

Ekonomisk politik i förvandling

***Hur stabil är stabiliserings-
politiken***

***Lärdomar
från 80-talet***



***Erik Lundberg
Bengt Rydén***

(red)

Ekonomisk politik i förvandling

Hur stabil är stabiliseringspolitiken?

Lärdomar från 80-talet

Erik Lundberg och Bengt Rydén (red)



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB,
Kristianstad 1985
Diagram av Pauli Laakso
ISBN 91-7150-274-2

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt arbetsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

(Årtal inom parentes anger respektive rapportens utgivningsår)

Författarna 5

Förord 7

1. 1980-talets nya synsätt (Erik Lundberg och Bengt Rydén) 9
2. *Stabiliseringspolitiska frågor* 17
 - 2.1 Erfarenheter av 70-talets stabiliseringspolitik (1980, Hans Tson Söderström) 19
 - 2.2 En stabiliseringspolitisk strategi (1980, Hans Tson Söderström) 26
 - 2.3 Vägar mot strukturell balans (1980, Erik Lundberg) 44
 - 2.4 Produktion och kapitalbildning i industrin (1982, Villy Bergström) 52
 - 2.5 Världskrisen och den ekonomiska politiken (1982, Erik Lundberg) 68
 - 2.6 Stabiliseringspolitiska strategier (1982, Lars Calmfors) 78
 - 2.7 Kommunerna i stabiliseringspolitiken (1983, Bengt-Christer Ysander) 94
3. *Finansiella frågor* 107
 - 3.1 Finansiella obalanser (1981, Erik Lundberg) 109
 - 3.2 Finansiella balanser och obalanser (1983, Lars Heikensten, Lars Nyberg och Pehr Wissén) 121
 - 3.3 Hur farligt är budgetunderskottet? (1983, Ragnar Bentzel) 134
4. *Arbetsmarknaden* 149
 - 4.1 Lärdomar av stödpolitiken (1981, Carl Hamilton) 151
 - 4.2 Ungdomsarbetslösheten – vad kan man göra åt den? (1982, Christian Nilsson) 160
 - 4.3 Sysselsättning och arbetslöshet (1983, Inga Persson-Tanimura) 171
5. *Lönebildning och fördelningsfrågor* 179
 - 5.1 Villkoren för 80-talets avtalsförhandlingar (1980, Hans Tson Söderström) 181
 - 5.2 Fördelningsproblem – fiktion och verklighet (1981, Hans Tson Söderström) 198
 - 5.3 Dagens underskott – börda på morgondagens generationer (1982, Torsten Persson) 214

Författarna

Ragnar Bentzel är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet
Villy Bergström är fil lic i nationalekonomi och chef för Fackförenings-
rörelsens institut för ekonomisk forskning

Lars Calmfors är docent och forskar på Institutet för internationell
ekonomi vid Stockholms universitet

Carl Hamilton är docent vid Institutet för internationell ekonomi vid
Stockholms universitet

Lars Heikensten är ekon dr och departementsråd vid Finansdeparte-
mentet

Erik Lundberg är professor emeritus i nationalekonomi vid Handels-
högskolan i Stockholm

Christian Nilsson är fil dr i nationalekonomi och forskar vid Uppsala
universitet

Lars Nyberg är docent i nationalekonomi och vVD på Handelsbanken

Inga Persson-Tanimura är fil dr vid Nationalekonomiska institutionen
vid Lunds universitet

Torsten Persson är docent vid Institutet för internationell ekonomi vid
Stockholms universitet

Bengt Rydén är ekon dr och chef för Stockholms Fondbörs

Hans Tson Söderström är docent och chef för SNS

Pehr Wissén är ekon dr och bankdirektör på Handelsbanken

Bengt-Christer Ysander är docent i nationalekonomi och forskar vid
Industriens Utredningsinstitut

Förord

SNS Konjunkturråd har varje år sedan starten 1974 presenterat sin rapport om läget i den svenska ekonomin. Dessa rapporter har aldrig varit konjunkturrapporter i egentlig bemärkelse att jämföra med exempelvis Konjunkturinstitutets eller Industriförbundets löpande konjunkturbevakning. Istället har det varit fråga om försök att identifiera och analysera de väsentligaste problemen i den svenska ekonomin och att komma med förslag till lösningar, som inte är bundna av det omedelbart politiskt gångbara. Problemvalet har naturligtvis i första hand dikterats av landets ekonomiska svårigheter, men också i någon mån kommit att reflektera forskningsprofilen och intresseinriktningen hos de skilda ledamöter som ingått i rådet.

Mot denna bakgrund står det klart att Konjunkturrådets analyser och förslag inte förlorar sin aktualitet på samma sätt som den löpande konjunkturbevakningen. Det har därför fallit sig naturligt att samla de mer "tidlösa" kapitlen ur flera rapporter i antologiform. En första sådan antologi publicerades av SNS 1980 under titeln Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet. Den visade sig fylla ett behov inte minst i universitets- och högskoleundervisningen.

Den nu föreliggande antologin omfattar ett urval kapitel ur 1980-83 års rapporter. Det är en kortare period än förra gången, men problemställningar och synsätt har i så hög grad förändrats att en ny antologi nu ansetts befogad. Erik Lundberg och Bengt Rydén – bägge medverkande i Konjunkturrådets arbete sedan starten – har även denna gång svarat för urvalet. Liksom i förra antologin har också den medlem av Konjunkturrådet som haft huvudansvaret för respektive kapitel givits tillfälle att kommentera sin text med utgångspunkt från dagens ekonomisk-politiska situation.

Genom sin principiella uppläggning kombinerad med anknytningen till aktuella förhållanden bör antologin utgöra ett välbehövligt redskap för den som vill förstå bakgrunden till den nyorientering som ägt rum i den svenska ekonomisk-politiska debatten.

Tillsammans med den senaste rapporten från SNS Konjunkturråd torde boken även väl försvara en plats på litteraturlistan för kurser på högskolenivå med ekonomisk-politisk inriktning.

Stockholm i augusti 1985

Hans Tson Söderström

Verkställande direktör i SNS

1980-TALETS NYA SYNSÄTT

Erik Lundberg och Bengt Rydén

Rapporternas förändrade karaktär

Konjunkturrådets rapporter under 1970-talet var i hög grad koncentrerade på kortsiktiga stabiliseringspolitiska problem. Under krisåren 1974–1977 var det framför allt den djupa recessionen, den ekonomiska krisen och dess orsaker, som var föremål för uppmärksamhet. Diskussionen gällde främst att finna vägar att med hjälp av stabiliseringspolitiska åtgärder hoppa över recessionen respektive få igång ett konjunkturuppsving. Visst diskuterades också mer långsiktiga strukturförändringar, i första hand industrins strukturer, men våra förslag till stabiliseringsprogram var i huvudsak inriktade på snabba resultat.

Det är egentligen först i rapporten från december 1979 som Konjunkturrådet på allvar diskuterar långtidsmål och långsiktigt inriktad stabiliseringspolitik, som i detta fall bl a skulle gå ut på att förlänga den starkt försenade konjunkturuppgången från hösten 1978. Rådet varnar här för första gången uttryckligen för en kortsiktig, expansiv överbrygningspolitik inför den 1979–80 begynnande internationella recessionen.

Från 1980 får rapporterna definitivt en annorlunda karaktär och en annan tyngdpunkt. Nu är det strukturella obalanser som är huvudproblemet. Bytesbalansens stora underskott som tidigare (1974–1977) uppfattades som i huvudsak konjunkturrellt bestämda, får djupare strukturell innebörd. Detsamma gäller det statliga budgetunderskottet, som tidigare snarast bagatelliserades som en tillfällig följd av den djupa recessionen och av en anticyklisk finanspolitik. I 80-talets rapporter uppfattas dessa underskott alltmer som ett allvarligt strukturellt långsiktigt fenomen; endast en liten del av budgetunderskottet kan anses vara konjunkturrellt bestämt. Arbetslöshet och inflation har också strukturella inslag, som hänför sig till bristande funktionsförmåga hos

marknadssystemet, men inte minst som konsekvenser av en undermålig "incitamentsstruktur" inom det ekonomiska systemet.

När dessa och andra slag av strukturproblem ges en central plats i 80-talets rapporter, får den rekommenderade ekonomiska politiken med nödvändighet en långsiktig karaktär både vad gäller målen och medlen. Strukturmålen kan nås endast efter en längre tid och politiken måste vara uthållig.

Stabiliseringspolitiska problem ingår fortfarande som väsentliga delar i rapporterna. Men de behandlas nu i nära sammanhang med de strukturella obalanserna. Frågeställningarna är sammanvävda. Detta föranleder Rådet att studera stabiliseringspolitiken ur mera långsiktig synpunkt än tidigare. Kortsiktiga stabiliseringsframgångar anses leda till ökade strukturella obalanser. 70-talets expansiva Keynesianska politik är paradexemplet på misslyckande just från denna synpunkt. I 80-talets rapporter finner man upprepade varningar mot varje försök till kortsiktig expansiv politik i avsikt att nå snabba resultat beträffande sysselsättning och produktion. I stället får en långsiktig anti-inflationspolitik en helt annan emfas än i 70-talets rapporter. Detta synsätt har numera blivit tämligen allmänt accepterat, men i slutet av 70-talet var rådets "nytänkande" mer originellt i svensk debatt (men givetvis inte i ett internationellt perspektiv).

Härav följer att Konjunkturrådet kom att lägga allt mindre vikt vid stabiliseringspolitiska program med detaljerade rekommendationer, vilket var regeln under 70-talet. Erfarenheter av misslyckade politiksatsningar hade lärt oss en hel del om politikens spelregler, om alla restriktioner vad gäller en regerings möjligheter att göra "det rätta". I rapporterna 1982 och 1983 avstod Rådet helt från att lägga fram åtgärdsprogram. I stället diskuterades obalansernas karaktär och orsaker samt de allmänna villkoren för en framgångsrik politik. Denna inriktning har för övrigt präglat också 1985 års rapport.

Ett återkommande tema: växelkurspolitiken

I samtliga Konjunkturrådets rapporter ända sedan 1974 har frågor kring kronans yttre värde ingående prövats. Problematiken har varit av två slag: kronans köpkraft-paritetsläge av över- respektive undervärdering samt möjligheten att styra den interna prisutvecklingen genom revalveringar.

Konjunkturrådet har konsekvent hävdats att en framgångsrik stabili-

seringspolitik förutsätter riktigt satta växelkurser, helst en undervärdering av kronan. Detta var vårt tema såväl 1975–76 som 1980–82. Den starka lönekostnadshöjningen 1974–76 betydde en kostnads- och lönsamhetskris, som kunde klaras endast genom en kronedepreciering. Detta var vårt bestämda råd sedan väl kostnadsexplosionen ägt rum. Förseeningen i den svenska konjunkturuppgången (med nästan tre år) var enligt Rådets analys huvudsakligen bestämd av en betydande övervärdering av kronan. Den expansionspolitik, som vi ändå rekommenderade som secondbest-lösning, blev misslyckad till stor del just därför att kronan förblev övervärderad. Men på den tiden insåg vi inte att budgetunderskotten, liksom underskotten i bytesbalansen, skulle bli kroniska och strukturella. Vi har i senare rapporter hävdat att om konjunkturuppgången efter 1975 blivit mer normal och recessionen efter 1979 inte blivit så oförutsett lång och djup, hade Sverige – liksom t ex Österrike – inte råkat så illa ut för strukturella finansiella obalanser. Detta konstaterande är givetvis ingen ursäkt för dåliga råd utan endast en kommentar till felbedömningens orsaker.

Lärdomar från 70-talets misslyckade politik har präglat Konjunkturrådets rapporter från 1979 – liksom för övrigt också den faktiskt förda ekonomiska politiken. Devalveringarna 1981 och 1982 resulterade i en signifikativ undervärdering av kronan och därmed kom Sverige, i motsats till utvecklingen 1975–77, tidigt med i den internationella konjunkturuppgången.

Det var karaktäristiskt för Rådet att i rapporten från december 1980 måla en dramatisk hotbild till följd av regeringens inaktivitet (inklusive misslyckandet att förlänga konjunkturuppgången från 1978). Rådet gav i stället en vision av en från balansbrister sanerad ekonomi genom en ”offensiv engångs-devalvering” (en chockartad depreciering med 15–20 %). Vår optimism var stor beträffande potentiella möjligheter att mobilisera produktionsresurser, när korrekationer av pris-/lönereationer åstadkommits och incitamentstrukturen ytterligare sanerats genom marginalskattesänkningar. Den ekonomiska expansionen skulle få en flygande start in på en långsiktig, balanserad tillväxtbana! Det är sålunda inte fråga om en kortsiktig expansiv stabiliseringspolitik, utan om resultat av att pris-kostnadsrelationerna blir riktiga, produktion och investeringar blir lönande och att en exportledd tillväxt kommer till stånd. Utvecklingen efter den stora ”engångsdevalveringen” i oktober 1982 har i någon mån bekräftat att denna Rådets vision inte var alldeles orealistisk.

Stabiliseringspolitisk besinning

I Konjunkturrådets prövning av möjligheterna att nå ökad sysselsättning och balanserad tillväxt har de dystra erfarenheterna av 70-talets stabiliseringspolitik varit en viktig utgångspunkt. I de olika kapitlen i denna bok återkommer påminnelser om farorna med en ambitiös expensionspolitik. Vi varnar för försök till ny överbrygningspolitik i avsikt att hoppa över recessionen från 1980. En rad argument anförs:

- Huvudargumentet mot kortsiktig stabiliseringspolitik är att utrymmet är begränsat, restriktionerna hårda, på ett helt annat sätt än vid mitten av 70-talet. Det statliga budgetunderskottet, liksom underskottet i bytesbalansen, markerar de snäva gränserna för en expansiv finans- eller penningpolitik.
- Risken med en ackommoderande politik understryks. Om arbetslöshet och bakslag i produktionen uppstått genom för stora lönehöjningar, får en expansiv politik som skyddar sysselsättningen negativa effekter på längre sikt. Inflationstendensen förstärks, samtidigt som uppkomna strukturella balansbrister bevaras.
- Strukturproblemen har kommit att dominera över konjunkturproblemen. Intresset koncentreras alltmer på frågor rörande en för liten industrisektor och för stor offentlig sektor och på möjligheter att på längre sikt vrida resursfördelningen rätt. Till bilden av strukturella obalanser hör de finansiella obalanserna: sparandebrister och det statliga budgetunderskottet, liksom investeringsutgifternas snedfördelning (för låga industriinvesteringar). Denna strukturproblematik leder över på systemfrågor; marknadssystemet fungerar ineffektivt i olika hänseenden, bl a beroende på skatter och statliga regleringar av kredit- och kapitalmarknaden.
- Poängteringen av stabiliseringspolitikens långsiktighet binds i långt högre grad än tidigare upp kring balansvillkoret låg prisstegringstakt (3–4 % per år). Rådet avvisar tidigare uppfattningar om en enkel "trade-off" mellan inflation och arbetslöshet (Phillips-relationen), dvs att man genom högre inflationstakt når lägre arbetslöshet. En politik som lyckas hålla låg prisstegringstakt på längre sikt blir nu en nödvändig förutsättning för att nå och hålla en jämn och hög sysselsättning.

Därmed är man i ett viktigt avseende tillbaka till 30-talets norm för stabil prisnivå som villkor för en balanserad utveckling. Liksom då

framhävs betydelsen av klart deklarerade normer för den ekonomiska politiken, och prisutvecklingsnormen blir i Rådets rapporter den centrala riktpunkten. Enligt Rådets med enfaset framförda mening var det just normlösheten som präglade tillståndet av förvirring och misslyckanden hos stabiliseringspolitiken under 70-talet och början av 80-talet.

Denna inställning till stabiliseringspolitikens mål och möjligheter innebär inte att Rådet rekommenderat en generellt hårt restriktiv politik för 80-talet. Vi har avvisat de depressiva alternativen och förordat en kombination av restriktiv och expansiv politik. Huvudinriktningen blir att åstadkomma en strategisk omfördelning av resursanvändningen i den riktning som ovan antytts. Och denna förutsätter i första hand en rättvisande pris- och lönebildning inom en mer effektivt fungerande marknadsekonomi. Men vi är också angelägna om att framhålla att en effektiv struktursanering nås snabbare och mer friktionsfritt i en expanderande ekonomi än under stagnation. Rådet visar sålunda ingen sympati för en sanerande kontraktionspolitik à la Thatcher.

Anti-inflationspolitiska möjligheter och risker

Kärnproblem för en framgångsrik anti-inflationspolitik har under 80-talet blivit lönebildningen och budgetunderskotten; 70-talets löneinflation gav erfarenheter om EFO-modellens kollaps. De stora statliga budgetunderskotten, som till stor del är av strukturell natur, innehåller en olycksbådande inflationsdynamik; det har varit Konjunkturrådets budskap särskilt i den sista rapporten.

I flera rapporter har Rådet utförligt diskuterat centrala frågor kring lönestabiliseringens möjligheter. Vi har observerat upplösningen av EFO-modellens förutsättningar. Fundamental osäkerhet om produktivitetstegringstakt, om internationell prisstegring, om exportföretagens prispolitik och om växelkursernas svängningar har betytt att grunden för bestämmande av löneutvecklingens huvudkurs, alltså det ekonomiska utrymmet för lönestegring, har upplösts. I stället för utrymmesprövning har avtalsförhandlingarna kommit att urarta i kompensationskrav för prisstegring och för andra gruppers löneutveckling, varvid de offentligtanställda kommit att ha en löneledande roll (istället för näringslivets konkurrensutsatta sektorer enligt EFO-modellen).

Våra diskussioner om lönebildningen innehåller sökande efter nya

modeller och nya metoder för styrning av löneutvecklingen. Inga bestämda lösningar förordas men ett betydande antal idéer prövas, t ex en kombination av baslöneavtal och decentraliserad vinstdelning.

Konjunkturrådet har ständigt poängterat behovet av flexibilitet i lönebildningen med starka inslag av marknadskonformitet. Särskilt har vikten av höjning av de relativa industriarbetarlönerna betonats, eventuellt via lärlingssystem efter österrikisk modell.

Huvudtemat är hela tiden behovet av fasta spelregler för den ekonomiska politiken, inkluderande uttalade mål för penningvärdets utveckling. Låg inflationstakt (3–4 % per år) uppfattas som en nödvändig förutsättning för att på sikt nå och hålla hög sysselsättning.

Expansiva åtgärder resulterar, enligt Rådets mening, bara i en tillfällig förbättring till priset av sämre betingelser för framgång på längre sikt. Rådet är inte främmande för inkomstpolitiska ingrepp i avtalsrörelsen när lönerörelsen hotar att gå snett. Olika förslag diskuteras, men vår skepsis är stor vad gäller varaktig framgång. Inte minst 70-talets misslyckanden åberopas.

Avgörande för framgång är förtroendet för de långsiktiga normer som statsmakterna uppställer. Detta förtroende gäller framför allt regeringens förmåga att genom tillräckligt stram ekonomisk politik nå och hålla uppställda mål. Rådet återkommer ofta till möjligheten att genom en revalveringsstrategi neutralisera för hög internationell inflationstakt. Denna möjlighet blir emellertid trovärdig endast om bytesbalansen inte visar systematiskt underskott. Detta villkor understryks i rapporterna.

Bytesbalansens underskott är emellertid endast en del av den svenska ekonomins stora finansiella obalanser, som ägnas ingående uppmärksamhet i ett par kapitel med koncentration på det ominösa statliga budgetunderskottet. Förtroendet till långsiktig stabilisering störs enligt Rådets uppfattning i hög grad av den inflationsdynamit som denna innehåller. I rapporten om "skuldfällan" används närmast desperata uttryck för denna fara: Hot om ekonomisk kollaps i form av "hyperinflation och massarbetslöshet".

De negativa verkningarna av de årliga budgetunderskotten, liksom av den kumulerande statsskulden har behandlats i varje rapport under 80-talet och mest ingående i 1983 års. Det är fråga om utträngningseffekter (bl a via uppdriven räntenivå), risk för framtida inflation genom monetarisering av statsskulden plus besvärande restriktioner på den löpande stabiliseringspolitiken.

Särskild vikt läggs vid två sammanhängande problem i sparandebristen (med enastående lågt nettosparande) och inkomstfördelningen mellan generationer. De löpande budgetunderskotten med den exponentiellt växande statsskulden innebär omfördelning av inkomster och konsumtion över tiden; bördor vältras framåt i tiden på kommande generationer.

Konjunkturrådets inflytande

I inledningen till den förra urvalsvolymen (*Svensk ekonomisk politik. Lärdomar från 70-talet*, 1980) finns en avslutande rubrik "Har konjunkturrådet utövat något inflytande?". Vi nämnde fyra områden där det syntes som om Rådet direkt eller indirekt påverkat regeringen (delvis till vår förskräckelse). Men som vi nämnt har rapporterna under 80-talet fått en annorlunda karaktär än under 70-talet. Rådets medlemmar har blivit mindre "naiva". Det förekommer väsentligt mindre av konkreta förslag till åtgärder. Det är därför svårare att finna klara spår av inflytande. Tyngdpunkten ligger nu på problemanalyser, på resonemang kring möjliga förändringar i betingelserna för samhällsekonomin funktionsförmåga. Vi varnar för kortsiktiga stabiliseringspolitiska åtgärder, för "fine tuning" av finanspolitiken, och det har nog blivit mindre av detta.

Typisk för Rådets förändrade attityd är inställningen till budgetunderskottet. Rådet ger i en rapport ett mål för underskottets storlek – 5 procent av BNP istället för gällande 13 procent. Men inga konkreta förslag till åtgärder läggs fram, utan Rådet nöjer sig med allmänna resonemang. Vi varnar för skattehöjningar och diskuterar principer för framtida utgiftsreduktioner. Det är också karaktäristiskt att Rådet visar hur underskottsproblemet skulle kunna bli fullt hanterligt, om samhällsekonomin kommer upp på en balanserad tillväxtbana med 4 procents tillväxt, 3 procents inflationstakt och 3 procents realränta. Frågan är "bara" hur man kommer upp på banan och håller sig kvar där. Det finns inget svar i rapporten, endast varningar att målet varken nås med enbart expansiv eller restriktiv politik.

Det är givetvis omöjligt att veta om Rådets "nya" filosofi, analys och allmänna resonemang haft verkan. Rapporterna har ju lästs och begrundats inom vida kretsar, inklusive av finansutskott och finansministrar. Det är väl inte uteslutet att återkommande enfatiska synpunkter på nödvändigheten av en undervärderad krona åtminstone

kan ha minskat motståndet mot en offensiv deprecieringspolitik. Den senaste devalveringen i oktober 1982 låg ju helt i linje med Rådets resonemang och rekommendationer.

Kriser och stagnation har ställt fördelningsproblemen på sin spets. Motståndet mot en offensiv växelkurspolitik har till väsentlig del förklarats av de negativa effekterna på inkomstfördelningen. Liknande fördelningsproblem gäller verkningar av flexibla lönebildning, vinstvänlig stabiliseringspolitik och sänkta marginalskatter. Det kan tyckas som om rådet pläderade för ökade orättvisor i inkomst- och förmögensfördelningen.

Detta är en synvilla. I stället har de progressiva skatterna i kombination med inflation, subventioner, bidrag och marknadsregleringar av olika slag skapat oavsedda orättvisor. De "produktiva orättvisor" som Rådets förslag skulle innebära bör ses ur mer långsiktiga aspekter, då den ökade resursmobiliseringen, minskade arbetslösheten och sänkta inflationstakten skulle få starka utjämnningseffekter, särskilt med avseende på livsinkomsterna.

Konjunkturrådet har genomgående kritiserat kortsiktiga, politiskt betingade utjämningssträvanden, vilka verkat som hinder för en produktivetsfrämjande ekonomisk politik. Rådets inflytande i dessa avseenden (så när som på växelkurspolitiken) har hittills varit minimalt. Vår tröst är att detta inflytande kan behöva ovanligt lång tid för att verka.

Det är uppenbart att Konjunkturrådets synsätt och allmänna rekommendationer i 80-talets rapporter nära sammanfaller med den nya "tidsandan", i kontrast till de mer kontroversiella framstötarna under 70-talets brytningstid. Det är inte särskilt originellt att peka på samhällsekonominns uppenbara balansbrister och rekommendera sänkta skatter och nedbantning av den offentliga sektorn och förorda mer plats för marknadsekonomin. Rådet har ridit på en internationell våg av nyliberalism – en reaktion mot växande statsmakt i alla former.

Det specifika och annorlunda i Konjunkturrådets insats hänför sig till en anpassning av dessa tankar till den svenska politiska och ekonomiska miljön. Analyser och resonemang är av intresse inte bara därför att bedömningar av 80-talets möjligheter gjorts mot bakgrunden av 70-talets unika svenska kriserfarenheter. Rådet har i sin argumentering blivit ledande i slakten på några av den svenska modellens heliga kor.

2 Stabiliseringspolitiska frågor

2:1 Erfarenheter av 70-talets stabiliseringspolitik

Hans Tson Söderström

Det stabiliseringspolitiska tänkande som var förhärskande vid ingången i 70-talet var baserat på de förhållandevis gynnsamma erfarenheterna av den ekonomiska politik som bedrivits under 50- och 60-talen. Stabiliseringspolitiken framstod då huvudsakligen som ett tekniskt problem för finansministern. Ytterligare förbättringar ansågs främst kunna åstadkommas genom bättre prognoser (på exempelvis exporten och lagerutvecklingen) samt genom mer förfinade finanspolitiska instrument, som t ex investeringsfonder och olika selektiva medel.

70-talet kom att ställa stabiliseringspolitiken inför större prov än tidigare. De yttre störningarna blev större (oljeprishöjningarna och den internationella inflationen) och sammanföll i tiden med väsentliga institutionella förändringar (det internationella betalningssystemets sönderfall, nyprotektionismen) samtidigt som de inhemska fördelningskonflikterna förstärktes. Inför dessa nya prövningar visade sig de gamla recepten inte längre hålla måttet. Resultatet blev stabiliseringspolitiska misslyckanden av en omfattning man knappast kunnat förutse vid 60-talets slut. Detta gäller inte bara Sverige utan nästan alla industriländer — stora som små.

I många länder har man nu dragit konsekvenserna av denna utveckling och lagt om politiken. Enligt vår mening är tiden mogen för en omprövning även i Sverige. Vi skall i ett par kapitel diskutera vad det var som gick fel under 70-talet och hur missgreppen skall kunna undvikas i framtiden. Vi börjar med att kritiskt skärskåda några av förmodade samband och föreställningar på vilka stabiliseringspolitiken tidigare byggts. Vår framställning blir starkt schabloniserad. Varken i teori eller i praktik går några vattendelare mellan gammalt och nytt. Vår stilisering av verkligheten beror på en önskan att ge stark pedagogisk enfaset åt några inslag i den stabiliseringspolitiska utvecklingen som vi anser det viktigt att ta fasta på.

Den "gamla" politiken

I botten på det gängse stabiliseringspolitiska synsättet under 50- och 60-talen fanns visionen av en instabil privat sektor, som — lämnad åt sig

Ompröva stabiliseringspolitiken

självt — tenderade att skapa ryckiga, cykliska eller kumulativa förlopp med avseende på prisutveckling, aktivitetsnivå, sysselsättning och tillväxt. Den offentliga sektorn måste därför ta på sig en stabiliserande uppgift i syfte att utjämna svängningarna och bryta de kumulativa förloppen. Detta avsågs ske dels genom variationer i de totala offentliga utgifterna och inkomsterna, dels genom offentlig påverkan på den privata efterfrågan, framförallt på investeringssidan. Syftet med budgetpolitiken var inte att balansera statsbudgeten utan att balansera samhällsekonomin.

Genom den offentliga påverkan på ekonomins efterfrågesida kunde denna anpassas till utbudssidan, så att ett högt kapacitetsutnyttjande och full sysselsättning kunde upprätthållas. Genom en hög grad av resursutnyttjande skapades också en grund för en stabil ekonomisk tillväxt. Den höga efterfrågenivån kunde visserligen förväntas medföra ett visst mått av inflation, men detta var ett pris man var villig att betala för full sysselsättning och snabb tillväxt.

Detta synsätt var naturligtvis starkt präglat av tidigare erfarenheter. 30-talets sysselsättningskriser i västvärlden hade visat vad som kunde ske om den privata sektorn kom in i en nedåtgående spiral och den offentliga sektorn mötte denna situation med ökad sparsamhet. Med tanke på efterkrigstidens radikalt annorlunda ekonomiska situation finns det vissa grundstenar i detta stabiliseringspolitiska tänkande som nu allvarligt måste ifrågasättas. Vi skall här först ta upp två för stabiliseringspolitiken fundamentala samband, nämligen sambandet mellan inflation och arbetslöshet och sambandet mellan efterfrågetryck och sysselsättning, för kritisk granskning, och slutligen något beröra de avgörande frågorna om stabiliseringspolitikens rationalitet och effektivitet.

*Sambandet mellan
inflation och
arbetslöshet
granskas*

Inflation och arbetslöshet

Stabiliseringspolitisk erfarenhet och forskning har numera visat att tron på ett stabilt samband mellan arbetslöshet och inflation (den så kallade Phillipskurvan) är ett bedrägligt underlag för den ekonomiska politiken. Det är visserligen obestridligt att ett högre efterfrågetryck leder till såväl en sysselsättningsökning som en snabbare prisstegring. Men man har efter hand börjat inse att den höjda sysselsättningen har mer att göra med *förändringen* i efterfrågetryck och inflation än med nivån på dessa bägge variabler. Allteftersom den högre inflationstakten bakas in i förväntningsbildningen faller sysselsättningen tillbaka och arbetslös-

heten börjar åter stiga. Möjligheten att öka sysselsättningen genom att acceptera högre inflation existerar därför bara på kort sikt: på längre sikt är full sysselsättning förenlig med vilken inflationstakt som helst, bara förväntningarna är inställda på denna inflation.

Det relativt stabila sambandet mellan inflation och arbetslöshet under 50- och 60-talen måste nu i efterhand tillskrivas den (efter dagens förhållanden) låga inflationstakten under dessa decennier. Med jämna och låga prisstegringar blev inflationen ingen väsentlig faktor att räkna med. Därför fick uppsvingen 1959—61 och 1963—65 en traditionell karaktär med en väsentlig nedgång i arbetslösheten utan egentlig uppgång i inflationstakten första året, och en markerad uppgång i inflationen utan egentlig fortsatt reduktion i arbetslösheten andra året.

70-talets betydligt högre importerade prisstegringar innebar att förväntningsbildningen kom att spela en helt annan roll för sambandet mellan inflation och arbetslöshet. Redan uppsvinget 1968—70 innebar att inflationen steg markant över tidigare nivåer utan att den öppna arbetslösheten reducerades med mer än några enstaka tiondels procent. Avtalsuppgörelsen 1975—76 med en sammanlagd lönekostnadsstegring på ca 30 procent visade med all önskvärd tydlighet att inflationsförväntningarna hade tagit överhanden i pris- och lönesättningen. Sedan dess genomsyras företagens prissättningsbeteende och löntagarorganisationernas lönekrav helt av förväntningar om den framtida inflationen.

70-talet har lärt oss att vi på sikt får den inflation som vi importerar från utlandet via fast växelkurs. Endast tillfälliga ökningar i sysselsättningen kan åstadkommas genom överraskande ökningar i den importerade inflationen eller genom hemmagjord expansion som driver upp den inhemska inflationen utöver utlandets. På längre sikt finns det ingen anledning att acceptera en högre inflationstakt med hänvisning till sysselsättningsmålet.

Expansion och sysselsättning

50- och 60-talens stabiliseringspolitiska erfarenheter gav knappast anledning att ifrågasätta ett entydigt samband mellan finanspolitisk expansion och ökning i sysselsättningen. Finansministern skulle låta budgetens utgiftssida ”agera dragspel över konjunkturcykeln” och därmed skulle den totala efterfrågan och sysselsättningen i samhället hållas på en hög och jämn nivå. Politiken föreföll framgångsrik. Återigen har 70-talet skapat större skepticism och misstro. ”Dragspelet” blev litet

*Inflationen importeras
från utlandet*

*Offentlig efterfrågan
tränger ut privat:
direkt eller. . .*

längre för varje konjunkturcykel, och stabiliseringspolitiken föreföll mer och mer leda till *strukturella* förändringar i sysselsättningen, medan sysselsättningsnivån blev tämligen opåverkad.

En mängd förklaringar till detta förhållande har anförts. En första förklaring har att göra med den offentliga efterfrågans karaktär. I den mån den finanspolitiska expansionen innebär att den offentliga sektorn utbjuder varor och tjänster som tidigare producerades i privat regi, kan den offentliga expansionen komma att ske på bekostnad av privat konsumtion och den totala sysselsättningseffekten blir ringa eller ingen; offentlig efterfrågan tränger ut privat.

En andra förklaring hänger samman med budgetens finansieringssida: Om man vill undvika att finansiera de ökade offentliga utgifterna enbart genom att sätta en ökande mängd betalningsmedel i omlopp, och därmed spä på inflationen, måste budgetunderskottet täckas genom offentlig upplåning på kreditmarknaden. Den ökande mängden statsobligationer kan komma att driva ränteläget uppåt. Därmed stiger kapitalkostnaderna för investeringar i det privata näringslivet och ett antal projekt faller för lönsamhetsstrecket. Den privata investerings efterfrågan minskar. Återigen är det fråga om att offentlig efterfrågan tränger ut privat, men denna gång på indirekt väg.

. . . indirekt

De två mekanismer som nämnts ovan innebär att sysselsättnings effekten av en finanspolitisk expansion blir mindre än vad man annars kunnat förvänta sig och i värsta fall ingen alls. Den tredje mekanismen — som är den väsentligaste för en öppen ekonomi av svensk typ — kan i värsta fall innebära att en finanspolitisk expansion leder till *minskad* totalsysselsättning. Denna mekanism går via arbetsmarknaden och kostnadsläget. Ökad offentlig efterfrågan leder till stigande lönekostnader — om inte via avtalsuppgörelserna, så åtminstone via snabbare löneglidning. Den utlandskonkurrerande industrins lönsamhet och därmed sysselsättningsnivå bestäms ju av förhållandet mellan de priser man kan ta ut och de kostnader man har att betala. Stigande kostnads läge leder ofelbart till lägre sysselsättning inom denna sektor av ekonomin. Nettoeffekten av finanspolitiska "sysselsättningsstimulanser" blir därmed oklar. Frågan gäller hur mycket stimulanserna höjer kostnads läget och hur stor del av sysselsättningen inom de utlandskonkurrerande näringarna som slås ut vid detta högre kostnads läge.

Framgång med traditionella finanspolitiska sysselsättningsstimulanser i en öppen ekonomi är alltså helt avhängig av förmågan att samtidigt stabilisera kostnadsnivån i förhållande till utlandet. Den stora lär-

domen av 1974—76 års misslyckade överbrygningspolitik var väl just att ett *högre* efterfrågetryck än utlandets kan leda till *lägre* produktions- och sysselsättningsnivå än utlandets, sett över en hel konjunkturcykel.

Ambitioner och möjligheter

Låt oss avslutningsvis säga några ord om stabiliseringspolitikens praktiska möjligheter. Det tankeschema, på vilket de flesta ekonomisk-politiska rekommendationer bygger, är baserat på sekvensen observation — diagnos — åtgärd — effekt. Vad som påpekats ovan är ett par svaga punkter i länken åtgärd-effekt. Men det finns fler svaga länkar.

Problemet med stora tidseftersläpningar mellan det ekonomiska skedet, observation och diagnos var ganska livligt diskuterat under 50- och 60-talen. Däremot hade man då mindre anledning att fundera över själva den stabiliseringspolitiska beslutprocessen och dess imperfektioner. De parlamentariska situationer som uppkom under 70-talet gav desto större anledning att beakta denna aspekt av politiken. Frågan gäller framförallt rationaliteten i beslutfattandet: om de olika besluten hänger samman med varandra i någon logisk helhet.

Stabiliseringspolitiken under 70-talet ger många exempel på olika svaga länkar i kedjan mellan observation och åtgärd. Den måhända alltför starka åtstramningen under ”de förlorade åren” 71—73 var sannolikt förknippad med traditionella felbedömningar: den internationella recessionen blev djupare än beräknat och den privata konsumtionen utvecklades svagare än man haft anledning att förmoda. Med en konsistent politik skulle sedan uppsvinget 73—74 ha utnyttjats för en expansion av den konkurrensutsatta sektorn och en varaktig förstärkning av bytesbalansen. Nu fick vi istället med hjälp av jämviktsriksdagen efterkrigstidens kanske mest expansiva finanspolitik ovanpå den redan expansiva penningpolitiken. Vi fick en kostnadsexplosion istället för bytesbalansförstärkning. En viss upprepning av fenomenet kunde observeras 78—79: efter devalveringen var det viktigt att stabilisera kostnadsutvecklingen och därför föra en stram politik. Minoritetsregeringen kunde inte under ett valår hålla igen efterfrågan på det sätt som var nödvändigt, och kostnadsläget började åter försämrades 1980.

Vi har alltså åtskilliga exempel på att stabiliseringspolitiska åtgärder sätts in vid fel tidpunkt, antingen beroende på felbedömningar av utvecklingen eller till följd av det politiska spelet. Resultatet blir ofta att

Några svaga länkar

*Kostnadsläget
försämrades
under 1980*

stabiliseringspolitiken förstärker snarare än dämpar de ekonomiska störningarna.

Förväntningarna i samhället

Politikförväntningar

En del av de misslyckanden i stabiliseringspolitiken som förekom under 70-talet kan tillskrivas politikens förmåga — eller brist på förmåga — att påverka förväntningarna i samhället. Vi skall anföra två helt olika exempel på detta.

År 1970 åstadkom riksbanken en dramatisk penningpolitisk åtstramning genom det s k idiotstoppet. Åtstramningen fick i det stora hela de önskade effekterna bl a på efterfrågenivå och bytesbalans. När sedan penningpolitiken 1972—73 lades om i expansiv riktning fick detta inte de avsedda effekterna på investeringsutvecklingen. Företagen hade lärt av idiotstoppet och bedrev en likviditetsuppyggnad som skulle skydda dem mot nästa idiotstopp. För att få samma effekt måste åtstramningen göras ännu hårdare nästa gång.

Det andra exemplet gäller Sveriges inträde i valutaormen 1973. Det gjordes i samband därmed inga tydliga offentliga deklarationer att innebörden av detta samarbete var att Sverige måste ha samma takt i sin kostnadsutveckling som Västtyskland. Följden blev att någon anpassning av förväntningarna till Västtysklands lägre inflationstakt inte kom till stånd. I avtalsförhandlingarna diskuterades den internationella inflationen utan hänsyn till att vår växelkurspolitik i hög grad skulle isolera oss från denna inflation. Resultatet blev också att vi fick en inhemsk kostnadsutveckling, som inte var förenlig med valutaormens. Ormsamarbetet övergavs i samband med devalveringen i augusti 1977.

Slutsatser

Erfarenheter från 70-talet lär oss att en stabiliseringspolitisk riktlinje måste vara klart deklarerad och omfattad med allmänt förtroende för att ha den avsedda effekten på ekonomin. Å andra sidan kommer *omläggningar* i politiken att få avsedd effekt endast om de inte är förväntade. Ju starkare förväntningar som finns om att en given åtgärd skall vidtas, desto mindre blir den omedelbara effekten av åtgärden när den väl blir genomförd.

Tillsammans med de problem som är förknippade med att få rätt åtgärd genomförd i rätt omfattning vid rätt tillfälle lägger dessa förhållanden starka band på möjligheterna att bedriva stabiliseringspolitik

*Stabiliseringspolitiken
kan få följder
tvärtemot intentionerna*

genom att förlita sig på olika diskretionära åtgärder, som vidtas vid "lämpligt" tillfälle. Den kanske största lärdomen av 70-talet i detta avseende är att en diskretionär stabiliseringspolitik, av det slag vi vant oss vid, kan öka osäkerheten, förstärka störningarna och skapa nya störningar — tvärtemot de goda intentionerna.

2:2 En stabiliseringspolitisk strategi

Hans Tson Söderström

Stabiliseringspolitikens miljö under 80-talet

80-talet kommer knappast att ställa stabiliseringspolitiken inför mindre påfrestningar än dem man misslyckades att bemästra under 70-talet. Även om inflationsbekämpningen nu fått huvudprioritet i de stora industriländernas ekonomiska politik måste man räkna med möjligheten att världsinflationen ligger kvar på en nivå kring 10 procent. Det finns också en påtaglig risk att variabiliteten i den internationella prisstegringstakten blir ännu större än under 70-talet, till följd av nya oljeprishocker, missväxter, avspärningar, krig och bojkotter osv, omväxlande med hårda åtstramningsperioder i i-länderna för att bringa ned prisstegringarna. Man kan knappast hoppas på någon stabil utveckling av vare sig priser eller volymer på världsmarknaderna under 80-talet.

Den svenska exportindustrin och de importkonkurrerande näringarna kommer rimligen att få arbeta i ett alltmer hårdnande konkurrens-klimat. De nya industriländerna blir fler och fortsätter sin frammarsch på alltmer avancerade produktområden. Åtskilliga centralplanerade ekonomier (däribland Kina) kommer sannolikt att pröva på utåtriktade utvecklingsstrategier och lansera exportoffensiver på traditionella varumarknader. Ovanpå detta kommer den omsvängning av konkurrens-kraften som ägt rum inom OECD-området till främst USAs men kanske även Japans fördel. Medan stora delar av Västeuropa (också Sverige) under 70-talets senare år påbörjade en oavsiktlig "avindustrialiserings"-process inleddes i USA en "återindustrialisering" av stort format, vilken med all sannolikhet kommer att sätta sina spår i 80-talets handelsmönster. Att detta hårdnande konkurrens-klimat kommer att stärka de protektionistiska krafterna i Västeuropa, och på så sätt även indirekt drabba svensk export, är knappast någon vågad prognos.

De rent inhemska villkoren för stabiliseringspolitiken de närmaste åren ter sig knappast mindre dystra. Vi har gått in i 80-talet med strukturella balansproblem av en storlek som kommer att kräva mycken kraft att bemästra även utan de nämnda yttre påfrestningarna. De fördelningspolitiska konflikterna mellan arbete och kapital och kanske särskilt mellan olika löntagargrupper, mellan löntagare och

*Ingen stabil utveckling
under 80-talet*

pensionärer etc, visar knappast några tendenser att mildras. De kan väntas skapa starka spänningar i lönebildningen under hela decenniet. Dessa spänningar förblir ett reellt hot mot möjligheten att framgångsrikt lösa problemen med nya inflationschocker, förlorad konkurrenskraft och strukturella balansbrister.

Vi får naturligtvis hoppas att alla dessa yttre och inre påfrestningar inte kommer att materialiseras i full styrka. Man skulle också kunna anföra ljusare inslag i den stabiliseringspolitiska miljön som kan underlätta en framgångsrik politik. Men det vore oklokt att blunda för de högst påtagliga riskerna för försvarade villkor i dessa avseenden då stabiliseringspolitiken planläggs.

Kraven på stabiliseringspolitiken

Inför dessa besvärliga uppgifter kan det betraktas som en styrka att vi under 70-talet förlorade ett antal oskulder vad beträffar olika stabiliseringspolitiska åtgärders förmåga att råda bot på problemen. Erfarenheterna från 70-talet kommer väl till pass under de närmaste åren.

Vad vi här särskilt vill trycka på är den självständiga roll som just själva osäkerheten om stabiliseringspolitikens uppläggning spelar då det gäller att förvärra det ekonomisk-politiska klimatet. En icke föraktlig del av våra nuvarande problem — t ex den låga investeringsnivån, kapitalmarknadsproblemen, valutautflödet — kan förklaras av att svenska folket känner till balansproblemen och de nya störningar som kan väntas, men inte hur regeringen på allvar tänker angripa dessa problem. Det privatekonomiska utfallet av en mängd olika transaktioner är till dominerande del bestämt av vilka åtgärder regeringen avser tillgripa, och följden blir att dessa transaktioner undviks eller skjuts på framtiden. Premiemarknadens kollaps nyligen är en påminnelse om detta.

I hög grad har naturligtvis denna ekonomiska osäkerhet en rent politisk bakgrund. Kortlivade regeringar med bräckligt parlamentariskt underlag får vi förmodligen leva med under hela 80-talet. En ekonomisk futila önskan i detta läge är att det vore möjligt att skapa "borgfred" (av försvarspolitisk typ) kring åtminstone några fundamentala stabiliseringspolitiska spelregler, så att ett visst underlag för långsiktiga beslut inom den privata sektorn kunde skapas. I väntan på att en sådan utopi förverkligas vore säkert mycket vunnet redan om varje regering — och regeringsduglig opposition — insåg nödvändigheten att deklarerat dels ett *handlingsprogram* för hur de existerande problemen skall bemäst-

ras, dels en *strategi* för hur nya inre och yttre störningar i framtiden skall hanteras, så att den samhällsekonomiska balansen kan bevaras.

Sådana deklarationer måste vara ekonomiskt trovärdiga och politiskt möjliga för att ha något värde. Dessutom måste de innehålla en relativt hög grad av konkretion, så att de inte stannar vid rena plattityder av typen "återvinna balansen", "dämpa inflationen". Såväl handlingsprogram som strategi måste innehålla en någorlunda precis beskrivning (kvantifiering) av målen, vilka avvikelser från målen som kan tolereras, vilka medel vi skall använda för att uppnå målen och hur de skall handhas. Om sådana program blir trovärdiga är i själva verket ett stort steg redan taget på väg mot balanserad tillväxt. Hushåll, företag och organisationer får anpassa sitt ekonomiska beteende till de riktlinjer för stabiliseringspolitiken som lagts fast.

Med de akuta balansproblem den svenska ekonomin lider av idag är det naturligt att intresset mer eller mindre fullständigt koncentreras till hur ett rimligt ekonomisk-politiskt handlingsprogram för att övervinna dessa välbekanta svårigheter bör se ut. Vi behandlar i ett par senare kapitel i denna rapport dels balansbristernas storlek, dels olika vägar att ta ekonomin ur denna obalans. Det är dock viktigt att slå fast att de balanspunkter mot vilka man söker styra ekonomin och de medel som används för denna styrning inte kan bestämmas oberoende av vilken stabiliseringspolitisk strategi man avser tillgripa för att isolera ekonomin från ytterligare störningar i framtiden.

Omvänt gäller givetvis att man inte kan välja stabiliseringspolitisk strategi utan att ta hänsyn till ekonomins strukturella karaktär och de ekonomisk-politiska åtgärder som vidtagits under de senaste åren. Vi vill därför redan på ett tidigt stadium i denna konjunkturrapport rikta uppmärksamheten på de mer långsiktiga problemen kring uppläggnen av en stabiliseringspolitisk strategi för 80-talet och hur 70-talets erfarenheter bör användas därvidlag. Vi måste söka svar på frågor av typen: I vilken mån kan och bör Sverige isolera sig från framtida oljeprischocker och inflationsimpulser? Hur skall nya kostnadskriser kunna undvikas? Kan vi i framtiden "överbrygga" utländska konjunktursvackor?

De erfarenheter av 70-talets stabiliseringspolitik som måste ligga till grund för strategin att lösa sådana problem under 80-talet kan sammanfattas i följande negativa slutsatser:

- För hög ambitionsnivå att motverka varje enstaka störning genom omläggningar i politiken (försök till "fine tuning") skapar fler problem än den löser.

*70-talets erfarenheter
kan hjälpa oss över
80-talets problem*

- Anpassning av den ekonomiska politiken till inhemskt skapade störningar (t ex i kostnadsläget) leder till att dessa störningar upprepas och förstärks.
- På lång sikt kan man inte höja sysselsättningsnivån i landet genom att acceptera högre inflation.
- Högt efterfrågetryck är inte nödvändigtvis förknippat med hög sysselsättning i en öppen ekonomi.

Tillsammans med vår uppfattning att osäkerhet om den ekonomiska politikens mål och medel har negativa effekter på ekonomin leder oss dessa slutsatser till att plädera för en uppläggning av stabiliseringspolitiken som bygger på följande hörnstenar:

- Stabiliseringspolitiken baseras på en offentligt deklarerad strategi med explicita målangivelser och robusta riktlinjer för de ekonomisk-politiska medlens användning. Det slås fast att avsteg från denna strategi kommer att göras endast under extremt trängande yttre omständigheter som inte kunnat förutses.
- Strategin anger entydigt vilka störningar man kommer att mildra effekterna av, och vilka man kommer att låta värka ut genom ekonomin.
- En prisstabiliseringsnorm, kombinerad med en medelsarsenal som ger hög trovärdighet åt normen, utgör kärnan i strategin.
- Full sysselsättning upprätthålls med medel som inte står i strid med prisstabiliseringsnormens efterlevnad.

En norm för prisstabilisering

Under de senaste 30 åren har vi i Sverige haft en gradvis stigande inflationstakt. På 50-talet uppgick den till i genomsnitt 3 procent, på 60-talet till 4 procent, under 70-talets första hälft till nära 8 procent, under andra hälften till nära 10 procent. Inflationen under 1980 kan beräknas till ca 15 procent (diagram 1). Skadeverkningarna av denna höga och stigande inflation blir alltmer uppenbara och har dokumenterats på många håll. Ur stabiliseringspolitisk synpunkt är kanske de nedbrytande effekterna på kredit- och kapitalmarknaderna, liksom på skattesystemet, allvarligast. I förra årets rapport beskrev vi de stora och orättfärdiga inkomst- och förmögenhetsomfördelningar som blir följden av nuvarande okontrollerade inflation.

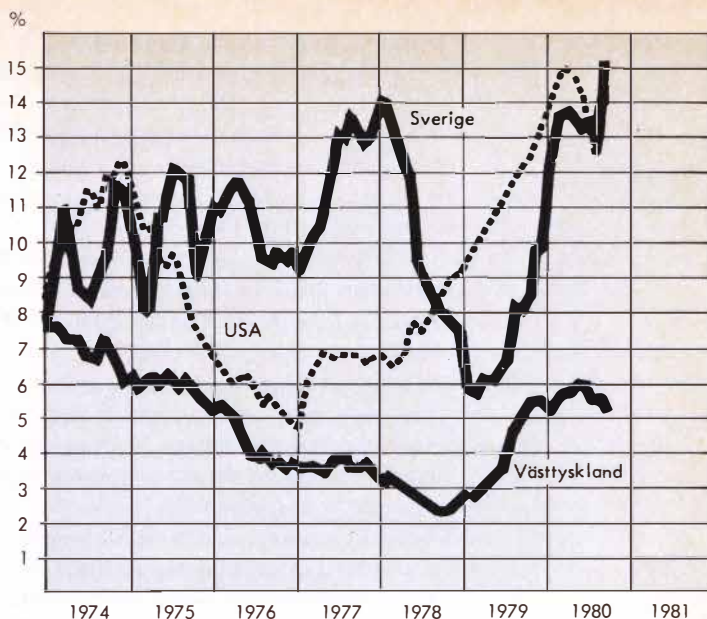
Ändå är det inte något försök till rangordning av inflationens skadeverkningar kontra arbetslösheten som får oss att sätta en prisstabiliseringsnorm i centrum för den stabiliseringspolitiska strategin. Denna prioritering förklaras istället av att bestående ökningar i sysselsätt-

DIAGRAM 1

Inflationen i Sverige, USA och Västtyskland 1974—80. Procentuell förändring av KPI på 12 månader.

Inflationstakten har varierat kraftigt under senare år. 1978 halverades den men har sedan stigit till ca 15 procent både i Sverige och USA.

Källa: S-E-banken



ningsnivån aldrig kan vinnas med hjälp av högre inflationstakt. Successiva temporära höjningar i den ekonomiska aktivitetsnivån kan endast åstadkommas till priset av ständigt *stigande* inflation. Att sedan nedbringa inflationen till ursprungsnivån kostar motsvarande (om inte större) förluster i sysselsättning. På längre sikt finns helt enkelt inga skäl att acceptera en högre inflation med hänvisning till sysselsättningsmålet.

Vilken inflationstakt bör sättas som mål för tillämpandet av prisstabiliseringsnormen? Man kan naturligtvis fråga sig varför målet inte skulle sättas till noll. Ett skäl skulle kunna vara att konsumentprisindex systematiskt underskattar varornas kvalitetsförbättringar, så att en konstant KPI i själva verket motsvarar en långsiktigt fallande prisnivå på varor av given kvalitet. Ett annat skäl kan vara att det existerar orubbliga institutionella begränsningar i möjligheterna att åstadkomma nominella pris- och lönesänkningar, varför nollinflation skulle innebära att anpassningar av relativpriser och relativlöner (liksom av en för hög reallönenivå) skulle bli en alltför tidsödande process.

Ändå bör det långsiktiga inflationsmålet enligt vår mening sättas mycket lågt. De tidigare nämnda fördelningseffekterna börjar sanno-

*Ett långsiktigt
inflationsmål
på 2—4 procent*

likt blir svårartade redan vid inflationstakter över 5 procent (särskilt i jämförelse med de ytterst marginella inkomstomfördelningar som uppstår genom skatte- och transfereringssystemet och den solidariska lönepolitiken). Kreditmarknadernas och skattesystemets funktioner blir också allvarligt störda redan vid inflationstakter i samma storlek som realräntan. Allt detta talar för ett *långsiktigt* inflationsmål i intervallet 2—4 procent.

På kortare sikt gäller frågan om i vilken takt man tror sig kunna nedbringa den rådande inflationen utan att utsätta ekonomin för alltför stora påfrestningar. Numera finns inflationsförväntningar "inbyggda" i prissystemet på ett sätt som kan göra det mycket vanskligt att söka snabbt få ned en hög inflationstakt. Men just av detta skäl vill vi betona nödvändigheten att regeringen offentligt deklarerar ett ambitiöst — men trovärdigt! — prisstabiliseringsmål för varje år. Erfarenheterna från 1978—79 då inflationen bringades ned från 14.0 procent (jan 1977—jan 1978) till 5.6 procent (feb 1978—feb 1979) visar att en hög inflationstakt trots allt kan brytas på kort tid med stöd av en återhållsam löneutveckling (se diagram 1).

Ytterst avgörande för vilket inflationsmål som kan betraktas som realistiskt är givetvis vilka medel som väljs för att styra ekonomin mot detta mål. Det finns två kategorier sådana medel.¹ Den första kategorin innebär styrning av något monetärt aggregat, exempelvis penningmängden eller den totala nominella efterfrågan i ekonomin. Öknings-takten i detta monetära aggregat bestäms till summan av den väntade reala tillväxten i ekonomin och den målsatta inflationstakten. Om prisstegringarna skulle överskrida detta mål bromsas den reala expansionen, arbetslösheten stiger och inflationstakten bringas efter hand ned i linje med normen.

Det allmänna problemet med en sådan monetär norm som rättesnöre i inflationspolitiken brukar beskrivas så att de monetära aggregat som kan kontrolleras (av regering och riksbank i förening) inte har något stabilt samband med den nominella nationalinkomsten, medan de monetära aggregat som *har* stabilt samband med den nominella nationalinkomsten inte är direkt kontrollerbara. Problemet är dock inte större

¹ Vi bortser här från alternativet "inkomstpolitik" som (förutom sin brist på operationell innebörd) visar en tillräckligt avskräckande internationell historia för att kunna avfärdas fotnotsvis som *självständigt* medel i inflationsbekämpande syfte. Inkomstpolitiska uppgörelser, "wage-price guidelines", etc kan bara fungera i kombination med någon av de två medelskategorierna ovan. Inkomstpolitiken kan då få en viss effekt genom förväntningsbildningen. Det är utifrån en sådan syn som vi i tidigare rapporter rekommenderat olika inkomstpolitiska åtgärder.

än att metoden sedan en tid tillbaka tillämpas med viss framgång i flera stora länder (bl a Storbritannien, USA, Västtyskland och Frankrike). För en liten, öppen ekonomi som den svenska finns ett mer avgörande skäl emot denna metod: den förutsätter flytande växelkurs, eftersom penningmängden vid fast (eller styrd) växelkurs blir direkt beroende av betalningsbalansens utveckling. Ett litet lands växelkurs kan bli en lek-boll i händerna på valutamarknadernas giganter — alldeles särskilt om man skulle bli framgångsrik i inflationsbekämpningen. Detta fick Schweiz erfara under 1978. Året därpå övergav man där de monetära normerna för att istället stabilisera växelkursen, vilken annars hotade att drivas upp till en nivå där knappast någon inhemsk industri kunde överleva.

Den kategori medel i inflationsbekämpningen som alltid legat närmast till hands för en ekonomi som den svenska är en *växelkursnorm* där kronan genom fast växelkurs knyts till någon utländsk valuta. Avgörande för den inhemska prisutvecklingen blir då inflationstakten i den valuta man valt att knyta den svenska kronan till, även om vissa avvikelser kan förekomma genom förändringar i relativpriset på varor som inte är utsatta för direkt internationell konkurrens. Som bekant var kronan knuten till dollarn fram till 1973 och därefter främst till D-marken genom samarbetet i den s k valutaormen. Sedan 1977 är den knuten till en s k valutakorg där valutorna är representerade med vikter motsvarande deras andelar i svensk utrikeshandel.

Ett litet land som Sverige har alltså den fördelen att kunna ”haka på” en annan valuta eller grupp av valutor som väntas få den inflationstakt man anser sig kunna acceptera inom landet. Avigsidan med detta är naturligtvis att man därmed tvingas acceptera denna inflations-takt, även om den skulle avvika från vad man hoppats på. Växelkursen kan nämligen fungera som norm endast om man visar en mycket bestämd vilja att stå fast vid den kurs som bestämts. Därmed begränsas utrymmet för diskretionära växelkursförändringar. Om riksbanken visar beredskap att skriva upp kronan varje gång den utländska inflationen tycks bli för snabb, och att skriva ned den varje gång det inhemska kostnadsläget tenderar att bli för högt, förlorar växelkursen snabbt all trovärdighet som stabiliseringsnorm och styråra för förväntningsbildningen. Riksbanken tvingas efter hand till allt tätare växelkursanpassningar.

Av detta skäl är det av största vikt — om man bestämt sig för att använda växelkursen som prisstabiliseringsnorm — att välja en växelkurs

*Knytning av kronan
till D-marken
alternativ till
valutakorgen*

som man bestämt anser sig kunna hålla fast vid under en lång följd av år (jfr dollarn 1949—73). Med det scenario för den internationella inflationstakten och dess variabilitet som inledningsvis utmålades, kan det hända att knytningen till den nuvarande valutakorgen i längden inte visar sig vara särskilt lyckad. Den kan tvinga oss leva med en högre och mer variabel inflation under 80-talet än vi egentligen önskar. Ett uppenbart alternativ är en knytning till D-marken, eftersom inflationen i Västtyskland kan väntas bli lägre och stabilare än genomsnittet för ”korgländerna” under den överblickbara framtiden. Frågan är dock i vilken utsträckning det är rimligt att på längre sikt låta den inhemska inflationen styras av den ekonomiska politiken i andra länder.

”Varukorg” istället för ”valutakorg”?

*Stabilisera export-
priserna genom att
koppla valutakursen
till en varukorg*

På lång sikt borde man enligt vår mening överväga att tillämpa växelkursnormen så att man genom växelkurspolitiken, istället för på vår nuvarande valutakorg, stabiliserar prisnivån på en ”varukorg” av produkter med internationell prisbildning. Man kan då välja mellan att stabilisera exportpriserna eller importpriserna. Med tanke på lönebildningens centrala roll för den svenska inflationen vore det sannolikt effektivast med en stabilisering av exportpriserna. Det skulle förhindra uppkomsten av plötsliga vinstökningar i exportnäringarna — typ 1974 — med destabiliserande effekter på lönebildningen. Vidare innebär en sådan norm att isolerade förändringar i importpriserna — typ oljeprishöjningar — tillåts skölja in över landet, vilket förmodligen är önskvärt för att snabbt åstadkomma de nödvändiga interna anpassningarna.

I princip skulle naturligtvis en stabilisering av exportpriserna kunna åstadkommas vid nuvarande växelkurssystem med diskretionära apprecieringar av kronan i lägen då exportpriserna stiger alltför snabbt. Därigenom vore det också möjligt att väga in andra faktorer vid avvägningen av apprecieringens lämpliga storlek, exempelvis framtida prisförväntningar, det inhemska kostnadsläget osv. Av skäl som ovan angivits anser vi dock en sådan väg vara problematisk. Osäkerhet om riksbankens avsikter skulle skapa spekulation och valutaflöden som i värsta fall kunde tvinga riksbanken till en annan valutapolitik än den egentligen önskat föra. Vid varje stor förändring i exportpriserna skulle det uppstå en debatt om vilken växelkursförändring som var lämplig, varigenom exempelvis avtalsförhandlingar skulle kunna hamna i helt omöjliga lägen. Fördelen med en helt mekanisk växelkursnorm ligger

just i att spekulation och osäkerhet undviks, eftersom det går att förutse hur varje prisförändring påverkar växelkursen.

En prisstabiliseringsnorm av här skisserat slag skulle tekniskt kunna utformas på samma sätt som den nuvarande valutakorgen. Vi skulle behöva en regelbundet publicerad index för priserna på de i varukorgen ingående strategiska exportvarorna, och riksbanken måste deklarera sitt mål för valutapolitiken med avseende på denna index. Målet kan vara att hålla index konstant med en toleransgräns på någon eller några procentenheter åt vartdera hållet, eller att tillåta en ökningstakt på exempelvis upp till 3 procentenheter om året.

Eftersom normen, när den väl lagts fast, är avsedd att tillämpas kontinuerligt och mekaniskt, är det viktigt att indexen utformas med hänsyn till olika eventualiteter, t ex stora svängningar i råvarupriser, terms of trade-förändringar etc. Det är ingalunda självklart att de olika exportvarorna skall vägas in med sina andelar i exporten. På samma sätt som dollarn fått "dubbel vikt" i den nuvarande valutakorgen, kan exportvarorna vägas in med hänsyn till hur man önskar att indexen förändras när olika exportpriser ändras. Exempelvis är det tänkbart att de mycket variabla massapriserna inte bör representeras fullt ut i index. Hänsyn måste också tas till möjligheterna att få kontinuerliga prisuppgifter på de varor som skall ingå i index.

Hur väl de tekniska formerna för en kontinuerlig stabilisering av exportpriserna än förbereds kommer man självfallet att tvingas se över indexkonstruktionen med jämna mellanrum för att ta hänsyn till vunna erfarenheter och förändringar i ekonomin. Det är därför viktigt att redan från starten slå fast hur ofta revideringar av index kommer att ske och vilka hänsyn som då kommer att tas.

Möjligheterna att med någon grad av trovärdighet övergå till en sådan mer ambitiös prisstabiliseringsnorm måste dock sannolikt förläggas några år framåt i tiden. Detta beror inte bara på de tekniska problem som återstår att lösa. Normen vore definitivt inte förenlig med nuvarande balansbrister och inbyggda kostnadsutveckling i den svenska ekonomin.

Bytesbalansrestriktionen

När en norm för prisstabilisering väl lagts fram som styråra i den stabiliseringspolitiska strategin måste resten av den ekonomiska politiken byggas upp med full hänsyn till denna norm, så att inte inkonsistenser och inre spänningar i politiken uppstår. Varje typ av norm fungerar ge-

nom någon form av sanktioner i den händelse normen överskrids. I fallet med monetära normer utgörs sanktionen av en bromsning i den ekonomiska aktiviteten, fallande vinster och i sista hand arbetslöshet. På så sätt får företagen och löntagarorganisationerna ett egenintresse av att hålla pris- och kostnadsutvecklingen i schack. Även i fallet med en växelkursnorm utgör risken för vinstfall och arbetslöshet det yttersta hot, som skall garantera normens efterlevnad. Enskilda företags överlevnad och full sysselsättning kan därför inte garanteras oberoende av graden av framgång i prisstabiliseringen.

