



Ekonomiska rådets rapport 1983-84

SKULDFÄLLAN

**Ragnar Bentzel, Villy Bergström,
Inga Persson-Tanimura,
Bengt-Christer Ysander
Redaktör: Bengt Rydén**

SKULDFÄLLAN

Ekonomiska rådets rapport 1983-84

**Ragnar Bentzel
Villy Bergström
Inga Persson-Tanimura
Bengt-Christer Ysander**

Bengt Rydén (red)

**Under medverkan av
Christian Nilsson**



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

Denna bok ingår som nr 4 (av 4) 1983
i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Förlagsredaktör Jan-Olof Edberg
Tryckt hos Tryckeri Balder AB, Stockholm 1983
Omslag av Tommy Säflund
Diagram av Pauli Laakso
ISBN 91-7150-249-1
Trycklov lämnat den 23 november 1983

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

Förord	5
1 Utgångspunkter och problem	6
2 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1983—85	9
3 Industrins vinster	20
4 Lönebildning och prisstabilisering	27
5 Sysselsättning och arbetslöshet	36
6 Kommunerna i stabiliseringspolitiken	42
7 Finansiella balanser och obalanser	54
8 Hur farligt är budgetunderskottet?	66
9 Inflation, depression eller reduktion?	81

Förord

Den svenska ekonomin har under 1983 utvecklats positivt. Exporten har ökat kraftigt och industriproduktionen åter börjat växa. Detta har ännu inte lett till att den svaga utvecklingen av sysselsättning och investeringar kunnat brytas, men detta kan väntas ske under loppet av 1984.

Men de underliggande problemen finns kvar och riskerar att så småningom spolia de möjligheter till samhällsekonomisk balans som kostnadsanpassningen skapat. Löneutvecklingen tycks ha stora svårigheter att varaktigt hålla sig inom ramen för produktivitetens utvecklingen. Men framför allt medför statsskuldens explosivt växande räntebörda till synes oöverstigeliga svårigheter att bringa statens budgetunderskott under kontroll med stora risker för den långsiktiga utvecklingen av produktion, sysselsättning och priser. Sverige tycks ha hamnat i en "skuldfälla" som ägnas stort utrymme i denna rapport från SNS Ekonomiska Råd och som motiverar valet av titel på rapporten.

SNS Ekonomiska Råd (tidigare SNS Konjunkturråd) består denna gång av professor *Ragnar Bentzel*, Uppsala universitet, docent *Villy Bergström*, Uppsala universitet och Arbetslivscentrum, fil dr *Inga Persson-Tanimura*, Institutet för Social Forskning vid Stockholms universitet och docent *Bengt-Christer Ysander*, Industriens Utredningsinstitut. Arbetet har som vanligt skett vid SNS under ledning av undertecknad. Fil dr *Christian Nilsson*, Uppsala universitet, har medverkat och haft huvudansvaret för kapitel 2.

Kapitel 7 om den nya penningmarknaden har skrivits av civilekonom *Lars Heikensten*, docent *Lars Nyberg* och ekon dr *Pehr Wissén*. Den undersökning av några större företags finansförvaltning som därvid redovisas har finansierats av Tore Browaldhs stiftelse för vetenskaplig forskning och undervisning. Jag vill tacka de personer och företag som medverkat.

Ekonområdet bär ensamt det fulla ansvaret för rapporten. SNS som organisation har ej tagit ställning till dess innehåll.

Stockholm i november 1983

Bengt Rydén

1 Utgångspunkter och problem

*Industriinvesteringarna
fortfarande låga.*

Under 1983 har positiva verkningar av en, i förhållande till omvärlden, gynnsam kostnadsutveckling registrerats i form av väsentligt förbättrad försäljning och orderingång för exportindustrin, främst basindustrierna. Ökade vinster och förbättrat kapacitetsutnyttjande har dock ännu inte påverkat industrins investeringar, som fortfarande ligger på en nivå, som inte ens motsvarar normala ersättningsinvesteringar. Arbetslösheten har fortsatt att växa. Trots en svag utveckling av statlig och kommunal konsumtion har också det statliga budgetunderskottet fortsatt att öka.

Det ekonomisk-politiska perspektivet inför 1984—85 innehåller ovanligt mycket av ekonomiska intressekonflikter och kontroversiella frågor gällande politikinriktning. Det man tvistar om är inte behovet av att övervinna kvarstående strukturella obalanser i ekonomin. Kontroversen gäller när och hur balansproblemen skall angripas — *den stabiliseringspolitiska taktiken*, dvs valet av medel och metoder på kort sikt.

Enighet torde råda kring de allmänna kraven på den ekonomiska politiken under de närmaste åren. Svenska producenter måste fortsätta att återvinna marknader från utländska konkurrenter. Detta var ju också ett av huvudsyftena med devalveringen 1982. Detta förutsätter inte bara en återindustrialisering utan också möjligheter till snabb expansion av den konkurrensutsatta delen av tjänstesektorn, som i framtiden kan väntas spela en allt större roll för tillväxt och bytesbalans i svensk ekonomi. En stor del av de nya jobb som behövs för att föra ekonomin tillbaka till full sysselsättning måste därför under de närmaste åren tillkomma inom näringslivet.

*Underskotts- och skuldsättnings-
trenden måste
brytas.*

Efter ett decennium utan kapitalökning behöver en mycket stor del av tillväxten användas för kapitaluppbyggnad både genom investeringar inom landet och genom förbättringar av bytesbalansen. Detta förutsätter ett ökat sparande inom hushållssektorn men framför allt i den offentliga sektorn. Trenden mot stigande offentliga underskott och offentlig skuldsättning måste brytas. En större del av inkomst- och efterfrågeökningen skall komma i form av löner och vinster i nyproduktion och inte enbart som en följd av expansiv budgetpolitik. För att bli effektivt förutsätter varje sådant stabiliseringsprogram att Sveriges inflationstakt kommer ner i nivå med våra konkurrentländers, så att vi slipper justera i efterhand genom devalveringar.

En övergång till en mer balanserad ekonomisk utveckling kan emellertid knappast ske utan att ge upphov till temporära omfördelningar och därmed intressekonflikter. En framgångsrik prisstabilisering förutsätter en dämpad löneutveckling, samtidigt som vinstmarginalerna ökar, åtminstone inom de expanderande delarna av industrin. Detta skapar spänningar och förhandlingsproblem för hela löntagarkollektivet, men framför allt mellan olika löntagargrupper, mellan K-sektor och S-sektor, mellan offentlig och privat arbetsmarknad och mellan olika företagskategorier. Sänkt inflationstakt betyder också övergångsvis stigande realränta vilket kan pressa upp vinstkraven. Hög realränta medför samtidigt omfördelningar mellan låntagare och långivare. Reduktionen av budgetunderskotten kommer, även om den skulle komma att ske inom ramen för en i stort sett oförändrad inhemsk efterfrågan, att innebära att den skattefinansierade köpkraften för vissa grupper stagnerar eller minskar medan andra grupper ökar sin privata realinkomst och förmögenhet. Prisstabiliseringen, som är en nödvändig förutsättning för långsiktig sysselsättningsstrygghet, begränsar samtidigt möjligheterna till en snabb sysselsättningsökning under övergångsskedet och kan därför skapa motsättningar mellan arbetslöshetshotade och de grupper som redan har sin sysselsättning tryggad.

Med hänsyn till dessa intressekonflikter är det kanske inte underligt att stora motsättningar föreligger gällande de närmaste årens stabiliseringspolitik. Man tvistar om hur bråttom och hur relativt angeläget det är att lösa olika stabiliseringsuppgifter. Man är oense om möjligheterna för en liten öppen ekonomi att över huvud taget lösa sysselsättningsproblemen på egen hand. Och man redovisar mycket olika uppfattningar om effektiviteten av olika traditionella stabiliseringspolitiska medel. Synen på budgetunderskottet utgör debattens fokus, en vattendelare mellan förespråkare för en restriktiv respektive en mer expansionistisk politik.

Liksom på andra områden gäller i den ekonomiska politiken att taktiken, för att vara verkningsfull, måste ingå i en långsiktig strategi. Det senaste decenniets erfarenheter har visat att "den svenska modellen" i mening av politisk och ekonomisk rollfördelning, institutionella arrangemang och avtalsformer, finansieringsmönster och ekonomisk-politiska tumregler inte klarar de typer av påfrestningar som 70-talet givit prov på. Vi tvingas därför på många punkter ompröva principerna för det svenska välfärdssamhällets organisation. Vi måste säkerställa inte bara att vi nu återfår balans i ekonomin utan också att vi framdeles kan handskas med de störningar som kan uppträda utan att åter hamna i strukturella problem. "Överanstängningssymtomen" visar sig inte minst i fråga om systemet för offentlig fi-

Den svenska modellen har inte klarat 70-talets påfrestningar.

nansiering och offentlig organisation. De har under de senare åren blivit alltmer uttalade också när det gäller lönebildningen och arbetsmarknadspolitikens arbetsformer. Det krävs därför i dag en *strategi för långsiktig stabilitet* som måste underbygga och samverka med en stabiliseringspolitisk taktik, om en balanserad utveckling av svensk ekonomi på lång sikt skall kunna åstadkommas.

Detta ömsesidiga beroende mellan kortsiktig och långsiktig ekonomisk politik, mellan anpassningsåtgärder och systemförändringar, utgör ett ledtema för årets rapport från SNS Ekonomiska Råd. Det exemplifieras inte bara i diskussionerna kring budgetunderskott och skuldfällor, utan också i analysen av arbetsmarknads- och lönebildningsproblem och av kommunernas roll i samhällsekonomin. Medan de närmast följande kapitlen, 2—3, främst inriktas mot en analys av de stabiliseringspolitiska utsikterna och möjligheterna för åren 1984—85, förlängs perspektivet i kapitlen 4—8, som söker visa hur de dagsaktuella politikfrågorna kan och bör ses som led i en långsiktig systemförändring.

Kapitel 2 presenterar rådets bedömningar av den ekonomiska utvecklingen 1983—85. I *kapitel 3* diskuteras utvecklingen av industrins vinster och dess samband med den allmänna löneutvecklingen och industrins investeringar under nästa år.

I *kapitel 4* behandlas formerna för den svenska lönebildningen och tänkbara förändringar i denna i syfte att undvika fortsatta destabiliserande effekter på samhällsekonomin. Mot bakgrund av det senaste decenniets satsningsutveckling diskuteras i *kapitel 5* den strukturella arbetslöshetens samband med bristande flexibilitet på arbetsmarknaden.

Kommunernas roll i stabiliseringspolitiken och möjligheterna att öka deras anpassningsförmåga och effektivitet genom förändrade relationer mellan stat och kommun tas upp i *kapitel 6*. Utifrån en redovisning av sparande-balanser och kreditmarknadsströmmar diskuteras i *kapitel 7* tillkomsten av den nya penningmarknaden och dess betydelse bl a för möjligheterna att handha och hårbärgera statliga budgetunderskott. *Kapitel 8* ägnas åt den centrala frågan om alternativa sätt att hantera budgetunderskott och undvika att komma alltför långt in i "skuldfällan". De långsiktiga konsekvenserna av olika budgetpolitiska strategier belyses samtidigt som normer för den framtida budgetpolitiken diskuteras.

Rapportens sista kapitel ägnas en sammanfattning av rådets syn på de aktuella stabiliseringspolitiska målkonflikterna och på några grundläggande inslag i en strategi för långsiktig ekonomisk stabilitet.

2 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1983—85

De internationella konjunkturbedömningarna inför 1983 var ganska försiktiga, med en pessimistisk underton. Den internationella recessionen hade hunnit bli den längsta och djupaste under hela efterkrigstiden. Vid flera på varandra följande prognostillfällen hade tidpunkten för konjunkturumslaget missbedömts och allt eftersom denna väntade vändpunkt hade kommit att förskjutas framåt i tiden hade också förväntningarna om kraften i konjunkturuppgången tonats ned.

OECD-sekretariatets prognos hösten 1982 för BNP-tillväxten i hela OECD-blocket under 1983 pekade på en uppgång på 1,75 procent. Ett år senare har tillväxtprognosen reviderats upp med en halv procentenhet. Ett konjunkturumslag, som inträffat väsentligt snabbare än väntat, registreras för bl a USA, Kanada, Västtyskland och England.

Splittrad internationell konjunkturbild.

Vändningen i konjunkturen kom kring årsskiftet 1982-83. Uppgången har varit starkare i de stora länderna än i de små. Mer än 3 procents tillväxt noteras för USA, Japan och Kanada. I Europa är konjunkturbilden splittrad. En markerad uppgång noteras för Storbritannien, Västtyskland och de nordiska länderna. Tillväxten är däremot mycket svag i Frankrike och Schweiz, i Italien t o m negativ.

I de stora industriländerna har den ekonomiska politiken efter oljeprischocken 1979 i huvudsak varit icke-ackommoderande, vilket inneburit att regeringarna lagt tyngdpunkten vid den monetära politiken. De mycket stora krav på omstrukturering av näringslivet, som de kraftiga relativprisförskjutningarna efter oljeprishöjningen ställde, har av regeringarna lämnats över till marknaden att klara.

Inflationen har minskat till priset av hög arbetslöshet.

Resultatet av denna ekonomiska politik har blivit att inflationstakten på tre år pressats ner från drygt 13 procent till cirka 5. Men priset, i form av lägre tillväxt och högre arbetslöshet, har blivit mycket högt. 1979 var antalet arbetslösa i OECD-länderna cirka 18 miljoner. 1983 hade antalet stigit till nära 35 miljoner. Arbetslöshetens utveckling i några länder visas i diagram 2:1.

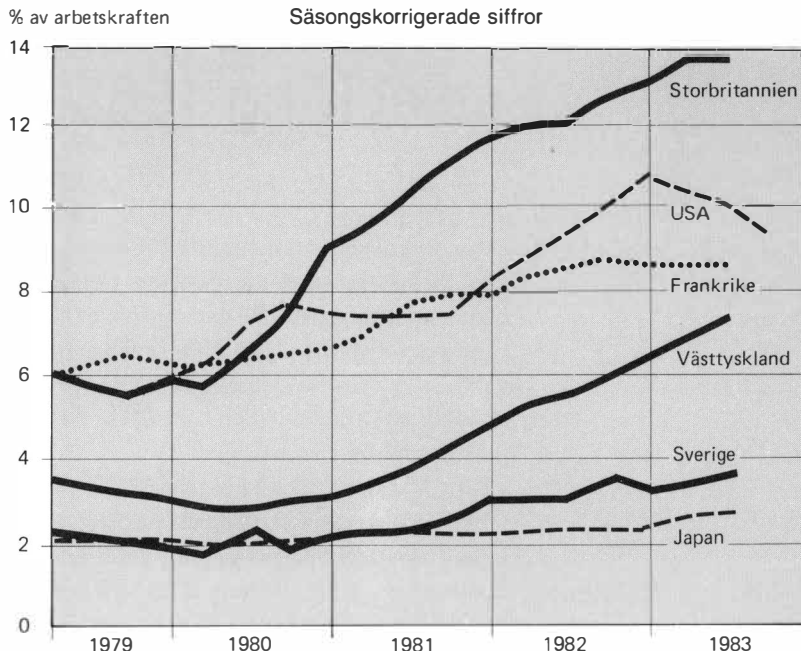
Sänkningen av inflationstakten har efter hand skapat ökat manöverutrymme för den ekonomiska politiken, och man kan under 1983 skönja en

DIAGRAM 2:1

Arbetslösheten i några industriländer 1979—83.

Sedan 1980 har arbetslösheten stigit kraftigt i flertalet länder. Japan och Sverige är undantag.

