Ett skärpt konkurrenstryck till följd av såväl ökad internationalisering som olika sektors avreglering har ökat behovet för företagen att hushålla med

² Beräkningarna är baserade på en Cobb-Douglas produktionsfunktion med konstant skalavkastning.

knappa resurser. Ett minskat resursslöseri gör att arbetskraft och kapital i stället sysselsätts inom andra områden där de bidrar bättre till folkhushållet. Investeringsutvecklingen är en annan faktor som kan ha bidragit även om kapitalintensiteten ökat mycket långsamt.

En faktor som inte bidragit till långsiktigt förbättrad resursallokering är växelkursutvecklingen. Devalveringarna på 1970- och 1980-talen har följts av en rörlig växelkurs, men med en undervärderad krona. Ju längre tid som kronan är undervärderad desto större är risken att felinvesteringar görs i svenskt näringsliv. Jag avser inte här och nu gå in närmare på dessa frågor, men vill ändå flagga för att icke önskvärda effekter på näringslivet kan uppstå genom att en felvärderad valuta ger fel relativpriser. På basis av dessa relativpriser fattar företag beslut om investeringar och anställningar. Vad vi riskerar är i första hand att för mycket resurser dras till exportsektorn och till importkonkurrerande sektorer innan en återgång sker till den växelkurs och till de relativpriser som råder i ett jämviktsläge. Då skall de resurser som överinvesterats i dessa sektorer övergå till andra. Vi vet från tidigare strukturomvandlingar i t.ex varv, stål och fastighetssektorn att en sådan utveckling skulle resultera i betydande realekonomiska kostnader. Vikten för välfärden av att ha en rätt värderad kronan skall inte underskattas.

Öppenhet är viktigt

Faktorproduktiviteten påverkas också av ett lands förmåga att utnyttja teknologiska framsteg i omvärlden. Denna förmåga beror i sin tur på hur öppet ett land är för impulser utifrån, vilket bestäms av vilka hinder det finns för idéer, varor, tjänster och produktionsfaktorer att röra sig fritt över gränserna. Ett flertal studier har visat att länder som är mer öppna har en större förmåga att imitera teknologiska framsteg. Förmågan att förnya regelverk och institutioner så att förändringar kan anammas är en viktig del i denna öppenhet.

Hindren för idéer, varor, tjänster och produktionsfaktorer att röra sig fritt över gränserna har minskat under 1990-talet bl.a. genom vårt medlemskap i EU och detta har rimligen haft en positiv effekt på faktorproduktiviteten. För ett litet land som Sverige kan internationalisering och ökad internationell konkurrens väntas medföra speciellt gynnsamma produktivitetseffekter. Olika mått tyder på en markant ökning av internationaliseringsgraden i svensk ekonomi. Såväl import- som exportkvoten har stigit, vilket innebär att handelsutbytet och specialiseringsgraden har ökat. Dessutom har de utländska direktinvesteringarna i Sverige flerdubblats och framför allt är det direktinvesteringarna från EU-länder som har ökat.

Även om den ökande internationella öppenheten varit markant för Sverige, med exempelvis en 13 procentenheters uppgång i exportens andel av BNP under 90-talet, finns det flera andra mindre länder för vilka motsvarande andelar stigit än snabbare. Detta speglar den globaliserade värld vi lever i utan att reducera öppenhetens betydelse för faktorproduktivitets utveckling.

Internationaliseringen har alltså bidragit till att en allt större del av näringslivet blivit konkurrensutsatt. Ökad konkurrens innebär att företagen måste bli mer effektiva och kostnadsmedvetna, vilket i sin tur bör ha en positiv effekt på produktiviteten. Vidare infördes i Sverige en ny konkurrenslag 1993 som innehåller

ett uttryckligt förbud om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag samt förbud mot missbruk av dominerande ställning. Det har även skett ett flertal avregleringar. Exempelvis har statliga monopol avskaffats och etable-ringsfrihet har införts vad gäller t.ex. transporter, kommunikation och energi.

Förändrade konkurrensförhållanden påverkar alltså produktivitetens utvecklingen, men de kan också påverka prisutvecklingen mera direkt. Trots att vi fick en väsentligt vässad konkurrenslagstiftning 1993 förefaller dock utvecklingen på detta område gå trögt. Den svenska prisnivån fortsätter att ligga högre än i vår omvärld på flertalet områden utan att det fullt ut kan förklaras av skillnader i moms-satser och lönenivåer. Ökad konkurrens kan bidra till att prisnivåerna konvergerar.

