



FULL SYSSELSÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

## Tillbaka till framtiden

*– hur en bättre redovisning av samhällets tillgångar och skulder kan höja Sveriges välbefinnande*

Författare: Dan Andersson och Sebastian de Toro

**S**verige har sedan 90-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade före 1990-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet har resulterat i en rapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den tjugofjärde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

**Karl-Petter Thorwaldsson**

LOs ordförande

# Innehåll

Förord	4
1. Varför måste kapitalen redovisas bättre?	6
1.1 Vad skapar välstånd i ett samhälle?	6
1.2 Motiv för utvidgade räkenskaper	8
2. Vilka är kapitalen?	10
2.1 Naturkapital	11
2.2 Det offentliga realkapitalet	13
2.3 Humankapital	16
3. Hushållens balansräkning över livet	20
4. Tillbaka till framtiden	23
Referenslista	27

## Förord

DEN SVENSKA STATSSKULDENS andel av bruttonationalprodukten har mer än halverats på mindre än två decennier under hurrarop från politiker och ekonomer. Men är det verkligen rätt att jubla så mycket över att det offentlig-finansiella kapitalet utvecklats väl? En ekonomis livskraftighet beror ju på så mycket mer, till exempel på att det finns en utbyggd infrastruktur och bostäder på orter där det efterfrågas arbetskraft, att människor är välutbildade och har de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden, att det finns en fungerande rättsstat, tillit mellan människor och mycket mera. Även dessa företeelser kan beskrivas som kapital: realkapital, humankapital, institutionellt kapital och socialt kapital.

Det finns många indikationer på att Sverige inte har förvaltats dessa kapital lika bra som det offentlig-finansiella. Det rapporteras flitigt om förseningar i trafiken, brist på bostäder och fallande skolresultat hos svenska elever.

Hur kommer det sig att dessa kapital utvecklats sämre än det offentlig-finansiella? I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*, skriven av LOs före detta chefsekonom Dan Andersson och LO-ekonomen Sebastian de Toro, framförs att en tänkbar orsak är att de här kapitale inte mäts och redovisas på ett systematiskt sätt.

Ramverket för den ekonomiska politiken ger inte tillräckligt med information om förslitning av de reala kapitaltillgångarna, om vi investerar tillräckligt i kunskap eller människors hälsa och om vi tar hand om vår natur. Avsaknaden av bra redovisning och att kapitalen inte ställs mot varandra i en samlad balansräkning innebär att politiker och allmänhet inte ser, eller vill se, hur de utvecklas.

För att komma tillrätta med detta föreslås att staten utvecklar redovisningen av samhällets kapital och att det upprättas en balansräkning för staten och hushållen där hushållens social- och välfärdstillgångar respektive skulder redovisas på ett transparent sätt.

Med en bättre redovisning på plats kan politiker och allmänhet fatta bättre beslut vilket i förlängningen kan öka Sveriges välbefinnande.

Rapporten är den 24 och sista underlagsrapporten till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Författarna ansvarar själva för rapportens innehåll och slutsatser.

Stockholm i april 2016

**Sebastian de Toro**

Projektet för Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

# 1. Varför måste kapitalen redovisas bättre?

HÖSTEN 2014 HÖLL Magdalena Andersson, som ny som finansminister, en presskonferens där hon beskrev tillståndet för statens finanser med metaforen att "ladan är tom". Uttalandet möttes av hård kritik från opposition, opinionsbildare och ekonomer och under de efterföljande veckorna pågick en intensiv debatt om de offentliga finansernas skick.

Debatten hade dock ett fundamentalt problem. Det framställdes som att den offentliga sektorns årliga saldo, det vill säga om den offentliga sektorns finanser går med överskott eller underskott, är det mest avgörande för ekonomins välmående. Den fundamentala frågan, vad ladornas innehåll skulle räcka till, lös med sin frånvaro.

Den här rapporten menar att ett lands ekonomiska välmående handlar om mer än de offentliga finansernas årliga saldo. Klarar vi framtidens pensionsåtaganden? Investerar vi tillräckligt i infrastruktur för att möta befolkningsökningen och den ökade koncentrationen till storstadsregionerna? Vidtas tillräckligt med åtgärder för att skolan ska vända sin nedåtgående trend? Om de här frågorna ska få det utrymme de förtjänar måste de följas upp på samma systematiska sätt som de offentliga finanserna.

## 1.1 Vad skapar välstånd i ett samhälle?

Enligt ekonomisk teori definieras inkomst, för en individ eller ett land, som avkastningen på deras kapital.<sup>1</sup> Avkastningens storlek beror på hur omfattande kapitalet är och hur hög avkastningen är per kapitalenhet. För att öka den framtida konsumtionen måste kapitalmängden eller andelen högavkastande kapital växa. En ökad kapitalmängd kräver dock uppoffringar i nutid genom investeringar och uppskjuten konsumtion, och en fundamental fråga för individer och samhälle är hur stora och vilka uppoffringar som ska göras i nutid för att det ska kunna bli bättre i framtiden.

---

<sup>1</sup> Hamilton och Liu (2013).

För att få ett grepp om länders ekonomiska välstånd, produktionsförmåga och beskattningspotential har det länge funnits intresse av att bygga upp ekonomiska räkenskaper. Redan 1665 genomfördes en beräkning av Englands och Wales inkomster, utgifter, befolkningsstorlek, land och andra tillgångar i syfte att veta hur goda möjligheterna var att finansiera det dåvarande kriget mellan England och Nederländerna. Under 1920-, 30- och 40-talen genomfördes flera försök att beräkna ekonomins utveckling och möjligheten att finansiera den tidens krig, vilket så småningom gav oss dagens mått för bruttonationalprodukten.<sup>2</sup> I dag har vi nått en punkt där det års- eller kvartalsvis återges vad som produceras i ekonomin och där statsbudgeten beskriver statens årliga inkomster och utgifter. Vidare upprättas varje år balansräkningar för stat och kommuner där värdet av den offentliga sektorns anläggningstillgångar som vägar och järnvägar eller skulder som pensionsskulder och statsskulden bokförs.

Samtidigt vet vi att de kapital som redogörs i den offentliga sektorns balansräkningar endast utgör en liten del av det totala kapital som är grunden för den produktion som sker varje år. Värdet av humankapital, naturkapital och socialt kapital redovisas inte.

Ett börsnoterat företag utan en balansräkning är nästintill en omöjlighet. Det är balansräkningen som experterna analyserar för att se om resultaträkningen är dopad eller om årets resultat är uthålligt.