Det förtjänar dock att kraftigt understrykas att *ju fastare och mer trovärdig en sådan norm är, desto mindre är sannolikheten att hotet nägon sin behöver utlösas*. De normer som ställs upp i den ekonomiska politiken kommer inledningsvis att prövas genom tillfälligheternas spel och mer eller mindre medvetna tryck från olika håll. Regering och riksbank utsätts därvid för starka politiska tryck att göra "temporära" avsteg från sin alltför hårda linje. Strategins politiska bas består i att vid sådana tillfällen göra klart för allmänheten att man står fast vid sin linje just för att undvika att man vid ett senare tillfälle tvingas bekämpa en alltför hög inflation med ännu hårdare medel. Normens fasthet är avsedd att tvinga alla parter att redan på kort sikt beakta politikens långsiktiga konsekvenser.

Betalningsbalansen signalsystem för målavvikelser

En av fördelarna med växelkursnormen i jämförelse med de rent monetära normerna är att ekonomin i betalningsbalansen får ett signalsystem för tidiga varningar när avvikelser från prismålet börjar uppträda. En alltför hög efterfrågenivå skapar underskott i bytesbalansen, som kan spådas på av spekulativa kapitalflöden. Resultatet blir att valutareserven börjar minska. Om regering och riksbank då snabbt lägger om den ekonomiska politiken i kontraktiv riktning kan inflationstendenserna brytas utan att arbetslöshet behöver bli följden.

Utvecklingen av bytesbalansen blir alltså en indikator på prisstabiliseringspolitikens framgång och därmed en restriktion på de ekonomisk-politiska åtgärder som kan vidtagas. Det skall särskilt betonas att jämvikt i bytesbalansen inte är något självständigt mål i den ekonomiska politiken. Upplåning i utlandet av betydande omfattning kan — liksom långa perioder av kapitalexport — vara rimliga och önskvärda beståndsdelar i den ekonomiska politiken. Vad som här har sagts betyder endast att den upp- eller utlåning som bedrivs gentemot utlandet (i offentlig eller privat regi) måste bestämmas av andra faktorer än den inhemska pris- och kostnadsutvecklingen.

*Sverige har lev
"normlöst"*

Om den offentliga utlandsuplåningen tillåts bli residuellt bestämd, så att dess omfattning passivt anpassas till varje underskott i bytesbalansen, kan någon valutakris aldrig uppstå. Den fasta växelkursen förlorar därmed sin roll som norm för den inhemska pris- och kostnadsutvecklingen. Varje inflationsutveckling som är oförenlig med den rådande växelkursen kommer endast att resultera i stigande utländsk upplåning.

Det är värt att notera att vi i denna bemärkelse lever "normlöst" sedan sex—sju år tillbaka. Vi hamnade då i en snabbare pris- och kostnadsutveckling än som var förenligt med samarbetet inom valutaordningen. Sedan vi därför definitivt övergivit denna norm genom deprecieringarna 1976 och 1977 har vi visserligen etablerat en fast växelkurs mot valutakorgen men samtidigt kontinuerligt bedrivit en passivt anpassande offentlig upplåning, som tillåtit i princip vilken inhemska pris- och kostnadsutveckling som helst vid denna växelkurs. Det är inte utan att denna normlöshet satt sina spår i den ekonomiska utvecklingen.

Ramarna för sysselsättningspolitiken

Restriktionen på bytesbalansen får naturligtvis inte tolkas så att varje kortsiktigt underskott måste mötas med en åtstramande politik. Tillfälliga nedgångar i exporten eller i inhemsk privat efterfrågan kan självklart mötas med traditionella finanspolitiska stimulanser, av typen lagerstöd eller ökad offentlig konsumtion och investering. En fortsatt ambitiös arbetsmarknadspolitik bör också ingå i den politik som förs för att hålla sysselsättningen på högsta möjliga nivå.

För att vi skall undvika långsiktiga avvikelser från prisstabiliseringsnormen måste dock de generella finanspolitiska medlen handhas med försiktighet. Det finns många ekonomiska fenomen som felaktigt kan uppfattas som tillfälliga nedgångar i efterfrågan på svenska varor. Exempel är:

- Sänkningar av den ekonomiska aktivitetsnivån i utlandet till följd av omprioriteringar i den ekonomiska politiken. (OECD-länderna efter 1974)
- Ett alltför högt inhemskt pris- och kostnadsläge i förhållande till utlandet. (Sverige efter 1975)
- Strukturella nedgångar till följd av förlorade komparativa fördelar i utrikeshandeln. (Varven, stålet)
- Oförmåga eller ovilja hos företagen att höja produktion och sysselsättning till följd av flaskhalsar (brist på yrkesarbetare) eller finansiella

Traditionella finanspolitiska stimulanser kan göra mer skada än nytta

Den ekonomiska politiken måste underordnas kravet på prisstabilisering

Offentliga ingrepp i lönebildningen kan bli nödvändiga

risker. (Sverige under det internationella konjunkturuppsvinget 1979—80)

I alla dessa fall gör traditionella finanspolitiska stimulanser mer skada än nytta. Sådana stimulanser bör alltså begränsas till situationer där man med någorlunda säkerhet kan förmoda att den tidigare efterfrågenivån kommer att återuppträda efter en begränsad period av nedgång.

Kontrollen över kostnadsutvecklingen

Växelkursnormen ger alltså frihet att använda andra ekonomisk-politiska instrument, främst finanspolitiska, för andra syften än uppnåendet av prisstabiliseringsmålet. För att minimera risken att sanktionsshotet skall behöva utlösas bör dock dessa medel användas inom vissa ramar som anges av prisstabiliseringsnormen. Penningmängdens ökningstakt och den offentliga sektorns finansiella underskott måste på lång sikt hållas inom vissa intervall. Finanspolitiken måste avvägas så att en överstimulans av samhällets totala efterfrågan undviks.

Det blir naturligtvis särskilt viktigt att se till att den allmänna kostnadsutvecklingen håller sig inom den ram som prisstabiliseringsmålet medger. Förtroendet för växelkursnormen spelar en avgörande roll härvidlag. Anpassningen av penning- och finanspolitiken till denna norm bidrar också till en gynnsam miljö för kostnadsutvecklingen. Ändå kan det naturligtvis hända — särskilt under en period då man söker dämpa inflationen från en tidigare hög nivå — att kostnadsutvecklingen tenderar att överstiga vad som är förenligt med det uppställda inflationsmålet. Det kan då bli nödvändigt med direkta offentliga ingrepp i lönebildningen. I sådana fall måste det göras klart att ingreppen är temporära, avsedda att bryta felaktiga inflationsförväntningar, och att det enda alternativet hade varit en hård åtstramningspolitik med omfattande arbetslöshet.

Vad kostnadsutvecklingen beträffar utgör de offentliganställda ett särskilt problem. Eftersom deras arbete är skyddat från internationell konkurrens saknar de direkta motiv att ta hänsyn till den uppställda växelkursnormen. Genom deras organisationers militanta attityd och genom deras medlemskaders storlek och tillväxt riskerar vi att hamna i en situation där de offentliganställda blir mer eller mindre permanent löneledande. Det kan under sådana förhållanden bli hart när omöjligt att upprätthålla en ambitiös växelkursnorm utan en "omöjligt" deflationistisk politik.

En sådan utveckling kan undvikas på två sätt. Det ena är att begränsa

de offentliganställdas strejkrätt och därmed göra deras militans ”tandlös”. Det andra är att skapa samma kostnadsberoende anställningsvillkor för de offentliganställda som för de industrisysselsatta. Detta kan ske genom att staten inför varje avtalsförhandling fastställer en övre gräns för ökningstakten i de offentliga organens nominella lönesummor. Om lönerna skulle öka utöver vad som ryms inom denna gräns får nedskärningar av sysselsättningen genomföras. Staten har goda möjligheter att påverka efterlevnaden av en sådan regel även inom kommuner, landsting etc genom variationer i bidragen till dessa organ. Kombinationen av strejkrätt och ovillkorlig anställningstrygghet är enligt vår mening omöjlig att upprätthålla i längden.

En fin svensk tradition

Vi är medvetna om att vissa inslag i det fasta normsystem vi här beskriver kan förefalla ligga nära en ”Thatchersk stålbadspolitik”. Detta vore dock en felsyn. Vi vill påminna om att den svenska ekonomin fungerade tämligen klanderfritt under en prisstabiliseringsnorm i form av en helt fast växelkurs under 24 år (1949—73). Nödvändigheten av sanktioner i form av åtstramningar vid stora påfrestningar på valutareserven ifrågasattes då aldrig på allvar. Den föreslagna politiken anknyter också till en gammal fin svensk tradition inom stabiliseringspolitisk teori. Liknande normer i stabiliseringspolitiken har rekommenderats av ekonomer som Knut Wicksell, David Davidson, Eli Heckscher och Erik Lindahl.

Författarens kommentar 1985

Vad som sägs i detta kapitel och det föregående om "Erfarenheter av 70-talets stabiliseringspolitik" har i hög grad blivit allmängods i den ekonomisk-politiska debatten, men så var inte fallet då kapitlet skrevs. Numera hävdas allmänt att en stabil prisnivå är en förutsättning för full sysselsättning och att en allmän finanspolitisk expansion vore en Döbelns medicin mot arbetslösheten.

Som väntat utsattes den svenska stabiliseringspolitiken för stora yttre påfrestningar, men de blev av en helt annan karaktär än vad vi förutsåg 1980. I stället för nya oljepriscocker, stigande inflation och skärpt konkurrens från nya industriländer och USA fick vi fallande oljepriser, fallande inflation, höga realräntor, u-ländernas skuldkris och USA som "motor" i världsekonomin genom en extremt hög dollarkurs och ett jättelikt importöverskott. Allt detta understryker att stabiliseringspolitikens uppläggning inte får bygga på fasta premisser utan måste innebära en ständig beredskap för det oväntade.

Osäkerheten om stabiliseringspolitiken har minskat sedan 1980. Det socialdemokratiska krisprogrammet 1981 tog avstånd från en generellt expansiv politik, och regeringsprogrammet 1982 lade fast en explicit prisstabiliseringsnorm som grundval för den ekonomiska politiken. Samtidigt måste noteras att de åtgärder som vidtogs efter regeringsskiftet 1982 — den 16-procentiga devalveringen, ökningen av de offentliga utgifterna och skattehöjningarna — alla gick stick i stäv emot inflationsmålet. Även om vi sålunda kommit närmare den efterlysta "borgfreden" beträffande de stabiliseringspolitiska *målen* föreligger alltså en genuin osäkerhet beträffande vilka *medel* som kommer att användas inte minst när det gäller den viktiga frågan hur lönekostnadstrenden skall kunna brytas utan en kraftig ökning av den öppna arbetslösheten. Ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och arbetsmarknadernas parter är på denna punkt mindre klar än någonsin. Utvecklingen hittills under 80-talet har också understrukt vad som sägs om de offentliganställdas roll i lönebildningen. Inte heller här har några konstruktiva åtgärder vidtagits.

Vad beträffar växelkursens roll som styråra för förväntningsbildningen har 80-talet inneburit några allvarliga förtroendeknäckare, främst av de två "engångsdevalveringarna" 1981 och 1982, som dock ändå skapade en ur vissa synpunkter eftersträvänsvärd undervärdering av kronan. Kanske allvarligare är två företeelser som förekommit efter 1982 års devalvering. Dels den växelkursdebatt som uppkom i samband med avtalsrörelsen 1984. En del ekonomer och löntagarföreträdare föreslog då en uppskrivning av kronan "med några procentenheter" för att göra löneutrymmet förenligt med infla-

tionsnormen. Någon uppskrivning genomfördes visserligen aldrig, men regering och riksbank utnyttjade inte heller tillfället att kraftfullt tillbakavisa varje anspråk på en förändring av kronkursen. Debatten lämnade ett intryck att en diskretionär uppskrivning skulle ha genomförts om det hade bedömts som lägligt ur olika synpunkter.

Den andra företeelsen är statens utlandsupplåning. Det framhävs i kapitlet att denna måste bedrivas enligt en i förväg fastställd plan om utvecklingen av valutareserven skall kunna fungera som varningssignal för stabiliseringspolitiska målavvikelser. Den faktiska upplåningspolitiken har tvärtom bedrivits så att valutareserven hållits i stort sett konstant oavsett bytesbalansens och de privata kapitalflödenas utveckling. När det internationella ränteläget steg under sommaren 1984 fanns på den privata marknaden föreställningen att Sverige skulle kunna undvika att följa med genom att kompensera ett ökat privat kapitalutflöde med ökad statlig utlandsupplåning. Om växelkursnormen skall kunna fungera framöver måste valutareserven återupprättas som indikator på graden av framgång i den ekonomiska politiken. Då måste även den statliga utlandsupplåningen knytas till andra målvariabler än valutareservens storlek.

2:3 Vägar mot strukturell balans

Erik Lundberg

Struktur mål

I föregående kapitel har vi tecknat huvuddragen i den svenska ekonomins balansbrister och kvantitativt sökt visa vilka betydande omstruktureringar som är nödvändiga för en återgång till ett balanserat läge. Bytesbalansens underskott skulle då ha eliminerats och samhällets spar- och investeringkvoter ha förts upp till "normal" nivå. Vi visade hur detta balansläge implicerade en stark tillväxt för industrisektorn, både absolut och relativt, och samtidigt en starkt nedpressad privat och offentlig konsumtion.

I detta kapitel skall vi på ett *principiellt* plan diskutera hur dessa omfördelningar kan tänkas gå till, vilka vägar som är tänkbara i en förutsättningslös analys och vilken typ av ekonomisk politik som skulle kunna leda fram till de uppställda struktur målen. Uppmärksamheten koncentreras sålunda på långsiktiga utvecklingsbanor; mer konjunkturbe- tonade problem kring de aktuella recessionstendenserna och därmed sammanhängande stabiliseringspolitiska frågor behandlas i slutkapit- let.

Inledningsvis bör framhållas att de angivna struktur målen inte är självklara eller oberoende av värderingar och politiska ställningstagan- den. Man kan t ex ha mer eller mindre bråttom att nå dessa mål — säg fem år, 10 år eller 20 år. Det kan hävdas att Sverige framöver bör förbli ett kapitalimporterande land (för produktiva ändamål), om än i väsent- ligt lägre grad än för närvarande. Men för en prövning av strukturpoli- tikens möjligheter spelar hastigheten i rörelsen inte någon avgörande roll om bara vägriktningen accepteras.

En svårare värderingskonflikt gäller frågan om produktionens och konsumtionens sammansättning. Det finns säkert många som tycker att en stark satsning på industrisektorns ökning, som dessutom delvis går emot en långsiktstrend, är orealistisk och/eller icke önskvärd. In- dustriarbete uppskattas inte särskilt högt, och det blir svårt att locka ungdomar in i industrin. Den andra sidan av en sådan attityd gäller vär- deringen av tjänstesektorns fortsatta expansion, både i offentlig och privat regi. Behoven av vård, undervisning och service i vidaste mening

*Struktur målen
inte oberoende
av värderingar*

ning är oändliga och bör enligt denna opinion tillgodoses framför krav på den "materiella" standardhöjning som sker direkt och indirekt genom industrin. En utveckling i denna riktning skulle minska importberoendet och göra Sverige mer autonomt.

Nolltillväxt — eller t o m negativ tillväxt — för BNP på lång sikt är bara en aritmetisk konsekvens av att de angivna preferenserna tillgodoses och har ingenting med folkets välfärd att göra. Men det blir ett oerhört svårt styrningsproblem att genom skatte- och prispolitiken anpassa efterfrågeinriktningen så att den passar in i den målsatta "produktionsstrukturen". I princip behöver en på detta sätt inriktad efterfrågeoch strukturpolitik inte ha längre till ett bytesbalansmål än industrisättningsvägen. Det kan vara tvärtom.

Men styrningen av en utveckling efter dessa linjer skulle förmodligen bli svår därför att de beskrivna attityderna så sällan stämmer med människornas konkret manifesterade preferenser. Löntagarorganisationernas krav på höjd, eller åtminstone bibehållen, realstandard måste uppfattas som uttryck för en klar prioritering av den vanliga privata standardens värde, som denna mäts i termer av real konsumtion. Vi anser oss kunna ta uppställda strukturmål som rimliga och acceptabla uttryck för preferenserna hos en bred majoritet. Men vi är medvetna om att det i sista hand är fråga om ett ideologiskt val.

Konflikter mellan samhällsgrupper och politiska partier uppstår i hög grad också när det gäller val av vägar och metoder för ekonomisk politik. Dessa kan aldrig vara neutrala. Politiken har varierande effekter på sysselsättningsgrad, arbetskraftens rörlighet och regionala fördelning, inflationstakt, inkomstfördelning etc, bl a beroende på i vilken grad man vill lita till marknadssystemets funktionsförmåga eller på statlig styrning.

Tre typer av utvecklingsstrategier

Det kan vara av värde att på detta principiella plan först presentera de skilda typer av utvecklingsstrategier som kan komma ifråga. Den renodling av dessa som här skall diskuteras är starkt schematisk men bör ändå ha ett pedagogiskt värde. I praktiken blir det givetvis fråga om kombinationer av de skilda strategierna där dock någon av dem som här diskuteras kan dominera.

Den första vägen kallar vi den *depressiva*. De rådande balansbrister na betraktas därvid som en följd av *överkonsumtion*. Det gäller därför att hålla det totala efterfrågetrycket så lågt så länge att man på den vä-

*Tre utvecklingsstrategier:
en depressiv . . .*

... en omfördelande ...

... och en offensiv

gen successivt närmar sig betalningsbalansmålet. Det är sålunda fråga om en i huvudsak passiv eller *defensiv* strategi.

En *andra*, mer *offensiv* strategi syftar till att inom ramen för givna resurser successivt *omfördela* dessa. Härvid utgår man sålunda från en given volym av produktionsresurser och en given produktivitetsutveckling.

Den *tredje* strategin är mer *utpräglat offensiv* och inriktas på att med olika medel *mobilisera produktions- och produktivetsreserver*. Det gäller sålunda att genom väsentligt ökade produktionsinsatser närma sig strukturmålen. Men detta offensiva sätt att höja produktionen måste självfallet också innebära en omfördelning av resurser. Det hindrar dock inte att man vid diskussion av offensiva strategier kan, och bör, hålla isär en satsning på ren omfördelning av resurser från en politik vars huvudsyfte är att få till stånd en resursmobilisering.

Den depressiva vägen

Man kan till en början utgå från den mest generella problemställningen — formulerad i uttrycket att den totala efterfrågan, eller utgiftssumman, är för hög med hänsyn till den faktiska produktionen och att differensen just utgör bytesbalansunderskottet ("vi lever över våra tillgångar"). I tidigare konjunkturskeden uppfattades en sådan balansbrist som konjunkturrell och kortsiktig och möjlig att lösa genom en restriktiv finans- och penningpolitik. Nu har vi övertygande indicier på att det är frågan om en långsiktig, mer kronisk jämviktsbrist. Denna kan ändå i princip lösas genom att den totala efterfrågan pressas ned tillräckligt hårt och hålls under kontroll i tillräckligt låg utvecklingstakt tillräckligt länge, så att bytesbalansunderskottet elimineras genom lägre import och högre export än annars skulle bli fallet.

Det bör observeras att man vid en generellt depressiv politik inte kan räkna med att den totala produktionen är given och att efterfrågan bara pressas ned i förhållande till denna. I den politiska debatten låter det ibland som om balansproblemet kunde lösas helt enkelt genom att efterfrågan pressades ned under en given produktionsnivå. Utan tvekan skulle emellertid negativa effekter uppstå på produktionen för hemmamarknaden (inte minst den offentliga sektorn) som i obestämbar grad går i avräkning mot ökad export. Denna väg går därför ut på att hålla nere både effektiv efterfrågan och real BNP i en lägre tillväxttakt än som annars vore möjlig, säg ett par procent under OECD-genomsnittet. Ett hotande bytesbalansunderskott bestämmer sålunda valet av en

relativt stagnerande utvecklingsbana. Exempel från andra länder, framförallt England, visar hur just ett "betalningsbalanstak" under längre perioder hållit tillbaka näringslivets expansionstakt.

Resultatet av en långsiktig depressiv politik blir starkt beroende av hur löneutveckling och inflation påverkas. Det är möjligt att bestående relativt hög arbetslöshet (t ex 3—4 procent öppen arbetslöshet) och brist på vakanser (arbetsgivarmotstånd) successivt medför så låg inflationstakt att man även på denna väg kommer närmare en lösning av betalningsbalansproblemet. Men det är minst lika sannolikt att en relativt stark inflationstendens skulle komma att bestå, bl a på grund av konfrontationer mellan löntagargrupper i ett nollsummespel. Inflationsdynamit skulle finnas i ett bestående, alltför stort budgetunderskott, som hålls uppe av stagnerande statsinkomster och oundvikliga utgiftsökningar, bestämda av bl a växande understöds- och subventionsutgifter.

Den generella problemställning som här diskuterats kan på ett mer positivt sätt formuleras som en fråga hur det alltför låga totala *sparandet* kan ökas så kraftigt att det täcker inte endast de faktiska investeringsutgifterna utan även den högre investeringskvot som en långsiktig strukturbalans kräver. Denna formulering av problemet ger en utgångspunkt för mer konkreta tankar om vägval.

Den svagaste länken i sparande-investeringskedjan hänför sig som bekant till statsfinanserna. Möjligheterna till utgiftsnedskärningar inom den offentliga sektorn har ju ingående prövats. Vid sidan av de förslag som redan presenterats borde här finnas åtskilligt att vinna. Om man i stället ser till den offentliga inkomstsidan skulle höjda skatter och avgifter av en storleksordning motsvarande 10 procent av BNP "lösa" sparandebristproblemet genom en successiv sanering av statsfinanserna. Detta vore också en enkel väg att nå det allmänt depressiva tillstånd som ovan diskuterades. Men som bekant finns goda skäl mot en sådan väg.

Det finns en rad olika möjligheter att förstärka hushållens sparande, både genom ökade incitament till frivilligt sparande och genom olika former av tvångssparande. Staten kan t ex låta en del av en momshöjning eller en höjning av arbetsgivaravgifterna tillgodoräknas den betalande allmänheten i form av privata fordringar som under varierande villkor kan disponeras en gång i framtiden.

Rådande restriktiva kreditpolitik, som är särskilt riktad mot hushållen, kan vara ett effektivt medel att begränsa konsumtionsutgifterna genom att förhindra nyupplåning och påskynda återbetalning av lån.

Ytterligare skärpningar är möjliga. Här finns allvarliga målkonflikter. En starkt restriktiv kreditpolitik bör naturligtvis föras under perioder av överkonjunktur — och sedan släppas. Men nu är det ju fråga om en mer permanent restriktionspolitik, och då blir kreditpolitiken både orättvis och störande. Kreditmarknaden är redan i orimligt hög grad genomreglerad och osmidig.

En ensidig lösning enligt den depressiva linjen bygger på en rudimentär — men inte helt felaktig — uppfattning om sammanhangen med tyngdpunkten på tesen att huvudorsaken till balansbristen ligger i för högt efterfrågetryck. Enligt detta synsätt måste man under obestämbar tid acceptera stagnation och bestående hög arbetslöshet. Det är fråga om en långsam och osäker väg; den motsvarar i viss mån 1980 års långtidsutrednings andra alternativ med en tillväxttakt på något över 1 procent per år. Olyckor kan hända på vägen i form av bakslag och inflationsstörningar, som ytterligare drar ner utvecklingen.

Omfördelning av givna resurser

I en analys av rådande balansbrister kan huvudorsaken läggas vid den snedvridning av resursanvändningen som uppkommit under perioden 1974—79. I stället för att acceptera en passiv väg i form av generell depressiv politik kan man därför söka åstadkomma en aktiv resursöverföring till industri och investeringsverksamhet. Orsaksbilden bakom det strukturella bytesbalansunderskottet hänförs då inte i första hand till en ”generell överkonsumtion” utan till att vid given total produktion (och efterfrågan) fördelningen blivit felaktig och kan rättas till med olika ekonomisk-politiska medel.

Det tycks vara en utvecklingsstrategi av i princip denna karaktär som ligger till grund för långtidsutredningens gynnsamma alternativ. Det gäller att vrida om resursanvändningen från offentlig och privat konsumtion mot industri, investeringar och export. Det gäller inte minst att få till stånd en större och snabbare växande industrisektor än vi nu har och får vid en passiv politik. Den skulle generera så mycket mer export och betyda ett så mycket lägre importberoende, att bytesbalansproblemet kunde lösas. En väsentligt större industrisektor är alltså enligt filosofin bakom denna strategi ett nödvändigt — men inte tillräckligt — villkor för att betalningsbalansproblemet skall kunna lösas.

Det är a priori omöjligt att bedöma i vad mån den industriella expansionen bör inriktas på att lösa betalningsbalansproblemet i huvudsak genom export eller genom importsubstitution. När skogsindustrins och

En större industrisektor räcker inte för att lösa betalningsbalansproblemet

malmens expansionsmöjligheter synes starkt begränsade, blir exportindustrins "bytesbalanseffektivitet" reducerad. Importinnehållet i en marginell exportökning, baserad framförallt på verkstadsindustrin, kan uppgå till mer än 50 procent. Hänsyn bör vidare tas till den relativa prissänkning på export som blir nödvändig för att erövra marknadsandelar. Det tar lång tid och kostar mycket (i form av investeringar och försämrat bytesförhållande) att exportvägen lösa bytesbalansproblemet. Långtidsutredningens "långsamma" huvudalternativ belyser detta (vägen är 10 år lång).

Industrisatsningen inkluderar givetvis också vägar för effektiv importsubstitution, som bl a borde innebära att exportindustrin i ökad omfattning anlita inhemska underleverantörer. Denna väg till ökad produktion av inhemska insatsvaror bör dock inte komma till stånd med hjälp av protektionistiska åtgärder.

En central fråga vid val av ökad industrisatsning gäller tillgången på arbetskraft och kapital. Trenderna från 70-talet, då hela den ökade tillgången på arbetskraft gick till den offentliga sektorn, måste brytas. Det är i första hand inte fråga om en direkt minskning utan om en rejäl bantning av ökningstakten i antalet offentligt anställda.

Arbetskraftsproblemet gäller i hög grad villigheten hos ungdomar att ta industrijobb. Mycket hänger på arbetsförmedlingarnas attityder och insatser. De regionala problemen vållar särskilda svårigheter. 70-talets strukturella utveckling har ju inneburit allvarliga regionala påfrestningar och balansbrister — med arbetslöshet och brist på arbetstillfällen koncentrerade till olika regioner och samhällen. Varje typ av lösning på samhällsekonominns generella balansbrister måste också ha en regional dimension. Vi är fullt medvetna om allvaret i de regionala balansbristerna och att en omprövning av regionalpolitiken är nödvändig. Vi koncentrerar oss emellertid i denna skrift på lösningar av samhällsekonominns generella balansbrister och uppfattar en lösning av dessa som ett nödvändigt villkor för en någorlunda framgångsrik satsning också på regionalproblem.

En avgörande fråga är om industriföretagen kan och vill expandera sysselsättning och produktion och göra investeringar i den utsträckning som det här skulle vara fråga om. Olika vägar är tänkbara. Man kan hävda att en tillräckligt hög och stabil lönsamhet är ett nödvändigt villkor för höjd investeringsnivå och hög expansionstakt. Det kan vara nödvändigt att återställa det vinstläge som rådde under högkonjunkturåren 1973–74. Därmed skulle också den totala randebalansen för-

bättras. Toleransen för en så pass hög och bestående räntabilitet är inte given men kan kanske skapas.

Kruxet med ett val av denna väg ligger i hur en varaktigt höjd genomsnittlig vinstnivå skall åstadkommas. Den förutsätter en kombination av tillräckligt stark efterfrågan med högt kapacitetsutnyttjande och tillräckligt låga lönekostnader. Responsen i form av ökade investeringar på ett förbättrat lönsamhetsläge kan dock fördröjas av den låga soliditeten hos flertalet industriföretag.

Problemet försvåras av att stora strukturomvandlingar är på väg och blir nödvändiga inom industrisektorn. Låg eller negativ tillväxt inom struktursjuka branscher (malm, varv, stål, textil) och områden med av olika skäl begränsade expansionsmöjligheter (skogsindustrin) måste kompenseras av så mycket snabbare expansion inom delar av verkstadsindustri och kemisk industri. Hur kan man skapa förutsättningar för bortåt 10 procents årlig expansionstakt inom dessa områden, vilket krävs om industrins totala produktionsvolym skall växa med omkring 5 procent per år?

Detta problem aktualiserar frågan om olika former av statliga satsningar i stället för ett förlitande på marknadskrafterna. I olika sammanhang har idéer utvecklats om branschfonder, strukturfonder, om finansiellt stöd för centralt planerad strukturförnyelse etc. Japanska och franska modeller för koordinerad statlig-privat industriell utveckling föresvävar. Joint-ventures mellan stat och industri inom nya riskbetonade expansionsområden kan verka lockande, liksom beställningar från den offentliga sektorn. Sådana vägar till strukturförnyelse passar väl in i de rådande protektionistiska tendenserna. I detta avseende släpar Sverige nog efter internationellt sett. Vi är skeptiska till denna utvecklingsväg men förutser att den i växande grad kommer att beträdas.

Industriinvesteringarnas ökning bestäms av målet om ökad expansionstakt. Det är fråga om en radikal omläggning av investeringspolitiken jämfört med senare delen av 70-talet. Resurser måste — i stället för att förslösas på fortsatta försök att hålla liv i "struktursjuka" branscher och företag — satsas på nya lönsamma expansionsområden. Det gäller också att söka något vrida om satsningen från rationalisering och robotisering till expansion — inte därför att effektivitetshöjning inte har hög prioritet utan därför att denna i alltför hög grad sker på bekostnad av expansionssatsningar.

Ett annat allvarligt problem gäller den höga och växande andel utlandsinvesteringar som görs av svenska företag. Denna oroväckande

*Joint-ventures mellan
stat och industri samt
offentliga beställningar*

*Ersätt oljeimport med
inhemska energikällor
under 80-talet*

tendens kan motverkas endast genom att hemmainvesteringar görs relativt sett mer lönsamma. Detsamma gäller möjligheterna att locka utländska företag till investeringar i Sverige (jämför t ex Österrikes framgångar i detta hänseende).

En central fråga gäller om, och i vilken mån, energiinvesteringar kan vara mer effektiva än investeringar i industriell exportökning när det gäller att minska bytesbalansunderskottet. Det torde finnas starka argument för att genom en rad koordinerade investeringssatsningar under 80-talet ersätta oljeimport med inhemska energitillgångar och den vägen söka nå relativt snabba effekter. Själva volymen substituerbar olja (10—15 milj ton) ter sig som ett lockande investeringsmål med betydande effekter på bytesbalansen.

Investeringar i syfte att utnyttja rådande elöverskott till husuppvärmning bör genom minskad oljeimport ge mer av marginell förbättring i bytesbalansen än en lika stor exportinvestering. Också ökade investeringar i vattenkraftsutbyggnad och utnyttjande av kärnkraftsvärme bör kunna ha positiva effekter.

Premisserna för sådana investeringskalkyler är relativt säkra; risken för att oljepriset på sikt inte skulle fortsätta att ligga högt är försumbar. Uppbyggandet av ersättningsproduktion för oljebränsle bör ge en väsentlig stimulans för teknisk och industriell utveckling, där Sverige borde kunna skaffa sig komparativa exportfördelar. Vi anser sålunda att en kraftfull energipolitisk satsning måste vara en effektiv genväg mot bättre strukturell balans.

Resursmobiliseringens väg

Denna diskussion av olika vägar mot strukturell balans tog sin utgångspunkt i den gängse strukturuppfattningen att vi "lever över våra tillgångar", som ett mer eller mindre kroniskt tillstånd. Detta är också sant enligt nationalräkenskapsdefinitioner. Men det är också sant att vi "producerar under våra tillgångar", både underutnyttjar och felutnyttjar landets produktionsresurser. Vägar mot en riktigare strukturell balans inom ramen för en given produktionsutveckling har diskuterats i föregående avsnitt. Men frågan om vägval och lämplig strategi bör också diskuteras utifrån perspektivet att *öka* våra resurser och bättre och effektivare utnyttja dem.

En fundamental fråga gäller vilka sorts pris- och kostnadssignaler som skall vägleda företagens investerings- och produktionsbeslut på vägen mot strukturell balans. Enligt vår uppfattning råder det nu en sy-

*Vi lever över
men producerar
under våra tillgångar*

stematisk "felsignalering". Detta gäller i hög grad räntesatser och avkastning på reala investeringar. Det är egentligen ett under att näringslivet fungerar så pass väl som det gör med en avkastning på totalkapitalet på mindre än 6 procent, särskilt om hänsyn också tas till att idenna siffra ingår en sannolikt högre lönsamhet för de utländska dotterbolagen. Med nominella utlåningsräntor på 13–17 procent har vi alltså en negativ realränta, t o m under "högkonjunkturåret" 1979. Infaltion och skatter har medfört en oplanerad oordning i prissignalerna på kredit- och kapitalmarkanderna. Infaltion, skatter och regleringar har i själva verket lett till att det för många företag är mer lönsamt att syssla med finansiella placeringar och operationer än att göra långsiktiga produktiva investeringar. Detsamma gäller för övrigt även hushållen. Snedvridningar av detta slag innebär ett slöseri med ofta högkvalitativa resurser.

Den låga avkastningen på industrikapital även i en relativt hygglig konjunktur som 1979–80 innebär att lönekostnaderna är för höga i förhållande till prisläget på konkurrensutsatta marknader. Sveriges relativa lönekostnadsläge tycks fortfarande ligga ca 10 procent för högt. Övervärderingen av kronan är en viktig orsak till de systematiska felsignalerna. De gånger Sverige kommit fort upp ur depressioner och därefter fått en snabb och stadig expansion har varit efter stora deprecieringar, som 1931 och 1949, och när kronans undervärdering blivit relativt bestående.

Den dåliga lönsamheten har tillsammans med brister i "incitamentsstrukturen" på grund av bl a marginaleffekterna i skatte- och bidragssystemet, inflationen och den omfattande regleringen av förhållandena på arbetsmarknaden bidragit till både ett underutnyttjande och ett ineffektivt utnyttjande av våra resurser. Det finns betydande o- och underutnyttjade resurser som skulle kunna mobiliseras. Även trendkalkyler (gapberäkningar) och jämförelser med andra länder (t ex Österrike) tyder på detta.

Ett komparativt statistiskt resonemang borde kunna ge viss vägledning vad gäller utvecklingsförloppet inom här diskuterade strategier. Antag en situation med deprecierad krona (med 15–20 procent), lönestabilisering, sanering av skattesystemet (högsta marginalskatt 50 procent), ökad rörlighet hos arbetskraften, flexibla lönesättning m m. Antag att härav skulle följa ett "lyft" av reala BNP med kanske så mycket som 10 procent på några år, en höjning som — i kontrast till utvecklingen efter 1974 — i första hand skulle bestämmas av ökad export och

*Sveriges relativa
kostnadsläge ligger
fortfarande 10 procent
för högt*

höjd investeringsnivå. Prissignalerna hade därmed blivit mer rättvisande, lönsamhet och incitament skulle fungera, resurserna mobiliseras för produktivt arbete.

Inkomstfördelningen hade blivit mer ojämn men på ett produktivtetsfrämjande sätt. Reallönerna skulle (övergångsvis) ha sjunkit — men sannolikt mindre än vid det depressiva alternativet. Men denna effekt bör överkompenseras av sysselsättningskomponentens positiva sida; ökad sysselsättning i stället för ökad arbetslöshet. Importsubstitution blir lönande över ett brett fält. Statens budgetunderskott borde (ceteris paribus) ha i stort sett halverats och därmed betingelserna förbättrats för en långsiktigt effektiv antiinflationspolitik.

Inom ramen för en höjd produktionsnivå med stabil utvecklingsbana borde det vara lättare att åstadkomma de resursomfördelningar som diskuterats i föregående avsnitt. Behovet av en depressiv politik skulle minska. Det skulle också bli större utrymme att lösa uppkomna inkomstfördelningsproblem.

Enligt vår bestämda mening får den senast diskuterade strategin inte ses bara som en provokativ tankeställare. Vi är optimister och anser att det finns stora reserver av mobiliserbar produktionsförmåga inom den svenska ekonomin. Tvivlet gäller den politiska förmågan att tillgodose de nödvändiga betingelserna för en effektiv resursmobilisering.

*Välj resurs-
mobiliseringens väg*

Författarens kommentar 1985

Det har åtminstone sedan slutet av 70-talet rått enighet om den svenska ekonomins strukturella balansbrister. Det gäller i första rummet: för liten industrisektor och för stor offentlig sektor, för hög privat konsumtionsnivå, och för låg investeringsaktivitet inom det privata näringslivet, för hög real lönekostnadsnivå och för låga vinster respektive för låg räntabilitet inom näringslivet.

Det stora strukturella underskottet i bytesbalansen får fattas som effekt eller symptom på dessa balansbrister. Strukturmålen kan härledas ur dessa obalanser och därmed också långsiktiga utvecklingsbanor i riktning mot balans. Problematiken gäller strategier för ekonomisk politik med dessa strukturmål i sikte.

Den pedagogik på ett principiell plan, som bedrivs i detta kapitel, är nog genomgående typisk för SNS konjunkturåd i dess samhälls-ekonomiska inställning. 1970-talets nedslående erfarenheter medför dock väsentliga modifikationer och ett mer resignerat tonläge (än 1975 och 1976).

Det är sålunda inte fråga om någon enkel överbrygningspolitik inför den recession som startat 1980. Vi har lärt läxan att en sådan tenderar att försvinna och permanenta de strukturella obalanserna, samtidigt som utrymmet för självständig stabiliseringspolitik är snävt begränsat. Långsiktssynen på balansproblematiken är sålunda ny.

Det talas i kapitlet om tre typer av utvecklingsstrategier. Men egentligen är det bara fråga om två huvudalternativ: omfördelning av resurser gäller ju bägge alternativen. Det depressiva alternativet avvisas lika bestämt som 1974–76, men nu inte lika enkelt som då.

När vi 1980 hävdar att "vi producerar under våra tillgångar" är det inte längre fråga om ett påvisbart existerande gap mellan aktuell och potentiell produktion. Uppmärksamheten riktas i stället på den undermåliga incitamentstrukturen, inklusive den snedvridna pris- och lönestrukturen. Vår mening var att produktionsökningsmöjligheterna hämmades genom otillräckliga incitament både på lönebildningssidan (tex för rekrytering av industriarbetare) och på vinstsidan för investering och expansion.

Resursmobiliseringen bromsas av snedvridna prisrelationer och för höga lönekostnader. Önskelösningen innehåller en offensiv devalvering med 15–20 % och diskuteras med angivande av villkor för framgång i form av lönestabilisering och sanering av skattesystemet. Vi frammanar bilden av en exportledd, språngartad BNP-ökning. Men man saknar långsiktsperspektivet på struktursaneringen. Det bara nämns att det blir väsentligt lättare att åstadkomma nödvändiga resursomfördelningar till lösning av strukturkriserna, när samhällsekonomin är i god tillväxt, än om en depressiv politik håller tillbaka utvecklingen.

2:4 Produktion och kapitalbildning i industrin

Villy Bergström

Ett huvudmål för den ekonomiska politiken är att få igång en industriell tillväxt och en återhämtning av industrins investeringar. I regeringens "Krisplan för Sverige" heter det: "Bl a förbättrar devalveringen förutsättningarna för en investeringsexpansion inom landet jämfört med utlandsinvesteringar. Det är ett nationellt intresse att vårt lands industriella bas byggs ut."

Vi har bedömt industrins produktionstillväxt och kapitalbildning vara så viktiga frågor att de ägnas två kapitel. Först baseras diskussionen på gängse tidsserier; därefter redovisas en intervjuundersökning med några storföretag i verkstadsindustrin.

Vi ägnar diskussionen främst åt investeringar i materiellt kapital – maskiner, byggnader och anläggningar. Detta har visserligen sina begränsningar eftersom en växande andel av företagens resurser förs över till investeringar i forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) samt investeringar i marknadsföring. Dessa frågor berörs nedan men blir ej föremål för analys, bl a därför att lyckade satsningar på FoU och marknadsbearbetning förr eller senare måste avspeglas i materiell kapitalbildning om de skall leda till en höjd produktionspotential. Intresset knyts alltså främst till industrins expansionsinvesteringar, inte till rationaliseringar, trots att dessa också ofta medför investeringar.

En annan begränsning är att vi enbart analyserar industriföretagens kapitalbildning i Sverige trots att expansionen – just som ett resultat av lyckade FoU- och marknadsinvesteringar – ofta förläggs till utlandet.

Tillväxt i industrin för återställd balans

Balansbristerna i ekonomin tar sig uttryck i öppen och dold arbetslöshet, hög inflation samt stora underskott i offentliga finanser och bytesbalans. Det har vid flera tillfällen under 70-talet lagts fram beräkningar över olika sätt att återställa en balanserad ekonomi

Expansionsinvesteringarna i centrum

med starkt reducerade underskott, sänkt inflationstakt och återgång till full sysselsättning. Man kan knappast säga att den ekonomiska politiken faktiskt lagts upp för att målmedvetet beträda de vägar som anvisats av bl a ett antal långtidsutredningar.

Den senaste mer omfattande bedömningen av Sveriges möjligheter att nå ekonomisk balans gjordes av ekonomidepartementet i början av 1982, då 1980 års långtidsutredning avstämde.

Enligt det centrala kalkylalternativet i denna utredning – det industriexpansiva – behöver industriproduktionen växa med nästan 6 procent per år från 1981 till 1985. Detta skulle möjliggöra en exporttillväxt på drygt 7,5 procent per år under samma period men fordra en investeringstillväxt på över 8 procent per år. Härigenom skulle bytesbalansens strukturella underskott halveras fram till 1985.¹

*LUs kalkyler redan
föråldrade*

Utvecklingen under 1982 har redan gjort denna kalkyl föråldrad. Men kalkylen kontrasterar skarpt också mot utvecklingen under en längre period. Industriproduktionen nådde en topp vintern 1975 och produktionsnivån 1982 är inte mycket högre än den var 1972. Det finns alltså sedan ett decennium knappast någon underliggande tillväxttrend i svensk industri.

Eftersom industrin svarar för den alldeles dominerande delen av Sveriges export är det tydligt att denna stagnation är ett grundläggande skäl till bytesbalansens underskott. Men den stagnerande industriproduktionen har också medfört en försvagad tillväxt av skatteunderlaget och ökade krav på statsutgifter för att motarbeta den arbetslöshet som följt i stagnationens spår.

Betingelser för industriell kapitalbildning

Den stagnerande industriproduktionen har sin motsvarighet i en svag investeringsaktivitet. Det har tidvis varit fråga om en krisartad utveckling, som 1976–78, då industriinvesteringarna föll med 40 procent och 1980–82, då de föll med 20 procent efter en kort återhämtning 1979 och 1980 på totalt 23 procent. Investeringskvoten²

¹ Med strukturellt underskott brukar man avse underskottet vid fullt kapacitetsutnyttjande.

² Investeringskvoten är förhållandet mellan investeringsvolym och produktionsvolym.

är nu nere på 12 procent, en siffra i nivå med 30-talsförhållanden, att jämföra med 16 till 18 procent under åren med "balanserad tillväxt" på 50- och 60-talen.

Eftersom den faktiska produktionen trendmässigt stått still i över tio år har man anledning vänta sig att den nämnda investeringskvoten ungefär motsvarar ersättningen för det kapital som förslitits i produktionen eller förlorat sitt ekonomiska värde genom strukturförändringar. En investeringsverksamhet över denna nivå skulle ju leda till en växande kapitalstock, som i allt lägre grad skulle bli utnyttjad.

Även ersättningsinvesteringarna kan dock få stor omfattning när strukturomvandlingen är stark; normalt räknar man med att de utgör 40 till 60 procent av de totala investeringarna. Strukturomvandling betyder ju att existerande kapital förlorar sitt ekonomiska värde. Nedläggningarna i varvsindustrin, stålindustrin och massaindustrin är exempel på strukturell kapitalförstöring, vilket för att totalproduktionen skall kunna bli oförändrad fordrar omfattande nettoinvesteringar inom andra verksamhetsgrenar av industrin.

Men inte bara industriproduktionens stagnation förklarar den svaga investeringstillväxten. Under det senaste decenniet har realräntan stigit från negativa tal till tidvis 6 – 8 procent för industrilån. Detta talar för att kapitalinsatsen per producerad enhet blivit mindre samtidigt som industriproduktionen stagnerat. Det är naturligtvis alltför ytligt att stanna vid att säga att stagnationen i industriproduktionen förklarar "investeringskrisen". I själva verket ligger samma fenomen bakom industriproduktionens stagnation som de förhållanden som förklarar frånvaron av industriell kapitalbildning sedan mitten av 70-talet. Produktion, sysselsättning, kapacitetsutnyttjande och kapitalbildning bestäms simultant med hänsyn till priser, kostnader, växelkurser och räntabilitetsutsikter.

Det är både fundamentala störningar i prissystemet och "brist på efterfrågan" i traditionell keynesiansk mening som ligger bakom industrikrisen. Störningarna i prissystemet har en rad orsaker, vilka var och en förstärkt tendenserna till obalans.

Oljeprischockerna 1973-74 och 1979-80 ändrade radikalt de energipriser till vilka både den svenska industristrukturen, kapital och produktionsmetoder var anpassade.

Innebörden av energiprisernas uppgång var – för en fortsatt

Ökad osäkerhet

tillväxt vid någorlunda fullt kapacitetsutnyttjande av kapital och arbetskraft – ett krav på sänkta reallöner. I själva verket inträffade mellan de två energiprischockerna en drastisk kostnadsstegring, samtidigt som främst stora delar av basindustrierna drabbades av omfattande nytt konkurrerande utbud på världsmarknaden från utpräglade lågkostnadsländer i tredje världen. Industrins inriktning på investeringsvaror innebar också en svag efterfrågetillväxt genom omvärldens låga investeringsaktivitet. Till bilden hör också den ökade osäkerheten om framtiden som blivit följden av det instabila 70-talet och regeringarnas oförmåga att stabilisera priser, sysselsättning och produktion. Allt detta kräver kompensation för ett ökat risktagande i samband med realinvesteringar i industrin.

Drastiska och snabba anpassningar av prisstrukturen – sänkta reallöner, ändrade relativa priser mellan industrigrenarna – skulle ha onödiggjort en del av den kapitalförstöring som gick fram över industrin, även om krisläget för basindustrierna inte radikalt skulle ha ändrats härigenom (se Konjunkturrådets rapport 1977–78).

Det visade sig emellertid att priserna – särskilt nominallönerna men även relativpriser och reallöner – var så trögrörliga att anpassningen mest tagit formen av en successiv utrangering av kapital (men även mer omedelbart, som kapitalförstöring genom nedläggningar och omstruktureringar).

Den nödvändiga utrangeringen och även den direkta kapitalförstöring som var en oundviklig följd av ändrade konkurrensförutsättningar skulle ha kunnat förenas med industriell tillväxt, någorlunda full sysselsättning och övergående störningar av bytesbalansen om jämviktspriser snabbt etablerats och lockat fram expansion i "strukturen" företag och branscher.

I nästan sju år har industrin hämmats av en felaktig kostnadsprisstruktur, för höga reallöner, för låg räntabilitet på industriellt kapital vid kapacitetsutbyggnad och god räntabilitet till följd av reallönenivå och skatteregler på rationaliseringsinvesteringar. Devalveringen i oktober 1982 är ett försök att äntligen ta Sverige ur denna "strukturensjukan".

Devalveringen ett försök att bota "strukturensjukan"

Det resonemang vi här fört om prisstrukturens avvikelser från jämviktspriserna låter sig inte lätt illustreras empiriskt. Ett symptom på skevheterna är dock den radikala omkastningen i relationen mellan avkastningen på industrins kapital och på finansiella investeringar. Vi kan se denna omkastning som ett uttryck för att lön-

samheten i industrin inte motsvarat kapitalkostnaden (avkastningen på alternativen till investeringar i industrikapital).¹

I tabell 1 jämförs nominella räntabiliteten på tillverkningsindustrins egna kapital med nominella räntan på statsobligationer.

TABELL 1

**Nominell räntabilitet på
börsbolagens/tillverk-
ningsindustrins egna kapi-
tal samt nominella räntan
på statsobligationer med
tio års återstående löptid.**

	industrins räntabilitet	ränta på statsobligationer	skillnad
1970–75	16,0	7,6	+8,4
1975–80	7,7	10,7	–3,0

Källa: SOU 1982:14 samt Riksbankens årsbok 1981.

Avkastningsdifferentialen gentemot riskfria statsobligationer har svängt med över 11 procentenheter under 70-talet, så att obligationsräntan nu överträffar kapitalavkastningen.

Investeringarna

Investeringarnas utveckling under de senaste 20 åren – efter den väldiga boomen 1957–62 – framgår av tabell 1 och diagram 2.

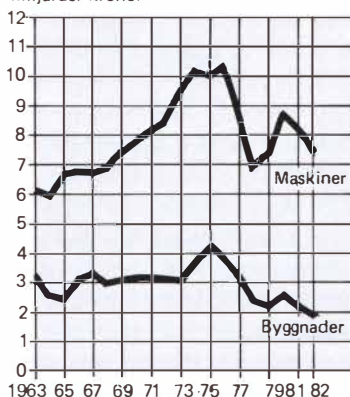
DIAGRAM 2

**Investeringsutvecklingen i
industrin 1963–82.**

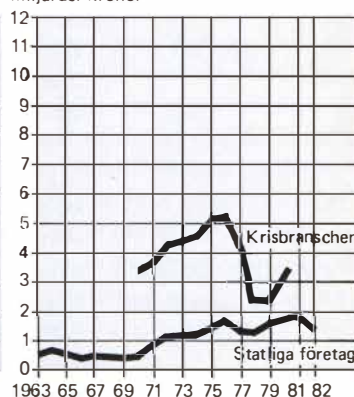
Investeringarna har länge sjunkit, särskilt i byggnader, utom för de statliga företagen.

Källa: SCB

Hela industrin
Miljarder kronor



Krisbranscher (basindustrier och
varv) samt statliga företag
Miljarder kronor



¹ Vi är medvetna om att skattesystemet modifierar denna bild, när det gäller real räntabilitet efter skatt på eget kapital i industrin jämfört med finansieringskostnader-na (med hänsyn till skatt).

Vi har i tabellen valt 1976 som startpunkt för den sista perioden därför att krisen på allvar började visa sig i produktion och investeringar det året, samtidigt som förväntningarna inom näringslivet började slå om i negativ riktning.

Byggnadsinvesteringarna växte knappast alls under 60-talet efter den snabba ökningen under boom-åren. Byggnadsaktiviteten hävdade sig däremot väl under 70-talets första hälft med en årlig tillväxt på nästan 4 procent, koncentrerad till mitten av årtiondet (se diagram 2. Maskininvesteringarna växte med 4 till 5 procent mellan 1963 och 1976.

Industrikrisen avspeglar sig tydligt i den årliga minskningen av byggnadsinvesteringarna med 12 procent och maskininvesteringarna med knappt 5 procent under de sex åren 1976–1982 (se tabell 2). För byggnadsinvesteringarna innebär detta att nivån 1982 ligger på drygt 45 procent av investeringsnivån 1976 och maskininvesteringarna på 75 procent av 1976 års nivå.¹ Åtminstone för byggnadsinvesteringarna borde man kunna dra slutsatsen att byggnadskapitalet i industrin inte längre växer. Investeringsvolymen 1982 räcker knappast för att täcka reinvesteringsbehovet.

Byggnadsinvesteringarna halverade på sex år

TABELL 2

Tillväxt av industrins investeringar 1963–1982, procent.

Period	Hela industrin		Totala investeringarna i	
	Byggnader o anläggningar	Maskiner, transportmedel, inventarier*	Statliga aktiebolag i industrin	Krisbranscherna
1963–70	0,1	3,9	– 2,1	
1970–76	3,9	4,9	22,2	6,9
1976–82	–12,0	–4,8	– 2,7	–10,3**

* inkl leasing.

** 1976–80.

Källa: SCB Statistiska Meddelanden, N 1981:2.5 Appendix 2.

För att närmare belysa investeringsverksamheten i industrin har vi särredovisat dels investeringarna gjorda av statliga aktiebolag inom industrin, dels investeringarna inom krisbranscherna². Vi har särre-

¹ Bortsett från leasingverksamheten som tilltagit ligger investeringsnivån 1982 på 70 procent av 1976 års nivå.

² Sektorn omfattar järnmalmgruvor, massa och pappersindustri, järn och stålverk samt varv.

dovisat dessa två starkt överlappande sektorer för att få en indikation på om det skett en omallokering bort från krisbranscherna. De statliga företagen är ju starkt överrepresenterade i krisbranscherna, eftersom företag ofta är statliga just därför att de är eller har varit i kris.

Investeringsåterhämtningen 1979 och 1980 var betydligt starkare i de statliga industriföretagen (12 procent resp 31 procent) än i hela industrin (3 procent resp 19 procent). Den viktigaste skillnaden – uppgifterna i tabellen gäller summan av byggnads- och maskininvesteringar – är att de statliga företagen växte utomordentligt snabbt 1970–76, och även krisbranscherna hade en snabb kapitalbildning (se även diagram 2). Till inte ringa del skulle detta visa sig vara felinvesteringar. Under krisåren har de statliga företagen inte dragit ned investeringarna lika snabbt som industrin i genomsnitt, medan krisbranscherna totalt sett dragit ned volymen så kraftigt att kapitalbeståndet nu rimligen måste minska i dessa branscher tagna som en enhet.

Bilden av en svag investeringsutveckling sedan 1976 bör kompletteras med observationer om industrins insatser för forsknings- och utvecklingsarbete, sk FoU. Dessa har under 70-talet hållits uppe så väl att Sverige nu jämfört med andra viktiga industriländer inom OECD-området (USA, Storbritannien, Västtyskland och Japan) tycks inta en tätposition vad gäller näringslivets FoU-satsningar i relation till förädlingsvärdet. Tabblån nedan belyser den svenska utvecklingen av FoU i relation till förädlingsvärdet i svensk industri sedan 1965.¹

1965	2,5 procent
1974	3,0 procent
1978	4,3 procent
1980	4,1 procent

Dessa investeringar har hållits uppe trots krisen. En rad studier (IVA, SNS) stöder tesen att Sveriges industri på många områden har en starkare position nu än tidigare under efterkrigstiden vad

¹ Ändrade skatte- och redovisningsrutiner kan ha dragit upp siffrorna över FoU-investeringarna. Uppgången av FoU-andelarna behöver inte nödvändigtvis spegla ökade satsningar inom branscher och företag utan kan innebära en strukturförändring från forskningslättade branscher till forskningstunga.

*Felinvesteringar i
krisbranscher*

*Investeringar i FoU har
hållits väl uppe*

gäller tekniskt kunnande i relation till ”den internationella fronten”. Det finns i svensk industri enligt dessa uppgifter en ”know-how-potential” för industriell expansion. För att den skall materialiseras i ökad kapacitet och produktion fordras dock investeringar i anläggningar och maskiner.

Industrikapitalet

Vi nämnde ovan att industriproduktionens utveckling ger anledning vänta att kapitalbeståndet inte skulle ha växt under det senaste årtiondet. Det framgår av tabell 3 att detta inte stämmer riktigt med verkligheten (som den mäts i SCBs kapitalkalkyler).¹ Under 60- och 70-talen fram till krisen växte byggnadskapitalet med 3,5 – 4 procent per år och maskinkapitalet med cirka 5,5 procent per år. Båda kapitalbestånden har dock i genomsnitt fortsatt att växa från 1976 om än i starkt reducerad takt, nämligen med knappt 2 procent per år. Detta tyder på – om mätningarna är riktiga, vilket är viktigt att skjuta in i sådana här sammanhang – en fortgående sänkning av kapacitetsutnyttjandet.

Kapacitetsutnyttjandet sjunker

TABELL 3

Tillväxt av industrins kapitalbestånd 1963–1982, procent.

Period	Byggnader o anläggningar	Maskiner, transport- medel o inventarier*	Kris- branscherna Totalt
1963–70	3,9	5,7	4,6
1970–76	3,5	5,4	4,7
1976–82	1,7	2,3	2,6**

* leasing ingår ej i våra stockuppgifter.

** 1976–81.

Källa: tabell 2.

Kapitalet i krisbranscherna växte ungefär i takt med totala industrikapitalet fram till 1976. Därefter har krisbranscherna haft en inte

¹ SCBs kapitalbestånd bygger på antagandet om sk sudden death, dvs att ett kapitalföremål behåller sin produktionskapacitet helt intakt tills det utrangeras. Utrangeringen bygger på överlevelsekurvor för olika kapitaltyper, varvid utrangeringen sker slumpmässigt. SCBs beräkningsmetod ger en högre nivå på kapitalbestånden än antagandet om gradvis avtagande produktionskapacitet (tex exponential decay).

*Kapacitetsöverskott i
industrin*

oväsentligt snabbare tillväxt. Detta får antas spegla de defensiva investeringarna i bl a stålindustrin.

Den fortgående kapitaltillväxten (och den stagnerande produktionen) i industrin och då även i utpräglade krisbranscher måste ha medfört ett växande kapacitetsöverskott, som rimligen nu utgör en starkt återhållande kraft på företagens investeringsverksamhet. I stora delar av industrin går det att öka produktionen väsentligt med nu rådande kapacitet.

Vid fullt (eller konstant) kapacitetsutnyttjande har den sk kapitalkoefficienten, förhållandet mellan kapitalinsats och produktionsvolym, under långa perioder förhållit sig praktiskt taget konstant. Kapitalkoefficienten för industrin redovisas i tabell 4.

TABELL 4
Industrins kapital-
koefficient.

	Hela industrin	Krisbranscherna
1963	2,5	4,7
1970	2,4	4,4
1976	2,8	5,5
1982	3,4	6,9

Källa: Se tabell 2.

År 1976, vid krisens inledning, låg kvoten klart högre än under de båda tidigare åren, för att öka dramatiskt fram till 1982. Kvoten ligger nu nästan 40 procent över nivån 1963 och 1970 i industrin som helhet och hela 50 procent högre i krisbranscherna.

Den dramatiska höjningen från 1976 till 1982 speglar två förhållanden, ett mättekniskt och ett realekonomiskt. Det faktum att SCBs mätmetod inte tillåter strukturförändringar i efterfrågan och produktion att påverka utrangeringstakten för gammalt kapital (obsolescence) leder till en överskattning av beståndet efter struktursturkriser. Vidare höjer naturligtvis det nuvarande extremt låga kapacitetsutnyttjandet kvoten. Denna brist i kalkylerna, att struktursturkrisen inte påverkat den beräknade utrangeringen, kan utnyttjas, tillsammans med uppgifter om kapacitetsutnyttjandet, för den fortsatta analysen.

Kapacitetsutnyttjandet

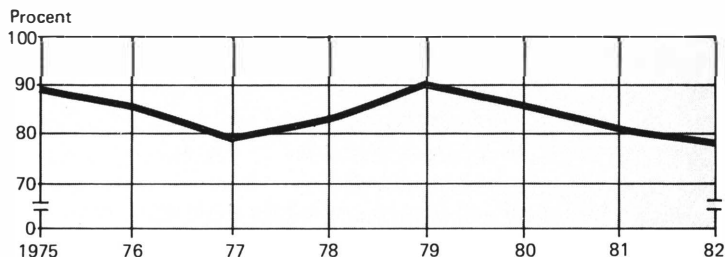
Att industrins kapacitetsutnyttjande 1982 är utomordentligt lågt bekräftas av Industriförbundets planenkät. Denna omfattar storföretagen och ett urval medelstora företag inom tillverkningsindustrin (SNI 3 000), vilka tillsammans brukar ha en starkare utveckling än industrin totalt.¹

DIAGRAM 3

Kapacitetsutnyttjandet i industrin 1975–82.

Kapacitetsutnyttjandet pendlar mellan 90 procent i högkonjunktur och 80 procent i lågkonjunktur.

Källa: Sveriges Industriförbund



Kapacitetsutnyttjandet återges i diagram 3. Det finns knappast någon trend men det framgår att 1977 liksom 1982 uppvisar mycket stor överkapacitet. En konsekvens av underutnyttjandet av kapaciteten 1975–82 var att produktivitetstillväxten sänktes till 2,7 procent per år jämfört med de 3,9 procent som skulle ha blivit resultatet vid fullt kapacitetsutnyttjande under hela perioden (se SI-konjunkturen nr 1, 1982).

Industriförbundets enkät kan utnyttjas både för att mäta utnyttjandegraden av den totala kapaciteten – den som återges i diagram 2 – och utnyttjandegraden av vad som skulle kunna kallas ”potentiell produktion”. Den senare är den produktionsvolym – lägre än kapaciteten – som kan produceras med företagens arbetsstyrka om den utnyttjas effektivt. Utnyttjandegraden av potentialen mäter därför hur väl arbetsstyrkan utnyttjas. I tabell 5 redovisas båda kapacitetmåttet för de två topparna i konjunkturcykeln sedan 1975 (år 1975 och 1979) och de två bottenåren (1977 och 1982).

¹ Täckningsgraden mätt med antalet sysselsatta i enkätföretagen är 43 procent av tillverkningsindustrin. Uppgifterna enligt Industriförbundets enkät stämmer väl för de senare åren med SCBs nya statistik över kapacitetsutnyttjandet.

*Lågt
kapacitetsutnyttjande
sänker produktiviteten*

TABELL 5

**Kapacitetsutnyttjandet vid
hög- och lågkonjunktur,
procent.**

	Lågkonjunktur		Högkonjunktur	
	1977	1982*	1975	1979
Kapacitets- utnyttjande	79	79	89	90
Utnyttjande av potentialen	87	92	91	97

* Uppskattnings baserad på uppgifter i mars 1982 samt produktionsutvecklingen tom augusti.

Källa: SI-konjunkturen nr 1, 1982.

*Företagen allt ovilligare
behålla övertalig
arbetskraft*

Det slående intrycket, när de två kapacitetsmåten jämförs, är att utnyttjandegraden av företagets arbetskraft har stigit avsevärt både i hög- och lågkonjunkturer. Det är tydligen fråga om en anpassning av arbetsstyrkan till långsiktiga tillväxtbetingelser inom industrin, en återspeglings av 70-talets "avindustrialisering". Företagen har i alla konjunkurlägen blivit allt mer obenägna att behålla en övertalig arbetsstyrka antagligen därför att företagets förväntade långsiktiga tillväxt justerats ned.

Genom att jämföra uppgifterna om kapitalkoefficienten i tabell 4 med kapacitetsutnyttjandet 1982 kan vi få en indikation på hur mycket kapital som strukturkrisen skövlade i industrisektorn. Kapacitetsutnyttjandet ligger på 79 procent men detta tycks, att döma av diagram 3 och tabell 5 även i högkonjunkturer, ligga på högst 90 procent. Underutnyttjandet skulle då vara 12 procent medan kapitalkoefficienten enligt SCBs mätmetod är nästan 39 procent "för stor".¹

¹ Här ingår visserligen gruvindustrin medan kapacitetsutnyttjandet avser enbart tillverkningsindustrin. En varning behöver utfärdas för genomsnittssiffrorna. Under andra kvartalet 1982 låg kapacitetsutnyttjandet enligt SCBs branschstatistik lägst hos tillverkarna av träfiberplattor (64%) och högst inom glas- och glasvaruindustrin (90%). Går man ned på enskilda företag blir bilden väldigt splittrad. Som exempel kan Volvo och Saab-Scania anföras. Volvo har tom haft leveransproblem på grund av stor efterfrågan medan kapacitetsutnyttjandet inom transportmedelsindustrin exklusive varven låg på 81 procent – endast något högre än i hela industrin – och i varvsnäringen på 67 procent. Det bör slutligen tilläggas att kapacitetsutnyttjandet i verkstadsindustrin är ett mera dimmigt begrepp än det är i processindustrier, tex massatillverkning.

