

Konjunkturrådets rapport 1978-79

Blandekonomi i kris?

Sven Grassman
Erik Lundberg
Ingemar Ståhl
B-C Ysander



Konjunkturrådets rapport 1978-79

Blandekonomi i kris?

*Konjunktur- och strukturproblem
i svensk ekonomi*

SVEN GRASSMAN · ERIK LUNDBERG

INGEMAR STÅHL · BENGT-CHRISTER YSANDER

under ledning av Bengt Rydén

och medverkan av Christian Nilsson och Bo Winander



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok är nr 4 1978
i SNS bokserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Tryckt hos Kugel Tryckeri AB, Stockholm 1978
Omslag av Vidar Forsberg
ISBN 91-7150-193-2

Trycklov lämnat den 4 december 1978

SNS— Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, 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 Problem och utgångspunkter	6
2 Sverige i världsekonomin	8
3 Från blandekonomi till förhandlingsekonomi?	18
4 I stället för skatterevolt	23
5 Arbetsmarknad och lönepolitik	35
6 Strukturproblem och industripolitik	46
7 Konkurrensförändringar och företagsanpassning	58
8 Strukturuomvandlingens finansieringsproblem	67
9 Konjunkturen och ekonomisk utveckling 1978—80	78
10 Ekonomisk politik på kort och lång sikt	90

Förord

Efter den djupaste nedgången i Sverige på många årtionden har konjunkturen nu åter vänt uppåt. Produktionen ökar, prisstegrings-takten avtar och bedömningarna inför 1979 präglas av optimism.

Det tycks för närvarande inte finnas någon grund för avgörande meningsskiljaktigheter vad gäller utformningen av stabiliseringspolitiken för det närmaste året. Detta är en för SNS Konjunktur-råd ny och ovan situation. Vi har utnyttjat den till att denna gång koncentrera intresset till ett antal grundläggande, långsiktiga strukturproblem i den svenska ekonomin. Denna inriktning avspeglas i titeln på rapporten — *Blandekonomi i kris?*

Analysen och framför allt rekommendationerna är denna gång mer förutsättningslösa än tidigare och än vad som är brukligt i svensk debatt. Konjunkturrådets oberoende ställning har gjort en sådan ansats både möjlig och lämplig. Många kommer att kalla förslagen naiva och verklighetsfrämmande. Det är därför viktigt att betona att deras huvudsyfte är att stimulera till fortsatt diskussion av några fundamentala frågor vilkas politiska hantering förmodligen blir avgörande för vilket slags blandekonomi Sverige på något årtiondes sikt kommer att få.

Konjunkturrådet består denna gång av fil dr Sven Grassman, professor Erik Lundberg, professor Ingemar Ståhl och docent Bengt-Christer Ysander. Arbetet har liksom tidigare år skett vid SNS under ledning av undertecknad som också svarat för rapportens uppläggning och slutredigering. I arbetet har även medverkat fil dr Christian Nilsson, som haft huvudansvaret för kalkylarbete och grundtext i kapitel 9, och fil kand Bo Winander.

Den undersökning som presenteras i kapitel 7 har finansierats av Tore Browaldhs stiftelse för vetenskaplig forskning och undervisning. Jag vill tacka de företag och personer som medverkat.

Konjunkturrådet bär det fulla ansvaret för rapporten. SNS som organisation har inte tagit ställning till dess innehåll.

Stockholm i december 1978

Bengt Rydén

1 Problem och utgångspunkter

Den längsta och djupaste konjunkturedgång som Sverige drabbats av, åtminstone sedan depressionen i 30-talets början, tycks under hösten 1978 äntligen ha brutits. En rad tecken tyder på att konjunkturen nu vänt uppåt och att Sverige påbörjat marschen mot återställd samhällsekonomisk balans.

Inflationstakt och inflationsförväntningar har nedbringats. Den växande produktionen bör så småningom leda till att efterfrågan på arbetskraft stiger, varigenom den öppna och dolda arbetslösheten bör kunna reduceras. Den under 1978 oväntat snabbt stigande exporten och sjunkande importen har lett till att handelsbalansens saldo på endast ett år stigit från ett stort underskott till ett överskott.

Detta, liksom den på endast ett år halverade prisstegringstakten, måste betecknas som en framgång för den förda politiken. Men framgången har vunnits till priset av mycket stora uppoffringar i form av produktions- och inkomstbortfall samt omfattande arbetslöshet och undersysselsättning. Om inte den ekonomiska politiken under de närmaste ett—två åren hanteras skickligt, finns stora risker att en ny acceleration av lönekostnader och inflationstakt samt förnyade underskott i handelsbalansen åter tvingar fram en "svångremspolitik". Detta skulle inte bara leda till risker för en ny stagnationsperiod med alla dess konsekvenser utan också innebära att de senaste årens uppoffringar gjorts till ingen nytta.

Den påbörjade expansionen hotas av en rad andra störningsrisker. Hur mycket av den lediga arbetskraften kan egentligen mobiliseras och lockas till de företag och sektorer som får de största behoven? Nya lagar och attityder samt svaga ekonomiska incitament tycks ha reducerat arbetskraftens rörlighet betydligt.

Bakom de aktuella och förutsedda konjunkturproblemen döljs alltså en rad problem av strukturell natur, delvis påverkade och formade av de senaste årens konjunkturförhållanden men delvis också uttryck för djupare förändringar i den svenska blandekonomin funktionssätt. Dit hör inte minst formerna för finansiering av kollektiva tjänster och försäkringar och den offentliga sektorns

ökade betydelse för privata aktörers — företags och enskilda hushålls — ekonomiska dispositioner.

I denna rapport koncentrerar vi intresset på ett antal sådana grundläggande problem som för övrigt också har ett nära samband med konjunkturpolitiken. De framkommer ofta som inslag i paket av konjunkturpolitiskt motiverade åtgärder men har ändå en tendens att växa sig fast och skapa nya ”strukturer”. Men de bestämmer samtidigt i hög grad ekonomins förmåga att smidigt fånga upp och anpassa sig till interna och externa störningar. Rader av exempel på sådana problem kan hämtas från de senaste årens utveckling.

Det har ofta hävdats, särskilt i den politiska debatten, att de senaste årens ekonomiska svårigheter framförallt förklaras av utvecklingen i omvärlden — oljekrisen, konkurrensen från nya industriländer, valutaoroligheter etc. I **kapitel 2** diskuterar vi i vilken utsträckning detta är en riktig beskrivning. En viktig slutsats är att problemen i hög grad bestäms av de reaktioner och anpassningsmekanismer som utlösts av störningarna utifrån.

Mot denna bakgrund tar vi i **kapitel 3** översiktligt upp frågor kring den svenska blandeekonomins funktionssätt med särskild inriktning på beroendet mellan privat och offentlig verksamhet. Kapitlet tjänar som en allmän introduktion till ett antal följande problemanalyser. Skatte- och transfereringssystemet diskuteras i **kapitel 4** och arbetsmarknads- och lönebildningsproblemen i **kapitel 5**.

I **kapitel 6** och **7** behandlas de industriella strukturproblemen, industripolitiken och företagens anpassning till förändrade konkurrenssituationer. Omvandlingens konsekvenser för kredit- och kapitalmarknaderna samt strukturproblem av skilda slag sammanhängande med dessa marknaders funktionssätt tas upp i **kapitel 8**.

Mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen under 1978, och Konjunkturrådets förutsägelser av denna, diskuterar vi i **kapitel 9** konjunkturutsikerna internationellt och för Sverige 1979 med en kort utblick mot 1980. Vi tar där också upp frågan om bytesbalansens utveckling och de olika tolkningar av den som förekommer i debatten.

I **kapitel 10** sammanfattas vår syn på de aktuella ekonomiska problemen i Sverige. I konsekvens med rapportens huvudinriktning koncentrerar vi våra politikrekommendationer på åtgärder som kan bidra till att lösa strukturproblem av betydelse för utvecklingen på både kort och lång sikt.

2 Sverige i världsekonomin

Den svenska ekonomin har på senare år drabbats av ovanligt besvärliga problem. Trots att det ofta är svårt att avgöra vilka problem som bottnar i utifrån kommande störningar och vilka som beror på interna rubbningar, behandlar vi i denna rapport dessa båda huvudgrupper av orsaker var för sig. I detta kapitel beskrivs översiktligt några av de viktigaste förändrade yttre villkoren: en sällsynt djup internationell konjunkturavmattning i mitten av 70-talet, ökad konkurrens från nya länder, mer konkurrenskraftiga utländska råvarukällor, ändrade världsmarknadspriser och växelkurser, ökad protektionism.

Omfattningen av de störningar den inhemska ekonomin tillfogas utifrån beror på ekonomins öppenhet och på produktionens sammansättning av insats-, investerings- och konsumtionsvaror, på de yttre störningarnas omfång och på institutionernas, företagens och marknadernas anpassningsförmåga. De stora utländska störningarnas starka verkningar på den svenska ekonomin beror framför allt på att vår ekonomi under 70-talet kommit att karaktäriseras av ökad stelhet på arbets- och kapitalmarknaderna, av en alltmer verklighetsfrämmande lönebildningsmekanism samt av en alltmer inadekvat valuta- och stabiliseringspolitik. I de följande kapitlen behandlar vi några av dessa och med dem sammanhängande problem mer ingående.

Det förlorade 70-talet

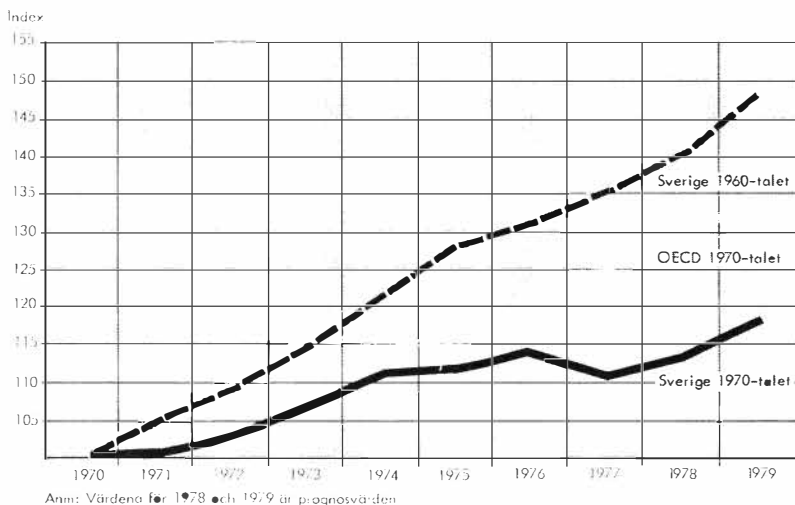
Den ekonomiska statistiken ger mycket klara belägg för stagnationens och den ekonomiska krisens omfattning i Sverige under 70-talet. I diagram 2:1 jämförs Sveriges BNP-tillväxt under 70-talet med motsvarande tillväxt inom OECD och med Sveriges tillväxt under 60-talet. Vare sig man vill tolka BNP-utvecklingen som ett uttryck för total resurstillväxt, möjlig reallönestegring eller möjlig sysselsättningsökning, eller för det utrymme den medger för utbyggnad av vårdsektorn och andra offentliga behov, är utvecklingen chockerande.

DIAGRAM 2:1

Bruttonationalprodukter för Sverige och OECD under 1970-talet samt för Sverige under 1960-talet. Procentuella volymförändringar (index 1960 resp 1970 = 100)

Sveriges ekonomiska tillväxt har under 1970-talet varit mindre än hälften av den övriga industrivärldens.

Källor: OECD och Konjunkturinstitutet



Sveriges tillväxt under 70-talet inte ens hälften av OECDs

Sveriges totala inkomstnivå har sedan 1970 stigit med ca 11 procent eller 1,5 procent per år. Övriga OECD-länder har samtidigt höjt sin inkomstnivå mer än dubbelt så mycket eller 26 procent, dvs ca 3,4 procent om året. Under motsvarande period på 60-talet var tillväxten i Sverige 36 procent eller omkring 4,2 procent per år. Diagrammet illustrerar hur allvarligt politikerna i industrivärlden som helhet men framför allt i Sverige misslyckats med den ekonomiska politiken under 70-talet. Utebliven standardtillväxt, flerdubblad arbetslöshet, minskad trygghet och sjunkande investeringar är resultat av dessa misslyckanden.

Utvecklingen av investeringarna är, vid sidan av den totala produktionen, den mest intressanta aspekten på en ekonomis tillstånd och utvecklingstendenser. Den anger hur mycket av ett års löpande inkomster som avsätts till utbyggnad och förbättringar av samhället. Den bestämmer därmed samtidigt den framtida tillväxttakten och standardökningen. Förändringen i investeringsnivån är med andra ord en indikator på förtroendet, viljan och förmågan att förbättra ekonomins funktionssätt och produktionsförmåga.

En betydande del av svenska företags investeringar sker i utlandet, liksom en viktig del av investeringarna i Sverige görs av utländska företag. De totala investeringarnas sammansättning och geografiska fördelning är därför en intressant indikator på hur

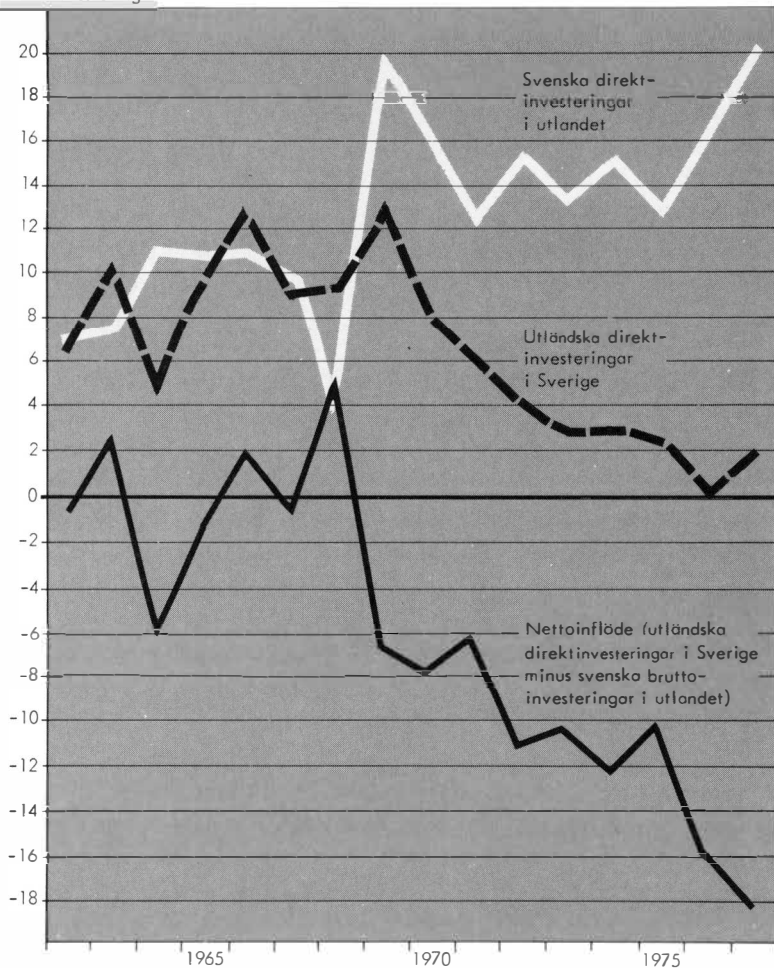
DIAGRAM 2:2

**Direktinvesteringar
relaterade till den svenska
industrins brutto-
investeringar 1962—77**

Under 1960-talet investerade svenska företag nära 10% i utlandet och utländska företag investerade ungefär lika mycket i Sverige. Under 1970-talet har de utgående investeringarna nästan fördubblats och de ingående sjunkit till en obetydlighet.

Källor: Konjunkturinstitutet
och Sveriges Riksbank

% av svenska industrins
bruttoinvesteringar



Sverige ter sig i den internationella ekonomin i detta viktiga hänseende. Diagram 2:2 visar att ett trendbrott ägt rum under 70-talet och att Sverige drabbats långt hårdare än omvärlden. Under 60-talet och de första åren av 70-talet utgjordes i genomsnitt ca 10 procent av investeringarna i Sverige av utländska investeringar. Svenska företag genomförde investeringar i omvärlden av ungefär

*Utländska investeringar
i Sverige har nästan
upphört*

samma storleksordning. Detta investeringsutbyte var ett led i den internationella arbetsfördelningen; investeringar genomfördes av de företag som var mest kompetenta att genomföra dem och på de platser där produktion kunde ske till lägst kostnad. De omfattande direktinvesteringarna i båda riktningar var ett komplement till de välfärdsvinster som handeln med varor mellan länderna innebär.

Vid mitten av 70-talet sjönk utlandets investeringar i Sverige nästan till noll. Samtidigt ökade svenska företags investeringar i utlandet från 10-procentsnivån till 14—15 procent av de totala svenska industriinvesteringarna. Av diagrammet framgår att in- och utgående investeringar i huvudsak balanserade fram till slutet av 60-talet för att därefter övergå i ett starkt växande nettoutflöde. Såväl svenska som utländska investerare har uppenbarligen bedömt Sverige under 70-talet som ett mindre intressant alternativ.

Det har inte saknats röster för att man på administrativ eller politisk väg skulle söka "vrida tillrätta" den sneda investeringsutvecklingen. Bl a har den svenska valutaregleringen under 70-talet fått ett nytt organ i form av en utvidgad valutastyrelse, som har möjlighet att stoppa utgående direktinvesteringar vilka anses stå i konflikt med inhemska sysselsättningsintressen. Det har emellertid efter hand blivit klart — i synnerhet i de fall där även företagens fackklubbar ansett att företagen varit tvungna att genomföra investeringar i utlandet — att en politisk styrning av investeringsverksamheten knappast erbjuder någon lösning för den svenska ekonomin. Lagliga möjligheter finns visserligen att stoppa svenska företags utlandsinvesteringar. Men då även de hårdast drabbade lokala fackklubbarna avstått från att utnyttja denna möjlighet, är det klart att man i huvudsak måste söka andra lösningar. Av diagram 2:2 framgår också att nettoutflödet av direktinvesteringar från Sverige till en större del beror på uteblivna utländska investeringar i Sverige än på ökade svenska investeringar i utlandet. För att de utländska företagens vilja att investera i Sverige skall kunna återställas är det under alla omständigheter nödvändigt att sådana förändringar kommer till stånd att investeringar i Sverige återigen uppfattas som ett alternativ till investeringar i andra länder.

Den investeringsutveckling som här beskrivits har sitt främsta intresse som ett *symptom* på den svenska ekonomins nuläge och framtidsutsikter. De in- och utgående direktinvesteringarna är ytterst betydelsefulla men knappast livsavgörande för den svenska ekono-

min som helhet, och det är därför inte en tvångssituation vi står inför. Det allvarliga är att de negativa bedömningarna av den svenska ekonomins framtidsutsikter troligen utgör en realistisk ekonomisk analys av läget i Sverige i förhållande till omvärlden. Om man skulle välja att genom politiska eller andra kollektiva beslut genomföra investeringar i full skala i Sverige utan att förändra de omständigheter som fått privata investerare att föredra investeringar i utlandet, är det sannolikt att den samhällsekonomiska räntabiliteten skulle falla kraftigt och i motsvarande mån även den framtida reallönestegringstakten. Till detta skulle också bidra den minskande överföring av teknologiskt kunnande som sjunkande utländska investeringar i Sverige medför.

Yttre konjunkturstörningar hittills viktigare än internationella strukturförändringar

Kortsiktiga konjunkturstörningar

De yttre konjunkturstörningarna i form av fördubblingen av världsinflationen 1972—74 samt den djupa lågkonjunkturen i hela industrivärlden 1974—76 är utan tvivel de faktorer som *utlöst* störningar i den svenska ekonomin. Att dessa störningar varit långt mer betydelsefulla än de strukturella förändringarna i konkurrensförhållanden, världsmarknadspriser etc kan grovt illustreras i numeriska tal. De "strukturejsjuka" branscherna varv, teko, stål och järn svarade 1976 sammanlagt för endast 3,3 procent av BNP¹.

Även om dessa branscher i sin helhet skulle slås ut, är det alltså en begränsad inkomst- och sysselsättningsförlust i det totala perspektivet — en potentiell förlust att jämföras med den totala förlust som orsakats i Sverige av lågt kapacitetsutnyttjande och utebliven ekonomisk tillväxt. Om Sverige under 70-talet haft samma tillväxt som under 60-talet skulle BNP ha varit ca 25 procent högre än den faktiskt är. Vår totala inkomstnivå skulle ha varit 14 procent högre om vi under 70-talet haft samma tillväxttakt som det övriga OECD.

Konjunkturstörningarna skall inte närmare behandlas här, trots att de alltså hittills haft allvarligare samhällsekonomiska konsekvenser än de strukturella störningarna. Vi skall här endast sammanfattningsvis konstatera att världsinflationen 1972—74 överfördes på den svenska ekonomin med full kraft vid då rådande fasta växelkurser; att den därigenom fördubblade inflationen i Sverige

¹ Dessa branschers stora betydelse för vår ekonomi framgår dock av att de 1976 svarade för 12,3 procent av industrins förädlingsvärde samt 17,3 procent av exportvärdet.

— bl a genom progressiviteten i vårt skattesystem och på grund av starka inflationsförväntningar — tvingade fram nominella lönehöjningar, som innebar att viktiga delar av svensk industri miste sin internationella konkurrenskraft; samt att stabiliseringspolitiken efter ett par års bytesbalansunderskott slutligen 1977 lades om i ytterst restriktiv riktning, varigenom såväl de utlandskonkurrerande som de inhemska sektorerna trycktes ned i den djupaste stagnation som den svenska ekonomin haft sedan 1932. Om världsinflationen stängts ute genom svenska revalveringar 1972—74 (vilket föreslogs av Konjunkturrådet hösten 1974) och vi därigenom sluppit 1975 och 1976 års kostnadsexplosion, om vi haft ett annat skattesystem samt om man undvikit att tillgripa en så hård inkomstkontraktion som ägde rum 1977, är det troligt att Sverige kunnat få en med den övriga industrivärlden jämförbar ekonomisk tillväxt under 70-talet. Tillväxten hade då sannolikt blivit något snabbare än övriga OECDs, men säkert betydligt långsammare än Sveriges tillväxt under 60-talet.

Långsiktiga förändringar i Sveriges konkurrenssituation?

Eftersom Sverige är en liten ekonomi som för de flesta varor inte på något avgörande sätt kan påverka de priser till vilka vi köper och säljer varor på världsmarknaden, kan terms-of-trade-utvecklingen, eller förhållandet mellan våra export- och importpriser, sägas vara i huvudsak utifrån given, åtminstone på några års sikt. Detsamma kan sägas om genombrottet för vissa u-länder, och andra nyindustrialiserade länder, med produkter av hög kvalitet och till priser under dem som är möjliga att åstadkomma i Sverige samt om den ökande protektionism som följt i stagnationens spår nästan överallt under 70-talet. Liksom de tidigare beskrivna konjunkturrella störningarna kan dessa faktorer sägas ha varit genuina yttre störningar som det gäller att på bästa sätt anpassa sig till.

Långsam produktivitetstillväxt

I gränsområdet mellan yttre och inre störningar, och när det gäller själva växelverkan mellan Sverige och omvärlden i ekonomiskt hänseende, kan vi notera en långsammare produktivitetstillväxt i Sverige. Den beror främst på lågt kapacitetsutnyttjande i såväl konkurrensutsatta som inhemska sektorer, men också på minskad rörlighet på arbetsmarknaden, mindre prestationsinriktad lönesättning, sjunkande närvarofrekvens vid arbetsplatserna och

liknande faktorer. Återigen är det de omständigheter som avgör vår förmåga att anpassa ekonomin till växlande förhållanden som har den största betydelsen, och de närmaste kapitlen kommer att diskutera den förändrade industriella miljön i Sverige och de mekanismer av socialt och politiskt slag som kan ha medfört att Sverige strukturellt och institutionellt är sämre rustat än tidigare att delta i den internationella konkurrensen. Tre genuina yttre störningsfaktorer kan som nämnts dock urskiljas och skall beröras här i korthet.

Försämrade terms-of-trade

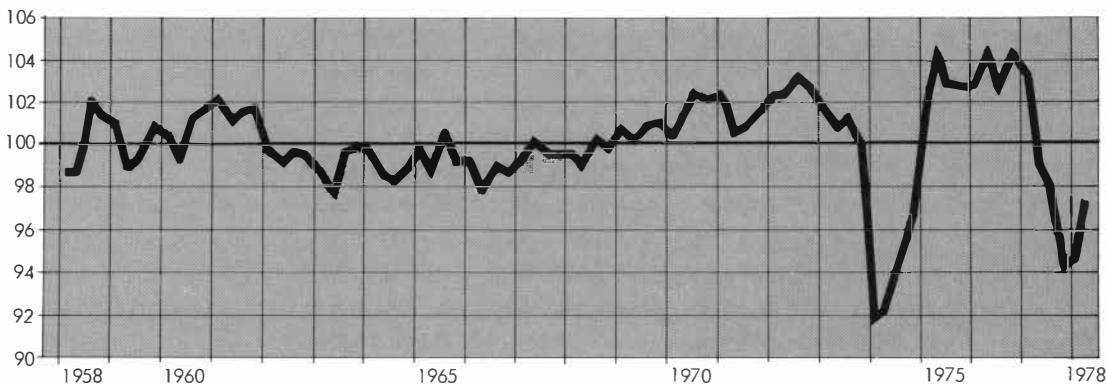
DIAGRAM 2:3

Terms-of-trade 1958—78, kvartalsdata (index 1959 = 100)

Bytesförhållandet mellan våra export- och importpriser har försämrats något i anslutning till oljeprishöjningen 1973 och devalveringarna 1977.

Av diagram 2:3 framgår att Sverige under 1977 och 1978 fått vidkännas en relativt kraftig försämring i sina terms of trade, dvs bytesförhållandet med utlandet. Försämringen behöver emellertid inte vara långsiktig, än mindre en huvudorsak till den svenska ekonomins svåra problem under 70-talet. Tvärtom kan man säga att Sverige hade en gynnsam terms-of-trade-utveckling längre än många andra industriländer, främst därför att oljeprishöjningen i stor utsträckning kompensades genom snabba prisstegringar på råvarorna i den svenska exporten. Försämringen inträdde först under 1977 och får närmast ses som en ofrånkomlig följd av de genomförda devalveringarna. Det är möjligt att försämringen om 8—10 procent i terms of trade som kan konstateras för de senaste två åren inte kommer att i sin helhet kunna återhämtas, och i så fall skulle det vara fråga om en långsiktig försämring i den yttre miljön för den svenska ekonomin.

Index 1959 = 100



Källor: Konjunkturinstitutet
och Statistiska Central-
byrån

Terms-of-trade har beräknats från enhetsvärdeindex för utrikes-
handeln

Spänningarna från ändrade världsmarknadspriser har i vissa fall förstärkts ytterligare av de stora svängningar som ägt rum i växelkurserna under senare år, framför allt mellan USA-dollar på ena sidan och de tre "starka" valutorna D-marken, schweizerfranc och den japanska yen på andra sidan. Den svenska valutakorsmekaniken har fungerat väl och förhindrat alltför stora och oönskade ändringar av den svenska kronans genomsnittliga yttre värde. Nedgången av just dollar har emellertid varit så lång och djup att vissa branscher — i synnerhet delar av skogsnäringen — fått vidkännas svåra likviditets- och lönsamhetsproblem. Dessa svårigheter är dock så koncentrerade till enstaka företag och branscher att de troligen måste lösas i särskild ordning. Man bör också hålla i minnet att andra branscher gynnas av samma kursändring och att t.ex. oljeimporten blivit mycket billigare. För folkhushållet som helhet är det därför inte klart att stora kursändringar enbart är av ondo.

Kurssvängningarna rubbar inte bilden av ett valutasystem som både för Sverige och för den internationella ekonomin som helhet fungerat ganska väl. Med hänsyn till de stora påfrestningar som systemet utsatts för under en följd av år är det närmast förvånande hur väl växelkursförändringar och omfattande privata kapitalrörelser kunnat möta och kanalisera påfrestningarna. De växelkursändringar som allmänt anses vara tecken på instabilitet eller svagheter i valutasystemet har i stor utsträckning varit en förutsättning för nödvändiga anpassningar.

*Hittills begränsad
konkurrens från nya
industriländer*

Konsekvenserna av den ökade konkurrensen från ett antal "nya" industriländer har enligt vår mening ofta överdrivits. Hittills har denna ökade konkurrens varit starkt koncentrerad till några få länder, främst Sydkorea, Taiwan, Filippinerna, Singapore och Japan, och till några få branscher. I flera fall kommer emellertid dessa nya producenter på längre sikt att dominera delar av branscher som traditionellt varit "svenska" produktområden. I framtiden blir det därför nödvändigt för Sverige att se sig om efter nya uppgifter i den internationella arbetsfördelningen. Som tidigare nämnts uppgår summan av samtliga de mest utsatta branscherna endast till 3,3 procent av BNP. Även om omställningarna inom dessa branscher obönhörligen blir svåra och genomgripande, bör kontraktionen av de icke lönsamma delarna av industrin kunna ske på ett för ekonomin som helhet inte alltför betungande sätt om processen kan utsträckas över en ganska lång period.