Samma synsätt bör gälla en stats räkenskaper. Vi måste veta om utvecklingen av bruttonationalprodukten och det offentliga-finansiella saldot är uthålliga eller om de bygger på att vi tär på våra kapitaltillgångar, till exempel i form av överutnyttjande av vår miljö, för lite investeringar i humankapital, förslitning av människors hälsa eller för lite investeringar i infrastruktur. Med en komplett balansräkning skulle vi få bättre information om vad som "binder framtiden". Det kan vara statens finansiella skuld, en klimatskuld, eller en generation av unga vuxna med brister i sin utbildning.

---

<sup>2</sup> Coyle (2014).

## 1.2 Motiv för utvidgade räkenskaper

I enkelhet går det att fastställa två motiv för utvidgade räkenskaper:

Det första motivet är att ge bättre underlag för beslut om insatser som styr den ekonomiska tillväxten. För att förstå om ett lands ekonomi är på rätt väg är det viktigt att veta hur utvecklingen ser ut för landets kapitaltillgångar, särskilt de tillgångar som är högavkastande och som har stor inverkan på landets långsiktiga ekonomiska utveckling.

Hur ser det då ut med utvecklingen för realkapital, naturkapital och humankapital för svensk del? Svaret är att vi inte så noga vet. Det offentliga-finansiella kapitalet redovisas liksom realkapitalutvecklingen, men för de andra kapitalen finns ingen systematisk redovisning. Istället får man förlita sig på approximationer. Det kan handla om PISA och PIACC-data när det gäller utvecklingen av humankapital eller utvecklingen av medellivslängd när det gäller utvecklingen av hälsokapitalet.

Genom en bättre redovisning och uppföljning av kapitalens utveckling och analys över vilken avkastning de genererar blir det lättare för allmänhet och politiker att fatta beslut om vilka politiska insatser ett land behöver göra.

Det andra motivet är att det behövs information om hur samhällsutvecklingen kan tänkas bli på lång sikt så att dagens beslutsfattare ska kunna fatta beslut som tar hänsyn till den egna och framtida generationers välfärd och konsumtionsutrymme, exempelvis vilka investeringar som måste göras i dag, hur dessa investeringar ska bekostas, och i vilken mån dagens generation har rätten att inteckna en del av framtida generationers konsumtionsutrymme.

En hög statsskuld innebär till exempel en skattebelastning på framtida generationer, det vill säga en inteckning i den framtida konsumtionen. Men det är inte den enda notan som dagens generation riskerar att belasta kommande generationer med. För lite investeringar i vägar och järnvägar, allvarlig miljöförstörelse eller för låga investeringar i humankapital innebär också att vi vältrar över kostnader på framtida generationer.

Samtidigt är det rimligt att fråga sig hur investeringarna ska betalas? Om dagens generation måste stå för alla kostnader för investeringarna är



sannolikheten större att det kommer att investeras för lite än om framtida generationer också är med och bidrar till finansieringen, särskilt som en stor del av avkastningen av investeringarna kommer att ske först i framtiden. Dessutom kommer framtida generationer, om tillväxttakten fortsätter enligt historiskt mönster, att vara avsevärt rikare i materiell mening än vår generation, vilket skulle kunna rättfärdiga att de bidrar till finansieringen av dagens investeringar.

Tidskonflikten finns dock inte bara mellan vår och framtida generationer utan existerar även inom nuvarande generation. Den typiske personen betalar in ett överskott av skatt under sina yrkesverksamma år men uppåddar samtidigt krav på staten i framtiden genom pensionsrättigheter och rätt till äldreomsorg och sjukvård. Den ökade medellivslängden innebär att det här kontraktet sträcks ut över tiden. År 1960 var den genomsnittliga förväntade livslängden 73 år. En person förväntades alltså leva i genomsnitt åtta år efter sin 65-årsdag. År 2060 förväntas den genomsnittliga livslängden ha ökat till 88 år. En person förväntas alltså leva i 23 år efter sin 65-årsdag. Längre livslängder innebär att kraven ökar på att staten kan stå för sin del av samhällskontraktet över lång tid. Om det finns en oro för att staten inte kan leverera en värdig äldreomsorg eller tillräckligt med pensioner om 40–50 år riskerar viljan att betala skatt att minska.

I fortsättningen av rapporten kommer vi att titta närmare på några av de kapital som skulle behöva redovisas systematiskt och hur en förnyad balansräkning skulle kunna se ut.

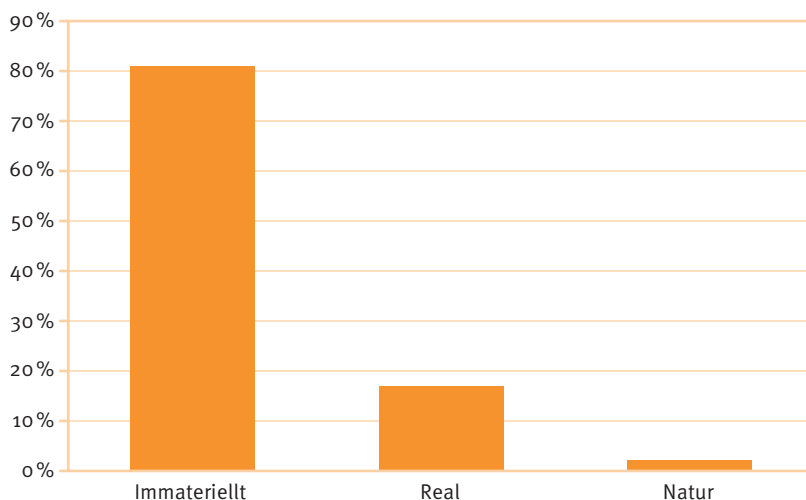
## 2. Vilka är kapitalen?

NÄR VÄRLDSBANKEN (2011) försöker uppskatta värdet av olika länders förmögenhet delar de upp förmögenheten i tre huvudkategorier, vilka i sin tur kan delas in i flera underkategorier: realkapital (maskiner, infrastruktur o.d.), naturkapital (mark, skog, mineraler o.d.) samt immateriellt kapital (humankapital, institutionellt kapital, socialt kapital o.d.).