Detta tyder på att 22 procent av industrikapitalet utrangerades i strukturkrisens spår, efter 1976.¹ Den höga siffran förklaras av att strukturkrisen främst drabbade kapitaltunga branscher i basindustrierna.

En kapitalförstörelse på omkring 20 procent på sex år samt 12 procents underutnyttjande av kvarvarande kapital är sannerligen ingen bra grund för en kraftig och ihållande investeringsboom i industrin, särskilt inte när den riskfria obligationsräntan, ja tom bankräntorna, överträffar realkapitalets lönsamhet i industriell verksamhet.

*Realkapitalets lönsamhet
lägre än bankräntan*

Möjligheterna av investeringstillväxt för balans

Vi har redan antytt att ett nödvändigt villkor för att få fart på industrins investeringar är att industriproduktionen återhämtar sig. Först när kapacitetsutnyttjandet börjar sätta gränser för produktionsens tillväxt och företagen fortfarande möter växande efterfrågan kan det bli en ordentlig fart på industrins investeringar.

Men villkoren härför är att Sverige – i nuvarande världsekonomiska läge med svag tillväxt av handeln – vinner varaktiga kostnadsfördelar framför andra industriländer som Västtyskland, Storbritannien och Frankrike, så att vårt land kan återta förlorade marknadsandelar i världshandeln.

I huvudalternativet i ekonomidepartementets uppföljning av 1980 års långtidsutredning (LU) anges tillväxten av industriinvesteringarna till 8,2 procent per år 1981–1985. I själva verket har utvecklingen under 1982 redan gjort LUs mål oralistiskt. Investeringsvolymen föll nämligen med 15 procent 1981–82² i stället för att växa med 8,2 procent, vilket förutsattes i LU.³ Återigen måste balanspunkterna skjutas på framtiden. Återskapandet av balans är, sett från industripolitisk och investeringspolitisk utgångspunkt, ännu ej påbörjat.

¹ Korrigerat $K/Q = \text{observerat } K/Q \times 79/90$

$2,98 = 3,4 \times 79/90$

$2,98/2,45 = 1,22$ där 2,45 är "normal" kapitalkoefficient.

² Kls prognos november 1982.

³ Enligt våra nya beräkningar skulle det nu fordras en investeringstillväxt på över 15 procent per år för att 1985 uppnå den kapacitet i industrin som ligger till grund för LUs alternativ.

Vi står alltså inför uppgiften att först få igång produktionstillväxten i industrin och därefter driva fram en kraftig och ihållande investeringsboom så att industriproduktionen varaktigt kommer upp till en nivå som motsvarar efterfrågestrukturen.

Den gängse metoden under 70-talet har varit att med olika metoder söka sänka kapitalkostnaderna vid investeringar både för att locka fram kapacitetsutbyggnad och den vägen även något stimulera totala efterfrågan. Dessa metoder har under senare år inte varit särskilt framgångsrika, och det är lätt att förstå varför.

Både när det gäller investeringar i rationaliseringssyfte (mest maskininvesteringar) och investeringar för industriell expansion, är graden av kapacitetsutnyttjande utomordentligt viktigt. Vid lågt kapacitetsutnyttjande går det ju att sänka styckkostnaderna utan investeringar och ofta även utan nyanställningar, eftersom volymen kan öka inom de givna ramarna. När kapacitetsutnyttjandet stiger i industrin tilltar både rationaliseringsinvesteringarna och expansionsinvesteringarna därför att allt fler företag endast genom investeringar kan pressa styckkostnaderna och/eller öka produktionen.

Vid givet (högt) kapacitetsutnyttjande är åter produktionsvolymen den avgörande faktorn bakom investeringsbesluten (förutsatt att räntabilitetskraven uppnås). Den är det i dubbel bemärkelse. Dels har den en stark effekt på kapitalefterfrågan (på önskat, sk optimalt, kapitalbestånd), dels materialiseras en kapitalefterfrågan relativt snabbt i investeringsaktiviteter.

Detta står i kontrast till effekterna av de metoder vi i Sverige förlitat oss på i svensk stabiliseringspolitik, nämligen att stimulera investeringarna genom skatteförmåner som påverkar kapitalkostnaden. Frisläppandet av investeringsfonderna är särskilt förmånliga vid avskrivning mot byggnadsinvesteringar. Men inget tyder på att sådana frisläpp sänker kapitalkostnaden på marginalen. De tycks enbart öka vinsterna efter skatt på investeringar, som görs oberoende av frisläppen.

Det är naturligtvis vanskligt att i nuvarande läge basera analyser av investeringarnas bestämningsfaktorer och konjunkturmönster på 60-talets och det tidiga 70-talets stabila utveckling. Vi tror dock att ett par erfarenheter kan vinnas från den omfattande ekonometriska forskningen om investeringarnas bestämning i näringslivet.

I tabell 6 har vissa resultat sammanställts som vi tror har relevans — inte i nuvarande extrema läge men vid ett framtida mer

*Frisläppta
investeringsfonder
sänker inte
kapitalkostnaderna*

normalt resursutnyttjande. Resultaten att notera är två: de relativt svaga effekterna på kapitalefterfrågan (beståndet) av skattemanipulationer (kapitalkostnaden) och de långa tidseftersläpningarna när det gäller investeringarnas genomförande jämfört med effekterna av produktionens förändring.¹

TABELL 6

Procentuell förändring av kapitalefterfrågan vid en höjning med 1 procent av kapacitetsutnyttjandet och produktionsvolymen (givet kapacitetsutnyttjandet) samt av en sänkning med 1 procent av kapitalkostnaden.

Kapacitetsutnyttjandet	1,5–2,0 procent
Produktionsvolymen	1,0 procent
Kapitalkostnaden	0,5 procent ²

Tidsprofiler av olika investeringsstimulanser. Maximal effekt (kvartalsdata) eller genomsnittlig tidseftersläpning (årsdata).

	Maximal effekt	Genomsnittlig eftersläpning
Produktionsökning	1,5 år	0,5–3 år
Sänkt kapitalkostnad	2–3 år	4–9 år

Källa: Bergström, V, *Investeringspolitiken under efterkrigstiden* i Mats Lundahl (red), *Ideologi, ekonomi och politik*, Stockholm 1981.

Med tanke på den tradition vi har i Sverige, att försöka bidra till stabiliseringen av resursutnyttjandet genom skattepolitiska åtgärder riktade mot industrin för att påverka kapitalkostnaderna, kan det vara på sin plats att återge sammanfattningen i en amerikansk studie, som vi anser väl spegla de erfarenheter som vunnits även i Sverige: "Det finns inget snabbt och enkelt sätt att slussa över

¹ Det kan inte nog kraftigt betonas att siffrorna i tabell 6 är utomordentligt oskära. De är baserade på olika ekonometriska studier av investeringsbeteendet i Sverige och andra länder. Resultaten skiljer sig markant åt mellan olika studier. Forskningens grepp om den empiriska verkligheten omkring investeringsbesluten är fortfarande mycket svagt. Vi tror ändå att siffrorna ger en antydning om storleksordningar, när det gäller olika ekonomiska strategier för industriell expansion.

² Den låga elasticiteten för kapitalkostnaden betyder att "normala" räntevariationer har mycket begränsade effekter på kapitalefterfrågan. Samtidigt "förklarar" den låga elasticiteten varför investeringsfondssystemet givits en mycket förmånlig utformning.

totala efterfrågan i ekonomin i riktning mot näringslivets kapitalbildning. Investeringsreaktionen på direkta stimulansåtgärder är svag och långsam. Åtminstone på kort sikt är det bästa sättet att hålla uppe kapitalbildningen i näringslivet att bedriva en ekonomisk politik så att kapacitetsutnyttjandet ligger högt”.¹

Den framkomliga vägen, höjt kapacitetsutnyttjande och en ihållande produktionstillväxt i industrin, går över flera år av återhållsam kostnadsutveckling, som möjliggör återtagande av marknadsandelar och produktionsstimulanser främst från exporten.

Författarens kommentar 1985

Den centrala tesen är att traditionella skattestimulanser av investeringarna vore verkningslösa i den situation industrin befann sig hösten 1982. Kapacitetsutnyttjandet var utomordentligt lågt och industriproduktionen hade stagnerat i nästan ett decennium. Vi beräknade kapacitetsreserven i industrin – den produktionsökning som vore möjlig med industrins dåvarande kapitalutrustning – till ca 12 procent. Inte förrän denna kapacitetsreserv hade absorberats genom stigande industriproduktion, skulle det inträffa stora ökningar av industriinvesteringarna. En kapacitetsreserv på 12 procent motsvarar ett par år av snabb produktionsökning i industrin. Vi betonade hur viktigt det var, att det genom devalveringen etablerade kostnadsläget bevarades, för att en sådan produktionsökning skulle komma till stånd.

Två år efter devalveringen har, det utomordentligt gynnsamma kostnadsläget bevarats, inte genom att lönebildningen justerats ned – ökningstakten för de nominella lönekostnaderna från 1970-talet på ca 10 % ligger fast – utan genom en snabb produktivitetstegring. Denna har varit 6–8 % per år och temporärt skapat ett ”EFO-utrymme” för 1970-talstakt i lönetillväxten. Devalveringen åstadkom en rivstart för industriproduktionen som temporärt skapade utrymme för löneökningar som under mer normal produktivitetstillväxt skulle ha försämrat konkurrenskraften och sänkt vinsterna.

Härigenom har också industriproduktionen snabbt växt in i den lediga produktionskapaciteten. Från oktober 1982 till sommaren 1984 har industriproduktionen växt med ca 12 procent och under 1984 har industriinvesteringarna börjat öka starkt. Det är fråga om en

¹ Clark, P K, Investment in the 1970s: Theories, performance and prediction, *Brookings papers on economic activity* no 1 1979, s 104.

beräknad uppgång på över 20 procent från 1983, men vändningen i investeringsutvecklingen kom något tidigare än vi väntade oss. Omslaget från fallande till växande investeringar kom nämligen redan andra halvåret 1983.

Sammanfattningsvis blir omdömet att vår analys av kapitalbildningen och de bedömningar vi gjorde på grundval av analysen står sig två år efter.

2:5 Världskrisen och den ekonomiska politiken

Erik Lundberg

Dagens recession den allvarligaste under efterkrigstiden

Möjligheterna till ekonomisk återhämtning i Sverige under 1983 är i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden. Sveriges egna möjligheter att få igång en konjunkturuppgång är strängt begränsade av den ekonomiska politiken i andra länder.

Den internationella recessionen är mer allvarlig och oroande än någon annan av de tiotal recessionerna hittills under efterkrigstiden. Det är nu mer berättigat än i det djupa konjunkturbakslaget efter 1974 års oljeprischock att dra paralleller med 30-talskrisen och peka på risken för en verklig depression.

Redan längden av den nuvarande recessionen – mer än tre år i USA – är onormal och olycksbådande. Kännetecknande för recessionerna under efterkrigstiden har annars varit deras snabbt övergående karaktär. Även det relativt djupa bakslaget 1974–75 varade endast ett till två år och följdes av ett starkt internationellt uppsving fram till 1979–80. Konjunkturcykeln 1974–79 blev trots allt nästan normal för flertalet industriländer. 80-talets första recession (efter andra oljeprischocken) blev till en början inte så djup som förra gången men i stället utdragen. Prognoserna om en konjunkturuppgång från hösten 1981 samt våren och hösten 1982 har slagit fel – och nu står hoppet till våren eller kanske hösten 1983.

Kanske konjunkturuppgång på väg

Förloppen efter 1974 och 1979

Den markanta skillnaden i utveckling efter 1974 och 1979 kan till stor del förklaras av en förändrad inställning till den ekonomiska politiken i ledande länder. Denna förändring är i sin tur betingad av annorlunda mål och medel för politiken. Det är därför givande att studera krisen mot bakgrund av framgång och misslyckanden för stabiliseringspolitiken under det föregående skedet.

Den internationella överkonjunkturen 1972–73, som tillspetsades genom oljeprischocken, bröts effektivt genom en starkt restriktiv penning- och finanspolitik i ledande länder (särskilt i USA). En del mindre länder, som Sverige, bedrev mer som undantagsfall en

"Lokomotiv" saknas

överbrygningspolitik. Men den hårt restriktiva politiken blev snabbt övergående. Utrymme lämnades för ett naturligt uppsving från hösten 1975 med USA som starkt uppeldat lokomotiv. Nu finns inga lokomotiv alls.

En annan strategiskt gynnsam betingelse för internationell återhämtning och tillväxt var den effektiva lösningen av de stora betalningsbalanspåfrestningar som uppstod i samband med OPEC-ländernas enorma överskott. Tack vare "recycling"-processen kunde den långa raden av underskottsländer – inte minst bland u-länderna – klara sina betalningsbalanser utan att behöva föra en hårt restriktiv ekonomisk politik. Genom den snabbt expanderande internationella kreditförmedlingen – framför allt över Eurodollarbankerna – kunde OPEC-ländernas överskott täcka större delen av bytesbalansunderskotten i den övriga världen. Kreditexpansionen och motsvarande skuldökning blev enastående stor 1974–79 (300–400 miljarder dollar bara till u-länderna). Realekonomiskt blev effekten bl a att u-ländernas import och industriländernas export kunde fortsätta att expandera.

Tillväxten i u-länderna hölls uppe på en god nivå; någon restriktionspolitik blev inte nödvändig. Detta berodde på den flödande tillgången på internationella lån och på tillväxten i industriländernas BNP och import.

Även internt för de olika industriländerna var den ekonomiska politiken i huvudsak passivt expansiv under åren 1975–79. Detta kom till uttryck i både relativt höga prisstegringstakter och låga penningräntor, så att realräntan höll sig omkring noll (i en del fall var den negativ). Sysselsättningen var i stigande och arbetslösheten i sakta sjunkande fram till slutet av 1979. Även kapacitetsutnyttjandet steg och nådde nära högkonjunkturnivå under 1979.

Det är också av intresse att notera hur konjunkturuppgången i nästan alla länder startade med ett "språng" – med en genomsnittlig BNP-ökningstakt på 5–6 procent till 1976 (efter nedgång eller stagnation 1974–75). Faktiskt blev återhämtningen förvånansvärt väl synkroniserad, med USA som draghjälp. Det var i själva verket endast Schweiz och Sverige som med viss möda – men med helt olika metoder och resultat – lyckades bryta sig ut ur sammanhangen och fortsätta med nedgång och stagnation. Det är också märkligt att denna internationella expansion – fram till den andra oljeprischocken – kunde fortgå utan nya bytesbalansstörningar; tvärtom

*Schweiz och Sverige
missade uppgången 1976*

fanns en tendens mot ökad valutaekonomisk balans med snabbt sjunkande OPEC-överskott.

Denna schematiska översikt av hur en expansion ur krisen var möjlig förmedlar en kontrast till stagnationsutvecklingen efter 1979 års ungefär lika stora oljeprischock. En prövning av skillnader i betingelser och ekonomisk politik ger en förståelse för den rådande krisen och en uppfattning om hur allvarliga framtidsutsikterna är.

Strukturella jämviktsbrister

En grundläggande problematik gäller den långa raden av kvarstående strukturella ojämvikter. Dessa hade dolts men inte lösts genom expansionen under perioden 1975–79. Flertalet ekonomer är eniga om att strategiska jämviktsbrister bestod under denna expansionsperiod och försvårade nödvändiga anpassningar. Det var framför allt frågan om bestående inflation och en otillräcklig reallöneanpassning – problem som i längden inte kunde lösas genom en expansiv ekonomisk politik. Mot denna bakgrund ansågs en drastisk omläggning i den ekonomiska politiken från 1980 nödvändig i ledande länder, alltså införandet av en starkt restriktiv penningpolitik som skulle dämpa inflationen och framtvinga jämviktsskapande strukturanpassningar. Själva framgången – expansion, inflation och tillfälligt ökad sysselsättning – var alltså en väsentlig orsak till den följande krisen.

Följande mycket allmänna redovisning av jämviktsbristerna kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion av utsikterna för den aktuella restriktiva politiken.

1 Strukturella balansbrister i form av internationell överskottskapacitet inom en rad näringsgrenar, till stor del till följd av överinvesteringar under föregående högkonjunkturer, har blivit bestående och tom försvårats genom stagnationen och olika former av stödpolitik.

2 Bakom felallokeringar av produktionsresurser låg felaktiga pris- och kostnadsrelationer, som bevarats och delvis skärpts under expansionsprocessen. Det var framför allt fråga om för höga löne-kostnader och för låga kapitalkostnader. Härigenom förblev vinstmarginalerna för låga (ett i hög grad internationellt fenomen). Samtidigt innebar en expansionistisk penningpolitik relativt låga räntesatser i förhållande till prisstegringstakten och därmed en

*Bestående
jämviktsbrister*

*Felaktiga pris- och
kostnadsrelationer*

Jämviktsbrister i kapitalstrukturer

realräntenivå kring noll. En ackommoderande stabiliseringspolitik medförde att någon jämviktsanpassning av dessa pris-kostnadsrelationer inte kom till stånd.

3 Jämviktsbrister i kapitalstrukturen har varit en intensivt diskuterad problematik, som beror på både snedvridna pris-kostnadsrelationer och ovannämnda strukturkriser. En stor del av kapitalstocken har blivit obsolet genom starka förskjutningar i efterfrågan och inte minst genom höjningarna i energipriserna. Förnyelse och anpassning av kapitalbestånd har hållits tillbaka genom låga nyinvesteringar. Det blev sålunda ingen normal investeringsboom i 1978–79 års högkonjunktur. I stället blev det mer av rationaliseringsinvesteringar som respons på för höga lönekostnader och stigande reallöner. Ett nytt och allvarligt balansbristproblem diskuteras: kapitalstocken inom näringslivet kan ha blivit för liten för att i framtiden motsvara en acceptabel sysselsättningsnivå. Detta skulle vara en långsiktig konsekvens av för högt uppdrivna reallöner och för låg räntabilitet.

Bestående hög inflation

4 Den bestående höga inflationstakten är givetvis den mest påtagliga avvikelser från en grundläggande norm för balanserad tillväxt. Prisstegringstakten sjönk visserligen från 13,5 procent 1974 till 8 procent 1978 (konsumtionsprisindex för OECD) men accelererade sedan till över 13 procent 1980 (i samband med den nya oljeprischocken). Inflationsförväntningarna bevarades och förstärktes.

5 Prisstegringstakten var ytterst varierande för olika länder (spridning mellan 3% och 20% per år inom OECD-området) vilket innebär påfrestningar på betalningsbalanserna. Dessa klarades till stor del genom en elastisk tillgång på internationella krediter. Länder med bestående underskott i bytesbalansen tvingades inte till någon anpassning.

Det är en öppen fråga om det rörliga växelkurssystemet sedan 1973 bidragit till en stabilitet eller tvärtom. Starka svängningar i växelkurserna har i stor utsträckning inneburit felaktiga prissignaler och stor osäkerhet om framtiden.

6 Som framhållits har u- och östländernas betalningsunderskott effektivt men endast på kort sikt täckts av en snabbt expanderande internationell kreditgivning. Det har varit fråga om en ackommoderande politik, som knappast bidragit till att lösa de strukturella bristproblemen. Den flödande kreditillgången har ofta gått till felinvesteringar i struktursjuka branscher. Industriländernas export

Felinvesteringar i struktursjuka branscher

stimulerades för tillfället, samtidigt som långsiktiga strukturkriser fördjupades och lösningar sköts på framtiden. Den snabba ackumuleringen av ifrågavarande länders skuldsättning kom att betyda en växande skuldtjänstbelastning, som i längden inte kunde fortgå.

Den nya ekonomiska politiken och dess konsekvenser

USA och Storbritannien blev ledande i fråga om en ny inställning till den ekonomiska politikens mål och medel. Detta skedde givetvis inte med en gång under 1979–80. Olika länder hade under 70-talet med varierande framgång prövat en inflationsdämpande politik. Kritiken av den keynesianska expansionspolitiken hade vuxit under 70-talet bland ekonomer och politiker. Men tecknen på en radikal politikomläggning blev fullt klara först i och med konjunkturvändningen 1979–80.

Inflationsbekämpning huvudmål i USA och Storbritannien

Inflationsbekämpningen blev i långt högre grad än under 70-talet det primära målet i Thatchers Storbritannien och Reagans USA. Styrningen av penningmängdens utveckling blev huvudingrediens i strategin för den ekonomiska politiken i dessa länder. Även om kontrollen av penningmängdens utveckling blev ofullkomlig, ibland direkt misslyckad, var den klara innebörden ändå ett slut på den ackommoderande expansionspolitiken. För stora lönehöjningar skulle inte längre sanktioneras med en expansion av efterfrågan och av prishöjningar; ökad arbetslöshet skulle tolereras.

Resultatet av politikomläggningen blev sålunda inte bara dämpad inflationstakt utan också förlängd recession och växande arbetslöshet. Brist på flexibilitet i pris- och lönesystemet plus bestående inflationsförväntningar har emellertid gjort anpassningsprocessen trög och samhällskostnaderna i form av förlorad produktion och ökad arbetslöshet höga.

Den hårda restriktionspolitiken sedan 1979 har utgått från USA och Storbritannien. Men politikinställningen har blivit ungefär densamma i en rad övriga OECD-länder. En betydande koordinering av politiken har tvingats fram, bl a genom starkt höjda nominal- och realräntor och resulterande stagnationseffekter, som spritt sig över hela världsekonomin. Försök till en mer självständig politik i expansionistisk riktning har straffats och avbrutits. Efter recessionen 1979–80 följde ingen språngartad återhämtning (som 1976); en

*Långsamt uppsving
våren 1983*

mindre konjunkturuppgång i USA 1980–81 avlivades snabbt av en hård penningpolitisk åtstramning.

Inflationstakten i flertalet länder har dämpats betydligt effektivare 1979–82 än 1974–78. I flera länder har prisstegringstakten ungefär halverats. Detta har betytt växande påfrestningar för starkt skuldsatta företag som också utsatts för reducerad lönsamhet. Arbetslösheten har fortsatt att växa i alla industriländer, som resultat av stagnation eller reduktion av industriproduktion och real BNP.

Vanligen räknar man med ett långsamt uppsving från våren 1983, lett av USA. Men ingen tror på en snabb återhämtning. Många befarar att ökningstakten i produktionen blir så svag att den höga arbetslösheten består. En konjunkturuppgång kan bli kortvarig om återkommande inflationstendenser skall brytas med en ny skärpning av penningpolitiken. Men det finns också mer pessimistiska uppfattningar som hänvisar till risker för en kommande kumulativ fördjupning av recessionen. Denna risk kunde aktualiseras genom en internationell kris i det labila finansiella systemet som skulle kunna förstärkas av en framtvingad kontraktiv politik i ledande länder.

Särskilt utsatta riskområden

Den ekonomiska och politiska situationen i olika länder likaväl som relationerna på det internationella planet är i själva verket så unika att erfarenheter från tidigare skeden, tex 30-talet eller 70-talet, inte är till någon ledning. Vi avslutar detta kapitel med en redovisning av vad vi uppfattar som särskilda riskområden.

Det labila valutaekonomiska och finansiella läget för en rad prominenta u-länder (Mexiko, Argentina, Brasilien m fl) och östländer betyder både depressiva tendenser och risker för finansiella kriser. Stagnerande eller krympande export, fallande råvarupriser samt hög och växande skuldtjänstbelastning betyder valutapåfrestningar som inte kan klaras genom ökad upplåning. Restriktionspolitik och ökad protektionism framtvingas.

Betalningsinställelser och tvång till omförhandling av gamla lån betyder påfrestningar på det internationella banksystemet. Det finns risk för kollaps på olika punkter med kedjeeffekter över hela systemet som följd (kanske i analogi med vad som hände 1931). Moratorium för internationella lån till länder i betalningskris skulle

*Finansiella kriser i vissa
u-länder*

kunna utlösa en våldsam internationell kreditkris med oöverskådliga chockverkningar på den labila världskonjunkturen. IMF har inte resurser att motverka en sådan kris.

Den starkt höjda internationella räntenivån har bidragit till de ökade påfrestningarna. De korta och medelfristiga krediter som gavs under 70-talet förnyas till väsentligt högre räntekostnader. Det har inte hänt sedan 30-talet att räntesatserna stigit radikalt under själva recessionen och hållits på en orimligt hög nivå. När samtidigt inflationstakten varit i fallande har realräntan nått absurda lägen, 6 – 8 procent i USA, Storbritannien och en del andra länder. Det har funnits en klar tendens till att räntesatserna sjunkit långsammare än prisstegringstakten.

Absurd realränta

En annan destabiliserande konsekvens av den hårt restriktiva penningpolitiken särskilt i Storbritannien och USA hänför sig till effekter på växelkurserna. Både pundet och särskilt dollarn har blivit starkt övervärderade till följd av uppgången i räntesatserna. Stegringen i pund och dollarkurser har visserligen effektivt bidragit till dämpningen i inflationstakten i dessa länder men samtidigt medfört fördjupad recession och ökad arbetslöshet med stagnationseffekter på utrikeshandeln. Osäkerheten om särskilt dollarkursens utveckling bidrar till instabiliteten i det internationella valuta- och kreditsystemet. Ett kommande fall i dollarn – vilket förr eller senare blir nödvändigt – kan innebära nya störningar.

Pundet och dollarn övervärderade

Den monetaristiska åtstramningspolitiken har i många länder kommit i konflikt med budgetpolitiken. Finansiering av stora budgetunderskott har vid en given stram penningpolitik medfört utträngningseffekter genom stigande räntesatser. Inflationförväntningarna har också drivits upp inför utsikterna till fortsatt växande budgetunderskott. Detta förhållande försvårar försök att pressa ned räntenivån. Konsekvensen blir att regeringarna alltmer tvingas strama åt finanspolitiken genom att begränsa utgifter och höja skatter. Tendenser i denna riktning är genomgående för alla industriländer.

Här möter vi en klart annorlunda attityd till finanspolitikens möjligheter och uppgifter än under 70-talet och tidigare. Under recessionen 1974–75 steg de offentliga utgifterna i förhållande till BNP markant för OECD-länderna. Nu kämpar regeringarna för att hålla tillbaka utgiftsökningen och hindra även den ökning av underskotten, som är en automatisk följd av konjunkturedgången. Det

är egentligen fråga om samma vanmäktiga kamp mot budgetunderskotten som under 30-talet.

Växande arbetslöshet och på många håll sjunkande reallöner plus i en del fall stigande sparkvot förstärker tendensen till sjunkande privat konsumtion. Vid rådande låga kapacitetsutnyttjande och höga realräntor finns ingen möjlighet till snar återhämtning av långsiktiga investeringar. Konkurer och företagsnedläggelser ökar starkt i en rad länder. Härtill kommer en genuin osäkerhet om framtiden, en pessimistisk stämning i företagarkretsar. Någon motkonjunktur från den offentliga sektorn är inte att vänta – snarare tvärtom. Det är sålunda bäddat för en förlängd och fördjupad internationell recession – eventuellt på väg mot depression.

Risk för depression

För många små och medelstora länder står hoppet till en exportledd konjunkturuppgång, av samma slag som i tidigare recessioner. Den internationella handelns stagnation kan grusa sådana förhoppningar. Det råder en intensiv konkurrens om exportmarknaderna, framför allt vad gäller standardvaror, där NIC-ländernas offensiv blir särskilt störande när totalefterfrågan stagnerar. Alla konkurrensmedel används: prissänkningar (särskilt för råvaror), exportkreditsubventioner, långa och billiga krediter för kapitalvaror. Tendensen till smygprotektionism av olika slag blir allt starkare. Liksom på 30-talet söker olika länder hävda sina exportindustriers konkurrenskraft genom kostnadsdeflation och deprecieringar. Alla dessa tendenser leder till ett depressivt tryck (med prisfallstendenser i dollar).

Smygprotektionism

Det finns sålunda starka krafter som verkar i depressiv riktning på världsekonomin, krafter som samverkar i en kumulativ tendens: stagnation och nedgång i världshandelns volym framtvingar en restriktiv politik inom en rad länder med svaga betalningsbalanser och utan tillgång till internationella krediter. Denna politik verkar ytterligare försvagande på världshandeln, och detta hämmar expensionsmöjligheterna i andra länder och förstärker de protektionistiska tendenserna. Försök från olika länders sida att genom deprecieringar och antiinflationspolitik förstärka respektive lands konkurrenskraft tenderar att bli självförstörande och öka det depressiva trycket. Riskerna för kollaps i det internationella finanssystemet ökar med ett växande depressivt tryck på betalningsbalanser och internationell handel.

Ökade risker för internationella valutasystemet

Det paradoxala – och kanske hoppfulla – är att dessa depressiva

*Depressiva tendenser
kan innebära sanering av
jämviktsbristerna*

tendenser utgör mer eller mindre oundvikliga uttryck för sanering av jämviktsbristerna. Dämpning av inflationstakten, reducering av för höga reallöner, nedskärning av för höga offentliga utgifter, eliminering av betalningsbalansunderskott, allt detta sker just under ett depressivt tryck genom en restriktiv ekonomisk politik. Framgången i ledande länder vad beträffar dämpningen i inflationstakten och sänkningen av reallönerna är påtaglig. Det är möjligt att centralbanker och regeringar till slut anser sig ha fått bukt med inflationsförväntningarna, samtidigt som sanerade pris-lönerelationer ger goda betingelser för en lönsamhetsförbättring. Det starkaste skälet för en omläggning av den ekonomiska politiken borde dock vara den växande insikten om en överhängande risk för en internationell finanskris och utsikten att recessionen skall urarta i en depression.

USA måste sänka räntan

En lättnad i penningpolitiken, som i viss mån redan skett i USA, kan motiveras av att väsentliga saneringsmål nåtts: nedbantad inflationstakt, sänkta reallöner, höjd realräntenivå till vilken lönsamhetsnivån på längre sikt skall anpassas. En expansiv penningpolitik med sänkta nominella räntesatser utgående från USA är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för en konjunkturvändning uppåt. En vändning i lagercykeln, en förbättring i företagsklimatet och ökande konsumtionsutgifter bör som så många gånger tidigare – när åtstramningspolitiken lättat – ge grunden för ett stilla uppsving i den amerikanska konjunkturen, följt av en internationell återhämtning. Ingen räknar dock med ett språngartat uppsving liknande det 1975–76.

Det är mot denna komplicerade och riskfyllda internationella bakgrund som den ekonomiska politikens möjligheter och risker i Sverige måste diskuteras.

Kommentar av Erik Lundberg

Det unika i världskonjunkturen hösten 1982 presenteras i detta kapitel. Den onormalt långa recessionen från 1980 har fördjupats och förlängts genom en starkt anti-inflationistisk politik i ledande länder. Aldrig förr har de under recessionsbotten nominella och reala räntesatser legat så högt, samtidigt som ansträngningar gjordes att hålla nere och skära ned statsutgifterna. Kontrasten är frapperande mot den anti-cykliska politiken i tidigare recessioner, och då särskilt mot 70-talets djupa men hastigt övergående konjunkturbakslag.

Det var lätt för oss att i detta kapitel redovisa goda skäl för en kommande långsam och uppbromsad konjunkturuppgång – därför att "starka krafter verkade i depressiv riktning". Inräknat bland dessa krafter var risken för kollaps i det internationella finans- och valutasystemet, som skulle framtvinga depressiva och protektionistiska åtgärder – inte minst i raden av U-länder.

Det är kanske förlåtligt att göra prognosmisstag i en unik konjunktursituation. Detta gäller i första rummet USA-konjunkturen. Det amerikanska uppsvinget blev i själva verket ovanligt kraftigt, med höga språng i utvecklingstakten för produktionen under 1983 och första halvåret 1984. I själva verket syns de bestående stora federala budgetunderskotten ha inneburit en starkt expansiv "Keynesiansk" policy, som inte i väsentlig grad bromsats upp av den restriktiva penningpolitiken med höga reala räntesatser.

Till de unika dragen i 1982–84 års konjunkturuppsving hör det stora och växande amerikanska importöverskottet och rekordhöga underskottet i bytesbalansen, som täckts av kapitalimport i olika former. I själva verket har kapitalexporten till USA och därmed efterfrågan på dollar blivit så stark, att dollarkursen varit i snabbt stigande och lett till en betydande övervärdering av dollarn (ur bytesbalanssynpunkt).

Tack vare detta stora och växande importöverskott har den amerikanska expansionen fått starka "lokomotiv-effekter" på utvecklingen i andra delar av världen. Men i stället för den faktiska koordinering av stabiliseringspolitiken i industriländerna (som i uppgången 1975–79) har en restriktiv finans- och penningpolitik i Västeuropa dämpat impulserna från USA, så att konjunkturuppgången här blivit tveksam och haltande – ungefär som förutsetts i kapitlet.

Det nya och oförutsedda gäller alltså den ekonomiska politiken i USA, och framför allt den dynamiska vitaliteten i det amerikanska näringslivet, som utvecklats normalt trots höga räntesatser och svag internationell konkurrenskraft. Med den modell för konjunktursammanhangen, som ligger till grund för bedömningen i detta kapitel, borde ett starkt konjunkturuppsving förutsätta mer expansiv penningpolitik, sänkta räntesatser och sannolikt fallande dollar – och därmed nya inflationsimpulser. Det nya och annorlunda med konjunkturuppgången efter 1982 är i själva verket – för första gången under efterkrigstiden – just en ny stabilitet i pris- och löneläge i ledande länder och frånvaron av allmän prisstegring på internationella råvarumarknaden – och snarast prisfallstendenser på olja. Denna möjlighet – i strid mot tidigare erfarenheter – hade vi inte räknat med.

2:6 Stabiliseringspolitiska strategier

Lars Calmfors

I föregående kapitel har vi diskuterat de ekonomisk-politiska frågeställningarna i de stora industriländerna. Det kan vara av intresse att också jämföra de stabiliseringspolitiska problemen i Sverige med dem i *mindre* OECD-länder. Med utgångspunkt från en sådan jämförelse diskuterar vi i detta kapitel valet av stabiliseringspolitisk strategi i Sverige på kort och lång sikt.

En internationell jämförelse

Grundproblemet för alla OECD-länder under det senaste decenniet har varit de nya typerna av störningar i världsekonomin. Medan 50- och 60-talen karaktäriserades av tillfälliga efterfrågestörningar, dominerades 70-talet av permanenta störningar på utbudsidan. Dessa lagrades ovanpå den tendens mot en permanent högre inflationstakt som gjort sig gällande från slutet av 60-talet.

Till skillnad från 50- och 60-talens tillfälliga konjunkturstörningar, som kunde jämnas ut genom en kontracyklisk penning- och finanspolitik, ställde de nya typerna av störningar krav på minskade reallöner.

Svårigheterna att få till stånd den nödvändiga reallöneanpassningen har varit särskilt stora i de mindre OECD-länderna. Problemen i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Belgien, Nederländerna och Österrike är mycket likartade. Gemensamt för dessa länder är inte bara en utebliven reallöneanpassning efter den första oljekrisen utan dessutom en försämring av det relativa kostnadsläget gentemot de stora industriländerna omkring 70-talets mitt. Detta framgår av diagrammen 4–10.

Försämringen av det relativa kostnadsläget vid 70-talets mitt är en huvudförklaring till att stagnationen i den konkurrensutsatta sektorn blivit så djup i dessa länder. Spegelbilden av detta är de stora underskotten i bytesbalans och statsbudget i flera av länderna (bytesbalansunderskotten kan utläsas i diagrammens högra delar).

För de mindre OECD-länderna kan de senaste åren ses som ett

*Permanenta störningar i
stället för tillfälliga*

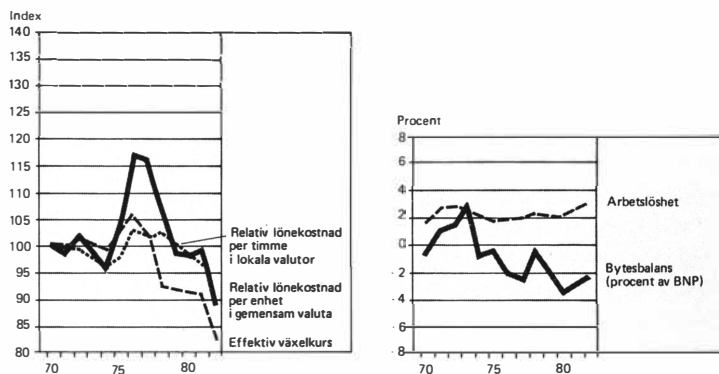
DIAGRAM 4-10

Utveckling av lönekostnad, växelkurs, arbetslöshet och bytesbalans i sju mindre OECD-länder.

DIAGRAM 4

Sverige

Källa: OECD



I diagrammens vänstra delar anges de relativa lönekostnaderna per enhet i gemensam valuta (kvoten mellan inhemsk lönekostnad per enhet och ett vägt genomsnitt för övriga OECD-länder). Definitionsmässigt gäller att den relativa lönekostnaden per enhet i gemensam valuta = relativ produktivitet $\times$ effektiv växelkurs $\times$ relativ lönekostnad per timme i lokala valutor (kvoten mellan inhemsk lönekostnad per timme i inhemsk valuta och ett vägt genomsnitt av lönekostnaderna i respektive valutor i övriga OECD-länder). En ökning av de relativa lönekostnaderna i lokala valutor innebär att de inhemska lönekostnadsstegringarna varit snabbare än det vägda genomsnittet i resten av OECD-området vid givna växelkurser. En ökning av den effektiva växelkursen är liktydig med en *appreciering*. OECDs viktsystem som bygger på den sk MERM-modellen har använts. Det ger i stort sett samma bild som andra beräkningar. I diagrammens vänstra delar anges den öppna arbetslösheten och bytesbalansen i procent av BNP.

DIAGRAM 5

Finland

Källa: OECD

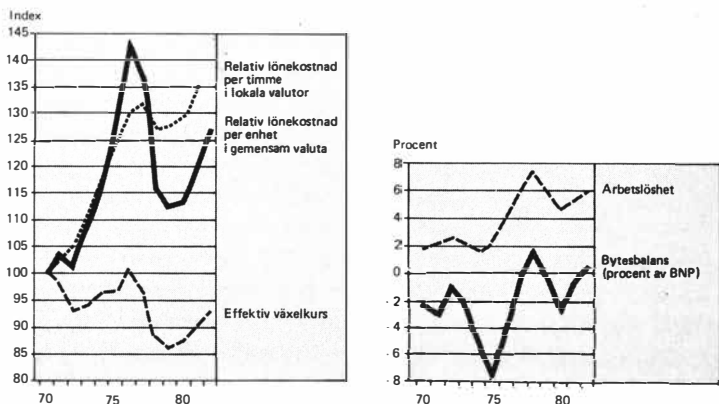
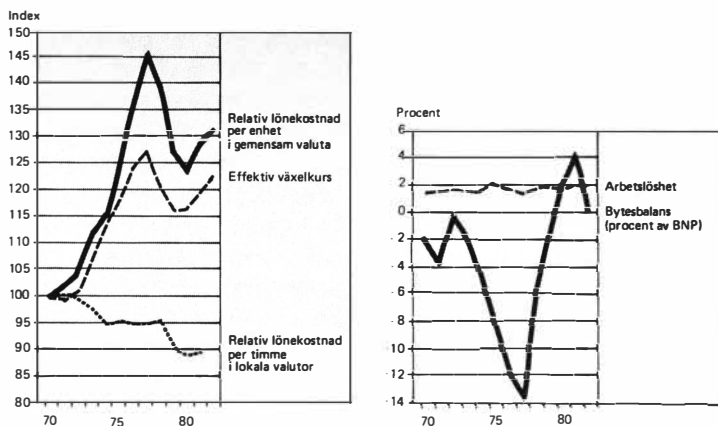


DIAGRAM 6

Norge

Källa: OECD



Tre metoder för
anpassning

utdraget försök att åstadkomma en sådan kostnads- och reallöneanpassning att det åter blir möjligt att kombinera full sysselsättning med jämvikt i bytesbalansen. I princip kan man skilja mellan tre olika metoder att genomföra denna anpassning: att genom *devalvering* förändra kostnadsrelationerna vid en oförändrad inhemsk lönekostnadsstegring; att genom en *stram efterfrågepolitik* pressa ned de inhemska lönekostnadsstegringarna under utlandets; att genom statliga *inkomstpolitiska ingrepp* pressa ned de inhemska lönekostnadsstegringarna under utlandets.

Den vedertagna uppfattningen är att devalveringar och inkomst-

DIAGRAM 7

Danmark

Källa: OECD

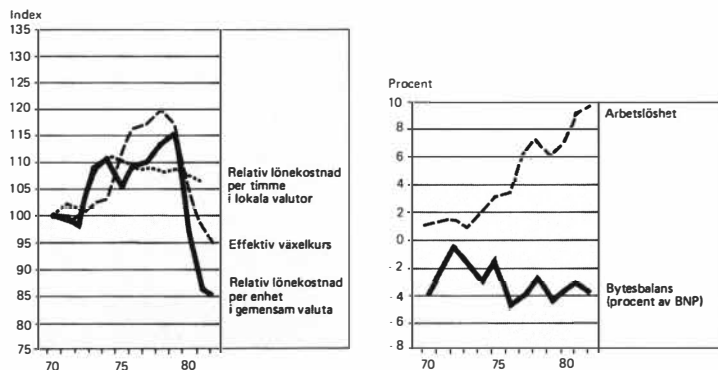


DIAGRAM 8

Belgien

Källa: OECD

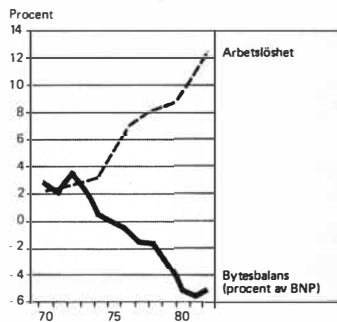
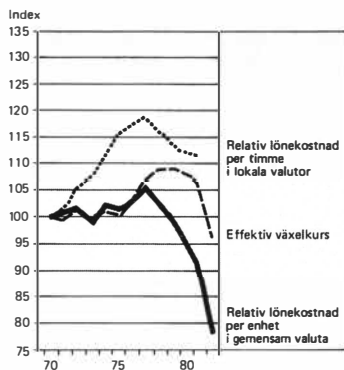


DIAGRAM 9

Nederländerna

Källa: OECD

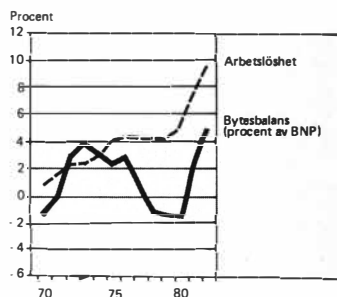
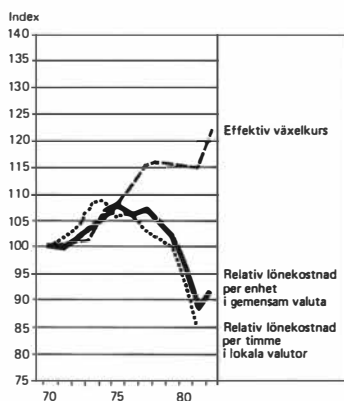
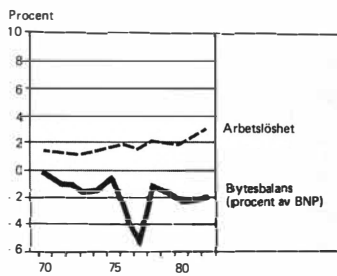
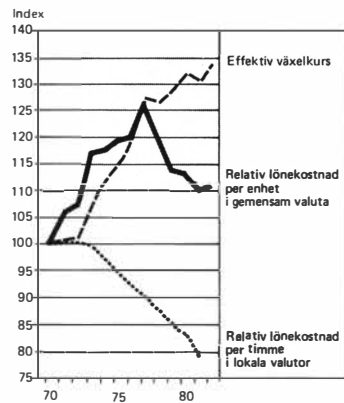


DIAGRAM 10

Österrike

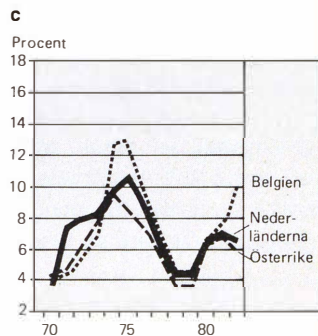
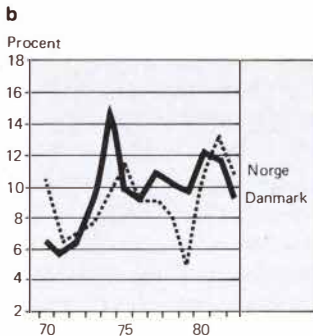
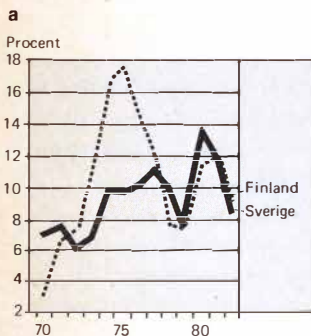
Källa: OECD



politik kan skynda på en kostnadsanpassning, men att en åtstramningspolitik krävs för att anpassningen skall bli varaktig. Däremot finns knappast någon enighet om i vilka doser metoderna skall kombineras. De mindre OECD-ländernas olika erfarenheter ger emellertid möjligheter till jämförelser.

Sverige skiljer sig från övriga länder därigenom att vi valt en renodlad devalveringsstrategi med större devalveringar 1977 (två stycken på 6 respektive 10%), 1981 (10%) och 1982 (16%). Det är dessa devalveringar som givit den stora förbättringen av det relativa kostnadsläget, även om något långsammare lönekostnadsökningar än omvärldens också givit ett visst bidrag fr om 1979. Priset för denna devalveringspolitik har blivit en jämförelsevis snabb inflation (jfr diagram 11 a). Denna kommer till följd av den senaste devalveringen att öka kraftigt under 1983.

DIAGRAM 11 a-c
Inflationen 1970-82
(konsumentprisindex)
Källa: OECD



Det är av särskilt intresse att jämföra Sverige med Finland, som 1977-78 genomförde en serie devalveringar (på sammanlagt cirka 17%). Dessa kombinerades med en stram ekonomisk politik som ledde till en betydande ökning av arbetslösheten (arbetslösheten kan utläsas i högra delen av diagrammen 4-10). Denna politik gav flera år av snabb exportledd tillväxt och en bättre bytesbalansutveckling än i Sverige. Industriproduktionens ökningstakt efter devalveringarna kom att ligga högt över OECD-genomsnittet, men trots detta har den öppna arbetslösheten legat kvar på en betydligt högre nivå än i Sverige. Men den successiva försvagning av det relativa kostnadsläget som ägt rum sedan 1980 i Finland – som en följd av snabbare lönekostnadsutveckling och en appreciering av

*Låg inflation genom
appreciering*

valutan – illustrerar också hur stora svårigheterna är att uppnå en varaktig kostnadsanpassning. Ett höjt kapacitetsutnyttjande till följd av en framgångsrik kostnadsanpassning kan snabbt leda till en ny erodering av det relativa kostnadsläget. Detta förklarar varför valutan åter deprecierats.

I de övriga länderna har försök till inkomspolitik spelat en stor roll. Nederländerna och Österrike är exempel på hur det går att förbättra det relativa kostnadsläget genom att bryta ner takten i de inhemska lönekostnadsstegringarna.

I stället för att devalvera har dessa länder valt att bedriva en hårdvalutapolitik i den meningen att valutan bundits till D-marken med apprecieringar som följd. Det har därför varit möjligt att behålla en låg inflationstakt (jfr diagram 11 b). Den kraftiga kostnadsanpassningen i Nederländerna har dock skett till priset av en betydande höjning av arbetslösheten, medan den betydligt mindre anpassningen i Österrike ägt rum samtidigt som arbetslösheten ökat relativt obetydligt.

Kontrasterande exempel på att en åtstramningspolitik i kombination med inkomspolitik endast långsamt ger effekt är Danmark och Belgien. Dessa länder har också försökt bedriva en hårdvalutapolitik. Men trots en kraftigt ökad arbetslöshet har takten i de inhemska lönestegringarna inte dragits ner tillräckligt under omvärldens (något kraftigare i Belgien än i Danmark där inflationsutvecklingen varit ungefär som den svenska – se diagram 9:2b och c). I Danmarks fall har en mer betydande kostnadsanpassning kommit till stånd först i samband med den kraftiga effektiva depreciering som skett från 1979. Också Belgien har under 1982 tvingats slå in på en devalveringspolitik som i varje fall på kort sikt kommer att förbättra det relativa kostnadsläget men också driva upp inflationstakten.

Norge, slutligen, är ett ytterligare exempel på svårigheterna att åstadkomma en varaktig kostnadsanpassning. Den anpassning som åstadkoms genom 1977 års devalvering och det efterföljande lönestoppet 1978–79 har under 1981–82 till stor del åtitts upp på grund av en effektiv appreciering, till vilken de inhemska lönekostnadsstegringarna inte anpassat sig. Det ligger nära till hands att sätta detta i samband med en relativt expansiv efterfrågepolitik och den internationellt sett mycket låga arbetslösheten.

Den relativa kostnadsutvecklingen i diagrammen ger en grov bild

*K-sektorns storlek
kriterium på
kostnadsläget*

av hur den internationella konkurrenskraften utvecklats. Man bör emellertid vara försiktig vid jämförelser över längre perioder. Huruvida kostnadsläget återställts till en viss tidigare nivå säger mycket litet. Det enda kriteriet på om kostnadsläget ligger rätt är om det är möjligt att uppnå en sådan storlek på den konkurrensutsatta sektorn (K-sektorn) att man kan kombinera full sysselsättning och jämvikt i bytesbalansen och samtidigt få önskad fördelning mellan privat och offentlig efterfrågan.¹

I den mån ett land tappar andra konkurrensfördelar (tex kvalitetsförspång till konkurrenterna) eller där tillväxten i expansiva branscher måste vara särskilt stark för att kompensera för en hög andel struktursjuka branscher – vilket särskilt torde gälla Sverige och Belgien – krävs en särskilt stor kostnadsanpassning. Ju längre tid kostnadsläget legat för högt, desto nödvändigare blir det att kostnadsläget under en längre period också "skjuter under" sitt långsiktiga jämviktsvärde för att det skall bli möjligt att inom rimlig tid återvinna förlorade marknadsandelar. Direkta jämförelser mellan storleken i olika länders kostnadsanpassning är därför knappast meningsfulla.

Det är också för tidigt att dra några slutsatser om de långsiktiga effekterna på det relativa kostnadsläget av de senaste årens devalveringar. Men jämförelserna illustrerar ändå hur också andra länder brottats med liknande problem som vi. En viktig slutsats är att det uppenbarligen går att förbättra kostnadsläget utan att devalvera – det visar exemplen Österrike och Nederländerna.

*Går att förbättra
kostnadsläget utan att
devalvera*

*Devalveringen rymmer
både möjligheter och
risker*

Framgångsscenario

Möjligheter och risker efter devalveringen

Den senaste svenska devalveringen innebär ett försök att i *ett slag*, åstadkomma den nödvändiga kostnadsanpassningen. Genom sin storlek innebär devalveringen både möjligheter och risker. Det är lätt att måla såväl framgångs- som riskscenarier.

I framgångsscenarioet blir den uppnådda förbättringen av kostnadsläget bestående. Inflationseffekterna begränsas till en engångsvåg av prishöjningar som sköljer över ekonomin utan att lönekostnadsstegringarna dras upp. Precis som på 30- och 50-talen

¹ Eftersom den offentliga efterfrågan har ett lägre importinnehåll än den privata, kan – inom vissa gränser – de negativa effekterna av ett högre relativt kostnadsläge på sysselsättning och bytesbalans motverkas av att den totala efterfrågan vrids om från privat till offentlig.

leder en undervärdering av valutan till den långsiktiga expansion av K-sektorn som krävs för att jämvikten i bytesbalansen skall kunna återställas. En neddragning av den offentliga sektorns tillväxt skapar det på längre sikt nödvändiga resursutrymmet för K-sektorns expansion. Denna expansion innebär samtidigt att en återgång till full sysselsättning och balanserad tillväxt blir möjlig. På den finansiella sidan skapar en långsammare offentlig expansion förutsättningar för en kraftig minskning av statens budgetunderskott. Med detta scenario skulle en successiv återgång till ekonomisk balans bli möjlig. En balansskapande expansion av K-sektorn kommer dock att ta tid.

Riskscenario

I riskscenariet kommer inflationseffekterna av devalveringen inte att kunna begränsas till en engångsanpassning av prisnivån. I stället utlöses pris- och löneökningar som snabbt åter upp den uppnådda förbättringen av kostnadsläget. Den neddragning av den offentliga sektorns expansion som på längre sikt är nödvändig för att ge K-sektorn tillräckligt resursutrymme kommer inte till stånd. Tvärtom blir nya ökningar av de offentliga utgifterna nödvändiga för att hålla sysselsättningen uppe. I den mån dessa inte finansieras förvärras underskottsproblemen med risk att nya devalveringar tvingas fram.

Försöker man finansiera en fortsatt hög expansionstakt för den offentliga sektorn med höjd moms och/eller höjda arbetsgivaravgifter med åtföljande prishöjningar och press på den privata konsumtionen är risken i stället stor för kompensationskrav. Det är lätt att skissera en ond cirkel av skattehöjningar – ökad inflation – ny offentlig expansion – nya skattehöjningar osv. Får vi en sådan utveckling har devalveringen bara fungerat som en tillfällig konfliktlösare som lyft upp inflationen till en högre takt utan att någon real anpassning i ekonomin ägt rum.

Ond cirkel

Det centrala för om kostnadsanpassningen skall bli varaktig är att de långsiktiga marknadsmässiga förutsättningarna skapas. Höjningen av det relativa kostnadsläget och reallönerna under 70-talet kan ses i ljuset av den kraftiga ökningen av den offentliga sektorns arbetskraftsefterfrågan och dess utträngningseffekter på K-sektorn. Det torde i dag råda stor enighet om att en långsammare expansion av den offentliga sektorn är en nödvändig förutsättning för K-sektorns expansion. Däremot kan man diskutera i vilken tidsordning en omstrukturering av ekonomin bör ske. Den ena

*Offentliga sektorns
expansion måste avta*

möjligheten är att åtstramningen i den offentliga sektorn kommer först och får bilda underlag för en successiv tillväxt i K-sektorn. Den andra möjligheten är att vänta tills expansionen i K-sektorn kommit igång och först då dra ner tillväxten i den offentliga sektorn.

Den senare strategin kan förefalla lockande i ett läge då devalveringen inte ger några omedelbara sysselsättningseffekter utan tvärtom genom den kraftiga nedpressningen av den privata konsumtionen riskerar att skapa sysselsättningsproblem i hemmamarknadssektorn. En sådan strategi skulle kunna motiveras med att man sett svårigheterna att dra ned den nominella lönestegringstakten under en viss nivå som det främsta hindret för en av alla önskad kostnadsanpassning och att devalveringen nu fört ner reallöner och relativt kostnadsläge till en jämviktsnivå. I så fall skulle en försiktigt expansiv efterfrågepolitik inte behöva driva upp lönestegringstakten.

Tror man däremot att reallöner och kostnadsläge före devalveringen inte var något "olycksfall i arbetet" utan i stort sett speglade den relativa förhandlingsstyrkan hos arbetsgivare och löntagare, framstår en fortsatt stram efterfrågepolitik som nödvändig för att förhindra en inflationsspiral som åter upp förbättringen av kostnadsläget. Får vi en sådan inflationsutveckling, kommer den nödvändiga expansionen av K-sektorn aldrig till stånd. Då låser vi fast oss ytterligare i den nuvarande underskottssituationen och ökar riskerna för att drastiska politikomläggningar blir nödvändiga i framtiden. Det finns således en stor risk att kortsiktiga sysselsättningsökningar som kan uppnås med en expansiv politik kommer att leda till en högre arbetslöshet på lång sikt.

Men efterfrågepolitikens utformning måste bedömas också utifrån de internationella förutsättningarna. Om den internationella depressionen drar ut på tiden ökar utrymmet för en inhemsk efterfrågepolitik. I en djup internationell svacka är det lättare att motivera budget- och bytesbalansunderskott som innebär att vi minskar de framtida konsumtionsmöjligheterna för att hålla sysselsättningen uppe i dag. Rådande underskott innebär emellertid att manöverutrymmet är ytterst begränsat.

Men också i en utdragen internationell lågkonjunktur är stabiliseringspolitiska åtgärder i syfte att hålla sysselsättningen uppe förenade med stora risker. Erfarenheterna från 70-talet visar hur svårt det är att anpassa konjunkturpolitiken rätt i tiden. Insatser som är

Temporära insatser lätt permanenta

avsedda att vara temporära blir lätt permanenta och minskar därmed incitamenten till långsiktiga anpassningar. Särskilt stora har svårigheterna varit att snabbt dra ner den offentliga konsumtionen när konjunkturerna vänt uppåt.

Sammanfattningsvis finns det en stor risk att förbättringen av kostnadsläget endast blir tillfällig om vi inte har tålamod att vänta ut en långsam förbättring av sysselsättningsläget. Devalveringen löser inte automatiskt externbalansproblemen och ökar utrymmet för efterfrågepolitiken. Tvärtom skapar inflationsriskerna allvarliga begränsningar.

De långsiktiga spelreglerna

Devalveringen aktualiserar också frågan om de långsiktiga spelreglerna för stabiliseringspolitiken och lönebildningen. Hur skall ansvaret för olika mål fördelas mellan statsmakter och arbetsmarknadsorganisationer? En sådan diskussion kan koncentreras på de centrala målen sysselsättning, inflationstakt och relativt kostnadsläge. Det relativa kostnadsläget utgör visserligen inget ekonomiskpolitiskt mål i sig men bestämmer om jämvikt i bytesbalansen kan kombineras med full sysselsättning och en viss fördelning mellan privat och offentlig efterfrågan (jfr nedan).

Den ansvarsfördelning som gällde under 60-talet och början av 70-talet kan tolkas på följande sätt. Statsmakterna garanterade full sysselsättning genom finans-, penning- och arbetsmarknadspolitiken. De bestämde också den allmänna inflationstrenden i den meningen att den låstes till utlandets genom en fast växelkurs. Arbetsmarknadsparterna bestämde det relativa kostnadsläget i K-sektorn genom den nivå löneökningarna lades på i förhållande till lönekostnadsökningarna i omvärlden. Eftersom priserna i K-sektorn i stort sett följde utlandsinflationen bestämdes härigenom också vinst- och löneandelarna i denna sektor.

Med en sådan ansvarsfördelning — där staten garanterar sysselsättningen oberoende av reallön, vinster och relativt kostnadsläge — finns det ingen inbyggd spärr mot snabba reallöneökningar. Det var därför naturligt att man under 60-talet och början av 70-talet fick kraftiga reallönehöjningar som successivt pressade ned vinstandelen i K-sektorn. Den fulla sysselsättningen kunde ändå klaras, eftersom den arbetskraft som slogs ut från K-sektorn sögs upp av den offentliga sektorn. Samtidigt hölls bytesbalansen i jämvikt,

Ansvarsfördelningen?

Ingen inbyggd spärr mot reallöneökningar

eftersom den privata konsumtionens ökningstakt dämpades genom en successiv ökning av skattetrycket. Denna operation var möjlig, eftersom den offentliga efterfrågan hade ett lägre importinnehåll än den privata.

I ett läge då det rådde betydande politisk enighet om att den offentliga sektorn borde expandera var denna utveckling inte förknäppt med så stora problem. Men i ett läge då man vill få till stånd en expansion av K-sektorn blir situationen en annan. Då kan den skisserade ansvarsfördelningen endast fungera med ett stort mått av ansvarstagande från löntagarorganisationernas sida.

En huvudfråga i dag är hur det skall bli möjligt att komma ur den ansvarsfördelning som vi glidit in i från mitten av 70-talet. Anpassningarna av vinster och relativt kostnadsläge har under den senaste femårsperioden skett genom upprepade devalveringar och inte genom att takten i lönekostnadsstegringarna dragits ned under utlandets. Grovt sett innebär detta att arbetsmarknadens parter fått bestämma inflationsutvecklingen och att statsmakterna för att upprätthålla sysselsättningen tagit över ansvaret för vinster och det relativa kostnadsläget i K-sektorn.

Med detta system kan visserligen statsmakterna under viss tid kanske hjälpligt klara det relativa kostnadsläget och sysselsättningen men endast till priset av att spårren mot nominella löneökningar och inflation tagits bort. Hur stor denna risk är illustreras av hur det institutionella systemet på arbetsmarknaden tycks ha anpassat sig till en allt högre miniminivå för de nominella lönekostnadsökningarna: trots en växande arbetslöshet låg de lägsta tänkbara lönekostnadsökningarna för 1983 redan före devalveringen på cirka 10 procent. Vi har fått ett orimligt system där olika "avtalsrörelser" lagras på varandra: det skall finnas utrymme för såväl statliga höjningar av arbetsgivaravgifterna, centrala generella lönepåslag, olika slag av specialpotter för skilda grupper, inflations- och följsamhetsklausuler, förbundsloöneökningar som för lokal löneglidning.

1982 års 16-procentiga devalvering skulle kunna uppfattas som ett försök att redan i förväg anpassa växelkursen till väntade lönekostnadsökningar. Det innebär i så fall stora risker för att principen om att reallöne- och kostnadsanpassningar skall ske inte genom dämpade lönekostnadsstegringar utan genom inflation ytterligare befästs. Om detta leder till ökade farhågor för att den underliggande inflationstrenden inte brutits, urholkas de positiva effekterna av

*Kostnadsläget anpassas
genom devalveringar i
stället för lönekostnads-
sänkningar*

*Avtalsrörelser lagras på
varandra*

*Prisstabiliseringsnorm
med ny ansvars-
fördelning*

devalveringen också på företagens kortsiktiga beteende. Dessa vågar inte fatta beslut på grundval av ett kostnads- och vinstläge som inte uppfattas som bestående.

Det är resonemang av detta slag som ligger bakom tanken att stabiliseringspolitiken i stället borde utformas utifrån en prisstabiliseringsnorm (se Konjunkturrådets rapport 1980–81). Växelkurspolitiken skulle då användas för att uppnå en målsatt prisstegringstakt i K-sektorn och penning- och finanspolitiken samordnas med denna växelkurspolitik. Statsmakterna skulle göra klart att de inte har för avsikt, och i längden inte heller möjlighet, att undanröja den negativa vinstutveckling och i sista hand arbetslöshet som uppkommer till följd av en oförmånlig kostnadsutveckling. I stället måste arbetsmarknadens parter ta ett större ansvar för sysselsättningen.

Tanken bakom en sådan ansvarsfördelning är att en långsiktigt hög sysselsättning kan uppnås endast i ett system med långsam inflation. Det gäller att skapa ett system där fria förhandlingar mellan arbetsgivare och löntagare leder till en för samhället som helhet godtagbar lönekostnadsutveckling. Sannolikheten för detta ökar om kostnaderna för alltför höga löneökningar blir klart synliga och faller direkt på de arbetsgivare och löntagargrupper som är berörda. Detta är inte fallet om höga löneökningar ständigt pareras genom devalveringar eller en expansiv efterfrågepolitik. Kostnaderna för löneökningarna — hög inflation med negativa inkomst- och resursfördelningseffekter samt bytesbalans- och budgetunderskott — blir då mindre påtagliga och sprids ut över hela samhället.