Konkurrensförmågan för svensk järnmalm och för delar av vår skogsnäring är svårare att bedöma. Somliga hävdar att Sverige nu kommit in i en period av långsiktigt försvagad konkurrenskraft på dessa områden, och om så är fallet blir konsekvenserna för samhällsekonomin allvarliga. Om den för närvarande svaga konkurrenskraften i dessa branscher skulle bli bestående skulle den svenska ekonomin ställas inför mycket besvärliga omställningsproblem och krav på expansion av livskraftiga delar av näringslivet. Men framför allt vad gäller skogen är en sådan utveckling inte särskilt trolig. Snarare är det väl så att de "jodräntor" som under lång tid tillfallit ägare av skog — och järnmalm — nu tycks hålla på att försvinna. Det innebär inte att dessa branscher skulle tvingas till avveckling.

Tilltagande internationell protektionism

Den tilltagande internationella protektionismen är ett utslag av regeringarnas reaktioner på den internationella ekonomiska krisen. Protektionistiska åtgärder för att dämpa utländsk konkurrens och stödja den egna exporten kan ta sig många former, inte bara tullar och importbegränsningar utan även subventioner till exportindustrin, undervärderade växelkurser etc. För Sveriges del är det ännu fråga om tendenser och en försmak av vad som kan ske. Direkta importbegränsningar och ökat tullskydd har än så länge spelat en underordnad roll inom den del av världsmarknaden som betyder mest för oss, nämligen industrivärlden.

Protektionismen kommer i stället främst till uttryck i statliga subventioner. Det är omöjligt att säga vilket land som på senare år syndat mest i detta avseende. Sverige torde dock knappast tillhöra de allra mest oskyldiga. Konsekvenserna för den svenska ekonomin av denna form av protektionism är så svåröverskådliga och analytiskt besvärliga att vi här inte vågar uttala någon uppfattning om dem.

I den mån Sverige skulle möta ett ökande importmotstånd på den så viktiga EG-marknaden och i USA kan allvarliga förändringar i förutsättningarna för den svenska ekonomins möjligheter att generera inkomster inträffa. På denna punkt är det dock hittills mer en fråga om hot och risker, och det är inte klart hur de protektionistiska tendenserna kommer att utvecklas i framtiden. En snabbar konjunkturuppgång i industriländerna skulle innebära att behovet av handelshinder minskar. Men arbetslösheten är fortfarande skrämmande hög, och en tillväxt i Europa i ungefär samma takt

under de närmaste åren som under de senaste skulle knappast minska frestelsen att stödja inhemsk sysselsättning med protektionistiska åtgärder. Om den internationella konjunkturen skulle utvecklas sämre än vad som nu förutses, är det troligt att de protektionistiska åtgärderna ökar markant och därmed försämrar konkurrensklimatet för den svenska industrin.

Sammanfattning

Den svenska ekonomin har utsatts för yttre konjunkturstörningar av unik omfattning och samtidigt mött besvärliga branschproblem på grund av global överskottskapacitet och ökad konkurrens från vissa nya industriländer. Den internationella lågkonjunkturen har i Sverige avsatt djupa spår till följd av minskad flexibilitet och anpassningsförmåga, som också gör lösningen av problembranschernas svårigheter långdragna och dyrbara.

Yttre störningar och restriktioner i form av fortsatt svag internationell tillväxt, utvecklingen av världsmarknadspriser och växelkurser, konkurrenssvårigheter på grund av protektionism och nya producenter på traditionella svenska exportmarknader — alla dessa problem finns och är i vissa fall ytterst besvärande. Huvudproblemen för den svenska ekonomin står dock inte primärt att söka i förändringarna i vår omvärld utan i vår egen ekonomis ökade svårigheter till anpassning. Det är om dessa problem som de följande kapitlen handlar.

3 Från blandekonomi till förhandlingsekonomi?

Som framgick av föregående kapitel finns strukturproblem i den svenska ekonomin som inte kan förklaras av teknologiska förändringar, nya konkurrenter och förskjutningar i handelsmönster och betalningssystem. Vi tänker här i första hand på problem som hänger samman med spelreglerna i vårt blandekonomiska system — vårt sätt att organisera och fördela ansvaret för olika uppgifter i ekonomin. De gäller därmed också de ambitioner och attityder som avspeglas i lagar, förordningar och politisk praxis och som präglar beteendena i hushåll, företag och offentliga myndigheter.

Dessa inhemska strukturfrågor aktualiseras på två olika sätt av de senaste årens stagfationsutveckling. För det första bestämdes vår reaktion på omvärldens förändringar och störningsimpulser av ”strukturella” drag i vår ekonomi. Skattereglerna, i förening med relativt sett mycket höga skattenivåer, särskilt i fråga om lönebeskattningen, skapar speciella problem för en löneanpassning till ”importerad” inflation. Att de offentliga utgifterna i ovanligt hög grad är dominerade av socialförsäkringskostnader och profilerade till låginkomsttagarnas fördel innebär samtidigt att ekonomiska stagnationstendenser utlöser offentliga utgiftsstegringar i större omfattning än i de flesta andra länder. Vår höga prioritering av sysselsättningsmålet och ambitiösa tolkning av sysselsättningsstryggheten, slutligen, kom att bestämma inte bara försöken att ”överbrygga” recessionen utan också hanteringen av de långsiktiga industriella strukturproblemen.

*De svåra problemen
kan förändra vårt
ekonomiska system*

För det andra kan just de akuta problem och åtgärder som stagfationskrisen utlöst bli så djupgående, så omfattande och så permanenta att de långsiktigt medför en strukturförskjutning i det ekonomiska systemet. Redan förra året varnade Konjunkturrådet för riskerna att de stabiliseringspolitiskt motiverade branschngripandena, de selektiva subventionerna och skatterna kunde visa sig svåra att avveckla och att deras bibehållande på längre sikt kunde framtvinga en olycklig centralisering av allokeringsbesluten i ekonomin. Lönsamhets- och soliditetsproblemen i näringslivet har ju också

varit en av utgångspunkterna för diskussionen kring ändrade former för industrins kapitalförsörjning.

Båda dessa typer av samband mellan stagflation och blandekonomisk struktur kan sammanfattas som en fråga om hur ”robust” vårt hittillsvarande blandekonomiska system egentligen är. Har det faktum att vi i Sverige utnyttjat möjligheterna till omfördelning, social riskutjämning och sysselsättningsgarantier genom offentliga budgeter i större utsträckning än de flesta andra marknadsekonomier samtidigt medfört att vi blivit mer sårbara, och mindre anpassningsbara, vid kraftiga störningar från omvärlden?

Kommer vår långsiktiga anpassning till förändringarna i omvärlden att innebära en oundviklig förskjutning av rollfördelning och politisk inriktning i vårt blandekonomiska system i riktning mot en ökad centralisering av ekonomiska beslut och en motsvarande minskad betydelse av decentraliserade marknadsmekanismer? Har vi därvidlag något val?

*Är ökad centralisering
av ekonomiska beslut
ofrånkomlig?*

Den svenska välfärdsmodellen

Man har länge talat om svensk ekonomi som ett ovanligt avancerat exempel på blandekonomiskt system. Utvecklingen av det svenska välfärdssamhället har ansetts demonstrera att även mycket ambitiösa kollektiva mål i fråga om fördelning och social riskutjämning är förenliga med bibehållandet av de decentraliserade marknader som uppfattats som förutsättningen för effektivitet och anpassningsförmåga i näringslivet. Denna blandekonomiska samhällsmodell bygger på en rad förutsättningar, som tycks så självklara att det sällan finns anledning att formulera och diskutera dem. En sådan huvudförutsättning gäller det ”strategiska oberoendet” mellan offentlig och privat sektor, mellan politiska beslut och marknadsbeslut. Den blandekonomiska modellen förutsätter att det är möjligt att göra en sådan indelning mellan privat och offentlig sektor att man i vardera sektorn kan fullfölja sina mål med anvisade medel utan att behöva anpassa sina strategier med hänsyn till möjliga ”motåtgärder” inom den andra sektorn.

Hypotesen om ett ”strategiskt oberoende” blir svårare att upprätthålla när den relativa betydelsen av skatter och subventioner för den enskildes ekonomi ökar och samtidigt de offentliga ambitionerna vidgas till att avse rättvisa och stabil sysselsättning även på enskilda delmarknader. Om i ett sådant läge — där svensk eko-

nomi kan sägas ha befunnit sig i början av 70-talet — förändringar i omvärlden skapar stora interna omställningsproblem och leder till ojämvt på en rad betydelsefulla marknader, kan kraven på offentliga direktingripanden på enskilda marknader leda till att fiktionen överges och vi får en långsiktig omfördelning av rollerna i ekonomin.

Förhandlingsbara skatter och subventioner

Det finns en rad tecken på att Sverige är på väg att utvecklas till en *förhandlingsekonomi*, där decentraliserad marknadsanpassning alltmer ersätts av centraliserade partsförhandlingar med skatter och subventioner i förhandlingspotten. 70-talets inflation i priser, skatter och stödingripanden har lärt hushåll och företag att det är lönsamt att arbeta med medvetna skattestrategier.

Löntagarna vet att förbättringen av den reala disponibla inkomsten under 70-talet mera styrts av skatteomläggningar än av direkta löneuppgörelser. Det enskilda hushållet vet att dess utbyte av egna arbetsinsatser mångdubblas om det kringgår beskattade marknader genom tjänstebyte och egenproduktion eller överflyttar sina aktiviteter till skattemässigt gynnade marknader. Spararna har i stigande grad upptäckt att den enda chansen till reell förräntning av sparmedlen ligger i att utnyttja luckorna i kapitalvinstbeskattningen och placera i exempelvis hus eller konst.

För företagen och de organiserade parterna på marknaden kan samma skattemedvetande väntas ta sig uttryck i en förhandlingstaktik som är avsedd att öka beskattningsmaktens villighet att "träda emellan". Skatte- och subventionsstrukturen kan därför komma att mera avspegla organisationsförhållanden, förhandlingsstyrka och tidigare marknadsutveckling än centrala allokerings- och fördelningsmål. Ett enskilt företag, som under flera år får en väsentlig del av sina kostnader betalda av staten, kan heller inte förbli omedvetet om att dess försäljningsframgångar i kanslihuset kan väga tyngre än utfallet på exportmarknaderna.

Hur kommer den svenska förhandlingsekonomin att fungera?

Hur ser då den förhandlingsekonomi ut som Sverige tycks vara på väg mot? Att förhandlingsspelet medför kortsiktiga effektivitetsproblem är uppenbart. Aktuella erfarenheter ger emellertid också möjlighet att förutse vissa karaktäristiska drag på längre sikt.

*Trögrörlighet och
minskad anpassnings-
förmåga . . .*

Förhandlingsekonomin kan väntas visa ökad trögrörlighet och minskad långsiktig anpassningsförmåga. Detta sammanhänger både med tungroddheten i förhandlingssystemet och med att beskattningsmaktens ingripanden delvis eliminerar incitamenten till anpassning. Exempelen på dessa tendenser är många och välkända. Behovet av snabba prisjusteringar vid förändrade internationella konkurrensförutsättningar minskar om lagerstöd och liknande stödåtgärder gör det möjligt att "vänta och se". Beredvilligheten hos anställda att flytta mellan orter och branscher minskar ju mindre nettolöneskillnader man kan locka med och ju mer tvånget att flytta motverkas genom statliga garantier för sysselsättning på ort och ställe. Det finns ingen anledning för skogsägarna att justera ner sina förräntningskrav så länge lönsamhetsproblemen i förädlingsleden klaras upp genom offentliga åtgärder.

*. . . sänker tillväxttakten
på sikt*

På lång sikt kan en sådan minskad anpassningsförmåga väntas dels sänka tillväxttakten, dels öka sårbarheten vid yttre störningar. Detta i sin tur kan framkalla successivt ökade krav på offentliga ingripanden, varmed man är inne i en cirkel som åtminstone ur ett renodlat ekonomiskt perspektiv måste betecknas som ond.

När de offentliga myndigheterna gradvis görs ansvariga även för enskilda delar av marknadsöverenskommelserna, eller för konsekvenserna av dessa, och samtidigt tvingas till alltmer detaljerade kompensationsåtgärder för att tillfredsställa opinionens rättvisekrav, kan förhandlingsekonomin också väntas medföra en accelererad expansion av de offentliga budgeterna och en skärpt inkomstpolitisk reglering. Ju mer löner och lönsamhet styrs genom skatte- och subventionsbeslut, desto mindre motiv finns att låta marknadsbestämda vinstvariationer styra förmögenhetsfördelning och företagsfinansiering. Man kan därför i förhandlingsekonomin emotse krav på att en successivt ökad andel av bruttosparandet kanaliseras och fördelas över de offentliga budgeterna.

*Politiska
lönsamhetskalkyler*

När marknadspriser delvis ersätts av förhandlingspriser förändras prisernas roll som signaler och utgångsdata för långsiktiga lönsamhetsberäkningar och investeringskalkyler. Ekonomiska lönsamhetskalkyler kommer delvis att ersättas av politiska lönsamhetskalkyler. Decentraliserade investeringsbeslut grundade på marknadsprisutvecklingen får ersättas av centralt samordnade investeringsplaner baserade på samhällsekonomiska långsiktplaner och de politiska värderingar eller "skuggpriser" dessa implicerar. Det offent-

liga ansvaret för investeringsplanering och kapitalfinansiering växer.

Vad en sådan kollektivisering av kapitalinvesteringar och på längre sikt även kapitalförvaltning innebär vet vi inte. Vi har hittills endast erfarenheter av den relativt passiva typ av kapitalförvaltning som exemplifieras av AP-fonder och statens utlåningsfonder. Vi vet t ex inte med vilken kraft politiska beslutfattare kan upprätthålla kapitalförvaltarens traditionella roll i det ekonomiska spelet, nämligen att hävda långsiktiga effektivitets- och tillväxtsynpunkter gentemot kortsiktiga fördelnings- och trygghetshänsyn.

Har vi något alternativ?

Är en utveckling mot förhandlingsekonomin oundviklig eller är de aktuella utvecklingstendenserna bara resultatet av en tillfällig "överansträngning" av det blandekonomiska systemet och dess institutioner? Även om förändringarna i politisk strategi delvis framtvingats av de anpassningsproblem förändringen i vår omvärld ställt oss inför, vet vi ännu inte om processen är reversibel. Kan attityder, förväntningar och beteenden hos hushåll, företag och politiker senare återgå så att förutsättningen om strategiskt oberoende i vår blandekonomi blir tillräckligt uppfylld? Vad krävs i så fall av den ekonomiska politiken?

Hur stora är våra möjligheter att agera som om Sverige vore en sluten ekonomi när vårt internationella beroende tvärtom är fundamentalt?

Det är i detta perspektiv som vi i de följande kapitlen diskuterar olika exempel på "blandekonomiska strukturproblem" i Sverige.

4 I stället för skatterevolt

Den snabba expansionen av den offentliga sektorn under efterkrigstiden har medfört att omkring två tredjedelar av inkomsterna nu slussas genom offentliga budgeter och att 45 procent av all resursanvändning (inklusive affärsdrivande verk och offentligt bostadsbyggande) sker i offentlig regi. Vi diskuterar i detta kapitel vilka ”strukturella” problem som denna utveckling aktualiserar.

Speciellt i dåliga tider blir den offentliga sektorn ofta en syndabock i den allmänna debatten. Den anklagas för slöseri, växtsjuka och utsugning av det privata näringslivet. I andra sammanhang tycks man omvänt betrakta den offentliga sektorns expansion som en ofrånkomlig form av beredskapsarbete för alla dem som bortrationaliserats från näringslivet.

Dessa typer av påståenden är inte bara överdrivna utan ger också en vilseledande bild av de strukturproblem som den offentliga sektorns expansion medför. Vi tror att dessa problem snarare hänger samman med formerna för den kollektiva finansieringen, dvs med beskattningssystemet, än med den offentliga resursanvändningen som sådan.

Resursförbrukningens kollektivisering

Det mest iögonfallande inslaget i den svenska ekonomins struktur-omvandling under efterkrigstiden är omfördelningen av resurser från privat till offentlig sektor. När man talar om den offentliga sektorns expansion kan man emellertid avse flera företeelser. Det kan t ex vara fråga om den ökande skattebelastningen, dvs andelen av våra inkomster som passerar offentliga budgeter och vars användning därmed åtminstone delvis är kollektivt styrd. Diagram 4:1 illustrerar den offentliga expansionen i denna mening. Skattekvoten återger andelen privata inkomster (exklusive kapitalförslitning) som åtgår till skatter och socialförsäkringsavgifter, medan subventionskvoten mäter andelen inkomster som härrör från offentliga transfereringar. Skattekvoten har under efterkrigstiden nära tredubblats och ligger nu högst bland jämförbara ekonomier. Utvecklingen har

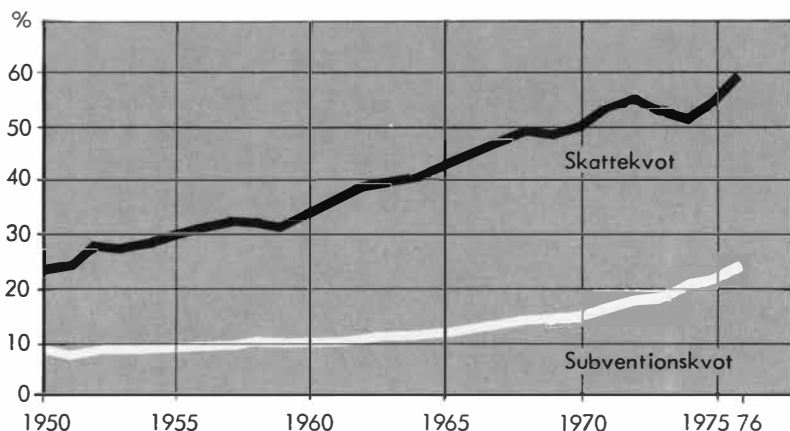
Tredubblad skattekvot

DIAGRAM 4:1

**Skatte- och subventionskvoternas utveckling
1950—76**

Nära två tredjedelar av våra bruttotoinkomster går nu till skatt. En tredjedel av skattepengarna återkommer i form av transfereeringar.

Källa: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna



Som underlag för framställningen i detta kapitel har utnyttjats material som tagits fram vid Industriens Utredningsinstitut samt B-C Ysander: "Fem avgiftsargument — Några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn", Riksrevisionsverket 1978, i vilken också ges fylligare dokumentation kring samtliga i detta kapitel återgivna diagram.

inneburit en relativt monoton stegring av såväl skattebelastning som subventionsberoende. Det enda mera markanta brottet inträffar 1973—74 då en kraftig sänkning av skattekvoterna sker, beroende bl a på höga vinster i förening med sänkt effektiv bolagsbeskattning.

En stor del av de offentliga budgeternas expansion motsvaras emellertid inte av kollektiv förbrukning av reala resurser utan beror på inkomstomfördelande åtgärder och subventioner till privat konsumtion och produktion. Av diagram 4:2 framgår att mindre än hälften av de offentliga utgifterna motsvaras av egentlig kollektiv resursanvändning i form av offentlig konsumtion och investering (exklusive offentliga bolag och affärsverk). Här har då inte medräknats den utlåning och de kapitalsubventioner till näringslivet som under de senaste åren kommit att spela en viktig roll i budgeterna genom insatserna för krisdrabbade företag och branscher.

De kollektiva utgifterna för allmän förvaltning, försvar, rättsväsen m m svarar för en successivt minskad del av den kollektiva resursanvändningen. Utgiftsutvecklingen för dessa ändamål är för övrigt anmärkningsvärt likartad med utvecklingen för intäkterna av den statliga progressiva inkomstskatten. De expansiva områdena för offentlig resursanvändning är framför allt vård och utbildning, som tillsammans med väg- och gatuväsen m m i diagrammet sam-

*Vård och utbildning
ökar mest*

manfattats som "sociala" nyttigheter. Den andra hälften av de offentliga budgeterna utgörs av en krympande andel av utgifter för privata nyttigheter, dvs alltifrån jordbruks- och bostadssubventioner till affärsverksinvesteringar samt av en snabbt växande andel av transfereringsutgifter, dominerade av socialförsäkringarna.

Den kollektiva andelen av samhällets resursanvändning i löpande priser (inklusive affärsverk och offentligt bostadsbyggande) har under de senaste 15 åren ökat från mindre än 30 procent till drygt 40 procent. De offentligt sysselsatta har samtidigt ökat sin andel av den totala sysselsättningen (uttryckt i timmar) från 15 till omkring 25 procent. Vad har denna vard- och utbildningsexplosion, som huvudsakligen förklarar ökningen, för konsekvenser för ekonomins utveckling i övrigt? Kan den vara en orsak till eller ett symptom på allmänna stagnationstendenser, som det ibland antyds i den allmänna debatten, eller kan den tvärtom väntas möjliggöra en snabbare tillväxt i framtiden?

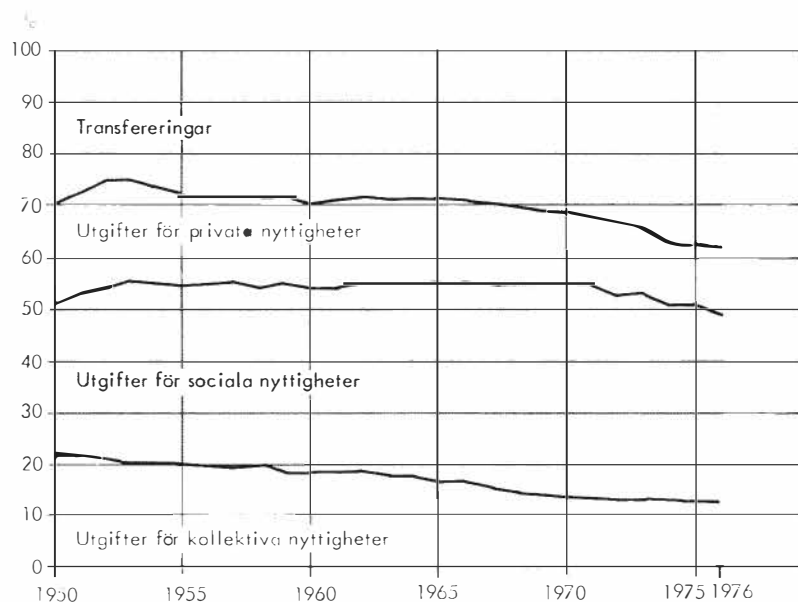
Först bör understrykas att utvecklingen i fråga om resursförbrukningen för dessa sociala och kollektiva ändamål knappast kan förklara Sveriges ogynnsamma utveckling under senare år jämfört med övriga OECD-länders. Även om tillgängliga data är svåra att jäm-

DIAGRAM 4:2

Offentlig resursanvändning fördelad på ändamål 1950—76

Utgifterna för kollektiva nyttigheter svarar för en liten och snabbt krympande andel av den offentliga resursanvändningen.

Källor: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna, Riksrevisionsverket, budgetredovisningar samt E Höök, Den offentliga sektorns expansion



föra finns det ingenting som tyder på att vår satsning på vård, utbildning och forskning, vägar och allmänna ändamål väsentligt avviker från övriga länders. I den mån Sveriges utveckling framstår som exceptionell sammanhänger det med organisationsformerna och den kollektiva finansieringen, inte med ändamålsinriktningen som sådan.

Offentliga finansieringsalternativ

Notan för det offentliga smörgåsbordet av gratistjänster, subventionerade nyttigheter och inkomstförsäkringar måste betalas på något sätt. Som nämnts blir andelen renodlat kollektiva nyttigheter i den offentliga verksamheten allt mindre. För huvuddelen av den offentliga verksamheten finns därför två grundalternativ att välja mellan när det gäller finansieringsformen. Antingen tas betalningen ut i direkt samband med den prestation det gäller eller också beskattar vi någon annan privat vara, tjänst eller transaktion. Valet står mellan avgiftsfinansiering och skattefinansiering.

Höga skatter kan äventyra ekonomin

När beskattningen av privata transaktioner stiger tillräckligt kan hela ekonomins funktionssätt äventyras av flera skäl. En tilltagande skatteinpassning hos hushåll och företag kan medföra ineffektivitet och stagnationsrisker. Marginalskattehänsyn gör det lönsamt att förlägga en allt större del av transaktioner och arbetsinsatser utanför de organiserade marknaderna. När skatten — eller subventionerna — svarar för en dominerande del av priset på en marknad tvingas också de offentliga myndigheterna ta över ansvaret för resursallokering och marknadsstabilitet från de decentraliserade marknaderna med en successiv centralisering av hela ekonomin som följd.

Det är naturligtvis inte möjligt att exakt peka ut kritiska omslagspunkter i fråga om skattebelastning eller subventionsberoende. Redan för 125 år sedan, när finansministern Gladstone sökte avskaffa inkomstskatten i Storbritannien, talades det om skatternas demoraliserande effekter, och då var skattesatsen 7 pence på pundet eller ca 3 procent. Budgetminister Mundebos senaste skattesänkingsförslag för medelinkomsttagarna gäller en minskning med ett par procentenheter av en marginell löneskatt (inklusive arbetsgivaravgifter) på 70—80 procent.

Det är mer än en gradskillnad mellan Gladstones och Mundebos situation. Att vi i Sverige ännu varit förskonade från den öppna skatterevolt som drabbat väsentligt mindre skattetyngda marknads-

ekonomier, och som tagit sig speciellt dramatiska uttryck i USA, är inte nödvändigtvis ett uttryck för överlägsen samhällssolidaritet och hög skattemoral. Kanske har vi i Sverige redan passerat den kritiska gränsen och hunnit anpassa oss till en situation, där individuellt välstånd är beroende av skatteeffekter och där lönsamheten är politiskt bestämd?

Är fortsatt skattefinansiering möjlig?

En enhetlig offentlig finansiering genom framförallt inkomstbeskattning har stora och obestridda fördelar i fråga om bl a administrativ förenkling. En strävan i denna riktning har också karaktäriserat den budgettekniska utvecklingen under en stor del av 1900-talet i flertalet länder. Man har sökt ersätta öronmärkta fonder och speciella avgiftssystem med en utbyggnad av generell skattefinansiering. Samtidigt har man genom införande av alltfler och alltmer sofistikerade skatteformer sökt motverka skatternas effektivitetshämmande effekter. Ju mera avancerat skattesystem i denna mening man har — och Sverige får nog bedömas ligga väl framme i detta avseende — desto mindre marginaler och möjligheter återstår emellertid när det gäller att fortsättningsvis motverka ogynnsamma incitaments- och allokeringseffekter av nya skattehöjningar.

*Negativa incitaments-
och allokeringseffekter
av nya skattehöjningar*

Utvecklingen av offentlig finansiering i Sverige har följt detta allmänna mönster, och riktlinjerna finns för statens del kodifierade i våra välkända sk budgetprinciper, som bl a just avvisar en splittning av budgeten. De nya offentliga avgiftssystem som tillkommit under efterkrigstiden har inte varit så betydelsefulla att de förändrar denna bild av formerna för den statsfinansiella utvecklingen. Det stora undantaget utgör socialförsäkringarna, som är ett slags mellanform mellan avgiftssystem och renodlad skattefinansiering.

Den tilltagande skattebelastningen under 70-talet har, i kombination med den höga inflationstakten, medfört allvarliga risker för snedvridningar. Uppmärksamheten har framförallt koncentrerats på inkomstbeskattningen. Diskussionen har bl a gällt marginalskatternas inverkan på arbetsutbud och arbetskraftens rörlighet samt effekterna av den asymmetriska skattebehandlingen av kapital- och löneinkomster. Ett motsvarande incitamentsproblem på arbetsgivar- sidan sammanhänger med att arbetskraft kan beräknas ha en effektiv beskattning som i genomsnitt är två tredjedels gånger större än vad som gäller taxerade kapitalinkomster om man i skatten inräknar ar-

*Beskattningen av
arbetskraft 2—3 gånger
större än av
kapitalinkomster*

betsgivaravgifterna. Det finns en uppenbar risk att vi härmed skattevägen skapar onödiga sysselsättningsproblem, som det sedan krävs särskilda subventionsåtgärder för att lösa.

En lång rad skatteutredningar har under senare år sökt angripa dessa problem genom att i bästa fall försöka finna ännu mer sofistikerade skatteformer eller i andra fall helt enkelt göra kortsiktiga omfördelningar och namnbyten inom existerande skatteformer. Utredningskvaren verkar dock mala alltmera tomt, och de förslag till skattereformer som framförs gäller oftast inte en lösning av problemen utan endast en övervältring av dem mellan olika grupper av skattebetalare.

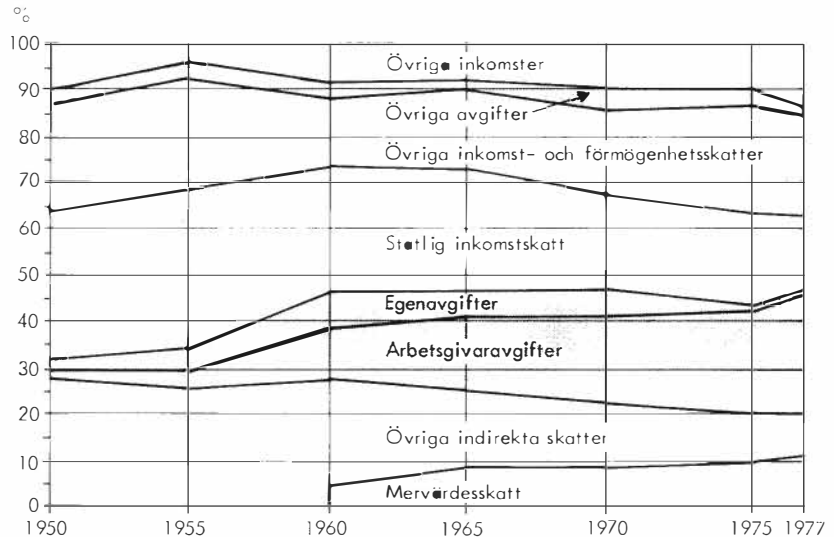
Allt detta tyder på att gränsen för vad som kan uppnås i fråga om "optimal beskattning" redan passerats. Vad som nu krävs är en omprövning av de statsfinansiella principerna och, som ett led i detta, en omorientering i riktning mot ändamålsanknuten delfinansiering för vissa typer av offentlig verksamhet. Detta kan ske i många olika former och med skilda fördelningskonsekvenser men med det gemensamt att betalningen sker i direkt samband med de offentliga tjänster den avser, dvs avgiftsfinansiering.

