

Konjunkturrådets rapport 1980-81

Stabiliseringspolitik för 80 talet

Ragnar Bentzel

Erik Lundberg

Johan Myhrman

Bengt Rydén (red)

Hans Tson Söderström



Stabiliseringspolitik för 80 talet

Konjunkturrådets rapport 1980-81

Ragnar Bentzel

Erik Lundberg

Johan Myhrman

Bengt Rydén (red)

Hans Tson Söderström

Under medverkan av
Christian Nilsson



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok ingår som nr 4 (av 4) 1980
i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Tryckt hos Kugel Tryckeri AB, Stockholm 1980
Omslag av Vidar Forsberg
Diagram av Pauli Laakso
ISBN 91-7150-208-4

Trycklov lämnat den 27 november 1980

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 Erfarenheter av 70-talets stabiliseringspolitik	8
3 En stabiliseringspolitisk strategi	15
4 Sveriges strukturella balansproblem	28
5 Vägar mot strukturell balans	43
6 Företagens inflationsförväntningar och prispolitik	53
7 Villkoren för 80-talets avtalsförhandlingar	61
8 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1980—82	77
9 En ny ekonomisk politik	90

Förord

Den starkt försenade konjunkturuppgång som inleddes i Sverige 1978 blev både kort och svag. Samtidigt har de under 70-talet successivt framväxande balansbristerna i den svenska ekonomin allvarligt förvärrats. Underskotten i bytesbalans och statsbudget är de mest uppmärksammade men också den höga inflationstakten bör nämnas.

Sverige går nu in i en lågkonjunktur med besvärliga stabiliseringspolitiska låsningar till följd av dessa balansbrister. Kraven på konsekvens och långsiktighet även i det kortsiktiga agerandet är nu ännu större än tidigare. Detta dilemma är ett huvudtema för denna rapport från SNS Konjunkturråd och motiverar valet av titel.

Konjunkturrådet består denna gång av professorerna *Ragnar Bentzel* och *Erik Lundberg* samt docenterna *Johan Myhrman* och *Hans Tson Söderström*. Arbetet har som vanligt skett vid SNS under ledning av undertecknad. Fil dr *Christian Nilsson* har medverkat i arbetet, särskilt med kapitel 8.

Undersökningen om företagens inflationsförväntningar och prispolitik (kapitel 6) har utförts av civilekonom *Lars Heikensten*, docent *Lars Nyberg* och civilekonom *Pehr Wissén* i samarbete med undertecknad. Den har finansierats av Tore Browaldhs stiftelse för vetenskaplig forskning och undervisning. Jag vill tacka de personer och företag som välvilligt medverkat.

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

Stockholm i november 1980

Bengt Rydén

1 Problem och utgångspunkter

Den starkt försenade konjunkturuppgång som inleddes i Sverige mot slutet av 1978 blev både kort och svag. Av olika skäl lyckades vi inte återvinna de produktionsförluster på ca 10 procent som i förhållande till de övriga OECD-länderna uppstått efter 1975. Och nu är Sverige åter på väg in i en internationell recession.

Samtidigt har de balansbrister som började växa sig allvarliga vid 70-talets mitt drastiskt förvärrats. Minskningen i inflationstakt och jämvikten i utrikesbetalningarna 1978 var missledande. Efter den nya vågen av oljeprishöjningar har inflationen successivt stigit till 15 procent och bytesbalansens underskott till 4 procent av BNP. Statsbudgetens underskott har vuxit till över 10 procent av BNP.

I våra senaste rapporter har vi uppmärksammat riskerna för en sådan utveckling och diskuterat tänkbara ekonomisk-politiska strategier för att råda bot på dem. Vi tvingas nu konstatera att politiken varit just så passiv som vi fruktat. Åtgärderna under hösten 1980 — varuskattehöjningar och sparplan — är steg i rätt riktning men kan endast marginellt påverka detta omdöme. Regeringarna lyckades inte utnyttja de möjligheter till kostnadsstabilisering och ökad tillväxt som syntes föreligga efter devalveringarna 1977 och löneavtalet 1978.

När Sverige nu går in i en ny avmattning är den konjunkturpolitiska handlingsfriheten starkt begränsad av de strukturella balansbristerna. Men trots de pessimistiska stämningar som präglar Sverige just nu är vi övertygade om att balansproblemen går att lösa. Det finns flera tänkbara vägar mot ny strukturell balans. Diskussionen av dem är ett centralt inslag i denna rapport.

70-talet var ett årtionde då Sveriges ekonomi utsattes för svåra yttre och inre störningar. De ekonomisk-politiska reaktionerna på dessa karaktäriseras av varierande grad av framgång. Politiken tycks i stor utsträckning ha utmärkts av improvisation och behovet att "laga efter lägenhet". Det är åtminstone i efterhand svårt att se vilken helhetssyn, vilken långsiktig strategi, som låg bakom de många kortsiktiga åtgärderna — om någon.

Ändå står det klart att den ekonomiska politiken knappast kan bli framgångsrik utan en genomtänkt strategi. Hur bör en långsiktig strategi se ut? Vilka lärdomar ger oss 70-talets misslyckanden? Dessa principiellt viktiga frågor behandlas i *kapitel 2 och 3*.

Det talas idag mycket om Sveriges balansbrister. Hur stora är de och hur har de vuxit fram? Hur unik är vår situation jämfört med andra länders? Dessa frågor behandlas i *kapitel 4*.

I *kapitel 5* diskuteras olika vägar mot strukturell balans. Diskussionen är principiell och ligger till grund för den avslutande behandlingen av lämpligt vägval för ekonomisk politik. Diskussionen har också nära samband med den i dagarna presenterade långtidsutredningen.

I *kapitel 6* behandlas en viktig del av inflationsproblematiken, nämligen företagens inflationsförväntningar och prispolitik. En annan central fråga på detta område tas upp i *kapitel 7*, nämligen villkor och former för 80-talets avtalsförhandlingar och lönebildning.

I *kapitel 8* behandlar vi den ekonomiska utvecklingen i Sverige och utlandet för 1980. 1981 års troliga utveckling diskuteras, med en kort utblick mot 1982.

Avslutningsvis tar vi i *kapitel 9* upp frågan om val av vägledande principer för en långsiktig ekonomisk politik mot strukturell balans. Vi vill skapa en vision av en offensiv och resursmobiliserande politik som någorlunda snabbt för oss upp på en långsiktig, stabil tillväxtbana. Denna vision vill vi kontrastera mot en passiv politik som enligt vår mening innebär en förlängning av det sluttande plan på vilket Sverige redan alltför länge befunnit sig.

2 Erfarenheter av 70-talets stabiliseringspolitik

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

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

Ompröva stabiliseringspolitiken

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

Den "gamla" politiken

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

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

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

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

*Sambandet mellan
inflation och
arbetslöshet
granskas*

Inflation och arbetslöshet

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

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

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

70-talets betydligt högre importerade prisstegringar innebar att förväntningsbildningen kom att spela en helt annan roll för sambandet mellan inflation och arbetslöshet. Redan uppsvinget 1968—70 innebar att inflationen steg markant över tidigare nivåer utan att den öppna arbetslösheten reducerades med mer än några enstaka tiondels procent. Avtalsuppgörelsen 1975—76 med en sammanlagd lönekostnadsstegring på ca 30 procent visade med all önskvärd tydlighet att inflationsförväntningarna hade tagit överhanden i pris- och lönesättningen. Sedan dess genomsyras företagens prissättningsbeteende (se kap 6) och löntagarorganisationernas lönekrav (se kap 7) helt av förväntningar om den framtida inflationen.

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

*Inflationen importeras
från utlandet*

Expansion och sysselsättning

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

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

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

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

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

. . . indirekt

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

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

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

Ambitioner och möjligheter

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

Några svaga länkar

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

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

Kostnadsläget försämrades under 1980

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

stabiliseringspolitiken förstärker snarare än dämpar de ekonomiska störningarna.

Förväntningarna i samhället

Politikförväntningar

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

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

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

Slutsatser

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

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

*Stabiliseringspolitiken
kan få följder
tvärtemot intentionerna*

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

3 En stabiliseringspolitisk strategi

Stabiliseringspolitikens miljö under 80-talet

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

Ingen stabil utveckling under 80-talet

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

De rent inhemska villkoren för stabiliseringspolitiken de närmaste åren ter sig knappast mindre dystra. Som framgår av kapitel 4 har vi gått in i 80-talet med strukturella balansproblem av en storlek som kommer att kräva mycken kraft att bemästra även utan de nämnda yttre påfrestningarna. De fördelningspolitiska konflikterna mellan arbete och kapital och kanske särskilt mellan olika löntagargrupper, mellan

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

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

Kraven på stabiliseringspolitiken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En norm för prisstabilisering

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

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

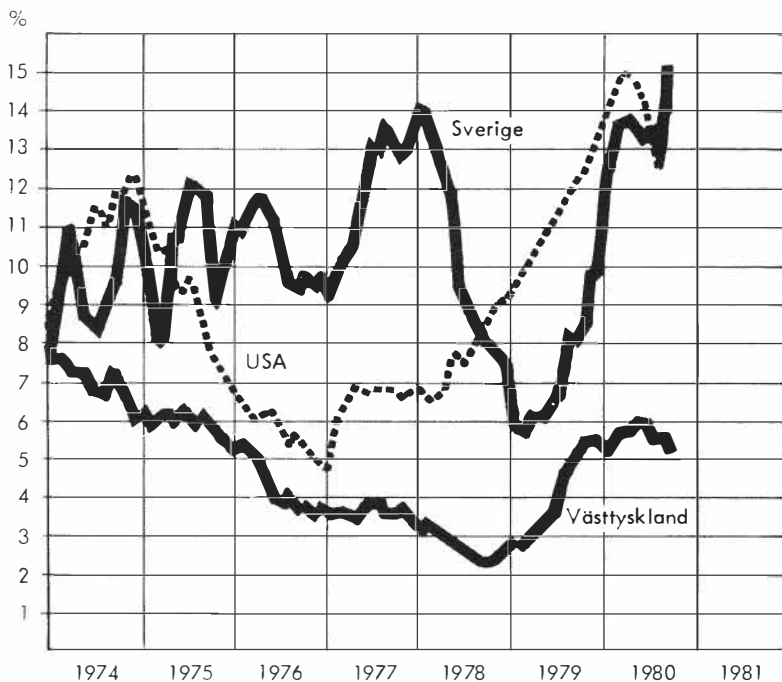
*Prisstabiliseringsnorm
viktigast*

DIAGRAM 3:1

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

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

Källa: S-E-banken



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

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

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

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

På kortare sikt gäller frågan om i vilken takt man tror sig kunna nedbringa den rådande inflationen utan att utsätta ekonomin för alltför stora påfrestningar. Som visas i kapitel 6 finns numera inflationsförväntningar ”inbyggda” i prissystemet på ett sätt som kan göra det mycket vanskligt att söka snabbt få ned en hög inflationstakt. Men just av detta skäl vill vi betona nödvändigheten att regeringen offentligt deklarerar ett ambitiöst — men trovärdigt! — prisstabiliseringsmål för varje år. Erfarenheterna från 1978—79 då inflationen bringades ned från 14.0 procent (jan 1977—jan 1978) till 5.6 procent (feb 1978—feb 1979) visar att en hög inflationstakt trots allt kan brytas på kort tid med stöd av en återhållsam löneutveckling (se diagram 3:1).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Varukorg" istället för "valutakorg"?

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

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

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

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

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

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

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

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

Bytesbalansrestriktionen

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

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

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

Betalningsbalansen signalsystem för målavvikelser

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

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

*Sverige har levt
”normlöst”*

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

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

Ramarna för sysselsättningspolitiken

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

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

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

Traditionella finanspolitiska stimulanser kan göra mer skada än nytta

Den ekonomiska politiken måste underordnas kravet på prisstabilisering

Offentliga ingrepp i lönebildningen kan bli nödvändiga

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

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

Kontrollen över kostnadsutvecklingen

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

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

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

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

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

En fin svensk tradition

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

4 Sveriges strukturella balansproblem

Produktion och resursutnyttjande i ett internationellt perspektiv

60-talet var ett från tillväxtsynpunkt sett exceptionellt gynnsamt decennium både i Sverige och övriga industriländer. Den totala produktionsökningen var 4.5 procent per år i genomsnitt och för alla OECD-länderna tillsammans var tillväxten 5 procent per år under hela decenniet. För flertalet länder innebar detta en högre tillväxttakt än vad som någonsin tidigare förekommit under en tioårsperiod.

Vid 60-talets slut var förväntningarna högt ställda beträffande 70-talets utveckling. De förhoppningarna kom snart på skam. I de allra flesta OECD-länderna blev tillväxten lägre under 70-talets första hälft än vad den varit under 60-talet; för hela OECD-området blev den endast 3.7 procent och för Sveriges del blev den knappt 3 procent per år.

Denna bromsning av tillväxten fortsatte med ökad styrka under 70-talets senare del. För OECD-länderna totalt blev då BNP-ökningen inte större än 3.0 procent och för Sveriges del gick det riktigt snett. Den svenska nationalprodukten ökade under perioden 1974—79 med endast 1 procent per år i genomsnitt.

Bortfallet av 60-talets gynnsamma omständigheter — handelns liberalisering, utjämningen av det teknologiska gapet mellan USAs och andra länders produktionsutrustning, överföringen av arbetskraft från jordbruk till industri samt det sjunkande realpriset på olja — räcker inte för att förklara den mycket svaga ekonomiska utvecklingen i Sverige under 70-talets senare hälft. Den måste i främsta rummet tillskrivas andra omständigheter, framförallt försämringen av industrins internationella konkurrenskraft till följd av 1975 års löneavtal (diagram 4:1). Därtill kommer de för Sverige ogynnsamma strukturella förändringar i de internationella konkurrensvillkoren som accentuerades vid 70-talets mitt och ledde till stora, bestående svårigheter för de sk krisbranscherna.

I tabell 4:1 redovisas BNP-tillväxten i OECD-länderna för fyra femårsperioder 1960—79 samt industriproduktionens tillväxt under de tre senare av dessa perioder. Det framgår att Sverige ifråga om BNP-ut-

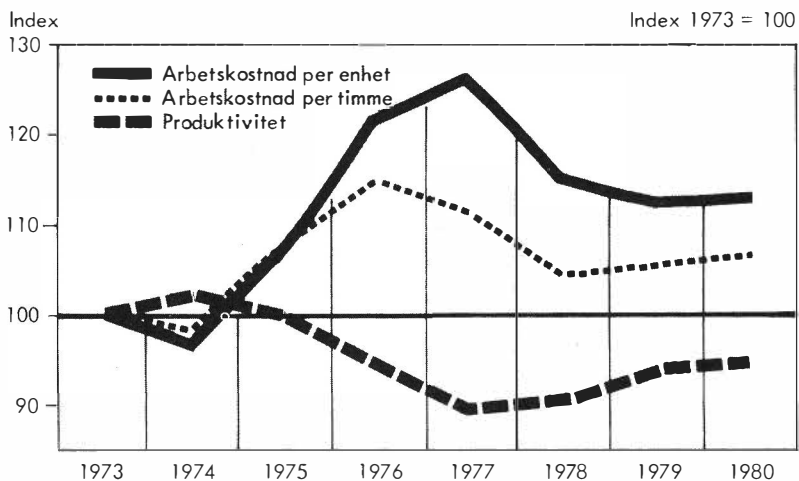
Industrins försämrade konkurrenskraft och strukturproblem bakom Sveriges svårigheter

DIAGRAM 4:1

Sveriges konkurrenskraft 1973—80. Den relativa utvecklingen av Sveriges konkurrenskraft (vägt medelvärde = 100).

Efter kostnadsexplosionen 1975—77 har Sveriges relativa konkurrenskraft förbättrats men 1980 skedde åter en viss försämring.

Källa: SAF



Sverige har OECDs lägsta BNP-tillväxt

vecklingen kunnat hålla jämna steg med övriga länder endast under 60-talets första hälft. Sedan dess har Sverige legat långt nere i botten på den ekonomiska tillväxttabellen. Bland de 14 länderna hamnar Sverige på tolfte plats såväl under 60-talets senare del som under 70-talets första hälft och på fjortonde och sista plats under 70-talets senare hälft.