Immateriellt kapital är det utan jämförelse mest betydande för industriländer. Enligt Världsbankens uppskattningar bestod de rika län-

**Diagram 2.1** Kapitalfördelning i OECD-länder, 2005

I procent av total kapitalmängd



Källa: Världsbanken (2011).

dernas kapital 2005 till 81 procent av immateriellt kapital<sup>3</sup>, 17 procent av realkapital och 2 procent av naturkapital. Det har enligt Världsbanken knappt skett några förändrar alls under perioden 1995 och 2005.

Alla kapital skulle behöva redovisas bättre. Samtidigt är vissa mycket svåra att beräkna. Det gäller till exempel socialt kapital och institutionellt kapital.

Nedan tittar vi närmare på tre tillgångar: naturkapital, realkapital, humankapital (som är en del av immateriellt kapital). Naturkapitalet behandlar vi först eftersom det framförallt bör betraktas som en förutsättning för att de andra kapitalen ska kunna finnas än som en traditionell kapitalkälla.

## **2.1 Naturkapital**

Naturkapital är ett samlingsnamn för värdet av de tjänster och resurser som naturen producerar. Det handlar om förnyelsebara tjänster som vegetation och djurliv och icke-förnyelsebara tjänster som fossila bränslen och mineraler, om tjänster som tillhandahålls direkt av naturen, till exempel virket som avverkas från skogen, eller indirekt, exempelvis genom att naturen är en kunskapskälla som människan kan lära sig av och inspireras av.

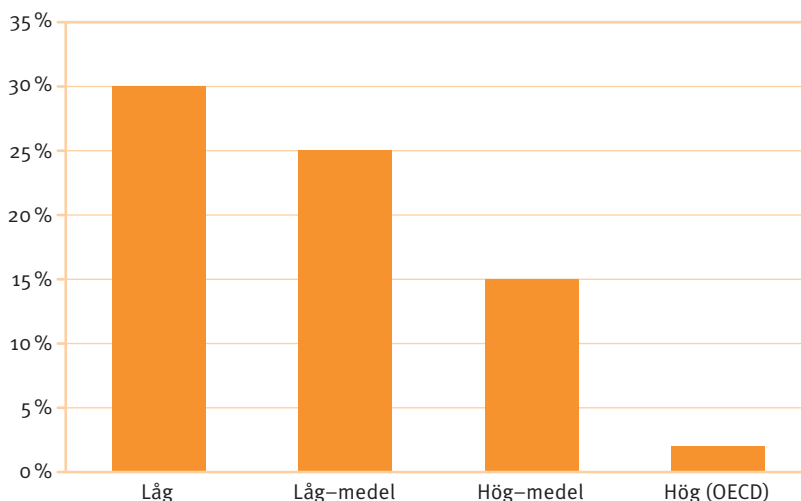
Enligt Världsbanken (2011) utgjorde naturkapitalet endast två procent av de rika ländernas kapital 2005 jämfört med 30 procent i låginkomstländerna. I låginkomstländer utgör exempelvis jordbruk, djurhållning och mineralutvinning en relativt stor andel av landets bruttonationalprodukt. I rika länder är det snarare kunskapsproduktion och service-tjänster som är grunden i ekonomin.

Det är emellertid vanskligt att enbart betrakta naturkapital som en produktionsresurs. Naturen är grunden för att allt liv ska kunna existera, eller för att använda samma begreppsapparat som i rapporten i övrigt: utan naturkapital inget realkapital eller humankapital.

---

3 Det immateriella kapitalet är svårt att mäta i praktiken. Världsbanken räknar fram det som en residual, där naturkapital, realkapital och finansiella tillgångar har räknats bort från den totala förmögenheten. Den totala förmögenheten räknas i sin tur fram genom att uppskatta värdet på den framtida konsumtionen de närmsta 25 åren. Metoden innebär givetvis att man inte ska stirra sig blind på de exakta värdena. Däremot är det rimligt att utgå från att merparten av kapitalet i rika länder består just av immateriella tillgångar.

**Diagram 2.2** Naturkapitalets andel av totalt kapital beroende på länders inkomstnivå, 2005



Källa: Världsbanken (2011).

Samtidigt har nästan all mänsklig eller ekonomisk aktivitet påverkan på vår miljö. Det handlar inte bara om typiskt miljöskadlig verksamhet som förbrukning av ändliga resurser, utan också verksamheter som brukar betraktas som miljövänliga eller gröna, som anläggandet av järnvägsspår, produktion av vindkraftverk och framställande av mat. En central fråga blir då hur materiell välfärd ska värderas i förhållande till naturpåverkan? Risker att inte sätta något värde alls på naturkapitalet är att det försummas i förhållande till andra kapital.

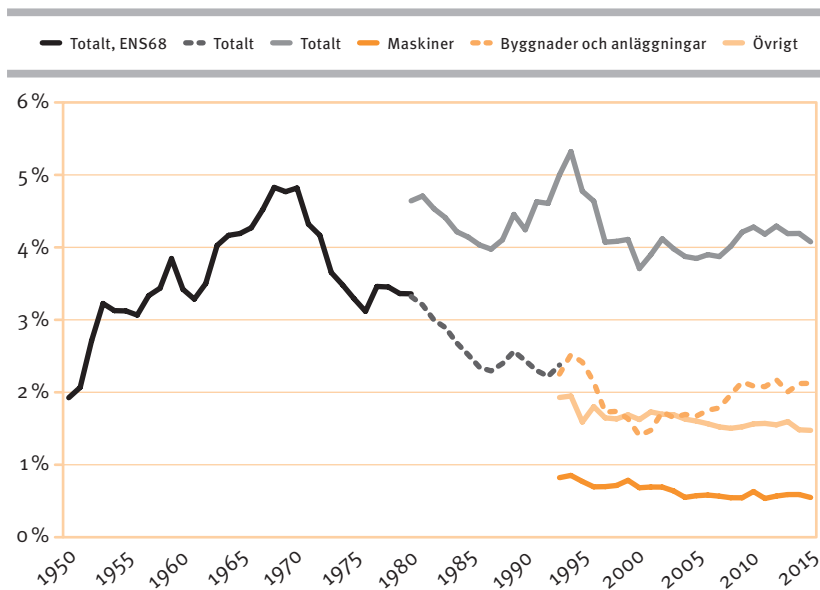
Syftet med förmögenhetsberäkningar är både att mäta konsumtionen och att mäta om den är uthållig över tiden. Genom att ställa upp en balansräkning där naturkapitalet värderas blir många svåra dilemman synliga: Hur värderar vi vår egen konsumtion visavi framtida generationers konsumtionsmöjligheter, ska det över huvud taget vara tillåtet med miljöpåverkan/miljöförstörelse och hur ska det värderas i förhållande till eventuella vinster, vilken generation ska stå för vilka kostnader och så vidare?