Källor: AMS, SCB, nationell statistik.



Expansiv finanspolitik i USA.

tendens till ökad ekonomisk-politisk flexibilitet; bl a har de monetära normerna kommit att tillämpas mindre stelbent än tidigare. En mera expansivt inriktad finanspolitik i USA har utgjort en pådrivande kraft i konjunkturuppsvinget.

Konjunkturuppgången i USA och Japan har dragits igång av en växande privat konsumtion. I Europa har det sämre utgångsläget medfört att konsumtionsefterfrågan hållits tillbaka. Ett undantag utgör Storbritannien.

Bostadsbyggande och lageruppbyggnad är andra efterfrågekomponenter som bidragit till tillväxten i OECD-området under 1983. Däremot är bidraget från de privata investeringarna till BNP-uppgången mycket begränsat och från handeln med omvärlden t o m negativt. Skuldskrisen, oljeprissänkningarna och i-ländernas åtstramningspolitik har nämligen lett till en kraftigt neddragen importefterfrågan i OPEC-länderna, i övriga u-länder och i statshandelsländerna.

Devalveringen har skapat nya förutsättningar.

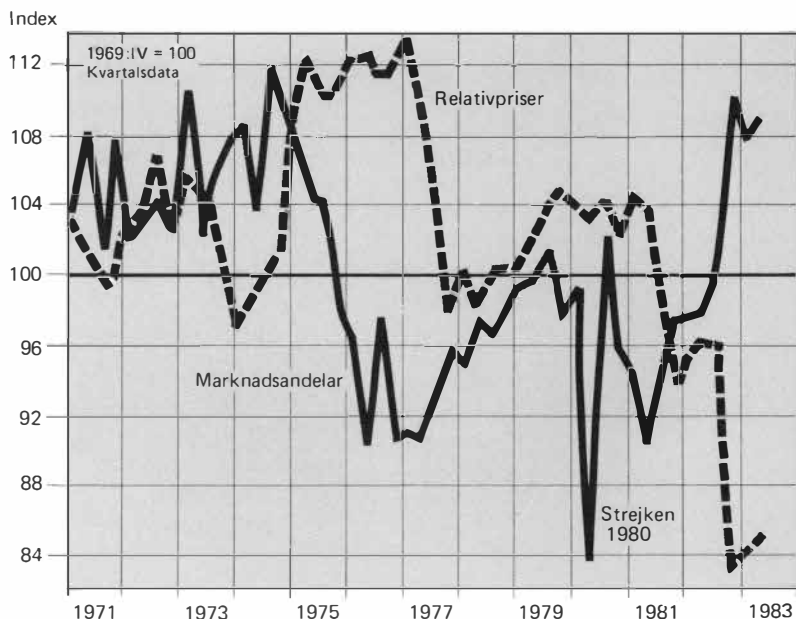
Genom devalveringen av kronan med 16 procent hösten 1982 skapades förutsättningar för en kursomläggning av den ekonomiska politiken i Sverige. Den förstärkta konkurrenssituationen skulle möjliggöra en industriell expansion i syfte att föra landet ur krisen. Denna exportledda återhämtning

DIAGRAM 2:2

Svenska exportandelar och exportpriser för bearbetade varor i relation till 11 viktiga konkurrentländer.

Sänkningar av Sveriges relativa exportpriser har möjliggjort stora vinster av marknadsandelar.

Källa: Kommerskollegium.



skulle också göra det möjligt att vrida över en del av importefterfrågan till inhemska producenter. En växande industri skulle bidra till att lösa balansbristerna.

Devalveringarna 1981 och 1982 möjliggjorde en exporttillväxt som blivit snabbare än väntat (tabell 2:1). Relativpriserna på exportvaror har sänkts och betydande marknadsandelar vunnits (diagram 2:2). Trots en svag internationell konjunktur har Sverige således fått igång en exportledd uppgång.

Exporttillväxten blev snabbare än väntat . . .

Exporttillväxten 1982—83 väntas bli över 8 procent mot 5 procent i vår prognos i fjolårets rapport. Förklaringen till prognosmissen är först och främst att marknadstillväxten varit betydligt snabbare än vad som antogs vid prognostillfället. Den exportvägda BNP-tillväxten på de för det svenska näringslivet 15 viktigaste avsettningsmarknaderna blev 1,7 procent mot antagna 0,6. En annan viktig förklaring är att löneutvecklingen i Sverige under 1983 blivit långsammare än vad vi väntade. Det konkurrensförspång som devalveringarna gett har härigenom blivit större än beräknat.

. . . och inflationen blev lägre.

Att löneökningarna inte blev så stora har också bidragit till att hålla tillbaka inflationen. Konsumentprisindex väntas 1982—1983 öka med 8,8 procent mot i prognoserna antagna 11—13 procent. En ytterligare förkla-

TABELL 2:1
Försörjningsbalanser för
1982 och 1983.

	1982	Prognoser 1982/83. Procentuella volymförändringar.			
	miljarder kr löpande priser	Utfall enligt KI	KI (nov 82)	Finansdep (nov 82)	SNS ³ (dec 82)
Bruttonationalprodukt	623,9	1,0	1,8	1,5	1,5
Import inkl tjänster	208,1	—0,2	0,9	1,4	0,5
Tillgång	832,1	0,7	1,6	1,5	1,0
Investeringar	117,2 ¹	—4,1	—2,7	—1,7	—2,0
näringsliv	64,8	—5,0	—4,5		—3,5
därav industrin	16,9	—5,0	—8,0	—5,0	—5,5
offentliga myndigheter	19,4	2,5	0,0		0,0
bostäder	27,0	—7,0	0,3	—1,0	—0,5
Lagerinvestering	—6,0	—0,3 ²	0,9 ²	1,0 ²	0,5 ²
Privat konsumtion	333,0	—2,0	—2,0	—2,0	—1,5
Offentlig konsumtion	185,3	1,2	0,9	0,9	1,0
Export inkl tjänster	202,6	8,4	7,1	6,0	5,0
Efterfrågan	832,1	0,7	1,6	1,5	1,0

¹ Delposterna summerar ej till de totala bruttoinvesteringarna på grund av en investeringsstatistisk diskrepans.

² Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

³ Medelvärden i SNS intervallprognoser.

Källor: Egna beräkningar, Konjunkturinstitutet, finansdepartementet.

ring till att inflationen kunnat hållas tillbaka är att den inhemska efterfrågeutvecklingen blivit något sämre än väntat. Då inflationen kraftigt bromsats upp inom OECD, är skillnaden ändå mer än 3 procentenheter, diagram 2:3.

Trots att utvecklingen vad gäller de strategiska variablerna — export och inflation — gått bättre än väntat, kan det ändå finnas anledning att sätta upp ett varnande finger. Exportuppgången 1982—83 bärs upp av massa och andra råvaror, fartyg och petroleumprodukter. Rensar man exportsiffrorna från de två sista posterna blir tillväxten endast cirka 6 procent; exporttillväxten i verkstadsindustrin är endast 3,5 procent och i tjänstesektorn 1,9.

De internationella konjunkturutsikterna

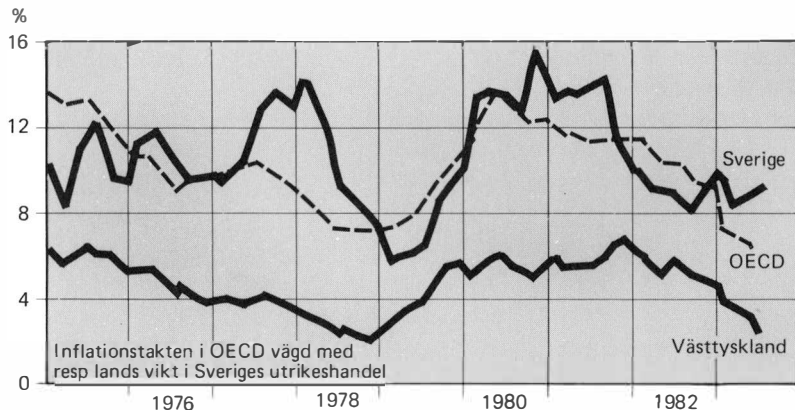
Tillväxten i OECD-blocket väntas 1984 bli något snabbare än under 1983, drygt 3 procent (se tabell 2:2). Mätt på halvårsbasis uppnås det högsta värdet redan under andra halvåret 1983, och tillväxttakten väntas därefter

DIAGRAM 2:3

Konsumentprisernas utveckling 1975—83, förändring i procent sedan motsvarande månad året före.

Prisstegringstakten har avtagit mindre i Sverige än i vår omvärld, särskilt Västtyskland.

Källa: PKbanken.



Osäkra konjunkturutsikter för 1984.

sjunka under 1984. De internationella konjunkturutsikterna präglas för 1984 dock av flera betydande osäkerhetsmoment gällande skuldkrisens konsekvenser, växelkursernas utveckling, de protektionistiska strömningarna, den ekonomiska politikens inriktning och inte minst företagens investeringsbeteende och hushållens sparbeteende.

TABELL 2:2

Procentuella volymförändringar i olika länders BNP och import 1983—84.

	BNP	Import
USA	4,6	16,1
Kanada	4,9	11,9
Japan	4,0	4,7
Västtyskland	2,2	3,2
Storbritannien	2,0	3,9
Frankrike	—0,1	—0,6
Italien	2,0	4,5
Belgien	1,2	3,2
Danmark	0,6	0,6
Finland	3,1	7,0
Nederländerna	1,3	2,1
Norge	—1,2	3,6
Schweiz	1,9	3,4
Spanien	2,5	3,0
Österrike	1,4	3,4
OECD, totalt	3,3	6,5

Källa: OECD.

TABELL 2:3

Prognoser över världshandelns volymtillväxt (importvolym), procent.

	1982	1983	1984
Apr 1981	4,9		
Okt 1981	4,1		
Apr 1982	2,0	5,1	
Okt 1982	—0,4	2,4	
Apr 1983			
Okt 1984	—1,7	—0,1	4,0

Källa: Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique.

Världshandeln har stagnerat.

Den monetära åtstramningspolitiken i OECD-området har lett till att exporten från länderna utanför OECD stagnerat. Detta har tillsammans med höga realräntor medfört att exportinkomsterna för många skuldyngda länder inte ens motsvarar bytesbalansens utgifter för räntor och amorteringar. Resultatet har blivit förödande för världshandeln. De prognoser som gjorts de senaste åren har kraftigt överskattat utvecklingen av världshandeln. Vid varje prognostillfälle har förväntningarna reviderats nedåt (se tabell 2:3).

Den monetära politiken har också, över räntan, effekter på växelkursutvecklingen. Allmänt väntas det växande amerikanska bytesbalansunderskottet framkalla en sänkning av dollarkursen. Internationella kriser och den amerikanska riksbankens ambitioner vad gäller inflationsbekämpningen kan emellertid hindra en sådan utveckling. Det växande bytesbalansunderskottet kan då leda till växande svårigheter för konkurrensutsatta delar av det amerikanska näringslivet. Detta kan i sin tur förstärka kraven på protektionistiska åtgärder.

Fortsatt konjunkturuppgång i Sverige.

Utsikterna för 1984 i Sverige

De ledande konjunkturindikatorerna orderingång, leveranstider och antal lediga platser pekar på en fortsatt konjunkturuppgång. Detta gäller särskilt exportorderingången (diagram 2:4).

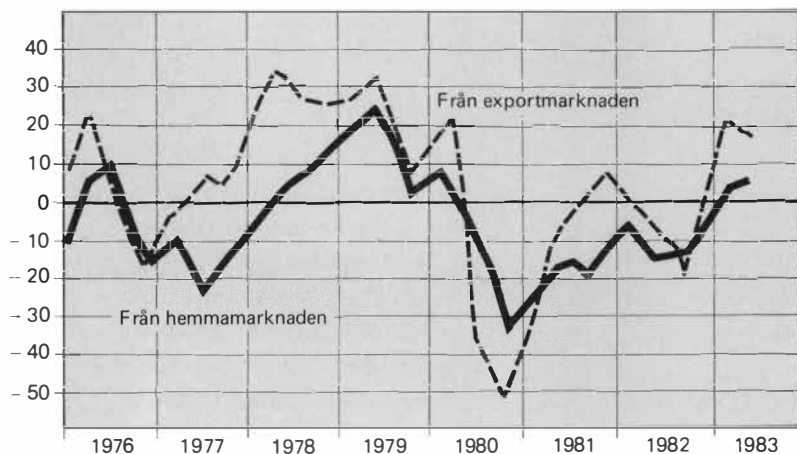
Exporten bedöms 1983—84 av Konjunkturinstitutet (KI) växa med 3,8 procent och av finansdepartementet med 5,6 procent. Regeringen räknar för bearbetade varor med en i förhållande till KI något snabbare marknadstillsväxt och något större marknadsandelsvinster (se tabell 2:4).

DIAGRAM 2:4

**Industrins orderingsgång
1976—83.**

Industrins orderingsgång från exportmarknader har stigit kraftigt.

Källa: PKbanken.



TABELL 2:4

**Försörjningsbalanser för
1983 och 1984.**

	1983 miljarder kr löpande priser	Prognoser för 1984 Procentuell volymförändring		
		KI	Finansdep	SNS
Bruttonationalprodukt	692,7	2,1	2,8	1,5— 2,5
Import inkl tjänster	236,9	4,0	4,5	2,0— 3,0
Tillgång	929,9	2,5	3,2	1,5— 2,5
Investeringar	124,9	1,7	0,5	1,0— 0,0
näringsliv	64,8 ¹	0,9		2,5— 3,5
därav industrin	16,9 ¹	3,6	8,0	11,0— 13,0
offentliga myndigheter	19,4 ¹	1,4,5		1,4,0— 1,3,0
bostäder	27,3	1,6,1	1,6,1	1,7,0— 1,6,0
Lagerinvestering	1,9,0	1,6 ²	1,6 ²	1,0— 2,0
Privat konsumtion	360,9	1,0	0,5	0,0— 0,1
Offentlig konsumtion	205,3	0,5	0,9	0,5— 1,5
Export inkl tjänster	247,5	3,8	5,6	3,0— 4,0
Efterfrågan	929,6	2,5	3,2	1,5— 2,5

¹ Miljarder kronor löpande priser 1982.

² Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

Källor: Konjunkturinstitutet, egna beräkningar.

Tillväxten i OECD-området väntas bli snabbare 1984 än 1983, 3,3 procent mot tidigare 2,3. BNP-tillväxten för OECD-länderna, sammanvägda med svenska exportvikter, faller emellertid från 1,7 procent 1983 till 1,6 procent 1984.

KIs prognos är emellertid mycket optimistisk vad gäller exporttillväxten på marknaderna utanför OECD. Osäkerheten är dock stor inte minst med hänsyn till det stora bakslaget på dessa marknader, som den svenska exporten drabbades av under 1983.

Exportökningen under 1983 har burits upp av massa och andra råvaror — vilkas bidrag till exporttillväxten 1984 begränsas av kapacitetstak — samt av fartyg och petroleumprodukter, vilkas bidrag 1984 snarast blir negativt. Detta sammantaget med den svaga marknadstillväxten och osäkerheten om det går att räkna med några betydande marknadsandelsvinster för verkstads- och tjänsteexporten talar för att regeringens prognos är realistisk och att även KIs prognos kan ligga i överkant.

Regeringens exportprognos realistisk.

Den privata konsumtionen har under 1983 fallit med 2 procent, vilket betyder att den nu ligger på 1976 års nivå. För 1984 väntar KI att konsumtionen stiger med 1 procent. Regeringen är mer försiktig och räknar med en något mindre uppgång.