TABELL 4:1 OECD-ländernas produktionsutveckling. Årlig förändring i procent

Land	Nationalprodukt				Industriproduktion		
	1960—64	1965—69	1970—74	1975—79	1965—69	1970—74	1975—79
USA	3.8	4.3	2.5	3.1	6.1	3.1	3.1
Japan	11.0	10.3	6.8	4.9	3.0	6.9	3.8
Västtyskland	5.4	4.3	3.6	2.6	5.8	3.3	2.0
Frankrike	6.1	5.1	5.0	2.9	5.2	5.4	1.5
Storbritannien	3.5	2.5	2.7	1.5	2.6	1.4	2.0
Italien	5.6	5.6	4.1	2.1	6.3	4.9	2.3
Kanada	4.8	5.4	5.1	3.1	5.7	5.3	2.8
Belgien	5.3	4.2	5.3	2.0	4.2	4.3	1.1
Nederländerna	5.4	5.1	4.6	2.5	7.5	5.8	1.2
Österrike	5.2	4.4	5.5	3.0	5.3	6.3	2.4
Danmark	5.6	4.2	2.9	2.3	6.2	2.3	
Norge	4.6	4.3	4.1	4.0	4.7	4.5	1.7
Finland	6.1	4.4	5.4	1.9	6.6	7.1	2.1
Sverige	5.0	3.6	2.8	1.6	5.5	4.5	—0.1
OECD totalt	5.0	4.9	3.7	3.0			

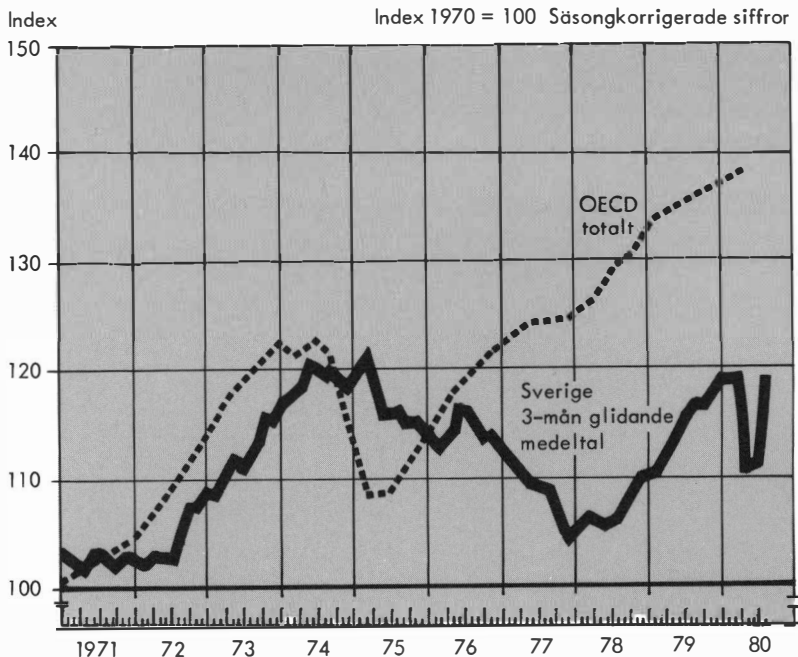
Källa: OECD

DIAGRAM 4:2

Industriproduktionen 1970—80

Efter en nedgång fyra år i följd har Sveriges industriproduktion sedan 1978 stigit nära 15 procent. Men jämfört med hela OECD har vi fortfarande ett "gap" på 20 procentenheter.

Källa: Handelsbanken



Medan den totala industriproduktionen inom OECD-området ökade med mer än 6 procent under 60-talet blev ökningen under 70-talets första hälft 4 procent och under 70-talets senare hälft endast 3 procent. För vårt lands vidkommande var retardationen ännu kraftigare. Under de fyra femårsperioderna 1960—64, 1965—69, 1970—74 och 1975—79 uppvisar industriproduktionens genomsnittliga ökningstakt följande serie: 7.4 5.5 4.5 —0.1

Ifråga om industriproduktionens utveckling intog Sverige (vid sidan av Schweiz) en särställning under 70-talets senare del genom att uppvisa en minskning från 1975 till 1979 (diagram 4:2). I motsats till alla andra länder hade vi t o m en minskad industriproduktion alla fyra åren 1975—78. Denna utveckling var unik även i ett historiskt perspektiv. Under de 120 år för vilka statistiska uppgifter över industriproduktionen finns har en sådan utveckling aldrig tidigare registrerats.

En jämförelse mellan femårsgenomsnitten i tabellen visar att under 60-talet hade alla de betraktade länderna en högre tillväxttakt för industriproduktionen än för nationalprodukten. Under 70-talets början var dock situationen mindre enhetlig; av de 14 länderna hade då sex en

TABELL 4:2 Resursfördelningen inom OECD-området.

Investeringar, offentlig konsumtion och privat konsumtion i procent av BNP

Land	Investeringar				Offentlig konsumtion				Privat konsumtion			
	1960	1970	1975	1979	1960	1970	1975	1979	1960	1970	1975	1979
USA	18	17	16	18	17	19	19	21	64	63	64	60
Japan	30	35	31	31	9	8	10	10*	57	52	57	58
Västtyskland	24	26	21	23	13	16	21	20	57	54	56	54
Frankrike	20	23	23	21	13	13	15	15	61	60	62	62
Storbritannien	16	19	20	18	17	18	22	20	66	62	61	60
Italien	22	21	21	19	12	13	16	16*	64	62	64	63
Kanada	22	21	24	23	14	19	20	21*	65	58	58	59
Belgien	19	22	22	21	13	14	15	18*	69	60	61	61
Nederländerna	24	26	21	21	14	16	18	18*	57	57	58	59
Österrike	25	26	27	26	13	15	17	18*	59	55	56	56
Danmark	19	25	22	21	12	20	25	24*	66	57	56	56
Norge	28	27	34	28	12	15	17	20	58	55	54	52
Finland	27	26	31	23	13	16	19	18	58	53	56	56
Sverige	22	22	21	20	16	21	25	29	60	54	52	52

Källa: OECD

* Avser 1978

omvänd relation mellan de två ökningstakterna. Den tendensen fortsatte under 70-talets senare del för alla länderna utom två. Denna utveckling är ett uttryck för den "avindustrialisering" som nu sker i flera länder och som är en av orsakerna bakom de senare årens allmänna tillväxtnedgång.

I tabell 4:2 visas hur resursfördelningen mellan investering, privat konsumtion samt offentlig konsumtion utvecklats i OECD-länderna. Investeringarnas andel av nationalprodukten har i flertalet länder förblivit på ungefär samma nivå under 20-årsperioden. Dock har i vissa länder en liten minskning skett under 70-talets senare del: Västtyskland, Frankrike, Nederländerna, Japan och Sverige. Den svenska andelen, som under 60-talet och början av 70-talet låg på genomsnittligt 23 procent, föll under 70-talets senare del till 20 procent. Detta fall är till stor del ett resultat av den kraftiga nedgång som under senare år skett i industriinvesteringarna (diagram 4:3 och 4:4).

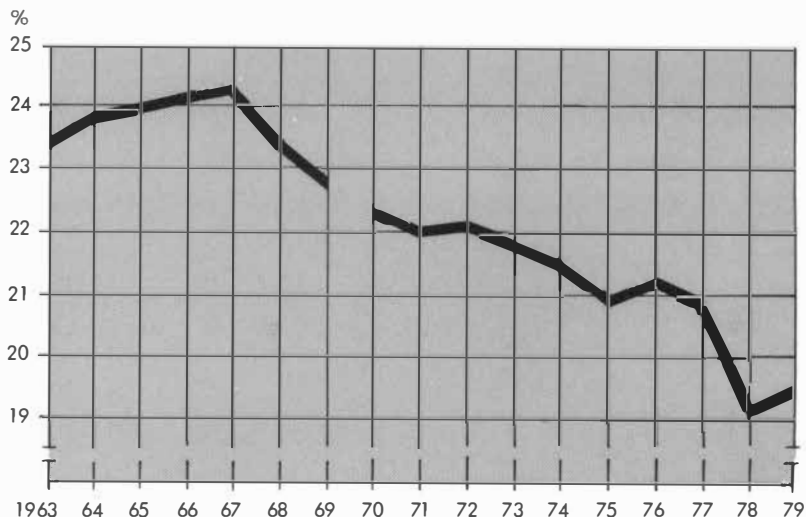
Internationellt sett har Sverige sedan länge intagit en särställning ifråga om den offentliga konsumtionens storlek. Denna särställning har accentuerats under de senaste åren. Andelsökningen från 1975 till 1979 var långt större än annorstädes och det har resulterat i att Sverige

DIAGRAM 4:3

Investeringskvotens utveckling 1963—79. De fasta bruttoinvesteringarnas andel av BNP.

Bruttoinvesteringarnas andel av BNP har sjunkit under 70-talet. Den är nu ca 19 procent mot normalt 23.

Källa: S-E-banken



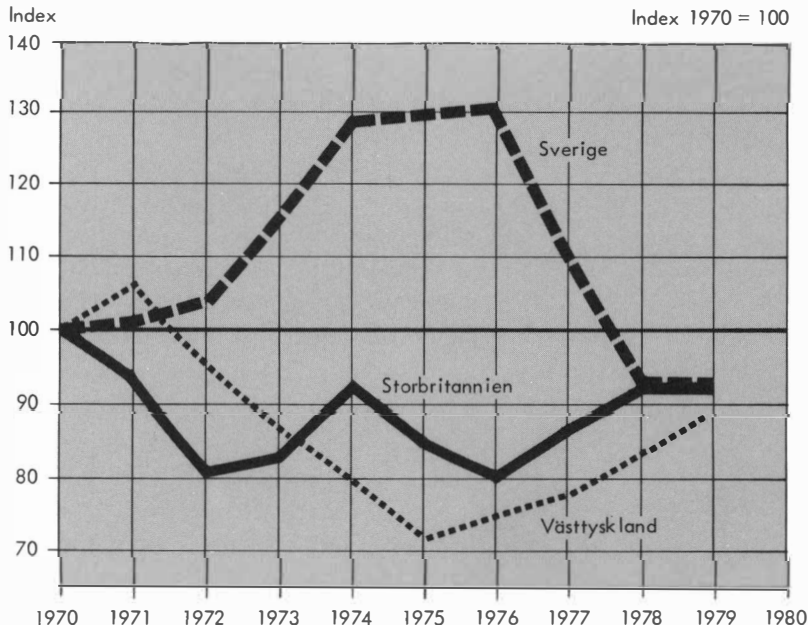
nu kommit upp till en andel på 29 procent, vilket är ca 10 procentenhet högre än i övriga länder. Av dessa är det endast Danmark som uppvisar en andel klart högre än 20 procent.

DIAGRAM 4:4

Industrins investeringar 1970—80

Industrins investeringar steg kraftigt i Sverige under första hälften av 70-talet medan de sjönk i Storbritannien och Västtyskland. Därefter har utvecklingen varit den motsatta. Men andelen är nu lägre än 1970 i alla de tre länderna.

Källa: S-E-banken



Vi har högst konsumtionskvot

Ser man till den offentliga konsumtionens volymtillväxt intar Sverige inte någon unik position. I flera andra länder har volymtillväxten varit högre. Att trots detta andelsökningen under de senaste fem åren varit störst i Sverige sammanhänger med nationalproduktens svaga tillväxt.

Den privata konsumtionens andel av nationalprodukten uppgår i de flesta länder till omkring 60 procent. Av de i tabellen redovisade länderna uppvisar för år 1979 Sverige den lägsta siffran, 52 procent. Situationen blir emellertid omvänd, om man betraktar summan av offentlig och privat konsumtion. Då ligger Sverige högst med 81 procent. Japan utgör det andra extremfallet; konsumtionskvoten uppgick där till endast 68 procent år 1979.

Höjningen av konsumtionskvoten i Sverige har inneburit en minskning av det totala sparandet. Medan utgifterna för konsumtion och internationella transfereringar 1970 och 1975 tog i anspråk respektive 76 och 78 procent av BNP, uppgick andelen för dessa poster till 83 procent 1979. Det betyder att sparkvoten i samhället minskat från 24 och 22 procent till 17 procent 1979. Detta är bruttosiffror. Minskas dessa med kapitalförslitningen, får man ett, om än mycket osäkert, uttryck för nettosparandet. En sådan kalkyl visar att nettosparandet sjunkit från 15 procent 1970 till 12 procent 1975 och 5 procent 1979. Eftersom den totala kapitalstocken i landet är av storleksordningen fyra gånger nationalproduktens värde, innebär dessa sparandesiffror att ökningen i samhällskapitalet minskat från drygt 3 procent till omkring 1 procent per år.

De strukturella balansbristerna

Den ekonomiska utvecklingen under 70-talet har inneburit att Sverige i snabb takt närmat sig ett postindustriellt samhälle, karaktäriserat av låg ekonomisk tillväxt, låg investeringskvot, lågt sparande, liten industrisektor och stor offentlig servicesektor. Denna utveckling har dock aldrig varit politiskt planerad, och den har knappast heller varit önskad vare sig av politiker eller av den stora allmänheten. Den har sålunda inte frambringats av en medveten, av allmänheten accepterad, ekonomisk politik. Följden har blivit att den svenska ekonomin har kommit ur balans i flera avseenden.

Den svenska ekonomin ur balans

Denna obalans märks framför allt på utrikesbetalningarnas område. Efter att under 70-talets början ha uppvisat överskott blev den svenska bytesbalansen till följd av den första oljekrisen negativ 1974, och under de därpå följande tre åren ökade underskotten successivt. Trenden

tycktes emellertid brytas 1978, då utrikesbetalningarna åter kom i balans. Den balansen var emellertid bedräglig, såtillvida att den huvudsakligen var en följd av stora lagerförsäljningar och det allmänt låga kapacitetsutnyttjandet. 1979 inträffade en kraftig försämring, då bytesbalansens underskott ökade till 11 miljarder kronor. Under 1980 har sedan, delvis som en följd av ytterligare oljeprishöjningar, åter skett en våldsamt ökning. För 1980 väntas bytesbalansens underskott uppgå till ca 21 miljarder kronor, dvs nära 3 000 kronor per individ.

De väldiga exportöverskott som oljeländerna fick efter prisexplosionen 1973—74 ledde till stora bytesbalansunderskott i flertalet länder. USA, Japan, Västtyskland, Frankrike och Storbritannien kunde i stor utsträckning kompensera tendenserna till underskott genom ökad export och/eller minskad import av andra varor. De mindre länderna, speciellt de skandinaviska, lyckades inte skydda sig på samma sätt. Alla de skandinaviska länderna, liksom även Österrike och Kanada, kom att få dras med stora underskott under flera år. De stora oljeprishöjningarna under 1979 och 1980 har emellertid lett till att praktiskt taget alla OECD-länder fått underskott i bytesbalanserna båda dessa år.

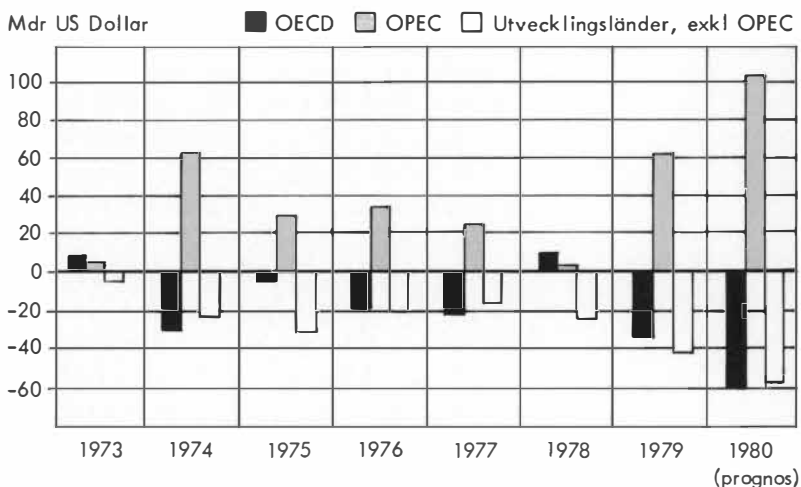
I tabell 4:3 redovisas hur bytesbalansens saldo uttryckt som andel av BNP utvecklats i OECD-länderna sedan 1973 (se även diagram 4:5). Därjämte redovisas storleken på det under 70-talet ackumulerade värdet av bytesbalansens saldo satt i relation till nationalproduktens storlek 1980. Detta ackumulerade värde är positivt för Västtyskland, Nederländerna, Japan och Italien, ungefär plus minus noll för USA och negativt för alla andra länder. Kanada, Österrike och de skandina-

DIAGRAM 4:5

Bytesbalansutvecklingen för OECD, OPEC och u-länder 1973—80

1979—80 års oljeprishöjningar har kraftigt stört den ganska hyggliga jämvikt i OECDs, OPECs och u-ländernas bytesbalanser som rådde 1978.