DIAGRAM 4:3

Den offentliga sektorns finansiering fördelad på skatter, avgifter och andra inkomster 1950—77

Socialförsäkringarna svarar för den expanderande avgiftsandelens i offentlig finansiering.

Källor: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna och Riksrevisionsverket, budgetredovisningar



Avgiftsfinansieringens nuvarande betydelse

Andra avgifter än socialförsäkringsavgifter har svarat för en liten och relativt konstant andel, ca 2,5 procent, av de totala offentliga inkomsterna under efterkrigstiden (diagram 4:3). De snabbt ökande socialförsäkringsavgifterna å andra sidan utgör ju en blandning av försäkringsbetalningar och skatteomfördelning där karaktären av löneskatt tenderat att förstärkas genom omläggningarna under senare år.

Diagrammet ger emellertid delvis en missvisande bild av avgiftsfinansieringens betydelse genom att bl.a. bortse från de statliga affärsverken och sammanblanda kostnadstäckningen för konsumtion, investeringar och transfereringar. Om man i stället ser på hur stor del av kostnaderna för löpande verksamhet som täcks genom avgifter visar diagram 4:4 att i fråga om tjänsteproduktionen svarar avgiftsfinansiering för 40 procent av kostnaderna inom statlig verksamhet, 20 procent i primärkommunerna och endast 6 procent hos landstingen. För den konsoliderade offentliga sektorn är andelen 25 procent men stiger till 35 procent om man medräknar transfereringarna och socialförsäkringsavgifterna.

*1/3 avgifter och 2/3
skatter betalar offentlig
verksamhet*

Offentlig verksamhet är således i denna mening avgiftsfinansierad till ca en tredjedel. Resterande två tredjedelar är i huvudsak finansierade genom skatter, bland vilka kommunalskatten numera dominerar.

Ökad avgifts- och försäkringsfinansiering

Om man vill minska skatterna med hänsyn till deras snedvridande effekter på ekonomiskt beteende, måste antingen utgifterna sänkas eller avgiftsfinansieringen ökas. Innebörden av det senare alternativet och, storleksordningen av de betalningar som berörs, kan exemplifieras på följande sätt.

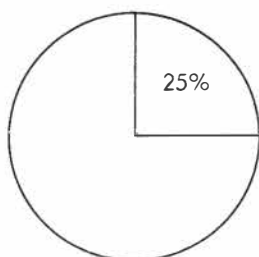
För att starta med det relativt enkla kan vi till en början konstatera att en höjning av avgiftsnivåerna i kommunernas industriella verksamhet, dvs värme- och vattenavgifter etc, därhän att vi når samma grad av kapitalförräntning som för de statliga affärsverken kan beräknas ge ca halvannan miljard i merintäkt. Motsvarande avgiftshöjningar inom den avgiftsbelagda delen av statlig förvaltning skulle troligen ge ca 400 miljoner. Större utdelning, drygt 14 miljarder, ger samma operation om den tillämpas på all övrig primärkommunal avgiftsbelagd verksamhet, vilket alltså inkluderar allt

DIAGRAM 4:4

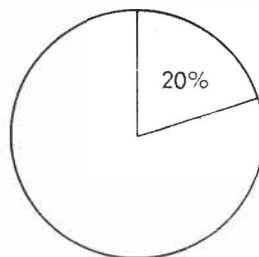
Avgifterna, kostnadstäckningsgrad i offentlig sektor

En tredjedel av den offentliga verksamheten finansieras genom avgifter.

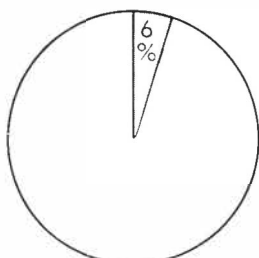
Källor: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna, Riksrevisionsverket, budgetredovisningar, taxor och Kommunförbundet, enkätmaterial



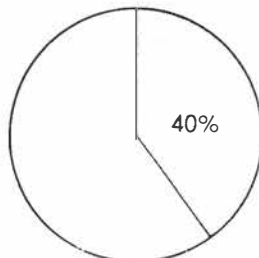
Offentlig produktionsverksamhet



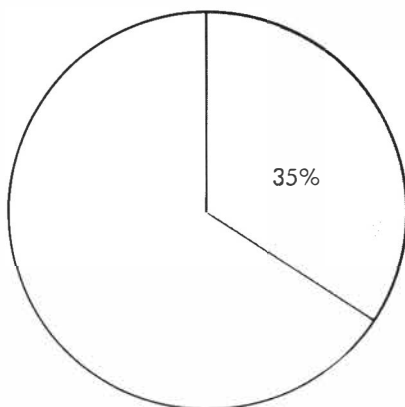
Primärkommuner



Landsting



Statlig tjänsteproduktion



All offentlig verksamhet

*Sjukförsäkring med
obligatorisk grund-
försäkring och frivilliga
tilläggsförsäkringar*

från barndaghem och hemhjälp till badanläggningar och småbåts-
hamnar. Vissa av dessa senare avgiftshöjningar kan emellertid stå
i strid med sociala trygghetsmål, och den konflikten blir än mer
uppenbar om man söker utsträcka kravet på full kostnadstäckning
och kapitalförräntning till landstingens verksamhetsområde, sjuk-
vården.

Avgiftsfinansiering behöver emellertid inte betyda att all betal-
ning skall ske genom direktavgifter. Man kan också utnyttja t ex
tvådelade tariffer, där den fasta avgiftdelen kan tolkas som "ka-
pacitetsavgift", "abonnemangsavgift" eller "försäkringspremie". Ge-
nom att variera förhållandet mellan fast och rörlig avgift kan man
nä olik avvägningar mellan fördelnings- och effektivitetsmål. En
sjukvårdsförsäkring, exempelvis, kan bestå av en fast obligatorisk
grundförsäkring och en självrisk mot vilken ytterligare frivilliga
försäkringar kan tecknas. Den enhetliga grundpremien innebär att
alla solidariskt delar på vårdkostnadsriskerna oavsett individuella
förutsättningar.

De offentliga budgeternas dominerande utjämnings effekt, näm-
ligen den som sammanhänger med låginkomsttagarnas starkare
utnyttjande av offentliga tjänster, kan på detta sätt överföras i ett
försäkringssystem. Skillnaden i förhållande till ett skattesystem är
att istället för att utjämna inkomsterna inom hela kollektivet av
skattebetalare på en gång kan vi här genom den fasta obligatoriska
grundpremien åstadkomma en utjämning av exempelvis vårdkostna-
derna mellan olika grupper av faktiska eller potentiella vårdtagare.
En alltmer dominerande del av utjämningsbehoven i samhället gäl-
ler skillnaderna mellan människor i olika skeden av livet, friska-
sjuka, unga-gamla, barnrika-barnlösa. Det är denna typ av utjäm-
ning som kan ske försäkringsvägen.

För att i princip fullt ut utnyttja potentiella effektivitetsvinster av
avgiftssystemet skulle vi också behöva ha en öppen prissättning och
debitering inom sjukvården, med försäkringskassorna som pris- och
konkurrensövervakare. Konkret skulle således detta steg kunna inne-
bära att vi avskaffade landstingsskatten och istället ordnade sjuk-
vårdens finansiering utöver direkta avgifter genom en sjukvårdens
försäkringsfond, vars förvaltning kan tänkas decentraliserad till re-
gionala försäkringskassor. Motsvarande försäkringskonstruktioner
kan också tänkas för vissa delar av arbetsmarknadspolitiken.

Offentliga försäkringar mot inkomstrisker finns redan i form av främst sjuk- och ATP-försäkringar. För närvarande är emellertid dessa till en del integrerade med den allmänna skattefinansieringen och uppfattas knappast av skattebetalarna som personliga försäkringar. En omorientering mot avgiftsfinansiering skulle innebära att man övergick till mera renodlade och individualiserade försäkringar för inkomstbortfall genom sjukdom, arbetslöshet, åldrande etc. Även här kan man välja hur mycket av den obligatoriska premien som skall vara grundad på genomsnittliga risker och minimiinkomster och hur mycket som skall utgå från individualiserade försäkringskalkyler. Den väsentliga skillnaden gentemot dagens socialförsäkringar blir att "fördelningsinslaget" görs explicit och maximeras, samtidigt som betydelsen av valfrihet och självrisker ökar.

Ökad avgiftsfinansiering möjliggör marginalskattesänkningar och effektivitetsvinster

En ökad användning av avgifts- och försäkringsfinansiering kan väntas inte bara möjliggöra väsentliga skattesänkningar utan på längre sikt även öka kostnadsmedvetandet inom de offentliga verksamheterna — och hos dem som utnyttjar tjänsterna — och en snabbare anpassning till "avnämarönskemål". Välfärdsfördelningen behövs däremot inte förändras.

Den alternativa finansieringen idag är främst moms och kommunalskatt. Dessa skatteformer är inte bara regressiva i sina inkomsteffekter för huvuddelen av löntagarna. Hänsynen till ekonomins stabilitet och effektivitet gör det också allt svårare att acceptera ytterligare skattestegringar. Om vi i framtiden skall kunna fortsätta att tillgodose en växande serviceefterfrågan måste emellertid en ökande andel av våra inkomster avsättas till detta ändamål. Skall detta göras genom beskattning får det antagligen lov att ske med hjälp av successivt ökande utgiftsskatter. Med utgiftsskatter kan några av orättvisorna i nuvarande inkomstbeskattning och en del av dess ogynnsamma incitamentseffekter i fråga om exempelvis sparande undgå. Det är dock fel att tro att man någonsin enbart genom byte av skatteform kan undvika de grundläggande problem som sammanhänger med skatteflykt och skatteanpassning. Alternativet till en omorientering av offentlig finansiering är därför kanske inte fortsatt skattehöjning utan reformstopp.

Ett ökat inslag av mera renodlad försäkringsfinansiering minskar inte utan tvärtom ökar behovet av former för en utjämning av de mycket höga inkomsterna och en inkomstförstärkning för de

ekonomiskt svaga grupperna. De alltmer tvivelaktiga utjämnings-effekterna av progressionen i inkomstbeskattningen kan emellertid inte längre anses uppväga de uppenbara snedvridningseffekterna. En väsentlig nedtrappning och maximering av marginals-kattennivåerna för normala inkomstlägen är därför hur som helst nödvändig. För en utjämning av toppinkomster och en mera symmetrisk behandling av löne- och kapitalinkomster utgör en progressiv utgiftsskatt ett betydligt effektivare instrument.

Att decentralisera kostnadsansvaret

Den väsentliga skillnaden mellan avgifts- och försäkringsfinansiering och skattefinansiering ligger inte i den kortsiktiga fördelningen av totalt betalningsansvar. Effekterna av de alternativa finansieringsformerna kan emellertid på lång sikt vara väsensskilda. Genom det centraliserade fördelningssystemet har man sparat in betydande omedelbara hanteringskostnader och åstadkommit administrativ för- enkling och enhetlighet. Å andra sidan har man förlorat den stora fördel med avgiftskonstruktionen som ligger i det decentraliserade kostnadsansvaret. När sjukvårdens relativa kostnader stiger snabbt, skall detta i ett avgiftssystem omedelbart och explicit träffa den enskilda sjukvårdsintressenten, som också skall ha möjlighet att reage- ra såväl direkt som genom försäkringskassor och sina politiska om- bud. Men denna kostnadsstegring i avgiftssystemet ökar inte automa- tiskt marginals-katten. Även där de totala betalningarna till det offentliga är desamma kommer de med en mer renodlad avgiftskon- struktion att i högre grad vara bundna till de offentliga motpresta- tionerna och i mindre grad direkt kopplade till totala inkomster eller utgifter.

Man åstadkommer dock inte en sådan decentralisering enbart genom att omforma vissa delar av skatterna till exempelvis försäk- ringsavgifter. Det krävs också en vilja hos de politiska instanserna att verkligen acceptera en viss ökad decentralisering av besluten. Om varje kostnadsökning inom en avgiftsbelagd verksamhet mer eller mindre automatiskt kompenseras av centralt beslutade inkomst- omfördelningar återkommer ju alla marginals-katteproblemen fast i lätt kamouflerad form.

Var och hur en ökad användning av avgiftsfinansiering bäst skall realiseras skall vi här inte söka bedöma. En översyn med denna orientering av sjukförsäkringen och av AP-systemet har i den all-

*Avgifter skapar
decentraliserat
kostnadsansvar*

männa debatten ofta bedömts som speciellt angelägen. Vår diskussion avser endast att aktualisera en mycket viktig avvägningsfråga. Har vi nått, eller redan passerat, den punkt där det centraliserade fördelningssystemets fördelar på marginalen i form av minskade transaktionskostnader och administrativ enkelhet inte längre uppväger dess nackdelar i form av skattemotiverade snedvridningar i ekonomiskt beteende och i marknadernas funktionssätt? Behövs inte inför framtiden en viss omorientering i riktning mot ett decentraliserat kostnadsansvar och en mer renodlad avgifts- och försäkringsfinansiering för vissa sektorer av den offentliga verksamheten?

5 Arbetsmarknad och lönepolitik

Det tycks vara en allmän uppfattning att produktionen i Sverige, efter flera års tillbakagång, under 1978 passerat en bottennivå och nu åter är på väg uppåt. Som framgår av vår bedömning i kapitel 9 räknar vi med en relativt kraftig tillväxt i industriproduktionen under 1979 och framöver.

För att den förutsedda tillväxten skall kunna realiseras måste emellertid flera förutsättningar vara uppfyllda. I detta kapitel diskuterar vi några viktiga villkor som är förbundna med arbetsmarknadens funktionsduglighet. Det första villkoret gäller tillgången på arbetskraft. Mot bakgrund av senare års utveckling mot ökad stelhets på arbetsmarknaden finns det anledning att hysa oro för de expansiva företagens möjligheter att dra till sig personal i nödvändig omfattning. Nya attityder och lagar har, i kombination med förväntningar skapade av de senaste årens politik, minskat rörligheten på arbetsmarknaden och elasticiteten i arbetsutbudet.

Tillväxt förutsätter rörlighet på arbetsmarknaden

Ett andra villkor är att det relativa kostnadsläge som uppnåtts genom devalveringarna och löpande löneavtal stabiliseras och helst ytterligare förbättras (se diagram 5:1). Löneutvecklingen under 1980 blir därför av stor betydelse. Inför de avtalsförhandlingar som startar hösten 1979 finns anledning till viss oro. Med under loppet av 1979 kraftigt stigande företagsvinster och ett allmänt högt efterfrågetryck i ekonomin finns stora risker att avtalsförhandlingarna kommer att föras i ett klimat som inte erbjuder de bästa förutsättningarna för den nödvändiga kostnadsstabiliseringen.

Kostnadsstabilisering nödvändig

I fortsättningen av detta kapitel diskuterar vi de strukturella arbetsmarknadsproblemen och lönebildningsfrågorna i tur och ordning.

Det aktuella arbetsmarknadsläget

Arbetsmarknaden präglas för närvarande av betydande balansbrister. Den öppna arbetslösheten har stigit till ca 2,5 procent men den faktiska arbetslösheten, eller undersysselsättningen, är betydligt högre än så. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning och be-

DIAGRAM 5:1

Sveriges relativa utveckling i förhållande till OECD:

(A) Arbetskostnad per producerad enhet i US dollar

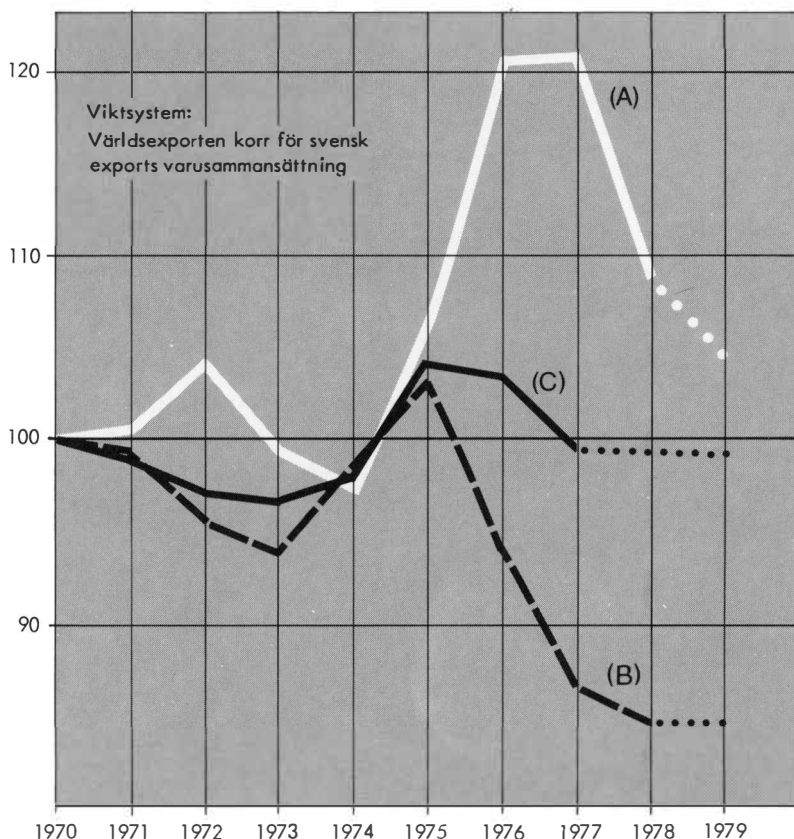
(B) Industriproduktions-utvecklingen

(C) Sysselsättningsutvecklingen i industrin

Under 1978 och 1979 sluts större delen av kostnads-gapet.

Källor: US Labor Department och SAF

Index 1970 = 100



redskapsarbete är nästan lika stort som det redovisade antalet arbetslösa (se diagram 5:2). Därtill kommer en betydande arbetskraftsreserv i företagen och ett stort antal personer som försvunnit ur arbetskraften genom förtidspensionering "av arbetsmarknadsskäl". Samtidigt rapporterar många företag, särskilt i industrin, stora svårigheter när det gäller att rekrytera framför allt yrkesarbetare.

Strukturella förändringar

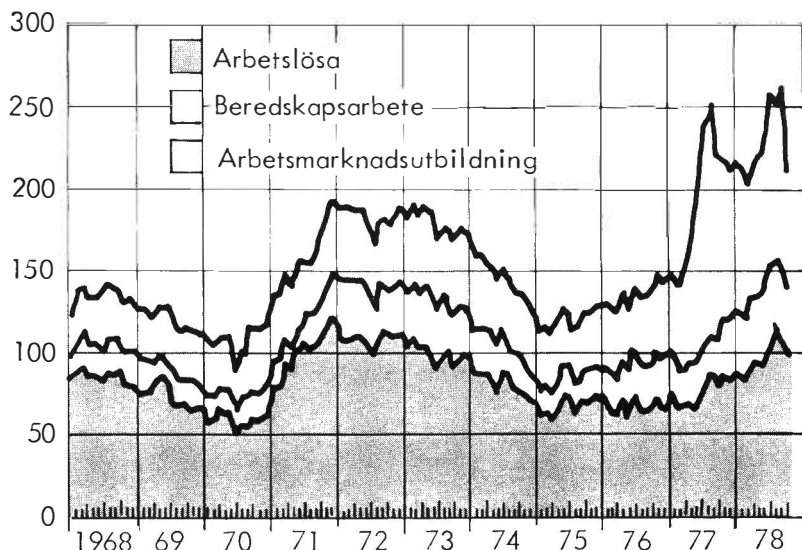
Obalansen på arbetsmarknaden förklaras till stor del av de senaste årens djupa lågkonjunktur. Men samtidigt har en rad institutionella och strukturella förändringar inträffat på arbetsmarknaden. Amanlagarna, som infördes 1974, innebär att uppsägningstiden förlängts och att anställningar i princip skall vara "tills vidare". Förhand-

DIAGRAM 5:2

**Arbetsmarknadsläget
1000-tal. Säsongkorri-
gerade siffror**

Under 1977 och 1978 har antalet personer i öppen arbetslöshet ökat kraftigt samtidigt med en stark ökning av antalet personer i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning

Källa: Aktuell Ekonomi nr 9 1978



lingsordningen kring uppsägningarna har också fått en ökad rättslig reglering som troligtvis inneburit att de faktiska uppsägningstiderna ytterligare förlängts eller att uppsägning försvårats.

En annan viktig konsekvens av lagstiftningen är att en bestämd turordning efter anställningstidpunkt skall gälla vid uppsägning. Denna "senioritetsprincip" ger ett extra värde åt ett äldre anställningskontrakt. Nyanställningsbeslut har därigenom blivit mer bindande och långsiktiga. Framför allt i en situation med utbudsöverskott av arbetskraft kan man därför räkna med att företagen ställer stora krav vid nyanställning.

Arbetsmarknaden har därigenom blivit trögare. Redan anställda slår vakt om sina jobb samtidigt som nyanställningar försvåras. Men till dessa förändringar kommer att de ekonomiska incitamenten för flyttning mellan branscher eller yrken (inklusive befordran och utbildning) successivt minskat genom de stigande marginalskattesatserna. Löntagare med inkomster i intervallet 50—60 000 kronor per år kan lätt uppnå margineffekter kring 80 procent, när hänsyn tas till inkomstskatt, löneavgifter och nedtrappning av främst bostadsbidrag. En flyttning som ger en produktivitetsvinst på 1 krona ger då endast 20 öre i ökat utbyte för individen, medan stat och kommun erhåller 80 öre.

*Arbetsmarknaden
trögare*

*Orimliga
margineffekter*

De exceptionellt höga marginalskattesatserna — samt variationerna i dem — skapar också betydande svårigheter för lönepolitiken som skall belysas senare i kapitlet.

De höga arbetslöshetsunderstöden liksom de senaste årens omfattande arbetsmarknadsåtgärder och industripolitiska subventioner har haft en tendens att hålla tillbaka utbudet av arbetskraft och förlänga sökperioderna när det gäller att finna nytt arbete. En ytterligare utbudshämmande faktor är att förtidspensioneringen, som nämnts, ökat kraftigt.

Arbetsmarknadens rörlighet har också reducerats genom den solidariska lönepolitiken. Enligt OECD-beräkningar har under det senaste decenniet lönespridningen mellan industrins branscher minskats med 40 procent, medan spridningen i produktivitet ökat i nästan samma omfattning. Ytterligare bidragande till den minskade rörligheten är den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen och det ökade villaboendet som tenderar att binda arbetskraften geografiskt.

En lång rad institutionella och politiska förändringar har alltså inträffat som alla medverkat till att öka trögheterna i anpassningen på arbetsmarknaden. Denna ökade tröghet har uppskattats empiriskt. Beräkningar pekar på att den tid som det normalt tar för ett företag att öka eller minska sin arbetsstyrka med en anställd nu är ungefär fem kvartal mot enbart två kvartal före 1974.

Men det är inte bara utbudet av arbetskraft som påverkats av strukturella förändringar. Det gäller även efterfrågan. Den solidariska lönepolitikens effekter på låglönegruppernas nominallönehöjningar har, i förening med de våldsamma höjningarna av arbetsgivar- och socialförsäkringsavgifterna, resulterat i att många företag efterfrågat arbetskraft i mindre omfattning än vad som annars skulle ha skett. En onödigt långt driven mekanisering, eller serviceförsämring, har blivit följden.

De förändrade attityderna på arbetsmarknaden samt försöken att öka anställningstryggheten lagstiftningsvägen förklaras förmodligen till stor del av den svaga ekonomiska utvecklingen och den därmed sammanhängande minskade efterfrågan på arbetskraft. Överhuvudtaget tycks det som om den allmänna ekonomiska aktivitetsnivåns betydelse för förhållandena på arbetsmarknaden starkt underskattats i de senaste årens diskussioner av arbetsmarknadens problem. Ämanlagarna kan ses som en reaktion mot de förlorade

åren 1971—73 och den då höga arbetslösheten. När antalet jobb är för litet i förhållande till antalet arbetssökande, är det naturligt att de som har arbete med politiska och fackliga medel försöker slå vakt om dem.

Att öka rörligheten

Den tillväxt under 1979 och därefter som nu tycks produktions-tekniskt och efterfrågemässigt möjlig förutsätter en ökad yrkesmäs-sig och geografisk rörlighet hos arbetskraften. Det är nödvändigt att på olika sätt söka återställa något av rörligheten från 60-talet. Detta är ett villkor inte bara för att den möjliga tillväxten skall kunna förverkligas utan också för att detta skall kunna ske utan infla-tionsdrivande löneglidning.

En radikal sänkning av de faktiska marginaleffekterna i beskatt-ningen, genom en direkt sänkning av marginskatterna och en om-läggning av bostadsbidragen, skulle verka i denna riktning.

En mer genomgripande reform vore att se över hela systemet för arbetslöshetsförsäkring och finansiering av arbetsmarknadspolitiken. I allt väsentligt bör förmodligen Åmanlagarna accepteras, även om uppmjukningar borde kunna ske vad gäller provanställningar och möjlighet till temporära anställningar. Men i många andra länder har en trygghetslagstiftning kompletterats med möjlighet för arbets-givaren att häva arbetskontrakt om kompensation eller avgångs-vederlag samtidigt utgår.

Stora avgångsvederlag har den fördelen att individen kan få en betydande ekonomisk kompensation samtidigt som starka incita-ment införs att göra arbetslöshets- och sökperioden så kort som möjligt. Individen får också betydande finansiella möjligheter som kan öka valfriheten — arbetsbyte, flyttning, en lång sökprocess eller t o m att starta eget. I exceptionella fall kan man också tänka sig att ny anställning tas till lägre lön. Avgångsvederlaget bidrar i så fall till möjligheten att behålla en oförändrad materiell standard.

I stället för att ytterligare bygga ut nuvarande system för förtids-pensionering och arbetslöshetsförsäkring skulle ett system med be-tydande avgångsvederlag kunna skapas, samtidigt som kontinuer-ligt utgående arbetslöshetsbidrag, utbildningsbidrag eller förtids-pension väsentligt sänktes. Detta skulle inte betyda att tryggheten minskade. Inom ramen för en allmän arbetsmarknadsförsäkring skulle det innebära en förändrad tidsprofil av arbetslöshetsstödet.

*Rörligheten måste
återställas*

*Stora avgångsvederlag
kan införas*

Om individen fick disponera ett större belopp redan från början av arbetslöshetsperioden skulle hans valfrihet öka, samtidigt som han fick incitament att finna nytt arbete.

En fortsatt utbyggnad av olika selektiva rörlighetsstimulanser som privata flyttningsbidrag, premier vid nyanställningar etc finns det enligt vår mening anledning att vara skeptisk till, om en sådan politik skulle ses som ett alternativ till den typ av mera grundläggande förändringar som vi just diskuterat. Vad som nu sker är i stor utsträckning att åtgärder vidtas i syfte att kompensera för andra offentliga åtgärder eller systemegenskaper med negativa incitamenteffekter. Så t ex sätts ökad rörlighetsstimulans in för att minska skatte- och bidragssystemets marginaleffekter. Men så länge dessa negativa marginaleffekter finns kvar, är kompensationsåtgärderna ofrånkomliga.

Det lönepolitiska dilemma

Rörlighet och anpassningsförmåga på arbetsmarknaden förutsätter också en obunden och flexibel lönebildning. Som vi just diskuterat är riskerna stora att stegrade marginalsatser och inriktningen på selektiva åtgärder inom sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken sätter de ekonomiska incitamenten ur spel och bidrar till att göra arbetskraftsutbudet oelastiskt. Av samma skäl tenderar också lönebildningen att bli allt mindre flexibel och marknadsanpassad och ansvaret för löneutvecklingen att överföras från arbetsmarknadens parter till staten.

Det förväntade utgångsläget inför 1979—80 års löneförhandlingar försätter oss emellertid i ett lönepolitiskt dilemma. Det finns en uppenbar risk att produktivitetsförbättringar, vinståterhämtning och förväntningar om efterfrågestyrda inflationsimpulser kommer att motivera uppdrivna nominella löneökningsskrav som skulle kunna spolia den förbättring av det relativa kostnadsläget som vi under de senaste åren betalat ett så högt pris för. Bör vi därför utnyttja och vidareutveckla statsmakternas medverkan i lönebildningen för att genom "samhällskontrakt" med inbyggda reallöne-garantier söka binda förväntningarna och säkerställa en stabil löne-kostnadsutveckling?

Inkomstpolitiska överenskommelser av detta slag har under de senaste åren prövats i en rad andra länder med högst varierande resultat. Det senaste och kanske mest drastiska utspelet härvidlag

*Är samhällskontrakt
nödvändigt?*

har president Carter svarat för genom sitt förslag att den amerikanska kongressen, genom individuella skattesänkningar i efterhand, skulle garantera en viss real minimilöneökning för dem som är villiga att nöja sig med moderata nominella lönehöjningar. I Sverige har vi ju också sedan 1973 sökt utnyttja årliga inkomstskattesänkningar bl a i syfte att neutralisera inflationens skatteeffekter och underlätta löneuppgörelserna. Hur naturlig och betydelsefull denna direkt statliga medverkan i löne- och inkomstbildningen än kan synas vara är det ett allvarligt dilemma att denna politik så småningom kan leda till en offentlig lönereglering och ett ökat offentligt direktansvar för lönebildningen som det kan bli svårt att avveckla.