Privata konsumtionen ökar svagt.

Utvecklingen av hushållens konsumtionsvolym bestäms av förändringen av den disponibla inkomsten och sparandet. De disponibla inkomsterna beräknas av KI växa med 7,9 procent i löpande priser. Denna prognos baseras på antaganden om löneökningar samt av ändringar i skatteuttag och transfereringar. KI räknar med en förtjänstutveckling per timme med 7 procent. Överhänget från 1983 är cirka 2 procent. Om löneglidningen skulle bli 3 procent, blir det bara 2 procent kvar för avtalsmässiga ökningar. Regeringens bedömning ligger t o m under KIs. Dessa bedömningar är naturligtvis att betrakta som mål och inte prognoser.

Regeringens inflationsmål är 4 procents prisökning under loppet av 1984. Detta motsvarar cirka 6 procent mellan årsgenomsnittet. KIs antagande om något högre lönekostnadsökningar medför en motsvarande högre prisprognos (6,5 %). Men sannolikt är också KIs bedömning av lönekostnadsutvecklingen optimistisk och ett rimligt antagande är att inflations-takten hamnar vid 7—8 procent. För en högre inflationstakt än den av regeringen målsatta talar också den likviditetstillväxt i ekonomin som kan väntas följa av det stora budgetunderskottet (diagram 2:5).

Inflationen 7—8 procent.

Sparkvoten utgör det osäkraste ledet i en prognos av konsumtionsutvecklingen. Svårigheten kan illustreras med KIs prognos för sparkvoten 1982—83: en minskning från 2,5 procent till 1,9. Ett år senare tror man att sparkvoten i själva verket var 1,7 procent 1982 och ökade till 3,1. För 1984 tror KI på en mycket begränsad ökning i sparkvoten.

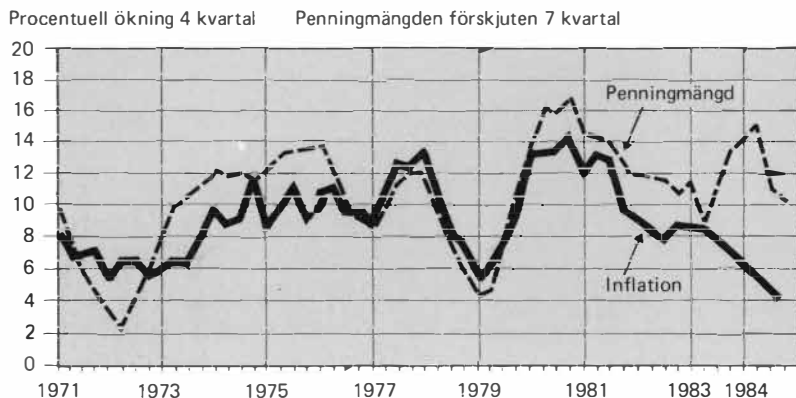
Den höga räntan och de nya avdragsreglerna kan väntas ha en tillbakahållande effekt på konsumtionskrediterna, vilket talar för en ökad sparkvot.

DIAGRAM 2:5

Penningmängd och inflation 1971—83.

Inflationstakten har de senaste åren varit något lägre än penningmängdens ökningstakt.

Källor: Riksbanken, SCB.



Osäkerheten om skattereglerna, inflationsutvecklingen och rädslan för arbetslöshet förstärker denna bedömning. Vi har därför antagit en något högre sparkvot än KI, vilket innebär en lägre tillväxt i privat konsumtion.

Den offentliga konsumtionen ökade under hela 70-talet väsentligt snabbare än BNP. Under de senaste åren har emellertid tillväxten dämpats. Neddragningen av den kommunala konsumtionstillväxten svarar också mot kraven på en lösning av de långsiktiga balansproblemen i den svenska ekonomin.

På grund av kommunernas förväntade starka finansiella ställning 1984 och den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden förefaller KIs prognos om en total volymtillväxt för den offentliga sektorn på 0,5 procent vara i lägsta laget.

Bostadsinvesteringarna väntas 1983—84 enligt KIs och regeringens bedömningar minska med cirka 6 procent. Det blir det femte året i följd som bostadsinvesteringarna sjunker. Det är främst småhusmarknaden som fallit tillbaka. Marknaden för privatfinansierade småhus har i stort sett försvunnit. Vid mitten av 70-talet motsvarade den cirka 30 procent av den totala småhusmarknaden. Under 1984 väntas småhusmarknaden på grund av stigande realräntor och ändrade avdragsregler fortsätta att minska. Även nybyggnationen i flerbostadshus antas minska; antalet outhyrda lägenheter har nämligen fortsatt att växa. Regeringens sk ROT-program bidrar till att hålla reparations- och ombyggnadsverksamheten uppe, men en svag uppgång i denna sektor kan inte kompensera bortfallet av nybyggnation.

Investeringarna i näringslivet beräknas 1983—84 av KI stiga med knappt

Bostadsinvesteringarna sjunker för femte året i följd.

1 procent. Industrin och affärsverken svarar för cirka en fjärdedel vardera av näringslivets investeringsverksamhet. För 1984 bedöms affärsverken minska sina investeringar med cirka 7 procent; nedgången gäller både byggnads- och maskininvesteringar.

*Industriinvesteringarna
upp 12 procent.*

Industrins investeringskvot är nere på en extremt låg nivå; 1980 svarade investeringarna mot cirka 17 procent av förädlingsvärdet, 1983 mot dryga 12 procent. KI antar att industriinvesteringarna under 1984 ökar med 3,6 procent, regeringen tror på 8 procent. KIs bedömning innebär en fortsatt nedgång av investeringskvoten, regeringens däremot en uppgång. Det finns mycket som talar för att de beräkningar som gjorts av kapacitetsreserven i industrin är felaktiga på grund av att de stora relativprisförskjutningar som skett efter oljeprishöjningarna gjort viss kapacitet ekonomiskt obsolet. Detta skulle tala för att även regeringens bedömning kan ligga i underkant. Vi räknar med en uppgång på cirka 12 procent.

Den offentliga sektorns investeringar beräknas av KI falla med 4,5 procent. Nedgången i bostadsinvesteringarna har minskat behovet av kommunala följdinvesteringar. Förhoppningarna i kommunerna om en likviditetsförstärkning 1984—85 talar för att investeringsplanerna kommer att justeras uppåt. Landstingens investeringsvolym väntas bli ungefär oförändrad efter att fyra år i rad ha vuxit med cirka 6 procent.

Lagerinvesteringarna antas av KI ge ett väsentligt bidrag till BNP-tillväxten motsvarande ungefär 80 procent av BNP-ökningen. Den fortsatta exporttillväxten och en stigande privat konsumtion talar för att färdigvarulagren kommer att krympas ytterligare innan en omsvängning sker. Allt eftersom industriproduktionen fortsätter att växa, kommer också industrins insatsvarulager och lager av varor i arbete att öka. Vår något lägre prognos för efterfrågans utveckling jämfört med KIs ger oss anledning justera ned lageruppgången i motsvarande mån.

*Importen stiger med
3 procent.*

KI har antagit att *importen* 1983—84 ökar med 4,0 procent. Om både export och inhemsk efterfrågan, som vi antagit, utvecklas långsammare än KI förmodat, blir importen i motsvarande grad mindre (3 %).

*Bytesbalansunderskottet
reduceras ytterligare.*

Bytesbalansunderskottet reducerades avsevärt 1982—83. Även för 1983—84 räknar KI med en minskning. Det totala underskottet blir enligt KI cirka sju miljarder kronor (se tabell 2:5). Det är främst genom en förbättrad handelsbalans som underskottet reduceras.

Regeringen räknar med ett ännu bättre utfall av handelsbalansen än KI och ett sammantaget underskott i utrikesaffärerna på endast fem miljarder kronor. Då vi antar en svagare utveckling både av exporten och importen kommer vår bedömning av bytesbalansens saldo att motsvara KIs prognos.

TABELL 2:5

**Bytesbalanser för 1982, 1983
och 1984, miljarder kronor.**

	1982	1983	1984 (prognos)
Export varor	168,1	207,2	225,0
Import varor	173,9	199,2	214,8
Handelsbalans	—5,8	8,0	10,2
Sjöfartsnetto	4,8	6,2	7,2
Turistnetto	—5,6	—4,3	—3,9
Övriga tjänster	2,3	1,6	2,1
Transfereringar	—16,7	—20,0	—21,2
Korrigeringspost	—1,2	—0,9	—1,5
Bytesbalans	—22,2	—9,4	—7,1

Källa: Konjunkturinstitutet.

Arbetsmarknaden

Den registrerade arbetslösheten har stigit varje år sedan 1980. Detta är en spegelbild av den fortsatta nedgången i antalet sysselsatta i industrin och av uppbromsningen av sysselsättningsstillväxten i kommunerna. Trycket på AMS har följaktligen blivit stort.

Begränsad sysselsättningsökning i industrin.

Under 1984 kan en — om dock begränsad — sysselsättningsökning väntas inom industrin. Totalt torde det emellertid krävas ökade AMS-insatser för att under 1984 hålla tillbaka en fortsatt ökning av antalet arbetslösa.

Utsikterna mot 1985

Rädslan för att inflationstakten åter skall stiga gör det osannolikt att regeringarna i de stora länderna kommer att hålla tillväxten uppe med hjälp av en mera expansiv politik. Den internationella konjunkturuppgången kan, om inte investeringsverksamheten kommer igång under 1984, därför komma att bromsas upp.

Den internationella uppgången kan bromsas upp 1984.

Mot denna bakgrund blir inflationsutvecklingen i Sverige en kritisk faktor. Om lönekostnadsökningarna blir för stora eller om avtalsrörelsen ”räddas” endast till priset av ett stort överhäng eller starka kompensationskrav inför 1985 är risken stor att prisstabiliseringens vinster inte blir bestående.

3 Industrins vinster

Vinstutvecklingen

Åren 1977 och 1978 noterades bottennivåer enligt alla gängse mått för industrins vinster. Den reala räntabiliteten på eget kapital låg dessa år i intervallet —4 till —8 procent. Därefter har vinsterna återhämtats och under de senaste åren har vinster och räntabiliteter återgått till nivåer som tidigare varit normala för högkonjunkturlägen.

Vinsterna har normaliserats.

Återhämtning av vinsterna under de två senaste åren förklaras till stor del av de två devalveringarna 1981 och 1982. Men normaliseringen har inträffat för en industri som genomgått en omfattande krympning, så att industri-sektorn nu är en mindre — och alltför liten — del av den svenska ekonomin än vid 70-talets början.

I diagram 3:1 återges bruttovinsternas andel av förädlingsvärdet.¹⁾ Den andelen ligger 1983 på 1973-74 års högkonjunkturnivå. De har därmed återgått till ett högkonjunkturläge. Krisåret 1977-78 visar sig i diagrammet som en halvering av andelen jämfört med rekordåret 1974.

Från 1981 till 1982 förbättrades bruttovinsterna med 3,2 procentenheter av förädlingsvärdet och från 1982 till 1983 med 5,2 procentenheter. Förbättringen bedöms fortsätta med 2,1 procentenheter från 1983 till 1984.

Eftersom förändringarna av bruttovinstandelen, produktionsvolymen och sysselsättningen är kända, kan en fördelning göras av vinstuppgången på olika komponenter. Därvid blir pris-lönekostnadseffekten en residual.²⁾

¹⁾ Med "bruttovinst" avser vi helt enkelt förädlingsvärdet minus lönesumman. Vi använder detta mått endast för att karaktärisera det grundläggande företagsklimatet. Självfallet har detta vinstmått helt annan innebörd nu, med den under krisen ackumulerade skuldbördan, än det hade för tio år sedan. Innebörden av detta analyseras längre fram i kapitlet. När man från bruttovinsterna drar kapitalförslitningen erhålls det sk driftsöverskottet, som alltså är förädlingsvärdet minus lönesumman och kapitalförslitningen.

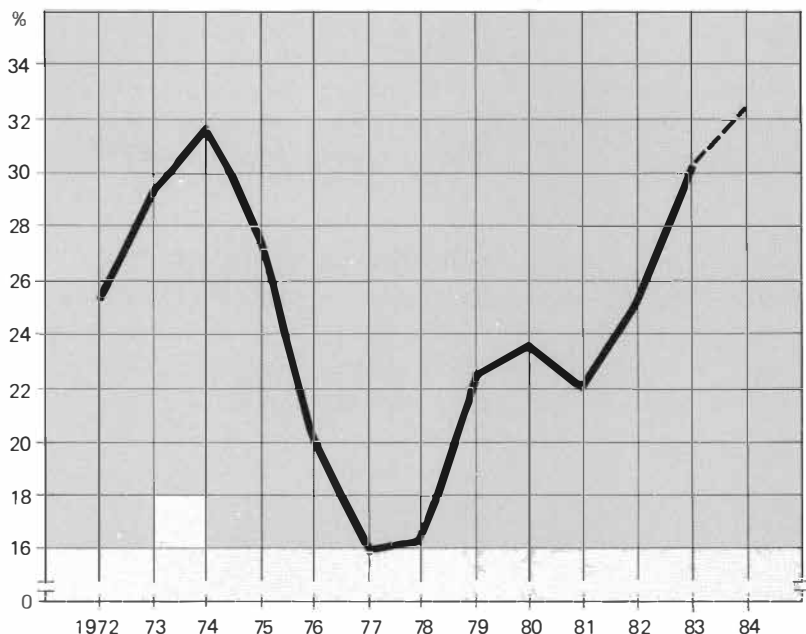
²⁾ Pris- och lönekostnadsförändringen mäts som förändringen av kvoten mellan lönekostnad och produktionspris.

DIAGRAM 3:1

Bruttovinstens andel av förädlingsvärdet i industrin 1972—84, procent.

Industrins bruttoöverskott har stigit till samma nivå som 1974.

Källa: SCB



Det framgår av tabell 3:1 att sänkt industrissysselsättning och sänkt reallön svarar mot vinstökningen 1982. Produktionsökningen svarar mot vinstuppgången 1983. Minskad sysselsättning bidrog med drygt 1 procentenhet medan reallönerna steg svagt. Uppgifterna för 1984 är en prognos enligt vilken vinstökningen fortsätter på grund av stark volymökning.

TABELL 3:1

Bidrag till vinstuppgången 1981-1984. Procentandelar av förädlingsvärdet.

	1981-82	1982-83	1983-84
Förändrad bruttovinstandel	+ 3,2	+ 5,2	+ 2,1
Bidrag från:			
Volymökning	— 1,0	+ 4,4	+ 5,4
Minskad sysselsättning	+ 3,1	+ 1,2	— 0,4
Pris-lönekostnadseffekt	+ 1,1	— 0,4	— 2,9

Källor: Statistiska Meddelanden, serie N (SCB) samt KI.

Det är välbekant att krisen 1977-78 visserligen drabbade hela det svenska näringslivet men att industrins branscher träffades olika hårt. De kapitalintensiva och/eller konjunktur känsliga branscherna, t ex järn och stål samt

gruvor, som drabbades hårdast under krisen 1977-78, har därefter kunnat notera den starkaste vinstuppgången, vilket visas i diagram 3:2.

Den starka vinstspridningen mellan branscherna som förelåg under krisåren har nu avtagit. Detta är till stor del ett resultat av saneringen av krisföretagen. Vinstuppgången och den minskade branschspridningen bör ha förbättrat förutsättningarna för den industriella utvecklingen.