Källa: Morgan Guaranty Trust Co.



viska länderna ligger i en klass för sig med ackumulerade underskott på mer än 10 procent av BNP. Det största negativa värdet visar Norge, men det ger knappast anledning till större bekymmer, eftersom man nu räknar med att nordsjöoljan skall börja komma fram i stora kvantiteter. Situationen är mera allvarlig för Danmark, Österrike och Sverige.

Som tidigare visats har investeringsandelen sjunkit under 70-talets senare del i Sverige och fyra andra länder. Av dessa fem är det endast tre som uppvisar ett ackumulerat bytesbalansunderskott för perioden 1975—79, nämligen Sverige, Finland och Frankrike. Det är sålunda endast dessa tre länder som höjt sin konsumtion genom att både låna i utlandet och sänka investeringskvoten.

OECD-ländernas sammanlagda underskott gentemot OPEC-länderna kan beräknas till omkring 1 procent av de förstnämnda ländernas sammanlagda nationalprodukter. Detta innebär att varje lands "rättmätiga" andel av OPEC-underskottet uppgår till ungefär 1 procent av dess nationalprodukt. Sverige, liksom de övriga skandinaviska länderna, hade 1979 ett långt större underskott, även om Sverige på grund av sin stora utrikeshandel och sitt onormalt stora oljeimportberoende skulle ha anledning att bära en större andel av det samlade underskottet.

*Sveriges andel
av underskottet
mot OPEC för stort*

TABELL 4:3 Bytesbalansens utveckling inom OECD-området. Procent av BNP

Land	1973	1974	1975—79	1980 prognos	Ackumulerat överskott 1970—80
USA	0	0	—0.1	0	0
Japan	0	—1.0	0.6	—1.5	1.0
Västtyskland	1.3	2.5	0.6	—2.0	1.9
Frankrike	—0.3	—2.3	—0.3	—0.5	— 2.2
Storbritannien	—1.8	—4.7	—0.7	—0.5	— 3.7
Kanada	—0.3	—1.2	—2.2	—2.0	—10.7
Italien	—1.7	—5.2	0.8	—0.5	0.5
Belgien	3.1	—1.1	0.8	—3.5	— 3.9
Nederländerna	3.1	3.2	0.9	—1.0	3.1
Österrike	—1.5	—1.5	—3.2	—4.0	—16.8
Danmark	—1.9	—3.0	—3.4	—5.5	—20.7
Norge	—1.7	—4.7	—8.3	3.5	—28.2
Finland	—2.4	—5.4	—2.1	—3.5	—14.6
Sverige	2.2	—1.6	—2.0	—4.0	—11.0

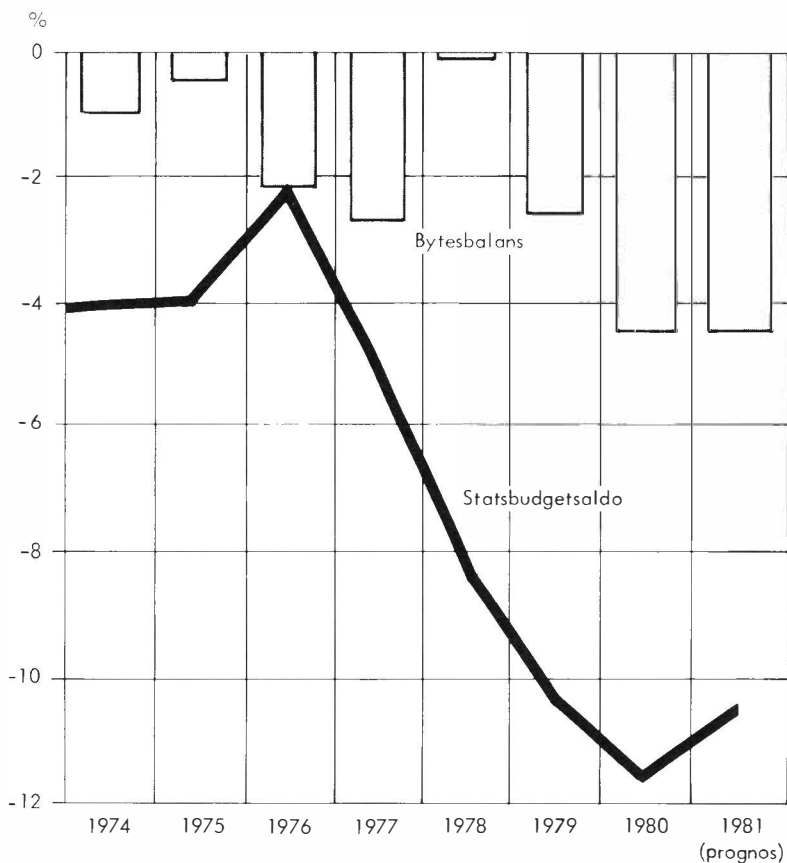
Källor: OECD, Veckans affärer

DIAGRAM 4:6

**Bytesbalans och statsbudgetsaldo 1974—81.
Procent av BNP.**

Underskottet i bytesbalansen har ökat snabbt och uppgår nu till 4 procent av BNP. Underskottet i statsbudgeten har sedan 1976 stigit från 2 till 11 procent av BNP men väntas 1981 sjunka något.

Källa: S-E-banken



För 1980 kan underskottet i den svenska bytesbalansen beräknas uppgå till drygt 4 procent av nationalprodukten (diagram 4:6). Det är en internationellt sett hög siffra men långt ifrån unik och ingalunda katastrofal. Motsvarande belopp går lätt att låna upp på den internationella kapitalmarknaden. Vad som är alarmerande är därför inte beloppets storlek utan att underskottet är av strukturell karaktär och ser ut att öka 1981 och kanske även därefter. Det är i längden inte möjligt att fortsätta längs denna trend.

En fortsatt stor upplåning i utlandet kan få allvarliga konsekvenser. Skuldbördan, och därmed också räntebetalningsbördan, växer snabbt. Vid en fortsatt lika stor upplåning som 1980 kan räntor och amorteringar 1985 beräknas uppgå till 20 procent av Sveriges totala export.

*Underskottet är
strukturellt*

Utlandsskulden skulle då uppgå till 200 miljarder kronor, dvs omkring 70 000 kronor per hushåll. Det är en stor börda att lämna efter sig till kommande generationer. Därtill kommer att en så stor upplåning successivt skulle urholka vårt lands kreditvärdighet, vilket medför försämrade lånevillkor och förr eller senare stopp för ytterligare lån.

Vid sidan om bytesbalansens underskott är det främst statsbudgetens väldiga underskott som brukar framhållas som ett uttryck för Sveriges brist på ekonomisk balans (diagram 4:6). Statens budgetunderskott beräknas 1980 till ca 50 miljarder kronor, och prognosen för 1981 pekar mot 60 miljarder. En del av detta underskott, som även det måste betecknas som strukturellt, täcks av statens utländska upplåning. Huvudparten måste dock frambringas inom landet, och dessa väldiga lånebe-
lopp har medfört en svår belastning för och en snedvridning av kapitalmarknaden till förfång för industrin. I längden är denna situation ohållbar. Det ligger visserligen ingenting orimligt i en stigande statsskuld — så länge denna inte ökar fortare än nationalprodukten — men den nuvarande situationen ger en långt högre ökningstakt, som i längden är ohållbar.

Under 60- och första hälften av 70-talets tillväxtperiod ägnades årligen 23—24 procent av nationalprodukten åt investeringar (inkl lager) och sparkvoten var lika hög. Vid 70-talets mitt började emellertid investeringskvoten sjunka, och 1979 uppgick den till endast 20 procent. Erfarenheterna från den balanserade tillväxtens tid talar för att en så låg investeringskvot som 20 procent inte är förenlig med en långsiktig, någorlunda snabb ekonomisk tillväxt. Omkring 23 procent borde vara den kvot som är nödvändig. Dagens situation präglas av stora behov av ökade investeringar på olika områden — industri, bostäder, kommunikationer, miljövård, energiproduktion etc. Enbart ett lyft av industrins investeringar upp till 1974 års nivå skulle innebära en ökning av investeringskvoten med mer än en procentenhet.

Man kan argumentera för samma sak genom att hänvisa till att den totala kapitalstocken i samhället är ungefär fyra gånger så stor som nationalprodukten samt att kapitalförslitningen, enligt nationalräkenskaperna, uppgår till 3—4 procent av denna kapitalstock. Förutsatt att kvoten mellan kapitalstock och nationalprodukt förblir konstant — en förutsättning som har starkt empiriskt stöd — ger dessa sifferuppgifter vid handen att en 20-procentig investeringskvot inte kan ge en högre tillväxttakt än 1—2 procent per år.

Förutsättningen att kvoten mellan kapitalstock och nationalprodukt

skall förbli konstant kan förvisso diskuteras. Det kan inte uteslutas att en omsvängning till mindre kapitalkrävande produktion, t ex genom en övergång till mer utbildningsintensiv verksamhet, kan tänkas leda till lägre investeringsbehov. Detta vet vi emellertid ganska litet om och det är därför äventyrligt att dra några växlar på förhoppningen om en sådan utveckling.

Under 60-talet och fram till 70-talets mitt uppgick konsumtionens och de internationella transfereringarnas andel av BNP till omkring 76 procent. Genom minskningen av investeringskvoten, den stora utlandsupplåningen och höjningen av u-landsbiståndet har denna andel stigit till 83 procent 1979. Om man uppfattar 76 procent som en normalnivå, svarande mot balans i utrikesbetalningarna och en investeringskvot på 24 procent, och definierar begreppet "överkonsumtion" som skillnaden mellan den aktuella konsumtionsnivån och den nivå som vid den aktuella nationalprodukten skulle ha framkommit vid balans i utrikeshandeln och vid en normal investeringskvot, kan man säga att det svenska folkets överkonsumtion 1979 uppgick till 7 procent av nationalprodukten. Det motsvarar 14 procent av den privata konsumtionen och ungefär 10 000 kronor per hushåll.

Överkonsumtionen 7 procent av BNP

Den nu framräknade storleken av den svenska ekonomins obalans har gällt sättet att använda de totala tillgängliga resurserna. Denna obalans på användningssidan har naturligtvis sin motsvarighet på produktionssidan. Som visades i föregående avsnitt har det skett en betydande strukturförändring från industrin till den offentliga sektorn. Denna förskjutning — en pågående svensk avindustrialisering — kan i själva verket ses som en gemensam nämnare till flertalet av dagens obalanser.

Liksom de flesta av de omständigheter, som lett till nuvarande obalanser i den svenska ekonomin, började avindustrialiseringen vid mitten av 50-talet för att accentueras från 70-talets mitt. 1979 års industriproduktion låg, trots en betydande uppgång det året, alltså under 1974 års nivå (se diagram 4:2). Denna volymminskning ledde till att industriproduktionens andel av nationalprodukten sjönk från 31—32 procent i genomsnitt för perioden 1960—74 till 27 procent år 1978 och en eller ett par procentenheter högre 1979. Under den senaste femårsperioden sjönk industrins andel av landets totala arbetskraft från 27 till 23 procent. Samtidigt sjönk industrisysselsättningen mätt i antal arbetstimmar med ca 15 procent, en minskning som i absoluta tal ungefär motsvaras av den offentliga sektorns ökning.

Den svenska industrins svaga utveckling under de senaste fem åren

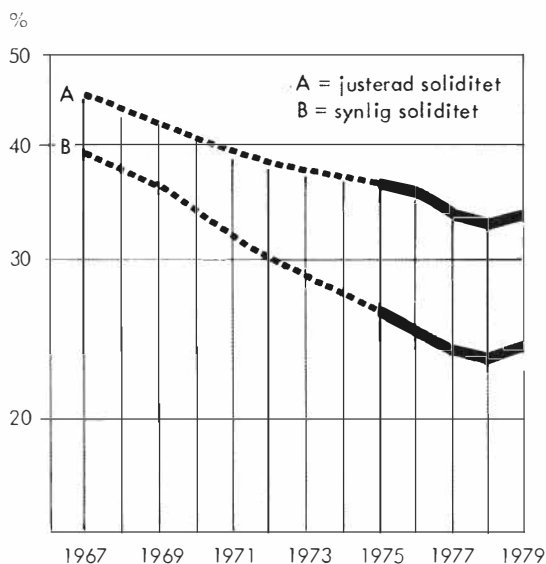


DIAGRAM 4.7

**Soliditetsutvecklingen
1967—79. Samtliga börs-
företag utom banker och
försäkringsbolag.**

Soliditeten i börsföretagen har sedan 60-talet försämrats kraftigt men de allra senaste åren har en smärre förbättring skett.

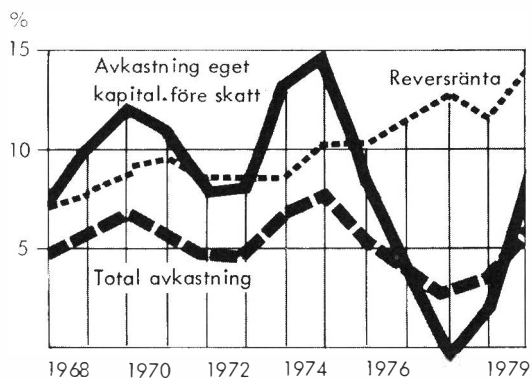
Källa: Aktiv Placering AB

DIAGRAM 4.8

**Räntabilitetsutvecklingen
1967—79. Samtliga börs-
företag utom banker och
försäkringsbolag.**

Börsföretagens räntabilitet har under hela 70-talet legat under skuldräntan. Sedan 1975 gäller detta även avkastningen på eget kapital.

Källa: Aktiv Placering AB



sammanhänger med de avsättningssvarigheter och därav följande marknadsförluster som uppkom till följd av 1975—76 års kostnadsexplosion. Det kostnadsgap som då uppkom kvarstår delvis fortfarande och kan uppskattas till drygt 10 procent. Följden har blivit en försämring av industrins räntabilitet och soliditet, vilket i sin tur dämpat investeringsbenägenheten (diagram 4:7 och 4:8). Industrins investeringar sjönk kraftigt 1977 och 1978 och lag 1979 hela 35 procent under 1975 års nivå (diagram 4:4).

Det är inte enbart i Sverige som industrins andel av nationalprodukten minskat utan detta har skett i de flesta OECD-länder. I motsats till i Sverige gällde detta emellertid framför allt under 60-talet. De allra senaste åren förefaller industriandelen i flertalet länder ha förblivit konstant. Den svenska djupdykningen under 70-talets senare hälft har — såvitt man kan se av förefintligt statistiskt material — ingen motsvarighet i andra länder.

Övervägande skäl talar för att den svenska industrins nuvarande storlek är otillräcklig för att medge en balanserad och nagorlunda snabb tillväxt under innevarande decennium, särskilt om hänsyn tas till de många struktursjuka branscherna. Hur mycket större industrisektorn skulle behöva vara är emellertid långt ifrån självklart. En viss indikation kan man dock få genom att jämföra dagens industriandel på 28—29 procent med de 31—32 procent som gällde under den balansera-

TABELL 4:4

Sysselsättningen i industri och offentlig sektor.**Andel av total sysselsättning. Antal personer**

	Antal anställda				Antal arbetstimmar			
	1963	1970	1975	1979	1963	1970	1975	1979
Industri	29.1	27.0	25.8	23.0	29.5	29.5	26.6	24.4
Off sektor	14.3	20.6	26.1	28.8	12.8	18.2	22.4	25.2

Källor: Statistiska meddelanden, Konjunkturläget

de tillväxtens tid. Om man tror att den industristorleken gav möjligheter till en snabb tillväxt, ligger det nära till hands att uppfatta den som en förutsättning för en balanserad utveckling också i framtiden. Slutsatsen blir då att den svenska industriproduktionen idag är ca 10 procent för liten. Därav följer (vid given produktivitet) att även sysselsättningen inom industrin skulle vara ca 10 procent för liten. Detta betyder att dagens obalans i stort sett skulle svara mot minskningen i industri-sysselsättningen sedan 1974.