Lönebildningens förändrade villkor under det senaste decenniet kan sammanfattas under två rubriker: den solidariska lönepolitiken och marginalskatteproblemen.

Den solidariska lönepolitiken

Alltsedan LOs solidariska lönepolitik formulerades 1951 har principen om lika lön för lika arbete, dvs strävan efter att bibehålla långsiktiga jämviktslöner för olika grupper av arbetstagare, varit riktgivande för avtalsarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare. För bägge sidor kan den solidariska principen också sägas utgöra en förutsättning för den centrala avtalsorganisationens möjlighet att samordna medlemmarnas önskemål. Som ett mera långtgående uttryck för samma princip kan man betrakta de relativt framgångsrika ansträngningarna under de senaste decennierna att åstadkomma utjämning mellan mäns och kvinnors lönevillkor. Framgången härvidlag kan också ses som betingad av behovet av en mobilisering av den kvinnliga arbetskraften. Delvis marknadsbetingad i samma mening har också minskningen i löneskillnader mellan arbetar- och tjänstemannalöner varit. Under hela 70-talet har knappheten varit större ifråga om de flesta kategorier av arbetare än vad som gällt tjänstemannagrupperna.

*Ökade spänningar inom
de fackliga organisa-
tionerna*

Parallellt med dessa marknadskonforma förändringar har emellertid arbetstagersidans centrala parter också sökt åstadkomma en allmän minskning av lönespridningen både totalt och på det enskilda företags nivå. Denna strävan har inte bara fört dem i konflikt med motparten utan också medfört ökade spänningar inom de egna organisationerna. Dessa har under 70-talet, då ansträngning-

arna i denna riktning intensifierats, tagit sig uttryck bl a i ett ökat antal vilda strejker och en tendens för lokala avtal och löneglidning att få en relativt större betydelse och åtminstone delvis motverka de centrala utjämningsförsöken.

Marginalskatterna och statsmakternas nya roll

Speciellt under 70-talet har också den statliga beskattningens och subventioneringens utformning, främst marginalskatteproblemen, bidragit till att försvåra uppgörelserna och öka spänningarna mellan grupperna. Genom kombinationen av höga skattenivåer, en hög och för olika löntagargrupper varierande progression i nominella skatteskalor och en stegrad inflationstakt har det "strategiska oberoendet" mellan privat och offentlig sektor urholkats. Utvecklingen av real nettolön efter skatt har blivit vad som främst bestämmer den enskilde löntagarens inställning till framlagda avtalsbud och avtalade löneökningar.

Låt oss kort påminna om hur marginalskatterna påverkar förhandlingsläget. Det som i detta sammanhang främst är av betydelse är inte hur stora marginalskatterna är absolut sett utan hur höga de är i förhållande till genomsnittsskatten, dvs graden av progression. Det är progressionen som avgör hur mycket en löntagares behållna nettolön ökar procentuellt sett vid en viss procentuell generell bruttolöneökning. Om genomsnittsskatten är 40 procent och marginalskatten 80 procent, betyder detta att löntagarens disponibla inkomst bara ökar 1 procent vid 3 procent ökning av hans bruttolön.¹ Om inkomsttagaren då skall ha kompensation för 10 procent inflation plus 3 procent real nettolöneökning måste han tydligen kräva $3 \times 13 = 39$ procent ökning av sin bruttolön.

Progressionsgraden (med subventioner och skatter inräknade) varierar starkt mellan olika löntagargrupper. Den högsta progressionen återfinns vanligen bland låginkomsttagarna. En generell procentuell löneökning med exempelvis 5 procent kan ge nettolöneökningar som för olika löntagargrupper varierar mellan säg 4 och 1 procent. De regler som ger ett önskat fördelningsresultat i en viss given inkomstsituation kan alltså inte väntas också ge acceptabla resultat som en fördelningsplan för utvecklingen framöver.

¹ Graden av progressivitet brukar mätas med elasticiteten för inkomst efter skatt. Denna kan definieras som den procentuella andelen behållen nettolön av en marginell inkomstökning i förhållande till den procentuella andelen genomsnittligt behållen nettolön. I exemplet ovan är således denna elasticitet 1/3.

*Huvuddelen av
standardökningen
genom skatte-
omläggningar*

De stegrade utjämningsambitionerna i skattepolitiken under 70-talet i kombination med den höga inflationstakten har därför framtvingat ett successivt ökat statligt engagemang i lönebildningen. När de bruttolöneökningar som är möjliga och förenliga med fortsatt relativ prisstabilitet medför en oacceptabel nivå och fördelning av nettolönerna inträffar följande: Staten söker genom justerade skatteskalor både korrigera för inflationseffekten och åstadkomma en mera acceptabel fördelning av nettolöneutfallet. Under 70-talet har huvuddelen av de reala nettolöneförbättringarna för låginkomsttagarna skett denna väg. I den mån tillräckliga justeringar inte görs utlöser detta sannolikt inflationsdrivande kostnadsökningar och därmed eventuellt också avsättnings- och sysselsättningsproblem. Staten tvingas då gå ut i efterhand och genom sysselsättningsstöd och/eller arbetsmarknadslagstiftning kompensera effekterna av löneuppgörelsen. Vi har under de senaste åren fått exempel även på detta i stor skala.

Statsmakterna har alltså fått ett mycket större inflytande på förutsättningarna inte bara för lönerörelsen i sin helhet utan också för uppgörelsen för enskilda löntagargrupper. De centrala arbetsmarknadsorganisationerna tenderar att få allt mindre möjligheter att påverka strukturen på förhandlingsresultaten, åtminstone på kort sikt. Detta kan öka spänningen och splittringstendenserna inom de centrala organisationerna. Det tenderar också att motverka den flexibilitet i lönebildningen som behövs för att strukturanpassningen skall kunna klaras smidigt.

Skatteutveckling och lönerörelse

Vilka möjligheter finns det att så småningom uppnå en mera obunden lönebildning?

Genom indexregleringen av skatterna kommer en väsentlig del av behovet av inflationsmotiverade årliga skattejusteringar att bortfalla. Motsvarande justeringar av bidragsregler kommer dock fortfarande att behöva göras.

*Avgiftsfinansiering av
offentlig verksamhet
förutsättning för
ordentliga marginal-
skattesänkningar*

Om de idéer om ökad avgiftsfinansiering och därmed betydligt minskade marginalskatter som vi diskuterade i föregående kapitel förverkligades skulle förutsättningarna för mera obunden och flexibel lönebildning starkt förbättras. Felet med de marginalskattesänkningar som nu sker eller föreslås är inte bara att de är små utan framför allt att de nästan alltid växlas mot marginalskatte-

höjningar i andra inkomstskikt. Ofta uppstår dessutom "icke planerade" stegringar av marginals-kattenivåerna genom samtidiga justeringar av bidragsreglerna.

På mycket lång sikt kan "inlåsnings-effekterna" av skatteprogressionen eventuellt väntas minska. Ju större andel av standarden som det offentliga svarar för, desto mindre utjämning krävs för att åstadkomma en given standardfördelning. Med stigande totalt skattetryck följer också automatiskt en minskad progressionsgrad, åtminstone för högre inkomsttagare.

För det närmaste årtiondet är emellertid problemet ofrånkomligt: inkomstutjämning med hjälp av skattesystemet medför stora och varierande progressionsgrader och nödvändiggör därmed offentlig medverkan i lönebildningsprocessen.

De enda möjliga utvägarna är att pruta på utjämningskraven, att "decentralisera" delar av utjämnningen på det sätt vi visade i diskussionen av avgiftsfinansieringen eller att åstadkomma inkomstutjämning med andra medel.

Vad som kortsiktigt kan göras är att fortsätta söka efter möjligheter att sänka progressionsgraden för de dominerande löneintervallen. En översyn av bidragsreglerna måste ingå som en väsentlig del av dessa ansträngningar.

En avgörande roll för möjligheterna att "neutralisera" statsmakternas roll i lönebildningen spelar den framtida inflationstakten. En dämpning av den allmänna prisstegringstakten och inflationsförväntningarna är således en förutsättning inte bara för en stabiliserad löneutveckling utan även för att minska behovet av statlig lönestyrning. I denna mening innebär det lönepolitiska dilemma vi inledningsvis berörde inte någon målkonflikt.

Om utvecklingen blir gynnsam och om förbättringen av det relativa kostnadsläget sker snabbt utan att detta utlöser nya inflationsimpulser, är det möjligt att prisförväntningarna kan styras genom generella åtgärder. En begränsad kronappreciering, genomförd strax före 1979—80 års lönerörelse, skulle i ett sådant läge kunna fungera som en signal om att den framtida politiken kommer att prioritera en dämpad inhemsk prisutveckling.

Ytterligare garantier kommer dock sannolikt att krävas för att säkerställa en fortsatt dämpad lönekostnadsutveckling. Garantierna skulle syfta till att samtidigt binda löntagarnas prisförväntningar och tvinga statsmakterna att föra en så återhållsam politik att för-

*Nya inflationsimpulser
kan mötas av
kronappreciering*

väntningarna om en stabiliserad prisutveckling besannades. Prisklausulerna i nuvarande tvåårsavtal exemplifierar ett sätt att göra detta. En annan möjlig form är "samhällskontrakt" som garanterar vissa minimihöjningar av reallönenivåerna absolut sett eller i förhållande till produktivitetstegringen genom att ställa i utsikt kompenserande skattesänkningar i efterhand. Nackdelen med denna typ av konstruktion är att en priskontroll samtidigt skulle behövas.

Oavsett vilken konstruktion av garantin man skulle välja är det mot den bakgrund vi ovan skisserat väsentligt att åtagandena utformas i termer av generella miniminivåer, så att de inte i onödan minskar möjligheten till anpassning av lönestrukturen.

6 Strukturproblem och industripolitik

Sedan 1974 har industriproduktionens volym fallit varje år. För 1978 förutses stagnation eller en mycket svag ökning från 1977. Sysselsättningen inom industrin, som ökade med omkring 100 000 under åren 1973—75, har sedan fallit tre år i rad och är nu lägre än tidigare under 70-talet.

Den höga investeringsnivån under 1973 och 1974 kunde upprätthållas och svagt öka under 1975. Därefter har följt tre år med kraftigt sjunkande industriinvesteringar. På grund av investeringsnedgångens eftersläpning i förhållande till produktionen borde det nu finnas en betydande ledig kapacitet av realkapital för en produktionsökning, även om de potentiella produktions- och produktivetsreservernas storlek är mycket osäker.

Stora delar av investeringarna under 70-talet har skett inom stålindustrin, varven och den petrokemiska industrin och kan därför beräknas ge förhållandevis små bidrag till produktionstillväxten under de kommande åren, eftersom dessa branscher har svåra lönsamhetsproblem. Även om företagen efter den exceptionella konjunkturedgången sedan 1974 har ”lagrat” arbetskraft och en betydande överbemannning kan föreligga inom många företag, ger detta inga garantier för att arbetskraften på ett smidigt sätt kan utnyttjas i samband med en produktionsökning. En ojämn fördelning av ledig kapacitet av arbetskraft och kapital över företag och branscher innebär att en mer allmän industriell expansion lätt kan leda till att vissa företag och branscher snabbt når kapacitetstaket, medan ledig kapacitet består i andra sektorer. De utjämnande marknadsmekanismerna har antagligen blivit trögare, och en expansion kan därför lätt leda till en mycket ojämn fördelning av vinster samt tendenser till löneglidning med bestående arbetslöshet och ledig kapacitet på andra områden.

I den under hösten 1978 publicerade rapporten från Boston Consulting Group hävdas att en väsentlig del av de svenska industriproblemen är att hänföra till att många av Sveriges traditionella industrisektorer — malm, varv, stålindustri och skogsindustri —

Ojämn fördelning av ledig kapacitet

genom konkurrens från delvis nya producentländer har fått problem med kapacitetsöverskott och sjunkande priser. Enligt vår mening har Bostongruppen på detta område dragit alltför snabba och enkla slutsatser. Men innan vi går närmare in på att diskutera branschspecifika problem finns det anledning att peka på ett antal omständigheter som bidragit till att skapa industriella problem under de senaste åren.

Oljepriserna

De ökade oljepriserna och den minskade efterfrågan på olja, jämfört med vad som skulle ha ägt rum vid en stabil oljeprisnivå och normal tillväxttakt, drabbade Sveriges ekonomi mycket direkt genom att ett betydande överskott ackumulerades på tankemarknaden. Konsekvenserna blev sjunkande frakter och ett stagnerande sjöfartsnetto samt ett i det närmaste totalt stopp på investeringar i nya tankfartyg. Sjöfart och varv kom därigenom att drabbas direkt av oljeprisökningarna, även om det synliga resultatet för varvens del genom industripolitiska åtgärder kommit att fördröjas.

Spridningseffekterna från varven bakåt mot stålindustrin och malmgruvorna är också uppenbara. I denna kedja drabbas även verkstadsföretag som är underleverantörer till varv eller är specialiserade på investeringsvaror för gruvor och stålindustri.

Visserligen har ny varvskapacitet under perioden tillkommit i bl a Sydkorea och Singapore. Men dessa tillskott är små jämfört med de mycket stora minskningar som skett i efterfrågan.

Låg tillväxttakt och låga investeringar

En låg tillväxttakt — och under 1975 en direkt nedgång i produktionen i OECD-området — fick också konsekvenser för den svenska industrin som i hög grad varit inriktad på insatsvaror (malm, stål) eller verkstadsprodukter för investeringsändamål. Att industriinvesteringarna i första hand bestäms av tillväxten i efterfrågan kan antagligen till stor del förklara att Sverige drabbats relativt hårt av den allmänna konjunkturedgången hos våra handelspartner. Det som var en styrka under 60-talet med dess förhållandevis starka internationella tillväxt blev en svaghet vid mitten av 70-talet. Vår industristruktur, med dess tunga inslag av insatsvaror till verkstadsindustrin och en investeringsvaruproducerande verkstadsindustri, är inte helt lämpad för en internationell miljö med långsam tillväxt.

*Sjöfart och varv
drabbades direkt av
oljeprishöjningarna*

*Internationell
investeringsnedgång
drabbade Sverige
särskilt hårt*

Klart framgår detta vid en närmare analys av stålindustrins problem. Världsproduktionen nådde en topp med omkring 700 miljoner ton under 1974. Om trenderna från perioden före 1974 hade hållit — de trender som låg till grund för de stora investeringsbesluten internationellt och i Sverige för stålindustrin under 1974 —75 — skulle årets produktion ligga kring 850 miljoner ton i stället för knappt 700 miljoner, som torde bli resultatet för 1978. Skillnaden är 30—40 Stålverk 80. Även om kapacitetstillskott föreligger bl a i Mexico, Sydkorea och Brasilien, är dessa små i förhållande till förändringarna i förväntad och realiserad efterfrågan.

Kostnadsläget

Det svenska kostnadsläget kom genom avtalen för 1975 och 1976, i kombination med knytningen till valutaormen och den lägre västtyska inflationstakten, att kraftigt höjas. Den ofrivilliga lageruppbyggnad som under alla omständigheter skulle ha skett 1975 kom att förstärkas genom lagerstödet 1976. Med en kraftigt övervärderad valuta sökte företagen i en första omgång få priser som gav täckning för de totala kostnaderna. Denna strategi kunde endast tillämpas under en begränsad tid, och svenska företag fick successivt under 1976 och 1977 känna av betydande förluster i marknadsandelar. Först genom en kombination av prissänkningar och devalvering under 1977 kunde marknadsandelar tas tillbaka under 1978.

Stödpolitiken försenade kostnadsanpassningen

Det är uppenbart att de omfattande industripolitiska åtgärderna bidrog till en försenad anpassning. Utan dessa hade sysselsättningen minskat och/eller företagen tvingats till en prisanpassning. Den fortsatt relativt höga löneökningen i samband med 1977 års avtalsuppgörelse kunde därför ske i en förhandlingsmiljö, där många av de traditionella krisindikatorerna var nertryckta. Sysselsättningen upprätthölls någorlunda med en arbetslöshet som byggdes in i företagen och med en låg öppen arbetslöshet.

Till detta bidrog också tillkomsten av Åmanlagarna och de nya förhandlingordningarna på lokal nivå som försvårade permitteringar och förlängde uppsägningsperioderna. Dessutom kom politiska uttalanden, den s k Åslingdoktrinen, som innebar att företagen i första hand själva skulle ha ett sysselsättningsansvar.

Sammanfattningsvis står vi därför med ett antal förlorade år. Delvis är de förlorade på grund av vår industris strukturella sam-

mansättning: oberoende av vår egen politik hade det inte varit möjligt att i vissa sektorer — varv, handelsstålverk, petroleumraffinaderier — väsentligt öka kapacitetsutnyttjandet eller uppnå full lönsamhet. Delvis är det låga kapacitetsutnyttjandet beroende av att vi prissatte oss ur internationella marknader genom ett för högt kostnadsläge. Vi lyckades inte haka på den tillväxt som kom till stånd i omvärlden.

De problem som Bostongruppen pekat på och som gäller konkurrensen främst från de s k NIC-länderna (Newly Industrialized Countries) kan knappast ses som en huvudorsak till de aktuella problemen. Däremot kan man med större berättigande ställa frågan om inte den svenska industristrukturen uppvisar vissa drag som i en framtid gör oss förhållandevis känsliga för NIC-konkurrensen. De nya kapacitetstillskotten i varv, stål och skog kommer i dessa länder. Även om man globalt sett kan nå ett högre kapacitetsutnyttjande på längre sikt i varv och stålindustri kommer prisnivån att bestämmas av de nya producentländernas kostnadsnivå.

Vi får därför realistiskt räkna med att stora delar av dessa branscher, liksom tidigare stora delar av teko- och skoindustrin, kommer att få sin huvudsakliga expansion i nya länder och att produktionen i OECDs industrialiserade länder successivt kommer att krympa. Den avgörande frågan är emellertid i vilken takt och under vilka former denna krympning kommer att ske. Den andra sidan av problemet är om vi kan finna nya sektorer eller produkter med tillräckligt hög produktivitet i Sverige för att dels kompensera bortfallet av de krympande sektorerna, dels möjliggöra en fortsatt standardhöjning.

En dålig internationell konjunktur — främst manifesterad som en lägre tillväxttakt än tidigare — har nu under fem år kombinerats med ett högt svenskt kostnadsläge eller en övervärderad svensk valuta, interna svenska institutionella förändringar och en i vissa branscher alltmer märkbar konkurrens från nya producentländer.

För företagen har detta lett till en drastiskt sjunkande lönsamhet (se tabell 6:1) och framväxten av olika industripolitiska åtgärder som saknar motsvarighet i Sveriges moderna ekonomiska historia. Men vid tolkningen av lönsamhetsdata och de industripolitiska subventionerna och ingreppen är det nödvändigt att iaktta en viss försiktighet. Till en betydande del måste de selektiva och företags-specifika åtgärderna ses som alternativ till generella åtgärder, som

TABELL 6:1

**Soliditets- och räntabilitetsutveckling 1970—77.
Samtliga börsnoterade
bolag utom banker**

Källa: S-E-bankens kvartalsskrift 3—4 1978

en tidigare lagd devalvering eller en sänkning av arbetsgivaravgifterna.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Synlig soliditet, %	34,1	32,0	29,8	28,6	27,7	25,7	25,4	23,7
Beräknat nettoresultat i % av justerat eget kapital ¹	8,2	6,4	6,8	11,3	12,1	6,9	3,9	0,3

¹ Justerat eget kapital är redovisat eget kapital ökat med hälften av obeskattade reserver.

Varför industripolitik?

Den klassiska ekonomiska regeln är att ett företag (eller en enhet inom ett företag) skall fortsätta driften så länge det får täckning för sina rörliga kostnader, dvs kostnader för material och arbetskraft. Företagets fysiska kapital betraktas därvid som givet, och om kapitalutrustningen saknar alternativutnyttjandevärde kan ett vinstmaximerande företag i princip inte göra någonting bättre än att fortsätta sin produktion. En nedläggning leder normalt inte till att tidigare nedlagda investeringskostnader kan återvinnas.

I sin investeringsplanering har företaget rimligtvis dock räknat med att ett framtida överskott i rörelsen skall täcka investeringskostnaderna. Bruttoöverskottet skall därför täcka periodiserade kapitalkostnader. Ett företag som finansierar sina investeringar med en blandning av lån och egna behållna medel eller aktiekapital kan därför ställa kravet att bruttoöverskottet dels skall täcka avskrivningar (som svarar mot kapitalets värdeminskning), dels täcka räntor på lånat kapital samt ge en avkastning på eget kapital som i varje fall inte är lägre än om det egna kapitalet hade investerats i alternativa placeringar på kreditmarknaden.

Det finns anledning att erinra om dessa kända förhållanden när man diskuterar de senaste årens industripolitiska subventioner.

Kostnadsexplosionen 1975—76 kan ses som en utifrån kommande störning av en storleksordning som inte ingick i företagens normala investerings- och finansieringsplanering. Samtidigt med denna störning inträffade en exceptionell internationell lågkonjunktur, med en väsentlig sänkning av tillväxttakten i industriländernas produktion och i världshandeln, samt oljeprishöjningen och dess effekter på skeppsfart, raffinaderier och stålindustri i en lång kedja. 1974 trädde dessutom en ny arbetsmarknadslagstiftning i kraft i Sverige

*Kostnadskrisen och
den internationella
depressionen var
oförutsedda*

som förlängde uppsägningstider och i praktiken gjorde arbetskraften till en fast kostnad på medellång sikt.

Det är uppenbart att denna kombination av händelser — som knappast någon företagsplanering utgått från — kom att kullkasta tidigare planer. Icke väntade förluster uppstod i företagen, och lönsamheten sjönk drastiskt. Den nya situationen var också svårtolkad för företagen: hur mycket av förlusterna var orsakade av en övervärderad valuta eller löneexplosionen 1975 och 1976, hur mycket berodde på efterfrågebortfall på den internationella marknaden (oavsett det svenska kostnadsläget), hur mycket berodde på att sysselsättningsförpliktelserna ändrats?

Tolkningssvårigheten har säkert varit minst lika stor på den offentliga sidan. Situationen har också komplicerats genom snabbheten i förloppet; företag som redovisade vinster 1973 och 1974 var något eller några år senare konkursmässiga.

De subventioner som getts kan nu i efterhand tolkas ha haft följande syften (dessa har i flertalet fall säkert kombinerats på olika sätt):

- Företag med låg soliditet och med nya långsiktiga investeringar med långa avskrivnings- och avkastningsperioder får i en ekonomi med hög inflationstakt och höga nominalräntesatser mycket lätt finansiella problem, även om den långsiktiga lönsamheten är god. Räntor och amorteringar överstiger kortsiktigt bruttovinster även om en fortgående inflation på lång sikt kommer att ge en positiv cash-flow. De "naturliga" motåtgärderna är olika former av "mjuka" lån som ger möjlighet att skjuta upp en del av räntebetalningar och amorteringar. I längden är det inte fråga om en subvention utan främst om en finansiell omfördelning över tiden.
- Den nya efterfrågebilden ledde i många fall till kapitalförluster — oavsett växelkurs och kostnadsläge. Stålverksinvesteringar som påbörjades 1974 med optimistiska pris- och efterfrågeförväntningar har åsamkats kraftiga kapitalförluster. Vid en hög belåning av investeringarna och en motsvarande låg soliditet i företagen har inte bruttovinsten varit tillräcklig; inte ens på sikt kommer investeringarna att ge en avkastning som är tillräcklig för att förränta och amortera lån.

*Konkurs i storföretag
drabbar först i sista
hand de anställda*

Den "naturliga" åtgärden i en marknadsekonomi vid ett sådant tillfälle av icke väntade förluster är att företaget försätts i likvidation eller konkurs. Ågarna av egenkapitalet — aktiefinansiärerna

— kommer därvid i första hand att få bära förlusten. I andra hand drabbas övriga långgivare, i den turordning i vilken lån och säkerheter förekommer. Endast i undantagsfall kommer arbetstagare att beröras vid en sådan konkurs. Om produktionen täcker sina rörliga kostnader kommer den att fortsätta, eventuellt med en ny ägarkonstellation och efter en finansiell rekonstruktion.

Av skilda skäl har likvidationer eller konkurser i Sverige inte politiskt accepterats för större företag — men väl för mindre. I stället har staten genom olika former av finansiellt stöd gått in för att bibehålla företaget någorlunda intakt. Stödet har därvid getts formen av nytt ägarkapital (stålverken, varven) eller vissa ”villkorade” lån, vilkas återbetalning blir beroende av eventuella framtida vinster. I vissa fall har direkta förlusttäckningsbidrag utgått.

Skälen till att mer omfattande konkurser ej accepterats kan vara flera. I ett läge med en omfattande internationell upplåning kan besvärliga konsekvenser uppstå för svenska företags och den svenska statens kreditvärdighet om större företag ej kan fullgöra sina låneförpliktelser. I vissa fall, som varven, har lånen varit försedda med statlig kreditgaranti. Det har därvid ansetts politiskt lämpligare att staten indirekt skyddat långgivaren genom att stödja låntagaren.

Andra finansiärer har varit svåra att finna efter en konkurs. Detta sammanhänger med det allmänt pressade vinstläget. Endast staten har genom sin beskattningsmakt kunnat tillskjuta nytt finansiellt kapital. Genom Åmanlagarna har facket också ett intresse att behålla företaget intakt. En konkurs skulle bryta senioritetsreglerna och en ny ägare skulle också ha större frihet att frångå turordningen vid en återanställning.

- Det höga kostnadsläget i kombination med Åmanlagarna ledde till en ökning av kostnaderna och en minskning av intäkterna. Många företag drabbades av låga bruttoresultat (som inte täckte räntor och avskrivningar) och fick även svårigheter att täcka de rörliga kostnaderna. Men ändå valde eller tvingades många företag att fortsätta driften och finansiera uppkomna förluster genom upplösning av reserver eller genom bidrag från vinstgivande delar inom koncernen. En soliditetsminskning blev följden (se tabell 6:1).

Genom direkta sysselsättningssubventioner (exempelvis 25-kronan) eller finansiellt stöd har staten förhindrat mer omfattande uppsägningar. Vad som här diskuteras är en grupp företag som vid en korrekt växelkurs skulle ha fått täckning för sina rörliga kost-

Vissa subventioner har varit motiverade

nader. En strikt företagsekonomisk kalkyl hade pekat på en snabb nedläggning (om inte företagen i sina kalkyler anteciperat en växelkursjustering). Den statliga politiken kan i så måtto ha "räddat" jobb som varit hotade genom en misskötsel av den ekonomiska politiken främst under 1975 och 1976.

- I en fjärde grupp finns företag som inte ens vid en jämviktsväxelkurs skulle få täckning för sina rörliga kostnader. Genom den allmänt låga aktivitetsnivån har dock omedelbara, alternativa sysselsättningsmöjligheter varit begränsade. Ett produktionsstöd och sysselsättningsstöd kan därvid ses som en temporär "näst bästa" lösning. Problemet är naturligtvis om de politiska möjligheterna verkligen kommer att föreligga att åstadkomma en avveckling. Till denna grupp kan föras större delen av varven och den starkt subventionerade tekoindustrin. För denna senare industri föreligger dock det speciella problemet med att den solidariska lönepolitiken har skapat en högre lönenivå än vad den anställde skulle kräva för att bibehålla sitt arbete. En del av subventionerna blir där mest ett slags kompensation för den solidariska lönepolitiken.

Det är svårt att i de olika enskilda fallen peka på vilket av motiven som varit dominerande. Men större delen av subventionspolitiken tycks främst ha varit ett alternativ till mer generella åtgärder. Politikerna har velat kompensera för kapitalförluster som delvis orsakats av ett för högt kostnadsläge. I viss utsträckning har även sysselsättningsförpliktelserna enligt Åmanlagarna kompenserats. Kapacitetsminskningar som orsakats av kostnadsläget och inte skulle uppkommit vid en jämviktsväxelkurs kan ha förhindrats. Men man har också delvis permanentat subventionerad sysselsättning i företag med dåliga framtidsutsikter.

Endast i ringa grad har besluten fattats på basis av explicita motiv eller kalkyler. Visserligen har sysselsättningsmotivet starkt framhållits i den politiska argumentationen, men man kan samtidigt ifrågasätta om antalet "räddade" jobb varit särskilt stort, allrahelst om jämförelsen sker med en politik som innehållit mer generella åtgärder.

Generell politik hade varit överlägsen

Subventionspolitikens konsekvenser

Den anpassningsprocess som började 1976—77 startade i ett läge med så stor obalans att en drastisk engångsanpassning kanske inte var politiskt möjlig. I stället fick man gå fram stegvis. Selektiva

åtgärder tvingades fram i första hand för att undvika konkurser eller kapacitetsneddragningar. Men kostnaderna för denna selektiva politik är säkert betydande.

Selektiviteten leder alltid till betydande urvalsproblem. Risken är stor att man subventionerar produktion som egentligen saknar lönsamhet. Samtidigt kan det finnas annan ny produktion som egentligen är mer lönsam. Den selektiva politiken får automatiskt ett konserverande drag genom att den i första hand inriktas på företag i akuta svårigheter. Företag som genom att överföra vinster från lönsamma enheter tillfälligtvis klarar sig har svårare att komma i åtnjutande av stöd. Det föreligger därmed ett betydande godtycke som på längre sikt har allvarliga incitamentskonsekvenser. Sannolikheten att få stöd minskar om företaget visar vinster eller god soliditet; i Åslingdoktrinen ingick just momentet att företaget i första hand självt skulle klara anpassningsproblemen. En långsiktig incitamentspåverkan kan därmed uppstå.