Höga livsmedelspriser

De svenska livsmedelspriserna var exempelvis 1998 drygt 18 procent högre än genomsnittligt i EU³. Skillnaden har därefter visserligen minskat, men det förefaller gå långsamt. Om man skriver fram 1998 års nivåer med hjälp av HIKP-utvecklingen sedan dess finner man att vi idag troligen har kvar ca 17,5 av 18 procentenheters skillnad i livsmedelspriser.

Ett annat område inom vilket konkurrensen förefaller svag är byggsektorn och i synnerhet byggmatrielsektorn. Området karakteriseras av hög företagskoncentration med betydande inträdeshinder för nya företag och svag importkonkurrens. För byggmatrielpriserna kan man också konstatera en klart snabbare prisuppgång än för andra industriprodukter under ett flertal år vilket kan indikera stigande vinstpåslag eller betydande ineffektivitet i resursanvändningen.

På ytterligare andra områden, som teletjänster och el, dämpade avregleringar för en tid prisutvecklingen markant. Detta är inte längre fallet. Den senast tillgängliga statistiken visar på prisökningar om 7 resp. 20 procent för dessa områden. Därutöver har Telia aviserat en kraftig höjning av abonemangsavgiften fr.o.m. oktober. Jag betraktar det därför som naturligt att det pågår resp. har aviserats utredningar om konkurrensförhållandena på dessa marknader.

Särintressen och konsumentintresset

Även om vi alltså uppnått förbättringar på vissa områden förefaller det mig som om den beskrivning som fanns i ekonomikommissionen 1993 (sid 10) fortfarande gäller stora delar av ekonomin.

”Det är uppenbart att ett antal viktiga marknader i den svenska ekonomin fungerar dåligt och att detta leder till betydande slöseri med resurser och stora kostnader för folkhushållet. Grundorsaken är enligt kommissionens bedömning den bristande konkurrensen i svenskt näringsliv. En indikator på den bristande konkurrensen är att priserna på ett stort antal varor i Sverige är betydligt högre än i andra länder. En annan indikator är de många offentliga marknadsregleringarna, de konkurrensbegränsade överenskommelserna mellan företag och den monopolliknande marknadsstrukturen i många branscher.

³ Eurostats undersökning av prisnivåindex avseende 1998, publicerad år 2000.

Konkurrensbegränsningarna är ett tydligt exempel på hur särintressen dominerar över det allmänna konsumentintresset.”

På senare tid har denna typ av frågeställningar aktualiserats bl.a. genom EU-kommissionens avslöjande av ett prissamarbete mellan SAS och flygbolaget Maersk. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktiga frågeställningar som väl motiverar en bred diskussion. Ur ett penningpolitiskt perspektiv är en påverkan på prisutvecklingen från förändrade konkurrensförhållanden en av flera viktiga områden som vi på Riksbanken måste ta hänsyn till eftersom den potentiella tillväxten beror på hur effektivt resurserna fördelas.

Sammanfattningsvis har mycket förändrats på senare tid i svensk ekonomi. Den yttre ramen präglas idag av en betydande finanspolitisk och penningpolitisk stabilitet vilket underlättar såväl hushålls som företags planering och beslutsfattande. Dessa grundläggande förhållanden tillsammans med ett markant ökad öppenhet mot vår omvärld ger skäl att förvänta sig en fortsatt gynsamm produktivitetsutveckling.

Samtidigt ska man komma ihåg att flera marknader i Sverige fortfarande uppvisar tydliga tecken på dålig konkurrens. Detta innebär en betydande kostnad. Ekonomins olika delar hänger ihop, vilket ofta betyder att en förstärkning av dess svaga delar är än viktigare för helheten än för dess effekter på en bransch eller sektor. Just detta – ekonomins komplementaritet⁴ – gör det extra viktigt att åtgärda våra svaga länkar och att med ödmjukhet lyssna på vad t.ex OECD och IMF föreslår. Det är ju ofta lättare att identifiera problemen om man kan se saker och ting med lite perspektiv. Jag tror att svensk ekonomi har en betydande outnyttjad potential för en förstärkt utveckling om vi koncentrerar oss på detta, dvs. på hur vi ska få vår gemensamma kaka att växa.

⁴ Betydelsen av komplementaritet i ekonomisk politik har bl.a visats av Aziz och Wescott 1997 i ”Policy Complementarities and the Washington Consensus”.