Räntabilitetens utveckling

Företagen och deras ägares förtjänstutveckling samt företagens finansieringsmöjligheter och incitament till investeringar och industriell expansion kan inte avläsas enbart ur bruttovinsttalen. Det relevanta måttet är räntabiliteten varmed avses vinst efter finansiellt netto och valutakursdifferenser i förhållande till eget kapital.

Företagens finansiella netto har svängt kraftigt under 70-talet. Krisen medförde att det sk finansiella nettot starkt försämrades från mitten av 70-talet. Två förhållanden låg bakom den försämringen: stigande skuldsättningsgrad och stigande realräntor. Konsekvenserna av detta för industrin blev att det finansiella nettot försämrades under 70-talets andra hälft till minus fem miljarder kronor 1981. Därefter inleddes en sanering så att det blev minus tre miljarder 1982¹⁾. För 1983 väntas det bli minus en halv miljard och 1984 bedömer KI att det blir *plus* en miljard, vilket är mycket ovanligt.

Den nominella räntabiliteten på eget kapital föll under andra hälften av 70-talet samtidigt som marknadsräntorna steg (här illustrerat av statsobligationsräntan). Medan räntabiliteten överträffade obligationsräntan med i genomsnitt 10 procentenheter 1972—75 var obligationsräntan 2,5 procentenheter högre än räntabiliteten 1976-79. Mellan samma perioder föll den reala räntabiliteten från +9 procent till —2 procent. Se tabell 3:2.

Under perioden 1980-83 har en återhämtning skett för räntabiliteten, så att denna överträffar obligationsräntan med ett par procentenheter och den reala räntabiliteten ligger på 4 procent.²⁾ För år 1982 och 1983 är det fråga om mycket höga reala räntabiliteter i industriell verksamhet. Prognosen för 1984 förutsäger att räntabiliteten stiger ytterligare.

¹⁾ Genom vinstuppgången 1982—83 och den fortfarande mycket svaga investeringsaktiviteten har det finansiella sparandet t o m blivit positivt, nämligen plus fyra miljarder och beräknas för 1984 bli plus sju miljarder.

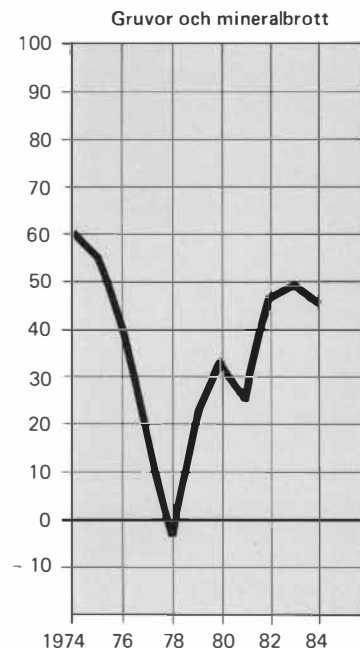
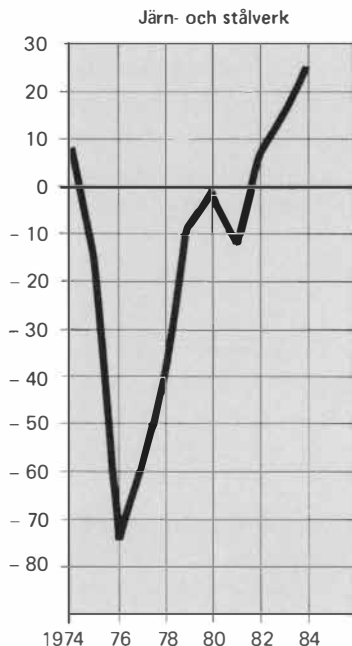
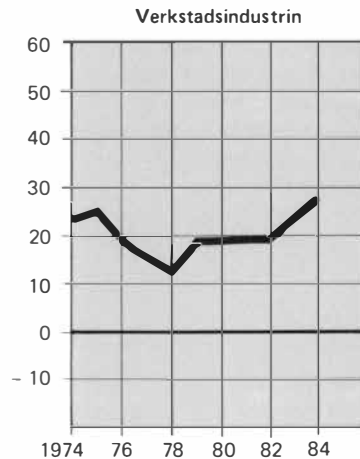
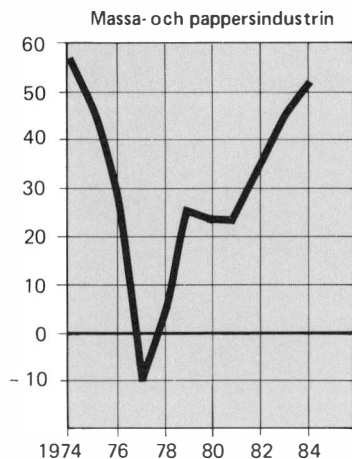
²⁾ Begreppet "real räntabilitet" bör tolkas med stor försiktighet. Värderingen av kapitalbeståndet är mycket osäker och "kapitalvinster" till följd av inflation på befintligt kapital är inte inkluderade.

DIAGRAM 3:2

Bruttovinsternas andel av förädlingsvärdet i fyra industribranscher 1974–84, procent.

Utvecklingen av bruttoöver-skottet inom olika branscher är mycket splittrad.

Källa: SCB.



TABELL 3:2

Nominell och real räntabilitet på eget kapital i industrin, statsobligationsräntan samt konsumentprisernas stegringstakt 1972-84. Procent.

	1972-75	1976-79	1980-83	1981	1982	1983 ¹⁾	1984 ¹⁾
Nominell räntabilitet på eget kapital	18,6	7,7	15,1	9,0	17,0	22,7	25,0
Statsobligationsräntan	8,0	10,2	12,7	12,6	12,8	13,0	13,0
"Rikspremie"	+ 10,6	—2,5	+ 1,8	—3,6	+ 4,2	+ 9,7	12,0
Inflationstakt	9,7	9,9	10,6	9,4	9,9	8,6	5,0
Real räntabilitet på eget kapital	+ 8,9	—2,2	+ 4,5	—0,4	+ 7,1	+ 14,1	+ 20,0

¹⁾ Prognos

Källor: Statistiska Meddelanden serie N 1981:2.5, appendix 1 samt Konjunkturläget April 1983.

Budgetunderskottet tvingar upp realräntan.

När räntan på statsobligationer ligger över eller nära den förväntade räntan på nyinvesteringar hämmas naturligtvis viljan att ta risker med investeringar. Dels springer finansieringskostnaden i höjden, dels utövar obligationsräntan en lockelse att bekvämt tjäna pengar på finansiella placeringar. Häri ligger en fara med det nuvarande budgetunderskottet. För att detta skall kunna finansieras på ett sådant sätt att en snabb inflation kan undvikas, tvingas den reala obligationsräntan upp och hotar därmed industrins (och näringslivets) kapitalbildning, som ännu inte kommit igång trots hög räntabilitet.

Vinster och investeringar

Stiger lönekostnaderna snabbare i Sverige än i omvärlden, försämras konkurrensförutsättningarna på kort sikt om företagen kompenserar sig genom prishöjningar och därmed förlorar marknadsandelar. Men vårt land förlorar konkurrenskraft även på lång sikt, därigenom att vinstnivån försämras, så att den väntade investeringsuppgången och kapacitetsutbyggnaden av näringslivet inte blir av. Bytesbalansen kan då ej varaktigt förbättras genom expansion av industrin utan en åtstramning tvingas fram för att bromsa upp importen.

Bevaras det gynnsamma kostnadsläget kan investeringarna komma igång.

Kostnadsutvecklingen under det närmaste året kommer att i hög grad påverka förväntningarna i näringslivet. Bevaras det gynnsamma kostnadsläget förstärks förtroendet för en stabil återhämtning och investeringarna kan komma igång redan under 1984. Den höga lönsamhet som nu har etablerats behöver sedan bevaras under flera år för att en stabil investeringskonjunktur skall utvecklas.

Försämrats konkurrensförhållandet åter bekräftas farhågorna att devalveringen inte ger bestående effekter på lönsamhet och konkurrenskraft, därför att den underliggande ekonomiska strukturen och samhällsstrukturen är inflationistisk och instabil.

*Kapacitetsreserv på
7—8 procent.*

Vi gjorde förra året bedömningen att investeringarna inte skulle komma igång förrän mot slutet av 1984. Det fanns vid årsskiftet 1982-83 en kapacitetsreserv vad gäller industrins kapital, som uppgick till cirka 13 procent, alltså mer än två år av snabb produktionsstegring. Kapacitetsutnyttjandet har visserligen stigit sedan dess med några procentenheter. Fortfarande kvarstår dock så stor outnyttjad reserv (7 — 8 procent) att någon investeringsboom inte är att vänta ännu på ett år.¹⁾ Detta gäller även med reservationen att kapacitetesmåttet är tekniskt och kan tänkas överdriva den ekonomiska kapacitetsreserven, varmed menas det kapital som lönsamt kommer att kunna användas i framtiden.

*Produktionskapaciteten
faller.*

Industrins investeringar är nu utomordentligt låga. Bruttoinvesteringar på cirka 17 miljarder kronor motsvarar näppeligen reinvesteringsbehovet. Det betyder att kapitalbeståndet och därmed produktionskapaciteten i svensk industri faller, trots de utomordentligt kraftiga stimulanser som nu är i kraft för att bromsa avindustrialiseringen. Överslagsberäkningar tyder på att industrins kapitalbestånd har minskat med 7 — 8 procent sedan slutet av 1980 och med nästan 3 procent under innevarande år därför att bruttoinvesteringsvolymer ej har varit tillräckligt höga för att motsvara kapitalförslitning och obsolescens. Inom verkstadsindustrin förekommer dock en viss kapacitetsuppbyggnad, eftersom kapacitetsreserven stiger, samtidigt som produktionsvolymen ökar i god takt.

Vinster och lönebildning

Läget inför lönebildningen är fullt av motsägelser. Med beaktande av de vinstnivåer som nu har etablerats i industrin kan det ifrågasättas om den nu etablerade vinstnivån, och än mer en ytterligare höjning av denna, skulle kunna bli stabil. En ytterligare höjning torde inte heller behövas för att få igång en investeringsboom, när väl kapacitetsutnyttjandet motiverar nyinvesteringar.

Samtidigt ställer regeringens inflationsmål (4 procents prisstegring under loppet av 1984) vid oförändrad ekonomisk politik och oförändrade lö-

¹⁾ Uppgifterna bygger på "Industrins kapacitetsutnyttjande 2:a kvartalet 1983". Pressmeddelande från SCB Nr 1983:349.

Lönekostnaderna får inte stiga med mer än 6—7 procent.

nerelationer krav på en så låg lönekostnadsökning att vinsterna inom industrin skulle komma att stiga ytterligare om inflationsmålet uppnås.

För att inflationen skall kunna begränsas till 4 procent eller strax däröver får de genomsnittliga lönekostnaderna inte stiga med mer än 6 — 7 procent. Eftersom industrins priser kan bedömas stiga med 4 — 5 procent under loppet av 1984 och produktiviteten med inmot 5 procent vid en framgångsrik ekonomisk politik, skulle nämnda lönekostnadsstegring innebära en ytterligare höjning av vinsterna i industrin.

Men den svenska industrins priser kan behöva sänkas ytterligare relativt konkurrensländernas för att möjliggöra fortsatta vinster av marknadsandelar. Å andra sidan ligger svensk industri nu före konkurrentländerna i vinstkonjunkturen: en återhämtning i våra konkurrentländer av det "vinstförsprång" som devalveringen gett svensk industri bedöms motsvara en ökning av våra relativa lönekostnader per producerad enhet med cirka 4 procent utan att detta behöver resultera i högre relativa industripriser. (OECD Economic Outlook, juli 1983.)

Det finns en risk att här gjorda bedömningar ej kan infrias därför att löntagarna inte accepterar den nuvarande relationen mellan vinster och löner. Samtidigt är risken stor att företagen ger efter för lönekrav, t ex om det vid hög likviditet i företagen uppstår brist på yrkesarbetare.

Till detta kommer spänningar mellan olika löntagargrupper. Det är en ganska allmän bedömning att industrianställda skall gynnas, framför t ex offentligt anställda, för att underlätta strukturomvandlingen från offentlig sektor till industrin och inom industrin till expanderande branscher. Till detta kommer spänningar mellan hög- och lågavlönade till följd av skatteöverenskommelsen och löneutvecklingen för tjänstemännen. Visserligen har LO alltid svårt att driva andra krav än dem som uppstår inom organisationens medlemskår, men frågan är om det inte ligger stor risk i en decentralisering av avtalsförhandlingarna just nu: de fördelningspolitiska spänningarna liksom det goda vinst- och likviditetsläget kan genom en decentralisering av lönebildningen lätt medföra alltför snabba lönekostnadsökningar.

Decentraliserad lönebildning kan medföra för höga lönekostnadsökningar.

Valet tycks därför stå mellan en något lägre ambition för inflationstakten än regeringens, ökad lönespridning till de industrianställdas förmån och en "inkomstpolitik" vari kan ingå en appreciering av kronan.

4 Lönebildning och prisstabilisering

Under 80-talet kommer stora krav att ställas på den svenska lönebildningen. Inom ett område där Sverige med sina centraliserade avtalsförhandlingar och sin lugna arbetsmarknadsutveckling länge framstod som ett internationellt föredöme medförde 70-talet ett sämre utfall än i många andra industriländer. Den svenska lönebildningen verkade ha speciellt svårt att anpassa sig till störningar och ändrade förutsättningar och till en mer varierande och osäker internationell omgivning. En reallöneanpassning kunde inte komma till stånd genom en dämpning av de nominella löneökningarna utan har i stället fått uppnås via upprepade devalveringar och hög inflationstakt.

Den svenska lönebildningsmodellen ifrågasatt.

I detta läge har den svenska lönebildningsmodellen ifrågasatts. Förändringar av förhandlingssystemet inom LO-SAF-området i riktning mot ökad decentralisering inleddes genom metallavtalet 1983 och fortsätter i avtalsrörelsen 1984. Vidare diskuteras olika former av utgiftstak med syfte bl a att konkretisera sambandet mellan löneökningar och sysselsättning även inom den icke marknadsberoende sektorn.

På kort sikt är löneutvecklingen av central betydelse för huruvida det gynnsamma kostnadsläget skall kunna bibehållas och regeringens ekonomisk-politiska strategi lyckas. Risken för att vinstuppgången i näringslivet skall leda till kraftig löneglidning har berörts i föregående kapitel, och ett annat orosmoment utgör de aktuella spänningarna mellan olika löntagargrupper. En viktig fråga är således hur man på kort sikt skall kunna påverka och styra löneutvecklingen så att devalveringsvinsterna blir bestående.

En andra huvudfråga är hur man mer långsiktigt kan reformera och förbättra den svenska lönebildningen så att den bättre kan möta 80-talets krav. Som nämnts ovan är vissa förändringar redan på väg. Det är detta, mer långsiktiga problem, som kommer att diskuteras i detta kapitel.

Krav och målkonflikter

En rad krav ställs på den framtida lönebildningen. Den måste fungera på ett sådant sätt att 70-talets problem med kostnadskriser och hög inflation inte

återkommer och att en ekonomisk expansion underlättas och full sysselsättning åter kan uppnås. Sveriges ekonomiska läge gör att stabiliserings- och allokeringsspekterna på lönebildningen kan väntas träda i förgrunden. Det innebär emellertid inte att fördelningsaspekten kan negligeras. Svårigheterna att få lönebildningen att fungera från stabiliserings- och allokeringssynpunkt har i grunden troligen haft med fördelningspolitiska motsättningar att göra.

Konflikter mellan stabiliserings-, allokerings- och fördelningsmål.