Ett högt kostnadsläge ger en allmän vinstpress. Även "goda" företag drabbas men till priset av en låg soliditet som i längden negativt påverkar företagets investeringsbenägenhet. Även om man således kan förhindra nedläggningar och konkurser i marginella företag, uppstår en mer långsiktig effekt i form av låg soliditet även i de "goda" företagen.

Beslut på företagsnivå har flyttats upp till politiska instanser. Normala prövningsmekanismer i marknaden har åsidosatts och besluten har kommit att ske i politiska instanser där beslutfattaren i allmänhet inte har haft något personligt ekonomiskt ansvar eller någon erfarenhet av de problem och bedömningar som varit aktuella.

Visserligen kan en politik med subventioner för att upprätthålla sysselsättning och förhindra kapacitetsnedskärningar i ett extremt ojämviktsläge teoretiskt baseras på sofistikerade samhällsekonomiska lönsamhetsanalyser. I praktiken blir det dock fråga om rent politiska avgöranden. De industripolitiska besluten har ofta tillkommit under sådan tidspress att mycket enkla tumregler har fått bli avgörande. Ett sådant styrande samband är naturligtvis en föreställning om att en sittande regering alltid tappar röster vid en ökning av arbetslösheten. Man skall inte heller underskatta den selektiva politikens betydelse för lokala politiker som kan framstå som aktiva räddare av sysselsättningstillfällen. Det är mycket lät-

tare att i riksdagen argumentera för ett konkret stöd till ett visst varv eller ett visst stålverk än att föra en mer abstrakt argumentation till förmån för generella åtgärder.

Kan subventionspolitiken avvecklas?

Flertalet "krisbranscher" kommer att fortleva

Större delen av den omfattande subventionspolitiken bör kunna avvecklas i det konjunkturläge vi ser för 1979. Men det är också viktigt att understryka att läget i flertalet "krisbranscher" inte är allvarligare än att vi under bra tid framöver kan räkna med en betydande produktion som åtminstone täcker sina rörliga kostnader.

När det exempelvis gäller den **norrbottniska malmproduktionen** täcker den vid dagens låga malm- och sjöfraktsprisnivå sina rörliga brytnings- och järnvägstransportkostnader. Visserligen är avkastningen på nedlagt kapital mycket låg och någon "gruvränta" föreligger inte, men kapitalet saknar alternativ användning. Kapitalförluster kan orsaka kortsiktiga företagsekonomiska problem där ägaren/staten tvingas ta förluster.

Det stora problemet på längre sikt är främst regionalekonomiskt, och det är svårt att motivera fortsatta investeringar för att ta upp nya brytningsnivåer när nuvarande nivåer uttömts på brytvärd malm.

Nedgången i efterfrågan är det dominerande problemet för **stålindustrin**. Även här tycks företagen dock för närvarande väl täcka sina rörliga kostnader även om fortsatta kapitalförluster kan bli oundvikliga. Ett problem på lång sikt är att den nya halvstatliga handelsstålkoncernen kan komma att bli ett politiskt företag som styrs mer av lokala politiska röstmaximeringskalkyler än av företagsekonomiska lönsamhetskalkyler. Det är därför angeläget att dessa företag kan få privat delfinansiering av fortsatta investeringar.

För **skogsindustrins** del är de omedelbara utsikterna förhållandevis ljusa. Fortfarande kommer företagen med låg soliditet och nya, ej nedskrivna anläggningar att ha kortsiktiga likviditetsproblem. En strukturell anpassning främst i södra Sverige är förmodligen nödvändig i företag med äldre och små anläggningar. Svårigheten på längre sikt är främst att utbudet av skogsråvaror är starkt oelastiskt, till stor del sammanhängande med skogspolitik och beskattningssystem. Det kan finnas starka skäl till att ompröva denna politik så att utbudet anpassas till den befintliga industrikapaciteten. Även om expansionen på massasidan i stort sett kommer att upphöra,

Skogspolitik bör omprövas

kan man långsiktigt räkna med att de stora avsalumassaenheterna kompletteras med pappersbruk i en takt som bestäms av den internationella marknadstillväxten. Skogen är egentligen ingen akut krisbransch — men inte heller en kandidat som tillväxtbransch.

Den verkliga krisbranschen — och den kommer att bestå som sådan under flera år framöver — är **varven**. Dess förädlingsvärde är nära eller under noll, dvs priserna täcker knappast råvarorna medan skattebetalarna står för ersättningen till kapital och arbete. En bedömning underlättas inte heller av att de två stora varvskoncernerna på ett mycket svåröverskådligt sätt är engagerade inte bara i varvsproduktion utan också i finansiering (med stora valutakursförluster och insolvenskriser hos redarna) samt direkt eller indirekt fartygsäggande. Betydligt hårdare grepp än hittills torde fordras från statsmakternas sida. Varven är ett utomordentligt område när det gäller att pröva generösa avgångsvederlag. Framför allt gäller det att finna former för att begränsa och avsluta de statliga engagemangen.

Behövs framtida industripolitik?

Den förda industripolitiken bör i allt väsentligt uppfattas som en engångsföreteelse som i stort sett kan avvecklas under 1979—80. Med undantag för varven är det inte heller fråga om några drastiska omställningar eller nedläggningar, även om "krisbranscherna" kommer att uppvisa låg tillväxttakt eller tillbakagång framöver.

En kombination av gynnsamt kostnadsläge och internationell högkonjunktur 1973—74 resulterade i inte bara en påtaglig ökning i industrisysselsättningen utan också stora vinster i flera av de nu diskuterade krisbranscherna. Med ett kort minne är det alltför lätt att felaktigt extrapolera de senaste årens erfarenheter.

Industritillväxten under de närmaste åren kommer emellertid att ske inom ramen för ganska kraftiga förändringar i branschstrukturen. I det medellånga perspektivet får man räkna med en hög tillväxttakt för verkstadsindustrin. Den är påtagligt lönekostnadskänslig och det är därför viktigt att en stabilisering av kostnadsläget möjliggör denna expansion. Samtidigt fordras att rörligheten på arbetsmarknaden ökar så att arbetskraft kan överföras från exempelvis varven till lönsam, expanderande verkstadsindustri.

Vi är mycket skeptiska till den för närvarande populära uppfattningen att en framtida industripolitik bör baseras på en satsning

*Risk att många länder
satsar på samma
”framtidsbranscher”*

på expanderande företag eller branscher. Den politikomläggning som bör ske måste vara i riktning mot mer generella åtgärder. Riskerna med en offentlig industripolitik som syftar till att ”plocka ut vinnaren” är mycket stora. Vad som mycket lätt kan inträffa är att en rad länder samtidigt börjar satsa på omfattande utvecklingsprogram i samma ”framtidsbranscher” — t ex läkemedel, kemi, elektronik — och därmed åstadkommer överkapacitet och låg lönsamhet.

I ett program för en framtida utveckling mot högteknologiska områden bör enligt vår mening de offentliga insatserna inriktas på en radikal sänkning av marginalskatterna för att återställa incitament för personliga insatser och få ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Kapitalmarknadens funktionsduglighet måste också grundligt förbättras. En kvalitativ upprustning av den offentligfinansierade forskningen är också starkt motiverad.

7 Konkurrensförändringar och företagsanpassning

Från 1975 till 1977 förlorade svensk industri betydande marknadsandelar. Diskussionen var livlig om det var förändringar i världshandeln, företagens och branschernas långsiktiga konkurrensförmåga eller kostnadsläget som låg bakom marknadsandelsförlusterna.

För att belysa dessa och näraliggande frågor genomförde SNS en intervjuundersökning med 17 företag under 1977¹, vars huvudresultat presenterades i fjolårets rapport från Konjunkturrådet. Slutsatsen var att svenska industriföretag i allmänhet tappat marknadsandelar till följd av det försämrade kostnadsläget. Förlusterna var emellertid mindre än vad man mot bakgrund av statistiken hade skäl att vänta sig. Företagen framhöll själva också långsiktiga förändringar i konkurrenssituationen som förklaring till de förlorade marknadsandelarna. Kvalitetsförsprånget till gamla konkurrenter sades ha minskat samtidigt som nya konkurrenter börjat göra sig gällande på traditionella svenska marknader.

Under 1978 har SNS genomfört en ny intervjuundersökning. 18 större svenska industriföretag ingår, bland dem flertalet företag som intervjuades 1977.² Företagen producerar råvaror (malm, pappersmassa, trävaror), vissa standardvaror (kemiska basprodukter, stål, papper), investerings- och konsumentkapitalvaror (verkstadsindustri) samt tjänster (entreprenadverksamhet). Ett femtiotal produktgrupper täcks i undersökningen. Syftet har varit att belysa vad som hänt med marknadsandelar och vinstmarginaler efter devalveringarna, att mer i detalj diskutera svensk industris konkurrenskraft på längre sikt och att undersöka vilka anpassningar till förändrade konkurrenssituationer som företagen genomfört eller planerar att genomföra.

¹ L. Calmfors, J. Herin, L. Nyberg, H. T:son Söderström, B. Rydén, "Industrins förlorade konkurrenskraft — myt eller verklighet?" *Företag och Samhälle*, 1978:1, SNS.

² Intervjuerna har gjorts av Lars Heikensten, Jan Herin, Lars Nyberg och Hans T:son Söderström, vilka gemensamt svarat för textunderlaget till detta kapitel, samt av Jan-Olof Edberg, Bengt Rydén och Bo Winander. Den fullständiga undersökningsrapporten publiceras under 1979 i SNS småskriftserie *Företag och Samhälle*.

Utvecklingen under 1978

Den svenska industrin har under 1978 återvunnit marknadsandelar i snabbare takt än vad som förutspåddes i fjolårets undersökning. Skillnader finns mellan olika produktgrupper, men helhetsintrycket är entydigt. Intervjuerna har alltså bekräftat den bild som ges av den svenska exportens betydligt snabbare ökningstakt än världs-handelns.

Ökningen i de undersökta företagens orderingång har varit snabb. Lagren har avvecklats och kapacitetsutnyttjandet stigit. Vinstmarginalerna har emellertid ofta varit låga till följd av dels en skärpt konkurrens på de få marknader som expanderar, dels en medveten vilja från ett flertal företag att få upp produktionsvolymen.

Hur förbättrad konkurrenssituationen blivit till följd av devalveringarna beror i hög grad på hur valutorna utvecklats i de länder konkurrenterna befinner sig i (t ex skogsindustrins problem vid fallande dollarkurs). Flertalet företag i undersökningen uppger emellertid att kostnadsrelationen i förhållande till utlandet ännu ej är återställd. Därför drivs produktion och försäljning inom Sverige i många fall fortfarande med förluster eller med låg lönsamhet, medan företagens verksamheter i utlandet uppvisar en mer gynnsam vinstutveckling.

Långsiktiga konkurrensförändringar

Att svenska företag tappat sitt tekniska försprång i förhållande till gamla konkurrenter får visst stöd även i den senaste intervjuundersökningen. Flera av de stora verkstadskoncernerna konfronteras på världsmarknaden med mindre än dussinet konkurrentföretag från främst Västtyskland, England, USA, Schweiz och i stigande grad Japan. Ibland får något av företagen ett tekniskt försprång på en produkt. På några år brukar emellertid konkurrenterna hinna ifatt. Därför gäller det att ständigt driva FoU-verksamheten vidare för att få fram egna produkter och inte sacka efter konkurrenterna. För närvarande förefaller flera svenska verkstadsföretag ha ett tekniskt försprång på viktiga segment (elektroniska telefonväxlar, mjölkmaskiner, tyristorlok etc). På andra områden säger man sig ha hämtat in konkurrenters tidigare försprång. På åter andra områden finns en viss eftersläpning att hämta in.

Även om farhågorna för i varje fall storföretagens tekniska kompetens förefaller överdrivna har konkurrensen sedd över ett längre

perspektiv utan tvivel blivit hårdare. Ett stort antal konkurrenter, främst i Västtyskland och Japan, har tillkommit under denna tid.

De flesta exportföretag i verkstadsindustrin säljer tekniskt avancerade produkter, ofta som delar i större system. Många är dessutom inriktade på investeringsvaror, för vilka köparna är relativt få och kvalificerade. Detta hindrar inte att det i dessa företags sortiment ofta ingår relativt okomplicerade produkter. Dessa delar av produktsortimentet utsätts idag för en allt hårdare konkurrens från statshandelsländer och s k nya industriländer. Detta har tvingat fram en gallring i flera storföretags produktsortiment. Allt oftare köps okomplicerade delar utifrån. Att starta egen tillverkning i utlandet är som regel endast möjligt i samband med inträde på en ny marknad.

Trots att konkurrensen från nya länder alltså ger sig tillkänna på vissa produktområden föreföll flertalet företagare inte särskilt oroad. Inget företag i verkstadsindustrin räknade med att mer än 20 procent av omsättningen inom de närmaste tio åren skulle utsättas för en hård konkurrens från statshandelsländer eller nya industriländer. Dessutom räknar man med en höjning av den relativa lönenivån i dessa länder.

Inom branscher som varv och handelsstålindustri är situationen en annan, men några sådana företag ingår inte i undersökningen. Skogsföretagen, av vilka flera intervjuats, hotas på sikt av en hård konkurrens från vissa u-länder, exempelvis Brasilien. Inom en överskådlig framtid torde emellertid dessa länder behöva merparten av sitt virke för eget bruk. Den idag farligaste konkurrensen i denna bransch kommer från USAs sydster.

U-landshotet överdrivet

Att idag tala om att svensk industri i allmänhet är allvarligt hotad av konkurrens från u-länderna är felaktigt av flera skäl. U-ländernas andel av Sveriges handel utgör endast 4 procent av Sveriges import av industrivaror. Vår export av industrivaror till dessa länder är betydligt större än importen. 1977 köpte Sverige industriprodukter från u-länderna för 2,8 mdr kronor (varav 1,2 mdr kläder), medan vi sålde industriprodukter till u-länderna för 10 mdr kronor. Industrivaruexporten till dessa länder har dessutom vuxit snabbare än importen därifrån.

Men den utveckling som pågår kommer ändå att ställa stora krav på omställningar. Även om u-landsimporten inte spelar någon stor roll totalt sett kan den vara av stor betydelse i vissa branscher och

för vissa orter. Den är också viktig i de fall den konkurrerar med svensk export på våra traditionella avsättningsmarknader.

Vad som varit särskilt besvärande under de senaste åren är att produktiviteten i vissa länder ökat dramatiskt snabbt. Detta är en följd av att tekniken utvecklats så att hela fabriker, vilka endast kräver relativt okvalificerad arbetskraft, kan exporteras och byggas upp i snart sagt vilket land som helst.

Ökande protektionism försvårar exporten

Svårigheterna att sälja på export har under 70-talet förstärkts av en ökande protektionism. Allt fler storföretag har tvingats starta särskilda företag eller avdelningar för att hantera motköpsaffärer med statshandelsländerna. Krav på motköp reses nu även i t ex Italien. Protektionismens mest påtagliga konsekvens är annars att svenska företag tvingas förlägga en stor del av sin tillverkning utomlands. Längre har en förutsättning för export till flera latin-amerikanska stater varit att en inte ringa del av tillverkningen sker i köparlandet. Detta är idag en nödvändig förutsättning för order i snart sagt hela världen. Krav reses också allt oftare på att råvaran till en produkt skall köpas i det land som köper slutprodukten. Sålunda tvingas ett svenskt storföretag importera plåt som pressas i Sverige innan den skickas tillbaka till Frankrike.

Genom att de importerande länderna skärper villkoren för vinsthemtagningar och ersättning för tekniköverföring försvåras möjligheterna att i Sverige finansiera utvecklingsarbete. Flera av företagen i undersökningen har mot denna bakgrund starkt kritiserat den svenska offentliga upphandlingspolitiken. En i den totala verksamheten liten svensk order kan spela en mycket stor roll för företagets möjligheter att finansiera forsknings- och utvecklingsarbete i Sverige.

Forsknings- och marknadsstrategier

De intervjuade företagen anser samtliga att de ligger väl framme i forsknings- och utvecklingsarbete i förhållande till sina konkurrenter. Några anser t o m att de ligger för långt framme i den meningen att de säljer produkter som är onödigt sofistikerade och dyra. I allmänhet förefaller företagen också, oavsett bransch, tro att de satsar ungefär lika mycket som sina konkurrenter på FoU.

En viss oro finns för finansieringen av FoU-arbetet i framtiden. Utländska företag anses ha en fördel i kraft av större hemmamarknad, en gynnsammare offentlig upphandlingspolitik och generösare bidrag till FoU-satsningar.

I allmänhet förefaller företagen positivt inställda till STU och liknande organ. Vissa dotterbolag till de intervjuade storföretagen samarbetar t ex med STU. Sinsemellan tycks företagen sällan samarbeta annat än inom ramen för branschforskningsinstitut. Något samarbete med konkurrenter förekommer inte heller. Däremot är samarbete med kunder vanligt.

Sammankoppling av forskning och marknad

Flera företag ser idag över sin FoU-organisation. Åtskilliga tycks ha dåliga erfarenheter av tekniskt "snygga" lösningar som inte gått att sälja. FoU-arbetets koppling till marknadssidan betonas därför. Detta innebär i en del fall att forsknings- och framför allt utvecklingsarbete utlokaliseras för att komma nära storkunder inom verksamhetsfält där det saknas svenska kunder. Någon mer generell utflyttning av forskningsarbete är däremot inte möjlig att urskilja. Det tycks vara vanligt att forsknings- och produktchefer från alla verksamhetsområden i en koncern regelbundet träffas och diskuterar riskerna med att substitut kan komma fram inom företagets produktområden för att undvika överraskningar på områden i snabb teknisk utveckling.

Svensk exportindustri har ibland kritiserats för brister i marknadsföringen. Detta kan vara riktigt men det har i undersökningen varit svårt att finna belägg för denna kritik. Misstag i form av produkter som är illa anpassade för marknaden förekommer, men de svenska företagen förefaller i allmänhet ha ett internationellt sett mycket väl utbyggt nät av dotterbolag och serviceverksamhet. Detta är också en av de största konkurrensfördelarna för många verkstadsindustriföretag, inte minst i förhållande till japanerna. Denna fördel bör också öka i framtiden. Allt oftare ställs krav på lokal tillverkning, och dessutom ökar efterfrågan på lokalt anpassade tekniska lösningar.

Fortsatt internationalisering

Att svenska företag internationellt sett är framgångsrika i detta avseende innebär inte att internationaliseringsprocessen är färdig. Tvärtom pågår i många företag en systematisk uppbyggnad av dotterbolag utomlands. Ett par företag har under senare år köpt upp etablerade distributörer för att tränga in på nya marknader i främst i-länderna. Andra har köpt, eller planerar att köpa, tillverkande enheter i bl a USA. I branscher där behovet av service eller marknadskontakt är lågt, samarbetar svenska företag med utländska konkurrenter som säljer på licens.

I marknadsstrategin ingår också en förändring av produktsorti-

mentet. En tendens till ökad vidareförädling är tydlig. Skogsföretagen strävar mot att göra papper och i förlängningen konsumentprodukter baserade på fibrer eller system för materialhantering. Gruvföretagen satsar på forskning för att anpassa malmråvaran efter kundernas behov. I verkstadsindustrin övergår allt fler företag från att producera enstaka motorer och apparater till att "designa" hela system, och den kemiska industrin strävar bort från basprodukter. I vissa företag har denna tendens gått så långt att de inte ens tillverkar de enkla produkterna för användning i de egna systemen utan köper dessa utifrån. I andra företag mekaniserar man tillverkningen av basprodukter och behåller den i vetskapen om att man ibland kan få ut 20—30 procent mer för dem när de ingår som delar i ett system. Dessutom är det ofta av sysselsättningsskäl svårt att avveckla all tillverkning av enklare produkter.

Försäljning av system har ökat kraftigt under senare år, till följd av bl a u-ländernas större vikt som marknader för företagen i verkstadsindustrin. Förmåga att finna underleverantörer och finansieringsformer och att arbeta i en ovan miljö krävs av de företag som vill slå sig in på marknaden för turn-key-projekt. Det sista av dessa krav klarar svenska företag i allmänhet bra. De två första är mer problemfyllda. Traditionen av samarbete mellan företag verkar mer utbyggd i Tyskland och framför allt i Japan. Dessutom är de svenska företagens konkurrenter i dessa länder ofta större och svarar därmed själva för fler tillverkningsled. Storleken underlättar också ofta finansieringssituationen. Uppenbarligen är också de insatser som görs från statsmakternas sida i dessa länder för att stödja exportfinansiering större än i Sverige, även om de nya svenska reglerna på detta område innebär väsentliga förbättringar. Resultatet av denna situation är att svenska företag kan ge offerter på turn-key-projekt inom sina specialområden. Däremot har de svenska företagen svårt att få order på hela fabriker. I bästa fall kan de bli underleverantörer.

Omstrukturerings strategier

I så gott som alla intervjuade företag pågår en hårdhänt omstruktureringsprocess med både defensiva och offensiva inslag. Den defensiva strategin kan främst karaktäriseras som en koncentration av det enskilda företags resurser. I första hand är det fråga om nedläggning och avyttring av produktlinjer, verksamhetsgrenar och

dotterbolag med svag lönsamhet, dåliga framtidsutsikter och svagt samband med företagets huvudverksamhet. Företag med standardprodukter på programmet genomför ofta en kraftig sortimentsbegränsning av den egna produktionen och blir samtidigt mer öppna för komplettering av sortimentet genom köp utifrån.

I de produktionslinjer som bibehålls sker en koncentration av själva produktionsverksamheten i syfte att vinna produktionstekniska stordriftsfördelar. I hög grad äger denna produktionsomflyttning rum inom landets gränser, men för de internationella koncernerna sker den också över gränserna. Utflyttning av produktion till kostnadsmässigt fördelaktigare länder tycks ingalunda vara vanligt. Snarare förekommer en "hemtagning" av produktionsverksamhet i många företag, där produktionsekonomiska fördelar i de hårt rationaliserade stora enheterna i Sverige väger tyngre än de marknadsmässiga fördelarna av produktion på platsen. Även administrativa enheter har under senare år flyttats till Sverige från utlandet som ett led i den administrativa rationaliseringen.

Men även på marknadssidan pågår en koncentration. Företagen slutar bearbeta "tunna" marknader eller marknader med dålig lönsamhet och koncentrerar resurserna till de marknader som bedöms som långsiktigt mest intressanta. Växelkursförändringarna har spelat en väsentlig roll för vissa företags bedömningar. Andra företag vill satsa på de stora "framtidsmarknaderna", typ Brasilien, och tror att de "gamla" industriländerna kommer att präglas av stagnationstendenser för lång tid framöver.

Den offensiva omstruktureringen består huvudsakligen i inbrytningar på nya verksamhetsområden eller nya marknader. Det tycks dock inte vara fråga om någon ny "diversifieringsvåg". Bakom strategin ligger en företagsfilosofi genom vilken man sökt svar på frågan "Vad vill/kan vi vara bäst på?" Svaret bildar utgångspunkt för en offensiv plan som består av egna utvecklings- och investeringssatsningar och av förvärv av innovationer, patent och företag. Grovt schematiskt kan den offensiva strategin därvid sägas framskrida längs två huvudlinjer. Enligt den första linjen får det egna produktions- och teknologikunnandet bilda utgångspunkt för nya utvecklingssatsningar och innovationsförsök. Enligt den andra linjen utgör företagets marknadsposition utgångspunkten för nysatsningarna. Företagen koncentrerar sig på de marknader de har ett gott grepp om och försöker försörja en växande del av de etable-

*Utflyttning av
produktion ej vanlig*

*Inbrytningar på nya
marknader*

rade kundernas behov. Enligt intervjuerna gäller det att i företagets strategi finna den rätta balansen mellan produktions- och marknadsstyrning. Inget företag kan följa enbart en av dessa båda linjer. Men vanligtvis står drivkraften i omstruktureringen att finna på ettdera hållet.

Även i det offensiva fallet är omstruktureringen en hårt styrd process. Företagen tycks ha lärt av tidigare diversifieringsmisstag. Företag förvärvas enbart om de passar väl in i koncernens långsiktiga filosofi. I de företag som håller på att omorganiseras tycks man ofta satsa på en långtgående decentralisering så att befattningshavare på relativt låg nivå får ansvar för att uppfylla företagets mål för enskilda produkter på *både* marknads- och produktionssidan.

Omstruktureringens problem

*Finansiell urholkning
försvårar
omstrukturering*

Företagen rapporterade genomgående stora problem med att genomföra omstruktureringen så snabbt och effektivt som vore önskvärt ur företagsekonomisk synvinkel.

För det första har många företag blivit kraftigt finansiellt urholkade, varför omstruktureringen måste genomföras inom finansiellt snäva ramar. Detta har återverkningar på både den offensiva och den defensiva strategin. I det offensiva fallet innebär den finansiella pressen att man ofta tvingas bortse från den långsiktiga lönsamheten i olika nysatsningar. I det defensiva fallet innebär den att man av likviditetsskäl tvingas lägga ned och avyttra verksamheter och dotterbolag som i ett långsiktigt perspektiv passar väl in i koncernens struktur. Akuta likviditetsproblem tvingar också företagen att genomföra omstruktureringen snabbare, och därför mindre väl planerat, än vad de skulle önskat.

På många håll hävdades samtidigt att medbestämmandelagen medför mycket besvärliga problem vid omstruktureringar. Nödvändiga nedskärningar och anpassningar fördröjs. Administrativ kapacitet med hög alternativkostnad binds under långa perioder. Osäkerhet har uppstått om vad som är möjligt och inte möjligt att göra.

Bristen på alternativ sysselsättning gör det komplicerat med nedskärningar på personalsidan. Vad nyrekryteringen beträffar anger många företag att det är hart när omöjligt att fylla vakanser, även om den registrerade arbetslösheten på orten är hög. Den av-

tagande rörligheten såväl geografiskt som mellan olika befattningar är också besvärande. Att flytta tjänstemän till verkstadsgolvet har visat sig i det närmaste ogörligt.

Vid nedskärningar har Ämanlagarna visat sig skapa stora problem genom turordningsbestämmelserna. Ett företag som hade behov av en kraftig nedskärning på tjänstemannasidan skulle — om nedskärningen genomförts — ha förlorat samtliga tjänstemän som anställts efter 1970. Därmed skulle den bättre utbildade delen av tjänstemannakåren gått förlorad.

Mot denna bakgrund kan det förefalla anmärkningsvärt att utflyttning av produktion inte sker i större skala och att t o m hemflyttning börjat förekomma. Förutom de "blågula" argument som därvid förekommer upplevs problemen med bl a facklig och politisk instabilitet som ännu större i många andra länder. Det stora undantaget härvidlag utgörs av USA, som i nästan alla avseenden tycks betraktas som ett idealiskt land ur företagsynpunkt.

8 Strukturomvandlingens finansieringsproblem

Den eftersträfvade, och troliga, tillväxten i den totala produktionen under de närmaste åren blir med all sannolikhet förenad med ovanligt stora strukturella förändringar av typen omläggningar av produktion och försäljningsinriktning inom existerande företag, förskjutningar mellan företag inom samma bransch och omfördelningar mellan branscher och regioner. Om industriproduktionen skall kunna växa med 6—7 procent per år behöver de mest expansiva industrigrenarna nå en takt på över 10 procent för att kompensera stagnationen inom struktursvaga branscher och områden. Även inom handels- och tjänsteområdena ställs krav på omstruktureringar, delvis sammanhängande med den industriella omvandlingen.

Snabb expansion kräver lönsamhet och flexibel kapitalmarknad

Den väntade expansionen ställer stora krav på flexibilitet i näringslivet och rörlighet hos produktionsresurserna. Detta gäller inte minst kravet att mobilisera den betydande reserv i produktionskapacitet som ligger ojämnt fördelad på företag och näringsgrenar. En absolut nödvändig betingelse för effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser för långsiktig expansion är att det finns tillräckligt med produktiva och lönsamma områden. Tillräcklig rörlighet hos arbetskraft och kapitalresurser är andra nödvändiga villkor.

I kapitel 5 har problem kring arbetskraftens rörlighet behandlats. Här gäller frågan funktionsdugligheten hos kredit- och kapitalmarknadssystemet i vidaste mening inför de krav som ekonomisk tillväxt under omfattande strukturförändringar ställer. Jämviktsbrister inom samhällsekonomin återspeglas i balansrubbningsar i kreditsystemet, samtidigt som dessa balansrubbningsar återverkar på betingelserna för den ekonomiska utvecklingen. Följande typer av balansproblem kan noteras:

1 Bruttosparkvoten har sjunkit från 23 procent 1973 till 16 procent 1977, samtidigt som investeringskvoten reducerats sakta och eftersläpande. Skillnaden mellan den totala investerings- och sparkvoten motsvarar en total sparandebrist som är identisk med löpande underskott i bytesbalansen.

2 Balansbrister finns också i fördelningen av det s k finansiella sparandet. Underskotten i detta sparande har under senare år varit starkt koncentrerade till staten och till näringslivet. Inom näringslivet är fördelningen mellan branscher och företag ytterst ojämn. Denna snedfördelning av det finansiella sparandet ställer stora krav på kreditförmedling och andra former av köpkraftsöverföring. Problemen gäller i vilka former och hur effektivt ifrågavarande överföringar av finansiella resurser sker. Det är i sista hand fråga om hur både kreditpolitik och finanspolitik fungerar.