Genom att stärka antiinflationskrafterna bör en sådan prisstabiliseringspolitik minska sannolikheten för inflationsstörningar och därmed också behovet av aktiva stabiliseringspolitiska insatser från statsmakterna för att städa upp efter sådana störningar. Syftet är således att uppnå en på längre sikt bättre sysselsättningsutveckling än i ett system utan tillräckliga inflationsspärrar.

En prisstabiliseringspolitik innebär inte att en normal konjunkturpolitik överges. Man måste skilja mellan störningarnas karaktär. Argumentationen ovan har gällt riskerna med att "ackommodera" permanenta lönestörningar. Däremot bör tillfälliga efterfrågestörningar av 50- och 60-talskaraktär motverkas genom aktiva stabiliseringspolitiska insatser.

För att en prisstabiliseringspolitik skall lyckas ställs också andra krav. Statsmakterna får inte inteckna en alltför stor del av löneut-

*Offentliga sektorn måste
uppträda som en stram
arbetsgivare*

*Varning för
"löne-lönespiraler"*

*Skattesänkningar
incitament till låga
löneökningar*

rymmet genom beslut om höjda arbetsgivaravgifter. Och den offentliga sektorn måste som arbetsgivare uppträda mycket stramt i löneförhandlingarna. En politik som syftar till att ge den privata sektorn incitament att hålla löneökningarna nere blir meningslös om inte också den offentliga sektorn håller emot stora lönekrav. Betydelsen härav har klart illustrerats i t ex 1975 och 1980 års avtalsrörelser, då avtalen i den offentliga sektorn bidrog till att driva upp lönestegringstakten i hela ekonomin. Det är därvid särskilt viktigt att vi kommer ifrån det nuvarande systemet av följsamhetsklausuler, så att relativlöneförändringar blir möjliga och inflationen inte ständigt hålls vid liv av en "löne-lönespiral".

Man kan också diskutera andra metoder. Framför allt i USA och England har det förts en debatt om en sk skattebaserad inkomstpolitik (tax-based incomes policies -- TIP), enligt vilken skatteförändringar skulle användas för att skapa incitament till låga löneökningar. Tankegångar av detta slag har ibland förekommit även i svensk debatt. Begränsningen av indexeringen av skatteskalorna i skattereformen kan tolkas på detta sätt.

Det är emellertid knappast troligt att en indexeringsbegränsning av detta slag leder till en dämpning av lönekraven. Det är visserligen sant att för löntagarkollektivet som helhet kommer löneökningar utöver indexeringstaket att betala sig dåligt: de kommer i stort sett att ätas upp av de prisökningar som utlöses och av de skatteökningar som blir följden av att löntagarna drivs upp i högre progressivitet. Men därav följer inte att *enskilda* löntagarorganisationer kommer att dämpa sina lönekrav. Tvärtom kan den uteblivna indexeringen få motsatt effekt. Risken är stor att enskilda löntagargrupper konstaterar att andra gruppers löneökningar kommer att leda till sådana prisökningar att den egna reallönen efter skatt faller och att man därför försöker kompensera sig för detta.

Det förefaller inte troligt att man på denna väg skulle kunna skapa incitament för lägre avtalsmässiga löneökningar. Det går knappast att specialdestinera skatteförändringar till olika löntagargrupper, eftersom dessa inkomstmässigt till stor del "överlappar". Detta är anledningen till att förslagen i USA och England i regel inriktar sig på att det enskilda företaget skall straffas eller premieras genom förändringar av företagsbeskattningen beroende på om löneökningarna ligger över eller under en fastlagd norm. Tanken är att därigenom ge det enskilda företaget incitament att

hålla löneökningarna nere utan att den totala efterfrågenivån i ekonomin påverkas (förslaget kombineras vanligen med någon form av generell skatterabatt till företagen så att de totala budgeteffekterna blir noll).

Ett sådant system förtjänar att diskuteras även i Sverige som metod att påverka löneglidningen. SAFs bötfällning av medlemsföretag som gått med på kraftiga lokala löneökningar kan tolkas som ett försök i denna riktning. Skall ett sådant system ge resultat måste dock incitamenten vara betydligt kraftigare. Detta innebär emellertid också problem: expanderande företag som behöver dra till sig arbetskraft genom högre löneökningar än på andra håll straffbeskattas. Förslaget har heller aldrig prövats i praktiken, och de administrativa och statistiska problemen kan vara stora.

Sammanfattningsvis vill vi hävda att devalveringen innebär en kanske unik möjlighet att slå in på en prisstabiliseringspolitik eftersom den genom sin storlek kan uppfattas som slutpunkten i en utdragen anpassningsprocess. Samtidigt skapar de stora inflationsriskerna ett behov av en sådan stabiliseringspolitik för att försvara den kostnadsanpassningen som uppnåtts.

Efter de senaste årens erfarenheter av svårigheterna att hålla sysselsättningen uppe vid ett högt relativt kostnadsläge och de underskottsproblem som därvid uppstår, borde det finnas goda möjligheter att vinna förståelse för behovet av återhållsamhet i lönebildningen. En nödvändig förutsättning är dock att statsmakterna skapar klarhet om vilka spelregler som gäller för stabiliseringspolitiken och lönebildningen och att dessa uppfattas som trovärdiga. Sker detta borde pris- och lönestegringarna kunna hållas nere, samtidigt som en successiv återgång till högre sysselsättning blir möjlig.

En central fråga under de närmaste åren måste emellertid bli hur stora sysselsättningspolitiska insatser som är förenliga med behovet att skapa trovärdighet för en framtida prisstabiliseringspolitik. Risken är stor att en expansiv efterfrågepolitik bidrar till förväntningar om att också framtida kraftiga pris- och löneökningar skall ackommoderas. I så fall kommer sannolikheten för nya inflationsstörningar att öka. Skall arbetslösheten kunna hållas nere under den anpassningsperiod vi har framför oss, ställs framför allt stora krav på att arbetsmarknadens parter accepterar såväl låga genomsnittliga löneökningar som förändringar i lönerelationerna mellan olika grupper.

*Försvara
kostnadsanpassningen*

*Stora krav på
arbetsmarknadens parter*

Författarens kommentarer 1985

Kapitlet skrevs omedelbart efter den socialdemokratiska regeringens 16-procentiga devalvering i oktober 1982. Ett huvudbudskap är riskerna för en inflationsspiral som åter upp konkurrensfördelarna av devalveringen om inte en tillräckligt stram efterfrågepolitik förs.

Hur ska man idag se på devalveringen? I ett kortsiktigt perspektiv har den varit mer lyckosam än vi trodde 1982. Den gjordes förmodligen i rätt internationellt konjunkturläge och har gett en snabb vinstuppgång och industriell expansion. Samtidigt har en viss förbättring av de offentliga finanserna åstadkommits och för 1984 föreligger inget underskott i bytesbalansen.

Men i fråga om inflationsriskerna har i stort sett de varningar som görs i kapitlet besannats. Vi har visserligen haft hjälp i inflationsbekämpningen av att den internationella inflationen dämpats, men under 1983–84 har lönekostnadsstegringarna legat 3–4 procentenhet över dem i utlandet. Detta har lett till att den internationella konkurrenskraften åter försvagats.

Det ser idag ut som om vår inflationstakt trendmässigt hamnat på en högre nivå än utlandets. Detta representerar egentligen en allvarligare "strukturell" förändring än 1975–76 års kostnadskris, som utgjorde mer av en tillfällig olyckshändelse. Åren 1977–81 låg våra lönekostnadsstegringar snarast något lägre än i våra konkurrentländer.

Enligt min bedömning har vi idag uttömt de positiva effekterna av devalveringen. När vi till följd härav börjar tappa marknadsandelar igen och dessutom om den internationella konjunkturen vänder nedåt, kommer tillväxtprocessen att avstanna. Vi kommer återigen att få underskott i bytesbalansen och de offentliga finanserna kommer att försämrast. Den minskning av budgetunderskottet, som åstadkommits under 1984, är helt otillräcklig för att lösa de långsiktiga balansproblemen.

Avgörande för den framtida utvecklingen blir lönekostnadsstegringarna under 1985–87. Det går i skrivande stund inte att bedöma om regeringens mål på 5 procents lönekostnadsökningar under 1985 kan realiseras. I värsta fall kommer en snabb löneglidning i den privata sektorn och omförhandlingar på den offentliga sidan att ge högre löneökningar redan under året. Det är inte heller osannolikt med en upprepning av erfarenheterna från 1974: en tillfällig dämpning av lönestegringarna utlöser en sådan rekyl att det relativa kostnadsläget snabbt försämrast igen.

Det mest positiva inslaget i den ekonomisk-politiska bilden är förmodligen att det vuxit fram en högre grad av tolerans för höga vinster

i samhället i allmänhet. Det finns också en annan medvetenhet idag än 1982 om den ekonomiska politikens begränsningar när det gäller att främja sysselsättningen. Men enligt min uppfattning räcker inte detta för att hålla tillbaka inflationen. Organisationsledningarna är i alltför hög grad fångna i ett spel, där det inte är möjligt att ta tillräckliga samhällsekonomiska hänsyn.

Ska vi varaktigt kunna växla ner inflationstakten och klara en hög sysselsättning, krävs enligt min uppfattning en rad systemreformer: politisk enighet om att arbetsmarknadens parter måste ta ett större ansvar för sysselsättningen, decentralisering av förhandlingarna i offentlig sektor i kombination med "cash limits", en reformerad arbetslöshetsförsäkring som skapar ett klarare samband mellan löner – arbetslöshet – egenavgifter och skattemässiga incitament för bonussystem som kan bidra till mer marknadskonforma lönerelationer.¹⁾

Samtidigt måste skattepolitiken utformas så att det blir något kvar för arbetsmarknadsorganisationerna att förhandla om.

¹⁾ Ett program av detta slag skisseras i Calmfors, L., Holmlund, B., Lindbeck, A., Lundgren, N. och Ysander, B.-C., *Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering*, Svenska Sparbanksföreningen 1985.

2:7 Kommunerna i stabiliseringspolitiken

Bengt-Christer Ysander

Det har i den svenska debatten talats mycket om riskerna för en stark långsiktig expansion av kommunal verksamhet i en stagnerande samhällsekonomi. Man har velat motverka dessa risker genom en förstärkt central kontroll över kommunala utgiftsbeslut. Lagstadgat tak för kommunal utdebitering och ibland t o m avskaffande av den kommunala beskattningsrätten har diskuterats.

Frågan är om inte diagnosen är felställd och om inte den rätta terapin är motsatt till vad som vanligen föreslagits. Problemet kanske främst gäller kommunernas anpassningsförmåga till förändrade tillväxtvillkor och konjunkturfaser, och deras anpassningssvårigheter är kanske till stor del en följd av ett alltför långtgående statligt förmyndarskap — finansiellt och lagstiftningsmässigt. I så fall ligger lösningen inte i starkare central kontroll utan tvärtom i en förstärkning av det kommunala självstyret.

*Stärk kommunala
självstyret.*

Kommunernas expansion och anpassningsförmåga

Den kommunala expansionen under efterkrigstiden har bl a inneburit att den kommunala sektorn vuxit ikapp industrin som arbetsgivare och att kommuner inklusive kommunala bolag och affärsverk kommit att svara för en andel av de totala investeringarna som varierar mellan en femtedel och en tredjedel. Detta har givetvis ökat kommunernas betydelse för stabiliteten i samhällsekonomin. Koncentrationen till mindre än 300 kommunala beslutsenheter har samtidigt ökat de finansiella ramarna för självständigt kommunalt handlande. Årsvariationerna i kommunal produktion och investering är också betydande om än inte i paritet med motsvarande fluktuationer i det privata näringslivet.

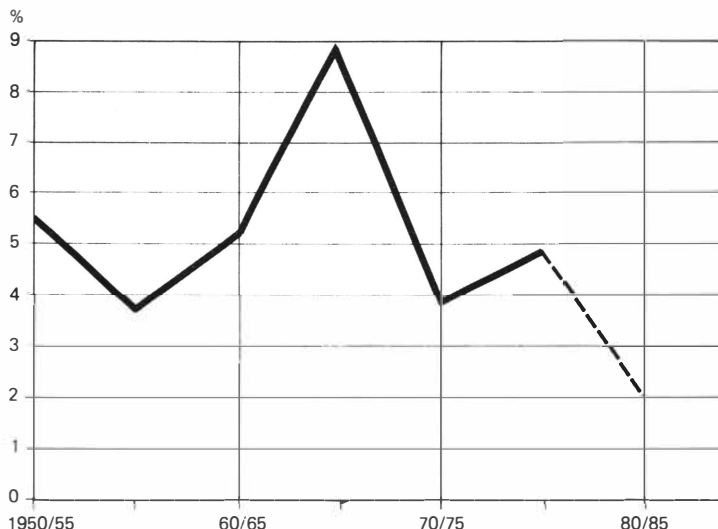
Den stora expansionsperioden i svenska kommuner har säkert efterlämnat effektivitetsproblem. Men det finns knappast något underlag för att påstå att vi allmänt skulle ägna för mycket resurser åt t ex vård och utbildning. Varken attitydundersökningar i Sverige eller jämförelser med konsumtionsmönstrets utveckling i andra länder tyder på detta. Vad som skiljer Sverige från flertalet andra industriländer i detta avseende är inte efterfrå-

DIAGRAM 12

Den kommunala konsumtionens utveckling. Genomsnittlig årlig volymtillväxt i procent, femårs-genomsnitt.

Den kommunala konsumtionens ökningstakt håller nu på att avta.

Källa: Ysander, B-C & Murray, R, Kontrollen av kommunerna. IUI 1983.



gemönstrets utveckling utan det sätt varpå vi finansierar tjänsteproduktionen, dvs den extrema graden av skattefinansiering.

Om man som i diagram 12 studerar långsiktiga utvecklingstrender i den kommunala konsumtionens tillväxt är det uppenbart att problemen, åtminstone på medellång sikt, inte så mycket gäller riskerna för en ständigt växande och förvuxen kommunal sektor som trögheten i anpassningen till förändrade samhällsekonomiska villkor. 60-talets extrema expansionstakt dämpades redan under 70-talet och återgick till 50-talets nivå. Medräknas också de kommunala investeringarna, som gick tillbaka kraftigt 1970—75 för att därefter stagnera, och de likaså reellt stagnerande kommunala transfereringarna, blir dämpningstendensen ännu mera påtaglig. Den streckade projektionen i diagrammet, som bygger på de senaste årens erfarenheter och finansdepartementets prognoser, visar också att de närmaste åren kan väntas uppvisa en relativt återhållsam kommunutveckling, även utan ytterligare statliga styråtgärder.

För såväl 80- som 90-talet beräknas ökningen av andelen äldre i befolkningen bli väsentligt mindre än under 70-talet, samtidigt som en drastisk reduktion av antalet ungdomar i skolåldern kommer att registreras under 80-talet. Ökade svårigheter att höja skatterna, stagnerande eller minskande statsbidragsandelar och ett stagnerande räntenetto torde också bidra

Tröga kommuner.

ytterligare till försiktighet i kommunala utgiftsbeslut under 80-talet. Om man borträknar de utgiftsökningar som beror på förändringar i huvudmannaskap eller på särskilt finansierade beredskapsarbeten, ökade den kommunala konsumtionen knappt 2 procent under 1982 och motsvarande ökningstal för 1983 och 1984 beräknas till 1–1,5 procent.

Samtidigt visar diagrammet att den kommunala anpassningen till förändrade villkor i den svenska ekonomin var minst sagt trög under senare delen av 70-talet. Detta gjorde det svårt att åstadkomma en nödvändig anpassning av inhemsk efterfråge- och prisnivå utan en drastisk neddragning av privat konsumtion. "Stabiliteten" i den kommunala konsumtionsutvecklingen som tidigare ofta ansetts värdefull därför att den gjort det möjligt att undvika tvära kast i inhemsk efterfrågan och sysselsättning kom i detta skede att motverka de stabiliseringspolitiska intentionerna.

Kommunerna och konjunkturutvecklingen

Debatten kring kommunernas roll i samhällsekonomin tenderar att ligga ett decennium efter den faktiska problemutvecklingen.

Under 60-talet, med den mycket starka expansionen av kommunal verksamhet, parad med en synbarligen god motcyklisk variation i kommunutgifterna, diskuterades främst kommunernas roll i konjunkturutvecklingen och möjligheterna att med olika statliga medel påverka kommunernas konjunkturanpassning. Forskare och utredare blev i stort eniga i sin bedömning. Förändringarna i den kommunala verksamheten hade till största delen varit konjunkturliska och därmed verkat konjunkturstabiliserande. Detta ansågs främst bero på den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av de kommunala skattemedlen.

De kommunala budgetarna avspeglar ju alltid en kapplöpning mellan dagens lönekostnader som bestämmer kommunernas kostnader och lönerna för två år sedan som, tillsammans med sysselsättningsnivån, i stor utsträckning styr de utbetalda skatteintäkterna. Detta betyder — vid en relativt jämn sysselsättningsutveckling — att stigande inflation med stigande löner normalt innebär dyrtid för kommunen, medan deflation och stagnerande löneutveckling ger goda tider, som dessutom kan förstärkas av skattehöjningar under föregående dyrtid. Så länge konjunkturmönstret var sådant att konjunkturuppgång och inflationsperiod avlöste konjunkturedgång och deflation enligt ett regelbundet mönster, och kommunernas möjlighet till likviditetsutjämning var begränsad, kunde den tvååriga förskjutningen i utbetalningen av kommunala skattemedel väntas medverka till en konjunkturlisk eller stabiliserande effekt av kommunutgifterna.

DIAGRAM 13

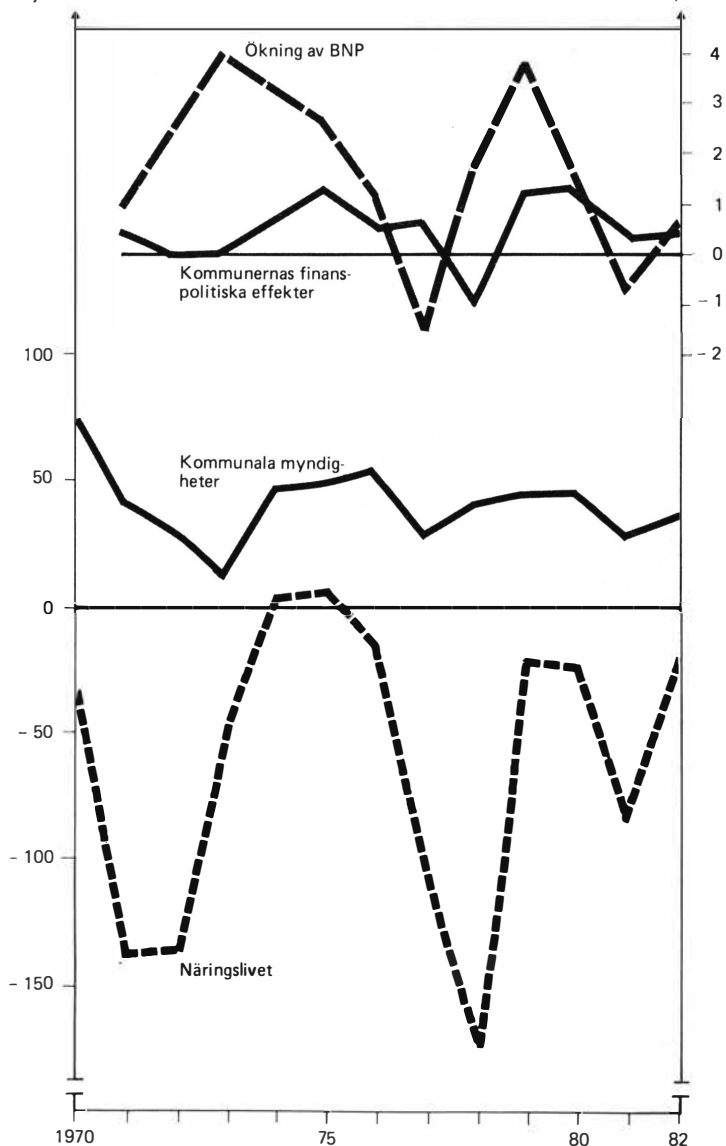
Kommunerna och konjunkturutvecklingen 1970—82.

Kommunerna har varit destabiliserande i konjunkturutvecklingen.

Källa: Ysander, B-C & Murray, R, Kontrollen av kommunerna. IUI 1983.

Sysselsättning.
Årlig förändring i antal timmar.
Miljoner

Procent av föregående års BNP
(1980 års priser)



*Kommunernas roll
ändras drastiskt.*

Tack vare skatteeftersläpningen samverkade under lågkonjunkturer "inkomsteffekten" av förändringar i skatteunderlaget med "priseffekten" av en i allmänhet gynnsam kostnadsutveckling för kommunal konsumtion i förhållande till andra nyttigheter.

På 70-talet inträffade en drastisk förändring i fråga om kommunernas roll i konjunkturpolitiken. Som diagram 13 illustrerar tenderade under denna period den kommunala aktiviteten närmast att variera medcykliskt, dvs att förstärka i stället för att motverka de konjunkturbetingade växlingarna i sysselsättning, inkomster och priser. Detta framgår redan av ett så relativt grovt mått som de av finansdepartementet årligen framräknade finanspolitiska effekterna på kort sikt av kommunal verksamhet. De kommunala aktivitetstopparna under 1970, 1974—75 samt 1979—80 inträffade alla under uppsvingperioder i ekonomin, medan nedgångsperioderna under 1971—72 och 1977—78 sammanföll med bottennoteringar för den övriga ekonomin.

En medcyklisk eller destabiliserande effekt på konjunkturutvecklingen kan spåras även om man bortser från den kommunala skatte- och avgiftsutvecklingen. Som diagrammet visar, tenderade den kommunala sysselsättningen under 70-talet att samvariera med sysselsättningen i näringslivet. Variationerna i kommunal sysselsättning var dock väsentligt mindre drastiska än motsvarande variationer i näringslivet.

Kommunernas försämrade konjunkturanpassning berodde sannolikt till stor del på förändringar i konjunkturmönstret. 70-talets stagnation innebar bl a att vi hade en hög och ojämn inflationstakt, som dessutom inte längre samvarierade med produktion och inkomster, vilket gjorde att den kommunala verksamheten kom i "fel" takt med konjunkturutvecklingen.

Den kommunala kostnadsutvecklingen relativt annan verksamhet var också mindre gynnsam ur konjunktursynpunkt, samtidigt som skatteeftersläpningens "inkomsteffekter" inte heller var lika positiva som tidigare.

Skatteeftersläpningens effekter

Den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av kommunala skatter, tidigare ständigt apostroferad som en garanti för kommunal konjunkturstabilisering, torde numera främst medverka till tröghet i långsiktig anpassning och eventuellt också till ökade risker för konjunkturdestabilisering.¹⁾

¹⁾ Staten sköter skatteuppbörden även för kommunerna. De löpande förskottsbetalningar som utbetalas av staten är beräknade på skatteunderlaget två år tidigare. Samtidigt utbetalas också kvarstående skattefordringar med två års eftersläpning.

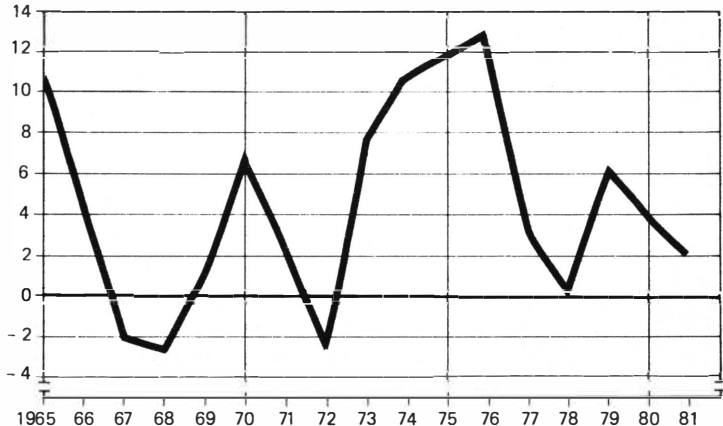
DIAGRAM 14

Årliga förändringar i kommunernas skattekredit till staten.

Kommunernas skattekrediter till staten har vissa år varit mycket stora.

Källor: Kommunernas finanser, Kommunernas årsbok, SCB.

Procent av slutligt debiterad kommunal skatt



Kommunerna ger staten räntefri kredit.

Skatteeftersläpningen innebär att kommunerna i praktiken ger staten en rullande räntefri kredit motsvarande skillnaden mellan slutligt debiterad skatt och förskott under innevarande och föregående år. Även efter avdrag för statens uppbördskostnader och för kvarskatter och skatterestantier torde det genomsnittliga värdet av dessa "räntesubventioner" för staten uppgå till bortåt två miljarder kronor. Av större intresse är att kreditens relativa storlek varierar starkt med skatteunderlagets tillväxt under de senast föregående åren.

Lägre inflation medför likviditetsförstärkning för kommunerna.

En stegrad tillväxt av skatteunderlaget medför att kommunerna tvingas avstå en del av sina debiterade skatter i form av en ökad skattekredit till staten. I motsatt fall, med ett successivt stagnerande skatteunderlag, blir resultatet det omvända. Kommunerna får ut mer än vad de debiterar och minskar härmed sin skattefordran på staten. Erfarenheterna från 70-talet visar – som framgår av diagram 14 – att dessa åderlätningar respektive påspädningar av den kommunala likviditeten kan uppgå till mer än en åttondel av den totala kommunalskatten. Lyckas regeringen drastiskt reducera inflationstakten kommer detta att medföra en väsentlig likviditetsförstärkning för kommunerna under de närmaste åren.

Att systemet med eftersläpande skatteutbetalningar måste försvåra en vettig planering och resurshushållning för kommunerna, speciellt i en

stagflationsekonomi, är ganska uppenbart. Kommunerna blir extremt inflationskänsliga och hamnar omväxlande i situationer med kostnadskris eller överlikviditet.

Detta minskar kommunernas anpassningsförmåga och försvårar framför allt en dämpning av den kommunala expansionstakten i situationer där en sådan varit önskvärd av stabiliseringspolitiska skäl. Som redan den kommunalekonomiska utredningen betonade, kan nämligen skatteeftersläpningen antas pressa upp såväl utdebiteringar som utgifter. Under år med hög inflationstakt framtvingar likviditetsåstramningen behov av utdebiteringshöjningar för att kunna betala de inflaterade kostnaderna. Tidigare höjd utdebitering plus ytterligare likviditetspåspädning genom skatteeftersläpningen skapar å andra sidan en överlikviditet vid minskande inflations-takt. Detta kan framkalla en expansion av den kommunala verksamheten som annars inte skulle ha kommit till stånd. Dessa nackdelar av skatteeftersläpningen tenderar att kraftigt öka med en hög och samtidigt varierande inflationstakt som under 70-talet.

*Skatteeftersläpningens
konjunkturstabiliserande
effekter har reducerats.*

Samtidigt tycks de konjunkturstabiliserande fördelarna av systemet ha uteblivit under stagflationsåren. En av flera anledningar till detta torde vara att skatteeftersläpningen inte längre påverkar kommunernas beteende så som man tidigare antagit. 70-talets storkommuner kan kompensera likviditetsåstramningarna under högkonjunkturåren genom främst kortsiktig upplåning. Med viss eftersläpning — dvs oftast under begynnande lågkonjunktur — sanerar sedan kommunerna sin ekonomi genom höjda utdebiteringar parade, åtminstone till en början, med viss återhållsamhet i fråga om utgiftshöjningar. Ett sådant beteende — som tycks ha haft större betydelse under 70-talet än tidigare — kan göra att skatteeftersläpningens konjunkturstabiliserande effekter försvinner eller rent av förbyts i sin motsats.

*Snabbare utbetalning av
kommunalskattemedlen.*

Mot bakgrund av dessa erfarenheter finns det anledning att allvarligt överväga en omläggning till en snabbare utbetalning av kommunalskattemedlen i syfte att öka kommunernas anpassningsförmåga och samtidigt neutralisera det kommunala skattesystemets effekter ur konjunktursynvinkel. En omläggning av detta slag borde också väsentligt underlätta en rationell ekonomisk planering i kommunerna och öka deras förmåga att direkt relatera skattedebiteringen till lokala behov och önskemål. Att i stället, som skett under de senaste åren, söka kompensera de negativa effekterna genom temporära statliga åtgärder av typ statsbidragsbegränsningar, smärre förskjutningar av skatteutbetalningar eller reduktioner av det kommunala skatteunderlaget, kan däremot på litet sikt befaras ha närmast motsatta effekter. Det ökar osäkerheten och minskar förmågan till autonom anpass-

ning i den kommunala planeringen. "Budgetspelet" mellan stat och kommuner försvåras och kommunerna kan tänkas reagera genom att söka snabbt "inteckna" framtida utgiftsutrymme och tidigare lägga utdebiteringshöjningar för att skaffa sig nödiga reserver.

Det finns olika metoder att genomföra en sådan omläggning av utbetalningssystemet. Det enklaste sättet synes vara att omedelbart "avskriva" kommunernas skattefordran på staten och samtidigt åstadkomma en direktkoppling mellan den statliga preliminärskatteuppbörden och utbetalningarna till kommunerna. Som underlag för sin budgetplanering skulle kommunerna i sådant fall få använda bl a det prognosunderlag som redovisas varje år i den statliga kompletteringspropositionen.

Självfinansiering och avreglering

En väsentlig del av både effektivitetsproblem och stabiliseringspolitisk "missanpassning" i svenska kommuner under det senaste decenniet torde sammanhånga med en alltför långt driven central styrning.

Statsmakternas direkta styrning av den kommunala verksamheten sker genom regleringar och statsbidrag, som ömsesidigt betingar varandra. Vill man befria kommunerna från statlig detaljreglering och öka deras möjligheter att självständigt hushålla med sina resurser torde detta också förutsätta en väsentligt ökad grad av självfinansiering.

Genomsnittligt betalas idag bortåt hälften av kommunernas utgifter med kommunalskattemedel — mindre för primärkommunerna, mer för lands-tingen. Cirka en fjärdedel betalas med avgifter och kapitalinkomster, medan den resterande fjärdedelen kommer från statskassan i form av olika slag av bidrag. Detta grundläggande finansieringsmönster har varit relativt oförändrat under efterkrigstiden. Sett i ett sekelperspektiv är den viktigaste förändringen på finansieringssidan just den kraftiga tillväxten av statsbidragen, som ersatt bortfallet av inkomster från jordarrenden och brännvinsförsäljning!

Av diagram 15 framgår att graden av kostnadstäckning i statsbidragssystemet närmast tenderat att stiga något under efterkrigstiden. Statsbidragen utgår dels som generellt skatteutjämningsbidrag, dels som specialdestinerade eller ändamålsbundna bidrag.

Enligt den skattebidragsreform som genomfördes 1980 utgör skatteutjämningsbidraget väsentligen en skattekraftgaranti, som tillförsäkrar kommuner med lågt skatteunderlag eller särskilt höga kostnader ett tillskott till det inkomstunderlag på vilket utfallet av den kommunala utdebiteringen

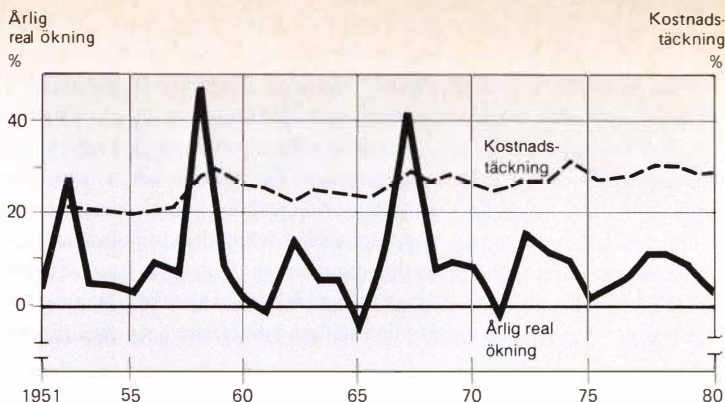
Statsbidragen till kommunerna har ökat kraftigt.

DIAGRAM 15

Statsbidrag till driftskostnader (inkl generella bidrag) 1950—80. Årlig real ökning respektive kostnadstäckning, procent.

Staten svarar för en växande andel av kommunernas driftskostnader, nu cirka 30 procent.

Källa: Ysander, B-C & Murray, R, Kontrollen av kommunerna. IUI 1983.



framräknas. Storleksordningen av skatteutjämningsbidraget bestäms, förutom av kommunens skattekraft, av kostnadsbestämmande faktorer som geografiskt läge, bebyggelsestruktur, befolkningens åldersstruktur och förändringstakt.

Omkring tre fjärdedelar av de totala statsbidragen utgörs emellertid av 56 specialdestinerade bidrag, varav den helt dominerande delen utgår i form av driftsbidrag. Fyra dominerande typer av statsbidrag svarar idag tillsammans för ca 80 procent av de totala specialdestinerade bidragen. I likhet med flertalet övriga ändamålsbundna bidrag är dessa i huvudsak kostnadsrelaterade, dvs utgår som en bestämd andel av kommunens kostnader för verksamheten i fråga. Att den statliga andelen av kostnadsansvaret för dessa verksamheter är hög framgår av tabell 7.

Statsbidragen innebär en kraftig statlig subventionering av kommunal verksamhet. Om de kommunala beslutsfattarna räknar i termer av subventionerade "nettopriser" — och så torde i allmänhet vara fallet — bör resul-

Statsbidragen subventionerar kommunal verksamhet.

TABELL 7

De största statsbidragens kostnadstäckningsandelar, 1980.

Statsbidrag till	Procent kostnadstäckning
Grundskola	50
Gymnasieskola	40
Barnomsorg	40
Bostadsbidrag	34
Samtliga bidrag	21

Källa: Finansdepartementet.

tatet rimligen bli att man expanderar kommunal konsumtion på bekostnad av kommuninvånarnas privata konsumtion mer än vad som skulle varit fallet om man tvingats ta hänsyn till de totala kostnader som verksamheten medför för samhället och för de egna väljarna. Även variationen i subventioneringsgrad mellan olika slag av kommunal verksamhet kan på sikt medföra inte bara "snedvridningar" i den interna resursfördelningen utan också en expansiv effekt. Genom att prioritera särskilt starkt subventionerade verksamheter eller produktionsfaktorer kan ju kommunerna på sikt hoppas öka den genomsnittliga subventionsgraden.

Dessa expansiva och snedvridande effekter av kombinationen av statsbidrag och kommunal "närsynthet" motverkas sedan av statsmakterna genom olika slag av detaljregleringar, ibland kombinerade med temporära likviditetsåstramningar. Statlig detaljreglering och ekonomiska samordningsproblem mellan stat och kommun kan alltså delvis betraktas som en naturlig och nödvändig följd av statsbidragssystemet.

Ett speciellt nära samband finns mellan statlig detaljreglering och specialdestinerade bidrag. Bidragens syfte är i allmänhet att stimulera och/eller kompensera kommunerna för verksamheten i fråga. I de fall obligatoriska uppgifter åläggs kommunerna — tex gällande grundutbildning — kompenseras de av staten som, i form av statsbidrag, betalar stora delar av kostnaderna. Men statsbidragsförfattningarnas utformning och den tillhörande kontrollapparaten innebär i allmänhet även ytterligare detaljregleringar av formerna för den ålagda verksamheten. I andra fall — tex i fråga om barnomsorgen — önskar statsmakterna stimulera kommunerna att frivilligt påta sig vissa nya uppgifter. Även här är bidragen i allmänhet kopplade till detaljerade bestämmelser om hur verksamheten får bedrivas. Speciellt påtagligt blir detta när uppgifterna inte ligger inom ramen för kommunernas allmänna kompetens utan kräver särskild lagstiftning om utvidgade befogenheter.

Avreglering av kommunerna kräver att de statliga bidragen reduceras.

Tabell 8 illustrerar detta nära samband mellan reglering och bidragsgivning. Statsbidragen betalar genomsnittligt nära 30 procent av kostnaderna för reglerad verksamhet medan den helt oreglerade tredjedelen av primärkommunernas verksamhet i stort sett är självfinansierad. Om man önskar avreglera den kommunala verksamheten och öka kommunernas allmänna befogenheter torde detta förutsätta en kraftig reduktion av de specialdestinerade bidragen.

Den naturligaste vägen vore att ersätta de ändamålsbundna bidragen med en motsvarande ökning av de generella skatteutjämningsbidragen. För att bestämma ökningen av det generella bidraget per person för en viss kom-

TABELL 8

Statsbidrag till olika slag
av primärkommunal
verksamhet 1977.

	Obligatorisk och reglerad	Frivillig och reglerad	Frivillig ej reglerad
Procent av totala utgifter	44,9	24,7	30,4
Procent statsbidrag	28,4	27,5	1,8

Källa: Ysander, B-C & Murray, R, *Kontrollen av kommunerna*. IUI 1983.

mun skulle andelarna av olika barn-, ungdoms- och åldringsgrupper inom kommunen viktas med riksgenomsnittet av statsbidrag för respektive ålderskategori.¹⁾

För obligatoriska uppgifter av typ grundskoleutbildning blir omfördelningseffekterna mellan kommunerna av en sådan omläggning relativt begränsad eftersom spridningen i statsbidrag per utbildningsplats är liten i dagsläget. Om man förutsätter kostnadstäckande avgifter för "utsocknes" gymnasieelever borde omfördelningseffekterna även i fråga om bidragen till gymnasieskolan kunna ligga inom relativt snäva marginaler.

En väsentlig omfördelning skulle däremot ske i fråga om "stimulansbidragen" till frivillig men särskilt reglerad verksamhet av typ barnomsorg. Det är nämligen som väntat de rika kommunerna som går före i fråga om sådant frivilligt serviceutbud och som följaktligen får merparten av motsvarande statsbidrag. Landsortens skattebetalare bekostar tex en del av stockholmarnas barndaghem. Effekten av dessa typer av specialdestinerade bidrag är alltså att öka skillnaderna i serviceutbud mellan olika kommuner och landsändar. Hittills gjorda undersökningar visar att stimulanseffekten av nya statsbidrag framför allt inträffar under ett begränsat initialskede. Stimulanssyftet står därför inte nödvändigtvis i konflikt med de rättviseskäl som talar för en generalisering av dessa bidrag.

Vissa typer av specialdestinerade bidrag faller dock utanför ramen för dessa argument. Dit hör främst olika slag av AMS-bidrag men också vägverkets bidrag till väghållande kommuner. Det bör kanske också understrykas att det givetvis även fortsättningsvis skulle vara möjligt för statsmakterna att gynna nya högprioriterade verksamheter genom särskilda bidrag — som då emellertid helst borde vara begränsade i fråga om såväl volym som tid.

¹⁾ Effekten av en sådan omläggning har nyligen belysts i en undersökning från statskontoret av Peter Gorpe och Per Forslund (DsFi 1983:26).

Skattebetalarna i landsorten betalar stockholmarnas barndaghem.

Övergången till ett generellt bidragssystem skulle naturligtvis ske successivt så att inga kommuner behövde befara några drastiska nedskärningar.

Även med ett generaliserat bidragssystem kvarstår emellertid den grundläggande risk för felavvägningar som sammanhänger med att kostnaderna för verksamheten underskattas i den kommunala planeringen om bidragspengarna räknas som "manna från ovan". Speciellt påtaglig blir snedvridningsrisken så länge skatteutjämnningssystemet är så utformat att man, åtminstone på längre sikt, får mer bidrag ju högre kommunalskatten är.

På litet längre sikt bör man därför överväga att ta ett ytterligare steg mot kommunal självfinansiering genom att byta viss del av statsskatten mot kommunalskatt. Genom en "nedskalning" av de statliga skattetarifferna skapas utrymme för motsvarande kommunala skattehöjningar, samtidigt som en kompenserande sänkning av det generella statsbidraget görs för varje enskild kommun. Skatteomläggningen dimensioneras så att de mest gynnade kommunerna blir helt självfinansierade. Skatteutjämningsbidragens roll skulle därmed återigen reduceras till att vara vad namnet antyder — ett medel för utjämning och hjälp för särskilt svaga eller belastade kommuner.

Avreglerade och självfinansierade kommuner skulle på ett helt annat sätt än i dagsläget ha möjlighet och incitament att anpassa serviceutbudet till de egna väljarnas önskemål och att de produktions- och finansieringsformer som är mest rationella och effektiva. Genom att kraftigt reducera de expansions- och snedvridningstendenser i fråga om kommunal resursförbrukning som finns inbyggda i det nuvarande statliga subventions- och regleringssystemet bör också kommunernas möjligheter till stabiliseringspolitisk anpassning väsentligt förbättras. En omläggning i riktning mot ökat kommunalt självstyre torde också vara en förutsättning för den fördjupade kommunala demokrati och den breddade medverkan av enskilda medborgare i kommunala beslut och i kommunal verksamhet, som allt oftare efterlyses.

Ökat kommunalt självstyre ger fördjupad kommunal demokrati.

Författarens kommentar 1985

Under det år som gått sedan kapitlet skrevs tycks tanken på att åstadkomma förbättrad kommunal effektivitet och stabiliseringspolitisk anpassningsförmåga genom att förstärka kommunernas självstyre och kostnadsansvar ha fått ett allt starkare stöd både hos politiker och allmänhet.

Försöksverksamheten med såväl statlig avreglering som inomkommunal decentralisering har intensifierats samtidigt som en fortsatt åtstramning skett ifråga om de ändamålsbundna statsbidragen. Riskerna för att det statliga förmyndarskapet leder till dålig resurshushållning har bl a illustrerats av kritiken mot den statsunderstödda satsningen i kommunerna på fjärrvärmesystem och inhemska bränslen.

Den intensiva riksdebatt som förts kring fördelar och nackdelar av privata alternativ inom vårdsektorn har genomgående haft statlig reglering och delfinansiering som förutsättning. Med avreglerade och självfinansierade kommuner skulle t ex frågorna om både "Pysslingen" och "Dagmar" fått stanna där de rimligen hör hemma – hos de direkt berörda i hemkommunen eller det egna landstinget.

I den stora avtalsröran under 1984 stod den kommunala lönebildningen i centrum för intresset. Det kan därför vara värt att notera att en ökad kommunal självständighet gentemot staten – parad med en friare kommunal lönesättning – sannolikt också skulle kunna bidra till en ökad stabilitet i lönebildningen. Erfarenheterna från de senaste femton åren tycks visa att riskerna för inflationsdrivande kommunala löneavtal i hög grad sammanhänger med beroendet av staten, som inte bara ansvarar för sina egna anställda utan samtidigt är delfinansiär för de kommunalanställda. Om den enskilda kommunen – i överensstämmelse med förslagen i kapitlet – hade både möjlighet och anledning att självständigt förhandla om avvägningen mellan sysselsättning och löneökning, inom ramen för sina skatteinkomster, borde detta skapa ökade incitament för en lönemässig anpassning till sysselsättningsläge och omvärldsutveckling.

3 Finansiella frågor

3:1 Finansiella obalanser

Erik Lundberg

*Obalanser stör
stabiliseringspolitiken*

Det finansiella sparandets fördelning

Den svenska ekonomin lider av en rad finansiella obalanser som tar sig uttryck i en allvarlig nedsättning av kredit- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga. Dessa obalanser medför störningsproblem för stabiliseringspolitiken. De finansiella obalanserna hänger ihop med reala produktions- och efterfrågestörningar samt pris- och kostnadsförskjutningar.

Utgångspunkten kan tas i nedanstående sammanställning av det finansiella sparandet, uppdelat på huvudsektorer. Finansiella sparandet för en viss sektor definieras som saldot av sektorns totala inkomster och utgifter. Tabellen ger en föreställning om hur de olika sektorernas över- och underskott förskjutits mellan åren.

TABELL 9

**Finansiellt sparande som
andel av BNP.**

Procent

	1973	1976	1977	1979	1980	1981
Hushåll	1,3	0,5	1,1	1,3	2,9	2,8
Icke finansiella företag	-1,5	-7,7	-6,3	-2,6	-5,1	-3,0
Finansiella företag	2,0	2,5	2,9	4,1	3,9	3,9
<i>Privat sektor</i>	1,8	-4,7	-2,3	2,8	1,7	3,7
Stat	-0,3	1,6	-1,5	-6,7	-6,7	-8,7
Kommun	-0,1	-1,1	-0,8	0,6	-0,1	0,1
Soc. försäkr.	4,5	4,2	4,1	3,4	3,2	3,4
Bostäder	-3,2	-2,1	-2,1	-2,6	-2,2	-2,0
<i>Offentlig sektor</i>	0,9	2,6	-0,3	-5,3	-5,8	-7,2
Summa=bytes- balansens saldo	2,7	-2,1	-2,6	-2,5	-4,1	-3,5

Källa: Ekonomidepartementet

Följande observationer bildar bakgrunden för vår diskussion av rådande finansiella obalanser.

1. Summan av de finansiella sparbalansernas över- och underskott för hela samhällsekonomin motsvarar bytesbalansens saldo. Detta

*Total sparandebrist
på 3–4 procent
av BNP*

*Växande sparande-
underskott i offentliga
sektorn*

kan sålunda för de senaste åren uppfattas som uttryck för en total sparandebrist av storleksordningen 3–4 procent av BNP. Eftersom de totala investeringsutgifterna – motsvarande 18–20 procent av BNP – ligger på onormalt låg nivå kan den potentiella sparandebristen anses vara 6–8 procent. Detta gäller om begreppet samhällsekonomisk balans skall innefatta krav på att landets inhemskt genererade sparande skall täcka de totala investeringsutgifterna utan tillskott från utländsk upplåning.

2. Nästa aggregeringsnivå gäller relationen mellan privat och offentligt finansiellt sparande. (I den offentliga sektorn inräknas här bostäder, eftersom deras investeringsvolym och finansiering i huvudsak styrs av offentliga myndigheter.) Rollerna i balansakten har under senare år blivit omkastade på ett paradoxalt vis. Fram till 1976 visade den offentliga sektorn – framför allt tack vare AP-fonderna – normalt ett överskott i finansiellt sparande (se tabell 10); frånräknas bostäder blir det genomsnittliga sparandeöverskottet för perioden 1970–75 hela 4 procent av BNP. Därefter har underskotten vuxit snabbt. Omkastningen från plus till minus har – räknat över hela decenniet – blivit nära 10 procent av BNP. Denna utveckling har delvis kompenseras av den privata sektorns växande överskott, framför allt bestämt av en markant ökning av hushållssparandet från 1980 och av en mera trendmässig ökning av de finansiella företagens sparande (framför allt försäkringssparande).

3. Den privata sektorns överskott har varit påfallande instabilt under senare år. Det relativt höga hushållssparandet tycks vara betingat av osäkerheten ifråga om realinkomster, sysselsättning och inflation, av räntehöjningen och av den starka kreditåstramningen. De ”icke finansiella företagens” underskott beror på en kombination av varierande investeringsnivå och stora årliga förändringar i bruttovinster.

Företagens finansnetto rymmer (inom aggregatet icke finansiella företag) stora ojämnheter ifråga om finansieringsbetingelser och investeringsutgifter. Kredit- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga bestämmer hur effektivt dessa ojämnheter kan överbryggas, hur effektivt överskottssparande kan slussas över till expanderande företag med sparandeunderskott.

4. Inom den offentliga sektorn i egentlig mening (exkl bostadssektorn) är det i första hand det växande statliga budgetunderskottet

som vållar den stora störningen. Socialförsäkringssektorns positiva bidrag har samtidigt sjunkit från som högst 4,7 procent till 3,4 procent av BNP. Balansbristen belyses närmare i följande sammanställning (tabell 10).

TABELL 10

Offentliga sektorns inkomster, utgifter och finansiella sparande.

(procent av BNP)

	1973	1976	1977	1979	1980	1981
Offentliga utgifter	45,9	52,6	58,7	62,5	63,6	66,8
Offentliga inkomster	50,0	57,2	60,4	59,8	59,7	61,5
Offentliga sektorns finansiella sparande	+4,1	+4,6	+1,7	- 2,7	- 3,9	- 5,3
Utlåning (huvudsakligen bostadslån)	5,0	0,9	2,4	2,9	2,9	3,2
Konsoliderade offentliga sektorns finansiella saldo	-0,9	3,7	-0,7	- 5,6	- 6,8	- 8,5
Statens kassamässiga budgetsaldo	-2,5	-2,0	-5,0	-10,0	-10,5	-12,5

Källa: Ekonomidepartementet

Den kraftiga ökningstakten av de totala finansiella utgifterna (från 45 procent till 67 procent av BNP) har inte motsvarats av en lika stor ökning av bruttoinkomsterna. Underskottet (inkl utlåningsverksamhet) har stigit till 8,5 procent av BNP (uppskattning för 1981). Tabellen visar att detta underskott helt – och mer därtill – hänför sig till det statliga kassamässiga budgetunderskottet.

Budgetunderskottet och inflationen

En rent mekanisk syn på det finansiella sparandets fördelning kan ge intrycket att statens stora inkomstunderskott inte skulle behöva vålla så stora problem. En konsolidering över hela den offentliga sektorn ger ett mera begränsat underskott som – exkl utlåningen – under senare år ungefär svarar mot bytesbalansens underskott. Slutsatsen skulle vara att staten i stort sett kan täcka sitt finansiella sparandeunderskott genom upplåning inom den offentliga sektorn (bl a från AP-fonderna) och från utlandet (motsvarande bytesba-

Allvarliga likviditets- och inflationsproblem

lansunderskottet). För bostadsbyggande och näringslivets investeringar finns tillräckligt finansiellt utrymme inom den privata sektorn (hushållen och finansiella företag).

Upplåningen i banksystemet vållar emellertid allvarliga likviditets- och därmed inflationsproblem. Tabell 11 belyser de komplikationer som uppstår vid finansieringen av statens kassamässiga budgetunderskott. Eftersom intresset nu riktas mot finansieringens likviditetshöjande effekter anges dessa i procent av penningmängden (M_3) vid resp års början. Denna definieras som bankernas totala inlåning (inkl bankcertifikat) plus sedelomlopp och var 1980 av storleksordningen 65 procent av BNP (300 miljarder kr).

TABELL 11

**Bidrag till penningmängd-
ökningen 1977–80.**

(Räknat i procent av penningmängden, M_3 , vid budgetårets början)

	1977/78	1978/79	1979/80
1. Statl budgetunderskott	13,5	16,2	21,2
2. Upplåning i Sverige utanför bankerna	5,0	6,8	7,1
3. Likviditetseffekt (1 minus 2)	8,4	9,4	14,0
4. Bankerna	7,5	7,8	8,1
5. Riksbanken	– 0,6	– 0,5	– 2,8
6. Likviditetseffekt (3+4+5)	15,3	16,7	19,3
7. Valutautflöde	– 0,1	– 3,0	– 7,4
8. Total likviditetseffekt = Ökning av penningmängden (6+7)	15,2	13,7	11,9

Källa: Riksgäldskontoret

Tabellen belyser hur likviditetseffekten av budgetunderskott och bankutlåning har ökat under dessa år. Det är tack vare ett växande valutaflöde, som nettoeffekten på M_3 reducerats.

Den centrala frågan gäller storleken av penningmängdökningen och dess eventuella effekter. Diagram 16 belyser frågeställningen. Det ser ut som om en accelerering resp retardering av penningmängdens ökningstakt följts av motsvarande förändring i utvecklingen av konsumentprisindex med ett och ett halvt till två års eftersläpning. Enligt denna typ av analys influeras inflationstakten av förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på pengar. Efterfrågan kan betraktas som i första hand bestämd av nominella BNP.

Relationen mellan penningmängd och nominell BNP (real likviditetskvot) visar över längre perioder en viss trendstabilitet. Enligt

DIAGRAM 16

Penningmängdens utveckling 1975–81.

Med cirka 2 års eftersläpning finns ett samband mellan förändring i penningmängd och prisnivå.

Källa: S-E-banken.



statistisk analys sjunker den totala efterfrågan på pengar relativt långsamt – från drygt 60 procent av BNP vid mitten av 60-talet till omkring 55 procent 1980. Slutsatsen skulle bli att om penningmängdens ökningstakt, till följd av likviditetseffekter av växande budgetunderskott, skulle tvingas upp till en trendmässig nivå på 12–15 procent blir konsekvensen förr eller senare en motsvarande uppgång i inflationstakten; om reala BNP växer med 2–3 procent per år skulle inflationstakten sålunda uppgå till omkring 10–12 procent. Denna farhåga blir akut när budgetunderskottet under 1982 når upp mot 80 miljarder kronor och sedan kan komma att fortsätta öka. Under sådana betingelser skulle det vara omöjligt att dämpa inflationstakten ned mot en rimlig norm, säg 3–5 procent per år.

Utgångspunkt kan tas i utfallet för 1980 som "normalår". Vad blir effekten enligt ett rimligt alternativ av en höjning i statens kassamässiga budgetunderskott från 54 till 80 miljarder kronor? Antaganden om övriga bestämningsfaktorer är gjorda med viss omsorgsfull godtycklighet.

*Budgetunderskottet
80 miljarder kronor
1982*

TABELL 12

Budgetunderskott och penningmängdökning 1980–82.

Miljarder kronor

	Budget- under- skott	Upplå- ning utanför bankerna	Banker- na	Riks- banken	Summa inhemskt till- skott	Netto- flöde gentemot utlandet	Ökning i penning- mängd
1980	54,4	-15	21,1	-4,0	56,5	-22	34,5
1982	80	-27	25	?	78	-20	58

Ökningen i penningmängden 1980 svarade mot 12 procent. Ökningen för 1982 skulle enligt detta räkneexempel uppgå till inte mindre än 16 procent. För säkerhets skull bör dock påpekas att vi inte räknar med en därav automatiskt följande inflation i samma storleksordning. Och ändå förutsätter vi en omfattande och kanske inte realiserbar ökning av upplåningen utanför banksystemet.

Kan riksbanken åstadkomma en åtstramning med tio miljarder kronor, blir likviditetsökningen 15 procent. Enligt alternativ två i LU 80, som Sveriges ekonomi nu närmast följer, skulle budgetunderskottet 1985 bli av storleksordningen 110 miljarder kronor och den monetära expansionen svara mot 12–15 procent per år.

Vår mekaniska kalkyl tjänar som utgångspunkt för resonemang om tänkbara alternativ. Det enklaste alternativet är att den starka monetära expansionen utlöser ett stort utflöde till utlandet genom underskott i bytesbalansen. Ett minus på 40 miljarder kronor (istället för 20) skulle bringa ned expansionstakten till mer normal nivå (omkring 10 procent). Denna "lösning" på budgetunderskottets störningseffekt är givetvis inte rimlig. Det skulle vara fråga om en valutakris, en förtroenderubbning för kronan som förmodligen skulle utlösa en stark depreciering. Vi skulle därmed ändå få den inflation som en vårdslöst expansiv budgetpolitik förtjänar. Men det skulle kunna bli minst lika besvärligt – fast på annat vis – med en stark depressiv utveckling i Sverige som innebär en kombination av ökat budgetunderskott och reducerat underskott i bytesbalansen. En förstärkt inflationstendens på grund av minskat läckage skulle brytas mot en fördjupad recession.

Penningpolitik och kreditmarknad

Vid en närmare prövning av budgetunderskottets effekter och möjligheten att dämpa inflationstendensen blir det nödvändigt att gå djupare i sammanhangen än att bara konstatera att verkningar upp-

Monetär expansion driver på inflationen

Vart tar budgetunderskottet vägen?

står på penningmängden. En första fråga gäller vart det ökade budgetunderskottet tar vägen i vår matris över det finansiella sparandet (tabell 9). Det enklaste antagandet är att försämringen i den offentliga sektorns netto med omkring 4 procent av BNP (innebärande 20 miljarder kronor i ökning av det statliga budgetunderskottet) motsvaras av ökat finansnetto inom företagssektorn. Det skulle då vara fråga om en utpräglad vinstinflation. En sådan tendens kommer säkert också att göra sig gällande efter 1981 års krondepreciering. Kunde dessa pengar bindas och "steriliseras" skulle den monetära expansionen bromsas upp. En väsentlig del av budgetunderskottet skulle därmed ha "förädlats" till vinster. Man kan föreställa sig att en sådan vinsthärbargering av likviditetstillskottet under en kort period skulle kunna hålla nere pengarnas omloppshastighet (öka relationen M/BNP), bli genom återbetalning av skulder och höjning av en alltför låg soliditet. Men all erfarenhet talar för att företagets höjda vinster och förbättrade likviditet snart utlöser ökade löneutgifter.

Höjda vinster medför löneökningar

Denna exemplifiering ger en utgångspunkt för att pröva olika möjligheter att med stöd av penningpolitiska åtgärder begränsa budgetunderskottens inflationseffekter. Det gäller att påverka företagets och allmänhetens kassahållningspreferenser likaväl som bankernas kreditgivning. Problemet gäller penningpolitikens möjligheter och kreditmarknadernas funktionsförmåga.

En central fråga gäller riskerna för att finansieringen av de stora budgetunderskotten medför "crowding out"-effekter av olika slag. Härmed avses i första hand utträngning av investeringar och andra aktiviteter inom den privata sektorn. Detta kan ske på olika vägar.

Utträngning av investeringar

En sådan utträngningseffekt uppstår som följd av en restriktiv penning- och kreditpolitik, inriktad på att motverka budgetunderskottets inflatoriska verkningar. Höjda krav på likviditetskvot liksom utlåningstak för banker, riktade mot hushåll och företag, kan få negativa effekter på investeringsutgifterna. Det är sålunda möjligt att en ökad industriell expansion från 1982 förutsätter en betydande bankkreditexpansion. Överskottskassor ligger inte utan vidare så fördelade att företag med relativt starka expansionsmöjligheter kan reda sig utan ökade bankkrediter. Bankernas uppgift är bla att förmedla krediter mellan över- och underskottsföretag.

Hänsyn till finansieringen av budgetunderskottet kan emellertid framtvinga en hård kreditåttstramning på ett tidigt stadium av ett

Finansiera budgetunderskottet utanför banksystemet

Sanera bankernas växande innehav av statspapper

uppsving och därmed bromsa företagens investeringsexpansion. En effektiv utträngningspolitik skulle betyda en prioritering av budgetunderskottets finansiering framför en realkapitalökning inom företagssektorn.

En ventil för kreditexpansionen utgörs av bankernas förmedling av utlandslån till näringslivet. Denna har ökat snabbt under senare år. I sista hand är det fråga om en omfördelning av den totala utlandsupplåningen såsom den bestäms av bytesbalansens underskott, från statsupplåning till bankförmedlad upplåning av den privata sektorn. Förskjutningar av detta slag kan dock inte ha avgörande betydelse för storleken av den monetära expansionen; minskad statsupplåning i utlandet ökar i motsvarande mån storleken av den del av budgetunderskottet som skall finansieras inom landet.

Det gäller att dämpa en likvidisering av budgetunderskottet genom att i ökad utsträckning finansiera detta utanför banksystemet. Ett förslag som nu diskuteras är att bilda särskilda obligationsfonder, administrerade av bankerna. Hushållens och företagens inlåningsökning skulle delvis lyftas ut ur banksystemet och "låsas in" i dessa fonder för placering uteslutande i statspapper. Allmänheten (inkl företag) skulle istället för bankdepositioner få "andelskontobevis", som skulle vara utsatta för kursrisker och som inte utan vidare kunde mobiliseras för utgiftsfinansiering.

Avsikten är att i första hand substituera bankinlåning med innehav av andelskontobevis i obligationsfonder. Är det inte sannolikt att sådana bevis på en långsiktig sparandetillgång skulle uppfattas som en likviditetsreserv som, precis som bankdepositioner med lång uppsägningstid, planerades in i kassahållningen utan märkbara effekter på hushållens utgiftsbenägenhet? I den monetära analysen skulle vi få hantera ett nytt likviditetsmått, M_4 , som inkluderade dessa andelskontobevis. Även om den anti-inflatoriska effekten av en sådan omplacering av statsupplåningen vore oviss, skulle vinsten bli en sanering av bankernas balanser; bankerna skulle befrias från ett ständigt ökande innehav av statspapper och istället kunna koncentrera verksamheten på för dem mer naturliga uppgifter.

Det är givet att hushåll och företag frivilligt skiftar över till obligationsfonder endast under villkor att räntevillkoren (inkl eventuella skatteförmåner) blir tillräckligt lockande i förhållande till banksinsättning. Det skulle gälla för riksbanken att etablera låga räntesatser, särskilt för avistamedel. Det skulle också bli nödvän-

digt att kontrollera formerna för bankernas hårda konkurrens om inlåningen. Överenskomelser med bankerna och räntereglering kunde bli nödvändiga åtgärder för att förhindra en ränteglidning uppåt.

Den generella metoden för kreditutträngning är just den höga räntenivå som betingas av budgetunderskottets finansiering. Detta är ett internationellt problem. Inte minst i USA anses det höga federala budgetunderskottet (motsvarande 2–3 procent av BNP) bestämma både inflationsförväntningar och den höga räntenivån. I Sverige är rådande ränteläge förmodligen inte endast internationellt bestämt utan också påverkat av budgetunderskottets hotande monetära effekter. En tendens till högt ränteläge uppstår vid helt olika strategier för penningpolitiken. Blir det fritt fram för likvidisering av budgetunderskottet kommer faktisk och förväntad hög prisstegringstakt att hålla uppe ränteläget på nuvarande nivå eller driva upp det ytterligare. Söker riksbanken istället förhindra monetariseringen genom en hårt restriktiv politik, tenderar räntesatserna att pressas upp av detta skäl. Denna tendens kan dock motverkas (eller snarare döljas) genom olika slag av regleringar och subventioner. Problemen med finansieringen av det orimligt stora budgetunderskottet gör att vi sitter i en penningpolitisk rävsax.

*Penningpolitisk
rävsax*

Snedfördelningsproblem

Kredit- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga undergrävs i ett system karakteriserat av hög prisstegringstakt och höga nominella skatte- och räntesatser, i kombination med selektiva kreditmarknadsregleringar samt specialutlåningsinstitut med olika grader och former av subventioner. Detta problem blir särskilt påtagligt när finansiella obalanser medför höga krav på omfördelning av finansiella resurser. Avkastningen efter skatt på olika placeringsalternativ för sparande ger i stor utsträckning fel signaler.

Ett exempel på rådande förhållanden är belysande. En nominell reversränta på omkring 15 procent kan ställas mot en genomsnitts-avkastning för industriföretagens totala kapital på omkring 6 procent. I tidigare konjunkturen (tex 1973–74), med mera normala expansionsbetingelser för näringslivet, var relationen omkastad: totalavkastningen på industrikapital låg över reversräntan. Av den totala räntabiliteten hänförde sig under slutet av 70-talet nära hälften till avkastning på företagets finansiella tillgångar. Företagens

räntebärande finansiella tillgångar har ökat snabbare än de totala tillgångarna, vilket betingats av den relativt högre lönsamheten vid investering i finansiella tillgångar.

Imperfektionerna på kredit- och kapitalmarknaderna är av det dramatiska slaget. Avkastning, netto efter skatt, för "sparandeverantörer" och kapitalkostnader för företag visar orimligt stora skillnader. Realräntan efter skatt på nysparande kan vara negativ, samtidigt som företagens avkastningskrav före skatt kan uppgå till 25 procent eller mer. Avvikelserna från någon sorts jämviktsprismåbildning på kreditmarknaderna är orimligt stora, långt större än vad som gäller på arbetsmarknaden, där de är stora nog. Risken för snedfördelning av resursanvändningen är påtaglig. Försök till styrning och reglering leder lätt till en vidareutveckling av gråa och svarta marknader.