## 2.2 Det offentliga realkapitalet

Den offentliga sektorn investerar för att möjliggöra offentlig produktion som utbildning, vård och omsorg men också för att möta hushållens och näringslivets behov av infrastruktur. Offentliga investeringar motiveras ofta av olika typer av marknadsmisslyckanden. Vägar, energisystem, gatubelysning samt vatten- och avloppssystem är exempel på varor som inte skulle produceras i tillräcklig omfattning om det inte vore för offentliga investeringar.

Diagram 2.3 visar de offentliga investeringarnas årliga andel av bruttonationalprodukten 1950–2015. I diagrammet framgår det att investeringarna ökade kraftigt under 1950- och 60-talet, för att sedan falla. Perioden 1950–1980 var en period med snabb kommunal expansion och modernisering av städerna. Nya bostäder byggdes vilket genererade följd-

**Diagram 2.3** Offentliga investeringar i Sverige 1950–2015<sup>4</sup> Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet (2015).

4 Ett brott i dataserierna försvårar en historisk jämförelse. Se Finansdepartementet (2015) för mer information.

investeringar för den offentliga sektorn i form av vägar, parker, badhus, idrottsbaser, skolor, avloppssystem med mera. Även andra delar av infrastrukturen, främst vägnätet, byggdes ut. Mätt i kilometer växte vägnätet med omkring 300 procent mellan 1950 och 1970.<sup>5</sup>

Kapitalstocken är värdet av de samlade fasta tillgångarna vid en viss tidpunkt. Kapitalstocken ökar genom fasta bruttoinvesteringar och minskar på grund av förslitning. Under de senaste 20 åren har kapitalstocken uppgått till mellan 55 och 65 procent av bruttonationalprodukten. Medan det offentlig-finansiella kapitalet har förbättrats kraftigt har alltså realkapitalets andel varit mer konstant.

Kan vi av detta dra slutsatsen om investeringarna i realkapital varit tillräckliga eller för låga? Nej, det går inte. Som Pettersson (2014) påpekar är den investeringsnivå ett land bör söka sig mot vid varje tidpunkt den som ger högst långsiktig konsumtionsnivå och inte den investeringsnivå som är den högsta möjliga vid varje tidpunkt.

Vissa länder kan ligga efter med investeringar och därför behöva investera mer än andra. Det gäller särskilt utvecklingsländer och länder som har fått sin kapitalstock förstörd. Men det kan också handla om länder där befolkningen växer eller länder där man under lång tid investerat för lite och som därför behöver investera i exempelvis nya vägar, järnvägar, avloppssystem och bostäder. Ett land som ibland nämns i dessa sammanhang är USA där vägar, broar och annan infrastruktur ofta är i dåligt skick.

I länder som investerat kraftigt eller där framtidsutsikterna inte är lika ljusa behövs inte lika stora investeringar. Här kan Spanien användas som exempel. Spanien investerade kraftigt i nya bostäder fram till finanskrisen men har efter krisen haft svårt att sälja eller hyra ut det existerande bostadsbeståndet. I dag står många bostäder tomma och behovet av nyinvesteringar är litet.

Hur ser det då ut för Sverige, vad talar för och emot en ökad investeringstakt?

### *Faktorer som talar för ökade investeringar*

Det finns flera faktorer som talar för att investeringarna behöver öka.

Det går dels att beakta ett antal samhällstrender som talar för ökade

---

5 Pettersson (2014).

investeringar. Sveriges befolkning växer kraftigt, det har skett en kraftig och snabb urbanisering inom landets gränser vilket ökar behovet av fler bostäder och infrastruktur i storstadsregionerna,<sup>6</sup> det finns ett behov av bättre och snabbare förbindelser mellan olika befolkningscentrum i Sverige, klimatförändringarna ställer krav på att ställa om både transport- och energisystem och allt fler äldre ökar behovet av särskilda bostäder och nya vårdplatser.

Det går också att tänka sig ett mer *mekaniskt* angreppssätt och argumentera för att belastningen på det offentliga realkapitalet kan tänkas öka med ökad aktivitet i ekonomin, kanske till och med snabbare än bruttonationalprodukten eftersom efterfrågan på vissa offentliga tjänster som sjukvård och persontransporter förefaller öka progressivt i förhållande till människors inkomster.

#### *Faktorer som talar för lägre eller oförändrade investeringar*

Det finns också argument för att investeringarna är för höga eller åtminstone tillräckligt höga.

Behovet av offentligt realkapital kan ha minskat eller stagnerat. Dels kan det ske effektiviseringar som innebär att vi utnyttjar befintligt realkapital i högre utsträckning än tidigare. Ett exempel är hur antalet vårdplatser per invånare har minskat över tid, det vill säga vi behandlar avsevärt fler patienter inom samma vårdinrättningar som tidigare. En ökad urbanisering kan också leda till ett mindre behov av infrastruktur i relation till befolkningsstorlek och bruttonationalprodukten eftersom fler människor använder infrastrukturen i storstadsregioner jämfört med glesbygd. Dels kan det ske förändringar i människors beteenden. Om människor exempelvis går till badhus i lägre utsträckning än tidigare minskar behovet av offentliga badinrättningar.

Det går också att spekulera i att beteendet kommer att förändras framöver. Kanske kommer ett ökat distansarbete i framtiden att leda till ett minskat behov av transportinfrastruktur.

Slutligen kan det finnas skäl att avsiktligt vilja minska användandet av infrastruktur. Av miljöskäl kan man till exempel vilja få ner bilåkandet varför man underlåter att investera i transportinfrastruktur.

---

<sup>6</sup> De tre storstadsregionerna/länen har ökat sin andel av befolkningen med fem procentenheter mellan 2007 och 2013.

### *2.2.1 Investeringarna – en del av statens målfunktion?*

En institutionell faktor som riskerar att leda till för låga investeringar är att utgifterna för investeringar bokförs inom ramen för den ordinarie statsbudgeten. Investeringsutgifterna måste därför, i likhet med löpande utgifter, anpassas till det rådande utgiftstaket. Eftersom kostnaden vid skattefinansiering tas direkt och avkastningen kommer först i framtiden finns det en risk att investeringar trängs undan till förmån för löpande utgifter.