Konflikter mellan stabiliserings-, allokerings- och fördelningsmål för lönebildningen kommer alltid att finnas. Ett i alla avseenden idealt lönebildningssystem existerar inte, utan det handlar om att finna för varje tidsperiod lämpliga avvägningar mellan olika mål.

Den svenska löneutvecklingen

Utbudsförändringarna i världsekonomin under 70-talet ställde stora krav på reallöneanpassning i industriländerna. Behovet av en reallöneanpassning förstärktes i Sverige av kostnadsexplosionen 1975-76. Vad gäller reallöneanpassning ligger Sverige emellertid nu väl till. Med hjälp av devalveringar har en mycket stor anpassning ägt rum mellan 1976 och 1983.

Det är dock osäkert om den inkomstfördelning mellan arbete och kapital som den nu etablerade reallönen representerar är allmänt accepterad av arbetstagarna, vid given förmögenhetsfördelning. Diskussionen om löntagarfonder som ett medel att påverka lönebildningen kan ses som ett uttryck för att så inte är fallet. Utnyttjandet av EFO-modellen som underlag för avtalsförhandlingarna byggde på att det fanns en grundläggande enighet om vinstandelens (löneandelens) storlek. Utifrån denna enighet fanns det möjlighet att knyta avtalsförhandlingarna till utrymmesbaserade överväganden. För att 80-talets lönebildning skall fungera utan att resultera i fortsatt ekonomisk stagnation är det sannolikt nödvändigt att finna en väg tillbaka till en motsvarande, grundläggande fördelningspolitisk konsensus. Problemet accentueras av att höga vinstandelar i förhållande till 70-talet kommer att krävas för åtminstone återstoden av 80-talet.

Finn en väg till fördelningspolitisk konsensus.

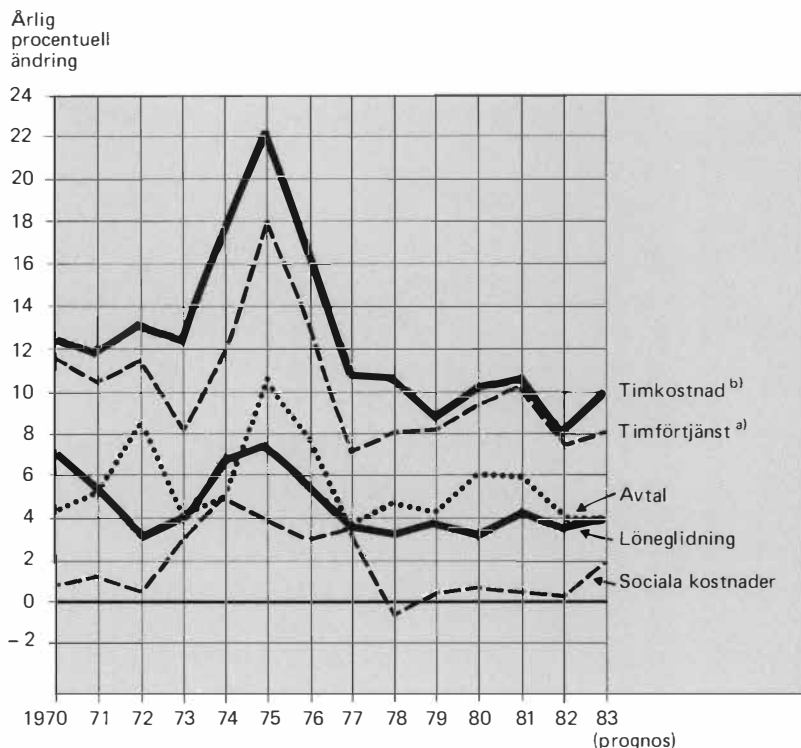
Reallöneanpassningen har, som nämnts, åstadkommits genom en rad devalveringar, dvs med hjälp av inflation. De nominella löneökningarna har legat på en hög nivå (se diagram 4:1 och 4:2). Det har visat sig omöjligt att få ner löneökningarna på lägre eller ens samma nivå som i våra konkurrentländer. Detta mönster får inte bli bestående. Den från sysselsättningsynpunkt önskvärda reallöneutvecklingen måste uppnås vid lägre löneökningstakter och utan återkommande devalveringar. Ett helt centralt löne-

DIAGRAM 4:1

Utvecklingen av arbetskraftskostnaderna för industriarbetare 1970—83.

De avtalsmässiga löneökningarna utgör ofta mindre än hälften av den totala ökningen av timkostnaden.

Källa: Konjunkturinstitutet.



a) Avtal + löneglidning

b) Timförtjänsten och de sociala kostnaderna i indexform multiplicerade med varandra

bildningsproblem är således hur man skall kunna få ner de nominella löneökningarna på en markant lägre nivå.

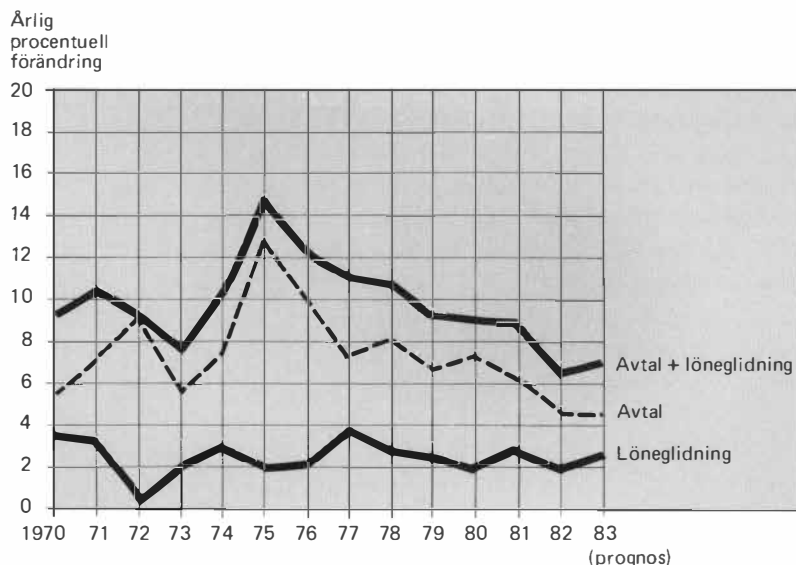
Diagram 4:1 visar hur arbetskraftskostnaderna för industriarbetare utvecklats under perioden 1970-83. Det framgår att löneglidningen spelat en nästan lika stor roll som de avtalsmässiga löneökningarna för industriarbetarnas förtjänstutveckling. Vidare framgår att ökningarna av de sociala kostnaderna, speciellt 1973-77, svarat för en väsentlig del av ökningen i timkostnaderna. För att lönekostnadsökningarna totalt sett skall kunna sänkas krävs att alla tre kostnadskomponenterna bringas under kontroll.

DIAGRAM 4:2

Lönekostnadsutvecklingen för samtliga löntagare 1970—83.

Löneglidningen ligger ganska konstant mellan 2 och 3 procent per år.

Källa: Konjunkturinstitutet.



Vad beror då den svenska löneutvecklingen på? Finns det institutionella förklaringar till att de nominella lönerna tenderat att stiga snabbare i Sverige än i många andra länder och till att vi verkar ha haft större svårigheter att minska löneökningstakten? Med institutionella förhållanden avses t ex organisationsstrukturen på arbetsmarknaden, förhandlingssystemet, avtalsutformningen etc.

De institutionella förhållandenas betydelse

Utformningen av stabiliseringspolitiken är av stor betydelse för löne- och prisutvecklingen i en ekonomi. Samtidigt har emellertid den samhällsvetenskapliga forskningen ägnat ökad uppmärksamhet åt institutionella förhållanden. En del av denna forskning har berört just betydelsen av de institutionella förhållandena kring lönebildningen för inflationsutveckling och stabiliseringsutfall i olika länder.

De båda synsätten är inte oförenliga. Institutionella förhållanden kan tänkas spela en viktig roll för en regerings möjlighet att föra en viss ekonomisk politik. Institutionella förhållanden kan också tänkas påverka hur stora kostnader, i form av t ex arbetslöshet och produktionsbortfall, som på kort

Arbetsmarknadens organisation påverkar lönebildning och inflation.

sikt är förknippade med en viss politik även om denna politik på lång sikt ger ett utfall som i stort sett är oberoende av institutionella förhållanden.

Förutsättningarna för att få till stånd en bestående lönedämpning och sänkning av inflationstakten kan väntas vara bättre då det råder sådana förhållanden att (grupper av) individer i sina lönebeslut tar hänsyn till återverkningarna av sitt eget lönebeteende på andra gruppers lönebeteende och den samhällsekonomiska utvecklingen. Olika organisationsstrukturer på arbetsmarknaden kan vara olika gynnsamma i detta avseende. En hypotes som framförts är att länder med en centraliserad och koncentrerad organisationsstruktur på arbetsmarknaden har bättre förutsättningar att hantera lönebildnings- och inflationsproblemet än länder med en mer splittrad organisationsstruktur.

En centraliserad och koncentrerad organisationsstruktur på arbetsmarknaden är emellertid inte i sig själv tillräcklig för att man skall kunna få en återhållsam löneutveckling. Det krävs också att de centrala organisationerna och deras ledare har tillräcklig styrka och auktoritet för att kunna styra utfallet på lokal nivå. Ett annat påpekande som gjorts är att en institutionell analys enbart i termer av organisationsstrukturer på arbetsmarknaden är alltför begränsad och måste kompletteras med en analys av den politiska strukturen i olika länder. Den hypotes som framförts är att förutsättningarna att få till stånd en inflationsdämpning och stabilisering utan alltför höga kostnader i form av arbetslöshet och produktionsbortfall är bäst i ekonomier med både en koncentrerad organisationsstruktur och en handlingskraftig regering. Sverige har vanligen hänförs till denna kategori.

Det växande intresset för institutionella förhållanden för lönebildning och stabilisering får emellertid inte dölja det förhållandet att organisationsstrukturer, förhandlingsformer och avtalsutformning inte är något utifrån givet. De har i allmänhet vuxit fram som svar på konkreta behov och problem. Det innebär att man inte löser problem genom institutionella förändringar. De drivkrafter som en gång ledde till en viss institutionell lösning kan fortfarande finnas kvar och behöva hanteras. Men det innebär också att institutionella lösningar som en gång var ändamålsenliga inte nödvändigtvis längre är det, då verkligheten förändrats.

Skattebaserad inkomstpolitik

Skattebaserad inkomstpolitik kan styra lönebeteendet.

Betingelserna för lönebildningen vid given institutionell struktur skulle också kunna påverkas genom sk skattebaserad inkomstpolitik (tax-based incomes policy, TIP). Grundtanken är att regeringen skall använda sig av

straff (skatter) och/eller belöningar (subventioner) för att styra arbetsgivarnas och/eller arbetstagarnas lönebeteende i samhällsekonomiskt önskvärd riktning. Olika varianter av TIP har sedan början av 70-talet blivit föremål för ingående analyser och diskussioner i främst England och USA. Förslag om att använda TIP för att påverka lönebildningen har också förts fram i den svenska debatten. Därvid har diskuterats dels s k makro-TIP, dvs en skattebaserad inkomstpolitik inriktad på att påverka de centrala avtalsuppgörelserna, dels s k mikro-TIP, dvs skattebaserad inkomstpolitik inriktad på att påverka och styra lokala löneförhandlingar och löneglidning (se t ex Holmlund & Ysander, *Ekonomisk debatt*, 1983:6).

Mikro-TIP föreslås oftast utformas som en lönestegringsskatt på företagsnivå, vilken bestraffar (belönar) löneökningar över (under) en av regeringen fastställd löneökningssnorm. Mikro-TIP ökar alltså arbetsgivarnas och arbetstagarnas incitament att styra löneutfallet mot normen. Ett problem är emellertid att mikro-TIP gör det dyrbarare för expansiva företag att dra till sig arbetskraft med hjälp av mer än genomsnittliga löneökningar. I det svenska dagsläget, där den ekonomisk-politiska strategin bygger på en industriexpansion, är detta en allokeringsspolitisk nackdel som måste vägas mot stabiliseringspolitiska vinster av mikro-TIP.

Organisationsstrukturer och politisk struktur

Enligt de ovan redovisade hypoteserna skulle Sverige vara ett av de länder som har bäst förutsättningar att få till stånd en lönedämpning och prisstabilisering. Verkligheten tycks dock säga något annat. En möjlig förklaring skulle kunna vara att karaktäriseringen av Sverige är felaktig och bygger på förhållanden som inte längre gäller. Den politiska makten under de aktuella åren har inte kännetecknats av starka regeringar eller politiskt samförstånd i grundläggande ekonomisk-politiska frågor. Kanske bör Sverige numera i stället hänföras till gruppen länder med ett splittrat politiskt system.

Även vad gäller organisationsstrukturen på arbetsmarknaden kan klassificeringen vara missvisande. Den tar inte hänsyn till framväxten av starka fackliga organisationer bland tjänstemän och offentliganställda. Organisationsstrukturen på den svenska arbetsmarknaden är visserligen fortfarande koncentrerad men inte till en utan till flera starka fackliga organisationer med stark inbördes konkurrens. Detta har bl a inneburit att bevakningen av relativlönepositioner förstärkts och löne-löne-spiralen institutionaliserats.

*Löne-löne-spiralen har
institutionaliserats.*

Under senare år har det ofta sagts att en av regeringens väsentligaste stabiliseringspolitiska uppgifter är att lägga fast klara och stabila normer för stabiliseringspolitiken och lönebildningen och att få dessa normer att uppfattas som trovärdiga. För att skapa trovärdighet måste regeringen bygga under deklarerade normer med en utformning av finans-, penning- och valutapolitik som kan väntas ge ett utfall som är konsistent med de deklarerade normerna. Den politiska splittringen kan utgöra ett allvarligt hinder för detta och därmed för möjligheterna att få ett bättre stabiliseringspolitiskt utfall.

I vissa andra avseenden kan sambandet mellan politik och lönebildning väntas bli mindre problematiskt under 80-talet. Lägre marginalskatter kan skapa förutsättningar för avtal på låga nominella nivåer utan att speciella skatteomläggningar behövs. Om de idéer gällande pensionssystemet och sjukförsäkringen mot mer av individuella försäkringslösningar, som allt oftare förs fram, skulle förverkligas, kan detta medföra att det löneutrymme som behöver avsättas för ökningar av sociala avgifter blir mindre under 80-talet än under 70-talet. Båda dessa faktorer kan väntas verka inflationsdämpande, eftersom erfarenheterna visat att skatteomläggningar och höjda arbetsgivaravgifter inte avräknas fullt ut i löneförhandlingarna.

Den offentliga sektorn, och därmed politikerna, är idag stora arbetsgivare. De har därmed ett stabiliseringspolitiskt ansvar och inflytande också i sin egenskap av arbetsgivare. Ett problem därvidlag är dock att incitamenten för de fackliga organisationerna inom den offentliga sektorn att ta samhällsekonomiska hänsyn är betydligt svagare än inom den konkurrensutsatta sektorn. Utgiftstak har, som nämnts, diskuterats som en metod att förändra detta. Det kan också tänkas bli aktuellt att förändra anställningsförhållandena inom offentlig sektor så att de blir mer likartade dem som gäller i den privata sektorn. Krav på lika lön för lika arbete leder logiskt fram till att även andra delar av anställningskontrakten än den direkta lönen bör vara likvärdiga.

Svaga incitament för offentliganställda att ta samhällsekonomiska hänsyn.