Avgörande för investeringsbenägenheten är den förväntade avkastningen på nya investeringar samt de avkastningskrav som betingas av rådande kapitalkostnader och förräntningsmöjligheter vid alternativa placeringar. I dagsläget tenderar finansiella operationer av olika slag, liksom köp av företag, att dra till sig disponibla finansiella resurser på expansionsinvesteringarnas bekostnad. Avkastningsanspråken har drivits upp samtidigt som företagets riskaversion förstärkts, bl a på grund av den låga soliditeten. Till bilden hör att investeringar i maskiner för rationalisering gynnas på bekostnad av expansionsinvesteringar.

Generaliseringar av detta slag täcker en brokig verklighet med stora skillnader mellan företag och branscher. Just dessa ojämnheter inom företagssektorn ifråga om lönsamhet, expansionsvilja och finansieringsmöjligheter ställer stora krav på kreditmarknadens funktionsförmåga vid förmedling mellan överskotts- och underskottsföretag. Inlåsnings effekterna förstärks när kreditregleringar av olika slag införs för att dämpa uppkommande inflationstendenser.

Inledningsvis berörde vi frågan om en total sparandebrist, i betydelsen för låg total sparkvot. Detta förhållande berodde delvis på ett för lågt företagssparande och därmed en för låg genomsnittlig lönsamhet i näringslivet. Vid rådande låga investeringsverksamhet särskilt inom industrin råder i och för sig ingen brist på riskkapital. Men om, och när, en behövlig stark expansion kommer till stånd ställs krav också på aktiemarknadens funktionsförmåga. Liksom i

*Aktiekurserna har fallit
i realvärde*

andra industriländer har aktiekurserna sedan början av 70-talet fallit starkt i realvärde (alltför lågt värde på Tobins q), med höga kapitalkostnader och minskad investeringsbenägenhet som följd. Internationellt sett är det fråga om effekter av en hög inflationstakt och höga räntesatser som under det senaste året resulterat i höga realräntor. Därtill kommer sannolikt en svår belastning från ett struktursjukt realkapitalbestånd, som sänker avkastningen på realkapitalet. I en kommande expansion blir både incitament till nyemissioner och marknadens efterfrågan på aktier avgörande för expansionsmöjligheterna i näringslivet. Det är möjligt, men inte säkert, att de under senare år vidtagna åtgärder för att stimulera aktiemarknaden är tillräckliga.

Aktiemarknadens funktionsförmåga är emellertid i hög grad också beroende av hur kredit- och kapitalmarknader i övrigt fungerar under de påfrestningar som här diskuterade finansiella obalanser orsakar.

*Uppgången kan störas
av en restriktiv
penningpolitik*

Det finns risk för att en kommande expansion (vid sidan om problem på arbetsmarknaden) kan allvarligt störas av elakartade imperfektioner betingade av växande budgetunderskott och en därav framtvungen restriktiv penningpolitik. Möjligheterna att lösa dessa problem diskuteras i avslutningskapitlet.

Författarens kommentar 1985

De problem kring de svåra finansiella obalanser som behandlas i kapitlet har i hög grad präglats av de senaste årens utveckling. Det har blivit fråga om "lösningar", som i kapitlet tagits upp som möjligheter, men som dock inte getts karaktär av prognoser.

Huvudintresset är riktat på det stora och växande statliga budgetunderskottet som strategisk del i underskottet av den totala konsoliderade offentliga sektorn och som del i förklaringen till hela samhälls-ekonomins sparandebrist. Finansiering av budgetunderskottet i banksystemet kunde, enligt framlagda kalkyler, leda till en så stark ökning i penningmängden (M_3) att inflationstakten åter kunde komma att accelerera; alternativet var katastrofal ökning i bytesbalansens underskott. Denna hotbild kombineras med en analys av snedfördelningen av sparandet mot bakgrunden av kredit- och kapitalmarknadernas bristande funktionsförmåga. Uppmärksamheten fästes särskilt vid gapet mellan höga, nominella räntesatser och låg avkastning på industrikapitalet.

I kapitlet betraktas dessa finansiella obalanser, liksom kredit- och kapitalmarknadernas imperfektioner, som i huvudsak givna och därmed som allvarliga hot mot en balanserad expansion i en kommande konjunkturuppgång. Jag diskuterade endast vissa tendenser i balansskapande riktning via höjning av vinstsparandet till följd av 1981 års depreciering och en långsiktig, successiv nedskärning av statsuppgifterna.

Men jag kunde inte ens drömma om den snabba sanering som trots allt inträffade 1982–84. Det är fråga om två icke förutsedda förändringar i devalveringen i oktober 1982 och uppkomsten av en effektivt fungerande penningmarknad. En exceptionellt stark ökning i näringslivets – särskilt industrins – vinster blev följden av kombinationen depreciering och konjunkturuppgång. Härigenom kom det privata finansiella sparandet att öka snabbt så att bytesbalansen kom att visa visst överskott under 1984.

Därmed blev den löpande sparandebristen eliminerad. Riksgäldskontoret har genom nya låneinstrument (statsskuldsväxlar och riksobligationer) lyckats öka upplåningen utanför banksystemet i förvånansvärt hög grad.

En effektivt fungerande penningmarknad med rörliga räntesatser har växt fram och medfört en effektiv demonitisering av budgetunderskottsfinansieringen. Resultatet har blivit en radikalt minskad ökningstakt i penningmängden från befarade 10–15 % till omkring 5 % för 1984. Uppgången i aktiekurserna och starkt ökade självfinansieringsmöjligheter i företagen har medfört att expansionen inte bromsats av brister i kredittillgången.

Men de lösningar på de finansiella obalanserna som regeringen lyckats med under 1982–1984 är inte definitiva. Statsskuldsväxlar och riksobligationer, som ligger hos företag, är potentiell likviditet som kan mobiliseras vid behov (t ex för finansiering av investeringsutgifter och ökade lönebetalningar). Bytesbalansens goda utfall under 1984 kan bli snabbt övergående så som skedde 1978. Därför är de fundamentala finansiella obalanser som diskuteras i kapitlet inte avklarade, även om möjligheterna till sanering ter sig ljusare idag än i december 1981.

3:2 Finansiella balanser och obalanser

Lars Heikensten, Lars Nyberg och Pehr Wissén

Stora förändringar på svenska kreditmarknaden.

Under senare delen av 70-talet skedde stora förändringar på den svenska kreditmarknaden. Det finansiella sparandet omfördelades kraftigt i samband med att staten fick ett betydande budgetunderskott, vilket kom att ställa nya krav på de finansiella institutioner, instrument och regler som fordras för att effektivt kanalisera krediter mellan de olika sektorerna i ekonomin. Samtidigt förde 70-talet med sig en större variation i växelkurser och räntor än vad vi tidigare upplevt. Delvis som en reaktion på de alltmer fluktuerande växelkurserna började företagen att i snabb takt bygga upp sina finansavdelningar, vilket innebar att deras finansiella beteende gradvis kom att förändras. Sammantaget skapade dessa faktorer spänningar på kreditmarknaden, vilka i början av 80-talet resulterade i framväxten av en ny marknad — penningmarknaden. Utvecklingen är ett belysande exempel på hur yttre förändringar i förutsättningarna kan leda till uppkomsten av en ny marknad, vilken i sin tur på ett genomgripande sätt kan påverka den vidare utvecklingen.

Framväxten av en penningmarknad är en av de viktigaste förändringarna av svenskt kreditväsende under de senaste decennierna. Utvecklingen är långt ifrån avslutad och kommer att få konsekvenser för såväl de finansiella marknadernas funktionssätt som för penningpolitiken. I detta kapitel diskuteras först vilka faktorer som påverkat utvecklingen. Därefter följer en redogörelse för de olika stegen i den svenska marknadens uppkomst och tillväxt. Slutligen diskuteras hur den svenska marknaden, med vår speciella institutionella ram och våra traditioner, kan komma att utvecklas i framtiden.

En penningmarknad föds

Kreditmarknaden har traditionellt delats in i penningmarknad och kapitalmarknad efter de löptider som förekommer på olika krediter; penningmarknaden omfattar de korta krediterna (1-2 år) och kapitalmarknaden de långa.

Tre faktorer brukar karaktärisera de värdepapper som handlas på en penningmarknad: korta löptider, stora belopp och omsättningsbarhet.

Löptiderna ligger normalt mellan en dag och ett år med ett genomsnitt på mellan en och tre månader. Beloppen kan vara så låga som en miljon kronor, men den normala handelsposten på den svenska marknaden är tio miljoner kronor. Transaktioner på flera hundra miljoner är emellertid vanliga. På mycket korta löptider inom den finansiella sektorn handlas ofta miljardbelopp.

Trots att penningmarknaden alltid har kallats för en marknad har den tidigare knappast fungerat som en sådan. Transaktioner på stora belopp och med korta löptider fanns naturligtvis även före penningmarknadens tillkomst. De reverser som finansbolag, och även vissa företag, använde för sin finansiering var av detta slag. Samma sak gällde och gäller för bankernas specialinlåning — insättning på bankkonto av stora belopp på sju dagar (avista specialinlåning) eller med en bestämd löptid, t ex 90 dagar (bunden specialinlåning). Men varken reverser i den traditionella formen eller insättningar på specialkonto kan sägas vara delar av en fungerande penningmarknad. De saknar omsättningsbarhet. Den som köpt en revers måste räkna med att behålla den till löptidens slut. Kanske kan han sälja den tillbaka till den ursprungliga säljaren, eller till tredje person, men i så fall efter särskilda förhandlingar och sannolikt till ett relativt ofördelaktigt pris. Insättning på specialkonto motsvaras över huvud taget inte av något värdepapper som kan säljas på en marknad.

Möjligheten att fritt köpa och sälja värdepapper på en marknad med offentligt noterade köp- och säljkurser är således ett drag som utmärker en penningmarknad. Det är därför man kan hävda att den svenska penningmarknaden fick sin start den 3 mars 1980, då de första bankcertifikaten gavs ut. Bankcertifikaten var nämligen de första värdepapper av kortfristig natur som var i verklig mening omsättningsbara.

Penningmarknaden föddes 3 mars 1980.

De fundamentala obalanserna

Under loppet av 70-talet skedde betydande förändringar på den svenska kreditmarknaden. Förändringar kan i vissa fall hanteras inom ramarna för ett existerande system, men ibland tvingar de fram nya lösningar. Utvecklingen på kreditmarknaden är intressant, då den lett fram till skapandet av en fungerande penningmarknad. Speciellt två faktorer i 70-talets utveckling var väsentliga för tillkomsten av penningmarknaden:

Spänningar på de finansiella marknaderna.

Det finansiella sparandet hade förskjutits kraftigt under 70-talet. Staten fick allt större underskott och företagssektorn kom med tiden att få överskott. Dessa spänningar på de finansiella marknaderna accentuerade behovet av väl fungerande mekanismer för att slussa pengar från överskotts- till underskottssektorer;

Företagen hade under 70-talet gradvis utvecklat alltmer sofistikerade finansavdelningar. Uppenbarligen var sammanbrottet av Bretton Woods-systemet startsignalen för denna utveckling. För att klara alltmer komplicerade valutatransaktioner satte företagen upp finansavdelningar som sedan hade resurser att hantera även den likviditet som uppstod.

Fördelningen av det finansiella sparandet på sektorer 1965-1982 framgår av tabell 13.

TABELL 13

Finansiellt sparande i procent av BNP, 1965-1982.

	1965-69	1970-74	1975-79	1980	1981	1982
Stat	1,1	0,5	-2,4	-7,0	-8,6	-9,9
Kommun	-0,4	-0,8	-0,3	0,1	0,2	0,2
Soc förs sekt	3,6	4,4	3,9	3,2	3,2	3,0
Bostäder	-4,6	-3,9	-2,9	-2,7	-2,2	-1,9
Hushåll	2,4	2,1	1,8	2,6	2,1	0,1
Ikke fin företag ^{a)}	-2,4	-3,4	-4,6	-3,7	-1,7	0,7
Fin företag		1,8	3,1	3,9	4,6	4,1
Utländ ^{b)}	0,3	-0,7	1,5	3,6	2,5	3,6

^{a)} Företagssektorn exkl banker, försäkrings- och finansbolag.

^{b)} Bytesbalansunderskott.

Källa: SCB.

Företagssektorn ny långgivare.

Hushållssektorns andel av det finansiella sparandet har varit relativt konstant. Hushållssektorn har varit en nettolånggivare hela perioden. Företagssektorn hade fram till slutet av 70-talet ett negativt finansiellt sparande, dvs var en nettolåntagare. Vid slutet av 70-talet svängde det; företagssektorn blev en icke obetydlig nettolånggivare. Om företagssektorn delas upp på finansiella och icke-finansiella företag framgår att överskotten i finansiellt sparande kommer från de finansiella företagen. Underskotten i de icke-finansiella företagen gick emellertid ned i början av 80-talet. Utlandssektorn fick sista halvan av 70-talet ett positivt finansiellt sparande, dvs vi fick ett bytesbalansunderskott. Den offentliga sektorn slutligen, stat och kommun, socialförsäkringssektorn samt bostadssektorn, har gått från ett obetydligt finansiellt nettosparande till stora underskott de senaste åren. Detta är huvudsakligen en följd av snabbt ökade statliga underskott.

Företagssektorns finansiella sparande definieras som bruttosparande minus investeringar. Ett ökande finansiellt sparande kan alltså vara en följd av både fallande investeringar och stigande vinster. Industriinvesteringarna har under en följd av år varit låga, vilket sammanhänger med en låg förväntad avkastning på investeringar i industriell produktion. Den genomsnittligt realiserade avkastningen på totalt kapital i industrin har under alla år efter 1976 varit lägre än den på svenska statsobligationer. Det är därför inte förvånande att den reala investeringsverksamheten varit låg. Företagen har i stället byggt upp likviditet. Under senare år har också företagsvinsterna stigit, vilket förstärkt tendensen till högre finansiellt sparande i företagssektorn. Möjligen har även de större variationerna i räntor och växelkurser bidragit till att företagen vill hålla en större likviditet av försiktighetsskäl.

Fram till slutet av 70-talet var således de olika sektorernas finansiella sparande som andel av BNP relativt stabilt. Därefter skedde markanta förändringar som framför allt innebar att den offentliga sektorn blev en betydande nettolåntagare och företagssektorn en nettolånggivare. Företagssektorns finansiella överskott skulle placeras någonstans, och staten behövde finansiera sitt snabbt växande underskott. Detta ställde krav på marknaderna och utgjorde en grogrund för innovationer.

Till förändringarna i det finansiella sparandets fördelning på sektorer kommer att de finansiella flödena under perioden ökat snabbare än BNP, huvudsakligen som en följd av den ökade statliga upplåningen. (Se kreditpolitiska utredningen, SOU 1982:52, sid 64.) Även detta bidrog till att öka kraven på de finansiella marknadernas funktionssätt.

Före penningmarknadens framväxt placerade företagen i stor utsträckning i specialinlåning i bankerna. I någon utsträckning lånade företagen dessutom ut till varandra. Staten och bostadssektorn klarade sina upplåningsbehov genom att genom likviditetskvoter tvinga bankerna och försäkringsbolagen att acceptera långa stats- och bostadsobligationer. Bankerna hade således en lång utlåning till staten och en mestadels kort inlåning från hushåll och, tidvis, från företag. Bankernas roll var i stor utsträckning att förvandla kort inlåning till lång utlåning för att finansiera bostadsbygget och statens finanser.

Denna metod att genom reglering av bankernas placeringar (likviditetskvoter) kanalisera likviditeten i ekonomin från överskottssektorerna till staten och bostadssektorn fungerade relativt väl när obalanserna var små. När de växte blev svårigheterna alltmer uppenbara, och kraven på nya regler, institutioner och instrument ökade.

Företagen, vilkas kunskaper om likviditetshantering vuxit med spar-

*Staten lånar av
företagen.*

deöverskottet, var i längden inte nöjda med att placera sin likviditet på traditionella räkningar i bankerna. De krävde större flexibilitet och mindre bindning till sina ordinarie banker. Detta skapade förutsättningar för uppkomsten av anonyma marknadsinstrument med god likviditet, dvs med omsättningsbarhet på en andrahandsmarknad.

Bankerna var visserligen tveksamma till anonymiteten i egna upplåningsinstrument men såg gärna att sådana utvecklades för statens räkning. Med den ränterisk som följer av att placera upp mot 50 procent av tillgångarna i långa stats- och bostadsobligationer var banksektorn klämd mellan obalanserna i företagssektorn och statsbudgeten. En förändring av flödena på kreditmarknaden framstod för dem som en nödvändighet.

Staten fann det allt svårare att finansiera sina underskott genom att pressa statsobligationer på banker och försäkringsbolag. Man tvingades höja likviditetskvoterna successivt, vilket fick bankerna att slåss om inlåningen. Detta verkade höjande på det korta ränteläget. Behovet av flexibla upplåningsinstrument och kanaler direkt till företagssektorn blev alltmer uppenbart.

På detta sätt kom obalanserna i det finansiella sparandet att bereda vägen för framväxten av en penningmarknad. Det hade varit naturligt att starten skett genom introduktion av ett statligt instrument av statsskuldväxeltyp. Så blev emellertid inte fallet. I stället blev det bankcertifikaten som fick inledda utvecklingen.

Obalanserna i det finansiella sparandet drev fram en penningmarknad.

Finansavdelningarnas utveckling i företagen

Den andra viktiga faktorn bakom utvecklingen på penningmarknaden är att det vuxit fram professionella finansavdelningar i företagen. För att belysa den utvecklingen har vi gjort en undersökning av finansförvaltningarna i några industriföretag. Resultatet av så få intervjuer kan naturligtvis inte statistiskt analyseras men är enligt vår mening ändå till god hjälp för att fördjupa bilden av det skeende vi vill beskriva.¹⁾

Av intervjuerna att döma startade utvecklingen redan omkring 1973, då systemet med fasta växelkurser bröt samman. Företagens ekonomiavdelningar tvingades då aktivt bevaka valutapositionerna och satte i detta syfte upp en separat finansfunktion.

Under 60-talet och delar av 70-talet var företagen helt inriktade på tillväxt, vilket bl a medförde att de inte höll likviditet i någon nämnvärd ut-

¹⁾ Undersökningen genomfördes under hösten 1983 genom intervjuer med finanscheferna i fem störresvenska industriföretag. Ansvarig har varit Pehr Wissén under medverkan av Lars Nyberg och Lars Heikensten.

*Företagen har utvecklat
finansförvaltningen.*

sträckning. När växelkurserna dessutom i princip var fasta var de finansiella problemen relativt lätthanterade. Efter 1973 började växelkurserna fluktuera. Parallellt blev inflationstakten och de nominella räntorna högre och mer varierande. Således blev finansförvaltning i företag både svårare och viktigare för lönsamheten. Starka incitament för att utveckla finansförvaltningen hade skapats.

Idag har intervjuföretagens finansförvaltningar tre huvudfunktioner. De hanterar företagets valutaexponering, förvaltar likviditeten samt sköter företagets upplåning. Om företagen har flera utländska producerande dotterbolag får dessa skulder och fordringar på varandra. För att undvika alltför många transaktioner i främmande valutor kvittar finansförvaltningen dessa skulder och fordringar mot varandra centralt. Samtidigt överblickar man koncernens totala valutaexponering och kan vidta åtgärder om den är otillfredsställande.

*Företagens finansförvaltningar agerar som
banker.*

Intervjuföretagens finansförvaltningar hanterar likviditet i mångt och mycket som banker. De samlar in all likviditet som finns i olika delar av koncernen. Det finns olika konstruktioner för hur detta görs. Till de mer raffinerade hör att dotterbolagen lånar ut pengarna till finansförvaltningen, långt eller kort, och får marknadsmässiga räntor på dessa placeringar. Det är typiskt i de intervjuade företagen att finansförvaltningen är helt centraliserad. Förklaringen till detta är att en stor långgivare (eller låntagare) får bättre villkor än flera små. Dessutom är en centraliserad finansförvaltning ett verkningsfullt medel för att styra organisationen. Finansförvaltningarna förefaller vara i snabb tillväxt vad avser kompetens och sofistikeringsgrad.

Flera företag är verksamma på utländska kapitalmarknader. Det ger dem tillfälle att utnyttja arbitragemöjligheter mellan olika länder i den utsträckning detta är möjligt på grund av valutaregleringen. Det gör dem även lyhörda för nya idéer utifrån, vilket medverkar till att bereda väg för innovationer på de svenska marknaderna.

Samtliga intervjuföretag tillfrågades hur de gör avvägningen mellan reala och finansiella investeringar. Om en finansiell investering (i t ex aktier) har en förväntad avkastning på 15 procent och en real investering (i t ex en ny maskin) har 10 procents förväntad avkastning, vilken gör man? Svaret var genomgående att de reala investeringarna är överordnade de finansiella. En typisk formulering var att "vi är ett industriföretag och inte en bank". Således genomförs de investeringar som bedöms som nödvändiga för rörelsen. Därutöver vill företagen hålla en viss likviditet för att ha handlingsberedskap. Denna likviditet försöker de givetvis hantera så rationellt

*Reala investeringar är
överordnade finansiella.*

Bretton Woodssystemets sammanbrott lade grunden för en svensk penningmarknad.

som möjligt. Någon jämförelse mellan avkastningen på reala och finansiella investeringar verkar emellertid inte göras. Man kunde spåra ett visst missnöje från några finansavdelningar med detta förfarande, men det förefaller ännu vara djupt rotat. Naturligtvis är en jämförelse mellan reala och finansiella investeringar svår att göra. En real investering är typiskt mer långsiktig än en finansiell och har därför en osäkrare avkastning. Den kan emellertid vara avgörande i den korta penningmarknaden. De intervjuade företagen var inte alls främmande för att ta in långa statspapper i sina portföljer men ansåg att likviditeten i dessa papper idag var för dålig. Man är mån om att ha sina placeringar så likvida som möjligt.

Utvecklingen av finansförvaltningarna i de svenska företagen var, liksom obalanserna i det finansiella sparandet, en förutsättning för att penningmarknaden skulle uppkomma och snabbt växa i volym och komplexitet. För att tillgodogöra sig möjligheterna på en fungerande marknad måste man kunna räkna på de olika instrumenten, bedöma risker i en lånefinansierad portfölj etc. 60-talets finansförvaltningar, som sysslade med att handla dollar kring 5, 17 kr per dollar, och knappast hade någon likviditet att förvalta, besatt sällan den vana vid finansiellt tänkande som krävs i en penningmarknad. I den meningen lade sammanbrottet av Bretton Woods-systemet och kunskapsuppbyggnaden därefter grunden för den svenska penningmarknaden.

Penningmarknadens utveckling i Sverige

Utvecklingen av penningmarknaden i Sverige kan sägas ha gått i tre steg. Först kom bankcertifikaten på den amerikanska marknaden benämnda Certificates of Deposit. Därefter kom, i juli 1982, statsskuldväxlarna. De motsvaras i New York och London av Treasury Bills. Därmed hade bankerna och staten båda möjlighet att finansiera sig på den korta marknaden. I det tredje steget började finansiella och icke-finansiella företag finansiera sig på penningmarknaden. Instrumenten för deras upplåning utvecklas för närvarande snabbt. De kallas marknadsbevis, företagscertifikat etc men motsvaras alla av vad som på den amerikanska marknaden benämns Commercial Papers.

Traditionellt har företagen, som är de huvudsakliga *placerarna*, haft nära relationer med endast en bank. Detta har från tid till annan begränsat deras möjligheter att agera. Därför önskade de ett anonymt, omsättningsbart instrument som komplement till traditionella placeringsformer såsom reverser och specialinlåning. Även bankerna behövde ett anonymt instru-

ment, med vars hjälp de snabbt kunde minska eller öka sin inlåning utan att störa relationerna med sina kunder. Därför var anonymiteten, som är en naturlig följd av omsättningsbarheten på en fungerande marknad, sannolikt den viktigaste anledningen till att bankcertifikaten blev en sådan succé.

Flera banker såg bankcertifikaten som en värdepappersbaserad specialinlåning och menade att offentliga kursnoteringar var av underordnad betydelse. Diskussionerna mellan bankerna kom därför huvudsakligen att snarare handla om tekniska detaljer, såsom certifikatens utformning, ränteberäkningsmetoder, inlösen etc, än hur marknaden skulle sättas upp och förstås fungera.

Statsskuldväxlarna är i ett historiskt perspektiv en naturlig utveckling av penningmarknaden men var då de introducerades i juli 1982 långt ifrån det enda självklara alternativet. Under våren 1982 hade diskussionen kretsat kring en typ av obligationsfonder för näringslivet. Tanken var att industriföretag, kommuner och andra stora placerare skulle köpa andelar i särskilda, av staten initierade, fonder som skulle köpa av riksbanken utgivna obligationer. På det sättet skulle staten suga upp likviditet direkt från placerarna i stället för att gå omvägen över bankerna, vilket var den traditionella svenska modellen. Diskussionerna hade förts så långt, att bankerna och riksbanken gemensamt funderade på detaljerna i fondernas utformning. I det läget föreslog emellertid ett par av bankerna en alternativ lösning på problemet med statens kortfristiga upplåning, grundad på hur staten i länder med en fungerande penningmarknad arbetar med sin kortfristiga finansiering genom "Treasury Bills". Riksbanken blev så småningom övertygad om att den svenska penningmarknaden var mogen för en sådan finansieringsform, och idén med obligationsfonder för företagen släpptes i allra sista minuten. Statsskuldväxlarna mottogs väl av marknaden. De åtta — nio miljarder kronor som riksbanken enligt tilläggspropositionen under våren 1982 hoppades ta in på den korta marknaden hade före årets slut hunnit bli 38 miljarder.

Statsskuldväxlarna mottogs väl av marknaden.

Att företagen och finansbolagen skulle kunna låna på den nya penningmarknaden var heller inte självklart. Tvärtom har den processen, även om den påbörjades redan under 1980, tagit relativt lång tid. Riksbanken hade starka invändningar mot att låta finansbolagen, och i synnerhet industriföretagen, agera på marknaden. Det skulle bli svårt, menade riksbanken, att effektivt reglera kredittillväxten i den svenska ekonomin om företagen fritt kunde låna på penningmarknaden. Vad skulle det då tjäna till att begränsa bankernas utlåning på traditionellt sätt. Företag som inte fick låna i bankerna kunde ju alltid vända sig direkt till marknaden. Därför hävdade

riksbanken att all upplåning från företag och finansbolag borde vara underkastad emissionskontrollen. Under den borgerliga regeringen gavs heller inga tillstånd för företag att låna på penningmarknaden.

Under det senaste året har det emellertid blivit allt klarare att, särskilt med en allt effektivare penningmarknad, det är omöjligt att reglera kreditströmmarna på ett så detaljerat sätt som riksbanken traditionellt velat göra. Den insikten har gjort att riksbanken släppt sin gamla syn i detta avseende, i allt väsentligt avskaffat emissionskontrollen och tillåtit en friare upplåning på penningmarknaden. I stället använder man mer generella metoder för att styra ränteutvecklingen.

Hösten 1983 var den utestående stocken av bankcertifikat 20 miljarder kronor och av statsskuldväxlar 55 miljarder. Specialinlåningsvolymen var cirka 50 miljarder. Hur stor upplåning som togs i anspråk av finansbolag, företag och kommuner är svårt att säga, men siffran torde ligga mellan 50 och 75 miljarder kronor. Totalt skulle detta ge en storlek på den korta marknaden på 175-215 miljarder.

*Specialinlåningsvolymen
hösten 1983, 50
miljarder.*

Den framtida utvecklingen

Enligt långtidsutredningens senaste bedömningar (SOU 1982:14, sid 125 ff) kommer statens sparandeunderskott att minska i det optimistiska alternativet och öka kraftigt i det pessimistiska fallet. Oavsett om det ökar eller minskar förväntas staten ha ett negativt finansiellt sparande 1985, dvs staten förväntas vara en nettolåntagare.

Företagssektorns finansiella sparande minskar om en betydande investeringsuppgång materialiseras. Långtidsutredningen förväntar att det skall fortsätta vara svagt positivt på grund av ett betydande sparande i de finansiella företagen. Om investeringsuppgången inte kommer till stånd fortsätter företagssektorn att ha ett stort positivt finansiellt sparande, dvs att vara en nettolångivare.

Hushållssektorn förväntas, oavsett om utvecklingen följer den optimistiska eller pessimistiska banan, ha en i stort sett oförändrad, positiv finansiell sparkvot. Mot denna bakgrund kan man vänta sig att staten fortsätter bli en betydande låntagare samt att företagssektorn möjligen minskar i betydelse som långivare. Långivare blir hushållssektorn, till viss del företagssektorn och troligen utlandet.

Allt tyder på att de finansiella obalanserna som tvingat fram de institutionella förändringarna på kreditmarknaden kvarstår eller t o m förstärks. En förskjutning av sparandeöverskottet från företagen till hushållen kommer då sannolikt att ge upphov till nya instrument och institutioner för att på ett

*Förstärkta finansiella
obalanser.*

effektivt och flexibelt sätt kanalisera hushållens sparande till staten över penningmarknaden.

Såväl staten som företagen lär vara intresserade av en relativt långfristig upplåning. Baksidan av succén med statsskuldväxlarna är naturligtvis att statsskulden blivit i relativt stor omfattning kortfristig. En fördel med att ha statsskulden långfristig placerad är att det underlättar möjligheterna att beräkna kostnaderna för den. Risken för oönskade räntevariationer minskar dessutom. Detta är önskvärt då snabba ränteförändringar lätt leder till stora valutaflöden. Industrin har även den ett behov av långfristig upplåning i den mån man vill använda den för att finansiera investeringar i byggnader och maskiner.

Den svenska kreditmarknaden är idag uppdelad i en reglerad och en oreglerad del. Den oreglerade delen utgörs av penningmarknaden, och löptiderna här sträcker sig till ett och ett halvt till två år, dvs till längden av de längsta statsskuldväxlarna. Obligationer med längre löptider än två år har ända till i oktober 1983 varit föremål för reglering, dels vad avser räntan, dels vad avser emissionsvolymen. Det är visserligen sant att räntan på industriobligationer i princip varit fri, men riksbanken har låtit förstå att man förväntar sig att den relativt väl följer räntan på statsobligationer av motsvarande längd. Räntan på statsobligationer har satts på en sådan nivå att inga intresserade köpare funnits. Banker och försäkringsbolag har därför ålagts placeringstvång. Räntan på industriobligationer har i praktiken bestämts genom diskussioner mellan instituten på kapitalmarknaden, och har legat över räntan på statsobligationer, men i allt väsentligt följt den senare.

Om man ser på de faktorer som ligger bakom utvecklingen av den svenska penningmarknaden är det naturligt att tänka sig att penningmarknaden utvecklas vidare mot allt längre löptider. Inte minst statens starka önskemål att minska beroendet av kortfristig statskuldväxelfinansiering tyder på det. Det betyder i praktiken att den oreglerade marknaden äter sig in i den reglerade obligationsmarknaden "underifrån". Det är precis vad som hänt under senare tid, då först staten beslöt att ge ut tvåårs statsskuldväxlar, och därefter, i oktober 1983, började ge ut s k riksobligationer, dvs sådana statslån som bankerna inte tvingades köpa genom placeringsreglementen utan som hade tillräckligt höga räntor så att ett stort antal placerare fann dem intressanta att ha i sina portföljer. De två första lånen hade en löptid på tre och ett halvt respektive fem år och en effektiv ränta på 13,65 respektive 13,69 procent. I det korta lånet tecknades 21,7 miljarder kronor, vilket skars ner till 12 miljarder av riksbanken. I det långa lånet tecknades sju miljarder kronor.

*Längre löptider på
penningmarknaden.*

Statens upplåningsbehov, i förening med en önskan att styra denna upplåning utanför bankerna, leder alltså till att även papper med längre löptider får marknadsmässiga villkor. Men denna utveckling hade sannolikt inte varit möjlig utan en väl fungerande penningmarknad. Om företag och andra i den privata sektorn skall köpa långa obligationer, måste de vara säkra på att en andrahandsmarknad finns och fungerar, och de måste också vara vana att hantera papper på en sådan marknad. Tre år av utveckling på penningmarknaden har tjänat som en läroperiod där företagets finansförvaltningar lärt sig räkna på de instrument som handlas på penningmarknaden, och där man också vant sig vid att snabbt kunna sälja och köpa värdepapper på en andrahandsmarknad. För tre år sedan hade det varit omöjligt att sälja ett tvåårspapper på marknaden annat än till mycket hög ränta, eftersom köparen argumenterat att han måste behålla papperet till löptidens slut. Idag har sådana argument blivit sällsynta.

Man kan vänta en snabb utveckling av institutioner som handlar på penning- och obligationsmarknaden. För närvarande finns, förutom banker och fondkommissionärer, endast en etablerad penningmarknadsmäklare. Det blir säkert fler under det närmaste året. Den enda hämmande faktorn idag torde vara svårigheten att rekrytera kompetent personal. Med en penningmarknad som endast arbetat i tre och ett halvt år är det naturligt att antalet mäklare med erfarenhet är begränsat.

Konsekvenser för penningpolitiken

Förskjutningarna i det finansiella sparandet har gjort en omläggning av penningpolitiken till en nödvändighet, och utvecklingen av penningmarknaden, inklusive den kunskapsbas den skapat, har gjort den möjlig. När staten började emittera statsskuldväxlar varje måndag var det ett första steg mot en ny penningpolitik. Men det var ett försiktigt steg. Det svenska ränteläget skulle styras genom att riksgälden angav räntor som ansågs rimliga, dvs styrningen skedde helt på primärmarknaden.

Om riksgälden i stället övergår till ett auktionsförfarande på statsskuldväxlar, betyder detta en radikalt annorlunda penningpolitik. Då anger riksgälden på måndagarna inte några räntor, utan endast den volym statsskuldväxlar man tänkt sälja denna dag. Bankerna och fondkommissionärerna kan sedan bjuda de räntor de anser befogade och få tilldelning efter vilka räntor de bjudit. Då avhänder sig naturligtvis riksgälden möjligheterna att påverka räntorna via emissionserbjudandena. Men i stället kan riksbanken, på samma sätt som sker i många andra länder, styra ränteläget via andrahandsmarknaden. Man kan tex köpa statsskuldväxlar från de banker och

Omläggning av penningpolitiken nödvändig.

Riksbanken och riksgälden måste tänka om.

fondkommissionärer som varje dag erbjuder sådana på marknaden. Om man köper statsskuldväxlar från flera av dessa, kommer priset på växlar att stiga, dvs räntorna att falla. På det sättet pressas ränteläget ner. Samhällsekoniskt kan man se detta som att riksbanken injicerar likviditet i banksystemet genom att köpa statspapper. Högre likviditet, dvs mera pengar i banksystemet, får ofrånkomligt till följd att ränteläget faller. På motsvarande sätt kan man från riksbankens sida höja ränteläget på den korta marknaden genom att sälja statsskuldväxlar. Pengar dras då in till riksbanken, likviditeten i banksystemet minskar och räntorna stiger.

Att på detta sätt operera genom öppna marknadsoperationer förutsätter ett fundamentalt annorlunda tänkande från riksbanken och riksgälden än det som hittills praktiserats. Det förutsätter också att banker och fondkommissionärer som handlar i statsskuldväxlar gör detta professionellt. Den förutsättningen torde vara uppfylld idag. Den som ifrågasätter riksbankens vana när det gäller denna typ av operationer skall komma ihåg att riksbanken under de senaste åren utvecklat en mycket stor skicklighet att påverka kursen på den svenska kronan genom att köpa och sälja valuta. Öppna marknadsoperationer i penningmarknaden fungerar på ett liknande sätt.

Författarnas kommentarer 1985

Sedan hösten 1983, då kapitlet skrevs, har penningmarknaden fortsatt att utvecklas snabbt. Karaktäristiskt är att utvecklingen mot större marknadsmässighet sker i ett växelspel mellan de privata aktörerna och de statliga myndigheterna. I kapitlet beskrivs hur utvecklingen startade på den privata sidan, hos affärsbanker och industriföretag. Det senaste året är det i stor utsträckning statens agerande som drivit på skeendet. Ett ytterligare karaktäristiskt drag i utvecklingen är att marknadsmässigheten sprider sig till papper med allt längre löptid. Vi skrev 1983 att "den oreglerade marknaden äter sig in i den reglerade marknaden underifrån". Statens agerande har varit väsentligt för denna utveckling.

Hösten 1983 emitterades det första riksobligationslånet och det har sedermera följts av sju andra lån. Lånen har löptider mellan 3,5 och 7 år och har emitterats till marknadsmässiga räntor — på senare tid genom ett anbudsförfarande. Hösten 1984 sålde riksgäldskontoret för första gången även statsskuldväxlar med anbudsförfarande. Anbudsförfarandet innebär att emissionsräntan sätts på andrahandsmarknaden. Marknadsräntan påverkas då av emissionsvolymen och inte av en administrativt satt ränta på primärmarknaden.

Den långa marknaden fick ett stort tillskott av papper att handla i då placeringsreglerna för AP-fonderna och försäkringsbolagen ändrades under 1984. Tidigare var dessa institutioner tvingade att hålla en viss andel av sina portföljer i fastförräntande sk prioritierade obligationer. De nya reglerna innebär att de måste göra en viss andel av sina nya placeringar i prioriterade obligationer. Därefter står det dem fritt att sälja papperen igen — om än med förlust. Regeländringen öppnar alltså möjlighet för handel med hela den utestående stocken prioriterade obligationer (uppgående till ca 200 miljarder kronor).

Riksbanken har i stigande utsträckning tillgripit öppna marknadsoperationer för att påverka räntenivån. De öppnar marknadsoperationerna har möjliggjorts genom tillkomsten av en fungerande penningmarknad. Det är nu möjligt att kontinuerligt styra den svenska räntenivån så att den ligger rätt i förhållande till utlandsräntorna. Exempelvis höjde riksbanken i maj 1984 räntenivån på penningmarknaden med ca 1 procentenhet genom att sälja statspapper på marknaden.

På den privata sidan har företagen i en stigande utsträckning finansierat sig på penningmarknaden med hjälp av så kallade penningmarknadslån.

Den senaste innovationen på den privata sidan består i att en affärsbank börjat ställa en terminsmarknad i statsskuldväxlar. Även denna marknad har en utländsk förebild i så kallade financial futures, vilka expanderat snabbt i USA. Möjlighet finns nu att köpa och sälja statsskuldväxlar för framtida leverans. Denna produkt riktar sig såväl till dem som finansierar sig på marknaden som till placerarna. En placerare som väntar sig stigande räntor kan sälja statsskuldväxlar på termin till räntor som bestäms idag. Den förlust han gör i sin portfölj om räntan skulle stiga kompenseras då av en vinst i terminspositionen och han har minskat sin ränterisk. Terminsmarknaden skapar en möjlighet att effektivt hantera avvägningen mellan avkastning och risk och är ett logiskt utvecklingssteg för marknaden. I takt med att portföljförvaltarna blir mer professionella lär utvecklingen på den privata sidan komma att erbjuda fler nya produkter som direkt riktar sig till portföljförvaltarna och gör deras arbete mer rationellt.

Utvecklingen på penning- och kapitalmarknaderna kan naturligtvis inte hålla detta tempo hur länge som helst. Genom att jämföra oss med den mest utvecklade marknaden, den i USA, kan vi emellertid konstatera att det finns mer kvar att göra om bara det fruktbara växelspelet mellan de statliga myndigheterna och de privata aktörerna fortsätter.

3:3 Hur farligt är budgetunderskottet?

Ragnar Bentzel

Det ekonomisk-politiska problemet

Budgetunderskottet har stadigt stigit sedan 1977.

Alltsedan 50-talets början har statsbudgeten regelmässigt uppvisat underskott. Mätta i förhållande till nationalprodukten var de till en början ganska små, sällan mer än 2 — 3 procent. Vid 70-talets mitt förändrades bilden helt; från 1977 har underskottet för varje år ökat våldsamt och beräknas för 1983 uppgå till 84 miljarder kronor. Följden har blivit att dess andel av nationalprodukten har stigit successivt och beräknas 1983 uppgå till 13 procent (diagram 17).

Ökningen av budgetunderskottet har medfört en ökning även av statskulden. Denna har vuxit från 36 miljarder kronor 1972 till 470 miljarder idag, vilket motsvarar respektive 20 och 67 procent av nationalprodukten. Samtidigt har ränteutgifterna ökat från 4 till 50 miljarder.

Statsskuld och BNP lika stora 1988?

Enligt den inom finansdepartementet våren 1983 utarbetade långtidsbudgeten kommer budgetunderskottet att öka även i framtiden för att 1987-88 uppgå till 120 miljarder kronor. Detta skulle innebära en oförändrad andel av nationalprodukten. Samtidigt skulle statsskulden växa till 900 miljarder och därmed bli av ungefär samma storlek som nationalinkomsten.

Farligt eller ofarligt underskott?

De senaste årens stora underskott i statsbudgeten har kommit att inta en central ställning i den ekonomisk-politiska debatten. Enighet råder om att detta underskott utgör ett problem för den svenska ekonomin, men åsiktskillnaderna är stora beträffande hur allvarligt det är. Somliga anser att underskottet utgör ett hot mot ekonomins stabilitet och att den ekonomiska politiken med all kraft måste inriktas mot att minska underskottet, även om denna minskning skulle behöva köpas till priset av fortsatt hög eller till och med ökad arbetslöshet. Andra menar att underskottet inte är så farligt och att det inte bör få stå i vägen för en expansiv finanspolitik, syftande till minskad arbetslöshet. Två politikalternativ står emot varandra, ett restriktivt och ett expansivt.

Olika underskottsdefinitioner

Ovan diskuterade underskott har definierats som statsbudgetens kassamässiga saldo. Detta är dock inte det enda underskottsbegrepp som figurerat i diskussionen om statsbudgetens utveckling. Några menar att denna under-

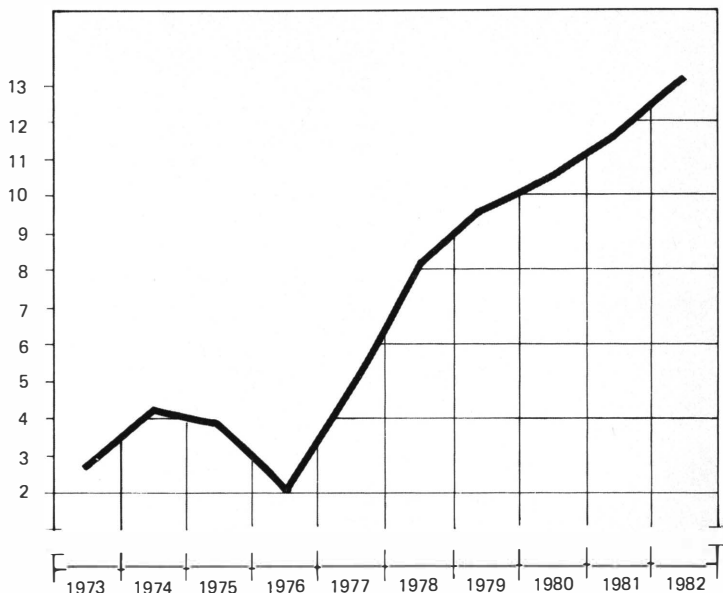
DIAGRAM 17

**Statens budgetunderskott
1973—82, procent av BNP.**

Statens kassamässiga budgetunderskott har på 6 år stigit från 2 till 13 procent av BNP.

Källor: Riksbanken,
riksgäldskontoret.

Procent av BNP



skottsdefinition inte är den mest lämpliga utan att man i stället bör se till statens finansiella sparande och därför från det kassamässiga saldot subtrahera statens utlåning. Andra menar att man inte bör begränsa sitt blickfält till statens finanser utan att det relevanta underskottsbegreppet är den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande vid fullt kapacitetsutnyttjande. Det har vidare gjorts gällande att man bör göra en åtskillnad mellan ränteutgifter och andra statsutgifter och inte inräkna räntorna i underskottet. Utvecklingen av den offentliga sektorns underskott enligt olika definitioner framgår av diagram 18.

Naturligtvis kan man inte godtyckligt välja underskottsdefinition. Det är dock omöjligt att generellt säga vilken av de ovan nämnda definitionerna som är "den rätta". Allt beror på den fråga man vill belysa. Vid internationella jämförelser kräver jämförbarheten ofta att man betraktar den konsoliderade offentliga sektorn som en enhet och då blir det naturligtvis denna sektors underskott man har anledning att betrakta. Vill man veta statens upplåningsbehov är det kassamässiga underskottet relevant. Vill man veta

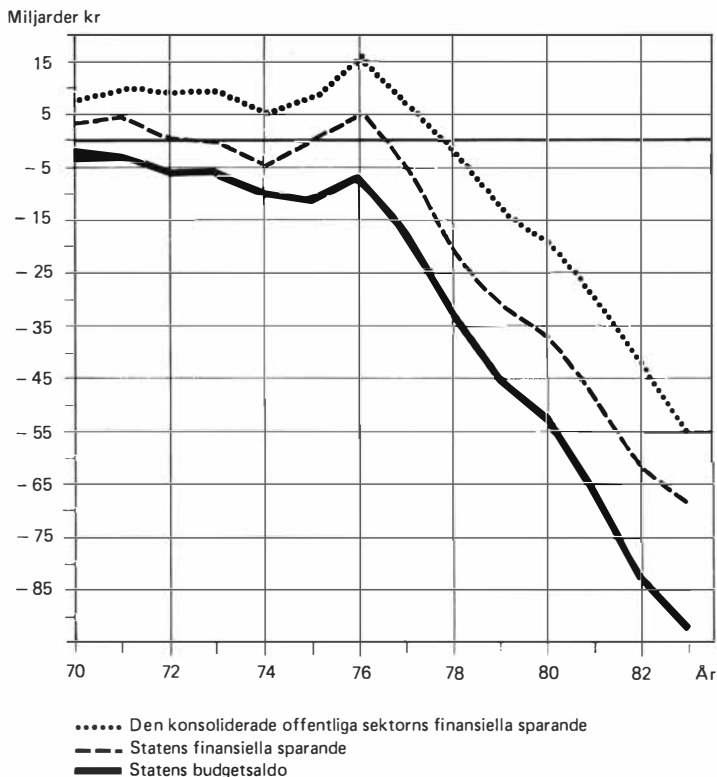
DIAGRAM 18

Den offentliga sektorns finansier 1970—83, löpande priser.

Den offentliga sektorns finansiella situation har på kort tid försämrats dramatiskt oavsett hur man mäter den.

Källa:

Finansdepartementet.



statsbudgetens effekt på inkomstfördelningen mellan olika generationer bör man minska det finansiella sparandets underskott med statens utgifter för investeringar. Vill man slutligen göra en uppdelning av underskottet i en konjunkturell och en strukturell del är underskottet vid full sysselsättning av intresse.

Kassamässiga underskott behandlas här.

För den följande diskussionen spelar statens upplåningsbehov en central roll. Därför blir det statens kassamässiga underskott som i första hand behandlas här.

Argumentet att ränteutgifterna skall särbehandlas vid analyser av budgetunderskottets verkningar går ut på att räntorna i större utsträckning än övriga statsutgifter går till banker och andra penningförvaltande institutio-

TABELL 14
Ränteutgifter
på statsskulden.

Långgivare	1976		1978		1980		1982	
	Miljar- der kr	%	Miljar- der kr	%	Miljar- der kr	%	Miljar- der kr	%
Statliga fonder och myndigheter	0,1	1,7	0,2	2,0	0,3	1,5	0,6	1,7
AP-fonden	1,1	25,0	1,9	24,9	3,2	18,5	5,5	14,6
Riksbanken	1,2	26,7	1,8	23,4	3,6	21,1	5,9	15,7
Banker	1,0	22,2	2,0	26,0	4,1	24,0	8,2	21,8
Hushåll	0,9	19,2	1,3	17,2	2,5	14,8	3,6	9,5
Övr inom landet	0,2	5,2	0,3	4,4	0,8	4,7	5,2	13,9
Utländ	—	—	0,8	10,9	2,6	15,4	8,6	22,8
Summa	4,5	100,0	7,7	100,0	17,1	100,0	37,6	100,0

Källa: Finansdepartementet.

ner samt att de därför i mindre utsträckning skulle omsättas i utgifter för konsumtion och investeringar. Hållbarheten i det argumentet är högst tveklaktigt. Den lägre utgiftsbenägenheten hos räntebetalningarna gäller möjligen på mycket kort sikt. I ett något längre tidsperspektiv måste man tänka sig att de materialiseras i ökade konsumtions- och/eller investeringsutgifter; alternativet skulle ju innebära en successiv ökning av likviditeten. Detta gäller uppenbarligen de räntor som går till hushållen, till försäkringsbolagen, till andra företag och till AP-fonden för en kreditexpansion. Den dryga femtedel av alla räntebetalningar som går till utlandet innebär en omedelbar "konsumtion" av utländsk valuta jämförbar med tex turistutgifter i utlandet. Ett undantag ifråga om utgiftsbenägenheten utgör möjligen de räntebetalningar som går till riksbanken; de kommer till stor del tillbaka till staten i form av inlevererad vinst.

Budgetunderskottets konsekvenser

Enligt traditionell keynesiansk teori skall i en arbetslöshetssituation staten underbalansera sin budget, dvs skapa ett budgetunderskott, för att därigenom stimulera ekonomin och öka sysselsättningsnivån. Tanken är att om staten ökar sin konsumtion, sina investeringar eller transfereringar utan att i motsvarande mån öka skatter eller avgifter innebär det därigenom uppkommande budgetunderskottet att inkomster skapas som i sin tur leder till ökad efterfrågan på konsumtions- och/eller investeringsvaror. Om det då

Keynes teori gäller bara konjunkturella underskott.

Dagens underskott strukturellt.

Olika finansieringsmetoder får olika konsekvenser.

finns ledig kapacitet kan denna ökade efterfrågan väntas leda till ökad sysselsättning och ökad produktion samt i någon mån också ökad import.

Denna keynesianska teori hänför sig till utvecklingen på kort sikt. Underbalanseringsprincipen gäller temporära konjunktursvackor. Det är sålunda endast fråga om s k konjunkturella underskott och i konsekvens därmed beaktas inte sådana följder för resursallokering, bytesbalans och finansiering som kan uppkomma genom permanent underbalansering av budgeten.

Dagens underskott i den svenska statsbudgeten är till dominerande del strukturellt. Den keynesianska teorins underbalanseringsprincip är därför inte tillämplig. En lösning av dagens problem kräver en långsiktig strategi baserad på helt andra överväganden. Det gäller att öka sysselsättningen och samtidigt omfördela arbetskraft från offentlig till privat verksamhet. Som centrala punkter i en sådan strategi ingår hänsynen till konsekvenserna av olika alternativ för budgetunderskottets finansiering samt till budgetunderskottets effekter på bytesbalans och inkomstfördelning mellan olika generationer.

När statsbudgetens underskott finansieras är följande möjligheter aktuella: **1)** lån i riksbanken, **2)** lån i utlandet, **3)** lån i bankerna, **4)** lån hos statliga institutioner, **5)** lån hos företag och **6)** lån hos allmänheten. Dessa finansieringsmetoder har delvis olika konsekvenser. För att belysa detta är det lämpligt att göra en uppdelning mellan den expansiva och den kontraktiva sidan. Den förra, som uppkommer genom statens utgiftsoverskott, innebär en ökning av inkomsterna och därmed av efterfrågan av varor och tjänster. De extra pengar som därigenom framkommer hamnar förr eller senare hos bankerna i form av inlåning. Detta ger bankerna en ökad utlåningspotential, vars storlek är lika med den ökade inlåningen multiplicerad med kreditmultiplikatorn.

Dessa expansiva effekter neutraliseras i större eller mindre utsträckning av den låneverksamhet staten måste bedriva för att finansiera budgetunderskottet. Eftersom alternativen **1)** och **2)** ovan innebär en ökning av penningmängden i ekonomin har de inte några köpkraftsindragande effekter. En finansiering över riksbanken eller från utlandet motverkar sålunda inte de produktionsökningar som det ökade budgetunderskottet tenderar att medföra. Den medför dock inflatoriska tendenser i samma mån som underskottet — multiplicerat med kreditmultiplikatorn — inte fullt ut motsvaras av produktionsökningar. Lån i bankerna leder i stort sett till samma resultat. Visserligen neutraliseras den primära inlåningsökningen av statens utlåning, men eftersom statsobligationer får inräknas i bankernas utlåningsbas

*Upplåning i bankerna el-
ler utlandet ökar
inflationen.*

kommer bankernas utlåningspotential ändå att öka med upplåningen multiplicerad med kreditmultiplikatorn under förutsättning att staten inte låser in bankernas pengar genom likviditetskvoter, utlåningstak etc.

En upplåning i riksbanken, i utlandet eller i bankerna innebär sålunda att pengar skapas, som leder till expansiva tendenser. En sådan upplåning leder därför, i en situation med ofullständigt kapacitetsutnyttjande, på kort sikt till en ökning av produktion och sysselsättning samt till en ökad inflationstakt. Vilken blandning av dessa konsekvenser som framkommer i det enskilda fallet kan inte sägas generellt. Det beror bl a på hur stor del av den ökade efterfrågan som spiller över i ökad import och på vilka omdisponeringar av förmögenhetstillgångarna som banker, företag och hushåll gör. En mer permanent upplåning medför däremot effekter i motsatt riktning. Den ackumulerade likviditeten framtvingar en restriktiv kreditpolitik, samtidigt som den ökade inflationstakten försämrar landets internationella konkurrenskraft.

Helt andra konsekvenser kan förväntas av de övriga finansieringsmetoderna. De medel som staten lånar upp från företag, institutioner och hushåll, tar dessa ut från banksystemet och därigenom neutraliseras helt eller delvis den likviditetsökning och de inflations-, produktions- och sysselsättnings effekter som annars skulle uppkommit.

*Upplåning utanför bank-
systemet driver upp
räntan.*

En statlig upplåning utanför banksystemet leder normalt till stigande räntor. Skall hushåll och företag vara villiga att öka sina innehav av statsobligationer måste räntan sättas så högt, att sådana obligationer föredras framför andra finansiella eller reala investeringar. Såvida inte statens utgiftsöverskott är betingat av en motsvarande kapitalbildning måste man därför räkna med att en omfattande upplåning från statens sida genom höjda räntor medför tendenser till minskade investeringar i realkapital.

En annan väsentlig effekt framkommer i den mån statens upplåning sker kortfristig. En sådan upplåning innebär ett mellanting mellan sedelpressfinansiering och långfristig upplåning. Kombinationen av budgetunderskott och upplåning innebär då en ökning av den potentiella likviditeten i samhället, dvs den likviditet som kan realiseras genom att lånen inte omsätts. Därigenom lägger ett ökat budgetunderskott ytterligare kol på den potentiella inflationsbrasa som statsskuldens kortfristiga upplåning innebär.

*Omfördelning mellan
generationer.*

Ett budgetunderskott medför tendenser till omfördelning av konsumtionsmöjligheter från framtida generationer till nuvarande generationer, såvida underskottet innebär en lägre realkapitalbildning än vad annars skulle varit fallet. I vilken mån en sådan förändring av kapitalbildningen verkligen äger rum kan inte generellt sägas. Som ovan påpekats har man

dock anledning tro att en underskottsfinansiering utanför bankerna ger upphov till stigande realräntor och att detta medför minskade realinvesteringar. Huruvida även de övriga finansieringsmetoderna får denna effekt är mera tveksamt.

Följderna av en ökning av budgetunderskottet på kort respektive lång sikt har sin motsvarighet — men med motsatta förtecken — vid en minskning av underskottet.

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att valet mellan en restriktiv och expansiv politik måste göras i ett långsiktigt perspektiv med beaktande av sambandet mellan effekter på kort och lång sikt. I det följande skall två utvecklingsvägar tecknas och jämföras, ett med ett stigande och ett med ett fallande underskott.

Välj politik i ett långsiktigt perspektiv.

En expansiv politik

Beräkningarna i långtidsbudgeten från våren 1983 ger vid handen att problemet med statsbudgeten inte löser sig av sig självt, även om ekonomin skulle växa i normal takt. Om inget radikalt görs, kommer underskotten att fortsätta att växa, främst beroende på de stigande räntebetalningarna. Hur länge kan en sådan utveckling pågå? Kan vi för en period på fem — tio år tänka oss en utveckling ungefär enligt de linjer som skisserats i långtidsbudgeten, dvs med ett ständigt stigande budgetunderskott och en ständigt stigande statsskuld?

Enligt långtidsbudgeten kommer statens kassamässiga underskott att budgetåret 1987-88 uppgå till 120 miljarder kronor i löpande priser, dvs cirka 105 miljarder i 1983 års priser. Den kalkylen utgår emellertid från att en väsentlig minskning kommer att ske i de statsutgifter som inte utgörs av räntor. Den kan därför inte ge någon information om vad som skulle komma att ske vid oförändrat underskott exklusive räntor, i det följande kallat driftunderskottet.

Schematiska kalkyler ger vid handen att budgetsaldot, vid ett oförändrat reall driftunderskott, skulle öka från 85 till 110 à 120 miljarder år 1988 i 1983 års priser. Dessa siffror motsvarar ett underskott år 1988 på 16—17 procent av 1983 års BNP.

Medan budgetunderskottets utveckling är beroende av såväl realränta som inflationstakt beror statsskuldens ökning enbart av realräntan. Enligt våra beräkningar leder en 3-procentig realränta till en ökning av statsskulden från cirka 500 miljarder 1983 till drygt 700 miljarder 1985, dvs en årlig

Görs inget radikalt fortsätter underskotten växa.

Realräntan av central betydelse.

tillväxttakt på 7 procent, medan en 5-procentig realränta ger en statsskuld på cirka 900 miljarder 1988, dvs en tillväxttakt på 11 procent per år.

Sådana ökningar av budgetunderskottet skulle medföra svåra påfrestningar på bytesbalansen. En ökning av underskottet i statens finansiella sparande på 25 — 35 miljarder kronor som det här skulle bli fråga om och som skulle innebära en sparandeminskning på 3,5 — 4,5 procent av BNP måste kompenseras av ett motsvarande överskott i övriga sektorer av ekonomin för att inte resultera i en motsvarande försämring av bytesbalansen. Som påbröd på den sparandeökning som fordras för att få ekonomin i balans inom en femårsperiod blir dessa procent en betydande börda.

Räknat i procent av nationalprodukten uppgår statsbudgetens underskott för 1983 till 13 procent, de icke-statliga investeringarna till 13 procent och bytesbalansens underskott till 1 procent. Det betyder att sparandet i den del av ekonomin som inte omfattas av statens budget måste ha uppgått till $13 + 13 - 1 = 25$ procent. För att balans i ekonomin skall uppnås måste dels bytesbalansens underskott elimineras, dels investeringsandelen av nationalprodukten höjas till åtminstone 20 procent, vilket för de icke-statliga investeringarna betyder omkring 19 procent. För att detta skall kunna ske måste sparandet inom den icke-statliga sektorn höjas från nyssnämnda 24 procent till $(16 \pm 17) + 19 = 35 \pm 36$ procent av 1983 års BNP. Det innebär en ungefär 50-procentig ökning. Det är svårt att förstå hur denna skulle komma till stånd. Kräver inte det en orimlig ökning av sparandet inom den kommunala och den privata sektorn?

Vilka krav ställer en sådan sparandeökning på budgetunderskottets finansiering? Som framgår av tabell 15 var 43 procent av statsskulden 1982 placerad utanför landets bankväsende. Under 1983 har en viss ökning av dessa senare placeringars andel skett. För att i möjligaste mån undvika inflatoriska effekter har det under senare år varit ett önskemål att statens upplåning skall ske utanför banksystemet. På kort sikt är det kanske möjligt att realisera detta önskemål. På litet längre sikt är dock möjligheterna små. Det finns ingen anledning att tro att hushållen och/eller företagen skulle vara villiga att placera ytterligare stora belopp i statsobligationer, såvida inte räntenivån höjs drastiskt med åtföljande negativa konsekvenser för tillväxt- och fördelningsnivå.

Inte heller kan man tro att AP-fonden i framtiden kan bli långivare i större skala. Som framgår av tabellen hade AP-fonden vid senaste årsskiftet 13 procent av statsskulden, men fondens finansiella sparande är i sjunkande och uppgår nu till endast cirka 17 miljarder kronor. Mer kan man sålunda inte påräkna som lån till staten. Kvar som finansieringskällor står då ban-

Orimliga krav på privat och kommunalt sparande?

Svårt för staten låna utanför banksystemet.

AP-fonden kan knappast låna ut mer.

TABELL 15

**Statsskuldens placering
ultimo 1970, 1976 och 1982.
(Löpande priser)**

	1970		1976		1982	
	Miljoner kr	%	Miljoner kr	%	Miljoner kr	%
Riksbanken, statliga myndigheter och fonder	12 943	35,8	25 230	31,3	66 521	17,6
AP-fonden	3 380	9,3	15 164	18,9	51 389	13,6
Banker	9 599	26,5	15 998	19,9	79 317	21,0
Försäkringsbolag	3 201	8,9	7 469	9,3	34 571	9,2
Hushåll	5 066	14,0	14 650	18,2	44 078	11,7
Övr i Sverige	1 966	5,5	1 677	2,1	29 405	7,8
Utlandet	—	—	227	0,3	71 808	19,0
Summa	36 155	100,0	80 411	100,0	377 089	100,0

Källa: Finansdepartementet.

Förr eller senare hyperinflation och massarbetslöshet.

Börja banta underskottet nu!

kerna, riksbanken och möjligen utlandet. Som tidigare nämnts har emellertid alla dessa tre lånevägar allvarliga likviditetseffekter. Det förefaller därför osannolikt att staten i framtiden skulle kunna förlita sig på denna typ av finansiering utan att antingen en likviditetsexplosion — med åtföljande effekter på inflation och bytesbalans förr eller senare kommer till stånd — eller en så omfattande reglering av bankernas utlåningsverksamhet framtvings att det svenska bankväsendet inte längre skulle kunna fullgöra sina normala uppgifter som kreditgivare.

Det ovan sagda leder till slutsatsen att finansieringen av ett stigande budgetunderskott förr eller senare leder till en ekonomisk kollaps i form av hyperinflation och massarbetslöshet, helt oavsett vilket finansieringsalternativ som väljs. Även diskussionen om sparandet utmynnade i en negativ slutsats beträffande möjligheterna att i längden bibehålla ett oförändrat statligt driftunderskott. En nedskärning av underskottet synes därför vara nödvändig. Frågan blir då när den obehagliga operationen skall påbörjas. Ett skäl till att uppskjuta den skulle vara att den svenska ekonomin förhoppningsvis kommer in i ett mera expansivt skede om något eller några år och att detta skulle underlätta underskottets nedbantning. Det finns emellertid än starkare skäl att inte skjuta på operationen. För det första är kanske en omedelbar nedskärning ett nödvändigt villkor för förbättring av den svenska ekonomin. För det andra blir operationen allt svårare ju längre tiden lider.

En restriktiv politik

Man kan diskutera hur stor statsskulden kan få vara utan att allvarligt skada den ekonomiska utvecklingen. Förutom ovan diskuterade svårigheter har man därvid anledning att beakta den risk för oförutsedda räntehöjningar som en stor statsskuld innebär. Man har även anledning att beakta inte endast skuldsidan utan också statens fordringar och förmögenhetstillgångar; de senare kommer ju sällan in i bilden, eftersom staten aldrig upprättar någon balansräkning. Man bör även beakta storleken på statens investeringar. Det är emellertid svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån generella överväganden komma fram till någon optimal lösning beträffande storleken på statens skulder. På lång sikt får de emellertid inte växa snabbare än nationalprodukten eftersom situationen då förr eller senare blir ohållbar.

Skulderna får inte växa snabbare än BNP.