3 En annan viktig fråga är i vad mån dessa obalanser i sparande-investeringsförhållanden med sammanhörande jämviktsbrister på kredit- och kapitalmarknaden är konjunkturellt eller strukturellt betingade.

Den djupa recessionen med åtföljande underutnyttjande av resurser medför onormala finansiella förhållanden; detsamma kan väntas gälla sparande-investeringsbetingelserna under ett kommande uppsving. Om balansbristerna får strukturella drag beror bl a på om kredit- och finanspolitiken bidrar till att permanenta situationen.

Sparandebrist?

De oklara, vanligen synonymt använda begreppen sparandebrist och kapitalbrist har på senare tid gett upphov till en stridsfråga i debatten. Från näringslivets sida framhålls emfatiskt att det inte finns någon som helst kapitalbrist i betydelsen brist på finansiella resurser: "Ingen har kunnat visa att investeringar som är företagsekonomiskt motiverade inte kommer till stånd på grund av kapitalbrist" (Tom Hedelius vid Bankföreningens årsmöte 1978). Från fackligt och socialdemokratiskt håll hävdas tvärtom att hela problemkomplexet kring bristen på sparande är av fundamental betydelse, dvs strukturellt betingat. Lösningen sägs därför kräva institutionella reformer av typ struktur- eller lönefonder.

Ungefär samma, på begreppsoklarheter byggda, meningsmotsättningar rådde i början av 30-talet. De som förordade en expansiv politik för att bota arbetslöshetskrisen byggde motiveringen på föreställningen att det fanns ett stort potentiellt sparandeöverskott som borde tas om hand genom expansiv finanspolitik med åtföljande budgetunderskott. Motståndarna hävdade att det var sparandebrist som utlöst krisen och att det därför var orimligt att lösa problemen genom att ytterligare försvåra sparandebristen.

Den dunkla begreppsbildningen från 30-talet har sanerats inom nationalekonomiskt tänkande. Nu uppfattar vi sparandebristen som ett totalt utgiftsöverskott utöver aktuell produktion, ett utgiftsöverskott som motsvaras av underskottet i bytesbalansen. Men det är främst fördelningen av sparandet och investeringsutgifterna på sektorer och utvecklingstendenserna framöver som är av primärt intresse, när kredit- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga diskuteras. Kapitalbrist i meningen brist på finansiella resurser kan bli ett verkligt eller potentiellt hinder mot planerad investeringsökning och expansion.

På basis av finansräkenskaperna jämförs i tabell 8:1 ojämviktsåret 1977 med jämviktsåren 1970 och 1974, då det rädde fullt kapacitetsutnyttjande och bytesbalansens saldo var nära noll. Det finansiella sparandet är räknat som andel av det totala bruttosparandet.

TABELL 8:1

Finansiellt sparande i procent av det totala bruttosparandet

Källa: Finansräkenskaper-
na för respektive år

	1970	1974	1977
Staten	8	— 6	— 12
Kommuner	— 7	— 1	— 2
Socialförsäkring	18	19	24
Ikke finansiella företag	—26	—26	—46
Hushåll	4	6	15
Finanssektor	3	6	7
Bytesbalans	0	— 2	— 14

Den totala sparandebristen (underskottet i bytesbalansen) 1977, motsvarande omkring 15 procent av bruttosparandet, hänför sig framför allt till den starka försämringen i statens och näringslivets sparande som i otillräcklig grad kompenseras av ökningar i hushållens och AP-fondens sparande. Finansieringssituationen för näringslivet (ikke finansiella företag) har försämrats mer än som framgår av tabellen, eftersom statliga subventioner inräknas i företagens bruttoöverskott (och bruttosparande), kanske uppgående till 10 procentenheter. Sektorn ”ikke finansiella företag” är ytterst heterogen: där finns företag i mer eller mindre ”struktursjuka” branscher med stora underskott (och statsbidrag) å ena sidan och företag med positiva sparandesaldon (tack vare bl a utförsäljning av lager) å den andra.

TABELL 8:2

Finansiellt sparande i procent av BNP

Källor: Konjunkturinstitutet. Bytesbalansens saldo är från SCBs finansräkenskaper.

Tabell 8:2 belyser på grundval av finansräkenskapsstatistik förändringarna i det finansiella sparandet under 1976—79 (i procent av BNP).

	1976	1977	1978	1979
Staten	-1,2	-1,8	-4,0	-5,2
Kommuner	-0,9	-0,5	0,8	0,4
Socialförsäkring	4,4	4,3	3,9	3,4
Hushåll	3,3	5,3	5,1	4,5
Bostäder	-2,0	-2,1	-2,8	-3,0
Företag	-7,6	-7,7	-3,0	-0,1
varav icke finansiella	-9,1	-9,5	-5,5	-2,8
finansiella	1,5	1,8	2,5	2,3
Summa (bytesbalansens saldo)	-1,6	-2,5	0	-0,4

Anm. Förbättringen av bytesbalansen i jämförelse med nationalräkenskapsstatistiken har förts över som ökat sparande för icke-finansiella företag.

Finansiella sparandet förbättras hos näringslivet men försämras hos staten

Som tabellen visar beräknas stora förskjutningar i fördelningen av det finansiella sparandet ske till 1978 och under uppsvinget till 1979. Näringslivets finansiella sparande förbättras kraftigt (med omkring 10 miljarder kronor vartdera året), en radikal återhämtning till en ganska normal andel av bruttosparandet. Samtidigt försämras statens, och därmed hela den offentliga sektorns, finansiella sparande. Man kan tala om ett närmande till balans tack vare den kraftiga återhämtningen av företagssektorns bruttosparande, som överkompenserat försämringen i den statliga sparandebalansen.

Brist på riskkapital?

Företagssparandets andel av BNP har trendmässigt sjunkit sedan 50-talet — från 10 till 5 procent 1970—74, till 2 procent 1976 och till negativt värde 1977, enligt nationalräkenskaperna. Den sjunkande tillgången på vinstsparande har i huvudsak kompensrats med upplåning. Trots den sjunkande avkastningen på totalt kapital (inom industrin) har räntabiliteten på eget kapital hållits uppe relativt väl till följd av "hävstångseffekten" vid stor och relativt billig upplåning. Men riskerna vid denna typ av finansiering har blivit tydliga under lönsamhetskrisen sedan 1975, då avkastningen på totalt kapital varit lägre än genomsnittsräntan på skuldsumman med katastrofala verkningar för avkastningen på eget kapital.

Dessa långsiktstendenser, och i synnerhet de senaste årens lönsamhetskris, har gett upphov till en livlig debatt om bristen på

riskkapital och om olika metoder att häva denna brist. Men åter är det svårt att precisera innebörden av bristbegreppet.

Ser man på den del av företagens eget kapital som härrör ur aktieemissioner kan man knappast tala om egentlig brist, möjligen om knapphet. Det är ju vid rådande aktiekurser, krav på utdelning och dubbelbeskattningsförhållanden så dyrt att skaffa riskkapital denna väg att det inte existerar något "efterfrågeöverskott". Man kan "bara" tala om en illa fungerande aktiemarknad. Det kanske idag inte heller föreligger någon egentlig brist på inom företagen genererat internt sparande. Det är snarare fråga om brist på goda investeringsprojekt. Ökningen i företagets likviditet tyder sålunda snarast på "överskott" av finansiella resurser relaterat till lageravveckling och sjunkande eller låga fasta investeringar.

Det intressanta problemet gäller *den potentiella bristen* när företagssparande (och aktieemissioner) relateras till de investeringsutgifter som på längre sikt borde komma till stånd för att möjliggöra en önskad industriell expansion. Det är lätt att räkna ut att den tämligen gynnsamma sparandebalans som näringslivet (de icke finansiella företagen) beräknas nå 1979 på nytt skulle förvandlas till ett kraftigt sparandeunderskott, om investeringsutgifterna återfördes till en mer normal andel av BNP. Men en sådan jämförelse är föga upplysande. I ett läge där industrins investeringar nått rimlig nivå och befinner sig i stark expansion (tex från 1980) måste också betingelserna för vinstbildning bli helt andra än under senare år. Problemen blir snarare vilken lönsamhet som under givna ekonomisk-politiska förhållanden blir nödvändig för att den takt i investeringsutvecklingen skall nås som kan anses rimlig.

Många slag av kalkyler har redovisats. Resultaten blir i allmänhet att i ett industriexpansivt alternativ (6—7 procent volymökningstakt och 6 procent prisstegringstakt) en genomsnittsavkastning i industrin erfordras ungefär motsvarande den nivå som nåddes under "övervinståret" 1974. En förutsättning är därvid bl a att företagets soliditet inte fortsätter att sjunka; det egna kapitalet bör stiga ganska parallellt med totalkapitalet.

Det finns rader av svåra problem förenade med en ekonomisk politik syftande till att nå och hålla en så hög vinstandel av förädlingsvärdet som det här är fråga om. Det är trivialt att nämna att genomsnittet måste innehålla en stark spridning över företag och branscher. Inom företag och branscher med högre lönsamhetstal än genomsnittet kan uppstå starka tendenser till löneglidning.

Företag med höga vinster har inte alltid de bästa investeringsprojekten

Ett allvarligt problem gäller de deformationer i marknaden för riskkapital som ett högvinstalternativ innebär. En höggradig självfinansiering av företagens investeringar betyder att allokeringen av företagssparandet inte utsätts för någon verklig marknadstest. Denna strategiska del av kapitalmarknaden splittras i många små delmarknader med starkt varierande avkastningskrav. De företag som får de högsta vinsterna har ju inte genomgående de mest lönsamma investeringsprojekten.

Behovet av bruttosparande inom företagen skulle kunna bantas, om riskkapital i tillräcklig omfattning kunde mobiliseras på marknader utanför företagen. I stället för de 5 procent av tillförseln av eget kapital som aktieemissioner gett i genomsnitt under den senaste tioårsperioden kunde andelen tänkas bli 15—20 procent (som i USA). Detta skulle självfallet förutsätta att det fanns tillräckligt många företag med goda vinster och vinstutsikter, men kravet på självfinansiering skulle kunna sättas lägre. Långtgående skattereformer för att locka ut företagens sparande på en någorlunda effektivt fungerande marknad för riskkapital skulle krävas för en sådan utveckling.

Effektivitetsbrister hos kreditmarknaden och penningpolitiken

Effektivitetsbrister hos kredit- och kapitalmarknaden måste kunna relateras till någon sorts perfekta tillstånd. Avvikelser från dessa anger graden av effektivitetsbrist, och också tex om en åtgärd åstadkommer en minskning i avvikelserna.

Vid jämviktsräntor som skapar balans mellan tillgång och efterfrågan på sparande och på kredit- och kapitalmarknaderna finns ingen sparandebrist, ingen överskottsefterfrågan på kredit. I ett tillstånd av samhällsekonomisk balans skulle det föreligga korrekta räntesignaler, som uttrycker både spararnas förräntningskrav för olika slag av sparprestationer (graderade bl a med hänsyn till risk) och kapitalets avkastningsmöjligheter. Utifrån denna syn kan man härleda teser om optimal investeringsinriktning och rationella tillväxtbetingelser. Det bör räcka med denna antydning om en teoretisk föreställningsvärld som utgångspunkt för en diskussion om avvikelser och störningsfaktorer som är av centralt intresse för denna framställning.

Vi kan notera tre grupper av störningsfaktorer:

1 Den förda penning- och kreditpolitiken karaktäriserad av lågräntesatsning, reglering av räntesatserna och selektiva kreditpolitiska åtgärder.

2 Den offentliga sektorns makt över kapitalbildningen i form av "tvångssparande", skatteeffekter på kapitalavkastning och förräntningskrav samt olika former av finansiellt stöd till näringslivet.

3 Jämviktsbristerna inom samhällsekonomin som medför särskilda påfrestningar på kredit- och kapitalmarknader och förstorar problemen under 1 och 2. Detta gäller inflationen och variationer i prisstegringstakten såväl som snedfördelningen av det finansiella sparandet.

*Inflation och marginal-
skatter har missgynnat
kapitalplaceringar
i näringslivet*

Kredit- och kapitalmarknaderna har fungerat illa särskilt under 1970-talets kombination av hög inflationstakt, stigande marginalskatter och reglerade räntesatser. Räntan på banksparande och lån har mestadels varit negativ och efter direkt skatt ofta legat på -5 till -10 procent. Även avkastningen på aktier har efter skatt varit nära noll eller negativ. Samtidigt har olika slags kombinationer av upplåning och realplacering i fastigheter och andra realvärden gett möjligheter till mycket hög avkastning på egna insatser. På liknande sätt framstår kapitalkostnaderna för företagen som ett irrationellt virrvarr. Under förutsättning av förväntad inflation (i en takt på $7-10$ procent per år) och avdragsrätt för skatt har lånefinansiering framstått som ytterst billig. Men på samma gång kan kostnaderna för anskaffning av riskkapital genom nyemission bli orimligt höga på grund av kombinationen av dubbelbeskattning, inflation och aktieägarnas avkastningskrav.

Man kan tala om en mer eller mindre "fullständig systemlöshet" i fråga om realräntebildning och kapitalkostnader med snedvridande konsekvenser för hushållens "portföljval" och företagens investeringar. Dessa snedvridningar i realpriserna på sparandeprestationer och i kapitalkostnader för investeringar, som sannolikt är långt mer påtagliga än vad gäller arbetsprestationer, betyder behov av regleringar för att tendenser skall motverkas till vad som uppfattas som felinriktningar av kreditgivning och investeringsverksamhet.

Det finns tecken på att kreditmarknadsläget håller på att saneras i vissa hänseenden. Tack vare nedgången i inflationstakten är vi, med bibehållande av nominalräntenivån, för första gången på länge

på väg att nå en positiv realränta (före skatt) på långa lån och nollräntenivå på bankdepositioner. Samtidigt kan införandet av skattesparkonton och dylikt med hög nominell avkastning uppfattas som en signal till nytänkande i fråga om behov av tillräckligt hög realräntenivå för stimulans av det privata sparandet. Det finns dock också risker med partiella lösningar. Nya snedvridningar i sparandeariktningen kan uppstå, som får mötas med regleringar och kvoterings.

Statens budgetunderskott

Obalansen i fördelningen av finansiellt sparande hänför sig i hög grad till statens budgetunderskott (som dock inkluderar statens utlåning till andra sektorer). Detta underskott under åren 1978—82 är så stort (35—50 miljarder kronor per år) att själva finansieringen av det kan vålla störningar. Hotet kommer från en eventuellt för stark penningmängdökning (i förhållande till BNP) som i ett ömtåligt konjunkturskede, säg under 1980, kan medföra extra inflatoriska risker. Under 1978 har just kombinationen av växande statligt budgetunderskott och förbättring i företagens finansiella sparande betytt en stark ökning i särskilt företagets likviditet. Denna utveckling kan väntas fortsätta under 1979.

Kreditmarknadens funktionssätt inför de påfrestningar som beskrivits ovan beror framför allt på statsskuldpolitiken och riksbankens penning- och räntepolitik. Låt oss först ta upp frågan om risken för en alltför snabb ökning av likviditeten (penningmängden).

Finansieringen av det stora statliga budgetunderskottet har i debatten under det senaste året uppfattats som ett större problem än bytesbalansens underskott. Delvis kan detta vara en återspeglning av den internationella diskussionen i kretsen av bank- och finansmän. Oron för stora och växande statliga budgetunderskott kopplas direkt till oron för växelkurser och inflation. Enligt vår mening bör en någorlunda skicklig statsskuld- och penningpolitik kunna neutralisera ifrågakvarande risker under de närmaste åren. Men vi har givetvis våra farhågor beträffande skickligheten.

Maximal neutralisering av budgetunderskottets likviditetsskapande effekt nås genom upplåning utanför banksystemet, vilket betyder att staten lånar ur sparöverskotten inom hushållen och företagssektorn, liksom från socialförsäkringssystemet. Det har ju visat sig att staten kan förlägga en betydande del av finansieringen utanför

Statens budgetunderskott kan leda till inflatoriska ökningar av penningmängden

Upplåning utanför banksystemet minskar riskerna

banksystemet, åtminstone 10 miljarder kronor per år (och med av expansionen betingade växande belopp). Hur stor del av budgetunderskottet som kan finansieras utanför banksystemet blir givetvis också beroende på lånevillkoren. Statlig upplåning i utlandet kan betyda en motsvarande reduktion i likviditetsskapandet inom landet, under förutsättning att det finns ett bytesbalansunderskott som medger en upplåning utan ökning i valutareserven. Man kan vänta ett visst samband mellan budgetunderskott och bytesbalansunderskott, som ger ett sådant utrymme för statsskuldpolitiken.

Sambandet är emellertid inte givet. Antag att under 1980 det stora statliga underskottet består och att samtidigt företagssektorns sparandeunderskott sjunker så mycket att bytesbalansens underskott blir obetydligt eller t o m positivt. Det blir då svårare att effektivt neutralisera den monetära effekten av budgetunderskottet genom statens utlandsupplåning. En säkerhetsventil ligger dock i att en sådan utveckling sannolikt skulle medföra ett betydande nettoutflöde av privat kapital, bl a genom återbetalningar av tidigare lån som inte motsvaras av nyupplåning.

Under rimliga förutsättningar, bl a beträffande tillväxttakten i BNP och underskottet i bytesbalansen, bör dock en någorlunda effektiv statsskuldpolitik kunna förebygga en alltför snabb penningmängdökning under tiden fram till 1980.

En väsentlig orsak till denna lugnande syn på budgetunderskottets likviditetseffekter under de närmaste åren är att den totala penningmängden var rekordlåg i förhållande till BNP (omkring 56 procent) under 1977. En ökning av penningmängden med 15 procent per år i genomsnitt 1978—80 — framkallad bl a just av en oundviklig finansiering av budgetunderskotten inom banksystemet — skulle inte öka likviditetskvoten (penningmängden/BNP) över de ca 62 procent som nåddes 1973—74. Därvid har vi räknat med en nominell stegringstakt per år för BNP på drygt 10 procent. (Se diagram 8:1 på nästa sida.)

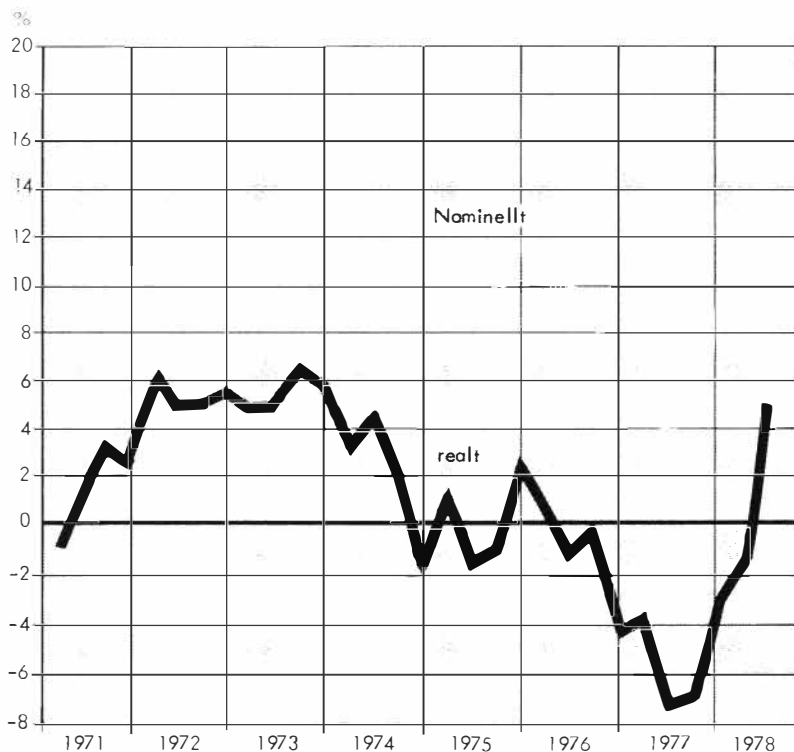
Det skulle sålunda finnas ett visst utrymme innan likviditetstillförseln blir kritisk. Resonemanget visar emellertid endast att det stora och bestående budgetunderskottet inte *behöver* skapa en inflationsdrivande likviditetsökning. Det *kan* gå snett av en rad skäl. Om produktionstillväxten blir klart lägre än som här förutsatts når likviditetskvoten högre tal. Eftersom likviditetsökningen till stor del hamnar hos företagen kan dessa pengar bli särskilt virulenta när

DIAGRAM 8:1

**Procentuella förändringar
av penningmängden (M_3),
nominellt och reallt,
kvartalsdata 1971—78**

Det senaste årets penningmängdsökning har till stor del återställt den dramatiskt minskade likviditeten under 1976—77.

Källor: Sveriges Riksbank, Konjunkturinstitutet och Statistiska Centralbyrån



Diagrammet ger förändringar mellan samma kvartals sista månad intilliggande år. Överföringen till reala storheter har skett genom deflatering med konsumentprisindex.

konjunkturen vänder uppåt. Möjligheterna till stor andel statsupp-låning utanför banksystemet blir i hög grad beroende på villkoren för lånen, dvs räntans höjd. Här finns ett dilemma. En hög ränt-nivå kan medföra finansiella påfrestningar för företag med hög skuldbelastning och därmed verka bromsande på investeringsut-vecklingen.

Enligt vår mening finns en betydande risk för att riksbanken fin-ner det nödvändigt att ingripa — kanske från hösten 1979 — med kreditreglerande åtgärder i avsikt att hejda en enligt etablerade principer för snabb ökning i likviditet och kreditvolym till icke prio-

*Risk för kraftig
kreditåtstramning*

riterade sektorer. Den integrering av den svenska kredit- och kapitalmarknaden som skett under senare år borde göra övergången till en restriktiv politik mjukare än under "idiotstoppet" 1970. Men risken för regleringsingrepp ökar om den monetära expansionen är förenad med ett oroande valutautflöde. Regleringar av kreditgivning och utländsk upplåning skulle sänka kreditmarknadernas funktionsduglighet och kunna bromsa den önskade expansionsprocessen under strukturomvandlingen. Alternativet är att i tid finna formerna för en mer effektivt fungerande kapitalmarknad utanför bankerna.

9 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1978–80

*Dålig prognos för 1978
av Konjunkturrådet*

Prognos och utveckling för 1978

Den ekonomiska utvecklingen under 1978 har i väsentliga avseenden blivit annorlunda än vad Konjunkturrådet förutsåg. I stället för en väntad stagnation av BNP ($-0,2$ procent) blev utfallet enligt Konjunkturinstitutets höstrapport $+2,2$ procent. Enligt försörjningsbalansen (se tabell 9:2) hänförde sig den största felbedömningen till exportutvecklingen: exportvolymen beräknas öka 7 procent 1977–78 i stället för de pessimistiska 2 procent som vi räknat med (diagram 9:1). Men även i fråga om privat konsumtion och privata och offentliga investeringar var vi alltför pessimistiska.

Hur kunde rådets bedömning denna gång bli så felaktig? En central fråga är orsaken till exportvolymens överraskande snabba återhämtning. Den internationella konjunkturutvecklingen och därav betingat marknadsutrymme för svensk export var i huvudsak förutsett. Men den snabba återhämtningen av förlorade marknadsandelar har överraskat. Deprecieringen av kronan tycks ha verkat väsentligt snabbare och mer effektivt än vi vågade räkna med.

En viktig betingelse för denna framgång var det löneavtal som nåddes våren 1978. Konjunkturrådet hade räknat med ett par procent högre pris- och lönestegringstakt än utfallet visar. Industrins konkurrenskraft har därmed blivit mindre svag än vi befarade, även om vi förutsåg den produktivitetsstegring på 5 procent i industrin som inträffat. Relativa prissänkningar på svenska exportprodukter blev därmed möjliga, vilket bl a tog sig uttryck i en överraskande stor utförsäljning från de höga lagren av färdigprodukter. Priselasticiteten för efterfrågan på svenska exportprodukter tycks också ha varit större än vi räknat med.

Den förbättrade konkurrenskraften har också tagit sig uttryck i en stark nedgång i importvolymen (beräknad till 4 procent). Rådets prognos om nedgång i importvolymen (3 procent) bestämdes framför allt av en väntad nedgång i produktion och konsumtion inom landet. En sådan pågick också under det första halvåret, men

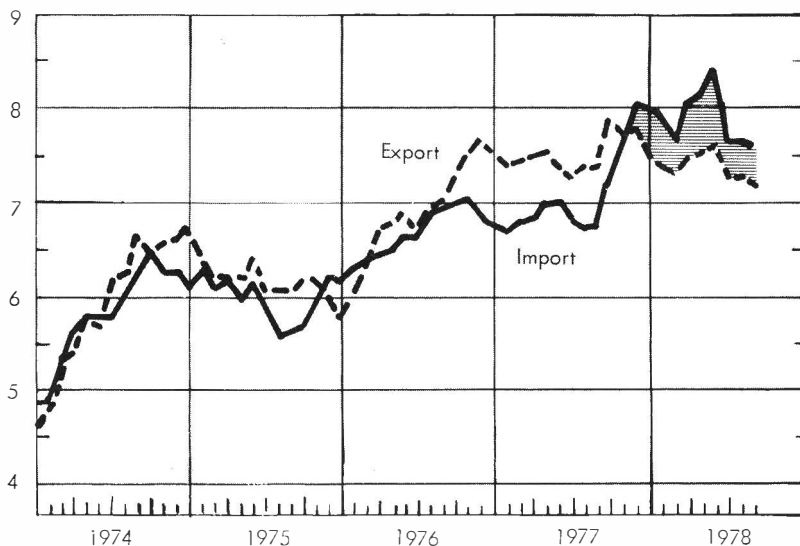
DIAGRAM 9:1

Utrikeshandel

Mdr kr. Säsongkorr 3-mån glidande medeltal

Från slutet av 1977 har
exporten varit större än
importen

Källa: Aktuell Ekonomi nr 9
1978



importminskningen tycks i hög grad också förklaras av en förstärkt konkurrenskraft gentemot importerade varor.

Den lugnare pris- och kostnadsutvecklingen under 1978 bör ha bidragit till en högre efterfrågenivå än väntat, särskilt på konsumtionsområdet men även i fråga om bostadsbyggandet. Dessutom sattes vissa konjunkturstimulanser in under 1978, framför allt en ökning i bostadsbyggandet och slopandet av arbetsgivaravgifterna.

Konjunkturrådets pessimism inför 1978 var inte oberättigad men borde ha begränsats till det första halvåret, då nedgången av främst den privata konsumtionen och av investeringarna var som störst. Det konjunkturomslag vi räknade med från 1979 inträffade några månader tidigare. Det var den dystra bilden av ekonomisk stagnation under hela 1978 som präglade våra förslag om expansiv politik. Men våra prognosmisstag motsäger inte att kravet på mer av stimulanspolitik från början av 1978, i avsikt att få igång ett uppsving tidigare än som blev fallet, var berättigat.

De internationella konjunkturutsikterna för 1979

Tillväxttakten för OECD-länderna har de båda senaste åren varit drygt 3,5 procent. En relativt snabb tillväxt för USA och Japan (4—6 procent) har kompenserat den tröga konjunkturuppgången i Europa. Kapacitetsutnyttjandet i industrin ligger i alla de stora

*Konjunkturomslaget
kom något tidigare än
väntat*

*Fortfarande hög
arbetslöshet i utlandet*

OECD-länderna fortfarande under det senaste decenniets normalnivå. Arbetslösheten är fortfarande mycket hög; över 15 miljoner människor är idag registrerade som arbetslösa i OECD-länderna vilket motsvarar ungefär 5,5 procent av arbetskraften. I Frankrike, England, Italien och de nordiska länderna stiger arbetslösheten, medan den sjunker i USA och Västtyskland.

Det låga kapacitetsutnyttjandet i industrin är en viktig förklaring till att investeringarna utvecklats svagt de senaste åren. Men trots den höga arbetslösheten och de låga investeringarna har rädslan för inflation och försämrade bytesbalans avhållit regeringarna i de flesta OECD-länderna från att föra en expansiv ekonomisk politik.

Graden av framgång vad gäller prisstabilitet och extern balans har varierat kraftigt från land till land. De stora överskottsländerna i den internationella handeln vid sidan av OPEC-länderna, Japan och Västtyskland, har tvingats till apprecieringar av sina valutor, vilket inverkat gynnsamt på deras prisutveckling. I USA har utvecklingen, på grund av dollarns sjunkande värde mot de flesta valutor, varit den omvända.

*Oljeunderskottet på väg
försvinna*

En viktig följd av växelkursutvecklingen är att OECD-ländernas stora underskott i förhållande till OPEC-länderna är på väg att elimineras. Därigenom skapas ökat utrymme för industriländerna att föra en mera expansiv ekonomisk politik.

Västtyskland och Japan har motverkat det deflationistiska trycket från apprecieringarna med stimulansåtgärder, framför allt i form av ökade offentliga investeringar under 1978. I Västtyskland har också borttagandet av arbetsgivaravgiften samt skattesänkningar aviserats för 1979.

*Ökad tillväxt
i Västeuropa —
minskad i USA*

För 1979 väntas tillväxttakten i OECD-länderna ligga på ungefär samma nivå som 1978. Världshandeln ökar troligen i något snabbare takt. Tillväxttakten i Västeuropa väntas stiga från 2,5 till drygt 3 procent, medan den i USA och Japan förmodligen faller. Oron för ett ordentligt konjunkturbakslag i USA har på senare tid börjat tillta. I den internationella bilden ingår också en tendens till en förbättrad situation för de mindre västeuropeiska nationerna.