Detta skulle kunna motverkas om det fanns en bestämmelse som påverkade investeringarnas storlek eller som minskade det omedelbara finansieringsbehovet av investeringar. Till exempel genom en drifts- och kapitalbudget där statens investeringar finansieras via lån och driften med löpande skatteintäkter eller genom att den offentliga sektorn skulle ha ett mål för det totala sparandet, finansiellt plus reallt sparande, istället för bara dagens mål som enbart handlar om det finansiella sparandet.

Problemet med ett sådant förfarande är dock att realkapitalinvesteringar kan tränga undan andra investeringar eller utgifter. Så här argumenterade dåvarande finansminister Anders Borg när frågan om att återinföra en drifts- och kapitalbudget kom på tal 2008: "Dock har erfarenheterna, inte minst från Finansdepartementet, gjort att en väldigt stark skepsis mot det här har vuxit fast i väggarna på departementet, därför att det leder till svåra avvägningar hur man ska värdera olika typer av investeringar – inte minst den grundläggande frågan om varför utbildningsinvesteringar ska värderas sämre än investeringar i fast infrastruktur. Det är så att säga ett grundläggande problem med den typen av modell."<sup>7</sup>

Anders Borg lyfter en viktig fråga: vilket kapital är det viktigast att investera i? För att avgöra det bör andra kapital bokföras noggrant. Nedan tittar vi närmare på det kanske viktigare av de alla: humankapitalet.

## **2.3 Humankapital**

Humankapital är värdet av en individs kunskaper, förmågor och hälsa.

Individer kan öka sitt humankapital genom att genomföra en formell utbildning, lära sig på jobbet, förkovra sig i något ämne på egen hand,

---

<sup>7</sup> Finansutskottet (2008).



träna, äta hälsosamt med mera. I viss utsträckning gör människor detta själva, i kraft av vilja, tålamod och självdisciplin, men i hög utsträckning, särskilt gällande inhämtandet av generella kunskaper, är det organiserat av samhället i form utbildningsinstitutioner.

Eftersom investeringar ger avkastning först på sikt och det dessutom finns osäkerheter i hur omfattande avkastningen blir finns det risk investeringsnivån blir för låg, investeringar i humankapital utgör inget undantag. Att genomgå en formell utbildning kan i och för sig vara stimulerande men är samtidigt krävande och leder till lägre inkomster under studieperioden samtidigt som den eventuella avkastningen infaller först i framtiden. Uppoffring görs inte heller endast av den enskilde, utan omvärlden gör också uppoffringar genom att stå för stora delar av kostnaden för utbildningen och studenternas uppehälle.

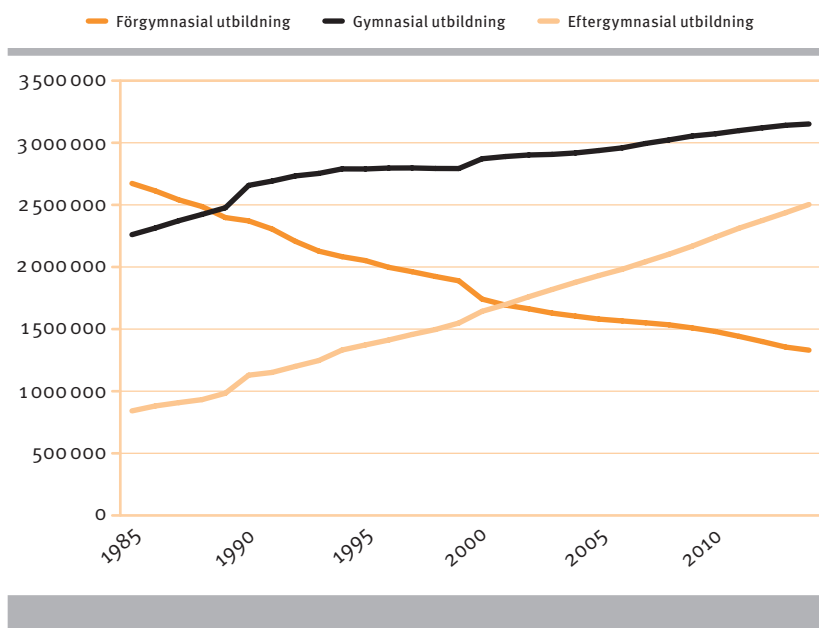
Att individer och samhällen trots detta lägger stora resurser på utbildning hänger förmodligen samman med att det finns en förståelse av att det lönar sig<sup>8</sup>. Enligt Goldin och Katz (2008) har den teknologiska utvecklingen under 1900-talet varit *skill-biased*, vilket innebär att personer med kunskaper och förmågor som går att inhämta genom formell utbildning kunnat få god avkastning på sina kunskaper i arbetslivet. Genom en kraftig utbildningsexpansion i västvärden har breda befolkningsgrupper under stora delar av 1900-talet därför kunnat ta del av frukterna av den teknologiska utvecklingen. Först i USA, där det i republikens födelse fanns en egalitär och meritokratisk strömning som vurmade om utbildning för alla, och därefter i Europa och i många asiatiska länder.

För svensk del kan utbildningsexplosionen illustreras av diagram 2.4 som visar att andelen personer med endast förgymnasial utbildning har minskat successivt till förmån för personer med gymnasial eller eftergymnasial utbildning från mitten av 1980-talet och framåt.

---

8 Avkastningen är inte enbart pekuniär utan innebär också att personer med längre utbildning i genomsnitt har bättre hälsa, bättre arbetsmiljö, längre livslängd och högre status än personer med kortare utbildning.

Diagram 2.4 Antalet personer med olika utbildningsbakgrund 16–74 år



Källa: SCB.

Trots att det finns insikter att det är viktigt att investera i humankapital är kanske förståelsen inte tillräckligt utbredd över *hur* viktigt det är.

Enligt Hamilton och Liu (2013) utgör humankapitalet den utan tvivel största tillgångsposten i rika länder. Deras beräkningar för 14 länder landar i att humankapitalet ligger på mellan 54 till 74 procent av det totala värdet av ländernas förmögenhet (Sverige ingår inte i studien). Givet de resultaten borde investeringarna i humankapital kanske vara ännu högre?