Mot mer decentraliserade förhandlingar

De inflationsdrivande effekterna av den inbördes konkurrensen mellan olika LO-förbund var det som en gång drev fram samordningen på LO-området. Idag är situationen likartad, med en inflationsdrivande, stark lönekonkurrens mellan olika kollektiv. Men nu tycks det inte finnas någon tendens att lösa problemen genom en ökad samordning. Istället tycks förhandlingssystemet vara på väg mot ökad decentralisering. Vilka fördelar och vilka problem kan väntas vara förknippade med detta?

Decentraliserade förhandlingar kan ge en mer marknadsanpassad lön.

Ökad decentralisering kan förstärka löne-löne-spiralen.

Tona ned kompensationsstänkandet.

Under de närmaste åren behövs relativlöneförändringar och en mer flexibel lönebildning både för att expansiva företag skall kunna dra till sig arbetskraft inom svagare delar av industrin och för att det tillgängliga arbetsutbudet skall kunna sugas upp i vanliga arbeten. En decentralisering av förhandlingarna kan väntas ge en mer marknadsanpassad lönebildning, eftersom det är naturligt att man i dylika förhandlingar i större utsträckning tar sin utgångspunkt i och anpassar lönebildningen efter förhållandena inom olika branscher och företag. Decentraliserade förhandlingar kan också väntas göra det lättare att få fram avtalsformer som uppmuntrar till en bättre produktivitetsutveckling, något som skulle bidra till ökad tillväxt och höjda reallöner.

Ökad decentralisering kan alltså väntas vara förknippad med gynnsamma allokering- och tillväxteffekter. Stabiliserings- och fördelningsutfallet är mer problematiskt. Det kan också visa sig svårare att styra förhandlingarna så att man får ett samhällsekonomiskt acceptabelt utfall. Det har visserligen hävdats att en decentralisering skulle ge ett bättre stabiliseringspolitiskt utfall, dels genom att spelet mellan regering och organisationer kan väntas bli mindre, dels genom att incitamenten att hålla löneutvecklingen inom ramen för vad respektive bransch kan bära kan väntas förstärkas. Men dessa effekter kan tänkas motverkas av de starka bindningar och kompensationskrav mellan olika gruppers löneutveckling som utvecklats på den svenska arbetsmarknaden. För att detta inte skall bli fallet sägs ofta att löneutvecklingsgarantier, förtjänstutvecklingsgarantier etc måste trappas ner och på sikt helt försvinna. Det skulle emellertid inte innebära att kompensationskraven försvinner utan enbart att de kommer att ta andra former. Det stämmer till eftertanke att det är just följsamhetsreglerna som tenderat att utlösa arbetsmarknadskonflikterna under senare år. I värsta fall kan alltså decentraliseringen bidra till att ytterligare förstärka den redan problematiska löne-löne-spiralen i den svenska ekonomin. En sådan utveckling skulle givetvis ha effekter också ur allokeringssynpunkt.

Kapplöpningen mellan löner är givetvis ett uttryck för fördelningspolitiska spänningar. Ovan har sagts att en decentralisering kan väntas ge en mer bransch- och företagsanpassad lönebildning, vilket åtminstone på kort sikt torde vara liktydigt med ökad lönespridning. Decentraliseringen kommer alltså, om den ger de från allokeringssynpunkt önskvärda effekterna, att stå i konflikt med den solidariska lönepolitiken. Sammanfattningsvis förefaller slutsatsen vara att en nödvändig förutsättning för att lönebildningen skall fungera bättre från allokering- och stabiliseringssynpunkt är att man under en period kan tona ner kompensations- och utjämningstänkandet. På

litet längre sikt kan detta också ge det bästa fördelningsutfallet. Åtgärder och beteenden som kan bidra till full sysselsättning, lägre inflation och ökad tillväxt är i dagens läge den effektivaste fördelningspolitiken.

Det är emellertid inte givet att en ny förhandlingsordning behöver medföra några större förändringar vad gäller graden av centralisering. En samordning kan göras av LO och SAF centralt, trots förbundsförhandlingarna. I detta avseende *behöver* det alltså inte bli någon stabiliseringspolitisk försämring jämfört med tidigare. Erfarenheterna från t ex Österrike och Västtyskland visar att gemensamma ramar och utgångspunkter kan dras upp, förmedlas och verka styrande på lönebildningen även i system med decentraliserade förhandlingar.

Mot nya avtalsformer?

Även avtalsformerna på den svenska arbetsmarknaden behöver förändras under 80-talet och anpassas till nya förutsättningar. De krav som kan ställas på avtalens utformning utifrån stabiliseringspolitiska överväganden diskuterades i rådets rapport 1980-81 och har också ingående behandlats i en rapport från TCO (1982). I båda fallen rekommenderas ett ökat inslag av retroaktiva, utrymmesberoende lönepåslag. Avtalsklausuler som gör det slutliga utfallet beroende av hur den faktiska ekonomiska utvecklingen blir kan ta formen t ex av kontrollstationer, indexbindningar eller bonussystem. Förekomsten av bonussystem har setts som en väsentlig förklaring till den japanska ekonomins anpassningsförmåga. Vad gäller bonussystemen är det naturligt att dessa knyts till utvecklingen inom det enskilda företaget och därmed också kan väntas stimulera produktivitetsutvecklingen.

Avtalsutformningen kan också ha varit en bidragande orsak till att det visat sig svårare i Sverige än i vissa andra länder att få ner de nominella löneökningarna på en lägre nivå. I t ex Västtyskland räknas tidigare löneglidning av i förhandlingarna och verkar därmed inte nivåhöjande som i Sverige. Även i övrigt har den svenska avtalsutformningen under senare år, där alltför stor del av utrymmet lagts ut i nivåhöjande form istället för som retroaktivitet eller engångsbelopp, tenderat att skapa betydande överhäng i kommande avtalsrörelser, vilket i sin tur allvarligt försvårat att få dessa att resultera i nominella ökningar på en samhällsekonomiskt önskvärd nivå. En strävan bör vara att varje avtalsperiod i görligaste mån kan starta från ett noll-läge utan överhäng från tidigare perioder. På likartat sätt gäller att hela den svenska lönebildningen under de närmaste åren behöver beredas möjlighet till en ny start utan överhäng av föråldrade former och bindningar från tidigare tidsperioder.

Kontrollstationer, indexbindningar eller bonussystem.

Starta varje avtalsperiod från ett nolläge.

5 Sysselsättning och arbetslöshet

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 5:1). Oljeprischock, kostnadskris och strukturkriser 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 5:1). Fortfarande ligger dock arbetslösheten i Sverige på en jämfört med andra länder låg nivå.

TABELL 5:1

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.

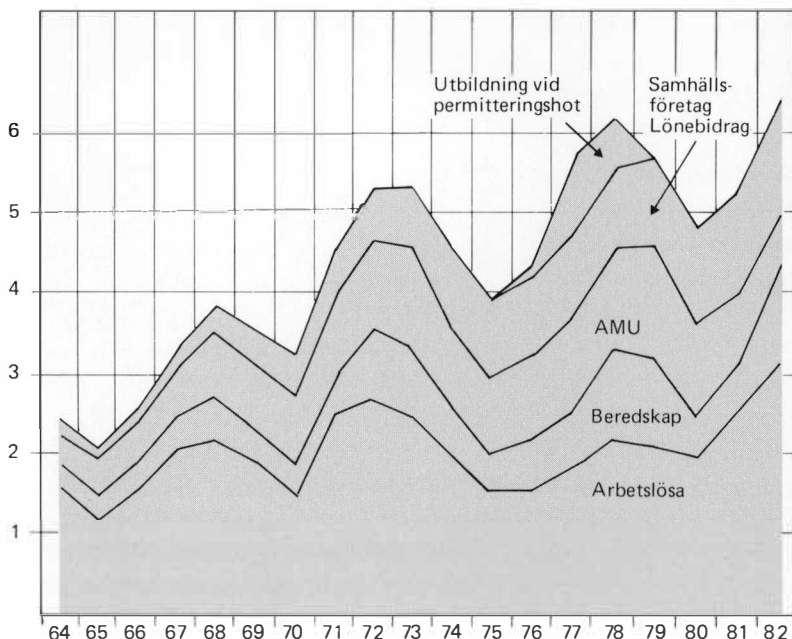
DIAGRAM 5:1

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.

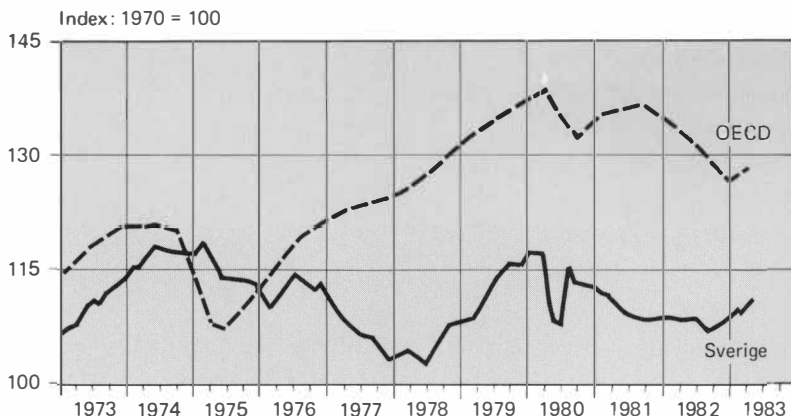
Industrisysselsättningen minskade, trots industristöden, med 130 000 personer mellan 1976 och 1982. Den svenska industriproduktionen utvecklades klart sämre än inom OECD-området som helhet (diagram 5:2).

DIAGRAM 5:2

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 kompenseras 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 5:2 visar hur arbetslösheten 1980 och 1982 fördelats 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 5:2

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
	1980	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 5:2). Den höga arbetslöshet som sedan länge rått i Europa har lett till att långtidsarbetslösheten i flera länder blivit mycket omfattande. Andelen var t ex 1982 75 procent i Belgien, 46 procent i Västtyskland, 59 procent i Nederländerna och 55 procent i Storbritannien. Men det finns också undantag, t ex 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 naturligtvis 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.

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. Som närmare diskuteras i kapitlen 8 och 9 råder det 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.

Ingen risk för övermättnadskris.

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 kapitaluppbbyggnad framöver.

kapitalbildning och med en fortsatt "förgubbning" av befolkningen krävs t ex en snabb kapitaluppbbyggnad 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. Fullsysselsättningsmålets 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.

6 Kommunerna i stabiliseringspolitiken

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 till och med avskaffande av den kommunala beskattningsrätten har diskuterats.

Frågan är om inte diagnosen är felställd och om inte den rätta terapin är motsatsen 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.

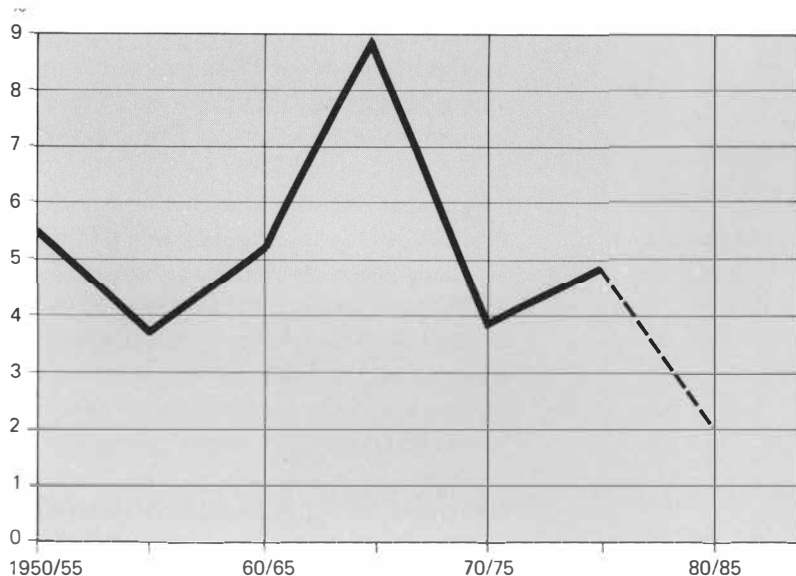
Den stora expansionsperioden i svenska kommuner har säkert efterlämnat effektivitetsproblem. Men det finns knappast något underlag för att påstå att vi allmänt skulle ägna för mycket resurser åt t.ex. vård och utbildning. Varken attitydundersökningar i Sverige eller jämförelser med konsumtionsmönstrets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

DIAGRAM 6:1

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 6:1 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 åldringar 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

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.

Tröga kommuner.

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 konjunktur Anpassning. Forskare och utredare blev i stort eniga i sin bedömning. Förändringarna i den kommunala verksamheten hade till största delen varit konjunktursvaga 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, kundeden tvååriga förskjutningen i utbetalningen av kommunala skattemedel väntas medverka till en konjunktursvaga eller stabiliserande effekt av kommunutgifterna.

DIAGRAM 6:2

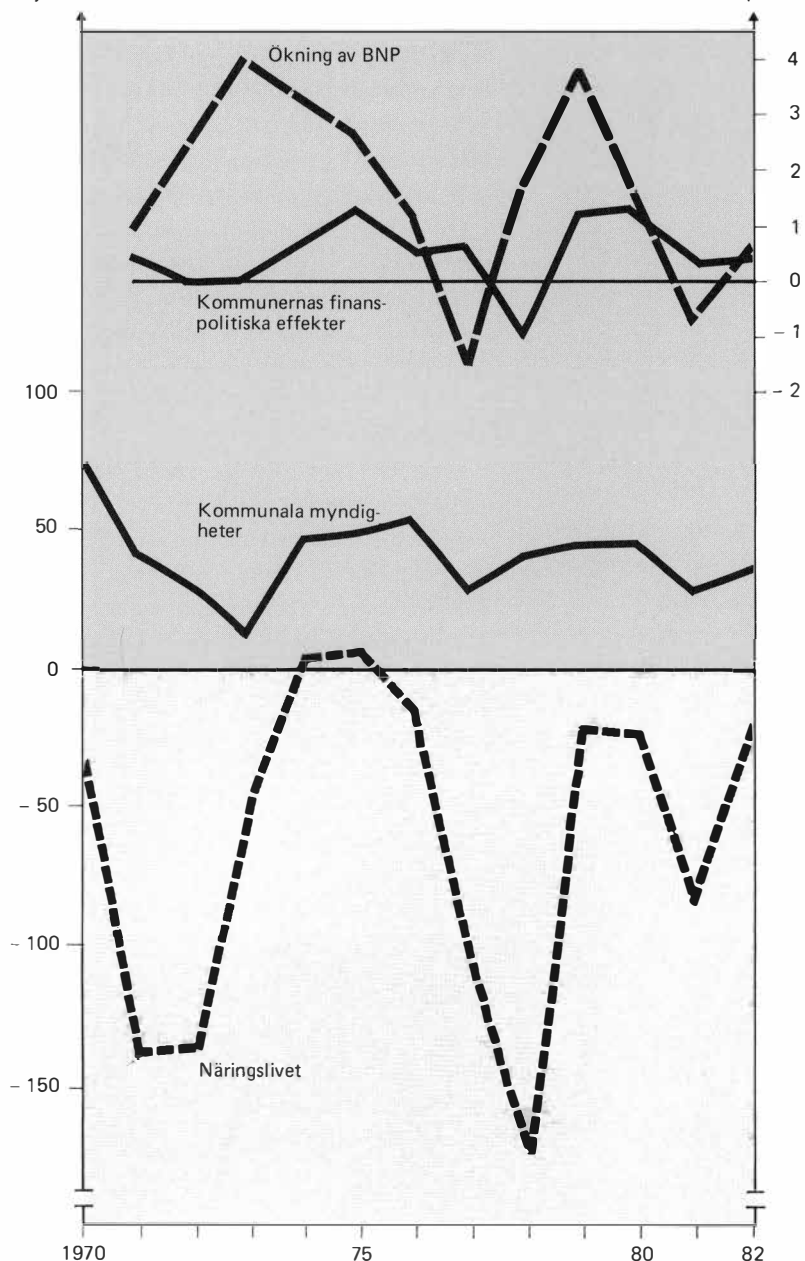
Kommunerna och konjunkturutvecklingen 1970–82.