*Den svenska
industriproduktionen
10 procent för liten*

Att den svenska industrin är ca 10 procent för liten för att medge en balanserad tillväxt kan man komma fram till även genom en helt annan kalkyl. Man kan resonera på följande sätt: Skall dagens underskott i bytesbalansen på 22 miljarder kronor täckas av en ökning av industriproduktionen, måste industrins produktion ökas med mer än 22 miljarder, eftersom en ökad industriproduktion kräver ökad import. Produktionsökningen måste i själva verket bli något sådant som 40 miljarder, då industrins marginella importinnehåll uppgår till omkring 50 procent. Det betyder ungefär 20 miljarder i ökad import. Med hänsyn tagen till mängden inhemska insatsvaror från andra sektorer betyder det en ökning av industrins förädlingsvärde på något sådant som 15 miljarder, dvs drygt 10 procent.

Denna genomgång av storleken av den svenska ekonomins obalanser på användningssidan och produktionssidan ger ett visst underlag för en kalkyl som besvarar frågan hur den svenska ekonomin skulle behövt se ut för att vid 1980 års sysselsättningsnivå ha befunnit sig i balans. Vi bortser då från de inte särskilt betydande skillnader i produktionsresultatet som kan framkomma vid skillnader i arbetskraftens fördelning mellan olika sektorer, och förutsätter att inte bara sysselsättningen utan även nationalproduktens storlek är given. Det är här bara fråga om grova överslagskalkyler.

Med en 10 procent större sysselsättning i industrin skulle industriproduktionen, förutsatt att erforderliga investeringar skett under tidigare år, kunnat vara åtminstone 10 procent större än vad den är idag. I kom-

bination med den större produktion av råvaror och insatsvaror som denna större industriproduktion förutsätter skulle exporten bli tillräcklig för att eliminera bytesbalansens underskott. Den härför erforderliga sysselsättningsvolymen skulle förutsätta en motsvarande mindre sysselsättning inom andra sektorer. Rimligen måste denna mindre sysselsättning främst gälla den offentliga sektorn. Inom denna skulle sysselsättningen behöva vara ca 10 procent mindre.

Dagens "överkonsumtion" kan beräknas till drygt 35 miljarder. I ett läge med balans i utrikeshandeln och med "normal" investeringskvot skulle därför den totala konsumtionen vara 35 miljarder mindre. Eftersom sysselsättningen i den offentliga sektorn skulle vara 10 procent mindre, borde den offentliga konsumtionen vara 15 miljarder mindre. Den privata konsumtionen skulle då vara omkring 20 miljarder mindre. Därigenom skulle utrymme givits både för balans i utrikesbetalningarna och för en investeringskvot av normal storlek. Det skulle emellertid förutsätta en högre beskattningsnivå än idag. Ett extra belopp på 20 miljarder eller något mera skulle behövt dras in till statskassan genom en högre moms eller på annat sätt för att hålla nere den privata konsumtionen. Tillsammans med 15 miljarder i lägre offentlig konsumtion betyder det ett 35 miljarder kronor lägre underskott i statsbudgeten.

Kraven på jämvikt

Hur ett sådant hypotetiskt jämviktsläge skulle te sig i förhållande till dagens situation framgår av uppställningen, där skillnaderna mellan dagens värden och motsvarande värden i det hypotetiska fallet anges.

Privat konsumtion	+ 8 %
Offentlig konsumtion	+ 10 %
Investeringar	— 15 %
Industriinvesteringar	— 20 %
Industriproduktion	— 10 %
Sysselsättning i industrin	— 10 %
Sysselsättning i offentlig sektor	+ 10 %
Bytesbalansen	— 20 mdr
Statsbudgeten	— 35 mdr

Det måste understrykas att de angivna siffrorna avser jämförelser mellan en verklig och en hypotetisk situation vid samma tidpunkt. Siffrorna får därför inte tolkas så att de skulle visa de förändringar som erfordras för att uppnå ett balanserat läge. Man får sålunda inte tro att uppnåendet av balans skulle nödvändiggöra en 8-procentig minskning

av den privata konsumtionen, en 10-procentig minskning av den offentliga konsumtionen etc. Vad siffrorna betyder är istället de *extra* förändringar som skulle behöva lagras ovanpå den utveckling som skulle uppstått under kommande år, om dagens läge hade karaktäriserats av fullständig balans.

Anta som exempel att den mot 1980 års produktionsnivå svarande jämviktsbanan (med en 24-procentig investeringskvot, balans i utrikesbetalningarna, en 30-procentig industriandel av nationalprodukten osv) skulle innebära en BNP-tillväxt om 3 procent per år, en industriproduktionstillväxt om 5 procent per år samt en produktivitetsökning om 6 procent per år i industrin. De ovan angivna talen visar då att om balans skall kunna uppnås inom exempelvis fem år, måste industriproduktionen öka med $7(5 + \frac{10}{5})$ i stället för 5 procent per år. Konsumtionens ökningstakt begränsas till $1(3 - \frac{9}{5})$ i stället för 3 procent per år och sysselsättningen i industrin ökar med 1 procent per år i stället för att minska med lika mycket. Industriinvesteringarna skulle behöva stiga till en nivå som svarar mot en 7-procentig i stället för en 3-procentig ökningstakt. För att leda till en erforderlig ökning av kapitalstocken skulle dock investeringarna till en början behöva stiga långt mer än så.

Drastiska anpassningar för ekonomisk balans

Redan detta enkla exempel visar att ganska drastiska anpassningar erfordras för att Sverige inom en femårsperiod skall kunna uppnå ekonomisk balans. Givetvis behöver dessa anpassningar bli mer än drastiska om vi skall komma därhän inom en kortare tidsperiod än fem år. Den centrala politiska frågan blir då hur lång tid vi skall ta på oss. Det är en politisk avvägningsfråga som diskuteras i nästa kapitel.

5 Vägar mot strukturell balans

Struktur mål

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

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

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

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

*Struktur målen
inte oberoende
av värderingar*

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

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

Men styrningen av en utveckling efter dessa linjer skulle förmodligen bli svår därför att de beskrivna attityderna så sällan stämmer med människornas konkret manifesterade preferenser. Löntagarorganisationernas krav på höjd, eller åtminstone bibehållen, realstandard måste uppfattas som uttryck för en klar prioritering av den vanliga privata standardens värde, som denna mäts i termer av real konsumtion. Vi anser oss kunna ta i kapitel 4 uppställda strukturmål som rimliga och acceptabla uttryck för preferenserna hos en bred majoritet. Men vi är medvetna om att det i sista hand är fråga om ett ideologiskt val.

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

Tre typer av utvecklingsstrategier

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

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

*Tre utvecklingsstrategier:
en depressiv . . .*

... en omfördelning . . .

... och en offensiv

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

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

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

Den depressiva vägen

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

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

*Resultatet av en
depressiv politik
beroende av löne-
utveckling och inflation*

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

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

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

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

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

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

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

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

Omfördelning av givna resurser

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

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

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

*En större industrisektor
räcker inte för att
lösa betalningsbalans-
problemet*

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

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

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

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

En avgörande fråga är om industriföretagen kan och vill expandera sysselsättning och produktion och göra investeringar i den utsträckning som det här skulle vara fråga om. Olika vägar är tänkbara. Man kan hävda att en tillräckligt hög och stabil lönsamhet är ett nödvändigt villkor för höjd investeringsnivå och hög expansionstakt. Det kan vara nödvändigt att återställa det vinstläge som rådde under högkonjunkturåren 1973—74 (se diagram 4:8 s 39). Därmed skulle också den totala

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

Kruxet med ett val av denna väg ligger i hur en varaktigt höjd genomsnittlig vinstnivå skall åstadkommas. Den förutsätter en kombination av tillräckligt stark efterfrågan med högt kapacitetsutnyttjande och tillräckligt låga lönekostnader. Responsen i form av ökade investeringar på ett förbättrat lönsamhetsläge kan dock fördröjas av den låga soliditeten hos flertalet industriföretag (se diagram 4:7 s 39).

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

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

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

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

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

*Ersätt oljeimport med
inhemska energikällor
under 80-talet*

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

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

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

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

Resursmobiliseringens väg

*Vi lever över
men producerar
under våra tillgångar*

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

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

stematisk "felsignalering". Detta gäller i hög grad räntesatser och avkastning på reala investeringar (diagram 4:8 s 39). Det är egentligen ett under att näringslivet fungerar så pass väl som det gör med en avkastning på totalkapitalet på mindre än 6 procent, särskilt om hänsyn också tas till att i denna siffra ingår en sannolikt högre lönsamhet för de utländska dotterbolagen. Med nominella utlåningsräntor på 13—17 procent har vi alltså en negativ realränta, t o m under "högkonjunkturåret" 1979. Inflation och skatter har medfört en oplanerad oordning i prissignalerna på kredit- och kapitalmarknaderna. Inflation, skatter och regleringar har i själva verket lett till att det för många företag är mer lönsamt att syssla med finansiella placeringar och operationer än att göra långsiktiga produktiva investeringar. Detsamma gäller för övrigt även hushållen. Snedvridningar av detta slag innebär ett slöseri med ofta högkvalitativa resurser.

*Sveriges relativa
kostnadsläge ligger
fortfarande 10 procent
för högt*

Den låga avkastningen på industrikapital även i en relativt hygglig konjunktur som 1979—80 innebär att lönekostnaderna är för höga i förhållande till prisläget på konkurrensutsatta marknader. Sveriges relativa lönekostnadsläge tycks fortfarande ligga ca 10 procent för högt (diagram 8:2 s 84). Övervärderingen av kronan är en viktig orsak till de systematiska felsignalerna. De gånger Sverige kommit fort upp ur depressioner och därefter fått en snabb och stadig expansion har varit efter stora deprecieringar, som 1931 och 1949, och när kronans undervärdering blivit relativt bestående.

Den dåliga lönsamheten har tillsammans med brister i "incitamentsstrukturen" på grund av bl a marginaleffekterna i skatte- och bidragssystemet, inflationen och den omfattande regleringen av förhållandena på arbetsmarknaden bidragit till både ett underutnyttjande och ett ineffektivt utnyttjande av våra resurser. Det finns betydande o- och underutnyttjade resurser som skulle kunna mobiliseras. Även trendkalkyler (gapberäkningar) och jämförelser med andra länder (t ex Österrike) tyder på detta (se diagram 5:1).

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

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

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

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

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

*Välj resurs-
mobiliseringens väg*

6 Företagens inflationsförväntningar och prispolitik

Inflationen ett allvarligt samhällsekonomiskt problem

Som framgått av tidigare kapitel anser vi den kraftigt stigande inflationstakten vara ett av de allra allvarligaste samhällsekonomiska problemen idag.

Den genomsnittliga inflationstakten har stigit från 3 procent under 50-talet och 4 procent under 60-talet till 8 procent under 70-talet. 1980 års inflation beräknas till ca 13 procent. En central fråga för stabiliseringspolitiken är hur denna stigande trend skall kunna brytas och inflationstakten bringas ned till en bestående låg nivå, av 50- och 60-talens storlek.

Pristförväntningar och inflation

Inflationens orsaker har länge varit föremål för stort intresse bland ekonomer. De modeller som fungerade väl för att förklara 50- och 60-talens inflationsutveckling har inte räckt till för att förklara det senaste årtiondets kraftiga stegring. Förväntningarna om fortsatt inflation hos individer och företag har kommit att spela en allt större roll i diskussionen om hur inflationen kan förklaras — och bör bekämpas. Inflationsförväntningarnas betydelse beror bl a på att de i så hög grad är självförverkligande. Om många företag och löntagare väntar sig en inflationstakt på t ex 10 procent och anpassar prissättning och lönekrav efter detta, får vi också en inflation kring 10 procent. Företagen höjer priserna på sina varor därför att de väntar ökade kostnader, och löntagarna kräver höga lönepåslag därför att de tror att varupriserna kommer att stiga.

Ett konkret exempel på hur förväntningarna kan driva upp priser och kostnader på detta sätt ser många företag i sitt budgetarbete. Ledningen i ett företag väntar sig, t ex på basis av tidigare års erfarenheter, en kostnadsstegring på 10 procent och budgeterar ett lönekostnadspåslag i denna storleksordning. Men eftersom budgeten i många fall enligt MBL primärförhandlas med facket, påverkar företagsledningens bedömningar lönekraven i de lokala förhandlingarna. Den förväntade kostnadsökningen inträffar och tvingar företaget att försöka höja priserna i motsvarande grad.

Eftersom inflationsförväntningarna spelar en så väsentlig roll för storleken på den inträffade inflationen är det viktigt att påverka förväntningsbilden om man vill bekämpa inflationen. Hur inflationsförväntningar uppstår vet man emellertid ganska litet om. För att belysa en del av denna fråga, nämligen hur företagen bildar sina inflationsförväntningar, har vi genomfört en enkätundersökning bland ett 30-tal större industriföretag.¹ Svarsfrekvensen var hög (över 90 %), och eftersom många företag lät flera divisioner eller dotterbolag besvara enkäten inkom totalt 47 svar. Dessa kompletterades med ett mindre antal intervjuer.

Företagen i enkäten representerar ett flertal branscher, bl a verkstads-, livsmedels-, skogs-, järn- och stål- och kemisk industri. De arbetar under mycket olika marknadsbetingelser. Somliga är starkt beroende av den svenska prisregleringen, medan andra inte alls påverkas av denna. Urvalet av företag har inte skett slumpmässigt, varför resultaten av undersökningen måste tolkas med försiktighet. Ambitionen har inte varit att ge en statistiskt uttömmande analys av förväntningsbilden utan snarare några exempel på olika reaktionsmönster i företagen utifrån vilka en diskussion kring denna fråga kan föras.

Anpassning till stigande inflation

På ett principiellt plan kan företagens prissättningsbeslut delas upp i två skilda moment. För det första måste företagen söka fastställa den allmänna inflationstakten för planeringsperioden. För det andra måste de bedöma hur priserna på olika insatsvaror och slutprodukter kan förväntas utvecklas i relation till detta genomsnitt. Företagens budgetarbete innefattar i många fall dessa två moment som separata delar.

Nästan utan undantag fastställer företagen, enligt undersökningen, sina priser på ett annat sätt idag än för 10 år sedan. Då kunde man räkna med att kostnaderna för insatsvaror och arbetskraft normalt steg relativt parallellt och i jämn takt. Det räckte att ändra de egna priserna med ganska långa mellanrum. Idag är situationen en annan. Inflationen varierar kraftigt över tiden på ett sätt som är svårt att förutse. Dessutom kan prisstegringarna på insatsvaror, på konkurrerande produkter och på arbetskraft vara väsentligt olika, vilket snabbt kan förändra företagets konkurrenssituation. Den som inte bevakar kostnadsökningar-

¹ Undersökningen gjordes under hösten 1980 av Lars Heikensten, Lars Nyberg, Bengt Rydén och Pehr Wissén.

*Tre slags prisreaktioner
i företagen på
stigande inflation*

na på de varor, tjänster och halvfabrikat som ingår i produktionsprocessen kan lätt missa att i tid göra prishöjningar som är befogade av marknadsskäl och nödvändiga för att behålla lönsamheten.

Bland de undersökta företagen har den stigande inflationstakten, och de därmed större förändringarna i relativpriserna, givit upphov till tre slags reaktioner när det gäller prissättningen.

För det första lägger företagen idag ned betydligt större resurser än tidigare på att skaffa underlag för prissättningsbesluten. De följer noga kostnadsutvecklingen för råvaror och andra insatsprodukter och beräknar täckningsbidrag för de egna produkterna. Databehandling utnyttjas ofta för att lagra information och behandla den i formaliserade modeller.

För det andra har företagen, där så varit möjligt, decentraliserat prissättningsbesluten till divisioner och dotterföretag, som ligger nära marknaden och har god överblick över kostnader och konkurrensläge. Undantag är företag vilkas lönsamhet är starkt beroende av en eller ett par produkter. I dessa företag ligger prisbesluten kvar på central nivå.