Ett tecken på att investeringarna i utbildning kan ha varit otillräckliga är att utbildningspremien stigit i flertalet länder i västvärlden de senaste decennierna. Ett annat argument som är giltigt för Sverige är att kvaliteten på utbildning förefaller ha minskat under många år. Om det vittnar bland annat PISA-studierna. Att utbildningens kvalitet har tillåtits sjunka kan delvis förklaras av att beslutsfattare, föräldrar och elever inte i tillräckligt hög utsträckning förstår *hur* viktigt utbildning

är för att förklara välstånd för sig själva och för samhället i stort. Istället för att säkerställa en god kvalitet inom utbildningsväsendet har man tillåtit att det försämrats vilket givet de uppskattningar som finns på dess betydelse kommer leda till att Sverige kommer att gå miste om stora inkomster i framtiden.

### *2.3.1 Hälsa – en del av humankapitalet*

Humankapital består inte enbart av kunskaper och färdigheter utan också av hälsa.<sup>9, 10</sup> Hälsan påverkar vår möjlighet till försörjning och vår trivsel i livet och påverkas av vår kosthållning, motionsvanor, stress, umgänge, fysiska och psykiska arbetsmiljö.

Det finns såväl positiva som negativa tecken på hur folkhälsan i Sverige har utvecklats, allt från en längre förväntad medellivslängd hos befolkningen till ökad BMI. Men medan utgifterna för sjukvård fångas upp i nationalräkenskaperna så görs ingen samlad bedömning av hur hälsokapitalet utvecklas.

---

9 Folland, S., Goodman, A.C & Stano, M. (2014).

10 Grossman, M. (1972).

### 3. Hushållens balansräkning över livet

SÅ HÄR LÅNGT har vi skrivit om behovet av att staten redovisar samhällets kapital bättre. På så sätt skulle beslutsfattare få ökad kunskap och förståelse över vilka insatser som behöver göras för att öka samhällets totala välbefinnande.

En annan fråga som också bör belysas bättre i den offentliga statistiken är relationen mellan staten och individerna, närmare bestämt att individer har fordringar och skulder till varandra genom staten och den offentliga sektorns försorg.

Nationalekonomisk forskning visar att individer försöker sprida ut sin konsumtion någorlunda jämnt över livet. Den genomsnittlige individen sparar under sina högproduktiva år och använder de sparade medlen under sin ålderdom eller andra perioder, som vid arbetslöshet eller sjukdom, när hon inte kan arbeta. Vidare lånar hon för att kunna bygga upp sitt humankapital under åren i studier.

En stor del av sparandet och konsumtionen sker genom den offentliga sektorn i form av transfereringssystem, offentliga försäkringar och offentlig konsumtion.

Vilka fordringar och skyldigheter har då individer till varandra och till staten? Lisa Kristine Reiakvam och Haakon Solhiem, ekonomer vid den norska centralbanken, har ställt upp följande balansräkning för individens livsspann i en välfärdsstat. Den inkluderar en rad tillgångar och skulder utöver de traditionella och indikerar hur dessa tillgångar är ömsesidigt beroende.

Balansräkningen visar att individer dels har tillgångar och skulder till sig själva över en livscykel, men också till varandra och till staten. Till exempel har individer i en välfärdsstat tillgångar i form av välfärdsprogram som vård, skola och omsorg och värdet av de offentliga socialförsäkringarna, men också skulder i form av framtida skattebetalningar. Löfgren (2012) visar till exempel att en individs förväntningar på kommunens tjänster i form av utbildning, barnomsorg och äldreomsorg år 2007, uppgick till 1,9 miljoner kronor.

## Hushållens balansräkning över livsrykeln

Tillgångar	Skulder
<i>Finansiella tillgångar:</i> Likvida tillgångar Fondsparande/Aktier Försäkringssparande	<i>Skulder:</i> Tidigare konsumtion + obetalda investeringar <i>Framtida konsumtion:</i> All konsumtion under resten av livet
<i>Livsinkomster:</i> Förväntade framtida inkomster Pensionsrättigheter Välfärdsprogram (ex. vård, skola omsorg)	<i>Eget kapital:</i> Buffertsparende + transfereringar till framtida generationer
<i>Fasta tillgångar:</i> Bostad Bil	

Källa: Reiakvam, L. K & Solhiem. (2013).

Balansräkningen är i någon mån stilistisk, men visar också vad människor borde veta för att kunna fatta informerade beslut om sin och varandras framtid. Om viktiga värden i balansräkningen förändras kommer hushållen förr eller senare att ändra sitt beteende.

Försämrade arbetslöshetsförsäkring innebär att hushållen behöver öka sitt eget trygghetssparande antingen direkt eller indirekt via andra försäkringar för att åtnjuta samma skydd vid arbetslöshet. Lägre offentlig pension i förhållande till ens inkomster innebär att hushållen måste kompensera genom att öka sitt eget pensionssparande. Sämre kvalitet i utbildningsväsendet ökar pressen på enskilda att (del)finansiera sina egna barns utbildning.

Hushållen vet förstås att förändringar görs i trygghetssystemen och anpassar sitt sparande och sina utgifter efter det. De senaste åren har

hushållens försäkringssparande ökat kraftigt. Till exempel har hushållens tillgångar i form av kollektivt pensionssparande i förhållande till den disponibla inkomsten ökat med 90 procentenheter från 1996 till 2013 samtidigt som deras privata skulder ökat kraftigt.<sup>11</sup> Samtidigt är hushållen inte fullt rationella och det sker inte en hundra procentig anpassning till rådande omständigheter.

En viktig fråga vår generation står inför är om staten klarar av sina framtida välfärdsåtaganden. Sedan millennieskiftet har skatternas andel av bruttonationalprodukten minskat med cirka sex procentenheter. Är de lägre skatteinkomsterna förenliga med bevarande av hushållens välfärdsmögenhet? Konjunkturinstitutets hållbarhetskalkyler visar att för att finansiera ett bibehållet välfärdsåtagande och hålla de offentliga finanserna i balans måste skattekvoten öka med omkring tre procentenheter till 2040.<sup>12</sup> Kontraktet mellan generationerna förutsätter således en viss skatteökning i framtiden om inte villkoren i kontraktet ska skrivas om.

För att få en fullständig bild av ekonomins långsiktighet är det viktigt att allmänhet och stat vet vilka skulder och fordringar medborgare och stat har på varandra. En välfungerande redovisning bidrar till att bevara värden över tiden, stärker den sociala tilliten och minskar utrymmet för opportunist. Det talar för att staten återkommande bör upprätta balansräkningar som visar effekterna av de årliga besluten.

---

<sup>11</sup> Nilsson, C., Söderberg, J. & Vredin, A. (2014).

<sup>12</sup> Konjunkturinstitutet (2016).