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” även 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 6:2 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 uppsvingsperioder 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.

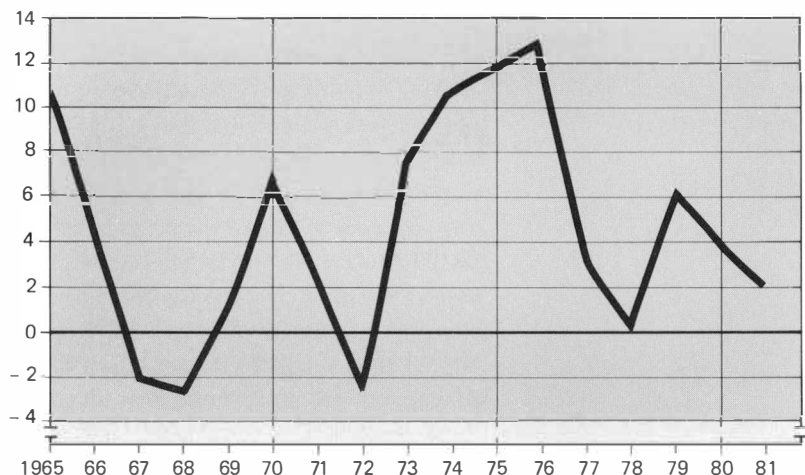
DIAGRAM 6:3

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 kvarskafter 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.

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 6:3 — 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.

Lägre inflation medför likviditetsförstärkning för kommunerna.

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 expansionsstakten 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 likviditetsåtstramningen 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 inflationstakt. 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 likviditetsåtstramningarna 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 tidigarelägga 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 sammanhänga 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 landstingen. 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 6:4 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 skattekraftsgaranti, som tillförsäkrar kommuner med lågt skatteunderlag eller särskilt höga kostnader ett tillskott till det inkomstunderlag på vilket utfallet av den kommunala utdebiteringen

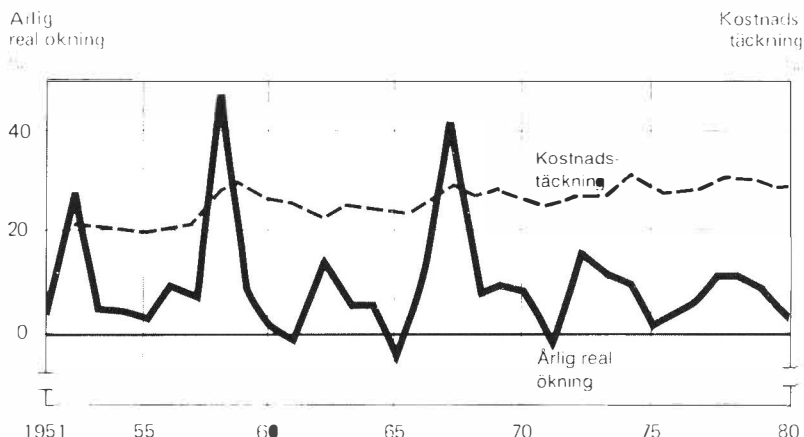
Statsbidragen till kommunerna har ökat kraftigt.

DIAGRAM 6:4

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 6:1.

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 6:1

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 — t ex 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 — t ex 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 6:2 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 6:2

**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 stimulansseffekten 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 vägvverkets 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. Skatteutjämningsbidragets 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.

7 Finansiella balanser och obalanser

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 ursprunglige 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 7:1.

TABELL 7:1

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
Icke 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
Utlandet ^{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.

*Staten lånar av
företagen.*

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 nettolångivare. 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 bostadsbyggnad 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 sparande

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 inleda 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 större svenska 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 företagens valutaexponering, förvaltar likviditeten samt sköter företagens 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.

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 kunskapsupbyggnaden därefter grunden för den svenska penningmarknaden.

Bretton Woodssystemets sammanbrott lade grunden för en svensk penningmarknad.

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 industrieföretag, 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 industrieföretagen, 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.

*Specialinlåningsvolymen
hösten 1983, 50
miljarder.*

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.

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 nettolånggivare.

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 långgivare. Långgivare blir hushållssektorn, till viss del företagssektorn och troligen utlandet.

*Förstärkta finansiella
obalanser.*

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

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 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 statsobligationer, 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 företagens 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 emissionserbudandena. Men i stället kan riksbanken, på samma sätt som sker i många andra länder, styra ränteläget via andrahandsmarknaden. Man kan t ex köpa statsskuldväxlar från de banker och

Omläggning av penningpolitiken nödvändig.

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. Samhällsekonomiskt 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.

Riksbanken och riksgälden måste tänka om.

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.

8 Hur farligt är budgetunderskottet?

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 8:1).

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 t o m 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-

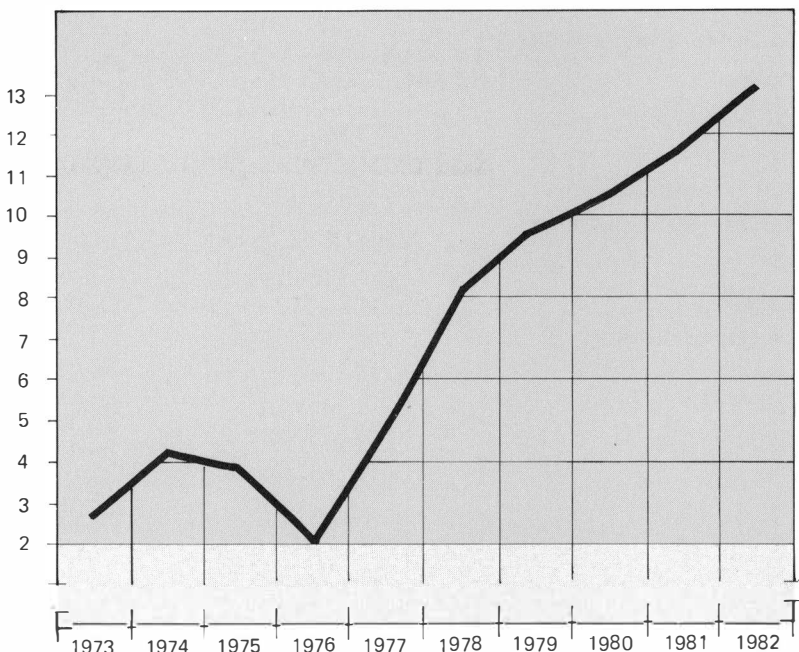
DIAGRAM 8:1

**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 8:2.

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

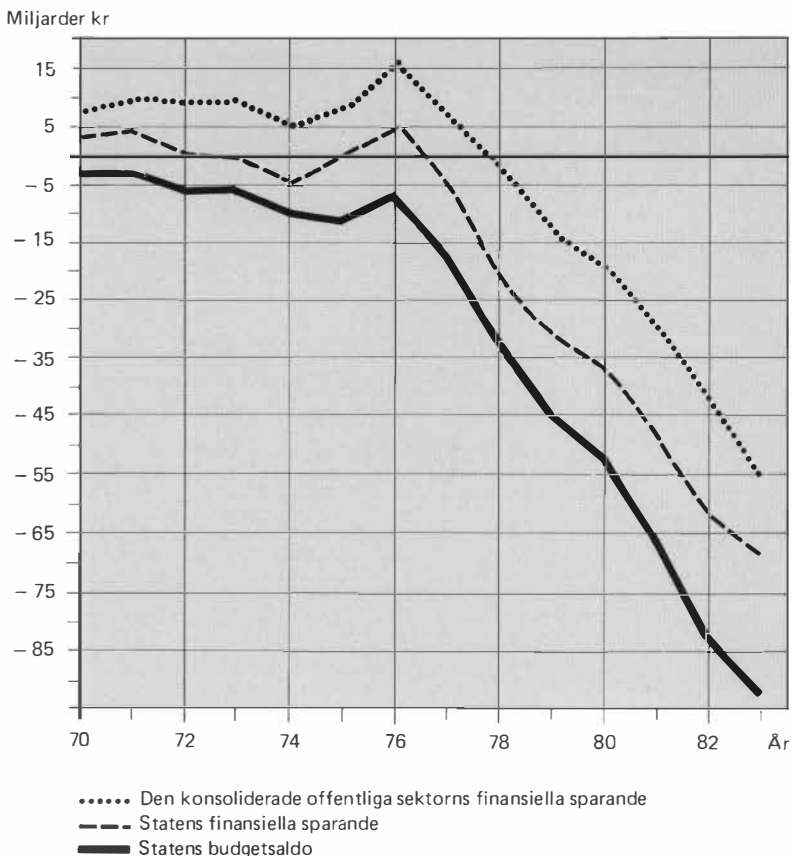
DIAGRAM 8:2

Den offentliga sektorns finanser 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 konjunkturrell 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 8:1
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
Utlandet	—	—	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 tvivelaktigt. 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
konjunktorella
underskott.*

*Dagens underskott
strukturellt.*

*Olika finansieringsmeto-
der får olika konsekven-
ser.*

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

Denna keynesianska teori hänför sig till utvecklingen på kort sikt. Un-
derbalanseringsprincipen gäller temporära konjunktursvackor. Det är så-
lunda endast fråga om s k konjunktorella underskott och i konsekvens där-
med beaktas inte sådana följder för resursallokering, bytesbalans och
finansiering som kan uppkomma genom en 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 budgetunder-
skottets effekter på bytesbalans och inkomstfördelning mellan olika gene-
rationer.

När statsbudgetens underskott finansieras är följande möjligheter aktuel-
la: **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 finansie-
ringsmetoder 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 utgiftsöverskott, 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 utlåningspoten-
tial, 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 budgetunder-
skottet. Eftersom alternativen **1)** och **2)** ovan innebär en ökning av penning-
mängden 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 med-
föra. Den medför dock inflatoriska tendenser i samma mån som underskot-
tet — 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 utlå-
ning, men eftersom statsobligationer får inräknas i bankernas utlåningsbas

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

Upplåning i bankerna eller utlandet ökar inflationen.

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 omdispenseringar 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 sysselsättningseffekter som annars skulle uppkommit.

Upplåning utanför banksystemet 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.

Välj politik i ett långsiktigt perspektiv.

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.

En expansiv politik

Görs inget radikalt fortsätter underskotten växa.

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 driftsunderskottet.

Schematiska kalkyler ger vid handen att budgetsaldot, vid ett oförändrat reall driftsunderskott, 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.

Realräntan av central betydelse.

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

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 ökningsar 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 $(16 \text{ à } 17) + 19 = 35 \text{ à } 36$ 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?

Orimliga krav på privat och kommunalt sparande?

Vilka krav ställer en sådan sparandeökning på budgetunderskottets finansiering? Som framgår av tabell 8:2 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.

Svårt för staten låna utanför banksystemet.

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 f n till endast cirka 17 miljarder kronor. Mer kan man sålunda inte påräkna som lån till staten. Kvar som finansieringskällor står då ban-

AP-fonden kan knappast låna ut mer.

TABELL 8:2

**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.

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 framtvingas 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 driftsunderskott. 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.

Förr eller senare hyperinflation och massarbetslöshet.

Börja banta underskottet nu!

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" så tillvida 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 realt 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, arbetslöshetsersättningsarna, 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.

Snabbare tillväxt ett måste.

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-

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.

Hyperinflation eller engångsreduktion?

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.

Engångsskatt på förmögenhet har tidigare förkastats.

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.

Många länder i samma predikament.

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 8:3. 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.

Utförsäljning av statlig egendom.

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 8:3

**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 t o m 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.

9 Inflation, depression eller reduktion?

Tidigare rapporter har avslutats med en diskussion av det stabiliseringspolitiska läget och en mer eller mindre detaljerad sammanställning av rådets synpunkter och rekommendationer gällande det närmaste årets utveckling. Visserligen finns mycket att säga i olika konkreta frågor som nu är aktuella eller inom kort aktualiseras. Men det är vår bedömning att grundläggande frågor kring den stabiliseringspolitiska strategin i ett längre perspektiv är av ännu större vikt att diskutera. Vårt intresse i detta avslutande kapitel koncentreras därför på sådana frågor medan vi avstår från detaljsynpunkter på den aktuella ekonomiska politiken.

Mål och målkonflikter

I snart tio år har den svenska ekonomin dragits med växande balansbrister.

Arbetslösheten har stigit och uppgår nu till 3,5 — 4 procent av arbetskraften. Till detta kommer en omfattande AMS-verksamhet, förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl och dold arbetslöshet därför att folk inte söker jobb på en svag arbetsmarknad. Tillsammans med den öppna arbetslösheten uppgår "undersysselsättningen" i normal ekonomisk verksamhet till runt 10 procent av arbetskraften. I förhållande till målet om full sysselsättning har den svenska ekonomin kommit att fungera allt sämre.

Inflationstakten är nu cirka 9 procent. Det är ungefär dubbelt så hög inflation som den i viktiga konkurrentländer, exempelvis Storbritannien, Västtyskland och USA. Den höga inflationstakten är visserligen delvis en följd av 1982 års devalvering och kan därför ses som ett led i regeringens saneringsprogram. Men det kan komma att visa sig svårt att få ned inflationstakten efter ett decennium av hög prisstegringstakt. Förväntningar och beteenden hos parterna på arbetsmarknad, kapitalmarknad och andra viktiga marknader där kontrakt sluts för långa perioder inriktas på fortsatt snabb prisstegring. 1984 års lönerörelse är därför av vital betydelse.

Vi har här pekat på två viktiga välfärds mål som för närvarande inte förverkligas, nämligen full sysselsättning och prisstabilitet. Till detta kommer två balansbrister som utgör restriktioner för den ekonomiska politiken. Den första gäller *statsbudgetens underskott*, som nu ligger på cirka 13 pro-

*Undersysselsättningen
10 procent.*

*Inflationsförväntningar-
na svåra att bryta.*

Statsskulden ökar mer än dubbelt så snabbt som BNP.

Strukturellt bytesbalansunderskott.

Kan problemen lösas steg för steg?

cent av BNP, medan motsvarande underskott för den konsoliderade offentliga sektorn är cirka 8 procent av BNP. Detta är en på lång sikt ohållbar situation. Statsskulden ökar mer än dubbelt så snabbt som BNP. Härigenom ackumuleras en skuld, som medför en snabb tillväxt av räntebetalningarna. Dessa tränger allt mer ut offentliga utgifter för konsumtion, investeringar och transföringar. Sverige är raskt på väg att fastna i en svårartad "skuldfälla".

Bytesbalansens underskott är den andra restriktionen på den ekonomiska politiken. Underskottet kommer visserligen att hamna under tio miljarder kronor 1983. Det är en halvering jämfört med prognoserna för året och innebär en väsentlig och oväntat snabb framgång för den ekonomiska politiken. Men strukturellt sett är underskottet fortfarande stort. Framgången förklaras nämligen delvis av utförsäljning från lager samt av en mycket svag utveckling av privat konsumtion och investeringar, vilket håller nere importen.

Regeringens politik har hittills varit mest inriktad på att förbättra bytesbalansen genom att kraftigt förstärka industrins konkurrenskraft. Målet är nu att nedbringa inflationstakten till 4 procent under loppet av 1984 och till 3 procent året därefter. Statsbudgetens underskott säger sig regeringen vilja bibehålla nominellt oförändrat vilket skulle innebära en real nedskärning.