Som en riktpunkt för den ekonomiska politiken kan man i dagens läge uppsätta målet att statsskulden inte får växa snabbare än nationalprodukten. Det målet ger som villkor att driftsunderskottets andel av skuldstocken måste vara mindre än skillnaden mellan ekonomins tillväxttakt och räntan. Är driftsunderskottet noll blir budgetunderskottet lika med ränteutgifterna och statsbudgetens tillväxt lika med räntan. Om då denna är lika med ekonomins tillväxttakt växer statsskulden i samma takt som hela ekonomin. Om däremot räntan överstiger ekonomins tillväxttakt måste skillnaden kompenseras med ett driftsöverskott.

Eftersom vi för de närmaste åren måste räkna med att realräntan inte kommer att understiga ekonomins tillväxttakt, måste en restriktiv politik i första hand inriktas på att förvandla driftsunderskottet till ett överskott. Att detta måste innebära kraftiga reduceringar av driftsunderskottet är uppenbart. Enligt den kalkyl som ovan gjordes skulle ju, vid oförändrat driftsunderskott, statsskulden växa med 11 procent vid kombinationen 9 procents inflation och 3 procents realränta samt med 6 procent vid kombinationen 6 procents inflation och 5 procents realränta.

*Statsskulden nu
500 000 000 000 kronor.*

Vilket gigantiskt besparingsarbete vi står inför kan illustreras av följande räknestycke. Vid årsskiftet 1983-84 kommer statsskulden att uppgå till i stort sett 500 miljarder kronor. Av innevarande års budgetunderskott på cirka 85 miljarder utgörs 50 av räntor och 35 av driftsunderskottet. Antag nu att den ekonomiska politiken önskar förhindra en fortsatt expansion av statsskulden och sätter upp som mål att denna inte skall få växa mer än nationalprodukten. Vid 10 procents inflation och en ekonomisk tillväxt på 2 procent per år får statsskulden inte öka med mer än 60 miljarder. Är då räntenivån 12 procent (= dagens genomsnitt för statsskulden) betyder detta

att driftsunderskottet måste minska med ungefär 35 miljarder, ett helt svindlande belopp.

Räknestycket visar vad som fordras för att i ett steg komma in på en bana, där nationalprodukt och tillväxttakt stiger proportionellt. Man skulle emellertid kunna nöja sig med att försöka nå det målet i flera steg. En sådan bantning av underskottet blir "dyr" såtillvida att ränteutgifterna stiger hela tiden och underskottet, liksom statsskulden, blir större och större ju längre tiden går. Antag t ex att vid en inflationstakt på 9 procent och en realränta på 3 procent driftsunderskottet varje år skärs ned med 5 miljarder i dagens penningvärde. I så fall kommer det att dröja sju år innan hela detta underskott är eliminerat och efter de sju åren har det totala budgetunderskottet reellt sett minskat från 85 till 79 miljarder samtidigt som statsskulden ökat från 500 miljarder till 735 miljarder. Den situation man då kommit till är uppenbarligen inte bättre än dagens. Läget skulle dock bli något ljusare vid en lägre ränta. Vid t ex en 6-procentig inflation och en 4-procentig realränta skulle budgetunderskottet efter sju år ha reducerats till drygt 70 miljarder. I gengäld skulle dock statsskulden bli något högre än i föregående alternativ, nära 800 miljarder kronor.

Påtagliga resultat kräver kraftigt reducerat driftsunderskott.

För att ge mera påtagliga resultat krävs uppenbarligen kraftigare nedskärningar av driftsunderskottet. Antag t ex att detta varje år minskas med tio miljarder i 1983 års penningvärde. Då elimineras underskottet redan efter knappt fyra år. Vid en inflation på 9 procent och en realränta på 3 procent kommer då underskottet att efter fyra år ha minskat till knappt 60 miljarder samtidigt som statsskulden ökat till 600 miljarder. Den situationen måste anses vara bättre än den vi har idag. Än bättre skulle läget dock te sig i det utopiska fallet att såväl inflation som realränta kunde begränsas till 3 procent. Då skulle budgetunderskottet efter fyra år inte bli större än 30 miljarder. Statsskulden skulle då ha vuxit till 600 miljarder.

Bantning med 10—15 mdr per år nödvändig.

Vid de kombinationer av inflationstal och ränta som idag ter sig sannolika för de närmaste åren kräver en någorlunda snabb bantning av budgetunderskottets realvärde sålunda mycket kraftiga nedskärningar av driftsunderskottet. Det måste minskas med 10 — 15 miljarder per år för att budgetunderskott och statsskuld inom en femårsperiod skall komma in på en utvecklingsbana som inte är explosiv.

Detta låter inte särskilt hoppgivande, men trots det är sanningen utan tvekan ännu mera illavarslande. Det är osannolikt att en sådan bantning skulle kunna ske utan ökad arbetslöshet, och därmed skulle den också leda till minskade inkomster och ökade utgifter för staten. Det är därför osannolikt att det över huvud taget är ekonomiskt och politiskt möjligt att, med nu-

Skuldfälla.

varande offentliga finansieringssystem, åstadkomma en minskning av budgetunderskottet. Kanske sitter vi i en sax, en skuldfälla, så att varje försök till en bantning av underskottet istället leder till en ökning.

En höjd tillväxt skulle inte automatiskt medföra ett minskat budgetunderskott. Visserligen ökar skatteinkomsterna men utgifterna ökar också vid oförändrad löne- och fördelningspolitik.

Skulle man, som regeringen uttalat, inrikta politiken på att begränsa budgetunderskottets nominella belopp till 1983 års värde blir konsekvenserna därav starkt beroende av inflations- och ränteutvecklingen. Vid en 9-procentig inflation och en 3-procentig realränta ger en sådan politik ett årligt nedskärningsbehov på 10 — 15 miljarder kronor under de närmaste åren. Vid en lägre nominalränta blir konsekvenserna mindre drastiska. Sålunda skulle vid en 10-procentig ränta nedskärningsbehovet begränsas till fem miljarder per år.

Finns andra lösningar?

Inflationen, räntenivån och den låga tillväxten är bovarna.

Att budgetproblemet idag framstår såsom verkligt prekärt kan skyllas på tre omständigheter — den höga inflationstakten, den höga räntenivån och ekonomins låga tillväxttakt. Även med dagens stora statsskuld skulle problemet vara fullt hanterligt om inflationstakt och ränta vore väsentligt lägre och tillväxttakten högre. Säg t ex att inflationen vore 4 procent, realräntan 3 procent och tillväxttakten 4 procent. Då skulle statens ränteutgifter, nominellt sett, bli endast hälften av vad de idag är. Samtidigt skulle en stor del av statens utgifter helt eller delvis falla bort automatiskt utan negativa sociala konsekvenser, t ex företagssubventionerna, arbetslöshetsersättningarna, kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och räntesubventioner till bostäder. I ett sådant läge skulle sålunda såväl ränteutgifter som driftunderskott minska radikalt. Frågan är hur man skall komma dit. En expansiv politik leder inte alls till det målet. Det gör inte en restriktiv politik heller eftersom utgiftsnedskärningar och skattehöjningar rimligen leder till ökad arbetslöshet och därmed till lägre tillväxttakt. I dagens läge torde också en framgångsrik antiinflationspolitik leda till höjda realräntor och därmed hämma sysselsättning, investeringar och tillväxt.

Varken expansiv eller restriktiv politik bra.

En hög framtida ekonomisk tillväxt skulle underlätta möjligheterna att komma tillrätta med underskottsproblemet. Att öka tillväxttakten är därför ett viktigt led i försöken att lösa detta problem. Det har i debatten framförts förslag som utgår från tanken att en omallokering av resurser från offentlig till privat sektor skulle leda till ökad tillväxt. Genom att i statsbudgeten minska inte bara utgifterna utan även inkomsterna skulle tillväxttakten kun-

Snabbare tillväxt ett måste.

*Hyperinflation eller
engångsreduktion?*

*Engångsskatt på förmö-
genhet har tidigare
förkastats.*

*Många länder i samma
predikament.*

*Utförsäljning av statlig
egendom.*

na höjas utan att detta skulle medföra arbetslöshet. Visserligen skulle budgetunderskottet inte minska omedelbart, men så småningom skulle den ökade tillväxttakten automatiskt leda till minskade utgifter för företagssubventioner, arbetslöshetsersättning etc.

Det är tveksamt om en sådan politik skulle kunna bli framgångsrik. Ett första villkor är att en omallokering av resurserna verkligen kommer till stånd och att denna får tillräckligt stora tillväxteffekter för att radikalt sänka budgetunderskottet. Ett andra villkor är att dessa effekter framkommer så snart att ekonomin inte dessförinnan lidit obotlig skada genom uppkomsten av en övermäktig statsskuld, en kreditpolitisk kollaps eller en explosion av bytesbalansens underskott. Möjligheterna att båda dessa villkor skulle bli uppfyllda förefaller inte stora.

Tidigare har statsskuldproblem ofta "lösts" med hjälp av hyperinflation eller engångsreduktioner. Under andra världskriget steg den svenska statsskulden kraftigt och nådde vid krigets slut ungefär samma storlek, jämfört med nationalprodukten, som idag. I en artikel från 1944 diskuterade professor Erik Lindahl olika sätt att komma till rätta med de problem den stora statsskulden förorsakade.

Han tog därvid även upp tanken på en engångsskatt på förmögenhet (ett finare ord för reduktion à la Karl XI). Senare fick han i uppdrag av Ernst Wigforss att utreda konsekvenserna av införandet av en sådan skatt. Den utredningen ledde dock till ett avstyrkande.

Om man så vill kan man se den tillfälliga höjningen av förmögenhetsskatten som en engångsskatt på förmögenhet. Att gå vidare på den vägen och i större skala använda reduktionsmetoden som botemedel skulle med all sannolikhet få en förödande effekt på sparande och kapitalbildning i samhället. Det skulle också sannolikt leda till en kapitalflykt till utlandet.

Sverige är inte det enda land som brottas med problem rörande budgetunderskott och statsskuld. Flertalet OECD-länder är eller har varit i samma belägenhet, vilket framgår av tabell 16. Som botemedel har man — med växlande framgång — utnyttjat både penning- och finanspolitiska medel. Följden har i allmänhet blivit arbetslöshet, hög ränta och på vissa håll hög inflation. De länder som förutom Sverige just nu är särskilt illa ute är Italien, Belgien, Nederländerna och Danmark. Där har man under de senaste åren vidtagit omfattande nedskärningar av statsutgifterna. Det är ingen tillfällighet att det är just dessa länder som har den högsta arbetslösheten.

I syfte att sanera statsfinanserna bedrev den brittiska regeringen under flera år en utförsäljning av statlig egendom. I princip skulle en sådan politik vara möjlig även i vårt land. Man kan tänka sig en utförsäljning av Statsfö-

TABELL 16

Den offentliga sektorns
finansiella balanser i olika
OECD-länder. Överskott (+)
eller underskott (—) i pro-
cent av BNP.

	1979	1980	1981	1982 ^a	1983 ^a	1984 ^a
USA	+ 0,6	—1,3	—1,0	—3,8	—4,4	—3,9
Japan	—4,8	—4,5	—4,0	—4,1	—3,4	—2,5
Västtyskland	—2,7	—3,2	—4,0	—3,9	—3,7	—3,1
Frankrike	—0,7	+ 0,3	—1,9	—2,6	—3,4	—3,3
Storbritannien	—3,2	—3,3	—2,5	—2,0	—2,5	—2,5
Italien	—9,5	—8,0	—11,7	—12,0	—11,6	—12,4
Kanada	—1,9	—2,1	—1,2	—5,3	—6,5	—5,7
Ovanstående länder, totalt	—1,8	—2,5	—2,6	—4,1	—4,4	—4,0
Australien	—1,5	—1,0	—0,1	+ 0,4	—4,4	—4,6
Österrike	—2,5	—2,0	—1,8	—2,5	—3,5	—3,5
Belgien	—6,9	—9,3	—13,1	—12,2	—11,3	—11,3
Danmark	—1,6	—3,2	—7,1	—9,1	—9,3	—8,3
Nederländerna	—3,7	—3,9	—4,8	—6,4	—6,9	—6,4
Norge	+ 1,9	+ 5,7	+ 4,8	+ 4,4	+ 2,1	+ 1,5
Sverige	—3,0	—4,0	—5,3	—6,9	—8,0	—8,2
Australien tom Sverige, totalt	—2,8	—3,0	—4,1	—4,8	—6,2	—6,2
Samtliga ovanstående länder, totalt	—1,9	—2,6	—2,7	—4,1	—4,6	—4,2

^aOECD-uppskattningar och prognoser.

Källa: OECD.

retag, LKAB, ASSI, Domänverket, Televerket, Tobaksbolaget, SJ m fl. Men sannolikt skulle de uppköpande företagen se köpet av den statliga egendomen som ett alternativ till andra realinvesteringar och det skulle kunna medföra att investeringar i nytt realkapital skulle minska i motsvarande grad. Samhällets totala kapitalbildning skulle då minska och av den anledningen är en statlig utförsäljningspolitik knappast att rekommendera. En förutsättning för att en utförsäljning skulle medföra en budgetförstärkning är att tillgångarna ges större avkastning i privat ägo än i statlig.

Slutsats

Vilken väg man än väljer för att komma ur den nuvarande skuldfällan råkar man in i mycket stora svårigheter. Det val vi står inför är emellertid ett val inte mellan dagens situation och en tänkt situation utan mellan två framtida situationer, varav ingen liknar dagens. Av dessa två alternativ gäller det att

Valet gäller olika framtida situationer.

*En expansiv politik i dag
kan ge massarbetslöshet
i morgon.*

välja det minst dåliga. I det valet får man inte anlägga ett alltför kort tidsperspektiv. Inte heller får man rygga tillbaka alltför mycket för negativa konsekvenser jämfört med dagens läge. Andra alternativ leder kanske till en ännu sämre utveckling. Det kan tyvärr bli fråga om att acceptera en fortsatt hög arbetslöshet på kort sikt för att möjliggöra en bättre sysselsättning på lång sikt. En expansiv politik nu medför stor risk för massarbetslöshet i framtiden.

4 Arbetsmarknaden

4:1 Lärdomar av stödpolitiken

Carl Hamilton

*Stödpolitik även
i framtiden*

De senaste årens industripolitik har varit föremål för en omfattande granskning och debatt (se bl a *Att avveckla en kortsiktig stödpolitik*, SOU 1981:72). En viktig aspekt, som enligt vår mening därvid inte tillräckligt uppmärksammas, är vilka krav som bör ställas på utformningen av en av sysselsättningsskäl motiverad stödpolitik. Vi tror nämligen att man måste räkna med en sådan stödpolitik även framdeles, även om alla ansträngningar bör göras för att nedbringa behovet av den till ett minimum.

I detta kapitel diskuterar vi stödpolitiken i några utvalda branscher, i första hand tekoindustrin och varvsindustrin, och undersöker om man kan dra några mer allmängiltiga lärdomar av utvecklingen i två branscher som förlorat sina komparativa fördelar. Diskussionen syftar till att illustrera några generella synpunkter, som preciseras i det avslutande avsnittet.

Teko

Under 70-talet ökade tekosubventionerna dramatiskt (mätt i fasta priser). Lågkonjunkturåren 1977–79 var exceptionella subventionsår jämfört med tidigare år.

Man kan ställa sig frågan hur stor importvolymen skulle ha blivit om inte subventionerna betalats ut. Svaret framgår av diagram 19. (Den använda metoden finns beskriven i Hamilton, C, *Industripolitik och subventioner* i Södersten, B, (red), *Svensk Ekonomi*, tredje upplagan, 1982.)

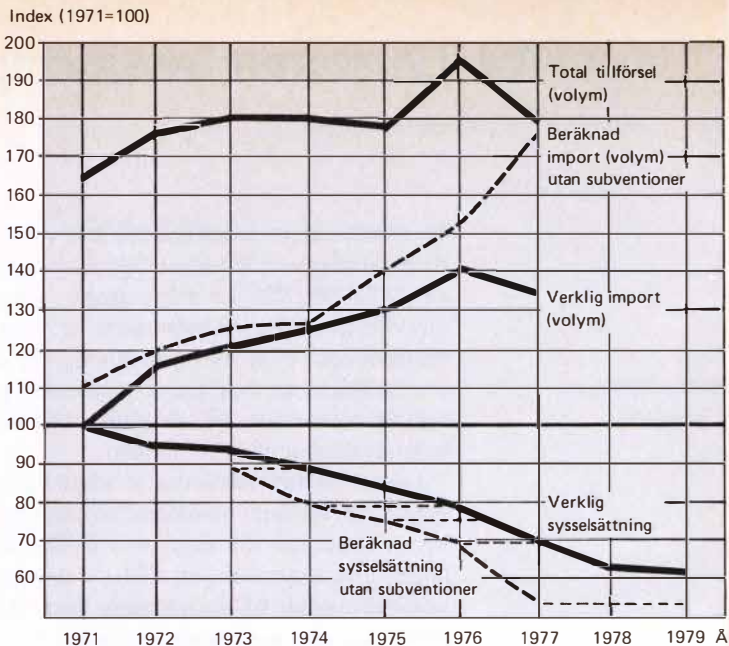
Den streckade ytan visar den importvolym som uppskattas ha blivit bortträngd från den svenska marknaden genom subventionerna. Den översta linjen i figuren visar total tillförsel (dvs hemmaproduktion plus import minus export). Att kurvorna för tillförsel och beräknad import nästan möts 1977 indikerar att den svenska tekoindustrin inte skulle ha kunnat hävda sig på hemmamarknaden i frånvaro av subventioner. Man skall dock lägga märke till att exporten är relativt stor: 1980 gick 35 procent (värde) på export (återexporten frändragen). Sysselsättningseffekten av subventionerna

DIAGRAM 19

Beräknad importefterfrågan och sysselsättning i tekoindustrin 1971–77 med och utan subventioner.

Utan subventioner skulle den svenska tekoindustrin ha blivit helt utkonkurrerad av importvaror 1977.

Källa: Egna beräkningar



Nära 30000 jobb räddades av subventionerna

har också beräknats. Under de fem åren 1973–77 kan 28 900 årsarbeten uppskattas ha "räddats" genom subventionerna. Av dessa faller mer än hälften på åren 1976 och 1977. Av de potentiellt arbetslösa var en majoritet kvinnor, och ungefär hälften av alla "räddade" årsarbeten återfinns i Älvsborgs län. Antalet arbetslösa i Älvsborgs län hade nästan fördubblats utan subventioner. Av övriga län skulle endast i Skaraborgs, Jönköpings, Kronobergs och Kristianstads län antalet arbetslösa ha ökat med mer än 10 procent om subventionerna dragits in (genomsnitt 1973–77).

Hur mycket kostade det statskassan att genom subventioner rädda ett årsarbete inom tekoindustrin? Budgetutgiften varierar väsentligt över åren med en lägsta kostnad på cirka 14000 kronor (1980 års prisnivå) 1973, då ekonomin befann sig i slutfasen av en period med åtstramningspolitik. Budgetutgiften steg till mer än det dubbla när det allmänna sysselsättningsläget snabbt försämrades 1976–77. När det ekonomiska läget präglades av låg efterfrågan i Sverige var det således inte bara den totala subventionssumman för

att rädda ett växande antal årsarbeten som ökade. Även budgetutgiften per räddat årsarbete steg nämligen. Ett bestämt sysselsättningsmål i en vikande konjunktur förefaller ha kunnat nås endast till priset av en multiplikativ effekt på budgetens utgiftssida.

Ett annat sätt att undersöka verkan av dessa subventioner är att se hur lång tid de fördröjde den sysselsättningsminskning som ändå kom. Denna fördröjning mäts i diagram 19 som längden på de vågräta streckade linjerna som förbinder kurvan för beräknad sysselsättning med linjen för verklig sysselsättning. Sålunda hindrade 1973 års subventioner tekossysselsättningen från att falla till 1973 års ickesubventionerade nivå. Men sysselsättningen föll ändå till denna nivå redan nästföljande år. Effekten av 1973 års subventioner var med andra ord att sysselsättningsminskningen fördröjdes ett år. Subventionerna under de följande åren hade något större verkan; de fördröjde med ett och ett halvt till två år sysselsättningen från att falla till de alternativa nivåerna. De mycket kraftigt ökade subventionerna under 1977 – nära tre gånger så stora som 1976 – tycks dock ha fördröjt arbetslösheten i mer än två år. Ännu 1979 hade sysselsättningen inte fallit till 1977 års beräknade nivå.

Eftersom dessa iakttagelser förmodligen kan gälla även för andra branscher (och då även för 80-talet) säger de något mycket viktigt i frågan om avvägningen mellan selektiv och generell ekonomisk politik, inte minst i ett läge när budgetunderskottet är ett betydande problem. Detta påpekande gör vi i fullt medvetande om att en del av budgetutgifterna återkommer på budgetens inkomstsida i form av bla skatteintäkter och att en fullständig utvärdering av subventionsprogrammen skulle kräva en samhällsekonomisk analys av subventioners och produktionsfaktorers alternativa användning.

Varv

Antalet sysselsatta i svensk varvsindustri nådde 1975 en topp vid 32 000 anställda men hade 1979 sjunkit till knappt 22 000. Under olika etiketter har branschen givits statliga subventioner under alla år på 70-talet, även när framtidsutsikterna bedömdes som ljusa. Subventionerna växte lavinartat från 1976 och nådde 4,9 miljarder kronor (1980 års prisnivå) budgetåret 1978/79. Detta innebär en subvention på 214 000 kronor per anställd, dvs mer än dubbelt så mycket som arbetsgivarens lönekostnad (i genomsnitt). Under

Subventionerna över- steg förädlingsvärdet

1978 och 1979 fick varven subventioner som var så stora att de översteg förädlingsvärdet. Insatsvarorna till varven (plåt, elektrisk apparatur etc) var alltså värda mer när de anlände till varven än när de lämnade varven i form av nybyggda fartyg. I ekonomisk mening förstörde man sålunda insatsvaror i svensk varvsindustri 1978 och 1979.

Varför fick teko mindre än varven?

Har varvsarbetarna större behov av att skyddas mot omställningar än andra grupper? I så fall bör de naturligtvis också skyddas mer än andra grupper. Om man i fördelningspolitiken utgår från att människor har olika behov finns ingen anledning att argumentera för lika stort statligt stöd till alla branscher, regioner etc.

Jämfört med subventionerna till tekoindustrin är varvssubventionerna mycket stora. 1977–79, när tekosubventionerna nådde sitt maximum, utgjorde de inte mer än cirka 10 procent av varvssubventionerna, räknat i subvention per anställd. Varven har under alla år på 70-talet fått högre subventioner per anställd än tekoindustrin (tabell 17).

TABELL 17

**Subventioner i varvs- och
tekoindustri 1971–80.**
(1981 års priser)

Budgetår	Subvention per anställd, kr	
	Varv	Teko
71/72	14 500	970
72/73	800	2 300
73/74	8 800	3 300
74/75	500	2 200
75/76	7 300	1 900
76/77	47 400	4 850
77/78	84 600	10 100
78/79	213 600	14 250
79/80	86 000	16 600
Genomsnitt	51 500	6 300

Källa: Industristödsutredningen och Industriverket.

Man kan dock inte dra slutsatsen att nivån på tekoindustrins skydd mot utländsk konkurrens nödvändigtvis varit lägre än varvens eftersom tekoindustrins anställda förutom subventioner åtnjutit ett gränsskydd mot utländsk konkurrens. För att kunna jämföra det statliga stödet till de båda branscherna på ett korrekt sätt skulle

Teko snålare behandlad än varven

man behöva räkna fram hur stora tekosubventioner som skulle krävas för att upprätthålla samma sysselsättning och produktion som åstadkommits med hjälp av gränsskyddet.

Eftersom gränsskyddet under kostnadskrisen varit i stort sett oförändrat, har ökningen i statligt stöd varit betydligt större till varven än till tekoindustrin. I denna mening tycks det onekligen vara så att tekoindustrin blivit snålare behandlad.

Något speciellt för varven är de kraftiga prissvängningarna på fartyg. Dessa svängningar har sannolikt medverkat till att för beslutsfattarna dölja branschens försämrade konkurrenskraft, som länge varit uppenbar för tekoindustrin. Denna olikhet är sannolikt en av förklaringarna till att varven fått större subventioner.

En annan förklaring kan vara att varvsarbetarna varit en effektivare påtryckningsgrupp än tekoarbetarna. Varvsarbetarna är till övervägande del män (2 procent kvinnor mot 62 procent i tekoindustrin, 1977). De har varit sysselsatta i stora produktionsenheter som dominerar sin ort (omkring 4000 anställda i genomsnitt per produktionsenhet jämfört med mindre än 50 anställda per produktionsenhet i tekoindustrin). Andelen icke svenska medborgare är låg inom varven, medan de utgör en fjärdedel av arbetskraften inom tekoindustrin. Kvinnor och immigranter är i allmänhet mindre fackligt aktiva än sina manliga svenska kamrater, lägre utbildade, svagare politiskt organiserade osv.

Betydelsen av balans i samhällsekonomi

En väl avvägd ekonomisk politik är helt avgörande för om full sysselsättning skall kunna uppnås och bevaras. En stödpolitik kan endast marginellt och temporärt hålla uppe sysselsättningen. Krav på nya eller fortsatta subventioner till branscher — ofta klädda i ord som "strukturplan" eller "branschfond" — kan inte förbättra sysselsättningen om inte regering, riksdag och arbetsmarknadens parter samtidigt handlar så att industrins konkurrenskraft bevaras.

Vi bör satsa framåt, offensivt, och komma ur krisen genom investeringar, forskning och utveckling, sägs ofta som svar på frågan hur industrins konkurrenskraft skall kunna stärkas. Men sådana åtgärder har effekt först på längre sikt (forskning och utveckling först om kanske 10–30 år) och står varken i motsats till eller kan ersätta behovet av att hålla den svenska kostnadsutvecklingen på ungefär samma nivå som utlandets. Annars riskerar en ännu större

*Ökad konkurrenskraft
i stället för subventioner*

del av Sveriges industri att försvinna än vad som redan skett under 70-talet.

Hur många arbetstillfällen hade förlorats om industrin inte subventionerats under kostnadskrisen?

De relativa kostnaderna för svenska bearbetade exportvaror ökade med minst 12 procentenheter under perioden 1975 till mitten av 1977. Som en följd härav sjönk de svenska marknadsandelarna utomlands i volym, det mått som är relevant vid en diskussion av sysselsättningen. Om alla anpassningsmöjligheter hade saknats skulle sannolikt kostnadskrisen ha inneburit att cirka 180 000 anställda i industrin förlorat sina jobb. Denna slutsats kan dras av en bearbetning av en undersökning vid Handelshögskolan i Stockholm. (Heikensten, L, *En metod att förutsäga industrinedläggning*, DsJu 1979: 2.) 180 000 motsvarar cirka 20 procent av alla anställda i tillverkningsindustrin. Annorlunda uttryckt, om kostnadskrisen undvikits hade jobben för 180 000 personer inte kommit i riskzonen.

180 000 jobb var i riskzonen

En kostnadsstegring av denna typ slår olika på olika branscher (inom parentes anges respektive branschs procentuella sysselsättningsminskning): den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin (25), tekoindustrin (26), läder- och skoindustrin (27), trävaruindustrin (23) och icke järnmetallverk (30). Framför allt järn-, stål- och ferrolegeringsindustrierna och järn- och stålverken (65) drabbas speciellt hårt av en kostnadskris. För hela tillverkningsindustrin skulle sysselsättningsminskningen sålunda blivit 20 procent.

Nu förlorades inte 180 000 arbetstillfällen åren 1976–77 utan 64 000 (1975–78). Att antalet blev lägre beror på ekonomisk-politiska anpassningar (subventioner och devalveringar) samt på anpassningsmöjligheter i företagen.

Även om Sverige bibehållit ett oförändrat kostnadsläge gentemot omvärlden skulle tex varven och teko ändå inte kunnat undgå en neddragning på längre sikt. Men neddragningen hade då skett långsammare (under mer socialt acceptabla former), vilket hade minskat den samhällsekonomiska omställningskostnaden. Och dessutom förhindrade kostnadskrisen en expansion i den långsiktigt lönsamma delen av näringslivet, som annars skulle ha kunnat suga upp friställd arbetskraft.

Småföretagen viktiga för sysselsättningen

I industripolitiska sammanhang koncentreras uppmärksamheten ofta till existerande stora företag medan sysselsättningen ofta ex-

panderas genom en liten ökning av arbetskraften i ett stort antal mindre, ibland nyetablerade företag. Att öka sysselsättningen i dessa företag går knappast annat än genom generellt verkande medel. Av praktiska skäl kan man inte utsträcka subventionssystemet till varje litet (eller ofött) företag i landet.

Hur fördela selektivt stöd?

Den ekonomiska krisen kan inte lösas genom en stödpolitik – men den kan heller inte lösas utan en stödpolitik. Det är därför viktigt att man funderar över stödpolitikens utformning och avvägningar gentemot andra ekonomisk-politiska medel.

Här skall en aspekt på dessa frågor tas upp, nämligen vilka kriterier som skall gälla för ett system av subventioner som har till uppgift att stödja sysselsättningen. En första fråga är: skall arbetsplatsen eller arbetskraften subventioneras?

Skall arbetskraften eller arbetsplatsen subventioneras?

Om målet är begränsat till att hålla dem som hotas av arbetslöshet ekonomiskt skadeslösa (bibehållen inkomst) skall de ges ett bidrag oberoende av om arbetsplatsen finns kvar eller inte. Om målet är att hålla arbetskraften ekonomiskt skadeslös (bibehållen inkomst) och dessutom tillhandahålla en arbetsplats, bör produktionsenheten ges en subvention *per anställd*. En subventionspolitik med denna utformning stimulerar företag att använda arbetskraftsintensiva tillverkningsmetoder och förmår arbetskraftsintensiva industrier att stanna kvar eller etablera sig i regioner som anammar en subventionspolitik av denna typ. Men denna subventionsform, som i stor utsträckning tillämpats i Sverige, innebär i allmänhet också att kreditgivare och ägare räddas från förluster, trots att deras funktion i en marknadsekonomi är just att ta och bära risker.

Från stabiliseringspolitisk synpunkt är det ett önskemål att subventionssystemet inte kompenserar alla företag och arbetstagare fullt ut (eller överhuvudtaget) för politiska beslut som förändrar t ex räntor, skatter och växelkurs. Konsekvensen skulle i så fall bli en uttömning av de finanspolitiska medlen.

Från fördelningssynpunkt är det önskvärt att subventionssystemet i första hand fördelar resurser till grupper som har störst behov av skydd mot omställningar. Detta innebär bl a att systemet måste vara robust mot olika särintressens önskemål, dvs inte leda till förmånsbehandling av grupper i samhället som har god tillgång till kanaler för att öva påtryckningar på beslutsfattare. Om en misshus-

Systemet måste vara robust mot påtryckningar

hållning skall kunna undvikas i framtiden är det viktigt att garantera en rollfördelning som underlättar bevakandet av ett helhetsperspektiv i den ekonomiska politiken.

Erfarenheterna under 70-talet reser i själva verket den fundamentala frågan i vilken utsträckning man kan vänta sig att det alls går att föra en stödpolitik som verkligen fördelar resurser till dem som har störst behov av stöd. Vilka möjligheter har en regering att göra snabba och välavvägda bedömningar? Vilka motiv styr dem som deltar i den politiska beslutsprocessen? En vanlig uppfattning är nog att om bara nödvändig information om produktion, sysselsättning, priser osv finns tillgänglig hos verk och myndigheter, kommer också politikerna att göra välavvägda bedömningar och fatta kloka beslut.

I princip skulle ett samhällsekonomiskt optimalt system för subventionering självfallet kunna både utformas och genomföras. Men, mot bakgrund av 70-talets erfarenheter måste man starkt ifrågasätta om beslutsfattarna verkligen skulle använda sig av ett sådant fördelningssystem om det skulle presenteras för dem.

Ett subventionssystem måste, slutligen, vara begripligt. För att demokratin skall fungera är det viktigt att medborgarna kan uppfatta konsekvenserna av politikens och administratörers beslut. I dagens Sverige, med ett 80-tal olika subventionstyper, är detta krav knappast uppfyllt. Så långt det är möjligt måste ett subventionssystem också vara ett pedagogiskt system.

Författarens kommentar 1985

Sedan ovanstående uppsats skrevs har i Sverige industrisubventionerna minskats drastiskt. Det "icke-permanenta" stödet till industrin var budgetåret 1983/84 drygt 3 miljarder kronor att jämföras med 7,6 miljarder 1981/82. Till denna utveckling finns flera förklaringar: (1) Den tidigare subventionspolitiken kunde inte lösa Sveriges sysselsättningsproblem och industriella kris. Detta har numera blivit uppenbart för snart nog varenda politiker och väljare och den tidigare miljon- och miljardrullningen har kommit i vanrykte. (2) Med ett budgetunderskott som såg ut att rusa mot 100 miljarder kronor växte motståndet bland allmänhet och politiker mot att pumpa in statliga pengar i företag och branscher. (3) Devalveringarna 1981 och 1982 förbättrade drastiskt svenskt näringslivs internationella konkurrenskraft och onödiggjorde eller minskade kraven på fortsatta industrisubven-

tioner. (4) Den 1982 nyttillträdde socialdemokratiska regeringen var betydligt handlingskraftigare än tidigare borgerliga regeringar och förefaller att ha lyckats återinföra en klarare rollfördelning mellan staten och det privata näringslivet innebärande bl a att staten inte längre ställer upp som stödgar när privata företag hotas av konkurs.

Accepterandet av nedläggningen av Uddevallavarvet och Salénin-vests konkurs i december 1984 – nio månader före nästa val! – är exempel på denna nya attityd. Samtidigt utlovade regeringen emellertid stora summor i arbetsmarknadsåtgärder till arbetskraften i Uddevallaregionen.

Internationellt sett har industripolitiken fått ett ökat inslag av marknadslösningar vilka i det nya stämningssläget karaktäristiskt nog finns omnämnda i den senaste statliga industripolitiska propositionen (1983/84:135).

- Tron på att framgångsrika branscher och företag kan pekas ut av myndigheter har kommit i vanrykte. Under 1970-talet var tankar på detta tema utbredda, både inom industripolitiken (exempel: Boston-rapporten) och företagsstrategin. Bl a det kostsamma brittisk-franska Concordeprojektet och en lång rad statliga förlustföretag har bäddat för en större tro på decentraliserade beslut och krav på en koppling mellan marknadsförutsättningar och produktion.
- Intresset för avregleringar har ökat. Detta intresse kommer från två skilda utgångspunkter. En är att regleringarna motverkar sitt eget syfte (t ex att priserna inte blir lägre genom prisregleringar); en annan att regeltänkandet drivits för långt och skapat otympliga, krångliga och dyrbara regelsystem. Exempel på den första utgångspunkten är den minskning av reglering som skett i USA inom tre stora sektorer, nämligen transporter, telekommunikationer och finansväsende. En strävan att förenkla och förbilliga ligger bakom ett regeringsuppdrag till Statens Industriverk att utreda administrativa hinder för investeringar. Vad som i Sverige kommer ut av den internationella avregleringstrenden är dock ännu för tidigt att säga.
- De statliga företagen i olika länder har fått ökad självständighet. Statliga och delstatliga företag har sålts (Datsaab, ASEA-Atom, Luxor). Börsintroduktion av statliga företag diskuteras.
- Entreprenörskrollen har uppvärderats.
- Stora branschutredningar, som var vanliga under 1970-talet, görs inte längre. De branschutredningar som nu görs avser små branschsegment.

4:2 Ungdomsarbetslösheten – vad kan man göra åt den?

Christian Nilsson

*Ungdomsarbetslösheten
12 procent*

Antalet registrerade arbetslösa uppgick i september 1982 till 176 000, vilket motsvarar 4 procent av arbetskraften. Arbetslösheten för ungdomar har länge varit dubbelt så hög som för hela arbetskraften och har nu blivit mer än tre gånger så hög (12,4%, dvs 85 000 ungdomar under 25 år).

Ungdomsarbetslösheten har blivit ett av Sveriges, och för övrigt hela västvärldens, allra allvarligaste sociala problem. I detta kapitel skall vi närmare diskutera detta problem. Utvecklingstendenserna under 60- och 70-talen analyseras. Först beskrivs ungdomsarbetslösheten, sedan diskuterar vi olika faktorer som kan antas påverka ungdomarnas sysselsättningsmöjligheter, som sysselsättningsnivå, relativlön, samhällsförändringar och inte minst ungdomarnas inställning till arbete. Frågan är vad man mot bakgrund av en sådan analys kan göra åt ungdomsarbetslösheten.

Ungdomsarbetslöshetens utveckling

Arbetslösheten för olika åldersgrupper framgår av diagram 20. Under perioden 1963 till 1981 har arbetslösheten för ungdomar under 25 år legat på en högre nivå och stigit snabbare än den totala arbetslösheten. Genomsnittligt har arbetslösheten för 16–19-åringar legat cirka tre gånger så högt som den totala arbetslösheten och för 20–24-åringar cirka 1,5 gånger så högt. Som framgår av diagrammet har flickorna i åldern 16–19 år drabbats hårdast.

Konjunkturvariationen i arbetslösheten är större för ungdomarna än för hela arbetskraften. När den totala arbetslösheten stiger med 1 procentenhet är motsvarande stegring för 16–19-åringar 2,6 procentenheter och för 20–24-åringar 1,6.

Det har hävdats att ungdomarnas arbetslöshet skulle vara kortvarig och därför mindre allvarlig. Som framgår av tabell 7:1 är ungdomarnas arbetslöshetstider kortare än övriga åldersgruppers, men skillnaden mellan ungdomarna och åldersgruppen 25–54 år är

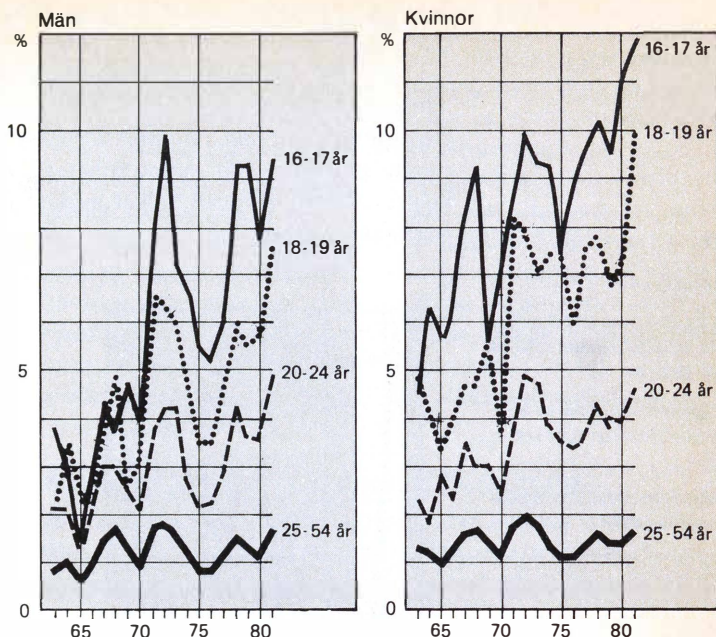
*Lågkonjunktur höjer
ungdomsarbetslösheten*

DIAGRAM 20

Relativ arbetslöshet i olika åldersgrupper 1963–81.

De yngre åldersgrupperna har väsentligt högre arbetslöshet än de äldre. Särskilt gäller detta kvinnorna.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU)



dock relativt obetydlig om man utgår från genomsnittssiffrorna enligt beräkningar av Anders Björklund. Den genomsnittliga arbetslöshetsperioden för ungdomar motsvarar i stort sett den arbetslöshetstid som krävs för att på arbetsmarknaden nytillkomna arbetssökande skall ha rätt till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

Som framgår av diagram 21 visar ungdomarnas andel av den totala arbetslösheten från mitten av 60-talet en svag tendens till ökning över tiden. Däremot kan man inte finna något positivt sam-

TABELL 18

Arbetslöshetstider i veckor för olika åldersgrupper.

	16–24	25–54	55–64	16–64
Tvårsnittsskattningar enligt AKU	10,3	15,5	33,3	15,5
Genomsnittlig arbetslöshetstid enligt Björklund	10,7	13,2	24,5	12,9

Källor: AKU¹ och Björklund, A, *Studies in the Dynamics of Unemployment*, 1981.

¹ AKU betecknar de löpande arbetskraftsundersökningar som utförs av SCB.

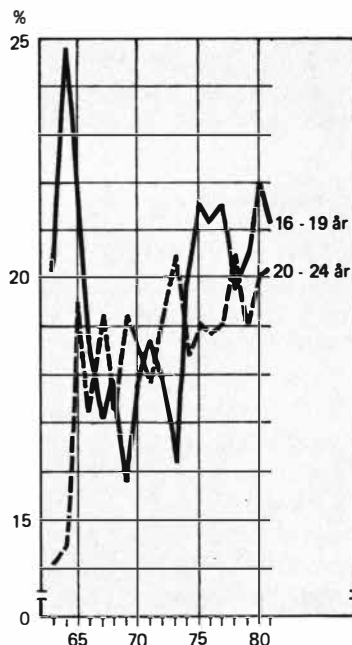
band mellan ungdomarnas andel av den totala arbetslösheten och konjunkturläget. För den yngsta åldersgruppen är sambandet to m negativt; när den totala arbetslösheten ökar med 1 procentenhet minskar 16–19-åringarnas andel med 3 procentenheter. Detta ger stöd för tesen att ungdomsarbetslösheten i första hand är ett strukturellt problem. När arbetslösheten stiger, lämnar emellertid många arbetsmarknaden, vilket medför att den dolda arbetslösheten ökar.

DIAGRAM 21

Ungdomarnas andel av totala arbetslösheten (16–64 år) 1963–81.

Ungdomarnas andel av arbetslösheten har stigit kraftigt.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU)



När den totala arbetslösheten stiger med 10 procent, minskar arbetskraftstalet¹ med cirka 0,3 procent, vilket för 1981 motsvarar 12 000–13 000 personer. För ungdomsgrupperna är utströmningen mera markerad. Av den totala utströmningen svarar ungdomarna för två tredjedelar.

¹ Arbetskraftstalet definieras som andelen av befolkningen i arbetsför ålder som är sysselsatt eller aktivt söker arbete.

Av materialet framgår att ungdomsarbetslöshetsproblemet successivt förvärrats. Tar man hänsyn till utströmningen från arbetskraften i samband med konjunktur nedgångar är det klart att ungdomarna även konjunkturmässigt bär en oproportionellt stor del av arbetslöshetsbördan; detta gäller särskilt pojkar.

Förklaringen till att det relativa arbetslöshetstalet för ungdomar långsiktigt kunnat stiga kraftigt, samtidigt som ungdomarnas andel av den totala öppna arbetslösheten långsiktigt ökat endast i begränsad omfattning, är att ungdomarnas andel i arbetskraften, särskilt 16–19-åringarnas, minskat. Detta förklaras av att deras andel av befolkningen gått ned och av att deras arbetskraftsdeltagande minskar. Det senare är en följd av i första hand förlängd skolgång, men sannolikt också av en besvärligare arbetsmarknadssituation.

Sysselsättningsutvecklingen för ungdomar

Ungdomarnas andel av sysselsättningen har minskat sedan mitten av 60-talet. Nedgången har varit särskilt markerad för 16–19-åringarna. Deras andel av det totala antalet sysselsatta har minskat från 8,0 procent 1965 till 5,4 1980, medan 20–24-åringarnas andel minskat från 11,3 procent till 10,5.

Om man delar upp det totala antalet sysselsatta på offentlig sektor, industri och övrigt näringsliv finner man att ungdomarnas andel av den totala sysselsättningen fallit i samtliga sektorer. Snabbast har andelen minskat för 16–19-åringar i industrin, långsammast för 20–24-åringar i industrin. För 16–19-åringar har nedgångstendensen gällt hela perioden. För 20–24-åringar har utvecklingsförloppet varit mera ojämnt.

För att förstå mönstret i den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen är det nödvändigt att också studera hur ungdomarnas sysselsättningsandelar varierar med förändringarna i den totala sysselsättningsnivån. I tabell 19 har den genomsnittliga årliga förändringen i ungdomarnas andel av sektorns sysselsättning beräknats. Kalkyler har gjorts för år där sektorns sysselsättning ökat respektive år då sysselsättningen minskat. Den offentliga sektorn ingår inte, då sysselsättningen där ökat samtliga år.

Slutsatsen från tabellen är att när sysselsättningen i industrin ökar, ökar också andelen sysselsatta ungdomar. För övriga näringslivet förblir andelen tämligen konstant. När sysselsättningen mins-

TABELL 19

Genomsnittlig årlig förändring i ungdomarnas sysselsättningsandel, procentenheter (1963–81).

År då sysselsättningen i resp sektor har:	Industrin		Övriga näringslivet	
	16–19 år	20–24 år	16–19 år	20–24 år
ökat	0,15	0,25	-0,09	0,10
minskat	-0,39	-0,16	-0,22	-0,10

Källa: Egna beräkningar utifrån AKU.

kar, minskar i båda sektorerna ungdomarnas andelar av den totala sysselsättningen.

Att ungdomarnas andel av sysselsättningen i ett företag (och i en sektor) är beroende av den totala sysselsättningsnivån är enkelt att förstå. När sysselsättningen är för stor i förhållande till den planerade produktionen sker vanligtvis sk naturlig avgång, samtidigt som nyrekryteringen dras ned. Då ungdomarnas andel av såväl frivilliga avgångar som nyrekryteringar är större än de äldre anställdas, blir resultatet att ungdomarnas andel av sysselsättningen minskar. Denna tendens förstärks om, som i normalfallet, konjunkturen är synkroniserad så att den planerade sysselsättningsneddragningen sammanfaller med en ökad arbetslöshetsnivå. Ökad arbetslöshet har en nedpressande effekt på företagets personalomsättning. Ökad osäkerhet om arbetsmarknadssituationen gör att de anställda värnar om sina jobb, vilket leder till en successiv "för-gubbning" i arbetsstyrkan. Den ökade arbetslösheten gör det också möjligt för företagen att vid nödvändig ersättningsrekrytering välja mer erfaren och därmed äldre arbetskraft. Tvingas företaget till uppsägningar gäller turordningsreglerna enligt trygghetslagarna, dvs de senast anställda får sluta först.

Från siffrorna i tabell 19 kan man dra slutsatsen att om sysselsättningsnivån i industrin varit konstant skulle nedgången i ungdomarnas sysselsättningsandel varit endast cirka en tredjedel av den faktiska. De något äldre ungdomarnas andel skulle tomt ökat.

Industrisektorns tillbakagång förklarar således en stor del av ungdomarnas minskade andel av sysselsättningen i industrin. För perioden 1963–81 har industrins andel av den totala sysselsättningen fallit från 32 procent till 24. Samtidigt har den offentliga sektorns andel ökat från 15 procent till 30. Då ungdomarnas andel av sysselsättningen skiljer sig mellan sektorerna får denna förskjutning effekt på deras sysselsättning totalt sett.

*Ökad arbetslöshet
pressar ned
personalomsättningen*

Sammanfattningsvis gäller att industrins sysselsättningsminskning förklarar en stor del av minskningen i ungdomarnas andel av den totala sysselsättningen. Dels har sysselsättningsminskningen i industrin medfört en minskad andel ungdomar i sysselsättning, vilket, enligt våra egna regressionsberäkningar, förklarar cirka 16 procent av den totala minskningen. Dels har industrins minskade andel av den totala sysselsättningen lett till att situationen för den yngsta åldersgruppen förvärrats, vilket förklarar cirka 9 procent av minskningen (i denna kalkyl har antagits att industrisysselsättningen skulle ligga kvar på 1973–74 års nivå).

För höga ungdomslöner?

Av tabell 7:2 framgick att den yngsta åldersgruppens andel av antalet anställda i industrin skulle ha minskat även om den totala sysselsättningsnivån varit oförändrad. Detta betyder att ungdomar under 60- och 70-talen successivt ersatts med äldre anställda. En viktig fråga är i vilken utsträckning detta kan förklaras av att ungdomarna haft en snabbare löneutveckling än de äldre.

Av tabell 20 framgår att ungdomslönerna stigit snabbare än lönerna för vuxna arbetare. Löneutjämningen var relativt långsam fram till 1968, men därefter har det skett en snabb utjämning. 1981 motsvarade den genomsnittliga timförtjänsten för pojkar under 18 år 71 procent av de vuxna männens, och för flickor under 18 år motsvarade lönen 80 procent av de vuxna kvinnornas.

Ungdomslönerna har stigit snabbt

TABELL 20

Skillnaden i genomsnittlig årlig löneökningstakt (s k C-lön) mellan ungdomar under 18 år och vuxna arbetare i industrin, procent-enheter.

	Män	Kvinnor
1956–68	0,3	0,1
1968–81	1,6	1,0

Källor: SOS Löner och SCBs primärmaterial.

Förklaringen till denna lönestegring för ungdomar torde vara omsvängningen i fackförbundens lönepolitik. Sedan avtalsuppgörelsen 1969 har LO drivit en lönepolitik med en utpräglad låglöneprofil. Fackets ambition har varit att tillförsäkra alla sysselsatta en lönenivå som ger möjlighet till en god levnadsstandard. ”Rätten till arbete ska inte behöva köpas genom acceptering av orimligt låga lönenivåer.” (TCO, 1978).

Löneutjämningen var långsam fram till 1968 men nedgången i ungdomarnas sysselsättningsandel startade redan kring 1960. Av detta kan man emellertid inte dra slutsatsen att löneutjämningen inte påverkat andelsutvecklingen, utan endast att också andra faktorer har bidragit.

Under 60-talet genomfördes den obligatoriska nioåriga skolan, varigenom antalet 15- och 16-åringar i arbetskraften kraftigt reducerades. Samtidigt byggdes gymnasieskolan ut. Under 60-talet minskade andelen ungdomar under 20 år i arbetskraften från 9,3 procent till 5,0. Utbyggnaden av skolan är alltså sannolikt en viktig förklaring till denna utveckling. Den kan i sin tur ha bidragit till att dölja de negativa effekterna av de höjda ungdomslönerna.

Ungdomens arbetsmarknadssituation

Man kan alltså skilja ut tre faktorer som påverkar ungdomarnas arbetsmarknadssituation: ungdomens arbetskraftsdeltagande, den totala sysselsättningen och ungdomens relativa löneläge. Eftersom vi ovan analyserat dessa faktorer var och en för sig har vi också gjort en statistisk analys som visar deras förklaringsvärde såväl i absoluta som i relativa termer. Resultatet av den statistiska analysen sammanfattas i tabell 21.

TABELL 21

Förändringen i ungdomarnas sysselsättningsandel i industrin 1963–81, uppdelad på komponenter, procentenheter.

		Ungdomars arbets- krafts- deltagande	Total syssel- sättning	Ungdomars relativa löneläge	Beräknad total effekt	Faktisk förändring
Män	1956–63	–1,0	2,1	0,0	1,1	0,9
	1963–68	–2,8	–3,1	–2,4	–8,3	–8,4
	1968–75	–0,3	2,6	–7,3	–5,0	–3,3
	1975–81	–0,3	–4,5	–3,1	–7,9	–8,3
Kvinnor	1956–63	–2,6	2,2	–0,5	–0,9	2,7
	1963–68	–8,2	–3,2	0,0	–11,4	–15,6
	1968–75	–3,0	2,6	–3,1	–3,5	0,3
	1975–81	–2,4	–4,6	–1,4	–8,4	–9,3

Källa: Egna beräkningar.

*De höga relativlönerna
viktig förklaring*

Det är tydligt att ungdomarnas höjda relativlöner till stor del förklarar deras problem på arbetsmarknaden. Det är därmed inte

sagt att deras situation i ett slag förbättras om ungdomslönerna sänks.

Samhällsförändringar kan vara sysselsättningshinder för ungdomen

Det finns naturligtvis en rad andra men mera svåråtkämpliga faktorer än de ovan diskuterade, som kan ha påverkat utvecklingen. Exempel är den tekniska utvecklingen.

Man talar ibland om en primär och en sekundär arbetsmarknad. Den primära marknaden omfattar jobb som kräver företagsintern utbildning. Då kostnaden för internutbildningen för företaget kan liknas vid en investeringsutgift ligger det i företagets intresse att ha en stabil arbetsstyrka. På den företagsinterna marknaden har den öppna arbetsmarknadens konkurrens och otrygghet i anställningen ersatts med informella regler hur arbetsuppgifterna i företaget skall fördelas och vilka av de anställda som skall varslas när arbetsstyrkan måste reduceras. Kopplingen till den externa arbetsmarknaden är begränsad till vissa ingångsjobb.

Den sekundära marknaden omfattar sådana jobb som springpojke, kontorsbud, hantlangare och dagmamma. Genom den tekniska utvecklingen, låglönesatsningar, trygghetslagar och daghemsutbyggnaden har en stor del av denna arbetsmarknad försvunnit.

Orsakerna till att ungdomarna, särskilt de med dålig skolunderbyggnad, stängs ute från den privata primära marknaden är inte i första hand bristande formell kunskap; ingångsjobben ställer vanligtvis inga krav på formella meriter. Orsaken är snarare bristande social stabilitet. Detta behöver inte ses negativt. Ungdomar vill se sig om och pröva sig fram. Det är fråga om att lära känna olika arbetsplatser, lära känna arbetslivet; men också att lära känna sig själv, vad man vill, kan och passar för.

Den ökade kapitalintensiteten har lett till att 18 år ofta blivit minimiålder för anställning. Arbetsmiljölagen är mycket restriktiv vad gäller ungdomars användning av olika arbetsverktyg. I den offentliga sektorn krävs vanligtvis formell utbildning och att den sökande har fyllt 18 år för att han/hon skall få anställning. Svårigheterna för ungdomarna på arbetsmarknaden har därför troligen mindre med bristfällig utbildning att göra än med de krav som rests på grund av institutionella förhållanden. Nya lagar och låglönesats-

ningar har successivt drivit upp kraven på ingångsjobben på den primära marknaden, och för dem som inte kommer in på denna marknad är risken stor att hamna i en ond cirkel.

Ungdomens inställning till arbete

Ungdomar antas ofta ha en annan inställning till arbete än äldre. Ungdomarna ser arbete inte som något mål i sig utan som ett medel att skaffa pengar till konsumtion. Få 16–17-åringar som just slutat skolan drömmer om att bli stabila, plikttrogna heltidsarbetande. De tar gärna deltids- och visstidsjobb. Däremot är de negativt inställda till skiftgång. Denna "instrumentella" inställning kan förklara att många ungdomar är intresserade av AMS-sysselsättning.¹

Ungdomarnas inställning till arbete skiljer sig från de äldres också i det avseendet att de lägger större vikt vid arbetets innehåll. Industrijobb förknippas hos ungdomarna ofta med löpande band, skiftarbete, trista och monotona jobb i en bullrig och smutsig arbetsmiljö. Detta visar en LO-enkät från 1979. Flertalet tillfrågade i enkäten hade dock själva aldrig besökt någon industri utan grundat sin uppfattning på andrahandsinformation. Det är möjligt att skolan spelar en betydelsefull roll i denna attitydbildning.

Från företagen har framhållits att ungdomarna helt enkelt inte vill ha de jobb som industrin kan erbjuda: "Löpande bandjobb ger inget utrymme för självförverkligande" (se tabell 22).

TABELL 22

Ungdomars (16–24 år) yrkesplaner och den faktiska fördelningen av arbetskraft efter näringsgren, 1981, procent.

	Ungdomars yrkesplaner	Faktisk fördelning av sysselsättning
Jord- och skogsbruk	3,5	5,6
Industri	7,6	24,4
Byggnadsverksamhet	10,6	6,8
Privata tjänster	30,7	32,9
Offentliga tjänster	47,7	30,0

Källor: SIFO och AKU.

¹ Jämför Sivrala, L, *Youth attitudes towards work*, 1982 och *Youth unemployment*, OECD 1980.

Vad kan man göra för att minska ungdomsarbetslösheten?

Det under 70-talets senare del allt svårare läget på arbetsmarknaden för ungdomar kan förklaras av dels den försämrade sysselsättningsutvecklingen i industrin, dels den fortsatta löneutjämningen mellan unga och vuxna. För flickorna gäller dessutom under 70-talet en hårdnande konkurrens om jobben på grund av ett successtvt allt högre arbetskraftsdeltagande för kvinnor som är äldre än 24 år.

Klyftan mellan ungdomars förväntningar och möjligheter har vidgats

Det är emellertid inte självklart att utvecklingen automatiskt vänder om sysselsättningsläget i industrin förbättras och ungdomarnas löner bättre anpassas till deras relativa produktivitetsnivå. Låglönesatsningar, trygghetslagar och inte minst skolans utbyggnad har lett till att både arbetsgivarnas och de arbetssökande ungdomarnas krav överlag har höjts. Klyftan mellan ungdomarnas förväntningar och möjligheter kan därför ha vidgats.

Det är utomordentligt viktigt att övergången från skola till arbetsliv underlättas. En möjlig modell, som prövats med framgång i Österrike, är lärlingssystemet. I Österrike omfattar lärlingssystemet minst tre år och av denna tid avsätts 80 procent för arbete och 20 för skolan. Lönenivån relativt vuxna arbetare ligger uppskattningsvis 25 procentenheter lägre än vad den gör för motsvarande ungdomsgrupper i Sverige. Medan ungdomsarbetslösheten i flertalet västeuropeiska länder är dubbelt eller tom tre gånger så hög som den genomsnittliga för hela arbetskraften, ligger ungdomsarbetslösheten i Österrike under den genomsnittliga.

Lärlingssystem underlättar övergången mellan skola och arbete

Ett lärlingssystem underlättar övergången mellan skola och arbetsliv. En mycket stor andel av ungdomarna slutför i Österrike sin lärlingsutbildning och tillfredsställelsen med lärlingssystemets utformning och funktion är stor. De fackliga organisationerna skulle enligt uppgift dock gärna se en utökning av den teoretiska utbildningen, medan arbetsgivarna vill att mer av utbildningen förläggs till företagen.

Systemet är uppenbart fördelaktigt för arbetsgivarna, då lärlingslönerna ligger relativt långt under lönerna för utbildad arbetskraft. Det har under 70-talet också rått ett permanent efterfrågeöverskott på lärlingar.

Författarens kommentarer 1985

Under perioden 1963–1981 låg arbetslösheten för ungdomar under 25 år på en högre nivå och steg snabbare än den totala arbetslösheten. Under senare år har emellertid denna entydigt negativa utvecklingstrend kunnat brytas genom kraftfulla arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För ungdomar i åldern 16–17 år träffades i december 1981 en central överenskommelse mellan LO, PTK och SAF om s k ungdomsplatser, vilket sedan följdes av avtal inom det statliga och kommunala området. Från och med 1 juli 1982 har uppföljningsansvaret för ungdomsplatserna lagts på skolan. Den 1 januari 1984 trädde lagen om arbete i arbetslag hos offentlig arbetsgivare för ungdomar i åldern 18–19 år i kraft.

Arbetslöshetssiffrorna för ungdomar under 20 år har fallit från ca 10 procent 1982 till ca 5 procent 1984. Frågan är nu om detta positiva trendbrott kan tolkas så att ungdomsarbetslöshetsproblemet, som en följd av de nya arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, är på väg att lösas. I kapitlet pekade vi på tre viktiga orsaker till den höga ungdomsarbetslösheten i början av 1980-talet, nämligen den minskade industrisysselsättningen, ungdomslönerna och problem i samband med övergången skola arbetsliv. De insatta åtgärderna kan sägas primärt inriktade på att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv. Det är också möjligt att de statliga bidrag som är förknippade i första hand med ungdomsplatserna har samma effekt som en sänkning av ingångslönerna för ungdomar.

Vad som trots den positiva utvecklingen oroar är att så många ungdomar faktiskt valt att ställa sig vid sidan om systemet med ungdomsplatser och ungdomslag; sannolikt finns bland dessa ungdomar de som bäst behöver hjälp att komma in på arbetsmarknaden. För det andra finns risk att arbetslöshetsproblemen för 16–19-åringar övervältras på 20–25-åringarna. Slutligen kan ungdomslagen bidra till att "låsa ute" ungdomarna från näringslivet.

4:3 Sysselsättning och arbetslöshet

Inga Persson-Tanimura

Kvinnornas arbetskraftstal närmar sig männens.

Sysselsättningsutvecklingen i den svenska ekonomin efter oljekrisen 1973–74 var länge betydligt gynnsammare än inom OECD-området som helhet och detta trots att produktionstillväxten i Sverige, sett över hela perioden 1973–80, var sämre (tabell 23). Oljeprishock, kostnadskris och strukturerkriser gav inte ett omedelbart utslag i sysselsättningsstatistiken. Arbetslöshetstalet låg ända fram till 1981 kvar på cirka 2 procent, och antalet sysselsatta fortsatte att öka. Kvinnorna, och bland dessa under 70-talet speciellt småbarnsmödrarna, fortsatte att öka sitt arbetsutbud. 1970 hade kvinnor i åldern 25–54 år ett relativt arbetskraftstal på 64 procent. 1982 hade det ökat till 86 procent och närmade sig därmed alltmer männens (25–54 år) arbetskraftstal på cirka 95 procent.

Det är först efter 1980 som den ekonomiska krisen kan avläsas i ett ökat arbetslöshetstal och en minskning av antalet sysselsatta (tabell 23). Fortfarande ligger dock arbetslösheten i Sverige på en jämfört med andra länder låg nivå.

TABELL 23

Produktionstillväxt och sysselsättningsutveckling i Sverige respektive OECD-området.

	1970-73	1973-75	1975-79	1980	1981	1982
Sverige						
BNP ^{a)}	2,3	3,3	1,1	1,9	—0,6	—0,1
Antal sysselsatta ^{a)}	0,2	2,3	0,7	1,2	—0,2	—0,1
Relativt arbetslöshetstal ^{b)}	2,3	2,0	1,9	2,0	2,5	3,1
Antal arbetslösa ^{c)}	91	82	78	84	108	137
OECD-området						
BNP ^{a)}	5,1	0,1	4,1	1,2	1,6	—0,2
Antal sysselsatta ^{a)}	1,1	0,0	1,4	0,6	0,2	—0,7
Relativt arbetslöshetstal ^{b)}	3,3	4,4	5,3	6,1	7,0	8,4
Antal arbetslösa ^{d)}	10,3	14,1	17,9	21,4	24,7	29,9

^{a)} Årlig tillväxt i procent.

^{b)} Procent, genomsnitt för respektive period.

^{c)} Tusental personer, genomsnitt för respektive period.

^{d)} Miljoner personer, genomsnitt för respektive period.

Källa: OECD.

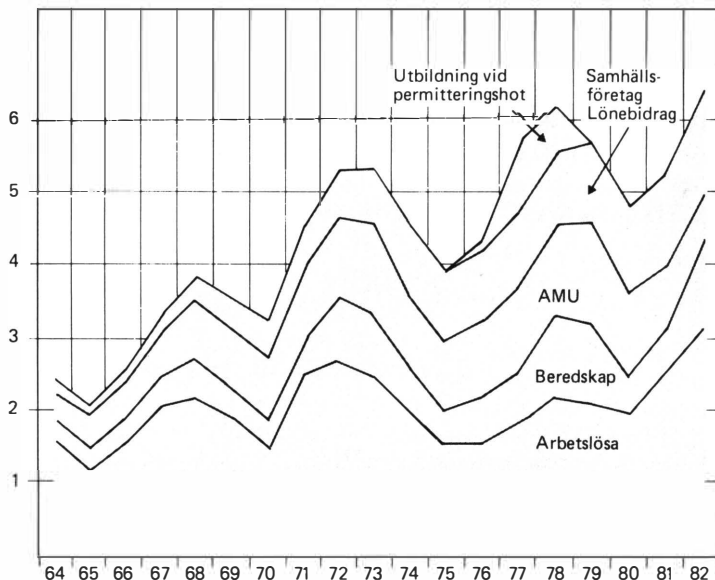
DIAGRAM 22

Antal arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i procent av arbetskraften 1964—82.