## 4. Tillbaka till framtiden

DET FINNS ETT MANAGEMENTAXIOM som lyder: *What is not measured is not managed*. I all sin enkelhet fångar det något viktigt i hur organisationer och samhällen styrs. Det som mäts, följs upp, diskuteras och åtgärdas. Det som inte mäts lever sitt eget liv.

I dag är det framförallt två mått som styr den ekonomiska politiken: den årliga utvecklingen av bruttonationalprodukten samt utvecklingen av statens eller den offentliga sektorns finansiella saldo. Dessa mått har sina förtjänster men är ensamt otillräckliga för att ge en bild av tillståndet av vår ekonomi. BNP-måttet saknar exempelvis information om fördelningen mellan individer, om utvecklingen är hållbar ur ett miljömässigt och ett socialt perspektiv, om det sker tillräckliga investeringar i fysiska tillgångar eller i humankapital för att kunna upprätthålla en hög ekonomisk utveckling över tiden, med mera.

Det är lätt att se flera problem med en ofullständig bokföring. Till exempel kan bruttonationalprodukten utvecklas positivt under en serie år samtidigt som arbetskraften slits ut eller så kan den offentliga sektorn visa på årliga budgetöverskott samtidigt som vägnätet faller samman och skolresultaten faller.

Detta är inte bara ett tekniskt problem, utan också ett politiskt, vilket tidigare reformatörer av budgetsystemet väl kände till. När Dag Hammarsköld 1937, som statssekreterare i Finansdepartementet, var med och delade upp statsbudgeten i en drifts- och kapitalbudget, gjorde han det med utgångspunkten att budgeten är en levande verklighet i bestämmande kretsar.<sup>13</sup> Statsbudgetens konstruktion och regelverk påverkar politikerns syn på vilka mål som ska uppnås och vad som får eller inte får göras. Hammarskölds förändring syftade till att investeringar skulle kunna finansieras via lån och driften löpande skatteintäkter. Detta avskaffades av Gunnar Sträng under mitten av 1950-talet. Även han förstod att budgetkonstruktionen har en viktig betydelse, men hans problem

---

<sup>13</sup> Kragh, B. (2005).

var ett annat än Hammarskölds. Uppdelningen i en drifts- och kapitalbudget resulterade nämligen i ständiga överskott i driftsbudgeten vilket renderade krav på antingen sänkta skatter eller ökade statliga utgifter.<sup>14</sup>

I mitten och slutet av 1990-talet genomfördes flera nya förändringar i det finanspolitiska ramverket med införandet av bland annat utgiftstak för statens utgifter och ett överskottsmål för de offentliga finanserna. Regelverket har haft som uppgift att stärka finansdepartementets makt och förhindra en okontrollerad utveckling av statskulden.

Men nya tider innebär nya utmaningar och det är osäkert om dagens system är det mest lämpade att hantera en situation med en låg statskuld samtidigt som flera viktiga kapital är mindre än vad de borde kunna vara.

För att staten och medborgarna ska få en bättre bild och förståelse av vår ekonomi menar vi att staten på ett mer systematiskt sätt behöver redovisa utvecklingen av samhällets viktiga kapital samt att det behöver upprättas en fungerande balansräkning för staten. Det innebär att det inte räcker att förlita sig på den information vi redan i dag får genom till exempel utbildningens kvalitet via PISA-studier eller om de offentliga finanserna är hållbara via dagens beräkningar från Konjunkturinstitutet och andra aktörer. Istället förespråkar vi att det upprättas en ordentlig balansräkning där de olika kapitalen i samhället bokförs och en där statens och hushållens åtaganden och rättigheter bokförs.

Men går det att överhuvudtaget att betrakta kunskaper, tillit mellan människor eller naturen för kapital, är det inte något som är värdefullt i sig själv? Jo, självklart är de värdefulla i sig självt, men det utesluter inte att man också betraktar dem som kapital som genererar värden i form av avkastning för individer och mänskligheten som sådan. Att försöka kvantifiera dem i kapitaltermer innebär snarare att man uppvärderar deras betydelse i förhållande till fysisk infrastruktur eller finansiella tillgångar, inte att man nedvärderar dem. Då offentliga intermediära varor som hälsa, socialt skydd, utbildning och transporter kan ha betydande effekter för ett lands ekonomiska tillväxt, men att det i regel tar tid innan effekterna på tillväxtbanan är påtaglig, är ju risken stor att investeringarna i dessa verksamheter blir för små annars<sup>15</sup>, liksom att

---

<sup>14</sup> Lindbeck, A. (2005).

<sup>15</sup> Barbiero, O. & Cournède, B. (2013).



riskerna är betydande att miljön förstörs om inte staten tydligt har angett att den har ett värde.

Genom en mer transparent och systematisk redovisning kommer också olika konflikter bli mer synliga och lättare att föra en rimlig diskussion kring.

*En konflikt* handlar om dagens generation visavi kommande generationer. Hur mycket ska konsumeras i dag och hur mycket behöver investeras för att öka konsumtionen i framtiden? I vilken utsträckning får dagens generation tära på olika resurser och hur mycket måste sparas till efterkommande? Är det rimligt för dagens generationer att stå för stora investeringskostnader när efterkommande generationer förväntas vara avsevärt rikare än vår generation?

Privata beslutfattare har ofta en låg värdering av framtiden och gör avvikelser från sina långsiktiga planer.<sup>16</sup> Det är individers och företags kortsiktighet, benämnt tidsinkonsistens, som är ett av motiven för en statsmakt. Staten producerar infrastruktur, forskning och kunskap, det som kräver uthållighet eller tålmod. Det allmänna behövs för att i vissa viktiga avseenden förlänga tidshorisonten i ekonomin.<sup>17, 18</sup>

*En annan konflikt* är den mellan hushåll med olika inkomster och förmögenheter. Hur mycket ska varje inkomstgrupp bidra med till gemensamma utgifter och gemensamma investeringar?

*En tredje konflikt* är mellan män och kvinnor. Kvinnor tar fortfarande ett större ansvar för familjen. Investeringar och utgifter för till exempel förskola och äldreomsorg spelar därför roll för kvinnors möjlighet att delta i arbetslivet.

Om skatten sänks och finansieras genom färre undervisningstimmar per student, kanske det har en kortsiktigt positiv men långsiktigt negativ effekt på bruttonationalprodukten. I en bred balansräkning skulle minskade undervisningstimmar per student, allt annat lika, redovisas som en minskning av humankapitalet, och då skulle det vara lättare att värdera de två effekterna mot varandra. Om exempelvis bruttonationalprodukten ökar genom att arbetskraften arbetar hårdare och därmed sliter ut sin hälsa skulle det sistnämnda redovisas som en försämring av hälsokapitalet.