Viktiga grupper inte minst inom fackföreningsrörelsen anser att den öppna arbetslösheten först måste pressas ned innan politiken kan inriktas på att reducera budgetunderskottet.

Frågan är om en politik som söker lösa de olika strukturproblemen steg för steg skulle kunna lyckas. Den frågan bör besvaras med beaktande av utvecklingen på några års sikt för arbetslöshet och inflation. Framgångar på kort sikt får inte köpas till priset av bakslag på längre sikt. De välfärds mål det gäller att förverkliga är ju varaktig full sysselsättning och varaktig prisstabilitet.

En fortsatt och bestående förbättring av bytesbalansen fordrar en utbyggnad av industrins produktionskapacitet. Det måste bli fråga om flera år med stigande industriinvesteringar. Vid nuvarande nivå på statsbudgetens underskott ter sig en sådan utveckling svår att förverkliga; den hotas på åtminstone två sätt av underskottet i statsbudgeten.

För att inflationsmålet på 3—4 procent skall kunna nås, och därmed konkurrenskraften bevaras, måste likviditetstillväxten i ekonomin på längre sikt minskas. Den reala BNP-tillväxten begränsas av resurstillväxten i ekonomin till ungefär 3 procent, vilket innebär att likviditetstillväxten på litet

Likviditetstillväxten måste ned till 6—8 procent.

sikt måste ned till 6—8 procent för att inflationsmålet varaktigt skall kunna nås.

För att nuvarande underskott inte skall medföra en likviditetstillväxt som är oförenlig med inflationsmålet skulle budgetunderskottet behöva finansieras på annat sätt än som nu sker. Detta blir allt svårare om regeringen lyckas bevara den industriella konkurrenskraften. Ty när bytesbalansen förbättras, blir en viss utlandsupplåning alltmer likviditetsskapande genom att inte motverkas av det valutautflöde som underskottet representerar. Vidare kommer framgång med återindustrialiseringen att minska företagens utlåning till staten genom att själva expansionen av industriproduktionen och den nödvändiga kapitalbildningen tar i anspråk stigande andelar av näringslivets sparande, som nu är placerat i korta statsskuldspapper.

Svårigheten att finansiera ett underskott av nuvarande omfattning kommer härigenom att tillta, och regeringen kommer att i högre grad än för nuvarande tvingas lita till bankerna och hushållen. I det förra fallet tilltar likviditetstillväxten, och detta kommer förr eller senare att slå igenom i en högre tillväxt för nominella BNP, alltså inflation. I det senare fallet framtingas en sådan höjning av realräntorna att återindustrialiseringen försvåras eller rent av förhindras.

Expansiv politik leder till inflation, hög ränta och arbetslöshet på sikt.

Att nu satsa på en expansiv politik för att nå en lägre öppen arbetslöshet skulle för kommande år medföra ökade driftsunderskott och räntebetalningar. Därmed skulle de spänningar vi ovan pekat på tillta. Antingen tilltar inflationen så att kostnadsläget åter försämras eller också hotas återindustrialiseringen av stigande realräntor. I båda fallen blir full sysselsättning och jämvikt i bytesbalansen svårare att uppnå på lång sikt. Återställande av en balanserad ekonomi med rimliga underskott på statsbudgeten, låg inflation och full sysselsättning blir mycket mera krävande än vid en omedelbar inriktning på att sanera statsfinanserna.

Valmöjligheterna inskränks snabbt.

Vi befinner oss nu i en situation då valmöjligheterna vad gäller uppläggningsen av den ekonomiska politiken snabbt inskränks. I debatten står valet mellan två utvecklingsvägar. Den ena innebär en endast långsam förbättring av sysselsättningsläget genom industriell återhämtning, parad med en dämpad utveckling av direkt skattefinansierade verksamheter och transfereeringar. Den andra vägen innebär en expansiv politik som kortsiktigt minskar den öppna arbetslösheten men till priset av stigande inflation och svåra sysselsättningsproblem senare. Vår uppfattning är att balansbristerna måste attackeras samtidigt. Det går inte att ensidigt ta itu med den balansbrist som är från social synpunkt mest allvarlig — arbetslösheten — utan att skapa stora svårigheter för den fulla sysselsättningen i framtiden.

Ökade budgetunderskott medför ovillkorligen tilltagande finansierings-svårigheter för offentliga utgifter, fortsatt inflation och stigande underskott i bytesbalansen.

Hyperinflation, massarbetslöshet eller hårda regleringar?

Om vi inte snabbt tar itu med underskotten kommer de strukturella svårigheterna snart att bli oss övermäktiga. Om hyperinflation och massarbetslöshet skall kunna undvikas kan bli hårda regleringar av utrikeshandel, priser och kreditmarknad samt "förmögenhetsreduktioner" tvingas fram i syfte att drastiskt skära ned statsutgifter och import.

1984 års lönerörelse avgörande.

Möjligheterna att åstadkomma en långsiktig sysselsättningsförbättring genom prisstabilisering och restriktiv finanspolitik beror naturligtvis också på löneutvecklingen under de närmaste åren. Utsikterna inför 1984 års lönerörelse präglas av svåra spänningar och konfliktrisker sammanhängande bli med en mycket gynnsam vinstutveckling inom delar av industrin samt kompensations- och utjämningskrav inom olika löntagargrupper.

Den långsiktiga strategin

Strategi för långsiktig stabilitet.

Förutom ett stabiliseringspolitiskt program för de närmaste åren behövs en strategi för långsiktig stabilitet.

Skuldfälla.

För att bevara stabiliteten i en liten, öppen ekonomi som den svenska krävs anpassning till förändringar i omvärlden av efterfrågan, marknadsstruktur, produktionsteknologi och relativpriser. Erfarenheterna från 70-talet visar att den svenska ekonomin hade svårigheter att anpassa sig till sådana yttre störningar, i vissa avseenden till större svårigheter än andra länder. Och försöken att överbrygga sysselsättningsproblemen genom expansiva budgetar har lett oss in i en skuldfälla som på längre sikt utgör det kanske allvarligaste hotet mot sysselsättningen.

En anledning till anpassningssvårigheterna kan vara den ökade centraliseringen av de sociala förmånernas fördelning och finansiering, ett viktigt inslag i det svenska välfärdssystemets organisation. Statsmakterna har genom lagstiftning, reglering och direkta interventioner påtagit sig ett ansvar för detaljstyrning av lokala arbetsmarknader. Samtidigt har strävan varit att uppnå ett enhetligt och gemensamt, över statsbudgeten reglerat, betalningssystem utan specialdestinationer, genom inkomstskatter, arbetsgivaravgifter och moms.

Ökad centralisering.

Detta har medfört att en allt större del av anpassningsbördan vid förändringar av de ekonomiska villkoren för individer, företag, myndigheter, kommuner etc lyfts upp på central politisk nivå, medan möjligheterna och incitamenten för autonom decentraliserad anpassning avtagit. Speciellt i en situation med starka intresseorganisationer och svaga regeringar kan det bli

svårt att uppfylla dessa stegrade krav på en centralt dirigerad anpassning. Förhandlingsspelet mellan olika intressegrupper och politiska lösningar vid tidigare utfästelser kan lätt försvåra anpassningen. En långsiktig strategi för ekonomisk stabilitet bör därför rymma inslag av decentralisering av anpassningsansvaret.

Den dominerande delen av den offentliga sektorns utgifter avser tillgodoseende av individuella behov av t ex vård, utbildning och inkomstrygghet. Stora offentliga utgiftsöverskott kan ses som symptom på att man inte i tillräcklig utsträckning förmår ta betalt för dessa tjänster. Det beror antagligen mindre på bristande vilja eller förmåga att betala än på den offentliga finansieringen.

Utvecklingen mot enhetliga system för skattefinansiering och borttagande av öronmärkta skatter och avgifter har motiverats inte bara av önskan om administrativ förenkling utan också av viljan att fördela kostnaderna solidariskt. Förmånsbetalning och inkomstfördelning skulle integreras inom ramen för en enhetlig inkomstbeskattning.

Med tiden har emellertid inkomstfördelningen genom progressiviteten i inkomstbeskattningen kommit att svara för en allt mindre del av den totala finansieringen, samtidigt som en snabb omläggning skett i riktning mot indirekta skatter. Bristen på koppling mellan förmåner och betalning har, i stället för att stärka solidariteten i systemet, sannolikt medverkat till att underminera betalningsviljan och skattemoralen. I samma riktning har verkat den snedfördelning av skattebelastningen som inkomstbeskattningen gett upphov till under perioder med hög inflation. Exempel på detta är den mycket hårda beskattningen av löneinkomster jämfört med bl a vissa slag av kapitalinkomster.

Om denna olyckliga utveckling skall kunna vändas måste det offentliga finansieringssystemet reformeras. Den direkta beskattningen bör göras mindre inflationskänslig och mer sparandevänlig, vare sig detta sker genom övergång till utgiftsbeskattning eller på annat sätt.

Dessutom borde olika avgifter i t ex socialförsäkringarna i möjligaste mån särdebiteras dem som omfattas av förmånerna. Man skulle därmed tydliggöra kostnaderna för olika typer av service för dem som redan nu, men på ett indirekt sätt, svarar för dessa kostnader. Detta innebär inte minskade krav på omfördelning eller minskat stöd åt inkomstsvaga grupper. Det innebär endast en ökad boskillnad mellan direkta förmånsbetalningar och statsmakternas uppgifter gällande inkomstomfördelning, försörjning av kollektiva nyttigheter m m. Inte heller behöver decentralisering nödvändigtvis innebära privatisering av produktions- eller försäkringsansvaret.

Underminerad betalningsvilja och skattemoral.

Reformera den direkta beskattningen.

Tydliggör kostnaderna för social service.

*Individualisera
socialförsäkringsavgif-
terna.*

Exempel på omläggningar i denna riktning är ökad individualisering och som nämnts särdebitering av olika socialförsäkringsavgifter. Försäkrings-
inslaget i tex pensionssystemet är idag svagt och avgifterna för pensions-
förmånerna är i själva verket skatter. Utgående pensioner är maximerade
men inte de inkomstrelaterade avgifterna. Personer som börjar arbeta tidigt
i sitt liv betalar en högre total avgiftssumma vid given inkomst och utgåen-
de pension än personer som börjar arbeta senare. Pensionsavgift skall en-
ligt ett aktuellt förslag utgå på inkomster för personer som redan uppnått
pensionsålder. Ett annat exempel är att premien för yrkesskadeförsäkring-
en sätts utan något som helst samband med den på olika arbetsplatser högst
varierande skaderisken. Om samtidigt förmånernas utveckling gjordes be-
roende av den aktuella inkomstutvecklingen i samhället borde detta öka
möjligheterna till en anpassning vid förändrade ekonomiska villkor.

*Öka kommunernas
självfinansieringsgrad.*

En avreglering och övergång till självfinansiering av kommunerna borde
på motsvarande sätt kunna medföra att kommunernas möjligheter och vilja
till anpassning och effektiv resurshushållning förbättrades. Detta skulle
kunna lindra påfrestningarna på statsbudgeten, både genom minskad kost-
nadsautomatik och ökat statligt "skatteuttrymme". Avvägningsfrågorna
gällande lokalt serviceutbud och val av finansieringsformer skulle då ham-
na där de hör hemma, nämligen hos de lokala väljarna och skattebetalarna.

*Anpassa lönerna efter
produktivitetstillväxten.*

Ett villkor för långsiktig tillväxt och tillfredsställande sysselsättning är
en väl fungerande arbetsmarknad. En viktig roll i detta sammanhang spelar
lönebildningen och möjligheterna att anpassa löneökningar efter produkti-
vetetstillväxten utan inflationskonsekvenser.

För närvarande tycks utvecklingen gå i riktning mot en mer marknads-
konform lönesättning och därmed mot ökad lönesplittring. Det vore rimligt
om denna utveckling också kom att innebära sänkta relativlöner för de allra
yngsta och mest oerfarna på arbetsmarknaden, som nu har svårast att få or-
dinarie jobb.

Öka lönespridningen.

Från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt är en ökad lönespridning
gynnsam. Den medverkar till ökad rörlighet på arbetsmarknaden i en situa-
tion när en växande industri måste få möjlighet att rekrytera arbetskraft.
Den innebär också risker för att industrins produktivitetstillväxt framkallar
allmän löneinflation; nuvarande förtjänstutvecklingsgarantier över arbets-
marknaden är lönekostnadsdrivande och måste reduceras. Samtidigt möj-
liggör en sådan lönesättning en dämpning av takten i strukturrationalise-
ring och företagsutslagning och minskar därmed också den konjunkturella
sårbarheten i näringslivet.

Ökad lönespridning ger också upphov till motsättningar och konflikter

*Permanent underskott
symtom på bristande
anpassning.*

på arbetsmarknaden, som kan få förödande konsekvenser om de inte i tid överbryggas. För att detta skall vara möjligt krävs sannolikt bl a en omprövning av innebörden i principen "lika lön för lika arbete". Det är ingalunda säkert att de förändringar av lönebildningen som krävs måste stå i motsättning till grundläggande värderingar bakom den solidariska lönepolitiken.

Problemen kring det statliga budgetunderskottet står i fokus i denna rapport. De är centrala också för vår diskussion av behovet av långsiktig stabilitet. Permanent budgetunderskott och skuldfällor är tydliga tecken på att myndigheterna inte på central nivå kunnat klara av kraven på anpassning till olika störningar. Det är osannolikt att det går att åstadkomma en långsiktig ökning av det offentliga sparandet — eller att ens skapa trovärdighet för de närmaste årens ansträngningar i denna riktning — om man inte skapar anpassningsförmåga och incitament till sparande och kostnadseffektivitet inom kommuner, myndigheter och socialförsäkringssystem.

Detta betyder ingen reträtt från landets välfärdsambitioner. Det utgör i stället en nödvändig förutsättning för att dessa ambitioner långsiktigt skall kunna fullföljas och för att vi inte inom en snar framtid skall tvingas till inte bara reformstopp utan också nedskärningar med katastrofala följder för social service och sysselsättning.

Sveriges ekonomi har under 1983 utvecklats positivt. Exporten har ökat och bytesbalansens underskott kraftigt reducerats. Industriproduktionen stiger åter. Inflationstakten har gått ned mer än väntat. Devalveringen i oktober 1982 tycks snabbt ha fått positiva verkningar.

Men de underliggande problemen i samhällsekonomin finns kvar och riskerar att på några års sikt spolia devalveringens fördelar. Statsskuldens explosivt växande räntebörda medför nästan oöverstigliga svårigheter att bringa statens budgetunderskott under kontroll. De politiska svårigheterna att minska statens utgifter för konsumtion och transfereringar har visat sig vara mycket stora. Och löneutvecklingen tycks ha stora problem att hålla sig inom det utrymme som skapas av

produktivitetsutvecklingen och därmed att kunna förenas med regeringens ambitiösa inflationsmål.

I 1983-84 års rapport från SNS Ekonomiska råd diskuteras bl a dessa frågor. Rådet analyserar det ekonomiska läget och stabiliseringspolitikens problem på kort och lång sikt.

SNS Ekonomiska råd (tidigare konjunkturråd) består av en grupp oberoende ekonomer och arbetar i SNS regi under ledning av ekon dr *Bengt Rydén*. Medlemmar är denna gång professor *Ragnar Bentzel*, docent *Villy Bergström*, fil dr *Inga Persson-Tanimura* och docent *Bengt-Christer Ysander*. Fil dr *Christian Nilsson* har också medverkat. Arbetet bedrivs fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm. Tel 08-23 25 20