



ANFÖRANDE

DATUM: 2003-08-25
TALARE: Förste vice riksbankschef Eva Srejber
PLATS: Sparbanken Gripen, Båstad

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

■ Tillväxt och konkurrens – lärdomar av historien

Tack för inbjudan att komma hit och tala vid Sparbanken Gripens 150 års jubileum. Jag tänker idag försöka dra slutsatser av vår ekonomiska historia under dessa år. En av mina slutsatser är att vår utveckling stimulerats då vi låtit marknadsekonomin verka under tydliga och fasta spelregler inklusive en stabil ram i både finans- och penningpolitiken. När dessa förutsättningar inte varit på plats har vi betalat ett pris i form av en svagare ekonomisk utveckling. Talet innehåller inga signaler om den aktuella penningpolitiken.

Det är en spännande period, de senaste 150 åren, och särskilt gäller det den första delen. Då gick Sverige från att vara ett perifert u-land, med bl.a. hög barn dödlighet, utbredd social misär och svält till att bli en framträdande industrination. Omkring 1850 hade Sverige kommit in i en dynamisk period med snabb utveckling och förändring. En våg av liberaliseringar svepte över landet som öppnade upp viktiga marknader. Tillväxten i BNP uppgick till över 2 procent per år, medan den under 1800-talets första hälft legat på hälften därav. En fördubblad ökningstakt i BNP förefaller kanske inte speciellt upphetsande, men över tiden ger det mycket stora effekter. En ökning i tillväxttakten i BNP från en till två procent innebär att levnadsstandarden fördubblas på 35 år i stället för på 70 år. För Sverige innebär den starkare tillväxten under 1800-talets andra hälft att vi lämnade u-landsstadiet.

Ett antal faktorer bidrog till denna utveckling. Frihandeln var en viktig del. Vår export till omvärlden var central för denna process som naturligtvis underlättades av utbyggnaden av järnvägen. Under de första decennierna efter 1850 var det framförallt tre exportprodukter som bidrog till en mycket snabb exportuppgång; havre, järn och trä. Just betydelsen av export av havre från södra delen av Sverige är lite av ett kuriosum. Havre var dåtidens drivmedel. Alla de hästar som skötte transporten i industristäder som London krävde havre och mycket av detta kom från Götaland.

Järnvägsbyggandet men också investeringar inom industrin, bostadsbyggandet och jordbruk krävde naturligtvis kapital. I huvudsak kom detta kapital utifrån. Sverige var något av ett typexempel på ett land med en expansiv ekonomi som drog nytta av sparande i andra delar av Europa. Utlandsuplåningen var av mycket stor omfattning och innan första världskrigets utbrott var Sverige förmodligen dåtidens mest skuldsatta nation.

Hög internationell rörlighet

Om man ser på denna period i diagramform är det slående hur varierande tillväxten var även om man visar den utjämnad med femåriga glidande medelvärden. Konjunkturvariationerna var m.a.o. häftiga och detta försatte naturligtvis hushållen i en utsatt position då dagens sociala skyddsnet i stort sett sakades. Även om levnadsvillkoren förbättrades i snabb takt räckte det inte för många. Vi fick en omfattande emigration. En hel del av dessa emigranter återkom dock och vi hade ett mycket omfattande utbyte med vår omvärld. Mycket få begränsningar fanns för den internationella rörligheten av individer, kapital, produkter och idéer.

Tittar vi i stället på prisutvecklingen kan vi konstatera genomsnittligt låga prisökningar kring 2 procent per år under denna period, liksom under hela perioden. Men också här har vi stora variationer. I ett antal omgångar hade vi då allmänna prisfall – deflation. Deflation brukar ju i allmänhet associeras med mycket stora störningar såsom under 1930-talets depression i USA och Tyskland, men under slutet av 1800-talet förekom i Sverige också prisfall under en i övrigt gynnsam utveckling. En viktig förklaring är att deflation inte nödvändigtvis behöver orsakas av en svag efterfrågan i ekonomin. Även en snabb produktivitetutveckling kan generera prisfall och en snabb produktivitetutveckling var vad vi periodvis hade under andra hälften av 1800-talet. I sådana situationer behöver deflation inte vara det spöke för ekonomins utveckling som den oftast utmålas som.

Går vi däremot några år framåt, till perioden under och efter första världskriget, ser vi just stora störningar – en fallande BNP i kombination med mycket hög inflation följt av kraftig deflation i början av 1920-talet. Det var då Sverige hade den värsta ekonomiska krisen och inte under 1930-talet som fallet var för t.ex. USA och Tyskland.