För det tredje ändrar företagen sina priser betydligt oftare än tidigare. Endast fyra av de 47 företagen i undersökningen uppgav att de förändrade sina priser högst en gång per år, och samtliga dessa företag sålde varor av säsongkaraktär, exempelvis glass eller produkter till jordbruket. Flertalet företag ändrar inte heller priserna vid fasta tidpunkter, vilket tidigare var vanligt, utan när kostnadsökningar (reella eller förväntade) kräver det eller när marknaden tillåter.

*Hellre flera små
prisändringar
än en stor*

Flertalet företag, särskilt sådana som säljer direkt till konsumenterna, sade sig av marknadsskäl föredra flera små prisändringar framför en stor.

Dessa reaktioner har samtliga att göra med företagens svårigheter att bedöma priserna på enskilda produkter. Uppenbarligen har betydelsen för lönsamheten av korrekta prissättningsbeslut ökat, när prisförändringarna på enskilda varor blivit större. Därför har större resurser ägnats åt att förbättra beslutunderlagen.

De metoder företagen använder för att få en uppfattning om den förväntade allmänna inflationstakten är av en annan karaktär. Frågan aktualiseras ofta tidigt i budgetprocessen, då man vill skapa sig ett begrepp om hur stora de genomsnittliga kostnadsökningarna kan väntas bli. Det faktum att sådana bedömningar måste göras tidigt i budgetprocessen kan vara av betydelse för den ekonomiska politikens möjligheter att pressa ned inflationstakten. Anta att företagen redan i maj månad

ett visst år skapar sig en bild av den allmänna prisutvecklingen för det kommande året. Dessa förväntningar ligger sedan till grund för kalkylarbetet avseende nästa års priser, vilka fastställs i november. Under sådana förhållanden är det svårt för staten att t ex i början av det år under vilket de nya priserna tillämpas söka påverka förväntningarna för att få ned inflationen. Effekten av den ekonomiska politiken fördröjs.

Företagen och prisförväntningarna

Prisförväntningarna bildas på två sätt — tillbakablickande och . . .

Principiellt kan företagen bilda sina prisförväntningar på två olika sätt. Det ena är tillbakablickande. Företagen konstaterar hur prisstegringarna utvecklats under ett antal år och antar att de kommer att fortsätta ungefär som förut. Ofta ser man inte till inflationstakten i vid mening utan till de egna kostnadsökningarna. Om kostnaderna stigit med t ex 10 procent om året under några år antar man att så kommer att ske även nästa år. Om stegringstakten ökat på senare år lägger man till ett par procent extra. Det mest uppenbara exemplet på denna typ av förväntningsbild är när förväntningarna formellt knyts till en prisindex av något slag, t ex en råvaruprisindex. Då speglar förväntningarna endast realiserade kostnadsförändringar.

Förväntningar som bildas på detta sätt är mycket svåra att påverka med ekonomisk politik. Eftersom de bygger på historiska data kan de inte brytas med mindre än att inflationen faller under flera år.

. . . framåtblickande

Den andra metoden att göra inflationsbedömningar är framåtblickande. Företagen gör prognoser över det kommande årets kostnader, genom att t ex för viktiga råvarumarknader söka bedöma utbud, efterfrågan och prisutveckling. Sådana förväntningar är betydligt lättare att påverka med ekonomisk politik. Ett väntat fall i råvarupriserna slår då igenom i företagens inflationsbedömningar.

I verkligheten bildar naturligtvis företagen sina förväntningar genom att se både framåt och bakåt. Få företag i undersökningen uppgav att de baserade sina prisbeslut huvudsakligen på utvecklingen av vissa indexserier. Men det var också få som ansåg sig ha resurser att i större utsträckning förlita sig på egna bedömningar av framtiden.

De tillfrågade företagen försökte sällan självständigt uppskatta den allmänna inflationstakten. I stället förlitar de sig ofta på prognoser som publiceras av t ex Konjunkturinstitutet och ekonomidepartementet. Men också samtal med banker och andra kontakter är viktiga. Företagen tycks emellertid vara skeptiska mot inflationsprognoser som starkt avviker från det närmast föregående årets utveckling. Det finns därför

sannolikt ett betydande tillbakablickande element i företagens allmänna inflationsbedömningar.

När det gäller de egna kostnadernas utveckling har företagen ofta mer eller mindre sofistikerade modeller för att beräkna hur dessa skall få slå igenom på priserna. De förväntade kostnadsökningarna fördelas på företagets olika produkter, och nödvändiga prishöjningar beräknas utifrån önskvärda täckningsbidrag. Men det hindrar inte att själva bedömningen av kostnadsutvecklingen i allmänhet sker efter mycket enkla principer. När det gäller t ex löneutvecklingen såg de undersökta företagen i allmänhet dels till förra årets kostnadsstegringar, dels till den allmänna inflationsprognosen. Endast få företag gjorde själva prognoser över t ex den löneglidning som kunde följa på ett stigande efterfrågetryck i branschen — en typisk framåtblickande bedömning. Även ifråga om övriga kostnader byggde företagens budgeterade ökningar på ganska grovt tillyxade prognoser, i huvudsak baserade på erfarenheter från tidigare år.

Ett undantag från den regeln är företag som är starkt beroende av en eller flera råvaror som upphandlas på världsmarknaden. Här fluktuerar priserna i allmänhet på ett sådant sätt att prognoser grundade på t ex fjolårets prisförändringar lätt blir meningslösa. Råvaruberoende företag tvingas i högre utsträckning än andra att göra egna bedömningar av kostnadsutvecklingen.

Det är från vårt material inte möjligt att dra några generella slutsatser om hur svenska industriföretag bildar sina förväntningar om den allmänna inflationstakten. Ett bestående intryck av studien är dock att förväntningarna bildas genom ett samspel mellan enkla överslagsberäkningar, oftast baserade på företagets tidigare erfarenheter, och externt gjorda prognoser som kan vara mer sofistikerade.

*Inflationsförväntningar
— ett samspel mellan
överslagsberäkningar
och externa prognoser*

Förväntningarna och prisbildningen

Hur de förväntade kostnadsökningarna påverkar ett företags egna priser är i stor utsträckning avhängigt av den marknadssituation som företaget arbetar i. Företag som exporterar bulkvaror, t ex pappersmassa, styrs av prisutvecklingen på världsmarknaden och har små möjligheter att vältra över förväntade eller inträffade inhemska kostnadsökningar på kunderna. Detsamma gäller många företag som säljer konsumentprodukter under stark importkonkurrens.

Företag som arbetar på t ex oligopolmarknader har emellertid ibland betydande möjligheter att självständigt påverka priserna på sina pro-

duktioner, särskilt på kort sikt. Sådana företag har i undersökningen nästan utan undantag uppgivit att de sätter sina priser med utgångspunkt från förväntade kostnadsstegringar. Många säger sig tillämpa en mer eller mindre renodlad "cost-plus"-prissättning.

Att det i första hand är kostnadsbilderna och inte marknadsförhållandena som styr priserna är dock sannolikt en felsyn. Många företag, som arbetar med en ren kostnadskalkyl plus en viss marginal för att bestämma priset, uppger att de kan justera upp marginalen om marknaden bedöms tåla detta. Efter hand avvecklas också produkter som inte går att sälja med tillräckligt höga täckningsbidrag.

*En vanlig prisstrategi
är att följa prisledaren*

En vanlig synpunkt bland de undersökta företagen var att de höjde sina priser när konkurrenterna gjorde det. De följer med andra ord prisledaren. Det är en enkel prisstrategi som minskar behovet av att göra egna bedömningar av pris- och kostnadsutvecklingen.

Företag som säljer på kontrakt, t ex hela anläggningar eller entreprenadarbeten, bygger idag nästan alltid in en kostnadsstegringsklausul i sina avtal. Hur gynnsam den klausulen blir för företaget är naturligtvis en förhandlingsfråga. Indexklausulerna justerar i allmänhet upp priset i efterskott beroende på hur vissa kostnader utvecklats. Detta är ett exempel på hur en faktiskt inträffad prisstegring resulterar i fortsatt stigande priser.

Prisregleringens effekter på inflationen

När företag vill höja priserna måste de normalt förhandla med, eller anmäla höjningarna till, statens pris- och kartellnämnd, SPK. Förhandlingar äger för många företag rum så ofta som 5—10 gånger per år. Det är mot den bakgrunden intressant att studera om SPKs agerande på något sätt systematiskt påverkar företagens prisförväntningar och prispolitik.

Denna studie syftar inte till att närmare undersöka om prisregleringen varit effektiv när det gäller att hålla nere den allmänna prisöknings-takten. Bland de undersökta företagen var det dock inte ett enda som uppgav att deras priser över en längre period ökat mindre än de skulle gjort utan prisreglering. Några företag uppgav tvärtom att de ibland avstått från möjliga prissänkningar, t ex som följd av fallande råvarupriser, därför att förhandlingarna med SPK om att sedan åter få höja priserna ansågs så besvärliga. Det bör emellertid sägas att dessa svar kan ha påverkats av företagens överlag negativa attityd till prisregleringen.

I förhandlingarna med SPK måste företagen presentera underlag för begärda prishöjningar. Att ta fram detta underlag är enligt många företag ett arbete som tar tid att lära sig, ett arbete med både positiva och negativa sidor. Företaget har alltid ett övertag gentemot SPK när det gäller den egna kostnadsbilden. När ekonomiavdelningen lärt sig vilka motiv som är gångbara i prisförhandlingarna kan de i allmänhet ta fram lämpligt material som stödjer dessa motiv. Kanske är detta svårare för mindre företag. I så fall gynnas stora företag på bekostnad av små av prisregleringen.

Även om företagen så småningom lär sig hantera prisregleringen finns alltid en viss risk att förhandlingarna inte går som beräknat. Ett par företag kunde för enskilda år peka på resultatförsämringar som var direkt hänförliga till sådana "misslyckanden". Prisförhandlingarna bidrar alltså till en ökad osäkerhet vad gäller företagets resultat, vilket kan få konsekvenser för investeringsverksamheten. Ett företag i undersökningen hade investerat försiktigt i produktion av de prisreglerade varorna och i stället försökt styra över investeringarna till verksamheter som inte var prisreglerade. Sådana snedvridningar, liksom de som följer av ändrade prisrelationer till följd av regleringen, tillhör antagligen prisregleringens mest negativa konsekvenser. De har emellertid inte här närmare undersökts.

I sammanfattning kan man konstatera att de undersökta företagen inte ansåg att SPK påverkade deras prisförväntningar. Övervakningen och regleringen av priserna, som ju har till syfte att bekämpa inflationen, tycks inte ha denna effekt.

*Prisregleringar
påverkar inte
företagens
prisförväntningar*

Slutsatser

En slutsats av den genomförda undersökningen är att företagen i flera avseenden anpassat sig till inflationen. Relativa priser och kostnader fluktuerar starkt under inflation. Lönsamheten är därför i hög grad beroende av att aktuell information ligger till grund för inköps-, lager- och prispolitik. För att möta dessa förändringar följer flertalet företag två parallella vägar: dels decentraliseras besluten genom exempelvis divisionalisering, dels insamlas och systematiseras mer information om kostnads- och prisutveckling för enskilda produkter och insatsvaror. De allt tätare prisändringarna kan därmed rutiniseras.

Att avgöra om det är i huvudsak en historiskt baserad eller en framtidsinriktad förväntningsbild som ligger till grund för företagets prispolitik har inte visat sig möjligt. Båda dessa beteenden förekommer,

*Företagen anpassar
sig till inflationen*

ofta i ett och samma företag. Flertalet företag tycks ha en god bild av den inträffade kostnadsutvecklingen för sina produkter och baserar sin bild av framtiden på denna. Men självklart tas också hänsyn till känd information om framtiden — löneavtal, ekonomisk politik etc — som kan komma att få konsekvenser för företagens lönsamhet. Därutöver får företagen i många fall information om den framtida inflationen från externa källor. Dessa accepteras, med eller utan modifikationer, av dem som sätter priserna.

Att historiskt baserade priser, som dessutom ibland fixeras ganska långt före ett givet budgetår, inte är en ovanlig företeelse innebär en komplikation för stabiliseringspolitiken. Företagens reaktioner på en inflationsdämpande politik blir trögare och långsammare än om pris-sättningen var mer renodlat framtidsbaserad.

7 Villkoren för 80-talets avtalsförhandlingar

Mindre än ett halvår efter de mest traumatiska avtalsförhandlingar Sverige genomlevt sedan metallstrejken 1945 inleds en ny förhandlingsomgång mellan arbetsmarknadens parter. Genom den praxis som utbildats att undvika avtalsförhandlingar under valår kunde man kanske vänta sig att parterna denna gång är inriktade på åtminstone ett tvåårigt avtal. Men frågan avgörs självfallet också av andra bedömningar.

Vilka är utsikterna för denna avtalsrörelse? Kommer konfliktvapnet åter i bruk? Blir den det definitiva beviset på att Sveriges ekonomi nu lider av ”engelska sjukan” med stigande inflation som driver fram kompenserande lönekrav, som i sin tur driver på inflationen? Eller kan vi äntligen få det långsiktiga stabiliseringsavtal som så länge efterlysts av politiker och ekonomer? Vad är överhuvudtaget villkoren för de avtalsförhandlingar som kommer att äga rum under detta decennium? Vi skall här diskutera några av dessa frågor.

Nya tendenser i avtalsrörelserna

De fyra avtalsuppgörelserna under åren 1975—80 kastar onekligen en skugga över de kommande förhandlingarna, som knappast stämmer till optimism: först ”katastrofavalet” 1975—76, som innebar EFO-modellens definitiva kraschlandning och inledningen till kostnadskrisen; sedan det ”läattsinniga” avtalet 1977, som onödigtvis förlängde och fördjupade krisen; därefter det ”ansvarsfulla” avtalet 1978—79, som gav statsmakterna tillfälle att råda bot på krisen; och slutligen ”resignationsavalet” 1980, som visade att statsmakterna inte kunde ta tillvara sina möjligheter och att arbetsmarknadens parter inte hade tålamod och ståndaktighet nog att ensamma bära det samhällsekonomiska ansvaret för kostnadsläget i en uppåtgående konjunktur.

Flera nya inslag i den senaste avtalsrörelsen stämmer till eftertanke. Det gäller inte i första hand det faktum att konfliktvapnet kom till användning i så stor omfattning; det förefaller osannolikt att förhandlingar skulle kunna föras under trovärdigt konflikthot decennium efter decennium utan att hotet någon gång utlöses. Konflikter måste i första hand ses som en metod för respektive parter förhandlare att visa upp

för sina medlemmar att de eftergifter de tvingas göra är oundgängligen nödvändiga. En kortvarig konflikts samhällsekonomiska kostnader måste också ses mot bakgrunden av möjligheterna för varuproducerande branscher att i efterhand arbeta in det förlorade produktionsresultatet och av de möjligheter som finns för strejkande och lockoutade till meningsfull sysselsättning i hushåll, barntillsyn, vård av bostad etc. Utan att vi för den skull underskattar konfliktens samhällsekonomiska kostnader kan det alltså visa sig att den var värd dessa kostnader i så måtto att den hos organisationernas medlemmar skapat ett starkt förtroende för den egna organisationens kampanda och för motpartens allvarliga avsikter. På så vis kan konflikten motverka framtida splitt-ringstendenser på arbetsmarknaden, samtidigt som avtalsförhandlingarna blir smidigare och snabbare — under någon tid framöver.

*Lönekraven baseras
alltmer på
kompensationstänkande*

De inslag i de senaste avtalsförhandlingarna som inger större oro för framtiden är mindre spektakulära än 1980 års konflikt. För det första har man kunnat märka en tendens att basera lönekraven allt mindre på resonemang kring "utrymme" för löneökningar och allt mer på resonemang kring önskad "kompensation" för inträffade prisstegringar och lönelöft för andra grupper. I detta avseende är Sverige på väg in i en engelsk typ av lönediskussion. Nu är det kanske naturligt att frågor om prisstegringar och köpkraft kommer i blickpunkten när det gäller att förhindra reallönesänkningar, medan utrymmesresonemangen ter sig mer naturliga i lägen då frågan gäller vilken *ökning* av reallönen som skall eftersträvas. Men i förlängningen av nuvarande tendens finns en uppenbar risk för tillvänjning till kompensationsresonemangen. I frånvaro av utrymme kommer då de kompensationsbaserade lönekraven att driva fram ytterligare prisstegringar som i sin tur skapar nya kompensationskrav i en välbekant spiral.