---

16 DellaVigna, S. (2009).

17 Molander, P. (1999).

18 von Below, D. (2011).

En sådan redovisning skulle alltså på ett tydligare sätt visa om varje generation tar ansvar för kommande generationer, om investeringarna är tillräckliga, om naturkapitalet och humankapital vårdas och inte slits ut och om konsumtionen är balanserad i ett längre perspektiv. Syftet är alltså inte att staten ska ta ett mindre ansvar, utan ett större. Genom att ta ett steg tillbaka, och bättre värdera och redovisa olika kapital, stärker vi vårt välbefinnande i framtiden.

## Referenslista

- Barbiero, O. & Cournède. B. (2013), *New Econometric Estimates of Long-term Growth Effects of Different Areas of Public Spending*, Economics Department Working Papers, No. 1100. OECD. 2013.
- Coyle, D. (2014), *GDP. A brief but affectionate history*, Princeton University Press.
- DellaVigna.S (2009), *Psychology and Economics: Evidence from the Field*, Journal of Economic Literature.2009 vol 47.
- Finansutskottet (2008), *Bilaga 4. Finansutskottets finanspolitiska utfrågning. Finanspolitiska rådets rapport*. Torsdagen den 22 maj.
- Finansdepartementet (2015), *Investeringar och kapitalstock, 2015 års ekonomiska vårproposition. Bilaga 3*.
- Folland. S. Goodman, A.C & Stano. M. (2014), *The economics of health and health care*, Pearson 2014.
- Goldin, C och Katz, L.F. (2008), *The race between Education and Technology*,The Belknap Press of Harvard University Press.
- Grossman. M (1972). *On the Concept of Health Capital and the Demand for Health*, Journal of Political Economy.80:2. 1972.
- Hamilton. K. och Liu. G.(2013) *Human capital, Tangible Wealth, and the intangible capital residual*, Workingpaper 6391 Worldbank 2013.
- Konjunkturinstitutet (2016), *Hållbarhetsrapport 2015 för de offentliga finanserna*, Specialstudier nr. 47 2016. Konjunkturinstitutet.
- Kragh. B (2005), *Nationalekonomen Dag Hammarskjöld*, Penning- och valutapolitik. Nr 3 2005.
- Lindbeck. A (2005). *Dag Hammarskjölds insats som ekonom och ämbetsman i Sverige*. Penning- och valutapolitik. Nr 3 2005.
- Löfgren. A-K (2012), *Effektiv omfördelning över livet*, LO.
- Molander. P (1999), *Den åttafaldiga vägen – motiv för offentliga åtaganden*, SNS Förlag.
- Nilsson. C. Söderberg. J & Vredin. A (2014), *Det kollektiva pensionssparandets betydelse i det svenska finansiella systemet*, Ekonomiska kommentarer Nr 3 Riksbanken. 2014.

- Pettersson, O. (2014), *Investeringar och sysselsättning*, underlagsrapport 9 till Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige.
- Reiakvam, L.K och Solhiem, H (2013), *Comparison of household debt relative to income across four Nordic countries*, Staff Memo No 5 2013. Norges bank.
- von Below, D (2011), *Essays in Climate and Labour Economics*, Stockholms universitet.
- Världsbanken (2011), *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, Världsbanken.

## **Rapporter i serien**

1. Sverige behöver ett bättre banksystem  
ISBN 978-91-566-2967-9
2. Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön  
ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstalön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?  
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?  
ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den "nya" strukturomvandlingen?  
Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben  
ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik  
byggd på ekonomiska incitament  
ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det?  
ISBN 978-91-566-2999-0
8. Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om  
ISBN 978-91-566-3001-9
9. Investeringar och sysselsättning i Sverige  
ISBN 978-91-566-3002-6
10. Bostadsbrist och arbetsmarknad  
– hur får vi en bostadsmarknad i balans?  
ISBN 978-91-566-3004-0
11. Samhällsekonomi i koma – kan höjda löner återuppliva den?  
ISBN 978-91-566-3008-8
12. Modellen som klev ut genom ett fönster  
– om globaliseringen och den svenska modellens framtid  
ISBN 978-91-566-3009-5
13. Penningpolitik och full sysselsättning  
ISBN 978-91-566-3010-1
14. Vägval när det gäller marknadsmekanismer i utbildningssystemet  
ISBN 978-91-566-3011-8
15. Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen  
– missbedömd eller dömd att misslyckas?  
ISBN 978-91-566-3012-5

16. Tillsammans – LO-samordning och samverkan i praktiken  
ISBN 978-91-566-3013-2
17. Ungas färdigheter och etableringsproblem på arbetsmarknaden  
ISBN 978-91-566-3059-0
18. Lönebildning bortom NAIRU  
ISBN 978-91-566-3061-3
19. Totalrenovering av Sverige  
– för framtidens sysselsättning och välfärd  
ISBN 978-91-566-3065-1
20. I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och  
anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering  
ISBN 978-91-566-3067-5
21. Workers Ownership and Profit-Sharing in a New Capitalist Model?  
ISBN 978-91-566-3069-9
22. Lön eller sysselsättning eller bådadera  
ISBN 978-91-566-3074-3
23. Fem nyanser av rättvisa – om lönepolitik och rättviseteori  
ISBN 978-91-566-3066-8
24. Tillbaka till framtiden – hur en bättre redovisning av samhällets  
tillgångar och skulder kan höja Sveriges välbefinnande  
ISBN 978-91-566-3070-5



Statsskuldens andel av BNP har mer än halverats på mindre än två decennier. Men vad säger det om svensk ekonomi? En ekonomis livskraftighet beror ju på så mycket mer, till exempel att det finns utbyggd infrastruktur, välutbildad arbetskraft och tillit mellan människor. Även dessa företeelser kan beskrivas som kapital: real-, human-, institutionellt och socialt kapital.

Det finns många indikationer på att Sverige inte har förvaltats dessa kapital lika bra som det offentlig-finansiella. I media rapporteras det flitigt om förseningar i trafiken, brist på bostäder och fallande skolresultat.

Hur kommer det sig? I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* framförs att en tänkbar orsak är att de här kapitalen inte mäts och redovisas systematiskt.

April 2016

ISBN 978-91-566-3146-7

[www.lo.se](http://www.lo.se)