Hoppar vi sedan fram till efterkrigstiden är detta en unik period med hög och jämn tillväxt. Under perioden efter andra världskriget fram till 1970-talet steg levnadsstandarden rekordsnabbt i västvärlden. Ett intressant faktum är att även om den svenska tillväxten under denna period var högre än vad den varit under någon annan period så var den ändå internationellt jämförelsevis låg. Många europeiska länder inklusive våra skandinaviska grannländer växte ännu snabbare.

Från 1970-talet ökade dock problemen. Tillväxten avtog och inflationen steg. Genom kraftiga devalveringar lyckades vi tillfälligt stimulera tillväxten, men eftervärden försumrades och vi hamnade i en överhettning, som i början av 90-talet vändes i sin motsats med också omfattande problem för finanssektorn. Därefter har vi haft ett 10-tal år med bättre tillväxt och en mera balanserad utveckling.

Den genomsnittliga tillväxten under dessa år uppgår till drygt 3 procent. Skillnaden är stor till den genomsnittliga tillväxt vi hade under föregående tio år. Vid skarven mellan dessa båda perioder genomfördes också ett antal viktiga förändringar som berörde resursallokeringen i samhället. Jag syftar på avregleringen av de finansiella marknaderna, reformer inom pension-, skatte- och socialförsäkringssystemen och en sänkning av skattetrycket. Därtill har lönebildningen förbättrats vilket bör ha underlättats av penningpolitikens fokusering på prisstabilitet. För mig förefaller det sannolikt att återgången till makroekonomisk stabilitet och inte minst de strukturella reformerna verksamt bidragit till det senaste decenniets gynnsamma utveckling. Jag tror däremot inte att övergången till rörliga växelkurser i sig varit avgörande. Under det gångna seklet har Sverige vanligtvis haft fast växelkurs och i regel god tillväxt.

Den senaste tioårsperioden har samtidigt varit speciell med en period med euforiska förväntningar om s.k. "ny ekonomi" kopplad till tele- o datateknik. Den bidrog till en kraftig börsuppgång följt av ett börsfall av historiska dimensioner. Historien visar på snarlika episoder. Järnvägsbyggandet på 1800-talet gav upphov till en liknande överoptimism liksom introduktionen av el- och förbränningsmotorn under 1900-talets början. Ibland har dessa perioder med överoptimism resulterat i stora påfrestningar för det finansiella systemet. De påfrestningar som de senaste årens utveckling inneburit förefaller i detta sammanhang vara begränsade.

När innovationer med bred tillämpningspotential introduceras tar det i allmänhet lång tid innan vi lär oss utnyttja dem på bästa sätt. Vi tenderar att vara låsta i dagens systemlösningar och har svårt att se nya möjligheter. Den tillnyktring som skett efter de uppskrivade förväntningarna i slutet av 1990-talet när det gäller tele- och datateknik utesluter därför inte alls att den kan komma att stimulera vår framtida produktivitet. Efter el-euforin i början av 1900-talet förändrade olika tillämpningar industrins och hushållens vardag successivt. Helt elektrifierat var inte Sverige förrän efter flera decennier. I grunden är jag därför optimistisk om vad framtida tillämpningar inom tele- och datateknik kan åstadkomma för den ekonomiska tillväxten.

Finanssektorn – ekonomins smörjmedel

Finanssektorn har haft en mycket central roll för ekonomins utveckling under de senaste 150 åren. Det gäller också idag även om allmänhetens ibland har en kritisk hållning till finanssektorn, oftast utan att närmare fundera på vilka tjänster sektorn erbjuder och hur det dagliga livet skulle te sig utan denna. Sektorns grundläggande funktioner - finansiering, riskhantering och betalningsförmedling - är oundgängliga för samhället. Finansiering handlar om att sammanföra spararnas och investerarnas skilda önskemål. Som sparare vill vi ju ha våra pengar direkt tillgängliga, medan vi som investerare oftast önskar långfristiga lån. Dessa motstridande önskemål kan överbryggas via banker, men också direkt via finansiella marknader. Det sistnämnda förutsätter väl utvecklade andrahandsmarknader med stor omsättning för exempelvis aktier. Då kan företagen låna långsiktigt samtidigt som sparare snabbt kan sälja sina aktier om de så önskar. Risker hanteras natur-

■ ligtvis genom spridning av utlåningen, men också genom att risker överläts till andra mot betalning på finansmarknaden. Genom spridning och omfördelning av finansiella risker kan investeringar genomföras som annars uteblir. Den tredje och sista huvuduppgiften är betalningsförmedlingen som gör det möjligt att smidigt betala och få betalt för varor och tjänster sålda på konventionellt sätt eller t.ex. via Internet.