*Utrymmesbaserade
löneförhandlingar
förutsätter att
k-sektorn är
löneledande*

En faktor som kraftigt bidrog till att dra bort intresset från det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar var att den offentliga sektorn för andra gången på en femårsperiod tilläts bli löneledande. Självfallet förutsätter utrymmesbaserade löneförhandlingar att det är den konkurrensutsatta sektorn som är löneledande, vilket bl a innebär att det är löntagarorganisationerna inom denna som först ger offentlighet åt lönekraven, och att övriga löntagarorganisationer därefter formulerar sina lönekrav med utgångspunkt i önskade förändringar i relativlönerna. Att löntagarorganisationerna i den offentliga sektorn nu senast sökte, och genom konfliktåtgärderna delvis lyckades, riva åt sig initiativet vad beträffar den allmänna lönenivån utgör ett oroande tecken på

att dessa organisationers ledningar saknar motiv att ta sådan hänsyn till fundamentala samhällsekonomiska samband som är nödvändiga för att fria avtalsförhandlingar skall kunna resultera i lönehöjningar på en samhällsekonomiskt acceptabel nivå.

En annan uppmärksammas tendens i den senaste avtalsrörelsen utgjordes av regeringens "inhopp". Som vi tidigare betonat ställs statsmakterna i alla stabiliseringspolitiska sammanhang inför ett svårt val mellan att å ena sidan lösa akut uppkommande problem och å andra sidan skapa en miljö av stabila spelregler där de ekonomiska subjekten tvingas bära ansvaret för sina egna handlingar. Det är uppenbart att regeringen i samband med avtalsrörelsen misslyckades i sin ambition att sitta på två stolar samtidigt. Först kom det misslyckade försöket att före avtalsrörelsens början skapa en beskattningsmässig "grund" för förhandlingarna, som skulle kunna medge bevarad disponibel reallön med en acceptabel fördelningsprofil på en låg nominell löneökningnivå. Sedan kom "det villkorliga paketet" i förhandlingarnas slutskede, som endast delvis drogs tillbaka när det visade sig bli verkningslöst. Slutligen utövades press på SAF att anta ett medlingsbud som låg en bra bit över vad löntagarorganisationerna hade kunnat fås att acceptera. Vart och ett av dessa sätt att påverka avtalsrörelsen skulle möjligen kunna försvaras taget för sig. Men summan av dessa ageranden har skapat en förvirring kring regeringens åsiktade och faktiska roll i avtalsrörelsen som kan visa sig dyrbar att rätta till.

Ett tredje bekymmersamt inslag i den senaste avtalsrörelsen gäller tendensen att manipulera den slutliga avtalskonstruktionen i syfte att rädda ansiktet på parterna på båda sidor om förhandlingsbordet. För arbetstagsidans förhandlare anses det förmodligen viktigt att en uppgörelse inte ligger alltför långt under de ursprungliga procentuella löneökningsskraven. För arbetsgivarna å andra sidan är det viktigast att komma undan med låga genomsnittliga lönekostnadsökningar för avtalsperioden som helhet. Ett sätt att förena dessa båda önskemål, som användes i extremt hög grad i 1980 års avtal, är att enas om höga procentuella löneökningar men låta dem träda i kraft så sent under avtalsperioden att den genomsnittliga ökningen för hela perioden hålls nere.

Metoden kan förefalla genial i ansiktsräddande syfte. Men den har en egenskap gemensam med många andra smarta ekonomisk-politiska lösningar som tillämpats under senare år — den skjuter problemen på framtiden. Man går ju nämligen ur den gamla avtalsperioden på en lönenivå som redan vid en prolongering av avtalet innebär en väsentlig

genomsnittlig kostnadsökning för den nya avtalsperioden i jämförelse med den gamla. Detta s k överhäng är avtalskonstruktionens baksäll och försvårar den nya avtalsrörelsen i exakt samma utsträckning som den underlättade den gamla. Konstruktionen är kanske försvarbar i en uppåtående konjunkturfas, då den nästkommande avtalsperioden kan antas ge ett ökat samhällsekoniskt utrymme för lönehöjningar. Men i en kulminerande och nedåtående konjunktur, som 1980, bör strävan vara den motsatta, dvs att utbetala en så stor del som möjligt av lönepåslagen i icke nivåhöjande form, t ex som retroaktivitet eller engångsbelopp. På så sätt sparas så mycket som möjligt av ett framtida magert utrymme till nästa förhandlingsrunda.

*Överhänget inför 1981
över 3 procent*

Överhänget inför 1981 ligger över 3 procent, vilket självfallet måste försvåra de kommande förhandlingarna. Risken för en "snöbolls-effekt" är uppenbar, dvs att problemet löses genom att överhänget görs ännu större inför den avtalsrörelse som följer ovanpå denna.

EFO-modellens sönderfall

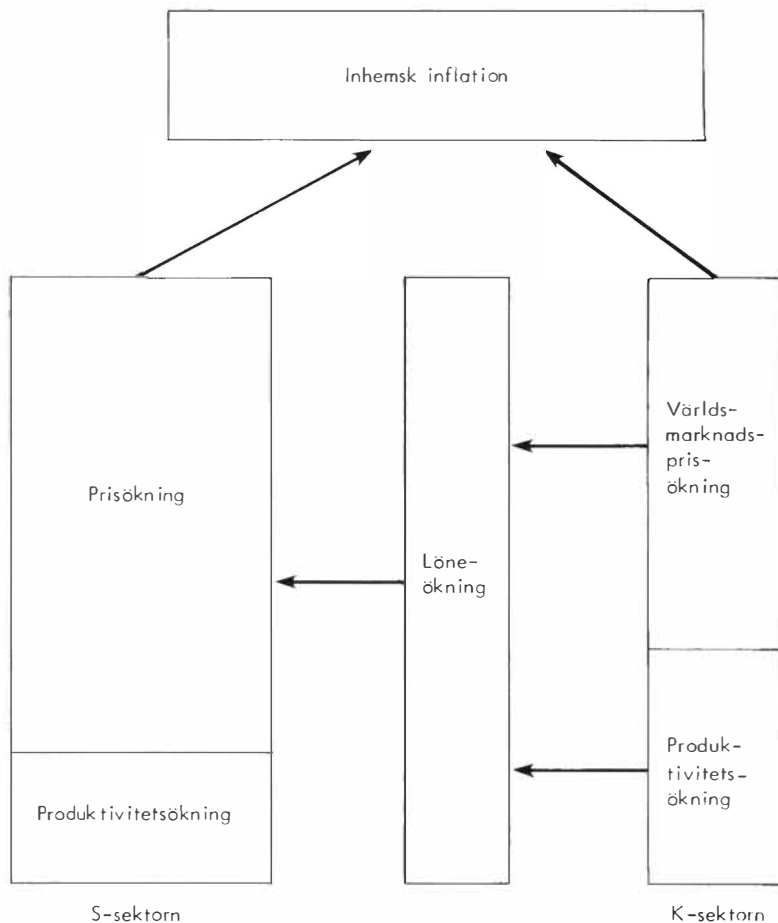
EFO-modellens kraschlandning i 1975—76 års avtal motiveras ofta med att världsinflationen då kom upp i nivåer där felbedömningar av de internationella prisstegringarnas nivå och varaktighet blev katastrofala, särskilt i kombination med de kostnadshöjande kompensationsmekanismer som finns inbyggda i den svenska ekonomin. När den ekonomiska politiken i allt fler OECD-länder nu i huvudsak prioriterar prisstabiliseringsmålet är det naturligt att ställa frågan om det inte finns förutsättningar för en återgång till det avtalstänkande från 50-, 60- och första halvan av 70-talet som formaliserats i EFO-modellen. Det finns emellertid anledning misstänka att EFO-modellen började brista som underlag för de kollektiva avtalsförhandlingarna långt före katastrof-avtalet 1975—76, och det på grund av förhållanden som alltjämt föreligger. Vi skall här peka på några inslag i EFO-modellen vilkas förutsättningar ändrats så starkt att tankar på en återgång till den traditionella EFO-kursen enligt vår mening knappast är meningsfulla.

*Förutsättningarna
bakom EFO-modellen
kraftigt förändrade*

Det kan vara av värde att hålla isär två olika samförstånd som EFO-modellens praktiska tillämpning bygger på. Det första gäller att det är det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar, och ingen annan storhet (exempelvis löntagarkollektivets köpkraft), som förhandlingarna skall kretsa kring. Som nämnts har det under de senaste avtalsrörelserna kunnat märkas en glidning bort från EFO-tänkandet på denna

FIGUR 7:1

EFO-modellens tumregel



fundamentala punkt, vilket naturligtvis hänger samman med att det reala utrymmet blivit mycket litet.

Den andra grunden för EFO-modellens tidigare tillämpning byggde på tumregeln att utrymmet för löneökningar är lika med ökningen av arbetsproduktiviteten i den konkurrensutsatta sektorn plus förändringen i världsmarknadspriserna (figur 7:1). Men denna norm för lönebildningen bygger på en mängd förutsättningar. Åtskilliga av dem är inte längre uppfyllda, och en analys av EFO-modellens sönderfall är sannolikt nödvändig om man skall finna nya normer för den lönepolitiska diskussionen.

EFO-modellens tumregel förutsätter enighet om att vinstandelen (och därmed löneandelen) i ekonomin är lagom stor. I det stora hela innebär detta att man önskar bevara den rådande räntabilitetsnivån i näringslivet. För arbetsgivarsidan var detta villkor lätt att acceptera under 50- och 60-talen efter den kraftiga höjning av vinstandelen som 1949 års devalvering med den efterföljande Korea-boomen skapade. Vinstandelen var då mycket hög i internationell jämförelse. I själva verket kunde de efterföljande avtalen kontinuerligt nagga denna stora vinstandel i kanten under 15 år utan att någon egentlig allmän lönsamhetspress på näringslivet uppkom. Men vid mitten av 60-talet började en sådan press bli märkbar. Förutsättningarna för avtalsrörelserna har naturligtvis blivit radikalt annorlunda när arbetsgivarsidan nu måste kämpa för en stigande andel av produktionsresultatet.

Ett annat viktigt villkor för tumregelns tillämpning var att den konkurrensutsatta sektorns prisutveckling kunde bedömas med någorlunda precision. Efter Korea-inflationen rädde i detta avseende en mycket gynnsam situation under ett par årtionden; världsmarknadspriserna förhöll sig tämligen stabila och systemet med fasta växelkurser åtnjöt starkt förtroende.¹ Några mer markanta prognosmissar för prisutvecklingen gjordes knappast under denna period.

Oljeprishöjningarna, världsinflationen och det internationella betalningssystemets sönderfall har på flera olika sätt raserat denna förutsättning för avtalsförhandlingarna.² Dels har det blivit mycket svårare att förutsäga världsmarknadsprisernas utveckling. Dels har blotta storleken på de internationella prisstegringarna, plus försämringen av terms of trade, skapat nya problem (även om de var korrekt förutsagda), eftersom den svenska ekonomin genom olika kompensationsmekanismer och hävstångseffekter tenderar att kraftigt förstärka de prisstegringsimpulser som släpps in från utlandet. Slutligen har osäkerheten om Sveriges och andra länders växelkurspolitik haft till följd att det blivit allt svårare att översätta en given utveckling av den internationella inflationen till ett utrymme för svenska löneökningar.

Visserligen kan man hävda att det vore en enkel teknisk uppgift att justera inflationstakten hos våra handelspartner med de växelkursförändringar som förekommit och/eller väntas äga rum för att nå fram till

¹ Mellan 1952 och 1969 ökade k-sektorns priser med i genomsnitt 0,57 % per år. De årliga förändringarna varierade mellan -8,2 % (52—53) och +3,9 % (64—65).

² Mellan 1969 och 1978 steg k-sektorns priser med 9,3 % per år i genomsnitt. De årliga prisökningarna varierade mellan 2,5 % (70—71) och 27,0 % (73—74).

en beräknad prisstegringstakt för den konkurrensutsatta sektorns produkter i svensk valuta. Men erfarenheten har visat att de pedagogiska uppgifterna i detta sammanhang blivit hart när oöverstigliga.

Till dessa problem kommer att de svenska exportföretagen (och importkonkurrerande företag) under kostnadskrisen visade sig ha en betydligt större vilja och förmåga att bedriva en självständig prispolitik än vad man tidigare antagit. Möjligheten till stora variationer i de svenska relativpriserna på något eller några års sikt skapar naturligtvis nya problem då det gäller att avgöra det internationella löneökningstryckets faktiska storlek.

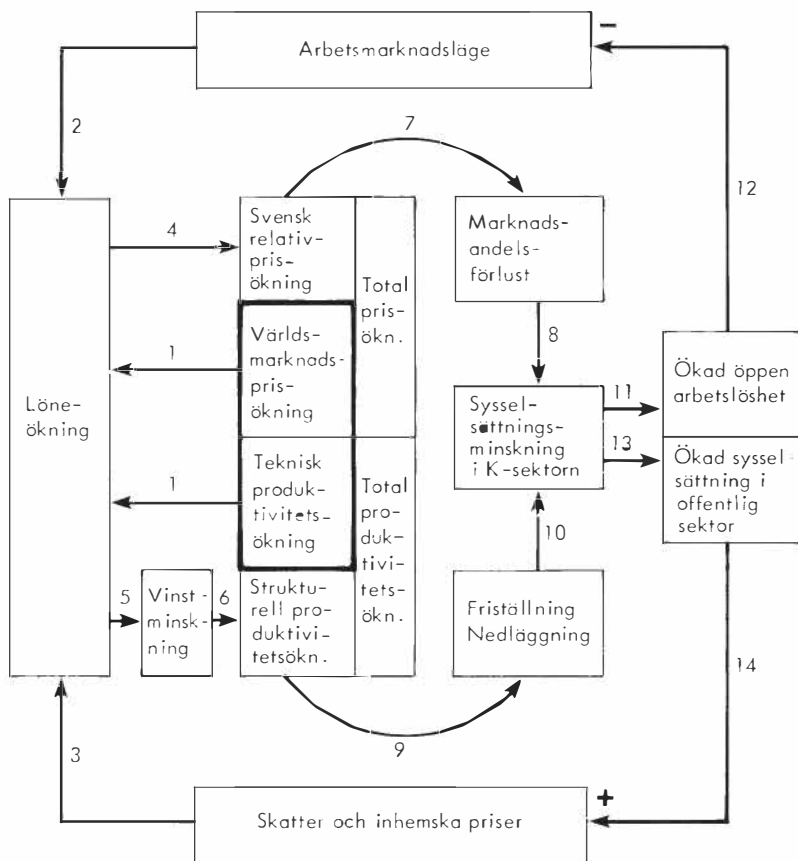
En tredje grund för tillämpningen av EFO-modellens tumregel gäller föreställningen att arbetsproduktivitets ökningstakt i den konkurrensutsatta sektorn är oberoende av de löneökningar sektorn får bära. Häremot kan man hävda att sambandet mellan produktivitetens utveckling och löneökningar i k-sektorn kan vara det omvända, såtillvida att det är löneökningarna som i stor utsträckning bestämmer produktivitetens utvecklingen i stället för tvärtom. Genom att k-sektorn får sina priser bestämda på världsmarknaden saknar denna sektor (åtminstone på några års sikt) möjlighet att vältra över kostnadsökningarna på priserna. Stora löneökningar måste därför mötas med rationalisering eller nedläggning. På längre sikt kommer alltså höga lönekrav att mötas genom en storleksanpassning av hela den konkurrensutsatta sektorn, på så sätt att endast de anläggningar som kan bära lönekraven överlever.