I tabell 9:1 sammanfattas prognoser för BNP och import i ett antal för Sveriges ekonomi intressanta länder. De presenterade importprognoserna, som i de flesta fall är av något senare datum än Konjunkturinstitutets, ligger till grund för vår prognos över den svenska exportutvecklingen 1979.

TABELL 9:1

Procentuell volymförändring i BNP och import 1978—79

Källor: Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique och OECD

	Nationella prognoser (oktober 1978)		OECDs kansliprogno (nov 1978)	
	BNP	Import	BNP	Import
USA	3,0	4,0	2,8	3,8
Kanada	4,0	5,0	4,1	4,5
Japan	5,5	8,0	4,6	7,7
Västtyskland	3,5	6,0	3,9	7,8
Storbritannien	2,0	4,0	2,5	1,8
Frankrike	2,8	5,0	3,5	5,4
Italien	3,7	7,0	3,5	7,2
Belgien	2,5	4,5	3,2	4,8
Danmark	3,0	3,0	2,5	4,5
Finland	3,0	3,5	3,3	5,1
Nederländerna	3,0	3,5	3,0	4,3
Norge	2,0	-1,0	2,5	-0,2
Schweiz	0,9	6,5	0,6	5,1
Spanien	4,3	5,0	3,4	4,0
Österrike	3,0	6,0	2,7	6,7
OECD, totalt			3,3	5,1

*Konjunkturindikatorerna uppåtgående***Utsikterna inför 1979 i Sverige**

Efter tre år med fallande produktion väntas den svenska industrin hösten 1978 åter börja öka sin tillverkningsvolym. De traditionella konjunkturindikatorerna — orderingång, export, färdigvarulager, leveranstider — pekar nu alla på konjunkturuppgång.

Med utgångspunkt från Konjunkturinstitutets höstrapport har vi sökt bedöma hur olika sektorer och komponenter i den svenska ekonomin rimligen kan väntas utvecklas under det närmaste året. Våra prognoser avviker inte anmärkningsvärt från KIs. De viktigaste skillnaderna gäller konsumtion och investeringar. Prognosen för den privata konsumtionen har vi dragit upp kraftigt på grund av väntade nya stimulansåtgärder. Vad gäller särskilt industrins investeringar har vi däremot en något mera pessimistisk bedömning än KI. Våra bedömningar baseras på antagandet om en i förhållande till läget vid månadsskiftet november/december 1978 oförändrad ekonomisk politik.

Gynnsamma exportutsikter

Exportutsikterna för 1979 kan anses gynnsamma. Tillväxten i de svenska exportmarknaderna är snabbare än världshandelns. Den svenska marknadstillväxten har beräknats med utgångspunkt från de nationella importprognoserna i tabell 9:1 och med respektive lands andel av svensk export som vikter.

Importen till de länder som är våra viktigaste avsättningsmarknader utvecklas sannolikt mera gynnsamt till 1979 än till 1978. Endast den norska importprognosen pekar nedåt men innebär ändå en kraftig förbättring från -15 procent för 1977—78 till -1 procent för 1978—79.

Den svenska exportens relativpris har fallit kraftigt under 1978. Detta kan till en del, kanske främst för massaexporten, förklaras av den utförsäljning till "realisationspriser" av överlager som skedde under första halvåret. För bearbetade varor torde dock relativprisets sänkning snarare vara ett uttryck för det förbättrade konkurrens-läge många företag uppnått till följd av devalveringarna. Den relativa arbetskostnaden per producerad enhet i industrin i förhållande till OECD föll under 1978 således med drygt 10 procentenheter. För 1979 kan antas att det relativa kostnadsläget förbättras med ytterligare 5 procentenheter.

Genom att sänka sina priser i utländsk valuta har den svenska exportindustrin kunnat återvinna marknadsandelar under 1978. Även för 1979 räknar vi med att den svenska exporten skall kunna öka sina marknadsandelar.

Efter två år med relativt svag investeringsutveckling i de länder som är verkstadsföretagens viktigaste exportmarknader ser situationen för 1979 ljusare ut. Den genomsnittliga väntade ökningstakten ligger på 3—4 procent mot 1 procent i år. Endast Norge räknar med en nedgång i investeringsaktiviteten, men den väntas bli endast hälften så stor som 1978.

Exporten av fartyg kan väntas minska med ca 50 procent 1978—79, dvs i ungefär samma takt som 1977—78. Massaindustrins kraftiga lagerutförsäljningar har medfört en stor uppgång i exportvolymen. Med tömda överlager begränsas exporttillväxten av produktionskapaciteten. För 1979 räknar vi därför med en relativt blygsam exportökning.

Lagerstocken har 1978 krympt i snabb takt. Exportvolymökningen har till stor del kunnat tillfredsställas genom leveranser från de mycket stora färdigvarulager som byggdes upp, delvis med hjälp av det statliga lagerstödet under 1975 och 1976. Dessa överlager håller nu på att försvinna, och lagerstocken anpassas till en mera normal nivå. Vi väntar därför en fortsatt lagerneddragning under 1979 men att takten i lagerminskningen avtar.

Med stigande produktionsvolym i industrin följer större behov

*Lageruppbyggnad ger
stort BNP-bidrag*

*Kraftig ökning av
privat konsumtion*

av insatsvaror, och av en ökning av volymen varor i arbete. Vi räknar därför med att lagren av insatsvaror och varor i arbete ökar något i volym. Sammantaget med den successiva minskningen i nedtrappningen av färdigvarulagren motsvarar detta en förändring i lagerinvesteringarna under 1978—79 i storleksordningen 1,5—2 procent av ökningen i den totala inhemska efterfrågan.

Den privata konsumtionen har minskat två år i rad och ligger 1978 ungefär 2 procent under 1976 års nivå. Under 1979 räknar vi med att denna negativa utveckling skall brytas. Vår prognos är en konsumtionsökning 1978—79 på 3—4 procent.

Hushållens disponibla inkomster kan beräknas stiga med ca 9 procent i löpande priser. Ökningen i de disponibla inkomsterna beror förutom av inkomsternas tillväxt också av ändringar i skatteuttaget från och transfereringarna till hushållen. Den avtalsmässiga löneökningen kan uppskattas till 4,8 procent. Löneglidningen kan väntas bli något högre 1979 än 1978 till följd av en ökad arbetskraftsefterfrågan. En rimlig gissning är en löneglidning på 2—3 procent för arbetsmarknaden som helhet. Antalet arbetstimmar kan vidare antas stiga med uppemot 1 procent.

Hushållens transfereringsinkomster kan antas växa något långsammare 1978—79 än året dessförinnan. Ökningstakten i pensionsutbetalningar — vilket är en betydande del av de totala transfereringarna — väntas minska relativt kraftigt. Genom indexeringen av skatteskalorna kommer det preliminära A-skatteuttaget 1979 att bli nära 3 miljarder kronor lägre än med 1978 års skatteskalor. För 1979 kan man också räkna med att de kommunala utdebiteringarna inte ökar lika snabbt som 1978.

Konsumentprisernas utveckling bestäms främst av kostnadsutvecklingen i produktionen och av läget på de avsättningsmarknader som inte är prisreglerade. Industrins relativa kostnadsläge har förbättrats kraftigt. Även för 1979 väntar vi en något gynnsammare utveckling än för konkurrenterna utomlands. Detta skulle kunna motivera en viss uppjustering av priserna. En önskan om större vinstmarginaler måste dock vägas mot en önskan om ytterligare återtagande av marknadsandelar och därigenom större och säkrare vinster på längre sikt. En annan faktor som torde verkat återhållande på prisutvecklingen är den i årets löneavtal inbyggda garanti-regel som ger löntagarorganisationerna rätt att påkalla nya löneförhandlingar om prisutvecklingen under januari—oktober 1979 över-

Prisökningen 6—7 %

stiger 5 procent, genom att garantiregeln tvingar Arbetsgivareföreningen att centralt motverka löneglidningstendenser och stat och kommuner att hålla igen på taxehöjningar.

Vi räknar med att konsumentprisökningen 1978—79 blir 6 till 7 procent. Detta leder till en ökning i hushållens reala disponibla inkomster på 1—2 procent. I denna bedömning ingår emellertid inte inkomsteffekterna av det sk skattepaket som är under utskottsbehandling när detta skrivs. Vi räknar med att de diskuterade skattesänkningarna och bidragshöjningarna ökar hushållens inkomster med ytterligare 1 procentenhet.

Det kanske osäkraste momentet gäller bedömningen av hushållssparandets utveckling. Man brukar anta att en dämpning av inflationstakten och en minskning av arbetslösheten leder till en neddragning av hushållssparandet, dvs en ökad konsumtionskvot. Efter två år av minskad konsumtion finns förmodligen en uppdämd efterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror, främst bilar, vilket kan verka i samma riktning.

Hushållens amorteringar och deras möjligheter att öka sin likviditet är också av betydelse för sparandeutvecklingen. Den växande valutareserven höjer banklikviditeten och därmed troligen hushållens tillgångar på likvida medel snabbare än vad hushållens amorteringar ökar. Detta talar också för en sänkt sparkvot. Vi har antagit att sparkvoten går ner med knappt 1 procentenhet 1978—79.

Minskad sparkvot

Investeringarna i näringslivet beräknas öka med 3—4 procent 1978—79, varav dock ungefär hälften förklaras av en minskad utförsäljning av handelsfartyg. Erfarenhetsmässigt är emellertid bruttoinvesteringarna, vid sidan av lagerinvesteringarna, den mest svårbedömda efterfrågekomponenten i försörjningsbalansen.

Industriföretagens investeringsplaner så som de redovisas i SCBs höstenkät, pekar på en fortsatt snabb minskning. Inför konjunkturuppgången 1972—73 gjorde företagen en liknande bedömning, medan resultatet blev en accelererande investeringstillväxt. Företagens pessimistiska prognoser måste ses mot bakgrund av den mycket negativa vinstutvecklingen under senare år och av att kapacitetsutnyttjandet fortfarande är otillfredsställande. Industriproduktionsindex låg för årets åtta första månader, uppräknat på årsbasis, mer än 7 procent under 1974 års nivå. Det är endast i trä-, massa- och pappersindustrin man kan skönja en vändning uppåt i produktionen. För 1979 räknar vi emellertid med att lageranpassningen av-

*Svag investeringsökning
i industrin*

slutas och att en betydande produktionsökning för industrin totalt sett skall registreras. Ett ökat kapacitetsutnyttjande och en stigande vinstnivå under årets senare del kan ge en investeringsökning i industrin på 2 procent på årsbasis.

Den offentliga konsumtionen beräknas öka med ca 3 procent under 1979, varav den kommunala något snabbare och den statliga något långsammare. I ökningen ligger bl a kostnader för större arbetsmarknadspolitiska insatser i form av beredskapsarbeten.

De offentliga myndigheternas investeringar väntas stiga något långsammare 1978—79 än året före. Volymökningen i de kommunala investeringarna de senaste åren har burits upp av satsningar på långtidssjukvården. Investeringsstillväxten i kommunerna kan väntas avta under 1979.

Bostadsinvesteringarna väntas gå upp 19 procent 1978, vilket kan jämföras med en minskning av 2,5 procent året innan. Denna kraftiga ökning är en följd av den alltmärka accentuerade balansbristen på bostadsmarknaden och av att kreditgivningen till bostadsbyggandet underlättats. En annan förklaring är den dämpade stegringstakten i byggkostnaderna. Balansbristen på bostadsmarknaden är besvärande på många orter, samtidigt som produktionen av nya bostäder fördröjts på grund av bristfällig kommunal planering. I vissa regioner börjar dessutom bristen på byggnadsarbetare bli märkbar. Vi anser det troligt att ökningstakten i bostadsbyggandet stannar vid 5—6 procent 1978—79.

*Fortsatt ökat
bostadsbyggande*

Våra prognoser har sammanfattats i en försörjningsbalans i tabell 9:2 på nästa sida. Vi redovisar där även Konjunkturinstitutets prognoser och det väntade utfallet för 1978.

Bytesbalansen väntas 1978 gå jämnt upp (sediagram 9:2 sid 87). Detta betyder att Sveriges nettoutlandsskuld tills vidare stabiliseras på ett par procent av BNP. Våra utlandsaffärer framstår därmed mindre än tidigare som en restriktion för den ekonomiska politiken.¹

*Utrikesaffärerna
mot balans*

Två omständigheter medverkar till att bytesbalans och utlandsskuld inte behöver ses som något större problem för den svenska ekonomin. Dels har det officiella bytesbalansunderskottet underkastats en betydande nivåkorrigering; riksbankens beräkningar för hela 70-talet ligger långt högre än Statistiska Centralbyråns finansräkenskaper. Handelsbalansen har förbättrats väsentligt från 1977

¹ Angående Konjunkturrådets revidering av de officiella bytesbalansberäkningarna se appendix till detta kapitel.

TABELL 9:2

**Försörjningsbalans för
1977, 1978 och 1979**Källor: Egna beräkningar,
KI

	1977 Miljarder kronor Löpande priser	Procentuell volymförändring, prognoser		
		1977—78 Utfall	1978—79 SNS	1978—79 KI
Bruttonationalprodukt	351,0	2,2	5,0	4,3
Import inkl tjänster	106,4	— 4,1	8,3	7,1
Tillgång	457,4	0,7	5,7	4,9
Investering	72,1	— 1,2	4,0	5,1
näringsliv	45,7	— 9,5	3,4	5,0
därav industrin	14,4	— 12,5	2,0	4,0
offentliga myndigheter	11,9	9,0	4,0	2,0
bostäder	14,7	19,1	5,5	7,6
Lagerinvestering	— 2,4	— 1,3*	1,7*	1,3*
Offentlig konsumtion	100,9	2,9	3,1	3,2
Privat konsumtion	189,1	— 1,1	3,5	2,2
Export inkl tjänster	97,7	7,1	7,0	6,3
Efterfrågan	457,4	0,7	5,7	4,9

* Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP

till 1978: enligt SCBs finansräkenskaper uppgick underskottet 1977 till 8,8 miljarder kronor. Sedan dess har utrikeshandeln förbättrats med ca 10 miljarder, från ett underskott om 4,6 till ett överskott på mer än 5 miljarder. Även för tjänstehandeln, som i huvudsak styrs av samma faktorer som varuhandeln, kan man räkna med en klar förbättring, som i stort kompenserar en fortsatt försämring av transfereringar och turism.

TABELL 9:3

**Bytesbalans 1977, 1978
och 1979 i miljarder kronor**

Källa: Egna beräkningar

	1977	1978*	Prognoser	
			1979 SNS	1979 KI
Export varor	85,7	98,6	109,4	110,0
Import varor	90,3	93,4	104,9	104,1
Handelsbalans	— 4,6	5,2	4,5	5,9
Sjöfartsnetto	3,0	3,2	3,1	3,4
Turistnetto	— 3,6	— 4,1	— 4,5	— 4,4
Övriga tjänster transfereringar,				
korrigeringspost	— 3,6	— 4,3	— 4,5	
Bytesbalans	— 8,8	0,0	— 1,5	
(Officiell bytesbalans)	(— 14,8)	(— 7,2)	(— 9,5)	(— 8,3)

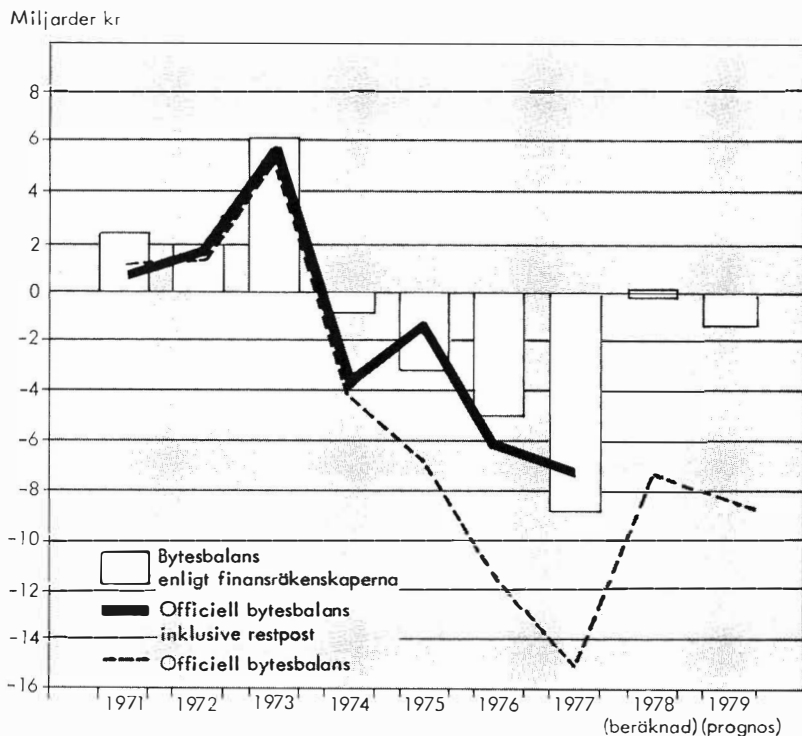
* SNS korrigering av KIs prognos

DIAGRAM 9:2

Reviderad och officiell bytesbalans

Sveriges bytesbalans är betydligt bättre än vad de officiella beräkningarna utvisar

Källor: Statistiska Centralbyrån, Sveriges Riksbank, egna beräkningar samt Konjunkturinstitutet



Prognoserna för bytesbalansen framgår av tabell 9:3. I dessa prognoser har vi räknat med att export- och importpriserna stiger 4 procent. Som framgår räknar vi med att handels- och bytesbalanserna försämras något 1979.

Arbetsmarknaden

För 1979 väntar vi en betydande produktionsökning i näringslivet, medan produktionsökningen i den offentliga sektorn blir av samma storleksordning som 1978. Vi räknar därför med att arbetsmarknaden sakta kommer att förbättras. På grund av den stora sysselsättningsreserv som fortfarande finns i företagen kan man räkna med en relativt snabb produktivitetstegring, vilket begränsar behovet av nyanställningar. Antalet sysselsatta kan dock väntas stiga med ca 50 000 personer.

Den förbättrade konjunkturen bör även påverka arbetsutbudet

*Langsam förbättring
av arbetsmarknaden*

positivt. Det är därför rimligt att räkna med en något större inströmning på arbetsmarknaden 1979 än under de föregående lågkonjunkturåren, samtidigt som den strukturellt betingade utslagningen av arbetskraft från arbetsmarknaden dämpas något. Nettoökningen av arbetskraften kan antas bli något mindre än sysselsättningsökningen. Någon mera betydande minskning av AMS-insatserna och den registrerade arbetslösheten bör man därför ej räkna med. Detta gäller speciellt arbetsmarknadens marginalgrupper, exempelvis de ungdomar vilka saknar arbetsmarknadspraktik och yrkesutbildning, för vilka arbetsmarknaden även under nästa år kan väntas bli kärv.

Utblick mot 1980

För en bedömning av utvecklingen under 1980 är det främst två faktorer som är viktiga, nämligen världshandeln och den fortsatta utvecklingen av industrins konkurrenskraft. En tillväxt kring 5 procent av världshandeln volym tycks rimlig att räkna med, vilket ger en hygglig grund för en fortsatt snabb produktionstillväxt. Konkurrenskraften avgörs i första hand av den svenska lönekostnadsutvecklingen i förhållande till omvärldens. Om löneglidningen hålls under kontroll under 1979 och om en ny kostnadsexplosion kan undvikas i nästa avtalsrörelse finns goda förutsättningar för en balanserad anpassning mot ett fullt kapacitetsutnyttjande. I ett mera pessimistiskt utvecklingsperspektiv kommer flaskhalsproblem på arbetsmarknaden tillsammans med en okontrollerad löneutveckling från mitten eller slutet av 1979 att bädda för en ny kostnadsexplosion och försämrad svensk konkurrenskraft.

Appendix

Bytesbalansens mätproblem

Konjunkturrådets diskussion i fjolårets rapport om bytesbalansens underskott, och metoderna att mäta detta, har givit upphov till en livlig debatt. Vi skall därför här kort se i vilken mån utvecklingen under 1978 ger stöd för vår tidigare analys.

Konstaterandet att Sverige eliminerat bytesbalansunderskottet styrks av den finansstatistik som föreligger för första halvåret 1978. Bytesbalansen mätt från den finansiella sidan uppgick första halvåret till +0,3 miljarder (uppgifterna är preliminära men torde inte komma att ändras nämnvärt). Bakom denna nettoförändring av

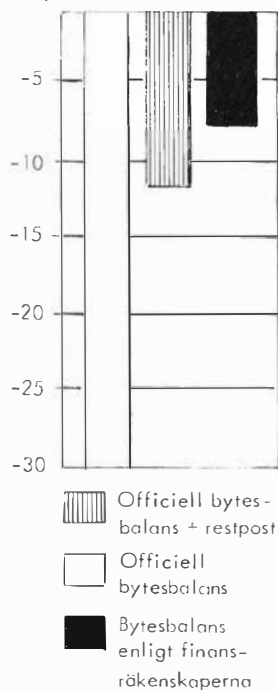
DIAGRAM 9:3

Ackumulerat värde av bytesbalanserna 1971—1977

Om officiell bytesbalans korrigeras med Riksbankens egen restpost, så försvinner huvuddelen av den nästan fyrfaldiga överskattningen av Sveriges underskott för 1970-talet

Källor: Statistiska Centralbyrån. Sveriges Riksbank, egna beräkningar samt Konjunkturinstitutet

Miljarder kr



landets finansiella utlandsställning döljer sig följande totala netto-kapitaltransaktioner. Företagssektorns kapitaltransaktioner vändes från ett tidigare inflöde till ett nettoutflöde om 2,5 miljarder. Bankerna har emellertid fortsatt att (netto) låna ca 3 miljarder från utlandet, under det att staten och kommunerna trappat ned sin upplåning till (netto) ca 2,5 miljarder. Att bytesbalansen i stort sett gått jämnt upp för första halvåret 1978 (+ 0,3 miljarder) framgår av att valutaservisen ökat lika mycket som den registrerade totala netto-upplåningen utomlands, nämligen med ca 3 miljarder.

Omsvängningen i de privata kapitalrörelserna är en logisk följd av den kraftiga handelsbalansförbättringen, som vid rådande finansieringsstruktur för utrikeshandeln måste leda till ett kapitalutflöde genom handelskreditgivningen. Denna omsvängning har också lett till en minskning av den tidigare starkt positiva restposten i den officiella betalningsbalansen, vilken inte täcker handelskapitalrörelserna. För första halvåret 1978 registreras en restpost på + 0,5 miljarder och en starkt förbättrad bytesbalans om - 2,5 miljarder.

Dessa officiella kvartalsdata är visserligen ännu osäkrare än årsdata och bör ej tillmätas avgörande vikt. Efter restpostkorrigering och med hänsyn till den kända underskattningen av tjänsteexport m m bestyrker alltså även den officiella statistiken att Sveriges bytesbalans i år skulle gå ungefär jämnt upp.

Utvecklingen av officiell bytesbalans plus restpost har således ganska väl motsvarat bytesbalansen enligt finansräkenskaperna, vilket kan tolkas som att den positiva genomsnittsnivå som över tiden registrerats för restposten är inkomster som rätteligen hör hemma i bytesbalansen. Som framgår av diagram 9:3 utgör det ackumulerade bytesbalansunderskottet för hela 70-talet enligt SCBs finansräkenskaper ca 8 miljarder. Samtidigt uppgick den officiella bytesbalansen korrigerad med riksbankens egen restpost till ca 11 miljarder, under det att den okorrigerade officiella bytesbalansen uppgick till ca 29 miljarder kronor.

Vare sig riksbankens officiella bytesbalans korrigeras med hjälp av SCBs finansräkenskaper eller med hjälp av det oförklarade valutainflödet i riksbankens egna beräkningar, uppgår Sveriges sammanlagda bytesbalansunderskott hittills under 70-talet till endast omkring en tredjedel av det officiellt redovisade. Överensstämmelsen mellan de skilda beräkningsmetoderna bekräftar i hög grad att riksbankens uppgifter om Sveriges utlandsaffärer varit vilseledande under hela 70-talet.

10 Ekonomisk politik på kort och lång sikt

Expansionsutsikter och störningsrisker

Det ekonomiska läget vid slutet av 1978 är radikalt annorlunda än för ett år sedan. Produktionsnedgången har förbytts i tillväxt, underskottet i handelsbalansen har blivit ett överskott och inflations-takten har halverats. För 1979 är det rimligt att räkna med en betydande ökning i produktionen, en fortsatt sänkt prisstegrings-takt och ett långsamt närmande till samhällsekonomisk balans.

Efter de svåra åren 1977—78 finns det nu möjligheter för den svenska ekonomin att åter börja växa i takt med omvärlden. En rimlig långsiktig ambition, baserad på erfarenheterna från de senaste årtiondena, skulle kunna uttryckas så att Sverige bör sträva efter att under 1980-talet åter bli en "3-procentekonomi": 3 procent årlig real BNP-tillväxt, 3 procent prisstegring och 3 procent långsiktig realränta.

Den internationella konjunkturutvecklingen ger för närvarande stöd för en försiktig optimism ifråga om de yttre förutsättningarna för en fortsatt expansion. Den amerikanska utvecklingen är dock en osäkerhetsfaktor. Recessionen i USA under 1979 kan bli svårare och få större spridningseffekter än man för närvarande räknar med. Men den europeiska konjunkturen blir förmodligen denna gång inte synkroniserad med den amerikanska. Tvärtom väntas allmänt en något snabbare tillväxt i Europa till 1979 än året dessförinnan.

Expansionsmöjligheterna betingas också i hög grad av Sveriges industriella förutsättningar. Av avgörande betydelse är att vi inte drabbas av den "engelska sjukan", dvs får en så liten industri-sektor att det blir omöjligt att låta konsumtionen växa utan påfrestningar på bytesbalansen, vilket inom ramen för en stop-go-politik av engelskt mönster driver fram devalveringar, kompenserande lönekrav, ny åtstramning etc i en ond cirkel.

Den svenska industrin ställs nu i växande grad inför krav på strukturiomvandling. Vi kommer i framtiden att tjäna mindre på malm och skog, mycket litet på fartyg och tekoprodukter. Krympningarna i dessa sektorer måste kompenseras av en snabb expansion

*Närmaste framtiden
är ljus*

*Strukturiomvandling
är nödvändig*

*Konkurrensen från de
nya industriländerna är
ett framtidsproblem*

inom andra industrier, troligen främst verkstadsindustrin. I motsats till bl a Bostongruppen tror vi emellertid att "kriskarakteren" i denna omvandling främst sammanhänger med de senaste årens konjunkturutveckling. Vi tror också att konkurrensen från de nya industriländerna mer är ett framtidsproblem än ett dagsproblem.

Denna relativa optimism vad gäller framtidsutsikterna för svensk ekonomi måste emellertid förseras med en rad reservationer för störningsrisker såväl på efterfråge- som på utbudssidan. Våra rekommendationer i detta kapitel avser åtgärder som syftar till att avstyra dessa risker eller på ett rimligt sätt hantera de problem som kan uppstå.

När man diskuterar hur snabb och stabil den påbörjade expansionen kan bli, är det viktigt att inte endast se till störningsriskerna i ett kort konjunkturperspektiv. En bedömning av den svenska ekonomins möjligheter att efter lång stagnation åter fungera under tillväxt måste också ta hänsyn till de förändringar som under dessa år skett i institutionella förhållanden och attityder. Störningar som kan inträffa under konjunkturåterhämtningen kan eventuellt också förklaras av nya strukturella egenskaper hos samhällsekonomin som försvårar ett normalt uppsving mot fullt kapacitetsutnyttjande.

De senaste årens ekonomiska svårigheter har medfört en acceleration av statsmakternas regleringar och ingrepp i marknadsekonomin normala funktionssätt. Misslyckanden när det gäller att åstadkomma en balanserad expansion kan lätt leda till ytterligare sådana ingrepp. Gemensamt för våra förslag till åtgärder är strävan att söka marknadskonforma lösningar i största möjliga utsträckning. Detta innebär självfallet inte att vi principiellt avvisar en långsiktig industriell samverkan mellan stat och näringsliv.

Efterfrågeexpansionen

Prognoserna för 1979—80 bygger på en efterfrågestyrd produktionsökning. Från mitten av 1978 har expansionen i dominerande grad varit exportledd. Den fortsatta reduktionen av de onormalt stora lagren har hittills dämpat effekterna av stimulansen från utrikeshandeln. Återgången till normala lagerförhållanden medför att den fortsatta efterfrågetillväxten på exportmarknaderna mera direkt återverkar på produktionen. Fortsatt exportökning är ett nödvändigt villkor för en tillräckligt snabb och stabil tillväxt. Detta förutsätter att industrins relativa kostnadsläge stabiliseras eller t o m succes-

*Exportstyrd expansion
bör eftersträvas*

sivt förbättras, eftersom en sänkning av svenska varors relativpriser förmodligen behövs för att våra marknadsandelar skall fortsätta att växa. En exportstyrd expansion minskar också riskerna för en ny försämring i bytesbalansen.

Möjligheterna till en stabiliserad pris- och löneutveckling får inte spolieras genom en alltför snabb ökning av konsumtionsefterfrågan. Med hänsyn till önskemålen om en långsiktig, balanserad expansion vore det förenat med stora risker att i alltför hög grad ta resurser i anspråk för ökad privat och offentlig konsumtion, när huvudproblemet är att få till stånd en omfördelning av resurserna i riktning mot ökade investeringar och ökad export.