Att dessa funktioner fungerar tenderar vi i länder som Sverige att betrakta som självklart. Föreställer vi oss att de inte fanns inser man dock hur oerhört centrala de är för ekonomins funktion och för vårt välbefinnande. Tänker vi oss ett land där sparare och investerare inte har tillgång till fungerande och pålitliga banker och finansmarknader är det lätt att se vilken hämsko på utvecklingen det kan vara. Effekten blir gärna att sparkapitalet lämnar landet, samtidigt som lönsamma investeringsprojekt uteblir i de länder som har en utvecklade finanssektor. Tänker vi oss vidare tillbaka till 1950-talet inser man att betalningsförmedlingen fungerar oändligt smidigare idag. Då köade vi för att få ut ett lönekuvert, livbolagens anställda cyklade runt för att ta upp premier i hemmen och nästan alla köade på posten för att betala hyran, elräkningen m.m.

Från frihet till regleringar och åter till frihet

Förutsättningarna för Sparbanken Gripen och finanssektorn i stort har verkligen varierat under de gångna 150 åren. Under den första delen av denna period kunde finanssektorn verka under stor frihet. Bankinlåning utvecklades som bas för bankernas utlåning. Det innebar att bankerna skapade pengar genom kreditexpansion i den takt som de vågade reducera sina reserver. Bankerna hade också en viktig roll i den utländska upplåningen som framförallt skedde i form av obligationsemissioner i Tyskland och Frankrike. Särskilt expansivt var bankväsendet omkring år 1900 då många nya banker etablerades. En del av dessa blev inte långlivade. År 1907 drabbades finanssektorn av en omfattande kris och många banker likviderades, refinansierades eller övertogs av andra. Nästa finansiella kris sammanföll med deflationen i början av 1920-talet. Denna kris var särskilt kännbar för den svenska landsbygden bl.a. därför att priserna på jordbruksprodukter föll kraftigt. Deflationen gjorde situationen svår för skuldsatta jordbrukare och därmed för de banker som var aktiva på landsbygden.

Som en reaktion på krisen under 20-talet, 30-talets svårigheter med Kreugerkraschen och inte minst andra världskrigets utbrott stärkte staten sitt grepp över finanssektorn. De regleringar som infördes då kom sedan i flera fall att bestå fram till slutet av 1980-talet. Under denna regleringsperiod såg finanssektorn mycket annorlunda ut. Det är troligt att regleringarna då hämmade den ekonomiska utvecklingen. Regleringarna innebar bl.a. att statlig styrning garanterade finansiering av bostadsbyggandet och statens lånebehov. Räntenivån hölls lägre än en jämviktsnivå i förhoppningen att det skulle stimulera investeringar och tillväxt. Detta resulterade naturligtvis i en hög efterfrågan på lån, vilket hanterades genom ransoneringslösningar. En förutsättning för detta regleringssystem var att landet avskärmades med hjälp av en valutareglering som bl.a. hindrade sparare från att dra fördel av högre räntor utomlands. Man kan tycka att det är en själv-

klarhet att individen själv ska få bestämma var i världen han eller hon önskar placera sitt sparande, men under en lång period saknade vi denna frihet. Med andra ord var en av finansmarknadens grundläggande uppgifter satt ur spel - att fördela kapital till de mest lönsamma investeringarna. Under denna långa regleringsperiod glömde vi som land våra egna erfarenheter från 1800-talet om värdet av fria kapitalrörelser och prismekanismens betydelse för en effektiv resursallokering.

Avregleringar därefter gör att det idag i flera avseenden finns större likhet med sent 1800-tal och tidigt 1900 än med mellanliggande regleringsperiod. Jag använder här ordet avregleringar. På ett övergripande plan är det en lämplig beskrivning, men man kan också beskriva utvecklingen i termer av ändrade regleringar. För samtidigt som betydande regleringar tagits bort finns andra kvar och nya har introducerats. En viktig skillnad är dock att dagens regleringar syftar till att låta prismekanismen verka, dvs. de är marknadskonforma. Dessa regleringar syftar oftast till att skydda sparare och investerare mot vissa risker och missbruk. I denna mening handlade det om en omreglering.