Den annorlunda syn på EFO-modellens funktionssätt som diskuteras här illustreras i figur 7:2. Utgångspunkten för avtalsrörelsen antas vara det med kraftig ram markerade utrymmet, dvs förändringen i världsmarknadspriserna (omräknad i svenska kronor) och den tekniska produktivitetens ökning (produktivitetshöjningen i nya anläggningar samt löpande rationalisering i existerande anläggningar). Detta samband markeras med pilarna 1 i figuren. Den sammanlagda löneökningen under avtalsperioden påverkas emellertid även av andra faktorer. Arbetsmarknadsläget påverkar dels avtalsnivån genom arbetstagarstrike och förhandlingsstyrka och behov att återställa lönestrukturen efter tidigare löneglidning, dels löneglidningen under avtalsperioden (pil 2). Den inhemska skatte- och prisutvecklingen kan också driva upp löne-nivån, både genom avtalsuppgörelsen och genom löneglidningen under avtalsperioden (pil 3). Tillsammans tenderar dessa effekter att ge en total löneökning som överstiger det samhällsekonomiska utrymmet. Detta kan ha två tänkbara konsekvenser. De svenska företagen kan kom-

*K-sektorn saknar
möjligheter att
vältra över kostnads-
ökningar på priserna*

FIGUR 7:2

En alternativ modell av
EFO-sambanden



pensera sig för kostnadshöjningen genom att öka priserna mer än sina konkurrenter och därmed bevara sina vinstmarginaler (pil 4). Eller också finns inga möjligheter att öka priserna, varför vinsterna faller (pil 5). Detta leder till intensifierad rationalisering eller nedläggning av anläggningar eller hela företag, vilket registreras som en "strukturell" produktivitetsökning (pil 6).

Den här beskrivna processen kan till en början förefalla problemfri. Man kommer ju i efterhand att kunna konstatera att löneökningen inte varit större än summan av den totala produktivitetsökningen och den totala prisökningen i den konkurrensutsatta sektorn. Tumregeln om likhet mellan löneökningar och summan av pris- och produktivitetsökningar är salunda alltjämt uppfylld. Men avsteget från EFO-modellens huvudkurs dokumenterar sig istället i form av en sysselsättningsminsk-

*350 000 sysselsatta
har gått från den
privata till den offent-
liga sektorn sedan 1965*

ning inom den konkurrensutsatta sektorn (pilarna 7—10). Denna sysselsättningsminskning skulle kunna tänkas yttra sig i form av stigande öppen arbetslöshet (pil 11), som då skapar en självkorrigerande tendens till återgång till huvudkursen genom mer återhållsamma lönekrav i nästa avtalsrörelse (pilarna 12 och 2). Men i en ekonomi med en snabbt växande offentlig sektor och med den ekonomiska politiken inriktad på full sysselsättning uppkommer inte denna signal. Det enda som observeras är en påskyndad överföring av resurser från konkurrensutsatt till offentlig sektor och till olika sysselsättningsskapande åtgärder (pil 13). Detta kommer i sin tur att driva upp de inhemska priserna och tvinga fram skattehöjningar för att finansiera den ökade offentliga verksamheten (pil 14), vilket verkar uppdrivande snarare än dämpande på den framtida lönenivån (pil 3). Processen fortsätter i nästa avtal.

Lönebildningen kan under långa perioder fungera enligt detta mönster utan att utlösa några egentliga alarmsignaler om att avsteg gjorts från EFO-modellens huvudkurs. Som framgått av kapitel 4 finns goda belägg för att så också varit fallet. Utbudet av arbetstimmar har varit i stort sett konstant under perioden 1950—70 medan däremot sysselsättningsstrukturen undergått stora förändringar (diagram 7:1). Sedan 1965 har sysselsättningen minskat med omkring 600 milj arbetstimmar, motsvarande ungefär 350 000 sysselsatta i vardera k-sektorn och den privata delen av s-sektorn. I stort sett hela denna sysselsättningsminskning har motsvarats av ökad sysselsättning inom den offentliga sektorn, av sysselsättningsskapande åtgärder, av öppen och dold arbetslöshet och av förtidspensionering. Oavsett den politiska viljan bakom den offentliga sektorns expansion kan en så dramatisk omstrukturering av sysselsättningen knappast anses vara förenlig med någon huvudkurs i EFO-modellens bemärkelse.

Det bör särskilt observeras att den minskning av industrisysselsättningen som följt på kostnadskrisen 1975—76, och som givit upphov till talet om en för liten industrisektor, i detta perspektiv endast är en förstärkning av en trend som påbörjats redan 1965. På lång sikt skapar en kontinuerlig och alltför snabb krympning av den konkurrensutsatta sektorn stora balansproblem i ekonomin

Utrymmet för löneökningar idag

Idag förefaller det råda politisk enighet om att en begränsning av den offentliga sektorns expansionstakt är nödvändig och att industrisektorn bör ges tillfälle att växa. Om avtalsrörelsen alltså skulle ta sin ut-

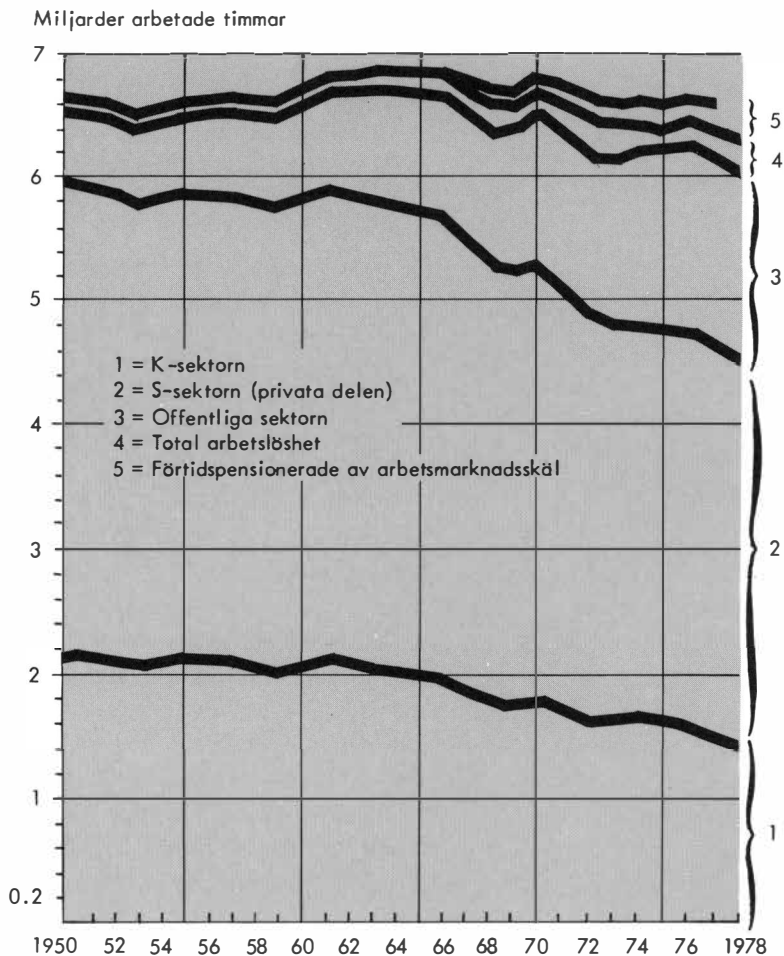
DIAGRAM 7:1

Sysselsättningsutvecklingen 1950—78

Utbudet av arbetskraft har i timmar räknat minskat ända sedan början av 60-talet. Särskilt gäller detta industrin (k-sektorn).

Källor: SCB, EFO-grupperat material, AMS, Christian Nilssons beräkningar utifrån riksförsäkringsverkets statistik

Anm: Antalet arbetade timmar i s-sektorn har schablonmässigt uppräknats 1950—59 med hänsyn till en omläggning i statistiken fr o m 1960.



gångspunkt i EFO-utrymmet, tillstöter därför inte bara problemet att återföra lönebildningen till EFO-modellens huvudkurs utan även att "veva" processen i figur 7:2 baklänges.

För att ge något mer konkretion åt resonemanget kan vi utgå från ett traditionellt beräknat löneutrymme enligt EFO-modellens tumregel och sedan presentera de olika avräkningar från detta utrymme som är nödvändiga med hänsyn till vad som sagts ovan. Det traditionella EFO-utrymmet enligt huvudkursen utgörs av ökningen i våra konkurrentländers priser (omräknat i svenska kronor med hänsyn till växelkursförändringar gentemot valutakorgens genomsnitt) plus den trendmässiga

ökningen av arbetsproduktiviteten i den konkurrensutsatta sektorn. Prisutrymmet måste därefter nedräknas med hänsyn till den sänkning av de svenska varornas relativpriser som är nödvändig för att svensk industri skall kunna öka (inte bara bevara) sina marknadsandelar hemma och utomlands. Även produktivitsutrymmet måste justeras med hänsyn till den målsatta expansionen av k-sektorn. För att en expansion av sysselsättningen skall komma till stånd är det nödvändigt att gamla anläggningar inte läggs ned i samma takt som nya tillkommer. Sannolikt måste inledningsvis en dominerande del av industrisektorns tillväxt åstadkommas genom en långsammare nedläggningstakt. Man får därför räkna med att målsättningen om en växande industrisektor innebär att inte bara pris- utan även produktivitsutrymmet för lönehöjningar enligt EFO-modellens huvudkurs måste nedräknas i förhållande till vad som är trendmässigt rimligt.

Dessutom måste en stor avräkning göras för en återgång till den funktionella inkomstfördelning mellan arbete och kapital som gör att vi slipper de senaste årens strukturella rubbningar. Återgången till huvudkursen kan analytiskt delas upp i flera steg. Den nedräkning av produktivitsprognosen som tidigare diskuterades motsvarar i princip den höjning av räntabilitetsnivån som är nödvändig för att förhindra en fortsatt krympning av industrisektorn. Härutöver krävs ytterligare ökning av räntabilitetsnivån, dels för att ge tillräcklig avkastning på nya investeringar, dels för att förstärka företagets finansiella struktur så att viljan och förmågan till risktagande återställs.

Det reala utrymme för löneökningar som sålunda erhålls genom en mer sofistikerad tillämpning av EFO-modellen blir knappast positivt under första halvan av 1980-talet, även under gynnsamma antaganden vad beträffar yttre faktorer. Detta är en radikalt ny förutsättning för avtalsförhandlingar i Sverige. Inte under någon period har utrymmes-tänkande i löneförhandlingar visat sig förenligt med frånvaro av utrymme.

Härtill kommer att förutsättningarna för en rättfram tillämpning av EFO-modellens tumregel (jämvikt i utgångsläget, riktiga relativpriser, "lagom" utländsk inflation, stabilt växelkurssystem etc) knappast återkommer under 80-talet. De rent pedagogiska problemen att modifiera tumregeln med hänsyn till balansbrister och ändrade förutsättningar torde vara i det närmaste oöverstigliga. EFO-modellen förlorar då den "genomskinlighet" som är nödvändig för bred acceptans av normerna på arbetsgivar- och löntagarsidorna.

*En "sofistikerad"
tillämpning av
EFO-modellen ger
negativa real-
löneökningar under
80-talets första hälft*

Av dessa skäl torde det vara orealistiskt att räkna med en framgångsrik återgång till EFO-tänkandet under 80-talet. Man skulle rentav kunna hävda att försök att i dagens läge klamra sig fast vid de traditionella utrymmesresonemangen gör mer skada än nytta, eftersom förutsättningarna att få gehör för ett genomträngande komplett EFO-resonemang är mycket små. EFO-modellen får då närmast den uppgift som lyktstolpen har för den druckne — inte så mycket upplysning, men desto mer stöd.

Riktlinjer för en ny avtalsmodell

EFO-tänkandet har — även innan det formaliserades i en modell — spelat en mycket stor roll för avtalsförhandlingarnas förlopp, och för den samhällsekonomiska balansen i stort, genom att förse alla inblandade parter (även statsmakterna) med en gemensam referensram och därigenom styra förväntningsbildningen i någorlunda likartad riktning. En sådan gemensam referensram är av omistligt värde för ett land med så centraliserade avtalsförhandlingar som Sverige. Det är därför omöjligt att diskutera ett övergivande av EFO-tänkandet utan att samtidigt behandla frågan om andra normer för lönebildningen. Sådana normer måste ha två av EFO-normernas egenskaper: de måste vara ”genomskinliga” (lättbegripliga), och de måste vara förankrade djupt nere i de förhandlande organisationerna. Vi kan därför ta fasta på en del av de nya inslagen i avtalsrörelserna och undersöka möjligheten att ur dessa bygga en modell för lönebildningen som kan ge för alla parter tillfredsställande utfall och bidrar till att den samhällsekonomiska balansen bevaras (när den väl en gång uppnåtts).

Tre sådana inslag kan läggas till grund för diskussionen:

- Tendensen på löntagarsidan att bortse från de traditionella ”utrymmesfrågorna” och istället koncentrera intresset på möjligheten att bevara (och helst öka) reallönen efter skatt. Härtill kommer intresset att etablera en viss fördelningsprofil på de disponibla reallönerna inom löntagarkollektivet.
- Strävan på arbetsgivarsidan efter mer decentraliserade avtalsförhandlingar, med ökad tonvikt på förbundsvis och lokal lönebildning, där expansiva branscher och företag ges möjlighet att dra till sig arbetskraft.
- En ökad acceptans på såväl löntagar- som arbetsgivarsidan för tanken på ”kontrollstationer”, där löneökningarna görs beroende av utvecklingen i ekonomin som helhet.

*Överges EFO-tänkandet
krävs nya normer för
lönebildningen*

*Ny lönebildningsmodell
med minimigaranti
plus rörlig del
baserad på utrymmet*

I den mån dessa tre tendenser visar sig vara bestående inslag i parternas avtalstänkande skulle man kunna tänka sig en ny avtalsmodell som bygger vidare på denna grund. Utgångspunkten för en sådan modell skulle vara att det i den osäkra ekonomisk-politiska miljö i vilken förhandlingarna numera förs inte längre är meningsfullt att i förväg försöka in-teckna hela det potentiellt tillgängliga utrymmet för löneökningar. Istället skulle detta ske i efterhand. Det kunde ske på flera olika sätt. Ett vore att sluta avtalet i två distinkt skilda delar: en fast del — ett "golv" i avtalet — som inriktas på en minimigaranti för den disponibla reallönen och dess fördelning bland löntagarna, och en rörlig del, som görs beroende av hur stort utrymmet för löneökningar efter hand visar sig bli, med hänsyn tagen till den del av utrymmet som redan tagits i anspråk för den fasta delen av avtalet.

Man skulle kunna tänka sig en förhandlingsordning där man först lägger "avtalsgolvet" för den kommande avtalsperioden. I dessa förhandlingar vore regeringen en naturlig part, då justeringar av skatteskalor o d kan tänkas bli ett bestående inslag i golvlägningsprocessen. Staten skulle därefter lämna scenen och de egentliga parterna övergå till att förhandla om hur det eventuellt uppkommande utrymmet (utöver vad som ianspråktagits för golvet) skall fördelas mellan dem — den rörliga avtalsbiten. Här finns mycket att förhandla om. Bland måste följande frågor lösas:

- Vilka variabler skall utlösa kontrollerna? Det viktiga här är att kontrollerna är utrymmesberoende, inte realinkomstberoende som i hit-tillsvarande kontrollstationer. Man kan tänka sig en generell del, knuten till exempelvis exportprisindex,¹ och en lokal del, som knyts till produktivitet-utvecklingen inom enskilda branscher eller företag. Om det visar sig svårt att enas om produktivetsmätningen får den lokala delen sannolikt knytas direkt till företagets vinstutveckling.
- Hur skall det uppkommande utrymmet fördelas mellan arbetsgivare och löntagare? Detta blir naturligtvis — tillsammans med nivån på golvet — förhandlingarnas centrala fråga. Tanken är att kontrollerna inte skulle utlösa nya förhandlingar, utan att man i det ursprungliga avtalet slår fast hur lönerna skall höjas om utrymmet överstiger vissa miniminivåer. En anknytning till EFO-tankens skulle innebära att lönenivån höjs i samma proportion som utrymmet stiger över "golvhöjden".

¹ Detta förutsätter sannolikt att den statistiska kvaliteten på exportprisindex förbättras avsevärt.

Andra konstruktioner kan naturligtvis tänkas beroende på parternas bedömning av vinstandelens storlek i utgångsläget.

- I vilken form skall lönetilläggen utgå? De kan utgå som höjningar av lönenivån eller som retroaktiva engångsbelopp vid en given tidpunkt efter kontrollstationen. Dessutom kan man naturligtvis tänka sig uppgörelser där löntagarna låter delar av eller hela tillskotten stå kvar i företagen någon tid. Ett extremfall är att hela det utrymmesberoende lönetillskottet utgår i form av nyemitterade aktier, som förvaltas av löntagarnas organisationer. Om någon form av fondering av lönetillskotten skulle överenskommas, kunde det bli aktuellt för parterna att gemensamt hänvända sig till statsmakterna med begäran om nödvändiga ändringar i skattelagstiftning o d.