Antalet personer utan arbete på den reguljära arbetsmarknaden har sedan 1980 ökat starkt.

Källor: AMS, SCB.

Säsongrensade data



Ökningen av antalet sysselsatta efter 1975 hade inte någon motsvarighet i en ökning av antalet personer i arbete. Antalet sysselsatta som var tillfälligt frånvarande från sitt arbete ökade på grund av införandet av den femte semesterveckan och ökade möjligheter till föräldraledighet och annan ledighet. Detta, tillsammans med att andelen heltidsarbetande bland de sysselsatta minskade, ledde till att antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin var något lägre i början av 80-talet än i mitten av 70-talet.

Sysselsättningsutvecklingen påverkades också av att omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder sattes in och av att stödet till krisdrabbade företag ökade kraftigt. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder låg från 1976 och framåt på nivån 3—4 procent av BNP och utgifterna för de icke-permanenta industristöden låg samtidigt vissa år på nivån 1,5 procent av BNP.

Antalet industrijobb har minskat med 130 000 sedan 1976.

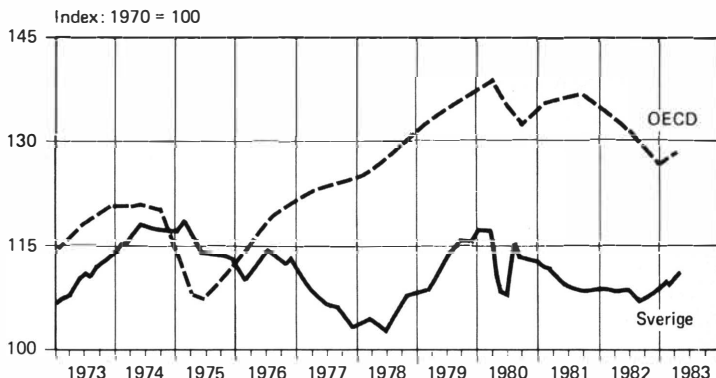
Industriysselsättningen minskade, trots industristöden, med 130 000 personer mellan 1976 och 1982. Den svenska industriproduktionen utvecklades klart sämre än inom OECD-området som helhet (diagram 23).

DIAGRAM 23

Industriproduktionens utveckling i Sverige och OECD 1973—83, säsongrensade kvartalsdata.

Industriproduktionen i Sverige har utvecklats väsentligt sämre än i omvärlden.

Källa: PKbanken.



Den industriella stagnationen i Sverige har varat längre än någonsin de senaste 100 åren. Nedgången i industrisysselsättningen komplementerades emellertid av en fortsatt snabb expansion av den offentliga sektorn. Sysselsättningen inom den offentliga tjänstesektorn ökade med 250 000 personer mellan 1976 och 1982.

Ökad arbetslöshet efter 1980

Som nämnts upphörde ökningen av antalet sysselsatta i början av 80-talet. Samtidigt började den öppna arbetslösheten öka. Från nivån 2,0 procent 1980 steg arbetslöshetstalet 1981 till 2,5 procent och 1982 till 3,1 procent. Tredje kvartalet 1983 var arbetslöshetstalet 3,8 procent. Mellan 1980 och 1982 ökade antalet personer som var arbetslösa någon gång under kalenderåret från cirka 310 000 till cirka 470 000. Den restriktiva politiken i vår omvärld ledde till en mycket långsam tillväxt i världshandeln. Tillsammans med de obalanser som byggts upp i den svenska ekonomin och omläggningen av den ekonomiska politiken i restriktiv riktning resulterade detta i en försämring av sysselsättningsläget efter 1980.

Tabell 24 visar hur arbetslösheten 1980 och 1982 fördelat sig på olika grupper. Mätt i procentenheter har ökningen varit störst bland ungdomar. Eftersom de vuxna utgör huvuddelen av arbetskraften är det dock antalsmässigt vuxna arbetslösa som ökat mest.

Den öppna arbetslösheten har stigit.

Andelen arbetslösa ungdomar har ökat mest.

TABELL 24

Arbetslöshetens fördelning på olika grupper samt andelen långtidsarbetslösa i respektive grupp.

	Relativt arbetslöshetstal (procent)		Ökning 1980-82 (procent- enheter)	Andel långtids- arbetslösa (procent) ^{a)} 1982
Män				
16—19 år	6,5	9,6	+ 3,1	12
20—24 år	3,5	6,3	+ 2,8	15
25—54 år	1,1	2,1	+ 1,0	22
55—64 år	1,6	3,1	+ 1,5	45
Kvinnor				
16—19 år	8,8	11,6	+ 2,8	8
20—24 år	3,9	5,8	+ 1,9	16
25—54 år	1,6	2,4	+ 0,8	21
55—64 år	1,6	3,0	+ 1,4	52
Totalt	2,0	3,2	+ 1,2	22

^{a)} Andel av de arbetslösa i respektive grupp som varit arbetslösa mer än 6 månader.

Källa: SCB.

Fler långtidsarbetslösa.

Andelen långtidsarbetslösa (arbetslösa mer än 6 månader) har ökat något de senaste åren och var 22 procent 1982. Andelen är högst för de äldre (tabell 24). Den höga arbetslöshet som sedan länge rått i Europa har lett till att långtidsarbetslösheten i flera länder blivit mycket omfattande. Andelen var tex 1982 75 procent i Belgien, 46 procent i Västtyskland, 59 procent i Nederländerna och 55 procent i Storbritannien. Men det finns också undantag, tex Österrike, där andelen 1982 var 20 procent.

Är full sysselsättning ett realistiskt mål?

Full sysselsättning regeringens mål men ...

... är det realistiskt?

I propositionen om den ekonomiska politiken från oktober 1983 (prop 1983/84:40) skriver regeringen: "Att åter uppnå full sysselsättning är nu liksom tidigare det övergripande målet för regeringens ekonomiska politik. Hela den ekonomisk-politiska strategin syftar ytterst till detta." Man kan fråga sig om denna ambition verkligen är realistisk. Vi skall här kortfattat diskutera några aspekter på denna fråga.

Vissa förhållanden, som den internationella konjunkturen och den internationella efterfrågeutvecklingen, kan vi inte påverka själva. Den återhållande ekonomiska politik som förs i vår omvärld lägger restriktioner på vilken ekonomisk politik vi själva kan föra. Låg internationell efterfrågan kan

Fortsatta sysselsättningsproblem på kort sikt.

Ingen risk för övermättnadskris.

inte utan svåra omställningsproblem fullt ut kompenseras av förbättrad konkurrenskraft och ökade marknadsandelar. Här måste vårt hopp stå till att en samordnad, mer expansiv politik kan växa fram på det internationella planet när nu inflationsbekämpningen väl givit resultat.

De sysselsättningsproblem som har sin bakgrund i försämringen av Sveriges internationella konkurrenskraft under 70-talet kasn nu efterhand väntas minska. Förbättringen inom industrisektorn kan under 1984 väntas leda till att också nyanställningarna tar fart. Men fortfarande är obalanserna i den svenska ekonomin stora. Under de närmaste åren, medan man försöker minska budgetunderskottet och återställa balansen i den svenska ekonomin, kommer sysselsättningsläget att förbli problematiskt. Det råder nämligen en konflikt mellan att återställa balansen och därmed på sikt varaktigt förbättra sysselsättningsläget och att nu, med hjälp av expansiva åtgärder som ytterligare ökar budgetunderskottet, förbättra sysselsättningsläget på kort sikt.

Men hur ser det då ut i ett längre perspektiv, efter det att balansbristerna förhoppningsvis rättats till? Kommer då den fulla sysselsättningen att kunna återvinnas?

Debatten har alltmer kommit att präglas av en pessimistisk syn på marknadsekonomens förmåga att ge sysselsättning åt alla medborgare som så önskar. Produktivitetstillväxten inom industri, kontorsarbete etc på grund av datorisering och införande av annan ny teknik sägs bli så snabb att antalet arbetstillfällen i framtiden inte skulle räcka till. Mot denna bakgrund har arbetsdelning nämnts som ett sätt att åter nå full sysselsättning.

Oron över att den nya tekniken skall göra att jobben inte räcker till måste ha sin grund i att man menar att efterfrågan börjar bli mättad. Detta kan vara sant när det gäller efterfrågan på vissa varor och tjänster, men inte för den totala efterfrågan. Kraven på reallöneökningar tyder inte på att någon övermättnadskris är överhängande. Svårigheterna att öka sysselsättningen inom den offentliga sektorn beror inte heller den på övermättnad av efterfrågan på tjänster inom vård, utbildning, kultur etc utan i stället på svårigheten att finansiera en fortsatt ökning av konsumtion av dessa tjänster skattevägen.

Det finns alltså ingen anledning att tro att inkomstökningar genererade av en snabb produktivitet utveckling inte även framdeles kommer att medföra ökad efterfrågan på varor och tjänster av olika slag. Arbetsdelning är därmed inte heller något vi behöver välja i fall jobben i framtiden inte skulle räcka till. Den totala efterfrågeutvecklingen bestäms inte heller enbart av den inhemska konsumtionsutvecklingen. Efter ett decennium av utebliven

Det krävs en snabb kapitaluppbyggnad framöver.

kapitalbildning och med en fortsatt "förgubbnings" av befolkningen krävs en snabb kapitaluppbyggnad under de närmaste decennierna. Till detta kommer önskemålen om ökade svenska bidrag för att lösa de stora och växande försörjningsproblemen i den tredje världen.

Vi har också anledning räkna med att en del av tillväxtutrymmet även i fortsättningen kommer att utnyttjas för ökad fritid. En successiv arbetstidsförkortning är alltså något som vi kan fortsätta att välja, att "köpa", för en del av de realinkomstökningar den nya tekniken skapar.

Det ovan sagda motsäger givetvis inte att anpassningsproblemen vid övergången till ny teknik ofta är betydande och att omfattande utbildning och andra insatser kan komma att behövas för att strukturarbetslösheten inte skall öka.

Det som bestämmer den långsiktiga arbetslöshetsnivån är sålunda inte mättnadsproblem utan i stället arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Lönernas flexibilitet, arbetsutbudets och arbetskraftsefterfrågans anpassningsförmåga till ändrade förhållanden är det som på sikt är avgörande för hur omfattande arbetslösheten blir. Att prioritera sysselsättningsmålet högt innebär därför att man också måste ställa höga krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga och föra en politik som underlättar omställningar. Problemet är att snabb anpassning och omställning ofta har ett pris i form av inkomstförändringar och välfärdsförluster för vissa grupper. Fullsysselsättningsmålet realism på sikt bestäms av hur snabba anpassningar man är villig att acceptera och vilka vägar man kan finna för att göra anpassningarna fördelningspolitiskt acceptabla.

Hög sysselsättning kräver hög anpassning.

Författarens kommentar 1985

Kapitlet visar att sysselsättningsutvecklingen under de år då obalanserna i den svenska ekonomin växte fram var ganska gynnsam. Överbrygningspolitik, arbetsmarknadspolitik och fortsatt snabb offentlig expansion medförde att genomslaget på arbetsmarknaden, och därmed kanske också krismedvetandet, blev begränsat.

Situationen i början av 80-talet var radikalt annorlunda. Obalanserna i den svenska ekonomin och den ekonomiska politiken i vår omvärld lade då stora restriktioner på vilken ekonomisk politik som kunde föras och detta gav utslag på sysselsättningsutvecklingen. Restriktionerna för den ekonomiska politiken kvarstod under uppgången 1983–84 och kommer också att finnas kvar under en kommande konjunkturedgång.

Under de närmaste åren har vi att hantera sysselsättningsfrågorna under mycket besvärliga betingelser. Obalanserna i ekonomin måste undanröjas och inflationen dämpas och detta kommer att behöva ske samtidigt med en internationell konjunkturedgång och med strukturella förändringar i form av införandet av ny teknik.

I detta läge kan två uppgifter väntas bli centrala för arbetsmarknadspolitiken. För det första dess rörlighets- och anpassningsunderlättande uppgifter, där det kan bli fråga om något av en återgång till 60-talets mer anpassningsinriktade arbetsmarknadspolitik. För det andra kommer de sysselsättningsskapande åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken att behöva användas för att påverka *fördelningen* av sysselsättningsproblemen under vägen tillbaka till balans. Med deras hjälp kan man söka skydda de svagaste på arbetsmarknaden och se till att ingen enskild individ blir arbetslös för länge.

5 Lönebildning och fördelningsfrågor

5:1 Villkoren för 80-talets avtalsförhandlingar

Hans Tson Söderström

Mindre än ett halvår efter de mest traumatiska avtalsförhandlingar Sverige genomlevt sedan metallstrejken 1945 inleds en ny förhandlingsomgång mellan arbetsmarknadens parter. Genom den praxis som utbildats att undvika avtalsförhandlingar under valår kunde man kanske vänta sig att parterna denna gång är inriktade på åtminstone ett tvåårigt avtal. Men frågan avgörs självfallet också av andra bedömningar.

Vilka är utsikterna för denna avtalsrörelse? Kommer konfliktvapnen åter i bruk? Blir den definitiva beviset på att Sveriges ekonomi nu lider av "engelska sjukan" med stigande inflation som driver fram kompenenserande lönekrav, som i sin tur driver på inflationen? Eller kan vi äntligen få det långsiktiga stabiliseringsavtal som så länge efterlysts av politiker och ekonomer? Vad är överhuvudtaget villkoren för de avtalsförhandlingar som kommer att äga rum under detta decennium? Vi skall här diskutera några av dessa frågor.

Nya tendenser i avtalsrörelserna

De fyra avtalsuppgörelserna under åren 1975—80 kastar onekligen en skugga över de kommande förhandlingarna, som knappast stämmer till optimism: först "katastrofavalet" 1975—76, som innebar EFO-modellens definitiva kraschlandning och inledningen till kostnadskrisen; sedan det "lättsinniga" avtalet 1977, som onödigtvis förlängde och fördjupade krisen; därefter det "ansvarsfulla" avtalet 1978—79, som gav statsmakterna tillfälle att råda bot på krisen; och slutligen "resignationsavtalet" 1980, som visade att statsmakterna inte kunde ta tillvara sina möjligheter och att arbetsmarknadens parter inte hade tålamod och ståndaktighet nog att ensamma bära det samhällsekonomiska ansvaret för kostnadsläget i en uppåtgående konjunktur.

Flera nya inslag i den senaste avtalsrörelsen stämmer till eftertanke. Det gäller inte i första hand det faktum att konfliktvapnet kom till användning i så stor omfattning; det förefaller osannolikt att förhandlingar skulle kunna föras under trovärdigt konflikthot decennium efter decennium utan att hotet någon gång utlöses. Konflikter måste i första hand ses som en metod för respektive parter förhandlare att visa upp

för sina medlemmar att de eftergifter de tvingas göra är oundgängligen nödvändiga. En kortvarig konflikts samhällsekonomiska kostnader måste också ses mot bakgrunden av möjligheterna för varuproducerande branscher att i efterhand arbeta in det förlorade produktionsresultatet och av de möjligheter som finns för strejkande och lockoutade till meningsfull sysselsättning i hushåll, barntillsyn, vård av bostad etc. Utan att vi för den skull underskattar konfliktens samhällsekonomiska kostnader kan det alltså visa sig att den var värd dessa kostnader i så måtto att den hos organisationernas medlemmar skapat ett starkt förtroende för den egna organisationens kampanda och för motpartens allvarliga avsikter. På så vis kan konflikten motverka framtida splittringstendenser på arbetsmarknaden, samtidigt som avtalsförhandlingarna blir smidigare och snabbare — under någon tid framöver.

De inslag i de senaste avtalsförhandlingarna som inger större oro för framtiden är mindre spektakulära än 1980 års konflikt. För det första har man kunnat märka en tendens att basera lönekraven allt mindre på resonemang kring "utrymme" för löneökningar och allt mer på resonemang kring önskad "kompensation" för inträffade prisstegringar och lönelöft för andra grupper. I detta avseende är Sverige på väg in i en engelsk typ av lönediskussion. Nu är det kanske naturligt att frågor om prisstegringar och köpkraft kommer i blickpunkten när det gäller att förhindra reallönesänkningar, medan utrymmesresonemangen ter sig mer naturliga i lägen då frågan gäller vilken *ökning* av reallönen som skall eftersträvas. Men i förlängningen av nuvarande tendens finns en uppenbar risk för tillvänjning till kompensationsresonemangen. I frånvaron av utrymme kommer då de kompensationsbaserade lönekraven att driva fram ytterligare prisstegringar som i sin tur skapar nya kompensationskrav i en välbekant spiral.

En faktor som kraftigt bidrog till att dra bort intresset från det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar var att den offentliga sektorn för andra gången på en femårsperiod tilläts bli löneledande. Självfallet förutsätter utrymmesbaserade löneförhandlingar att det är den konkurrensutsatta sektorn som är löneledande, vilket bl a innebär att det är löntagarorganisationerna inom denna som först ger offentlighet åt lönekraven, och att övriga löntagarorganisationer därefter formulerar sina lönekrav med utgångspunkt i önskade förändringar i relativlönerna. Att löntagarorganisationerna i den offentliga sektorn nu senast sökte, och genom konfliktåtgärderna delvis lyckades, riva åt sig initiativet vad beträffar den allmänna lönenivån utgör ett oroande tecken på

*Lönekraven baseras
alltmer på
kompensationstänkande*

*Utrymmesbaserade
löneförhandlingar
förutsätter att
k-sektorn är
löneledande*

att dessa organisationers ledningar saknar motiv att ta sådan hänsyn till fundamentala samhällsekonomiska samband som är nödvändiga för att fria avtalsförhandlingar skall kunna resultera i lönehöjningar på en samhällsekoniskt acceptabel nivå.

En annan uppmärksammas tendens i den senaste avtalsrörelsen utgjordes av regeringens "inhopp". Som vi tidigare betonat ställs statsmakterna i alla stabiliseringspolitiska sammanhang inför ett svårt val mellan att å ena sidan lösa akut uppkommande problem och å andra sidan skapa en miljö av stabila spelregler där de ekonomiska subjekten tvingas bära ansvaret för sina egna handlingar. Det är uppenbart att regeringen i samband med avtalsrörelsen misslyckades i sin ambition att sitta på två stolar samtidigt. Först kom det misslyckade försöket att före avtalsrörelsens början skapa en beskattningsmässig "grund" för förhandlingarna, som skulle kunna medge bevarad disponibel reallön med en acceptabel fördelningsprofil på en låg nominell löneökningssnivå. Sedan kom "det villkorliga paketet" i förhandlingarnas slutskede, som endast delvis drogs tillbaka när det visade sig bli verkningslöst. Slutligen utövades press på SAF att anta ett medlingsbud som låg en bra bit över vad löntagarorganisationerna hade kunnat fås att acceptera. Vart och ett av dessa sätt att påverka avtalsrörelsen skulle möjligen kunna försvaras taget för sig. Men summan av dessa ageranden har skapat en förvirring kring regeringens åsyftade och faktiska roll i avtalsrörelsen som kan visa sig dyrbar att rätta till.

Regeringens agerande skapade förvirring

Ett tredje bekymmersamt inslag i den senaste avtalsrörelsen gäller tendensen att manipulera den slutliga avtalskonstruktionen i syfte att rädda ansiktet på parterna på båda sidor om förhandlingsbordet. För arbetstagsidans förhandlare anses det förmodligen viktigt att en uppgörelse inte ligger alltför långt under de ursprungliga procentuella löneökningsskraven. För arbetsgivarna å andra sidan är det viktigast att komma undan med låga genomsnittliga lönekostnadsökningar för avtalsperioden som helhet. Ett sätt att förena dessa båda önskemål, som användes i extremt hög grad i 1980 års avtal, är att enas om höga procentuella löneökningar men låta dem träda i kraft så sent under avtalsperioden att den genomsnittliga ökningen för hela perioden hålls nere.

Metoden kan förefalla genial i ansiktsräddande syfte. Men den har en egenskap gemensam med många andra smarta ekonomisk-politiska lösningar som tillämpats under senare år — den skjuter problemen på framtiden. Man går ju nämligen ur den gamla avtalsperioden på en lönenivå som redan vid en prolongering av avtalet innebär en väsentlig

genomsnittlig kostnadsökning för den nya avtalsperioden i jämförelse med den gamla. Detta sk överhäng är avtalskonstruktionens baksmälla och försvårar den nya avtalsrörelsen i exakt samma utsträckning som den underlättade den gamla. Konstruktionen är kanske försvarbar i en uppåtgående konjunkturfas, då den nästkommande avtalsperioden kan antas ge ett ökat samhällsekonomiskt utrymme för lönehöjningar. Men i en kulminerande och nedåtgående konjunktur, som 1980, bör strävan vara den motsatta, dvs att utbetala en så stor del som möjligt av lönepåslagen i icke nivåhöjande form, t ex som retroaktivitet eller engångsbelopp. På så sätt sparas så mycket som möjligt av ett framtida magert utrymme till nästa förhandlingsrunda.

*Överhänget inför 1981
över 3 procent*

Överhänget inför 1981 ligger över 3 procent, vilket självfallet måste försvåra de kommande förhandlingarna. Risken för en "snöbolls-effekt" är uppenbar, dvs att problemet löses genom att överhänget görs ännu större inför den avtalsrörelse som följer ovanpå denna.

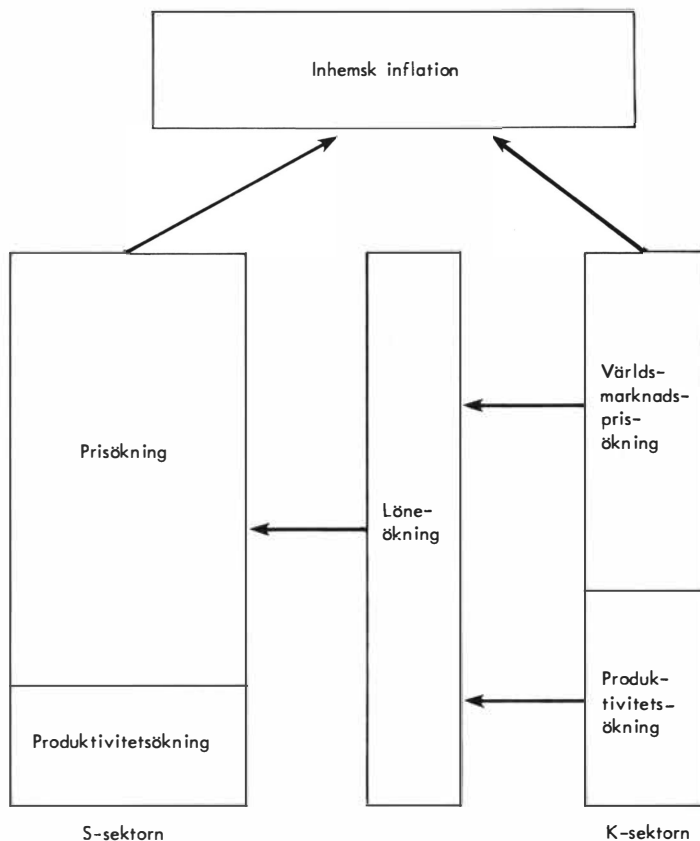
EFO-modellens sönderfall

EFO-modellens kraschlandning i 1975—76 års avtal motiveras ofta med att världsinflationen då kom upp i nivåer där felbedömningar av de internationella prisstegringarnas nivå och varaktighet blev katastrofala, särskilt i kombination med de kostnadshöjande kompensationsmekanismer som finns inbyggda i den svenska ekonomin. När den ekonomiska politiken i allt fler OECD-länder nu i huvudsak prioriterar prisstabiliseringsmålet är det naturligt att ställa frågan om det inte finns förutsättningar för en återgång till det avtalstänkande från 50-, 60- och första halvan av 70-talet som formaliserats i EFO-modellen. Det finns emellertid anledning misstänka att EFO-modellen började brista som underlag för de kollektiva avtalsförhandlingarna långt före katastrof-avtalet 1975—76, och det på grund av förhållanden som alltjämt föreligger. Vi skall här peka på några inslag i EFO-modellen vilkas förutsättningar ändrats så starkt att tankar på en återgång till den traditionella EFO-kursen enligt vår mening knappast är meningsfulla.

*Förutsättningarna
bakom EFO-modellen
kraftigt förändrade*

Det kan vara av värde att hålla isär två olika samförstånd som EFO-modellens praktiska tillämpning bygger på. Det första gäller att det är det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar, och ingen annan storhet (exempelvis löntagarkollektivets köpkraft), som förhandlingarna skall kretsa kring. Som nämnts har det under de senaste avtalsrörelserna kunnat märkas en glidning bort från EFO-tänkandet på denna

DIAGRAM 24
EFO-modellens tumregel



fundamentala punkt, vilket naturligtvis hänger samman med att det reala utrymmet blivit mycket litet.

Den andra grunden för EFO-modellens tidigare tillämpning byggde på tumregeln att utrymmet för löneökningar är lika med ökningen av arbetsproduktiviteten i den konkurrensutsatta sektorn plus förändringen i världsmarknadspriserna (Diagram 24). Men denna norm för lönebildningen bygger på en mängd förutsättningar. Åtskilliga av dem är inte längre uppfyllda, och en analys av EFO-modellens sönderfall är sannolikt nödvändig om man skall finna nya normer för den lönepolitiska diskussionen.

EFO-modellens tumregel förutsätter enighet om att vinstandelen (och därmed löneandelen) i ekonomin är lagom stor. I det stora hela innebär detta att man önskar bevara den rådande räntabilitetsnivån i näringslivet. För arbetsgivarsidan var detta villkor lätt att acceptera under 50- och 60-talen efter den kraftiga höjning av vinstandelen som 1949 års devalvering med den efterföljande Korea-boomen skapade. Vinstandelen var då mycket hög i internationell jämförelse. I själva verket kunde de efterföljande avtalen kontinuerligt nagga denna stora vinstandel i kanten under 15 år utan att någon egentlig allmän lönsamhetspress på näringslivet uppkom. Men vid mitten av 60-talet började en sådan press bli märkbar. Förutsättningarna för avtalsförhandlingarna har naturligtvis blivit radikalt annorlunda när arbetsgivarsidan nu måste kämpa för en stigande andel av produktionsresultatet.

Ett annat viktigt villkor för tumregelns tillämpning var att den konkurrensutsatta sektorns prisutveckling kunde bedömas med någorlunda precision. Efter Korea-inflationen rådde i detta avseende en mycket gynnsam situation under ett par årtionden; världsmarknadspriserna förhöll sig tämligen stabila och systemet med fasta växelkurser åtnjöt starkt förtroende.¹ Några mer markanta prognosmissar för prisutvecklingen gjordes knappast under denna period.

Oljeprishöjningarna, världsinflationen och det internationella betalningssystemets sönderfall har på flera olika sätt raserat denna förutsättning för avtalsförhandlingarna.² Dels har det blivit mycket svårare att förutsäga världsmarknadsprisernas utveckling. Dels har blotta storleken på de internationella prisstegringarna, plus försämringen av terms of trade, skapat nya problem (även om de var korrekt förutsagda), eftersom den svenska ekonomin genom olika kompensationsmekanismer och hävstångseffekter tenderar att kraftigt förstärka de prisstegringsimpulser som släpps in från utlandet. Slutligen har osäkerheten om Sveriges och andra länders växelkurspolitik haft till följd att det blivit allt svårare att översätta en given utveckling av den internationella inflationen till ett utrymme för svenska löneökningar.

Visserligen kan man hävda att det vore en enkel teknisk uppgift att justera inflationstakten hos våra handelspartner med de växelkursförändringar som förekommit och/eller väntas äga rum för att nå fram till

¹ Mellan 1952 och 1969 ökade k-sektorns priser med i genomsnitt 0,57 % per år. De årliga förändringarna varierade mellan -8,2 % (52-53) och + 3,9 % (64-65).

² Mellan 1969 och 1978 steg k-sektorns priser med 9,3 % per år i genomsnitt. De årliga prisökningarna varierade mellan 2,5 % (70-71) och 27,0 % (73-74).

en beräknad prisstegringstakt för den konkurrensutsatta sektorns produkter i svensk valuta. Men erfarenheten har visat att de pedagogiska uppgifterna i detta sammanhang blivit hart när oöverstigliga.

Till dessa problem kommer att de svenska exportföretagen (och importkonkurrerande företag) under kostnadskrisen visade sig ha en betydligt större vilja och förmåga att bedriva en självständig prispolitik än vad man tidigare antagit. Möjligheten till stora variationer i de svenska relativpriserna på något eller några års sikt skapar naturligtvis nya problem då det gäller att avgöra det internationella löneökningstrymmets faktiska storlek.

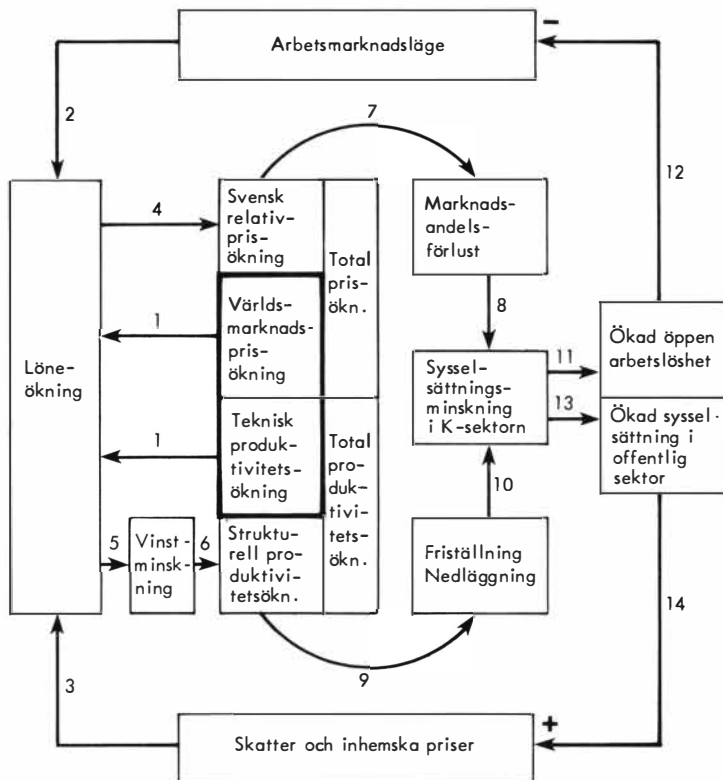
En tredje grund för tillämpningen av EFO-modellens tumregel gäller föreställningen att arbetsproduktivitets ökningstakt i den konkurrensutsatta sektorn är oberoende av de löneökningar sektorn får bära. Häremot kan man hävda att sambandet mellan produktivitet utveckling och löneökningar i k-sektorn kan vara det omvända, såtillvida att det är löneökningarna som i stor utsträckning bestämmer produktivitet utvecklingen i stället för tvärtom. Genom att k-sektorn får sina priser bestämda på världsmarknaden saknar denna sektor (åtminstone på några års sikt) möjlighet att vältra över kostnadsökningarna på priserna. Stora löneökningar måste därför mötas med rationalisering eller nedläggning. På längre sikt kommer alltså höga lönekrav att mötas genom en storleksanpassning av hela den konkurrensutsatta sektorn, på så sätt att endast de anläggningar som kan bära lönekraven överlever.

Den annorlunda syn på EFO-modellens funktionssätt som diskuteras här illustreras i diagram 25. Utgångspunkten för avtalsrörelsen antas vara det med kraftig ram markerade utrymmet, dvs förändringen i världsmarknadspriserna (omräknad i svenska kronor) och den tekniska produktivitet ökning (produktivitetshöjningen i nya anläggningar samt löpande rationalisering i existerande anläggningar). Detta samband markeras med pilarna 1 i figuren. Den sammanlagda löneökningen under avtalsperioden påverkas emellertid även av andra faktorer. Arbetsmarknadsläget påverkar dels avtalsnivån genom arbetstagar syndans förhandlingsstyrka och behov att återställa lönestrukturen efter tidigare löneglidning, dels löneglidningen under avtalsperioden (pil 2). Den inhemska skatte- och prisutvecklingen kan också driva upp löne-nivån, både genom avtalsuppgörelsen och genom löneglidningen under avtalsperioden (pil 3). Tillsammans tenderar dessa effekter att ge en total löneökning som överstiger det samhällsekonomiska utrymmet. Detta kan ha två tänkbara konsekvenser. De svenska företagen kan kom-

*K-sektorn saknar
möjligheter att
vältra över kostnads-
ökningar på priserna*

DIAGRAM 25

En alternativ modell av
EFO-sambanden



penjera sig för kostnadshöjningen genom att öka priserna mer än sina konkurrenter och därmed bevara sina vinstmarginaler (pil 4). Eller också finns inga möjligheter att öka priserna, varför vinsterna faller (pil 5). Detta leder till intensifierad rationalisering eller nedläggning av anläggningar eller hela företag, vilket registreras som en "strukturell" produktivitetsoökning (pil 6).

Den här beskrivna processen kan till en början förefalla problemfri. Man kommer ju i efterhand att kunna konstatera att löneökningen inte varit större än summan av den totala produktivitetsoökningen och den totala prisökningen i den konkurrensutsatta sektorn. Tumregeln om likhet mellan löneökningar och summan av pris- och produktivitetsoökningar är sålunda alltså uppfylld. Men avsteget från EFO-modellens huvudkurs dokumenterar sig istället i form av en sysselsättningsminsk-

*350 000 sysselsatta
har gått från den
privata till den offent-
liga sektorn sedan 1965*

ning inom den konkurrensutsatta sektorn (pilarna 7—10). Denna sysselsättningsminskning skulle kunna tänkas yttra sig i form av stigande öppen arbetslöshet (pil 11), som då skapar en självkorrigerande tendens till återgång till huvudkursen genom mer återhållsamma lönekrav i nästa avtalsrörelse (pilarna 12 och 2). Men i en ekonomi med en snabbt växande offentlig sektor och med den ekonomiska politiken inriktad på full sysselsättning uppkommer inte denna signal. Det enda som observeras är en påskyndad överföring av resurser från konkurrensutsatt till offentlig sektor och till olika sysselsättningsskapande åtgärder (pil 13). Detta kommer i sin tur att driva upp de inhemska priserna och tvinga fram skattehöjningar för att finansiera den ökade offentliga verksamheten (pil 14), vilket verkar uppdrivande snarare än dämpande på den framtida lönenivån (pil 3). Processen fortsätter i nästa avtal.

Lönebildningen kan under långa perioder fungera enligt detta mönster utan att utlösa några egentliga alarmsignaler om att avsteg gjorts från EFO-modellens huvudkurs. Det finns goda belägg för att så också varit fallet. Utbudet av arbetstimmar har varit i stort sett konstant under perioden 1950—70 medan däremot sysselsättningsstrukturen undergått stora förändringar (diagram 26). Sedan 1965 har sysselsättningen minskat med omkring 600 milj arbetstimmar, motsvarande ungefär 350 000 sysselsatta i vardera k-sektorn och den privata delen av s-sektorn. I stort sett hela denna sysselsättningsminskning har motsvarats av ökad sysselsättning inom den offentliga sektorn, av sysselsättningsskapande åtgärder, av öppen och dold arbetslöshet och av förtidspensionering. Oavsett den politiska viljan bakom den offentliga sektorns expansion kan en så dramatisk omstrukturering av sysselsättningen knappast anses vara förenlig med någon huvudkurs i EFO-modellens bemärkelse.

Det bör särskilt observeras att den minskning av industrisysselsättningen som följt på kostnadskrisen 1975—76, och som givit upphov till talet om en för liten industrisektor, i detta perspektiv endast är en förstärkning av en trend som påbörjats redan 1965. På lång sikt skapar en kontinuerlig och alltför snabb krympning av den konkurrensutsatta sektorn stora balansproblem i ekonomin

Utrymmet för löneökningar idag

Idag förefaller det råda politisk enighet om att en begränsning av den offentliga sektorns expansionstakt är nödvändig och att industrisektorn bör ges tillfälle att växa. Om avtalsrörelsen alltså skulle ta sin ut-

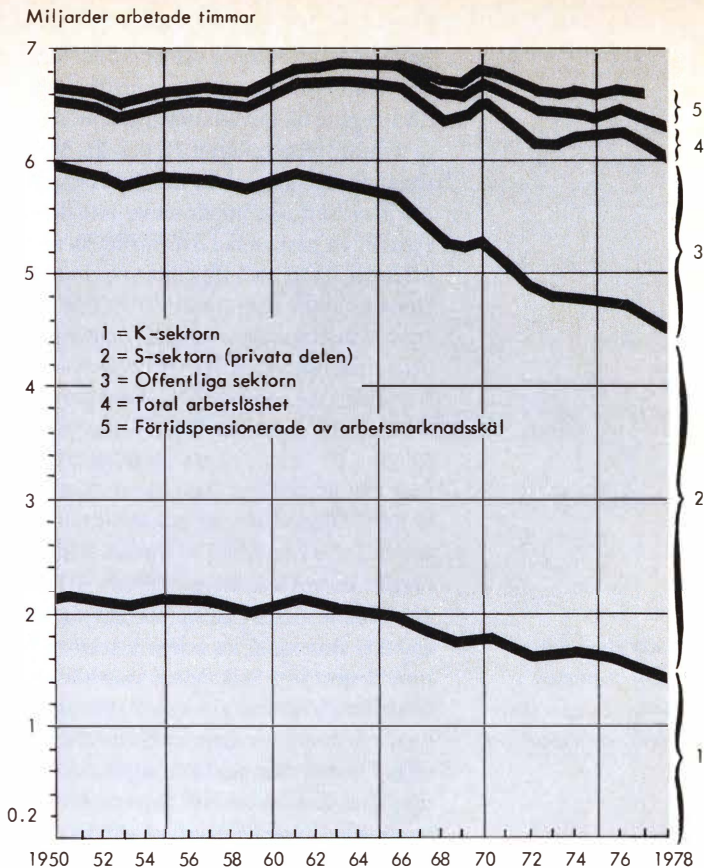
DIAGRAM 26

Sysselsättningsutvecklingen 1950—78

Utbudet av arbetskraft har i timmar räknat minskat ända sedan början av 60-talet. Särskilt gäller detta industrin (k-sektorn).

Källor: SCB, EFO-grupperat material, AMS, Christian Nilssons beräkningar utifrån riksförsäkringsverkets statistik

Anm: Antalet arbetade timmar i s-sektorn har schablonmässigt uppräknats 1950—59 med hänsyn till en omläggning i statistiken fr o m 1960.



gångspunkt i EFO-utrymmet, tillstöter därför inte bara problemet att återföra lönebildningen till EFO-modellens huvudkurs utan även att "veva" processen i diagram 25 baklänges.

För att ge något mer konkretion åt resonemanget kan vi utgå från ett traditionellt beräknat löneutrymme enligt EFO-modellens tumregel och sedan presentera de olika avräkningar från detta utrymme som är nödvändiga med hänsyn till vad som sagts ovan. Det traditionella EFO-utrymmet enligt huvudkursen utgörs av ökningen i våra konkurrentländers priser (omräknat i svenska kronor med hänsyn till växelkursförändringar gentemot valutakorgens genomsnitt) plus den trendmässiga

ökningen av arbetsproduktiviteten i den konkurrensutsatta sektorn. Prisutrymmet måste därefter nedräknas med hänsyn till den sänkning av de svenska varornas relativpriser som är nödvändig för att svensk industri skall kunna öka (inte bara bevara) sina marknadsandelar hemma och utomlands. Även produktivitsutrymmet måste justeras med hänsyn till den målsatta expansionen av k-sektorn. För att en expansion av sysselsättningen skall komma till stånd är det nödvändigt att gamla anläggningar inte läggs ned i samma takt som nya tillkommer. Sannolikt måste inledningsvis en dominerande del av industrisektorns tillväxt åstadkommas genom en långsammare nedläggningstakt. Man får därför räkna med att målsättningen om en växande industrisektor innebär att inte bara pris- utan även produktivitsutrymmet för lönehöjningar enligt EFO-modellens huvudkurs måste nedräknas i förhållande till vad som är trendmässigt rimligt.

Dessutom måste en stor avräkning göras för en återgång till den funktionella inkomstfördelning mellan arbete och kapital som gör att vi slipper de senaste årens strukturella rubbningar. Återgången till huvudkursen kan analytiskt delas upp i flera steg. Den nedräkning av produktivitsprognosen som tidigare diskuterades motsvarar i princip den höjning av räntabilitetsnivån som är nödvändig för att förhindra en fortsatt krympning av industrisektorn. Härutöver krävs ytterligare ökning av räntabilitetsnivån, dels för att ge tillräcklig avkastning på nya investeringar, dels för att förstärka företagens finansiella struktur så att viljan och förmågan till risktagande återställs.

Det reala utrymme för löneökningar som sålunda erhålls genom en mer sofistikerad tillämpning av EFO-modellen blir knappast positivt under första halvan av 1980-talet, även under gynnsamma antaganden vad beträffar yttre faktorer. Detta är en radikalt ny förutsättning för avtalsförhandlingar i Sverige. Inte under någon period har utrymmestänkande i löneförhandlingar visat sig förenligt med frånvaro av utrymme.

Härtill kommer att förutsättningarna för en rättfram tillämpning av EFO-modellens tumregel (jämvikt i utgångsläget, riktiga relativpriser, "lagom" utländsk inflation, stabilt växelkurssystem etc) knappast återkommer under 80-talet. De rent pedagogiska problemen att modifiera tumregeln med hänsyn till balansbrister och ändrade förutsättningar torde vara i det närmaste oöverstigliga. EFO-modellen förlorar då den "genomskinlighet" som är nödvändig för bred acceptans av normerna på arbetsgivar- och löntagarsidorna.

En "sofistikerad" tillämpning av EFO-modellen ger negativa real-löneökningar under 80-talets första hälft

Av dessa skäl torde det vara orealistiskt att räkna med en framgångsrik återgång till EFO-tänkandet under 80-talet. Man skulle rentav kunna hävda att försök att i dagens läge klamra sig fast vid de traditionella utrymmesresonemangen gör mer skada än nytta, eftersom förutsättningarna att få gehör för ett genomträngande komplett EFO-resonemang är mycket små. EFO-modellen får då närmast den uppgift som lyktstolpen har för den druckne — inte så mycket upplysning, men desto mer stöd.

Riktlinjer för en ny avtalsmodell

EFO-tänkandet har — även innan det formaliserades i en modell — spelat en mycket stor roll för avtalsförhandlingarnas förlopp, och för den samhällsekonomiska balansen i stort, genom att förse alla inblandade parter (även statsmakterna) med en gemensam referensram och därigenom styra förväntningsbildningen i någorlunda likartad riktning. En sådan gemensam referensram är av omistligt värde för ett land med så centraliserade avtalsförhandlingar som Sverige. Det är därför omöjligt att diskutera ett övergivande av EFO-tänkandet utan att samtidigt behandla frågan om andra normer för lönebildningen. Sådana normer måste ha två av EFO-normernas egenskaper: de måste vara ”genomskinliga” (lättbegripliga), och de måste vara förankrade djupt nere i de förhandlande organisationerna. Vi kan därför ta fasta på en del av de nya inslagen i avtalsrörelserna och undersöka möjligheten att ur dessa bygga en modell för lönebildningen som kan ge för alla parter tillfredsställande utfall och bidrar till att den samhällsekonomiska balansen bevaras (när den väl en gång uppnåtts).

Tre sådana inslag kan läggas till grund för diskussionen:

- Tendensen på löntagarsidan att bortse från de traditionella ”utrymmesfrågorna” och istället koncentrera intresset på möjligheten att bevara (och helst öka) reallönen efter skatt. Härtill kommer intresset att etablera en viss fördelningsprofil på de disponibla reallönerna inom löntagarkollektivet.
- Strävan på arbetsgivarsidan efter mer decentraliserade avtalsförhandlingar, med ökad tonvikt på förbundsvis och lokal lönebildning, där expansiva branscher och företag ges möjlighet att dra till sig arbetskraft.
- En ökad acceptans på såväl löntagar- som arbetsgivarsidan för tanken på ”kontrollstationer”, där löneökningarna görs beroende av utvecklingen i ekonomin som helhet.

*Överges EFO-tänkandet
krävs nya normer för
lönebildningen*

*Ny lönebildningsmodell
med minimigaranti
plus rörlig del
baserad på utrymmet*

I den mån dessa tre tendenser visar sig vara bestående inslag i parternas avtalstänkande skulle man kunna tänka sig en ny avtalsmodell som bygger vidare på denna grund. Utgångspunkten för en sådan modell skulle vara att det i den osäkra ekonomisk-politiska miljö i vilken förhandlingarna numera förs inte längre är meningsfullt att i förväg försöka inteckna hela det potentiellt tillgängliga utrymmet för löneökningar. Istället skulle detta ske i efterhand. Det kunde ske på flera olika sätt. Ett vore att sluta avtalet i två distinkt skilda delar: en fast del — ett "golv" i avtalet — som inriktas på en minimigaranti för den disponibla reallönen och dess fördelning bland löntagarna, och en rörlig del, som görs beroende av hur stort utrymmet för löneökningar efter hand visar sig bli, med hänsyn tagen till den del av utrymmet som redan tagits i anspråk för den fasta delen av avtalet.

Man skulle kunna tänka sig en förhandlingsordning där man först lägger "avtalsgolvet" för den kommande avtalsperioden. I dessa förhandlingar vore regeringen en naturlig part, då justeringar av skatteskalor o d kan tänkas bli ett bestående inslag i golvläggningsprocessen. Staten skulle därefter lämna scenen och de egentliga parterna övergå till att förhandla om hur det eventuellt uppkommande utrymmet (utöver vad som ianspråktagits för golvet) skall fördelas mellan dem — den rörliga avtalsbiten. Här finns mycket att förhandla om. Bli a måste följande frågor lösas:

- Vilka variabler skall utlösa kontrollerna? Det viktiga här är att kontrollerna är utrymmesberoende, inte realinkomstberoende som i hitillsvarande kontrollstationer. Man kan tänka sig en generell del, knuten till exempelvis exportprisindex,¹ och en lokal del, som knyts till produktivitet utvecklingen inom enskilda branscher eller företag. Om det visar sig svårt att enas om produktivetsmätningen får den lokala delen sannolikt knytas direkt till företagets vinstutveckling.
- Hur skall det uppkommande utrymmet fördelas mellan arbetsgivare och löntagare? Detta blir naturligtvis — tillsammans med nivån på golvet — förhandlingarnas centrala fråga. Tanken är att kontrollerna inte skulle utlösa nya förhandlingar, utan att man i det ursprungliga avtalet slår fast hur lönerna skall höjas om utrymmet överstiger vissa miniminivåer. En anknytning till EFO-tankens skulle innebära att lönenivån höjs i samma proportion som utrymmet stiger över "golvhöjden".

¹ Detta förutsätter sannolikt att den statistiska kvaliteten på exportprisindex förbättras avsevärt.

Andra konstruktioner kan naturligtvis tänkas beroende på parternas bedömning av vinstandelens storlek i utgångsläget.

- I vilken form skall lönetilläggen utgå? De kan utgå som höjningar av lönenivån eller som retroaktiva engångsbelopp vid en angiven tidpunkt efter kontrollstationen. Dessutom kan man naturligtvis tänka sig uppgörelser där löntagarna låter delar av eller hela tillskotten stå kvar i företagen någon tid. Ett extremfall är att hela det utrymmesberoende lönetillskottet utgår i form av nyemitterade aktier, som förvaltas av löntagarnas organisationer. Om någon form av fondering av lönetillskotten skulle överenskommas, kunde det bli aktuellt för parterna att gemensamt hänvända sig till statsmakterna med begäran om nödvändiga ändringar i skattelagstiftning o d.

Vi har här av pedagogiska skäl valt att skissera en specifik ny lönebildningsmodell i viss detalj. Syftet har emellertid främst varit att peka ut en riktning i vilken lönebildningen måste förändras (och redan har börjat förändras) i den ekonomisk-politiska miljö vi nu befinner oss i. Huvudingrediensen måste vara ett ökat inslag av retroaktiva utrymmesberoende lönepåslag. Givetvis kan denna utveckling komma att stöta på motstånd på såväl arbetsgivar- som löntagarsidan. På arbetsgivarsidan är det väl främst elementet av vinstdelning i det nya systemet som kan verka fränstötande. Men distinktionen "vinstdelning"/"icke vinstdelning" är inte särskilt meningsfull i detta sammanhang. Alla avtalskonstruktioner innehåller något element av vinstdelning. Inte minst EFO-modellen innebar ju att man i förväg enades om hur ett visst förväntat utrymme skulle fördelas mellan parterna. Frågan gäller i vilken utsträckning man skall invänta att utrymmet verkligen uppstår innan det fördelas. Det är svårt att se varför fördelning av ett fiktivt utrymme skulle vara att föredra ur arbetsgivarsynpunkt.

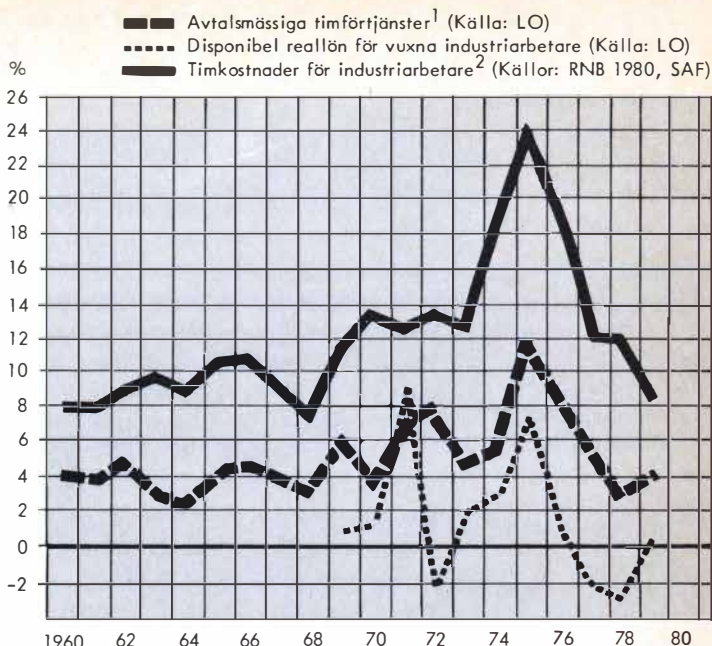
Ur löntagarsynpunkt kan det kanske förefalla besvärande att ingå avtal som i så pass hög grad är "betingade". Man vet ju inte hur mycket man faktiskt kommer att få i handen. Här är det viktigt att påminna sig att redan med dagens avtalssystem är sambandet mycket svagt mellan å ena sidan den avtalsmässiga ökningen av timförtjänsterna och å andra sidan arbetsgivarnas timkostnader och löntagarnas disponibla reallöner. Skillnaderna orsakas som bekant av löneglidning, förändringar i skatter och avgifter samt den allmänna prisutvecklingen (diagram 27).

Enligt vår uppfattning har alltså parterna inte något att förlora på att lägga avtalsuppgörelserna på den bog som här föreslagits. Låt oss istäl-

DIAGRAM 27

Utvecklingen av timlöner, reallöner och timkostnader 1960—80. Procentuella förändringar.

Trots att timkostnaden för industriarbetare stigit kraftigt — normalt 10—20 procent — varje år under hela 70-talet har reallönen efter skatt genomsnittligt utvecklats mycket svagt. De senaste åren har den t o m sjunkit.



1) Förändringstalen avser november till november

2) 1960-68 avser tillverkningsindustrin, 1969-79 tillverkningsindustrin + gruvor

let avslutningsvis påpeka fördelarna med en lönebildningsmodell av den typ vi här skisserat.

- Endast genom denna typ av betingade avtal får parterna ett definitivt grepp om förhandlingarnas kanske viktigaste fråga: fördelningen av ett visst resursutrymme mellan arbetsgivare och löntagare. Vid nuvarande lönebildningsmodell och en anpassande ekonomisk politik finns det risk att parterna i praktiken förhandlar om inflationstakten medan riksbanken bestämmer vinstandelen via växelkursen. På längre sikt kan fördelningen betraktas som given av internationellt bestämda avkastningskrav, och vad parterna egentligen förhandlar om är den strukturella utvecklingen i näringslivet, dvs rationaliseringstakten i industrin och i vilken takt k-sektorn krymper.

- Statsmaktens roll blir i det nya systemet mer väldefinierad än tidigare. Staten medverkar endast i "golvläggningen" och lägger sig inte i den eventuellt tillkommande "utrymmesdelningen" (annat än på gemensam begäran av bägge parterna).

- Avtalsperioderna kan göras längre, då man inte i förväg behöver gissa världsmarknadsprisernas och produktivitetens utveckling. Längre avtalsperioder underlättar stabiliseringspolitiken och kan stimulera näringslivets investeringar.
- Det blir lättare att dämpa inflationen genom exempelvis en aktiv apprecieringspolitik, eftersom kostnadsutvecklingen blir beroende av det utrymme som skapas genom växelkurspolitiken. Om utrymmet hålls nere genom successiva uppskrivningar av kronan bromsas automatiskt kostnadsutvecklingen. Riksbanken återfår därmed sin traditionella roll som penningvärdets bevarare.
- En eventuellt nödvändig sänkning av de genomsnittliga reallönerna kan bli lättare att genomföra eftersom löntagarna samtidigt får en garanti om att återhållsamheten inte kan leda till en allmän övervinstsituation (genom t ex en devalvering).
- En eftersträvarsvärd ökning av industriarbetarnas relativlöner kan uppkomma mer eller mindre automatiskt genom att dessa öknings kan knytas till produktivitetsmål i företagen. Det blir svårare för andra löntagargrupper att begära kompensation för industriarbetarnas löneökningar som vunnits på så sätt.
- Löntagarparten får ökad kontroll över löneglidningen genom att i förväg överenskomma med arbetsgivarna om i vilka fall och i vilka former extra lönepåslag skall förekomma.

Författarens kommentar 1985

De tendenser i lönebildningen som oroade oss 1980 har snarast förstärkts under åren i början av 80-talet. Det gäller det ökade inslaget av kompensationstänkande, den offentliga sektorns löneledande roll, osäkerheten om statsmakternas inkomstpolitiska ambitioner och – i mindre utsträckning – tendensen att skjuta problemen på framtiden i avtalskonstruktionerna. Lönekostnadsutvecklingen har också legat kvar på nivå som varit oförenlig med fast växelkurs.

Lönekostnadsutveckling i Sverige och Västtyskland 1981–84

	1981	1982	1983	1984
Sverige	10,5	8,0	10,0	8–10
Västtyskland	5,2	5,0	4,5	3–4

Källa: SAF

Den principsskiss av EFO-sambandens faktiska riktning som presenteras i kapitlet har bestyrkts av den efterföljande ekonomiska utvecklingen och forskningen. De svenska relativpriserna och marknadsandelarna står alltså i centrum för intresset och kontrasterar starkt mot den traditionella EFO-synen att Sverige är en "pricetaker" på världsmarknaden. Den strukturella produktivitetens roll har belagts av bl a Pehr Wisséns avhandling, som visar att löneberoende faktorer kan förklara en mycket stor del av den faktiska produktivitetens utvecklingen.

EFO-modellens sönderfall i dessa avseenden borde ha skapat en press på parterna att komma fram till en alternativ lönebildningsmodell, enligt exempelvis de riktlinjer som dras upp i kapitlet. Men så har ingalunda varit fallet. Alla Konjunkturrådets analyser och rekommendationer i lönebildningsfrågor förefaller ha fallit på hälleberget. Sannolikheten för att vi i framtiden skulle kunna få avtalskonstruktioner av den typ som skisseras i kapitlet har också avtagit väsentligt, till följd av flera faktorer:

- Decentraliseringen av avtalsförhandlingarna till förbunds nivå försvårar en "golvlägningsprocess"
- Utrymmestänkandet har nästan helt ersatts med en fixering vid lönerelationerna mellan olika löntagargrupper. Eventuella kontrollstationer skulle därmed kopplas till andra gruppers löneutveckling snarare än till vinstandelen.
- Löntagarfondernas införande har sannolikt minskat arbetsgivarernas intresse för olika arrangemang som har karaktären av vinstindelning.

5:2 Fördelningsproblem – fiktion och verklighet

Hans Tson Söderström

Sveriges ekonomiska kris har ställt fördelningsproblemet på sin spets. I dagens situation är det enligt vår mening av största vikt att fördelningsfrågorna får en ordentlig genomlysning som motvikt till de politiska slagorden.

Vi kan självfallet inte genomföra en grundlig analys av fördelningsfrågan i ett kort kapitel. Diskussionen här har två andra syften.

För det första vill vi påvisa att det även i detta sammanhang gjorts rigorösa analyser och att det finns ett rikhaltigt dataunderlag att tillgå – ett kunskapsmaterial av största relevans, som alltför sällan åberopas i den ekonomisk-politiska debatten. Vårt andra syfte är att formulera en provokativ fråga: leder verkligen fördelningspolitiken, så som den traditionellt utformats i Sverige, till någon rimlig grad av uppfyllelse av fördelningspolitiska mål?

Uppfyller dagens fördelningspolitik målen?

Den traditionella fördelningspolitiken

Fördelningspolitiken, sådan den traditionellt bedrivits i Sverige, kan sägas ha haft två huvudsyften. Det första är att öka den andel av det sammanlagda produktionsresultatet som tillfaller arbetskraften – löneandelen – på bekostnad av den andel som (direkt eller indirekt) tillfaller kapitalets ägare – kapitalandelen. Denna strävan har kommit till uttryck i avtalsförhandlingarna, i den allmänna ekonomiska politiken under efterkrigstiden (den rehnska modellen) och i skattepolitiken genom exempelvis dubbelbeskattningen av företagens vinster, förmögenhetsskatten, realisationsvinstskatten osv.

Det andra huvudsyftet har varit att åstadkomma en jämn fördelning av inkomsterna mellan olika hushåll. Detta gäller såväl före skatt, i form av exempelvis solidarisk lönepolitik, som efter skatt genom skatte- och bidragssystemet. För välfärdens fördelning över hushållen spelar naturligtvis också tillgången till offentliga tjänster

– sjukvård, utbildning, barntillsyn etc – en väsentlig roll (se Franzen, Lövgren & Rosenberg, 1976).¹

Ökad löneandel

De fördelningspolitiska strävandena i dessa två avseenden har varit framgångsrika. Löneandelen har ökat från omkring 75 procent av nationalinkomsten i början av 50-talet till omkring 90 procent i början av 70-talet.² Kapitalandelen, som alltså under samma period fallit från 25 till 10 procent av nationalinkomsten, omfattar bl a den offentliga sektorns kapitalinkomster, nedplöjda vinster i företagen och de egna företagarnas beräknade kapitalinkomster. Det vi vanligtvis förknippar med kapitalinkomster, hushållens finansiella kapitalinkomster (utdelning, räntor etc), har under dessa 20 år fallit från omkring 5 procent av nationalinkomsten till strax över 1 procent. Om hushållen helt hade avstått från dessa kapitalinkomster skulle nivån på löneinkomsterna i början av 70-talet ha kunnat höjas med inte fullt 1 procent. Detta gäller *före* skatt.

Storaktieägaren får negativ realavkastning

Beskattningen av kapitalinkomster har i Sverige inriktats på att drabba hushållen. Så länge avkastningen stannar i företagssektorn är den, i internationell jämförelse, mycket lindrigt beskattad. Den sammanlagda effekten av inkomstskatt, realisationsvinstskatt och förmögenhetsskatt i hushållssektorn innebär däremot (Kristoffersson 1981) att en storaktieägare (en miljon kronor i aktier och 85 procents marginalska) vid dagens inflationstakt (10 procent) och räntabilitetsnivå (2 procent) får en årlig real avkastning på sitt aktieinnehav på *minus* 5,2 procent efter skatt.³

¹ I slutet av kapitlet finns en förteckning över samtliga källor till vilka hänvisning görs.

² Lönernas stigande andel av nationalinkomsten har varit ett allmänt fenomen i de mogna industriländerna, varvid den offentliga sektorns tillväxt förklarar en väsentlig andel. Men även i internationell jämförelse förefaller den svenska löneandelen vara påfallande hög. Trenden har fortsatt till början av 80-talet, men är under denna period av mindre intresse på grund av de exceptionella stabiliseringspolitiska förhållandena. Löneandelen inkluderar beräknad arbetsinkomst för egna företagare. Siffrorna bygger på bearbetningar av nationalräkenskaperna, utförda av Felix Nordström.

³ Genom att belåna sina aktier till hälften kan han höja den reala avkastningen till 0 procent efter skatt. Även vid en tredubbling av räntabiliteten i näringslivet skulle den reala privatekonomiska avkastningen för storaktieägaren stanna vid *minus* 2,6 procent, respektive (vid belåning) plus 5,2 procent. Mindre aktieinnehav kan ge ett något bättre resultat genom lägre marginalska, mindre förmögenhetsskatt och relativt större betydelse av olika schablonavdrag vid beskattningen.

Nedpressningen av kapitalets inkomstandel har naturligtvis bidragit till att minska inkomstspridningen mellan olika hushåll, eftersom förmögenheterna är mycket ojämnt fördelade. Men eftersom inkomsten av finansiellt kapital är en mycket liten andel av de totala faktorinkomsterna, är det framför allt genom andra medel som en utjämning av hushållens inkomster åstadkommits.

Före skatt har lönespridningen minskat genom en marknadsprocess (överflyttning från arbeten, företag och regioner med låga löner till sådana med höga) som drivits på av en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik och av den solidariska lönepolitiken. Kollektivavtalen mellan LO och SAF innehöll redan under 50-talet inslag som syftade till att minska lönespridningen mellan olika avtalsområden, mellan tid- och ackordavlönade och mellan män och kvinnor. Under 60-talet drevs den solidariska lönepolitiken även inom dessa grupper, med metoder som krontalpåslag, förtjänstutvecklingsgarantier och låglönepotter.

Resultatet har blivit en markant minskning av lönespridningen.¹ (se diagram 28). Spridningen i de totala beskattningsbara inkomsterna förefaller dock ha varit tämligen konstant 1950–70, efter en dramatisk nedgång under de två föregående decennierna (Spånt 1979, s 19). Under 70-talet förefaller rentav spridningen i hushållens inkomster före skatter och bidrag ha ökat något (Söderström, 1981b).

Spridningen av de disponibla inkomsterna (dvs inkomsterna efter skatter och bidrag) har kontinuerligt minskat sedan 1920-talet. Den snabba och accelererande utjämningen av de disponibla inkomsterna mellan 1935 och 1948 var främst en följd av att inkomsterna före skatter och bidrag (de s k faktorinkomsterna) blev jämnare fördelade (Bentzel 1952). Den fortgående utjämningen mellan 1948 och 1967 tillskrivs däremot av Roland Spånt skattesystemet och socialförsäkringssystemet. Mellan 1967 och 1973 fortsatte utjämningen av de disponibla inkomsterna mellan hushållen, men särskilt markant var utjämningen per capita, dvs av de kvarvarande skillnaderna disponibel inkomst kunde en tilltagande del tillskrivas

¹ Detta gäller inom arbetar- resp tjänstemannakollektiven. Avståndet mellan genomsnittet för arbetare och tjänstemän har däremot varit konstant under 70-talet. Klyftan mellan arbetare och de lägst avlönade tjänstemännen ökade därför mycket kraftigt under 70-talet (SAF, 1981).