Finanssektorn fyller alltså en central roll som smörjmedel för ekonomin. En väl fungerande finansiell sektor höjer ett lands potentiella tillväxttakt. Idag sysselsätts cirka 80 000 personer i finanssektorn, även om antalet bankanställda i Sverige i relativa termer är lägre än i något annat OECD-land. Detta och andra indikatorer tyder på att vi har en förhållandevis effektiv finanssektor.

Tillväxt baserad på produktivitet och arbetsinsatser

Jag har i denna skissartat tecknade bakgrund betonat tillväxtens viktiga roll för levnads-standardens utveckling. Den har emellertid också ständigt en central roll i penningpolitiska diskussioner, då efterfrågan i ekonomin i förhållande till produktionskapaciteten är avgörande för om inflationsdrivande flaskhalsar uppstår eller om vi underutnyttjar produktionspotentialen. Det som sätter gränsen är den potentiella tillväxttakten. Nivån på denna och eventuella förändringar i dess utveckling måste vi från Riksbankens sida ta hänsyn till, även om vi inte påverkar den potentiella tillväxten direkt med penningpolitiken. 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 stimulera konkurrensen för att förbättra resursallokeringen.

Det som genererat det senaste decenniets höga tillväxt är i första hand att vi utnyttjat tillgängliga resurser mera effektivt. Däremot har vi inte tillfört speciellt mycket mera resurser vare sig i form av arbetade timmar eller i form av kapital/investeringar. Från mitten av 80-talet fram till 1993 gällde det motsatta. Den begränsade ökningen av produktiviteten som då uppstod berodde på investeringar, dvs. kapitalintensiteten ökade. De senaste tio åren har vi alltså haft en imponerande årlig ökning av faktorproduktiviteten, medan kapitalintensiteten endast ökat långsamt.

■ Det är oroande att ökningen av arbetskraftsutbudet varit och är så begränsad. I detta avseende skiljer vi oss från flertalet andra länder som haft god hjälp av ett ökat arbetskraftsutbud för att höja sin tillväxt. En viktig del av förklaring till den sämre svenska utvecklingen är långtidssjukskrivningar och förtidspensioner. Oron för dessa tendenser ökar om man tar hänsyn till att pensionsavgångar framöver kan komma att ytterligare begränsa arbetskraftsutbudet. Låt oss emellertid släppa diskussionen om arbetskraftsutbudet och i stället koncentrera oss på produktivetsaspekten.

Kombinationen av pris- och budgetstabilitet är en viktig förklaring till utvecklingen i produktiviteten¹. Pris- och budgetstabilitet ökar hushållens och företagens villighet att fatta långsiktiga beslut. Stabila priser innebär också bättre informationsvärde i relativpriserna vilket förbättrar resursfördelningen.

Om vi funderar över andra faktorer som stimulerat uppgången i produktivitet på senare år är det ett flertal förändringar som är centrala. Generellt sett brukar man söka förklaringar i faktorer som teknisk utveckling, utbildning, kompetens och incitament hos arbetskraften samt resursallokeringen i samhället.

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 knappa resurser. Ett minskat resursslöseri gör att arbetskraft och kapital i stället sysselsätts inom andra områden där de bidrar bättre till folkhushållet. Även om omställningen kan vara besvärlig för de som friställs är en bättre resursfördelning en förutsättning för att höja välståndet.

Öppenhet är viktigt

Produktiviteten 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. Förmågan att förnya regelverk och institutioner så att förändringar kan anammas är en viktig del i denna öppenhet.

Dystra erfarenheter av mellankrigstidens slutna ekonomier ledde till att handelshindren successivt sänktes efter andra världskriget. En gradvist ökande frihandel stimulerade världsekonomin och särskilt viktig var det för små utlandsberoende länder som Sverige. Även frihet för sparande att välja land infördes i många länder. Hindren för idéer, varor, tjänster och produktionsfaktorer att röra sig fritt över gränserna har minskat ytterligare under 1990-talet bl.a. genom vårt medlemskap i EU och detta har rimligen haft en positiv effekt på faktorproduktiviteten.