Det finns en betydande risk att ett förbättrat sysselsättningsläge och en ökad framtidsoptimism, eller kanske snarare en minskad framtidspessimism, medför att hushållen i alltför snabb takt söker tillfredsställa de efter de senaste åren uppdämda konsumtionsbehoven ifråga om varaktiga konsumtionsvaror. Vår prognos för 1979, som tagit hänsyn till de nyligen framlagda regeringsförslagen ifråga om skattesänkningar och bidragshöjningar, innebär en ökning av den privata konsumtionen med 3, kanske upp mot 4 procent. Återhämtningen av industrins investeringar väntas ske med relativt stor eftersläpning och tar förmodligen ordentlig fart först under 1980. Vi vill mot denna bakgrund varna för konsekvenserna av alltför generösa stimulansåtgärder. Detta är särskilt befogat med tanke på att den politiska situationen under det närmaste året kan väntas öka riskerna för en överbudspolitik.

*Varning för alltför
generösa stimulans-
åtgärder*

Vi vill i detta sammanhang nämna att de nyligen genomförda sparstimulerande åtgärderna råkat bli tidsmässigt väl avpassade med hänsyn till deras möjliga effekter på tendensen till en alltför snabb konsumtionsökning. Andra åtgärder i samma syfte kan snabbt bli aktuella, och beredskapen måste hållas hög.

Vi har i kapitel 8 betonat att ojämvikten i fördelningen av sparande och investeringar hotar att medföra stora påfrestningar på kredit- och kapitalmarknaderna. Det är särskilt likviditetsgenereringen från de stora statliga budgetunderskotten som från slutet av 1979 kan orsaka störningar. Penningmängden i förhållande till BNP kan, även vid en försiktig statsskuldspolitik, nå upp till en kvot i höjd med eller överstigande 1973—74 års rekordnivå. Detta behöver inte utlösa inflatoriska störningar, men risken finns, i synnerhet om andra faktorer verkar i samma riktning. Budgetunder-

Finansiera budgetunderskott utanför banksystemet

skotten måste därför i största möjliga utsträckning finansieras utanför banksystemet, vilket bl a fordrar en tillräckligt hög realräntenivå.

Faran för en snabbt växande penningmängd på grund av stora statliga budgetunderskott kan knappast bli snabbt övergående. Man kan inte utan vidare räkna med att en stark ökning i nominell BNP till 1979 och 1980 medför en sådan ökning i statsinkomsterna och minskning i statsutgifterna att de statliga utgiftsöverskotten automatiskt reduceras påtagligt. En betydande del av BNP-ökningen kommer att hänföra sig till en nödvändig återhämtning av företagssektorns rörelseöverskott, vilket genererar relativt små och eftersläpande skatteintäkter. För en balanserad långsiktig expansion blir det nödvändigt att successivt reducera det statliga budgetunderskottet. Samtidigt måste statsskuld- och penningpolitiken förebygga en inflationsdrivande ökning av penningmängden. Allt detta nödvändiggör en tillräckligt hög, positiv realräntenivå.

De nominella räntenivåerna skulle ändå kunna hållas nere under förutsättning av en låg prisstegringstakt. Ett rimligt långsiktigt mål anser vi vara en årlig stegringstakt för BNP-deflatorn på 3—4 procent och en ränta på långa lån på 6—7 procent.

En tillräckligt hög räntenivå, med adekvat och flexibel struktur, bör öppna växande utrymmen för en effektiv kapitalmarknad utanför banksystemet och därmed minska pressen på bankfinansiering av budgetunderskottet. Därmed minskar också risken för kreditransonering. Expansionsprocessen är förenad med omstruktureringar i näringslivet, vilka ställer krav på höggradig kreditförmedling, inte minst via banksystemet. Det skulle därför vara mer störande än vanligt, om riksbanken uppfattade en snabbt växande kreditförmedlingsvolym som utslag av en inflatorisk expansion.

Det vore också olyckligt om den gynnsamma utvecklingen av bytesbalansens saldo skulle motivera en mera restriktiv valutapolitik. Tvärtom är det enligt vår mening nu en lämplig tidpunkt att avveckla valutaregleringen som knappast längre fyller någon valutapolitisk funktion. Uppgifterna att förhindra kapitalutflöde av skatteskal bör, och kan, med bättre resultat handhas av skattemyndigheterna utan de negativa effekter på kreditmarknad och företagsfinansiering som valutaregleringen medför. En avveckling av valutaregleringen vore ett viktigt bidrag till en förbättrad kapitalförsörjning av industrin.

Undvik kreditransonering och avskaffa valutaregleringen

Innan prisstegringstakten bantats ned i nivå med det långsiktiga målet behöver den nominella räntenivån självfallet hållas hög, kanske vid nuvarande nivå (10—11 %). Med hänsyn till företagens höga skuldsättningsgrad kommer detta att successivt öka de mest skuldsatta företagens belastning med räntebetalningar. Risken för att de höga räntorna återverkar negativt på industriinvesteringarna är därför betydande. Detta kan kompenseras genom ett tillräckligt stort bruttovinstflöde i genomsnitt.

Kravet på återhållsamhet i konsumtionstillväxten måste givetvis också gälla den offentliga konsumtionen. Konjunkturförbättringen får inte motivera en alltför snabb takt i utbyggnaden av vårdsektorn. Överenskommelser mellan stat och kommun avseende flerårsramar för kommunal expansion och skatteutveckling bör eftersträvas.

Utbudsanpassningen

Enligt vår mening finns de allvarligaste störningsriskerna på tillgångssidan och inte på efterfrågsidan.

Det generella problemet gäller hur stor den existerande kapaciteten är. Vi har ovan diskuterat efterfrågeexpansionen som om resurstillgången vore fullt elastisk. Takten i expansionen från 1978 bestäms emellertid såväl av existerande kapacitetsreserver ifråga om kapital och arbetskraft som av den fortlöpande kapacitetsutbyggnaden. Men meningarna går vitt isär ifråga om hur stora kapacitets- och produktivitsreserverna är. Den s k McCracken-rapporten angav för 1976 ett BNP-gap för Sverige på ca 10 procent. Kapacitetsgapet för industrin skulle i så fall nu vara minst 20 procent.

Ingen förnekar att det finns betydande produktivitsreserver inom näringslivet. Företagen har i långt högre grad än tidigare behållit arbetskraft under konjunktursvackan, samtidigt som utnyttjandet av maskinkapaciteten blivit rekordartat lågt. Det borde därför finnas ovanligt stora möjligheter för ett ökat utnyttjande av både arbetskraft och kapital, vilket i så fall skulle registreras som snabbt ökande produktivitet. En sådan utveckling tycks redan ha påbörjats under loppet av 1978, framförallt genom en minskning av antalet arbetade timmar vid i stort sett oförändrad produktion.

Den fortsatta produktivitsstegring för 1979 och 1980 på 5—6 procent per år inom industrin som för närvarande tycks rimlig byggs dock på osäkra förutsättningar. Det är normalt att produktivitsökningen är snabb under de första åren av återhämtning efter

*Mobilisering av
produktionsreserver
förutsätter
rörlighetsstimulerande
politik*

en recession; under 60-talet rörde det sig ofta om 7—9 procent per år. Men sedan dess har tillkommit nya problem som vi inte har några tidigare erfarenheter av. Stagnationsperioden har varit lång, och strukturbetingelserna är delvis nya. Attityderna till geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden har förändrats. Möjligheterna att mobilisera de befintliga produktionsreserverna blir i hög grad beroende av vilken stabiliseringspolitik som kommer att föras och vilka skatte- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som kommer att genomföras.

En viktig fråga gäller expansionens inriktning. Det finns i Sverige branscher och företag med strukturellt kapacitetsöverskott som bör avräknas i "gapkalkylen". Men huvudfrågan gäller i vad mån efterfrågeinriktningen kan bli snedfördelad med hänsyn till produktivtetsreservernas fördelning på företag, branscher och regioner. Företag med överskott på arbetskraft och maskinkapacitet kanske inte får en tillräckligt stor efterfrågeökning, medan det på andra områden kan föreligga eller uppstå brister som övervinns endast med stor tröghet. Frågan om produktivtetsreservernas omfattning blir därmed i hög grad beroende av produktivtetsresursernas rörlighet. Denna bestäms av både arbetsmarknadens och kredit- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga liksom av den förda arbetsmarknads- och kreditpolitiken.

Arbetsmarknaden

*Flaskhalsar på
arbetsmarknaden kan
uppstå tidigt
i uppsvinget*

Om rörligheten på arbetsmarknaden inte är tillräckligt stor, kan på ett tidigt stadium av uppsvinget lätt uppstå flaskhalsar med hänsyn till tillgången på kvalificerad arbetskraft på områden där expansion är möjlig och lönsam. Som vi närmare diskuterat i kapitel 5 har utformningen av skatte- och arbetsmarknadspolitiken, institutionella förändringar, arbetslöshetsförsäkringarnas utformning, förändringar i möjligheten att avvisa erbjudet arbete etc tenderat att försvåra arbetskraftsomflyttningar och minska incitamenten för den enskilde att söka arbete. Dessa effekter har man sökt motverka med en rad selektiva åtgärder syftande till att underlätta omflyttning och återanpassning för den enskilde arbetstagaren. Vi anser det vara nödvändigt att i större utsträckning söka åstadkomma generella förändringar i de förhållanden som för närvarande hämmar rörligheten.

En kraftig sänkning av marginalsatserna och en omläggning av

Starkare incitament för arbetslösa att söka jobb

gällande subventionssystem för bl a bostäder skulle bidra till att öka de ekonomiska incitamenten till rörlighet på arbetsmarknaden. Vi återkommer senare till denna fråga.

Höga avgångsvederlag

Som närmare motiverats i kapitel 5 vill vi föreslå att höga avgångsvederlag, efter förhandling mellan arbetsgivare och arbetstagare, kan införas vid friställning av arbetskraft. Detta skulle i så fall kompenseras av sänkt arbetslöshetsersättning så att den totala ersättningen blev i stort sett oförändrad men fick en annan tidsprofil än nu. Enligt vår mening är skillnaden i ekonomiskt och materiellt avseende mellan personer med och utan arbete för liten för att utgöra ett tillräckligt starkt incitament för många arbetslösa att söka arbete. Inom ramen för en generell arbetsmarknadsförsäkring skulle avgångsvederlagen framförallt innebära att den friställda arbetstagaren fick ta ut sin "senioritetsrätt" i kontanter och därmed få större frihet att själv välja hur denna rätt bäst skall utnyttjas samt få ökat incitament att snabbt söka nytt arbete.

Skärpning av arbetsförmedlingarnas krav

Över 100 000 personer är för närvarande verksamma i beredskapsarbeten, utbildning etc inom AMS. Det är av mycket stor betydelse att dessa så långt som möjligt kan få, och accepterar, arbete på den öppna arbetsmarknaden. En viss skärpning av arbetsförmedlingarnas politik i fråga om rätten för sökande att avvisa erbjudet arbete kan vara nödvändig i detta syfte.

Gällande skatte- och pensionsregler gör det i många situationer ekonomiskt ointressant för äldre personer att stanna kvar i eller söka arbete. Vi anser att dessa regler bör utformas så att motiv inte uppstår för en onödigt tidig pensionering, och så att ekonomiska incitament skapas för pensionärer att arbeta när de vill och kan göra detta.

Kapitalmarknad och investeringar

Om den förutsedda expansionen skall kunna förverkligas, krävs ett ordentligt lyft i industrins investeringar. Det är knappast möjligt att nu med framgång stimulera näringslivets investeringar, något som i och för sig borde ha hög prioritet. En nödvändig förutsättning för att en investeringsexpansion skall komma till stånd är att vinster och vinstutsikter förbättras betydligt och att kapacitetsutnyttjandet ökar. I detta syfte har frågan om en sänkning — eller snarare en utebliven höjning — av socialförsäkringsavgifterna diskuterats. På grund av de utsikter till god tillväxt av produktion och

vinster som nu finns för 1979—80 bör dock betingelserna under alla förhållanden vara goda för ett ordentligt lyft av investeringsnivån från 1980.

En betydande förbättring av vinstnivå och vinstutsikter är viktig också för att den bör kunna positivt påverka de senaste årens snedfördelning av industriinvesteringarna mellan Sverige och omvärlden (se kapitel 2). Svenska företags expansion skulle i högre grad kunna förläggas till Sverige, samtidigt som det skulle bli mer attraktivt för utlandsägda företag att investera i Sverige.

Effektivt fungerande marknader för kredit- och kapitalresurser ingår i villkoren för den önskade investeringsexpansionen. Som vi närmare diskuterat i kapitel 8 finns risk att en kritisk likviditets- och valutautveckling under konjunkturuppgången framtvingar en restriktiv penningpolitik, som i Sverige traditionsenligt bygger på åtgärder som kan minska rörligheten på kredit- och kapitalmarknaderna. För att risk för störningar i expansionsförloppet under 1979—80 skall kunna förebyggas bör penning- och kreditpolitiken inriktas på att i tid möta sådana påfrestningar. Här ingår, som redan nämnts, en statsskuldpolitik som medger finansiering av budgetunderskottet på en stark och fri kapitalmarknad utanför bank-systemet och under vissa villkor i utlandet.

*Finansiering av
budgetunderskott i viss
mån i utlandet*

Samhällsekonomisk balans förutsätter att ett tillräckligt stort inhemskt bruttosparande genereras så att en återkommande generell sparandebrist, som tar sig uttryck i underskott i bytesbalansen, kan undvikas. Frågan är i vilken sektor detta sparande kan genereras och hur det bäst kan kanaliseras till de områden och företag där det behövs för att finansiera offensiva investeringar. Tendenserna till utgiftsökning inom den konsoliderade offentliga sektorn innebär vid givna skatteregler att nettobidraget till det finansiella sparandet från denna sektor blir obetydligt. Hushållssparandet ligger nu på rekordhög nivå och kan knappast bidra med nämnvärt högre relativa belopp, även om man beaktar effekter av sparstimulerande åtgärder av den typ som nyligen införts. Tvärtom finns risk för en minskning av hushållens sparkvot under 1979. Därmed återstår företagssektorn.

Produktionstillväxten under 1979 kan väntas medföra en betydande höjning av företagssektorns rörelseöverskott och finansiella sparande. För att en ökning i näringslivets fasta investeringar, och även positiva lagerinvesteringar, skall kunna åstadkommas, krävs

emellertid att företagssektorns rörelseöverskott ytterligare ökas. En sådan utveckling är i sin tur oundgänglig för en fortsatt hög sysselsättningsnivå och reallöneökning.

Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att de risker som företag måste ta i samband med investeringar tycks ha ökat betydligt från mitten av 70-talet. De ökade riskerna för det enskilda företaget utgörs av osäkerhet beträffande växelkursernas utveckling, konkurrensförhållandena på internationella marknader, framtida förhållanden vad gäller ägande och företagsledning etc. Därtill kommer den kraftiga sänkningen i företagens soliditet. Ränte- och skuldbelastningen har för ett stort antal företag, och även i genomsnitt, blivit så hög att risken också för banker och andra långivare i många fall blivit allvarligt besvärande vid fortsatt lånefinansiering av investeringar. Endast tillräckligt hög lönsamhet, förstärkta möjligheter till finansiering med egna medel och förtroende för framtiden kan kompensera för denna allmänt ökade osäkerhet.

*Ökade vinster en
förutsättning för
investeringsexpansion*

En förbättring i företagssektorns rörelseöverskott är sålunda inte bara en betingelse för rimlig total sparandebalans utan innebär också en lönsamhetshöjning som är nödvändig för att det skall bli möjligt att få till stånd en önskad investeringsexpansion i näringslivet och en snabb ökning av industriproduktionen.

Vinstökningarna kan emellertid inte alltid väntas uppkomma i de företag som har de bästa expansionsmöjligheterna. Därför krävs i många fall en kapitalöverföring från företag med sparandeöverskott till företag med sparandeunderskott. Om en sådan överföring inte kommer till stånd, finns risk att samhällsekonomiskt mindre räntabla kapitalplaceringar hos högljikvida företag görs på bekostnad av de för fortsatt expansion nödvändiga investeringarna i mindre likvida företag.

*Kapitalomfördelning
genom bättre
fungerande
aktiemarknad*

Enligt vår mening kan en viss ökning av rörligheten hos företagssparandet åstadkommas genom att aktiemarknadens funktionsduglighet förbättras. Investmentbolagen skulle i högre grad än nu kunna förmedla riskkapital från företag med högt bruttosparande men relativt dåliga egna lönsamhetsutsikter till expanderande företag med krav på viss riskkapitalfinansiering. Ett antal nybildade aktiefonder skulle kunna tjäna samma syfte. Sådana institutioner skulle också kunna förse mindre och medelstora företag med riskkapital (genom emissioner), samtidigt som dessa skulle kunna ge

Avveckla dubbelbeskattningen på aktier

en tillräckligt hög alternativ avkastning för företag med mindre goda egna räntabilitetsutsikter.

För att aktiemarknaden skall fungera bättre måste också dubbelbeskattningen av utdelad vinst avvecklas. Detta kan ske genom att den s k Annell-lagen permanentas utan tidsbegränsning. Sverige skulle också kunna övergå till de regler som i ökad utsträckning tillämpas i EG-länderna, dvs vid beskattningen av utdelade vinster göra tidigare erlagd bolagsskatt avdragsgill.

En ökad förmedling av företagssparande via aktiemarknaden borde kunna minska kraven på hög lönsamhet.

Man kan med hänsyn till svårigheterna att omfördela vinstsparandet också överväga former för att kanalisera en ökad del av det nödvändiga bruttosparandet över offentliga budgeter eller andra kollektiva institutioner. Sådana åtgärder kan också ses som ett sätt att kompensera för AP-sparandets minskade nettobidrag till det totala sparandet.

En snabb vinstökning har otvivelaktigt också konsekvenser för inkomst- och förmögenhetsfördelningen, även om dessa ofta överdrivs i den politiska debatten när hänsyn inte tas till gällande skatte-regler. Vi är medvetna om att detta kan väcka reaktioner men anser inte att vi har anledning att här diskutera de olika förslag till kollektiva fondlösningar vad gäller företagssparandets problem, som förekommit i debatten. Vår uppgift är istället att belysa frågor som är direkt avgörande för en effektiv fördelning av kapital- och arbetskraftsresurserna.

Oavsett hur de mer långsiktiga och strukturella sparandefrågorna blir lösta, kan en hög och framförallt ojämnt fördelad vinstnivå komma att aktualisera åtgärder för att, med hänsyn till risken för efterfrågestyrda inflationsimpulser eller alltför snabb löneglidning, tillfälligt sterilisera vissa delar av högvinstföretagens rörelseöverskott, på ett sätt som tidigare skett vid flera tillfällen. Men huvudmetoden bör vara att genom en aktiv valutapolitik, med hjälp av apprecieringar av kronan, förhindra uppkomsten av för stora vinster orsakade av prisimpulser utifrån. Vi återkommer längre fram till denna fråga.

Industripolitiken

Som vi närmare diskuterat i kapitel 6 har ansträngningarna att upprätthålla en hög sysselsättning trots en svag internationell konjunk-

Avveckla företagsstöden så långt som möjligt

tur, en felaktig växelkurs och en tillbakapressad inhemsk efterfrågan under de senaste åren resulterat i ett vittförgrenat nätverk av statliga stödåtgärder gentemot enskilda företag. När ekonomin nu åter vänder uppåt, finns risk att detta skyddsnet förvandlas till en tvångströja, som försvårar den nödvändiga överflyttningen av kapital och arbetskraft från stagnerande branscher och företag till näringslivets expansiva sektorer. Det är därför av mycket stor betydelse att de olika företagsstöden redan under 1979 trappas ned eller avvecklas så långt detta är möjligt.

Med utgångspunkt från de senaste årens erfarenheter finns nu också anledning att ompröva former och ansvarsfördelning i fråga om det selektiva företagsstödet. Det är enligt vår mening varken ekonomiskt rationellt eller från andra utgångspunkter rimligt att beslut om stöd för enskilda företag i så stor utsträckning som skett fattas på högsta politiska nivå och i former som försvårar eller omöjliggör såväl insyn i beslutsunderlaget och redovisning av det ackumulerade stödet som ett utkrävande av ansvar för stödbeslut och fordringsförvaltning.

Organisationen och handläggningen av det statliga företagsstödet bör därför omprövas. Två mål bör styra sådan omorganisation. För det första bör politikerna skyddas från de risker för utpressning med sysselsättningsargument som ständigt hotar.

För det andra bör alla statliga fordringar som uppstått i samband med stödpolitiken öppet och effektivt bevakas utanför det politiska systemet.

Selektiva stöd bör beslutas i politiskt oberoende instanser

Vi har inte möjlighet att här ge ett detaljerat förslag till hur en sådan omorganisation kan ske. Men vi tror att selektiva företagsstöd bör prövas i flera instanser, förutom i den politiska, i en eller flera med renodlat ekonomiska krav. Regering och riksdag skall i första hand bestämma generella ramar för stödpolitiken som helhet, möjligen också för de olika stödformerna, medan företagsspecifika beslut bör fattas i en politiskt oberoende instans.

Skattesystemet

Det nuvarande skatte- och subventionssystemets många negativa effekter har diskuterats och exemplifierats på många ställen i rapporten. Av diskussionen i kapitel 4 framgår att vi anser en genomgripande omprövning av formerna för finansiering av offentlig verksamhet vara nödvändig. Vi föreslår ett betydligt ökat inslag av

Avgifter och försäkringar bör ersätta delar av inkomstskatterna

avgifts- och försäkringsfinansiering, vilket möjliggör en motsvarande sänkning av inkomstskatternas nivå. Om en fortsatt förbättring av samhällets serviceverksamhet skall kunna genomföras, är det nödvändigt att den enskilde skattebetalaren i större utsträckning än nu ser ett direkt samband mellan sina egna betalningar och den samhällsservice som erbjuds. En decentralisering av kostnadsansvaret för offentlig tjänsteproduktion kan ge fördelar både för dem som konsumerar dessa tjänster och för den serviceförvaltning som producerar dem.

En sådan omläggning av skattesystemet är fullt förenlig med en bibehållen välfärdsfördelning. Ett ökat inslag av avgifts- och försäkringsfinansiering minskar endast behovet av skattefinansiering. Det har däremot inget att göra med den välfärdsomfördelning som progressionen i inkomstbeskattningen och subventionssystemet idag svarar för.

50 procents marginalskatt för normalinkomsttagaren

Även om en ökad avgifts- och försäkringsfinansiering inte skulle komma till stånd, anser vi att en långsiktig sänkning av marginalskatterna för normalinkomsttagaren till en nivå av 50 procent måste ske. De alltmer tvivelaktiga omfördelningseffekterna av inkomstskatten uppväger enligt vår mening inte längre dess uppenbara snedvridande effekter. Ett betydligt verkningsfullare instrument att åstadkomma utjämning både mellan olika inkomstskikt och mellan kapital- och löneinkomster erbjuder i så fall en progressiv utgiftsskatt för mycket höga inkomster. Vi har emellertid ingen möjlighet att här närmare diskutera den komplicerade frågan om avvägningen mellan olika skatteformer.

Ett inkomstpolitiskt program

Snabbt stigande företagsvinster, likviditetsöverskott och brist på arbetskraft inom delar av ekonomin kan utlösa en accelererad löneglidning och medföra risk för inflationsdrivande löneavtal 1980. Det är lätt att föreställa sig hur löntagarsidan, med utgångspunkt från EFO-modellen, åter kan komma att ställa krav på tvåsiffriga procentuella lönehöjningar och hur arbetsgivarmotståndet är försvagat i en sådan situation. Risk finns alltså att ett läge av samma karaktär som 1974 åter uppstår. Det gäller nu att undvika en ny löneexplosion med alla de konsekvenser som skulle följa därav.

Det är möjligt att vi överdriver denna risk. Regering och riksdag kan visa sig vara tillräckligt skickliga när det gäller att undvika en

alltför snabb och ojämn ökning av den inhemska efterfrågan och av likviditeten. Men beredskapen inför en negativ utveckling måste hållas hög.

Vi föreslår att regeringen tidigt tar upp överläggningar med arbetsmarknadens parter och de politiska partierna beträffande uppläggningsen av en samordnad inkomstpolitik, ett "samhällskontrakt", som bör omfatta en period på tre år. Vi ser ingen anledning att här precisera innehållet i ett sådant program utan begränsar oss till att ange vissa riktlinjer. Vår grundsyn är att, vid rådande skattesystem, statsmakternas inflytande över det reala utfallet av löneförhandlingarna och inkomstutvecklingen för den enskilde är så stort att ett inkomstpolitiskt program rimligen inte kan läggas upp utan statens aktiva deltagande.

Grunden för ett samhällskontrakt bör vara en garanti för löntagarna gällande en viss genomsnittlig minsta reallönestegring under den period kontraktet omfattar. Utrymmet för reallönestegringen anges av statsmakterna för ett år i taget, på grundval av förväntad, eller ännu hellre förverkligad, produktionsökning. Årliga kontrollstationer måste finnas för pris- och vinstutveckling, gärna konstruerade på samma sätt som i nu gällande avtal. Det är viktigt att statsmakternas medverkan begränsas till att ange generella ramar och garantier och att förhandlingarna om lönestruktur och lönevillkor i övrigt liksom hittills förs obundet mellan arbetsmarknadens parter.

Ett viktigt inslag i ett inkomstpolitiskt program måste vara betydande sänkningar av inkomstskatten. Därigenom skapas utrymme för de förändringar i inkomststrukturen som löntagarorganisationerna kan önska.

Ett villkor för att ett inkomstpolitiskt program skall kunna accepteras och bli framgångsrikt är att löntagarna har förtroende för regeringens förmåga att sörja för en lugn prisutveckling. 3 procent årlig inflation bör sättas som mål för prisutvecklingen. Statsmakterna bör tydligt göra klart att de med stabiliserings- och valutapolitiska medel avser att arbeta för detta mål.

Inom ramen för en aktiv valutapolitik kan behovet av att neutralisera internationella inflationsrörelser göra apprecieringar av kronan nödvändiga. Under instabila pris- och valutaförhållanden kan kronans yttre värde behöva styras med hjälp av en "varukorg" i stället för, som nu, en valutakorg. Växelkurserna skulle då kunna

regleras, t ex kvartalsvis, så att importprisindex ökningstakt inte överstiger 5 procent på årsbasis.

Det gäller att under 1979 undvika att upprepa de misstag som gjordes 1973—74. En politik av ovan skisserat slag, med en aktiv valutapolitik som ett viktigt inslag, hade möjliggjort en betydligt gynnsammare ekonomisk utveckling i Sverige under den senare delen av 70-talet. Nu måste siktet vara inställt på att skapa gynnsamma förutsättningar för en långsiktigt balanserad expansion av produktion och inkomster under 80-talet.

Några aktuella SNS-böcker

Finns att köpa i bokhandeln eller direkt från SNS, tel 08/23 25 20

V Bergström m fl: <i>Dagsför tillväxt?</i> 1975	40:—
V Bergström m fl: <i>Klarar Sverige kostnadskrisen?</i> 1976	45:—
V Bergström m fl: <i>Politik mot stagflation</i> , 1977	49:—
P Bohm: <i>I samhällets intresse?</i> 1978	55:—
P Bohm: <i>Samhällsekonomisk effektivitet</i> , 3 uppl 1977	45:—
Bouvang-Söderman: <i>Världsmarknaden</i> , 2 uppl 1976	45:—
H De Geer: <i>Rationaliseringsrörelsen i Sverige</i> , 1978	90:—
R Eidem: <i>Planekonomi eller ramhushållning?</i> 1976	49:—
Gröjer-Stark: <i>Social redovisning</i> , 1978	85:—
R Henning: <i>Företagen i politiken</i> , 1977	62:—
E Höök m fl: <i>Offentlig sektor i tillväxt</i> , 1975	45:—
J Myhrman: <i>Kreditmarknad och penningpolitik</i> , 2 uppl 1976	45:—
F Neumeyer: <i>Patent i omvandling</i> , 1977	56:—
B Näslund: <i>Företaget och inflationen</i> , 1978	65:—
Näslund-Sellstedt: <i>Ökad löntagarmakt</i> , 1977	49:—
A Thimerdal: <i>Anpassning och påverkan</i> , 1977	62:—
I Torbiörn: <i>Att leva utomlands</i> , 1976	70:—
Å Wredén: <i>Kapital till de anställda?</i> 1976	55:—

Efter flera års tillbakagång har produktionen i Sverige åter börjat öka. Kostnadsutvecklingen har blivit lugnare och inflationstakten sjunker. Konjunkturbedömningar och politiska uttalanden andas optimism inför 1979.

Men grundläggande problem i den svenska ekonomin kvarstår. Den offentliga sektorns fortsatta tillväxt ställer allt större krav på ett skatte- och socialförsäkringssystem vars marginaleffekter blir allt besvärligare. Arbets- och kapitalmarknaderna fungerar allt sämre. Företags- och branschkriser har tvingat fram en stödpolitik av oanad omfattning.

Dessa och liknande aktuella ekonomiska problem diskuteras i den här boken av SNS Konjunkturråd. Rådet presenterar, liksom det gjort varje år sedan 1974, en analys av det ekonomiska läget och lägger fram ett program för ekonomisk politik på kort och lång sikt.

SNS Konjunkturråd består av en grupp oberoende ekonomer. Medlemmar denna gång är fil dr *Sven Grassman*, professor *Erik Lundberg*, professor *Ingemar Ståhl* och docent *Bengt-Christer Ysander*. Rådet har arbetat i SNS regi under ledning av ekon dr *Bengt Rydén* och med bistånd av fil dr *Christian Nilsson* och fil kand *Bo Winander*. Arbetet har som vanligt bedrivits fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.

STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm, tel 08/23 25 20