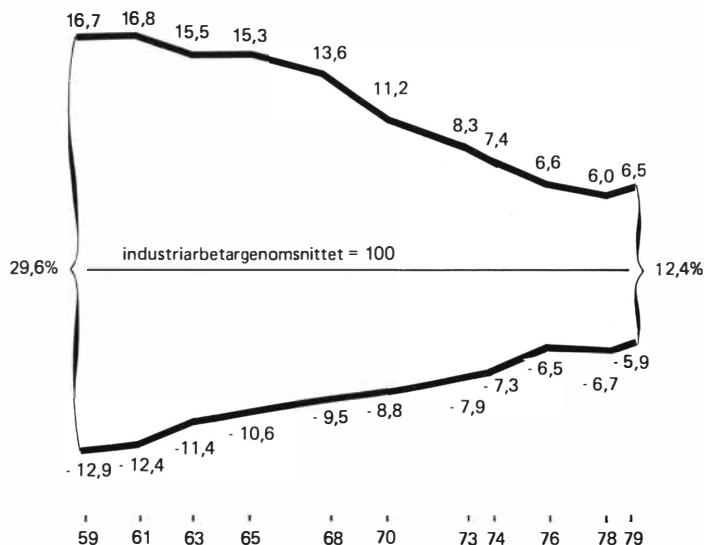
DIAGRAM 28

Förtjänstutvecklingen för industriarbetare 1959–79.

Kurvorna visar genomsnittsförtjänsten för samtliga avtalsområden över resp under industrigenomsnittet i förhållande till industrigenomsnittet (medianen).

Löneskillnaderna inom LO-området har mer än halverats 1959-79.

Källa: LO



skillnader i hushållsstorlek (Spänt 1981, Lindbeck 1981). Utjämnningen av de disponibla inkomsterna tycks ha fortsatt även under perioden 1975–78 (Söderström 1981b).

Som framgår av diagram 29 ger faktorinkomsterna en ytterst missvisande uppfattning om hur den faktiska försörjningssituationen för olika hushåll numera ter sig. En undersökning utförd inom OECD (Sawyer 1976) visar att Sverige i början av 70-talet låg långt framme även vid internationella jämförelser. Endast Holland och Norge kunde någorlunda mäta sig med Sverige vad beträffar jämnheten i de disponibla inkomsterna sedan hänsyn tagits till hushållens storlek.¹

Utgjämningens problem

I såväl historisk som internationell belysning är det uppenbart att den svenska utjämningspolitiken – i de avseenden den bedrivits – varit framgångsrik. Den allmänna uppslutningen kring utjämningsmålet utgör sannolikt också en bidragande orsak till att samhällsut-

Den svenska utjämningspolitiken framgångsrik

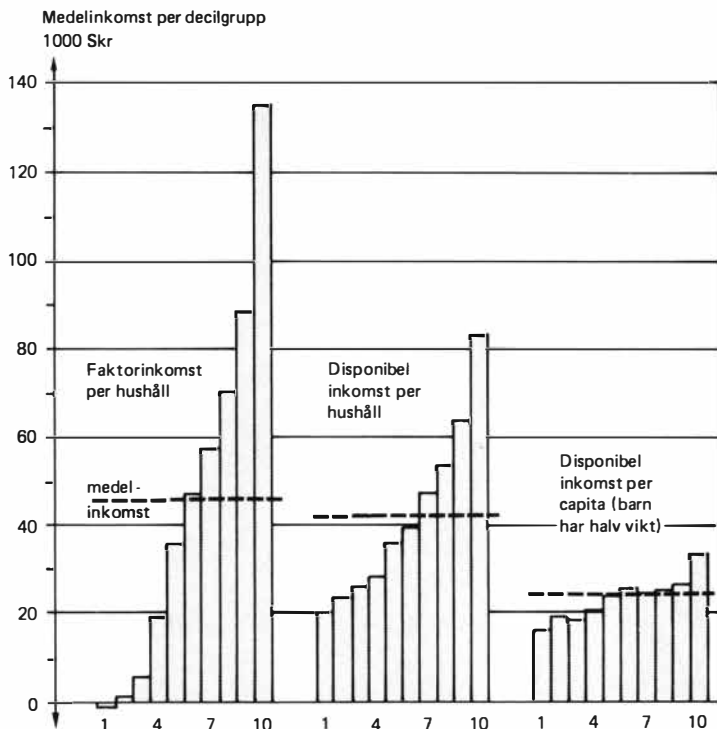
¹ Följande länder ingick i undersökningen: Australien, Kanada, Frankrike, Tyskland, Japan, Holland, Norge, Spanien, Sverige, England och USA.

DIAGRAM 29

Medelinkomster för decilgrupper av hushåll i Sverige 1977, sorterade efter faktorinkomst.

Inkomstutjämnningen har gått mycket långt om man ser till den disponibla inkomsten per capita.

Källa: Lindbeck, A, The distribution of factor income versus disposable income in a welfare state: The case of Sweden. Institute for International Economic Studies. Seminar Paper No 171, 1981.



vecklingen i stort fått ett lugnare förlopp än vad som annars varit möjligt.

Samtidigt har också målkonflikter uppstått mellan fördelningsmålet och andra mål för samhällsutvecklingen. Inom Konjunkturrådet har vi ofta haft anledning att återkomma till målkonflikten mellan utjämningspolitik och stabiliseringspolitik, särskilt då önskemålen om en snabb ekonomisk tillväxt. Mot våra krav på höjda vinster för att få fart på investeringar och tillväxt har rests fördelningspolitiska invändningar. Önskemål om ökad lönespridning och lägre marginalskatter för att återvinna balans på arbetsmarknaden och i produktionsstrukturen utan alltför starka inflationsimpulser har tillbakavisats av samma skäl.

Dessa välkända målkonflikter kan endast lösas genom värdeomdömen där man tar ställning till fördelningsmålet i förhållande till andra samhällsmål. Den hittills förda fördelningspolitiken kan dock kritiskt granskas ur ett rent fördelningsperspektiv. Politikens inriktning på vinstandelens storlek och inkomstspridningen över hushållen har lett till att andra fördelningsproblem blivit eftersatta. En fortsatt utjämningspolitik i de två traditionella fåroarna kan komma att skärpa "nya" fördelningskonflikter, som vuxit fram i skuggan av de gamla.

Den bortglömda tidsdimensionen

Svensk skattepolitik har av tradition varit mycket starkt inriktad på en utjämning av de disponibla årsinkomsterna. Detta är inget självklart fördelningsmål. Det kan exempelvis ifrågasättas varför den som arbetar heltid skall få sin timlön betydligt hårdare beskattad än den som valt att arbeta halvtid. Det är dock särskilt när tidsperspektivet förlängs som årsinkomsten visar sig vara en tveksam indikator på den faktiska skatteförmågan. Den som ett visst år har en extremt hög inkomst visar sig nästa år ofta ha en inkomst betydligt närmare genomsnittet. Samma förhållande gäller för extremt låga inkomster (Söderström 1981b).

Inkomsternas tendens att dras mot genomsnittet allteftersom tidsperspektivet förlängs blir tydligast när man ser till individens hela livscykel. Tillgängliga undersökningar (Blomquist 1981, Lindbeck 1981) tyder på att livsinkomsterna bara är ungefär hälften så ojämt fördelade (mätt med Ginikoefficienten) som årsinkomsterna (diagram 30). De välavlönade yrkeskarriärerna kräver en lång utbildning som medför ett sent inträde på arbetsmarknaden. Andra förklaringar är att vissa individer kan eller vill uppbära en mycket hög årsinkomst bara under några få år och tvärtom att höginkomsttagare ibland kan kosta på sig ett sabbatsår eller en extra lång ledighet.

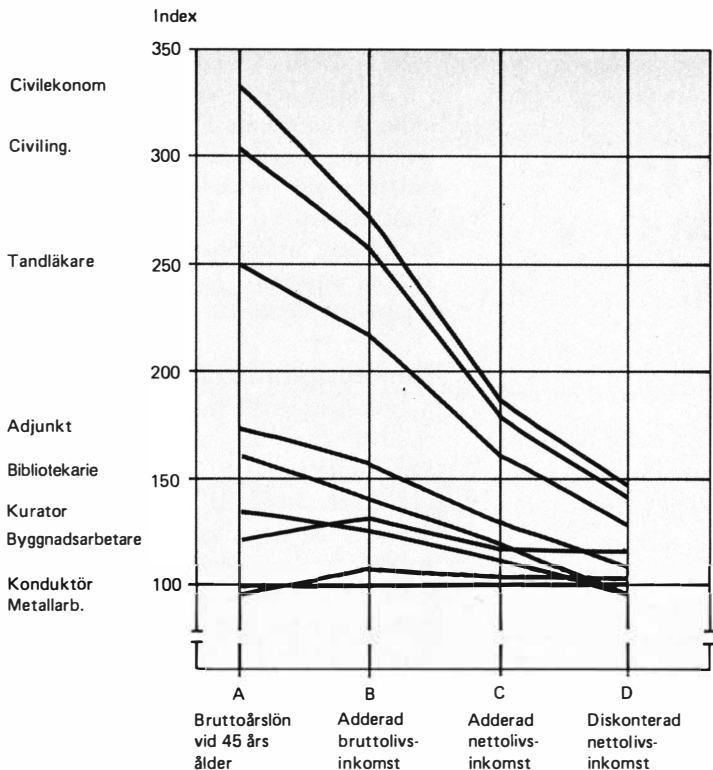
Att skillnader i årsinkomst i hög grad är tillfälliga och knutna till olikheter i ålder, och därmed försörjningsbörda, är lätt att få bekräftat i statistiken. Av de hushåll (i åldern 20–64 år) som år 1975 inte hade någon årsinkomst alls, noterade de som nästa år angav "förändrad storlek eller sammansättning" (gift sig, skilt sig, fått barn etc) en genomsnittlig årsinkomst på 48 300 kronor (Söderström 1981b). Den låga inkomsten 1975 var uppenbarligen en

DIAGRAM 30

Inkomstspridning vid olika inkomstbegrepp, 1971.

Lönerna är betydligt mer utjämnade om man ser till livslönen efter skatt än årslönen före skatt.

Källa: SACO/SR



mycket dålig indikator på dessa hushålls verkliga försörjningssituation.

I tabell 25 har de nära 1,7 miljoner låginkomsthushållen 1979 brutits ned i undergrupper med hänsyn till ålder, sammansättning och förvärvsintensitet. Mer än hälften består av pensionärer eller mycket unga personer. Av de resterande hushållen är över 90 procent enpersonshushåll, som i hög grad har möjlighet att åtminstone tillfälligtvis välja en låg förvärvsinkomst för att ägna sig åt egenarbete, studier, konstnärlig verksamhet etc. En indikator på att låginkomstsituationen i många fall faktiskt är både tillfällig och självvald är förhållandet att den grupp som av levnadsnivåundersökningen klassats som "lågavlönade" (556 000 heltids- och helårsanställda löntagare med en arbetsinkomst 1978 motsvarande avtalslönen för textilarbetare eller vårdbiträde) inte markant avviker från den övri-

Låg inkomst kan vara tillfällig eller självvald

ga befolkningen vad beträffar boendestandard, semesterresor, tillgång till fritidshus, bil, färg-TV, stereo etc (SCB 1981, tabellerna 5.3, 6.3 och 8.3; vid jämförelsen med totalbefolkningen har låginkomstgruppen standardiserats med hänsyn till kön och ålder).

TABELL 25

Låginkomsthushåll i Sverige 1979.

		Antal hushåll (tusental)
Samtliga hushåll		4 288,2
Hushåll med disponibel inkomst		
under 40 000 kronor		1 676,1
därav: under 20 eller över 64 år		<u>864,5</u>
Återstår: hushåll 20–64 år		811,6
därav: ensamstående utan barn	748,0	
gifta/sambo utan barn	<u>29,1</u>	
hushåll utan barn	777,1	<u>777,1</u>
Återstår: barnhushåll 20–64 år		34,5
därav: ej förvärvsarbete		<u>7,8</u>
Återstår: förvärvsarbete med barn	20–64 år	26,7
(därav disponibel inkomst över 30 000 kronor)		<u>17,2</u>

Källa: SCB, SM N1981:12.1; tabell 12 och 13.

*Livsinkomsten bättre
mått än årsinkomsten*

En relativt stor spridning i årsinkomsterna är alltså förenlig med en jämn fördelning av livsinkomsterna. Lars Söderström (1979) har visat att hela 65–70 procent av den faktiska spridningen i årsinkomsterna i Sverige 1972 skulle kunna förklaras med olika position i livsrytmen hos individer med samma livsinkomst.

Ur beskattningssynpunkt innebär detta att en mycket stor del av skatte- och transfereringssystemet utgör inkomstöverföringar mellan olika perioder i de enskilda individernas livsrytm snarare än överföringar mellan olika individer. Innebörden av förändringar i inkomstspridningen blir något annorlunda i detta perspektiv. En ökad spridning i årsinkomsterna som inte motsvaras av ökad spridning i livsinkomsterna kan knappast anses oroande från fördelningssynpunkt. Vissa försök att minska spridningen i årsinkomsterna – exempelvis genom ökat understöd åt blivande höginkomsttagare eller skärpt beskattning av unga tempoarbetarens höga årsinkomster – kan rentav bidra till en ökad spridning av livsinkomsterna och därmed te sig mindre önskvärd i livsrytm perspektivet.

*Minskad spridning i
årsinkomst kan öka
spridningen i livsin-
komst*

Svårare bedömningsproblem reser sig när tidsperspektivet utsträcks ytterligare till att omfatta fördelningen mellan olika generationer. Ekonomisk tillväxt innebär normalt sett att varje ny generation blir rikare än den föregående. Den generation som gick i pension under 70-talet har dock i oöverträffad omfattning lyckats omfördela inkomster från både föregående och efterkommande generationer till sin egen. Dessa människor ärvde den dittills största nationalförmögenheten och hade möjlighet att under ett par decenniers förvärvsarbete med måttligt skattetryck bygga upp personliga tillgångar i form av bostäder, kapitalvaror och förmögenhetsobjekt. Dagens pensionärer bidrog endast i begränsad utsträckning till den föregående generationens pensionsvillkor men tillerkände sig ändå synnerligen generösa pensionsförmåner på efterkommande generationers bekostnad i och med resultatet av pensionsvalet 1958.

Den generation, som nu ställs inför uppgiften att finansiera ATP-systemet i fullt utbyggt skick, ärver en kapitalstock som vuxit ovanligt långsamt under de senaste tio åren och den kan knappast hoppas på att övervältra hela sin pensionsbörda på efterkommande generationer genom ATP-systemet. Systemet har redan börjat knaka i fogarna och överlever knappast i oförändrat skick mer än ytterligare något decennium. Det återstår således för dagens generation att söka vältra över försörjningsbördan på sina efterkommande på något annat sätt. Det kan vara av intresse att betrakta debatten om pensionärernas standard och den stigande utlandsupplåningen ur detta fördelningsperspektiv mellan generationer.

Nya fördelningskonflikter

En tidsmässig vidgning av fördelningsperspektivet ger anledning att ifrågasätta det fördelningspolitiskt rationella i att utjämna årsinkomsterna mellan hushållen. Fördelningspolitiken, som den bedrivits och traditionellt bedrivs i Sverige, har dessutom skapat nya fördelningsklyftor – klyftor som vidgas allteftersom den traditionella fördelningspolitiken skärps. Vi skall se på några sådana.

Anställningsklyftan. Arbetsmarknadslagstiftningen, lönebildningen och de fackliga organisationernas beteende har under det senaste decenniet skapat en vidgad klyfta mellan den grupp i samhället som har fast anställning och den som inte har det. Med den

*Olika kategorier
på arbetsmarknaden*

fasta anställningen följer numera anställningstrygghet, senioritetsregler, medinflytande, lönegradsuppflyttningar och – naturligtvis – social gemenskap och självrespekt. Med ofrivillig avsaknad av fast arbete följer – som klart framgår av levnadsnivåundersökningarna – ofta många sociala och ekonomiska problem, vilka ytterligare försämrar möjligheterna att få fast fot på arbetsmarknaden.

Svensk sysselsättningspolitik har sedan länge bedrivits med full klarhet om dessa samband. Det är en betydande fördelningspolitisk framgång att den öppna arbetslösheten kunnat hållas på en mycket låg nivå under hela efterkrigstiden. På senare tid har dock splitt-ringstendenser blivit tydliga på arbetsmarknaden. Vi har fått se en kategorisering av individerna i sådana som är etablerade på den "reguljära" arbetsmarknaden, och sådana som mer eller mindre permanent befinner sig utanför. Mot det s k A-laget, vars intressen företräds av etablerade organisationer och politiska partier, står en mängd heterogena grupper av människor: ungdomar utan yrkesutbildning, förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl, människor med missbruksproblem, akademiskt utbildade hemmafruar, industriarbetare från nedlagda industrier. Listan skulle kunna göras mycket längre. Det enda som förenar dessa grupper är avsaknaden av arbetsrättsliga privilegier och bristande tillgång till de mäktiga organisationernas språkrör.

*Löneläget och Åman-
lagar bakom ungdoms-
arbetslösheten?*

Vi tycker oss skönja tendenser i den traditionella fördelningspolitiken som skapar ökande klyftor mellan människor med respektive utan den fasta anställningens privilegium. Några exempel kan nämnas. Det fackliga och politiska motståndet mot en vinstledd industriell expansion är knappast till gagn för dem som annars skulle ha fått de nya jobb som kunde ha skapats. Den lönepolitiska kampen för solidariskt stigande löner även för arbetsmarknadens "marginella grupper är till föga glädje för dem, vilkas jobb offras i denna kamp. Även om det inte direkt kan visas att löneläget och Åman-lagarna varit direkta orsaker till den oroväckande höga ungdomsarbetslösheten (Wadensjö, 1978, Holmlund, 1978) står det ändå klart att ingendera gynnat nytillträdande grupper på arbetsmarknaden. Skolans bristande kontroll av och stöd till de svagaste eleverna har sannolikt ökat svårigheterna på arbetsmarknaden för denna redan tidigare utsatta grupp. Industristödet har inneburit att betydande skattemedel slussats över till politiskt värlartikulerade grupper, som ofta hävdar sig väl även på arbetsmarknaden.

*Motsättningar mellan
offentlig- och industri-
anställda*

En kanske ännu viktigare anställningsklyfta existerar mellan dem som arbetar i den konkurrensutsatta sektorn (särskilt industrin) och dem som har sina jobb inom den skyddade sektorn (särskilt den offentliga). Den otrygghet i anställningen, den produktivitetspress och de omställningskrav som drabbar den förra gruppen saknar motsvarighet för den senare. Motsättningen mellan grupperna blir akut när krav på ytterligare förbättringar för de offentligtanställda ställer de industrisysselsatta inför växande svårigheter genom ökat skattetryck och försämrat kostnadsläge. Att de offentligtanställda därvid återopat sin fördelningspolitiska roll som stöd för krav på ökade resurser kan endast nödortfört skyla den alltmer uppenbara fördelningsklyftan mellan de två grupperna.

Boendeklyftan. Det svenska skattesystemet medger inte att en förmögenhet byggs upp och bevaras enbart genom arbetsinkomster. De förmögenheter som nyskas i dagens Sverige tillkommer på annat sätt. Det i särklass vanligaste sättet har varit köp och försäljning av högbelånade tillgångar med snabb värdestegring. Eftersom småhusen utgör mer än hälften av hushållssektorns reala tillgångar (Spånt 1979) är det naturligt att villaboendet kommit i blickpunkten i detta sammanhang.

*Boendets omfördelan-
de effekter*

Något över en miljon hushåll bodde i eget hem under 70-talet. Enligt Sandelin och Söderstens beräkningar (1978) *tjänade* den genomsnittlige småhusägaren under ett år i mitten av 70-talet 12 800 kronor på sitt boende. Samtidigt *betalade* den genomsnittlige hyresgästen 6 155 kronor per år i boendekostnad. För att kompensera sig för mellanskillnaden skulle en heltidsarbetande industriarbetare som är hyresgäst ha behövt extra arbetsinkomster i storleksordningen 75–100 000 kronor brutto per år. Givetvis bör sådana här överslagsmässiga kalkyler föras med en mängd reservationer. Men de ger ändå en ungefärlig uppfattning om de omfördelningar som ägt rum genom boendet.

Vad som möjliggjort dessa orättfärdiga omfördelningar har varit inflationen (som drivits på av fördelningspolitiskt motiverade lönekrav), den starka progressiviteten i inkomstskatten (likaledes fördelningspolitiskt motiverad) och vissa asymmetrier i skattesystemet. Vi har här ett typexempel på hur fördelningspolitisk fiktion ("hög progressivitet ger jämn inkomstfördelning") står mot fördelningspolitisk verklighet ("asymmetrier i skattesystemet ger möjlighet till skattefria kapitalvinster").

*"Beskattningspolitiken av männi-
skors ärlighet"*

*Svarta sektorn 5 pro-
cent av BNP*

*Tveksamt om fördel-
ningspolitiken är ratio-
nell*

Skattekliften. Allteftersom utjämningssträvandena skärps och det totala skattetrycket stiger ökar klyftan mellan dem som lojalt följer skattelagens anda och bokstav, och dem med rymligare samveten. Skärpt skatt på inkomst innebär helt enkelt att det blir dyrare att vara hederlig. Det innebär också en diskriminering av vanliga inkomsttagare till förmån för rörelseidkare och "frilansare" i olika former, vilkas inkomster och avdrag kan vara svåra att bedöma och kontrollera.

Det är snarast förvånande att den skuldade eller svarta sektorn i Sverige (omfattande allt från något enstaka "rostfritt" jobb till systematisk skattebrottslighet) alltså är förhållandevis liten. Hansson (1980) bedömer – med utgångspunkt från en mängd oberoende källor – dess storlek till maximalt 10 procent av hushållens inkomster, dvs högst 5 procent av BNP. (Motsvarande beräkningar för USA pekade på 27 procent av BNP.) Det är dock uppenbart att ett fortsatt tämligen ensidigt förlitande på inkomstskatten som utjämningsinstrument gradvis urholkar vårt kapital av hederlighet och samhällssolidaritet. Kanske skulle det inte förvandla oss till "ett folk av fifflare" (Myrdal 1977). Men det skulle definitivt öka klyftan mellan dem som fifflar och dem som inte gör det.

Riktlinjer för en rättfärdig fördelningspolitik

Det finns fler nya fördelningsklyftor än de tre som just behandlats. Andra klyftor av kanske samma dignitet är klyftan mellan barnfamiljer och barnlösa¹ och klyftan mellan å ena sidan dem som lyckats få tillgång till olika former av offentliga tjänster (dagisplats, "fritisplats", plats på spärrade utbildningslinjer, egna hem med statliga bottenlån genom den kommunala könen, plats på ålderdomshem för föräldrar etc) och å andra sidan dem som alltså köar för dessa förmåner. Samtidigt som dessa "nya" klyftor växer blir det alltmer tveksamt om den traditionella fördelningspolitiken verkligen är en rationell metod att nå en utjämning av välfärden i någon meningsfull bemärkelse. Det föreligger en stor risk att betydande resurser förbrukas i fördelningspolitiken för att lösa skenproblem.

Tiden är nu mogen för en översyn av hela det fördelningspolitiska

¹ Gunnar Du Rietz har i ett flertal artiklar pekat på denna viktiga fördelningsmekanism, bl a i Dagens Nyheter 1981-11-02.

ka fältet. En sådan omprövning av fördelningspolitiken måste ta sin utgångspunkt i en prövning av själva mål-medel-problematiken. Det räcker inte att se på enbart skattepolitiken. Enligt vår uppfattning har detta instrument hittills använts långt över sin förmåga i utjämnings syfte. Det är genom ett systematiskt utnyttjande av utbildnings-, arbetsmarknads-, bostads-, social- och familjepolitiken som de stora framgångarna i fördelningsfrågan nu står att vinna.

Skatt efter bärkraft gäller fortfarande

Vad skattepolitiken beträffar, finns det mycket som talar för att den gamla principen "skatt efter bärkraft" alltså är en rimlig ledstjärna (Söderström 1981a). Men som vi sett är årsinkomsten en helt otjänlig måttstock på bärkraft. Potentiell livslön, arbetsinsats och försörjningsbörda måste vara avgörande för vilken skattebelastning individen skall åläggas. Rent praktiskt kan detta innebära att tax progressiviteten i inkomstskatten bestäms av flera års samlade inkomster sedan dessa fördelats på antalet medlemmar i hushållet. Med helt proportionella skatter spelar det emellertid ingen roll om skattebasen är årsinkomsten eller någon annan inkomstperiod.

Tolerans för produktiva inkomstskillnader

Fördelningspolitiken måste vidare inriktas på att minska nya fördelningsklyftor. Det kan överhuvud taget ifrågasättas om målet att utjämna inkomsterna mellan vanliga hushåll har stöd i människors rättvisepuppfattning. SIFO-mätningar tyder på att folk i gemen har stor tolerans för vad som kan kallas "produktiva" inkomstskillnader: skillnader till följd av företagsamhet, hårt arbete osv (Zetterberg 1981). Samtidigt anser en förkrossande majoritet att de idag knappast har möjlighet att öka sin disponibla inkomst genom "vanligt hederligt arbete". Vad som uppfattas som en avtagande tolerans i fördelningshänseende kan därför i lika hög grad vara en återspeglning av att svenskarna idag inte kan föreställa sig att en hög konsumtionsnivå kan uppnås genom samhällsnyttigt arbete. En helt proportionell beskattning av arbetsinkomster parad med skärpt beskattning av stora förmögenheter, realisationsvinster, arv och gåvor samt god skattekontroll skulle i så fall kunna leda till ökad tolerans för kvarvarande "produktiva" inkomstskillnader.

Solidariteten med de sämst ställda i centrum

Principen att "ta från de rika och ge till de välbeställda" skulle kunna sättas som motto för svensk fördelningspolitik. Denna princip finner knappast något stöd i litteraturen om rimliga normer för en etiskt försvarbar fördelningspolitik (Söderström 1977). Det som måste stå i centrum för en rättfärdig fördelningspolitik är solidarite-

ten med de sämst ställda. Omfördelningar som lämnar samhällets svagaste grupper utanför, är mycket svåra att motivera utifrån fördelningspolitiska normer.

Vi får därvid inte glömma att Sveriges folk utgör cirka 2 promille av jordens befolkning. Vår nationalinkomst per capita är omkring tio gånger så hög som i världens "medelinkomstländer" (t ex Colombia, Nordkorea och Turkiet), och omkring hundra gånger så hög som i jordens fattigaste länder (t ex Bangladesh och Etiopien). (World Development Report 1981, tabell 1.) Så gott som samtliga svenska hushåll ligger med god marginal inom de 10 högsta procenten av världens inkomstfördelning.

Det är i denna exklusiva rikemansklubb svensk fördelningspolitik bedrivs. Av 1980 års transfereringar på nära 160 miljarder kronor gick strax över fyra miljarder till världens miljoner svältande människor. Resten utgjordes av omfördelningar inom landet. Viktigare än bistånd för att skapa en i materiellt avseende drägligare värld kan vara medverkan till ökad internationell rörlighet av arbetskraft och kapital och – framför allt – till en friare världshandel. Men även här sätter den traditionella fördelningspolitiken bestämda gränser för Sveriges internationella solidaritet.

*Exklusiv rikemans-
klubb*

Referenser

- Bentzel, R, *Inkomstfördelningen i Sverige*. IUI, Stockholm 1952.
- Blomquist, N S, The distribution of lifetime income. A case study of Sweden. i Klevmarken, A & Lybeck J, (utg), *The statics and dynamics of income*. Bristol 1981.
- Franzén, T, Lövgren, K & Rosenberg, I, *Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen – en teoretisk och empirisk studie*. Akademisk avhandling. Stockholm 1976.
- Hansson, I, Sveriges svarta sektor. *Ekonomisk Debatt*, 1980: 2.
- Holmlund, B, Erfarenheter av Åmanlagarna. *Ekonomisk Debatt*, 1978: 4.
- Kristoffersson, A, Löntagarfönderna och den fördelningspolitiska bakgrunden. *Ekonomisk Debatt*, 1981: 5.
- Lindbeck, A, *The distribution of factor income versus disposable income in a welfare state: The case of Sweden*. Institute for International Economic Studies. Seminar Paper No 171, 1981.
- LO, *Lönepolitik för 80-talet*. Rapport till LO-kongressen 1981.
- Myrdal, G, Dags för ett bättre skattesystem. *Ekonomisk Debatt*, 1978:7.
- SAF, *Lönespridning. Arbetare, tjänstemän 1972–80*. Utkast (stencil) 1981.

- SCB, *Social rapport om ojämlikheten i Sverige*. Levnadsförhållanden 1977/78. Rapport 22, SOS, Stockholm.
- SACO, *Livsinkomster*. Utredningsmeddelande. Stockholm 1973 (stencil).
- Sandelin, B & Södersten, B, *Betalt för att bo*. Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden. Stockholm 1978.
- Sawyer, M, Income distribution in OECD countries. *OECD Economic Outlook*. Occasional Studies. Paris, July 1976.
- Spånt, R, Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. *Löntagar-na och kapitaltillväxten* 2. Stockholm 1979 (SOU 1979: 9.)
- The distribution of income in Sweden 1920–1976, i Klevmarken, A & Lybeck, J (utg), *The statics and dynamics of income*. Bristol 1981.
- Söderström, H T, På jakt efter en rättvis fördelning av välfärden. En översikt av några ansatser till fördelningsmålet i den ekonomiska teorin. *Ekonomisk Debatt*, 1977: 6.
- Söderström, L, *Compensatory and non-compensatory income differences – A preliminary exploration*. (Paper presented for the Workshop on Statistics and Dynamics of Income.) Göteborg 1979 (stencil). (Det här åsyftade avsnittet finns inte återgivet i den tryckta konferensvolymen.)
- (1981a), Skattedebatt på villovägar. *Ekonomisk Debatt*, 1981: 3.
 - (1981b), Hur ojämlika är vi? – Kommentarer till fördelningsstatistiken. Uppsats presenterad på Ratios symposium kring *Det fördelningspolitiskt acceptabla*. Saltsjöbaden 1981.
- Wadensjö, E, Ungdomsarbetslösheten. *Ekonomisk Debatt*, 1978: 4.
- World Development Report 1981*. The World Bank. Washington D.C. 1981.
- Zetterberg, H L, Svenskarna och deras pengar. Uppsats presenterad på Ratios symposium kring *Det fördelningspolitiskt acceptabla*. Saltsjöbaden 1981.

Författarens kommentar 1985

Åtskilligt har förändrats i den ekonomiska verkligheten sedan detta kapitel skrevs. Vinstandelen har höjts kraftigt genom devalveringarna 1981 och 1982 och vinstens roll för den privata sysselsättningen förefaller nu erkänd även av löntagarorganisationerna. Decentraliseringen av avtalsrörelsen har inneburit (eller bekräftat) en tendens till ökad spridning av bruttolönerna. Marginalskattereformen innebär ett åtminstone principiellt erkännande av ett samband mellan spridningen i disponibel reallön och arbetsmarknadens funktionsförmåga. Den höjda vinstandelen i kombination med offentliga besparingar har skapat bättre villkor för de industrisysselsatta i förhållande till de

offentliganställda. Avdragsreformen har gett fallande priser på villa-marknaden och tagit tillbaka en del av villaägarnas vinster från 70-talet. Marginalskattereformen tillsammans med förslag om skärpt skattekontroll kommer att något minska den förväntade avkastningen på skattefusk och skatteplanering. Barnfamiljernas situation är på väg att förbättras.

Med undantag för förändringen i vinstandelen (som dock är av tvivelaktig varaktighet) är det dock här fråga om mycket marginella förändringar. Skatte- och bidragssystemet behåller årsinkomsten som bas och fortsätter att bedriva en gigantisk omfördelning av inkomster mellan hushållen i mellaninkomstskiktet. Värdestegringar på aktie- och fastighetsmarknaden har skapat nya miljardärer samtidigt som stigande ungdoms- och långtidsarbetslöshet sannolikt ökat utslagningen i botten på inkomstfördelningen. I detta perspektiv får det närmast maniska räknandet av omfördelningskronor mellan i stort sett lika välbeställda löntagar- och hushållskategorier något nästan löjeväckande över sig.

Den internationella recessionen och de höga realräntorna skapade en allvarlig skuldkris för många av de fattiga länderna. Samtidigt sänktes ambitionsnivån för den svenska u-hjälpen, med hänvisning till det budgetunderskott som de stora interna transfereringarna skapat.

5:3 Dagens underskott – bördor på morgondagens generationer?

Torsten Persson

Underskotten i de offentliga finanserna och utrikesaffärerna är bland de mest omdiskuterade frågorna i den svenska ekonomin. Då det gäller statens budgetunderskott betonas ofta endast de kortsiktiga effekterna på kreditmarknad och inflationstakt. I detta kapitel diskuterar vi budget- och bytesbalansunderskotten från ett mer långsiktigt perspektiv. Tonvikten ligger på frågan om och i så fall hur underskotten omfördelar inkomster och konsumtion över tiden och mellan olika generationer.

I detta perspektiv är det naturligt att se bytesbalansunderskottet som landets totala finansiella upplåning i utlandet snarare än som ett "importöverskott".¹ Vi tar alltså fasta på att bytesbalanssaldo motsvarar hela ekonomins finansiella sparande. Detta i sin tur kan delas upp på olika sektorer; varje sektors finansiella sparande definieras som skillnaden mellan dess inkomster och utgifter eller, annorlunda uttryckt, skillnaden mellan totalt sparande (i finansiella och reala tillgångar) och investeringar. Här kommer vi att särskilja den privata sektorn och den sk konsoliderade offentliga sektorn – dvs summan av staten, socialförsäkringssektorn och kommunerna.

Cykliska underskott

Budget- och bytesbalansunderskott behöver inte alltid innebära problem. I en ekonomi på en någorlunda stabil tillväxtbana – som Sveriges under 50- och 60-talen – kan tillfälliga fluktuationer i olika sektors finansiella sparande, och därmed i bytesbalansen, tvärtom ses som normala inslag i utvecklingen. I den privata sek-

Tillfälliga fluktuationer i bytesbalansen normalt

¹ Under de senaste åren har inom internationell makroteori ett antal uppsatser skrivits som renodlat detta synsätt – tex Svensson och Razin (1982), Sachs (1982) och Söderström (1980). I Calmfors (1982) och Persson (1982a kap I) ges en översikt över den aktuella ansatsen och litteraturen. Ovanstående och i kapitlet följande referenser återfinns i slutet av kapitlet.

Samspel mellan den privata och offentliga sektorns finansiella sparande

torn kan man t ex förvänta sig att konsumtionsbeslut baseras på den förväntade långsiktiga inkomstutvecklingen snarare än årsinkomsten. Detta innebär att tillfälliga inkomstökningar (minskningar) huvudsakligen absorberas av ett ökat (minskat) sparande medan effekterna på konsumtionen blir små. Vidare sker regelbundna konjunkturbetingade fluktuationer i industriinvesteringarna, vilket direkt slår på företagens och därmed på den privata sektorns finansiella sparande.

Cykliska variationer i det offentliga finansiella sparandet är även de en normal företeelse. Ett exempel är skatteintäkternas konjunkturberoende. Förutom dessa automatiska variationer leder också traditionell kontracyklisk finanspolitik vid tillfälliga efterfrågeförändringar till under- och överskott i statsbudgeten.

När man diskuterar bytesbalansens utfall måste man ta hänsyn till samspelet mellan den privata och den offentliga sektorns finansiella sparande. Så t ex kan förändringar i det offentliga finansiella sparandet till följd av en finanspolitik med (rätt tidsanpassad) expansion i konjunkturbedgångarna och kontraktion i uppgångarna förväntas motverka variationer i den privata sektorns sparande. Vidare måste effekterna på den privata sektorn av förändringar i budgetsaldot beaktas.

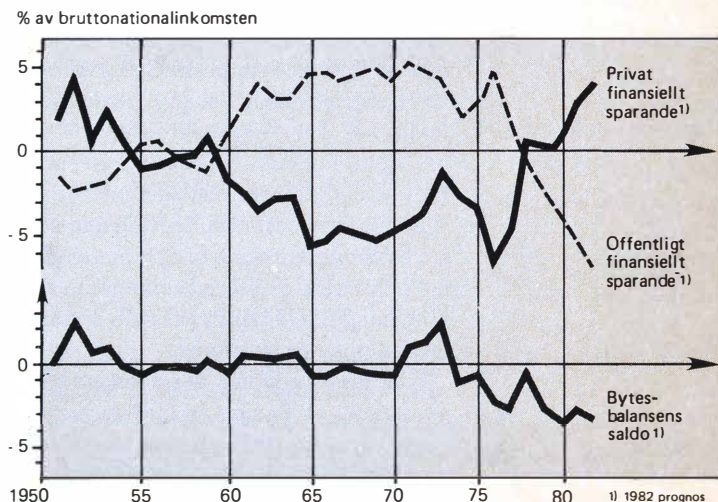
Det finansiella sparandet i privat och offentlig sektor samt bytesbalansens utveckling i Sverige sedan 1950 illustreras i diagram 31.

DIAGRAM 31

Finansiellt sparande i Sverige 1950–82.

Den totala sparandebristen förklaras framför allt av den kraftiga nedgången i det offentliga sparandet.

Källor: OECD, KI



Diagrammet visar att de cykliska förändringarna i de två sektorernas finansiella sparande under 50- och 60-talen i hög grad varit motriktade.

Poängen är emellertid att även om så inte hade varit fallet, hade temporära bytesbalansvariationer inte utgjort något problem. Snarare bör möjligheten att, genom förändringar i bytesbalansens saldo jämna ut konsumtionen vid tillfälliga fluktuationer i inkomst och produktion, ses som en fördel. Alternativet är ju att hela anpassningen till sådana fluktuationer måste ske *inom* ekonomin. Med andra ord är bytesbalansjämvikt knappast ett rimligt ekonomisk-politiskt mål vid konjunkturella variationer omkring en balanserad tillväxtbana. Det ofta framförda kravet på ”extern balans” kan därför ha bidragit till stabiliseringspolitiska insatser som förstärkt de cykliska svängningarna i produktion och inkomster (tex åtstramningen 1971).

Kraven på extern balans kan ha förstärkt de cykliska svängningarna

Permanent underskott

Men den svenska ekonomin är nu långt ifrån inne i en stabil tillväxtbana. Ett symptom på obalansen är en stagnerande industrisektor som pressas av svag lönsamhet. Balansbristen visar sig också i de stora underskotten i statsbudget och bytesbalans. Budgetunderskottet återspeglar till en del låga skatteintäkter och höga offentliga utgifter till följd av det låga kapacitetsutnyttjandet. Men ovanpå detta ligger en trendmässig ökning av de offentliga utgifterna som inte finansierats med skatter och avgifter; en del av budgetunderskottet skulle således bestå även vid fullt kapacitetsutnyttjande.

Dagens underskott strukturella

Dagens underskott har alltså en strukturell karaktär, till skillnad från de underskott i samband med tillfälliga efterfrågefluktuationer som diskuterades ovan. Det faktum att de permanentats och ser ut att bestå under överskådlig framtid gör att underskotten omfördelar inkomster och konsumtion inte bara på kort sikt utan också långsiktigt mellan olika perioder av samma individers livscyklar och mellan olika generationer.

När man bedömer dessa underskott är det avgörande om de orsakas av en ökning av investeringarna eller av en minskning av (det totala) sparandet (vilket motsvaras av ökad konsumtion). Vid en inhemsk investeringsboom som slår igenom i ett långvarigt by-

*Bytesbalansunderskottet
minskar framtida
konsumtionen*

tesbalansunderskott motsvaras den ökade utlandsupplåningen av en real förmögenhetsuppbyggnad, vars avkastning kan förväntas täcka räntebetalningarna.¹ Då uppkommer alltså inget krav på minskad konsumtion i framtiden. Men om ett bytesbalansunderskott uppstår till följd av minskat sparande i den privata eller offentliga sektorn måste däremot den framtida konsumtionsnivån vid varje inkomstnivå reduceras. Det svenska underskottet i dag är definitivt av den senare typen.

Då det gäller företag och hushåll får man förutsätta att spar- och konsumtionsbeslut fattas med hänsyn till att budgeten på lång sikt måste gå ihop; skulder och räntor skall så småningom återbetalas. I den offentliga sektorn däremot finns knappast någon sådan väldefinierad budgetrestriktion över tiden. Därför är det sannolikt att en urholkning av den offentliga förmögenhetsställningen till följd av en längre tids underskott kommer att bestå även på längre sikt. Detta innebär i så fall en omfördelning av konsumtionsmöjligheter mellan olika generationer. Att ta ställning till hur stora sådana omfördelningar som bör komma till stånd borde vara ett centralt inslag i debatten om den allmänna ekonomiska politiken. Precis som andra inkomstomfördelningar över offentliga budgetar borde denna omfördelning mellan generationer värderas och vägas mot effekter på andra ekonomisk-politiska mål.

Hur hänger då bytesbalansens försämring ihop med det minskade finansiella sparandet i den offentliga sektorn? Detta beror på hur mycket vår realränta på längre sikt kan avvika från den i omvärlden. Om man, mot bakgrund av den alltmer ökade internationella integrationen av kredit- och kapitalmarknaderna, antar att den inhemska realräntan helt bestäms av den internationella, får man räkna med ett bytesbalansunderskott så länge det offentliga sparandeunderskottet består.² Visserligen skapas en viss ökning i det privata sparandet, eftersom de privata disponibla inkomsterna är högre än de hade varit med högre skatter eller lägre offentliga utgifter, men detta förmår vid en given realränta absorbera endast en del av den offentliga sektorns sparandeunderskott. Om det lång-

¹ Två exempel på detta är järnvägsutbyggnaden i Sverige runt sekelskiftet och utbyggnaden av oljesektorn i Norge under 70-talet.

² En utjämnning av realräntorna förutsätter i princip att skillnaden mellan nominalavkastningen på finansiella tillgångar i två länders valutor (inklusive växelkursförändringar) speglar skillnaden i inflationstakt mellan dem på lång sikt.

siktiga avkastningskravet på kapital (efter skatt) i näringslivet i enlighet med ekonomisk teori ges av realräntan kommer investeringsnivån på lång sikt inte att påverkas. Sammantaget får man alltså ett lägre finansiellt sparande för ekonomin som helhet. Det förefaller sannolikt med ett underskott i bytesbalansen på, i genomsnitt, åtminstone ett par procent av nationalinkomsten så länge det nuvarande offentliga sparandeunderskottet består.

Om vår realränta helt bestäms av omvärlden kommer offentliga budgetunderskott inte att påverka utvecklingen av bruttonationalprodukten per capita på lång sikt. Denna bestäms huvudsakligen av faktorer som teknologisk utveckling och befolkningstillväxt, vilka kan tas som givna i detta sammanhang. Endast om kapitalintensiteten i produktionen – dvs kapitalstocken i förhållande till tillgången på arbetskraft – ändras kommer BNP per capita att påverkas. Detta förutsätter att det lånebehov som den offentliga sektorns sparandeunderskott leder till driver upp realräntan. I så fall kommer en större del av anpassningen att ske *inom* ekonomin. Räntehöjningen leder till ett högre privat finansiellt sparande och därför till ett mindre bytesbalansunderskott än då realräntan är konstant. Dessutom leder den till en lägre kapitalintensitet i produktionen. Den offentliga sektorns ökade upplåning kommer alltså denna väg att ”tränga ut” privata investeringar och således också reducera BNP per capita på lång sikt.¹

Bördan på framtida generationer

Hur påverkar då de nuvarande underskotten den framtida välfärden? Vi kan först konstatera att perioden av bytesbalansunderskott, dvs ökningen av utlandsskulden, har en omedelbar effekt på framtida inkomster. För varje nivå på bruttonationalprodukten sjunker bruttonationalinkomsten per capita eftersom räntebetalningarna till utlandet ökar. Eftersom den ökade utlandsupplåningen inte föranletts av ökade investeringar som ökat produktionskapaciteten utan av ökad konsumtion (jfr nedan), begränsas konsumtionsmöjligheterna i framtiden. Om den större utlandsskulden be-

Konsumtionsmöjligheterna i framtiden minskar

¹ Eftersom det tar tid innan realavkastningen på kapital anpassat sig till realräntan på finansiella tillgångar kan sådana utdrägnings effekter också temporärt uppkomma i fallet med en given realränta, tex om sparunderskottet påverkar lönebildningen. Sådana effekter bör dock ej bestå på lång sikt.

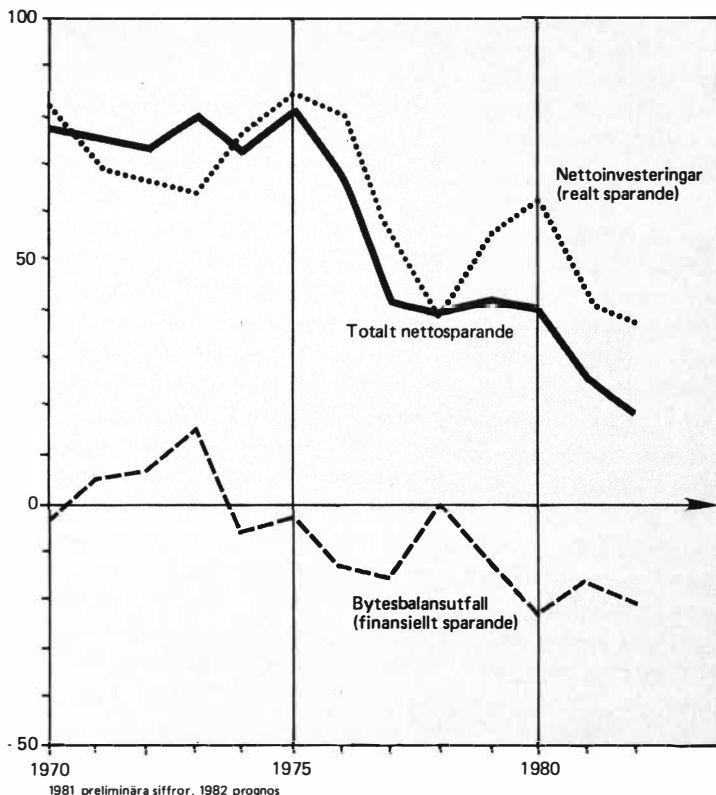
DIAGRAM 32

Det totala sparandet i Sverige 1970–82.

Både nettoinvesteringar och nettosparande har sjunkit sedan 70-talets mitt. Skillnaden utgörs av bytesbalansens underskott.

Källor: OECD, SCB, KI, egna beräkningar

Miljarder kronor
1982 års priser



står på lång sikt, belastar detta inte bara nuvarande utan också kommande generationer.

Investeringarna har i själva verket inte bara varit konstanta utan t o m minskat kraftigt så konsumtionsökningen under det senaste årtiondet är ännu mycket större än vad bytesbalansunderskottet antyder. Detta framgår tydligt av diagram 32, som visar utvecklingen av ekonomins totala sparande och dess två komponenter: nettoinvesteringarna (realt sparande)¹ och bytesbalanssaldot (fi-

¹ Observera att ersättning av förslitet kapital inte ökar ekonomins nettoförmögenhet. Det är alltså netto- och inte bruttoinvesteringarna som utgör ekonomins reala sparande.

nansiellt sparande) sedan 1970. Det totala sparandet har fallit från en stabil nivå om cirka 75 miljarder kronor (i 1982 års priser) under första hälften av 70-talet till cirka 25 miljarder i dag. Av minskningen på 50 miljarder svarar försämringen av bytesbalansen och de minskade investeringarna för ungefär hälften var. Om inte investeringsnedgången kompenseras av en motsvarande uppgång i framtiden, blir resultatet en lägre kapitalintensitet i produktionen även på lång sikt. I så fall reduceras de framtida konsumtionsmöjligheterna ytterligare – de högre utlandsräntorna skall betalas ur en lägre produktion.

Vilken roll spelar då försämringen i det offentliga finansiella sparandet? I den mån det ses som *orsak* till bytesbalansunderskottet och den låga investeringsnivån läggs definitivt en börda på framtida generationer. Men effekterna på framtida generationer kan också diskuteras mer direkt.

Som utgångspunkt kan man då ta det ofta framförda påståendet att "inhemsk upplåning inte är någon fara eftersom räntebetalningarna stannar inom landet". Tanken är med andra ord att man "lånar av sig själv". Detta resonemang är korrekt då det gäller en och samma generation, eftersom inhemsk upplåning genom ett budgetunderskott i dag och skattefinansierade räntebetalningar och amorteringar i morgon uppenbarligen inte påverkar den totala livsinkomsten för denna generation som helhet. Men om perspektivet utsträcks även till framtida generationer håller resonemanget inte.

Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande i dag har nämligen en direkt effekt på framtida skattebetalare.¹ Förklaringen är att ju lägre det finansiella sparandet är, desto mindre blir stocken av statens och AP-fondernas finansiella tillgångar i framtiden. De räntekostnader som blir följderna ger högre skatter för en given nivå övriga utgifter – eller lägre utgifter för en given skatteinivå – vilket i sin tur begränsar framtida generationers konsumtionsmöjligheter. Om den ökade offentliga upplåningen leder till ett bytesbalansunderskott, är detta lätt att inse. Men det gäller

¹ Den följande diskussionen bygger i hög grad på en klassisk uppsats av Diamond (1965), där bördan av statsskulden diskuteras inom ramen för en neoklassisk tillväxtmodell med sk "överlappande generationer". För en utvidgning av Diamonds analys till en öppen ekonomi, se Persson (1982b).

*Minskade offentliga
sparandet drabbar
kommande generationer*

också om upplåningen sker genom ett ökat sparande hos nuvarande generationer. Detta kommer nämligen i framtiden att överlappa kommande generationer av skattebetalare, vilkas konsumtion alltså begränsas av ökade räntebetalningar till tidigare generationer som i sin tur lever av sitt tidigare sparande i statsobligationer. (Hushållen behöver givetvis inte hålla statsobligationer direkt utan kan göra det indirekt tex genom banksparande eller fordringar på privata pensions- och försäkringsstiftelser och andra icke-finansiella företag.) Sålunda belastar en minskning av det offentliga sparandet framtida generationer även om det inte leder till ett ökat bytesbalansunderskott eller till minskade privata investeringar.

Men i analogi med vårt tidigare resonemang duger det inte att titta endast på det offentliga finansiella sparandet. Även en real förmögenhetsuppbyggnad kommer att påverka framtida generationers välfärd. Om vi gör det kanske optimistiska antagandet att avkastningen på offentliga investeringar är densamma som på privata, dvs lika med realräntan, kommer en underskottsfinansierad investeringsökning inte att ha någon real effekt på framtida generationer.¹

Den totala offentliga förmögenhetsuppbyggnaden såväl som dess två beståndsdelar – dvs finansiellt sparande och nettoinvesteringar – fr o m 1970 visas i diagram 33. Som framgår har det offentliga sparandet i 1982 års priser fallit från en nivå om 30–35 miljarder kronor i början av 70-talet till omkring – 25 miljarder i dag. Då nettoinvesteringarna varit i det närmaste konstanta, beror i stort sett hela denna minskning på det drastiskt sänkta finansiella sparandet (antagandet om avkastningen på offentliga investeringar blir därmed inte så kritiskt). Detta förklaras i sin tur i huvudsak av de ökande underskotten i statsbudgeten, även om en mindre del kan hänföras till ett sänkt sparande i AP-fonderna.

Nedgången i det offentliga sparandet har alltså lagt en *relativ* börda på framtida generationer jämfört med om uppbyggnaden av den offentliga förmögenheten hade fortsatt i samma takt som under 70-talets början.² En *absolut* börda har dock först uppkommit i och

¹ Att många offentliga investeringar inte ger finansiell avkastning spelar här ingen roll. Om avkastningen reellt verkligen är den vi antagit kunde den i princip tas ut med skatter eller avgifter.

² Början av 70-talet är inte en självklar jämförelsenorm om man anser att ekonomins långsiktiga tillväxtförutsättningar har ändrats under det senaste årtiondet.

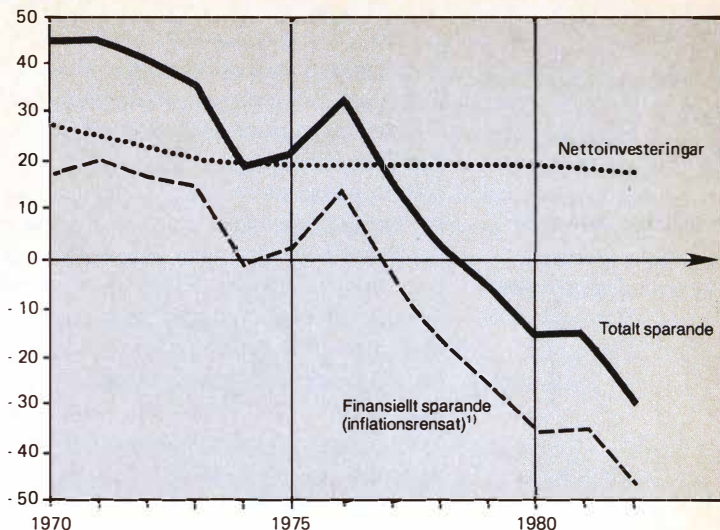
DIAGRAM 33

Den konsoliderade offentliga sektorns sparande i Sverige 1970–82.

Den offentliga sektorns sparandeminskning beror främst på det finansiella sparandet. Men även investeringarna har utvecklats svagt.

Källor: OECD, KI, egna beräkningar

Miljarder kronor
1982 års priser



¹) dvs inklusive värdeminskningen på tillgångar och skulder pga inflationen
1981 preliminära siffror, 1982 prognos

*Omfördelning från
kommande generationer
till dagens*

med att det offentliga sparandet blivit negativt, dvs fr o m 1979. Det är nämligen först vid en minskning av den offentliga förmögenheten som faktiska skattehöjningar (eller sänkta utgifter) krävs i framtiden. Denna börda innebär en inkomstfördelning från kommande generationer dels till utlandet (eftersom bytesbalansen faktiskt har försämrats), dels till sparare i tidigare generationer.

Relativ eller absolut, är detta dock endast den *direkta* bördan. Om det minskade offentliga sparandet långsiktigt trängt ut privata investeringar, uppkommer dessutom möjligheten av en *indirekt* börda.¹ Dessutom kan negativa incitamentseffekter på tex arbetsutbud och arbetsinsatser uppstå, om det framtida skattetrycket blir högre.

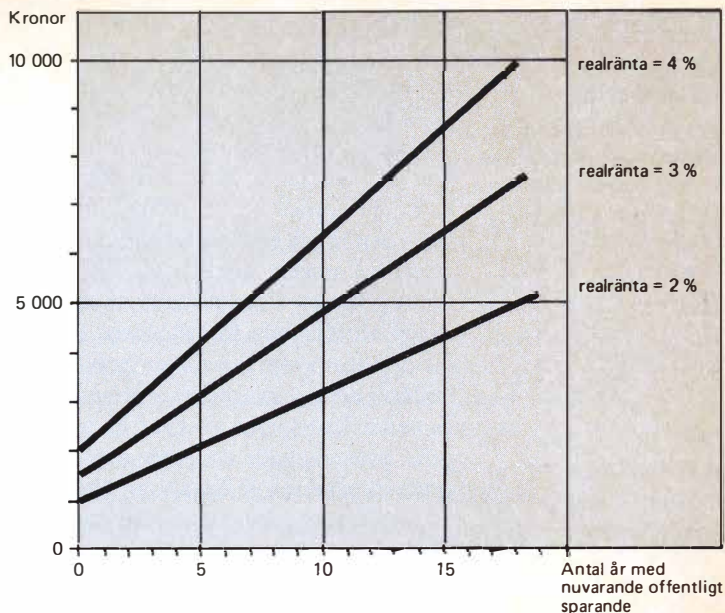
¹ Den kombinerade effekten av en lägre långsiktig kapitalintensitet i produktionen och därmed lägre reallön och en höjd realränta innebär nämligen i allmänhet en lägre välfärd för framtida generationer. Detta gäller åtminstone om realräntan är högre än ekonomins tillväxttakt.

DIAGRAM 34

Relativ skattebörda per skattebetalare och år (i 1982 års priser) vid oförändrat offentligt sparande.

Om inte underskotten i de offentliga finanserna reduceras blir skattebördorna på morgondagens generationer snabbt mycket stora.

Källa: Egna beräkningar



Nyligen pensionerade generationer lyckades med hjälp av ATP-systemet (till vars finansiering de själva endast i ringa grad bidragit) åstadkomma en betydande inkomstomfördelning från kommande generationer till sig själva. Nu yrkesverksamma generationer tycks genom de permanenta underskotten – till följd av den bristande kostnadsanpassningen och oviljan att finansiera utbyggnaden av den offentliga sektorn – nu vara i färd med att ytterligare vältra denna börda framåt i tiden.

Det kan vara av intresse att något försöka belysa storleksordningen på denna omfördelning med hjälp av ett enkelt räkneexempel. Eftersom mycket tyder på att det offentliga sparandet knappast kommer att öka under de närmaste åren, är det intressant att illustrera effekterna av fortsatta framtida underskott av samma storlek som dagens.

Våra enkla beräkningar illustreras i diagram 34. De tar som utgångspunkt försämringen i det offentliga sparandet sedan första hälften av 70-talet, vilken redovisades i diagram 33. Den vågräta axeln visar hur många år ytterligare det offentliga sparandet bibehålls.

*Underskotten ökar
framtida generationers
börda med 1000-tals
kronor*

hålls på nuvarande nivå för att sedan åter bringas i balans. Den lodräta axeln visar den relativa skattehöjningen (i dagens penningvärde) *per skattebetalare* under *varje* år i framtiden för en given nivå på offentliga utgifter och transfereringar.

Hur mycket högre skatterna måste bli beror givetvis på realräntan. Om vi antar att realräntan blir 2 procent, leder tio år ytterligare av nuvarande låga offentliga sparande till 3 200 kronor högre skatt per år och skattebetalare varje år *i all framtid*. Om realräntan sätts till 4 procent stiger detta belopp till 6 400 kronor. De inkomstomfördelningar som diskuterats är de som uppkommer under i övrigt oförändrade förhållanden. Förändringar i privata inkomstöverföringar över generationsgränserna kan kompensera för den omfördelning som sker över offentliga budgetar.¹ Dagens offentliga underskottssparande skulle då främst leda till att den nuvarande generationen ökade sitt privata sparande för att i omsorg om nästa generation kunna ge ökade arv. Dessutom skulle gåvorna från barn till föräldrar minska. Det ter sig dock knappast sannolikt att sådana privata kompenserande inkomstöverföringar, annat än till mindre del, skulle kompensera framtida generationer.² Ur rent teoretisk synvinkel kräver detta att en rad tämligen restriktiva villkor är uppfyllda. Om sådana inkomstöverföringar skall kunna realiseras i praktiken krävs dessutom att det privata sparandet ökar i stort sett lika mycket som det offentliga sparandet minskar. Detta är svårt att förena med det drastiska fall i hela ekonomins totala sparande på 8–9 procent av BNP under det senaste decenniet, som illustreras i diagram 3:2.

*Kommer nästa
generation att "ta
tillbaka"*

Dessutom kan de "drabbade" generationerna kompensera sig genom överföringar från den offentliga sektorn. Nästkommande generation har då två alternativ. Ett är en fortsatt underskottspolitik eller urholkning av AP-fonderna (om några återstår), varigenom den realekonomiska bördan av de senaste årens budgetpolitik rullas framåt i tiden och drabbar kommande generationer först i tredje och fjärde led. Det andra alternativet är att "ta tillbaka" från

¹ Denna möjlighet påpekades först av Barro (1974).

² En omfattande debatt om i hur hög grad privata inkomstöverföringar kompenserar för offentliga omfördelningar mellan generationerna har förts i USA, bl a i samband med uppbyggnaden av det federala socialförsäkringsväsendet. För översikter över denna debatt, med delvis skilda slutsatser, se Tobin och Buiter (1979), Barro (1980) och Feldstein (1982).

vår generation genom framtida nedskärningar i pensionerna eller höjningar av avgifterna för lång- och åldringsvård.

Kampen mellan generationerna fortsätter av allt att döma med oförminskad styrka.

Referenser

Barro, R J, Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, 1974.

– Public debt and taxes i Flanders, J and Razin, A (utg), *Development in an inflationary world*, Academic Press, London 1980.

Calmfors, L, Long-run effects of short-run stabilization policy – an introduction, *Scandinavian Journal of Economics* 1982.

Diamond, P A, National debt in a neoclassical growth model, *American Economic Review* 1965.

Feldstein, M, Government deficits and aggregate demand, *Journal of Monetary Economics* 1982.

Persson, T, *Studies of alternative exchange rate systems, an intertemporal general equilibrium approach*, Institutet för internationell ekonomi, Monograph Series No. 13, 1982a.

– *Deficits and intergenerational welfare*, Institutet för internationell ekonomi 1982b.

Sachs, J, The Current account in the macroeconomic adjustment process, *Scandinavian Journal of Economics* 1982.

Svensson, L E O och Razin, A, The terms-of-trade, spending and the current account. The Harberger-Larsen-Metzler effect, *Journal of Political Economy* 1982.

Söderström, H T, Valutaregleringen och de reala kapitalrörelsernas samhällsekonomiska effekter i *Valutareglering och ekonomisk politik*, Stockholm 1980 (SOU 1980:51).

Tobin, J, and Buiter, W H, Debt neutrality: a brief review of doctrine and evidence i Furstenberg, G (utg), *Social security versus private savings*, Ballinger, Cambridge, Mass 1979.

Författarens kommentar 1985

Det låga sparandet i Sverige består. Även om sparkvoten har ökat något från bottennoteringarna 1982 och 1983, ligger den fortfarande runt 5 % – en både historiskt och i jämförelse med andra länder mycket låg siffra. Den viktigaste orsaken till det lägre totala sparandet är de offentliga utgiftsöverskotten. På längre sikt leder ett lägre sparande till lägre realinkomster oavsett om det tar sig uttryck i lägre kapitalbildning eller utlandsupplåning (bytesbalansunderskott). Medan framtida generationer således direkt får lägre inkomster är det för nu aktiva generationen, som diskuteras i huvudsakligen en fråga om omfördelning av inkomster över tiden.

Bestående budgetunderskott, som ökar den utestående statsskulden, ger ytterligare långsiktiga effekter. Så länge realräntan överstiger tillväxten i skattebasen, måste ökade räntebetalningar finansieras med höjda skattesatser. Detta har negativa incitamenteffekter då den redan betydande "kilen" mellan produktions- och konsumtionsvärdet av extra arbetsinsatser växer. Vidare kommer framtida generationer av skattebetalare att på denna väg överföra inkomster till innehavarna av statspapper vilka (direkt eller indirekt) utgörs av sparare ur tidigare generationer.

Principiellt är det ingen skillnad om de nu yrkesverksamma har fordringar på framtida skattebetalare via utestående statsskuld eller via andra offentliga transfereringsprogram. Man kan därför anta att beredvilligheten hos kommande generationer att hålla de utfästelser som nuvarande regler för pensionssystem och subventioner till äldreboende innebär kommer att stå i omvänd proportion till den utestående statsskulden. Måhända har det ökade intresset för privata pensionsförsäkringar något med en sådan förmodad bristande framtida betalningsvilja att göra.

Ekonomisk politik i förvandling

Hur stabil är stabiliseringspolitiken?

SNS Konjunkturråd har varje år sedan 1974 publicerat en rapport med synpunkter och förslag rörande Sveriges ekonomiska politik. Denna bok är ett urval ur rapporterna från 1980 t o m 1983 och de flesta kapitlen är kommenterade ur dagens perspektiv. Boken har sammanställts av Erik Lundberg och Bengt Rydén. Den ger en bild av förändringarna i synen på ekonomisk-politiska frågor under första delen av 80-talet.

Övriga medverkande är Ragnar Bentzel, Villy Bergström, Lars Calmfors, Carl Hamilton, Lars Heikensten, Christian Nilsson, Lars Nyberg, Inga Persson-Tanimura, Torsten Persson, Hans Tson Söderström, Pehr Wissén och Bengt-Christer Ysander.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

ISBN 91 7150 274 2