Internationaliseringen har alltså bidragit till att en allt större del av näringslivet blivit konkurrensutsatt. Ökad konkurrens innebär att företagen måste bli mer ef-

¹ Pris- och budgetstabilitetens betydelse för produktivetsutvecklingen har bl.a. visats av William Easterley i "When is stabilisation expansionary", the World Bank, dec 1995

■ fektiva 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 etableringsfrihet har införts vad gäller t.ex. transporter, kommunikation och energi.

Förändrade konkurrensförhållanden påverkar alltså produktivitetens utveckling, 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 kan förklaras av skillnader i momsats och lönenivåer. Ökad konkurrens kan bidra till att prisnivåerna konvergerar, men det förutsätter att relativprisförändringar accepteras och det kan som på 1990-talet då el- och tele avreglerades innebära så stora prissänkningar i vissa sektorer att vår inflationstakt blir lägre än i omvärlden.

Särintressen och konsumentintresset

Konkurrensbegränsningarna är ett tydligt exempel på hur särintressen dominerar över det allmänna konsumentintresset. Detta finns det många exempel på inom åtskilliga områden i svensk ekonomi i synnerhet inom byggsektorn. Det innebär att vi låter ineffektivitet bestå som reducerar tillväxten och levnadsstandardens utveckling för flertalet. Ett intressant och färskt exempel på hur särintressena minskat gäller läkemedelspriserna.

För läkemedel infördes en förändring i oktober i fjol som i princip innebär att apoteken är skyldiga att byta ut en receptförskrivning mot billigare likvärdiga preparat (s.k. generiska medel) om inte kunden själv vill betala mellanskillnaden. Effekten av denna regeländring i kombination med att patent gått ut har blivit en markant ökad priskonkurrens. Läkemedelsföretagen har successivt sänkt prisnivån genom över 3500 prissänkningar till glädje för oss både som individer när vi själva betalar på apoteket och som skattebetalare eftersom också kostnaden för landstingens subvention av läkemedel minskar.

Läkemedelskostnaderna ingår i KPI som ett av många delindex och syftar till att spegla genomsnittshushållets kostnader för läkemedel. Under de senaste tio åren har detta index stigit med i genomsnitt 12 % per år. Nu har ökningstakten vänt till en mindre minskning. Skillnaden mellan den historiska ökningstakten och nuvarande prisfall motsvarar en besparing på ca en miljard kronor² årligen för de svenska hushållen. Räknat på motsvarande sätt har landstingens kostnader reducerats med ca 2 miljarder.

Det handlar alltså om stora belopp som förtjänar uppmärksamhet. Ändå är det svårt att finna artiklar som handlar om dessa stora besparingar och om den ökade konkurrensen. Huvudaspekten förefaller ha kommit bort i nyhetsförmedlingen.

² Statistiska Centralbyrån beräknar hushållens konsumtion av läkemedel till ca 10 miljarder per år.

■ Det man i stället finner är artiklar om anpassningssvårigheter för vårt monopolföretag Apoteket, som lever på ett marginalpåslag om ca 20 %.

Det vore välgörande om vi hade mer diskussion och uppmärksamhet om frågor hur vi kan stimulera konkurrensen. I just detta fall förefaller en gynnsam förändring kraftfullt ha stimulerat konkurrensen. För att vi ska uppnå en ökad konkurrens också på andra områden krävs det att konsumentintresset ständigt betonas så att resursallokeringen blir så effektiv som möjligt och inte skyddade sektorer tillåts verka ineffektivt på bekostnad av den potentiella tillväxten.

Vad kan vi lära av 150 års historia?

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. Såväl vår egen som andras historia visar tydligt att en stabil yttre ram är en viktig bas för ekonomisk utveckling.

Vi har också återgått till att vara öppna mot omvärlden. Det var vi inte under kriget av naturliga skäl. Därefter var vi under en lång period öppna enligt retoriken men inte alltid i praktiken. Idag har vi återvunnit en frihet för idéer, varor, tjänster och produktionsfaktorer som påminner om sent 1800-tal och tidigt 1900-tal. I båda dessa avseende förefaller vi ha gjort vår hemläxa.

Samtidigt ska man komma ihåg att flera marknader i Sverige fortfarande uppvisar tydliga tecken på dålig konkurrens. Detta innebär en betydande kostnad och på detta område förefaller vi ha mera att lära av historien än vad vi gjort. Betydelsen av detta understryks av att 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.

Ekonomins komplementaritet³ 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.

³ Betydelsen av komplementaritet i ekonomisk politik har bl.a. visats av Aziz och Wescott 1997 i "Policy Complementarities and the Washington Consensus".