Vi har här av pedagogiska skäl valt att skissera en specifik ny lönebildningsmodell i viss detalj. Syftet har emellertid främst varit att peka ut en riktning i vilken lönebildningen måste förändras (och redan har börjat förändras) i den ekonomisk-politiska miljö vi nu befinner oss i. Huvudingrediensen måste vara ett ökat inslag av retroaktiva utrymmesberoende lönepåslag. Givetvis kan denna utveckling komma att stöta på motstånd på såväl arbetsgivar- som löntagarsidan. På arbetsgivarsidan är det väl främst elementet av vinstdelning i det nya systemet som kan verka fränstötande. Men distinktionen "vinstdelning"/"icke vinstdelning" är inte särskilt meningsfull i detta sammanhang. Alla avtalskonstruktioner innehåller något element av vinstdelning. Inte minst EFO-modellen innebar ju att man i förväg enades om hur ett visst förväntat utrymme skulle fördelas mellan parterna. Frågan gäller i vilken utsträckning man skall invänta att utrymmet verkligen uppstår innan det fördelas. Det är svårt att se varför fördelning av ett fiktivt utrymme skulle vara att föredra ur arbetsgivarsynpunkt.

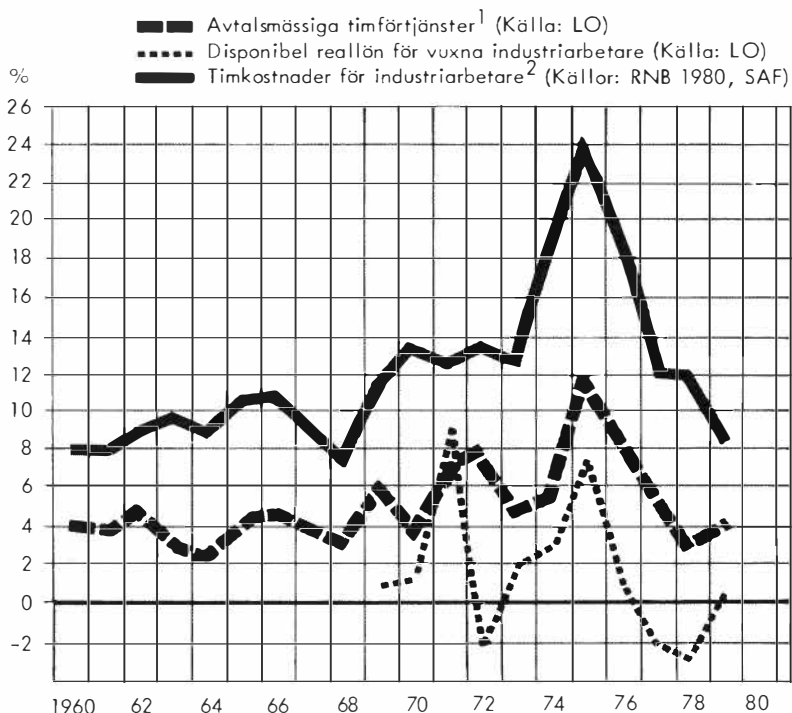
Ur löntagarsynpunkt kan det kanske förefalla besvärande att ingå avtal som i så pass hög grad är "betingade". Man vet ju inte hur mycket man faktiskt kommer att få i handen. Här är det viktigt att påminna sig att redan med dagens avtalssystem är sambandet mycket svagt mellan å ena sidan den avtalsmässiga ökningen av timförtjänsterna och å andra sidan arbetsgivarnas timkostnader och löntagarnas disponibla reallöner. Skillnaderna orsakas som bekant av löneglidning, förändringar i skatter och avgifter samt den allmänna prisutvecklingen (diagram 7:2).

Enligt vår uppfattning har alltså parterna inte något att förlora på att lägga avtalsuppgörelserna på den bog som här föreslagits. Låt oss istäl-

DIAGRAM 7:2

Utvecklingen av timlöner, reallöner och timkostnader 1960—80. Procentuella förändringar.

Trots att timkostnaden för industriarbetare stigit kraftigt — normalt 10—20 procent — varje år under hela 70-talet har reallönen efter skatt genomsnittligt utvecklats mycket svagt. De senaste åren har den t o m sjunkit.



1) Förändringstalen avser november till november

2) 1960-68 avser tillverkningsindustrin, 1969-79 tillverkningsindustrin + gruvor

let avslutningsvis papeka fördelarna med en lönebildningsmodell av den typ vi här skisserat.

- Endast genom denna typ av betingade avtal får parterna ett definitivt grepp om förhandlingarnas kanske viktigaste fråga: fördelningen av ett visst resursutrymme mellan arbetsgivare och löntagare. Vid nuvarande lönebildningsmodell och en anpassande ekonomisk politik finns det risk att parterna i praktiken förhandlar om inflationstakten medan riksbanken bestämmer vinstandelen via växelkursen. På längre sikt kan fördelningen betraktas som given av internationellt bestämda avkastningskrav, och vad parterna egentligen förhandlar om är den strukturella utvecklingen i näringslivet, dvs rationaliseringstakten i industrin och i vilken takt k-sektorn krymper.

- Statsmakternas roll blir i det nya systemet mer väldefinierad än tidigare. Staten medverkar endast i "golvläggningen" och lägger sig inte i den eventuellt tillkommande "utrymmesdelningen" (annat än på gemensam begäran av bägge parterna).

- Avtalsperioderna kan göras längre, då man inte i förväg behöver gissa världsmarknadsprisernas och produktivitetens utveckling. Längre avtalsperioder underlättar stabiliseringspolitiken och kan stimulera näringslivets investeringar.
- Det blir lättare att dämpa inflationen genom exempelvis en aktiv apprecieringspolitik, eftersom kostnadsutvecklingen blir beroende av det utrymme som skapas genom växelkurspolitiken. Om utrymmet hålls nere genom successiva uppskrivningar av kronan bromsas automatiskt kostnadsutvecklingen. Riksbanken återfår därmed sin traditionella roll som penningvärdets bevarare.
- En eventuellt nödvändig sänkning av de genomsnittliga reallönerna kan bli lättare att genomföra eftersom löntagarna samtidigt får en garanti om att återhållsamheten inte kan leda till en allmän övervinstsituation (genom t ex en devalvering).
- En eftersträvarsvärd ökning av industriarbetarnas relativlöner kan uppkomma mer eller mindre automatiskt genom att dessa ökningar kan knytas till produktivitetsmål i företagen. Det blir svårare för andra löntagargrupper att begära kompensation för industriarbetarnas löneökningar som vunnits på så sätt.
- Löntagarparten får ökad kontroll över löneglidningen genom att i förväg överenskomma med arbetsgivarna om i vilka fall och i vilka former extra lönepåslag skall förekomma.

8 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1980—82

Utvecklingen under 1980

De internationella konjunkturutsikterna inför 1980 präglades av pessimism. Den nya vågen av oljeprishöjningar väntades för OECD-länderna leda till ökad inflation och försämrade bytesbalanser. Den allmänna bedömningen var att främst de stora OECD-länderna, i likhet med 1974, skulle möta en sådan utveckling med stram ekonomisk politik. Därigenom skulle tillväxten kraftigt dämpas. Enligt OECDs prognos skulle tillväxten 1979—80 stanna vid 1.4 procent.

Den ekonomiska politiken under 1980 har i de stora OECD-länderna mycket riktigt fått en restriktiv inriktning. Till synes utan att behöva ta politisk hänsyn till effekterna på sysselsättningen — den registrerade totala arbetslösheten i OECD-länderna har under 1980 stigit till över 20 miljoner, motsvarande ca 7 procent — har regeringarna koncentrerat sig på att hålla emot de kompensatoriska krav på löne- och prishöjningar som följde på oljeprisstegringarna (diagram 8:1). Denna politik

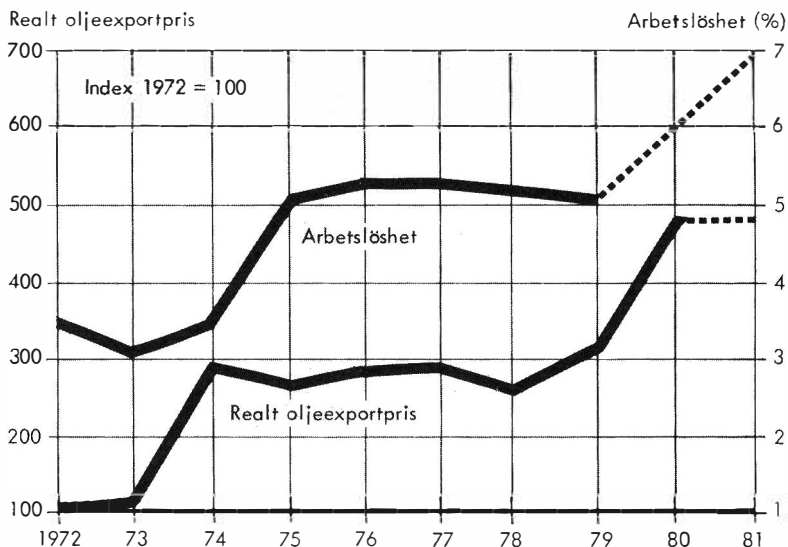
*OECDs arbetslöshet
7 procent av
arbetsstyrkan*

DIAGRAM 8:1

Realt oljeexportpris och arbetslöshet i OECD

Arbetslösheten i OECD har under 70-talet — med en kort eftersläpning — ökat som ett svar på det stigande oljepriset och ligger nu nära 7 procent.

Källor: UN World Economic Survey och OECD



har förstärkt de deflationistiska tendenser som den andra oljeprischocken initierade. Tillväxten 1979—80 beräknas därför inte ens nå upp till fjolårets pessimistiska bedömningar utan stanna vid ca 1 procent. För andra halvåret 1980 väntas BNP-tillväxten, mätt på årsbasis, t o m minska någon procentenhet.

Världshandeln ökade 1978—79 med 6.5 procent, men för 1979—80 pekar prognoserna på en tillväxt på endast 2.5 procent. Som en följd av den restriktiva politiken väntas konsumentprisstegringarna bromsas upp något. Men de ligger fortfarande på en historiskt sett mycket hög nivå.

Konjunkturen i Sverige släpar som vanligt efter den internationella och från tillväxtsynpunkt kan 1980 betecknas som ett högkonjunkturår. En BNP-ökning på drygt 3 procent ligger klart över 70-talets genomsnitt på 2 procent — men något under 1979 års tillväxt på 4 procent. Till de positiva inslagen i konjunkturbilden hör också sysselsättningsutvecklingen. Trots en kraftig neddragning i AMS-verksamheten och en ökad inströmning till arbetskraften väntas den öppna arbetslösheten genomsnittligt för året sjunka något i förhållande till 1979.

Bytesbalansunderskottet 4 procent av BNP

Men den svenska utvecklingen under 1980 har också negativa inslag. Bytesbalansen har fortsatt att försämrats, och underskottet för 1980 väntas växa till 21 miljarder kronor. Det motsvarar 4 procent av BNP, en siffra som bland OECD-länderna överträffas av endast Danmark, Grekland och Irland. Bland annat till följd av de under hösten genomförda varuskattehöjningarna ligger även prisstegringstakten i toppen bland OECD-länderna.

Konjunkturutvecklingen 1980 stämmer ganska väl med de olika prognoser som gjordes för ett år sedan (tabell 8:1). Den privata konsumtionen överskattades överlag någon procentenhet. Denna lägre konsumtionsutveckling kan förklaras av de snabba prisstegringarna men också av den hårda kreditpolitiken och den oro som arbetsmarknadskonflikten skapade.

Nya förluster av marknadsandelar

Samtliga prognoser överskattar såväl export- som importutvecklingen, SNS dock något mindre än Konjunkturinstitutet och ekonomidepartementet. Vad gäller exporten kan prognosfelet hänföras till tre felkällor av ungefär likvärdig betydelse. Som visats ovan överskattades marknadstillväxten. Vidare har den svenska industrins konkurrenskraft försämrats genom ökade relativa arbetskostnader per producerad enhet, vilket tycks ha medfört nya förluster av marknadsandelar. Konjunkturinstitutets prognos innebar en viss fortsatt förbättring av det

svenska näringslivets relativa kostnadsläge medan vi räknade med ett oförändrat kostnadsläge. Slutligen medförde vårens arbetsmarknads-konflikter ett bortfall av export.

TABELL 8:1 Försörjningsbalanser för 1979 och 1980

	1979 miljarder kr löpande priser	Prognoser 1979/80. Procentuella volymförändringar			
		Utfall enl. KI	Ekon.dep. (jan. 80)	KI (okt. 79)	SNS ⁴⁾ (dec. 79)
Bruttonationalprodukt	456.0	3.1 (2.7) ²⁾	3.6 (3.5) ³⁾	4.1	3.0
Import inkl tjänster	144.0	2.0 (2.5) ²⁾	4.6 (4.7) ³⁾	5.3	4.5
Tillgång	600.0	2.8 (2.7)	3.9	4.4	3.5
Investeringar	89.0	4.0	4.7 (4.8) ³⁾	4.7	3.5
näringsliv	39.6	7.8 (6.6) ²⁾	5.5	4.9	3.5
därav industrin	11.6	16.0	10.0	10.0	7.5
offentliga myndigheter	26.7	0.5 (5.5)	3.2	3.3	3.5
bostäder	22.7	—4.0	5.0	5.4	4.0
Lagerinvestering	1.9	1.7 ²⁾ (1.4) ²⁾	1.1 ¹⁾ (1.2) ³⁾	1.4 ¹⁾	1.5 ¹⁾
Privat konsumtion	239.0	1.0	1.5 (1.8) ³⁾	2.5	2.0
Offentlig konsumtion	132.5	3.2	2.7	2.5	3.0
Export inkl tjänster	137.7	—0.4 (0.0) ²⁾	3.8 (3.5)	4.2	2.5
Efterfrågan	600.0	2.8 (2.7)	3.9	4.4	3.5

¹⁾ Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

²⁾ Poster där ekonomidepartementet redovisar från Konjunkturinstitutet avvikande bedömning.

³⁾ Poster där Konjunkturinstitutet redovisar från ekonomidepartementet avvikande bedömning.

⁴⁾ Medelvärden i SNS intervallprognoser.

Källor: Egna beräkningar, Konjunkturinstitutet, ekonomidepartementet.

Särskilt vår egen prognos missade den kraftiga uppgången i industriinvesteringarna (16 procent), även om uppgifterna för dem måste bedömas vara mycket osäkra. Ekonomidepartementet och Konjunkturinstitutet har starkt avvikande uppfattningar om industriinvesteringarnas faktiska utveckling under 1980 (se tabell 8:1) — vilket också resulterat i skiljaktiga bedömningar för 1981.

Den största missen i fjolårets prognoser gäller bostadsinvesteringarna som sjönk med 4 procent. En mycket snabb kostnadsutveckling försvårar avsättningen. Samtidigt är bristen på byggnadsarbetare ett allvarligt hinder för ökad produktion.

De internationella konjunkturutsikterna 1981

OPECs oljeprishöjningar har slagit hårt mot den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. Terms of trade-effekterna av de senaste oljeprishöjningarna är i reala termer fullt jämförbara med 1973—74 års, motsvarande ca 2 procent av BNP. Då OPECs oljeintäkter inte omedelbart, eller under överskådlig tid, kompenserar den efterfrågeminskning som terms of trade-förlusten åstadkommer uppstår ett deflationsgap i OECD-länderna. Denna effekt värker successivt ut men torde ännu under 1981 vara relativt påtaglig. OECDs sekretariat har beräknat att totala BNP för OECD-området 1981 kommer att ligga 5.5 procent under den nivå som skulle varit möjlig utan 1979—80 års stora oljeprishöjningar.

Aktivitetsminskningen i ekonomierna inträffade under 1980 senare men mera synkroniserat än vad som allmänt förutsågs. Synkroniseringen leder troligen till att avmattningen blir djup, men redan under första halvåret 1981 väntas aktiviteten åter vända uppåt. För detta talar att färdigvarulagren är relativt små och investeringsbenägenheten relativt hög. Återhämtningen kan dock bli långsam och utdragen. Vad som främst oroar är att den ekonomisk-politiska åtstramningen förefaller hårdare än t o m efter oljeprishöjningarna 1973—74 och att prisstabiliserings- och bytesbalansmålen ges högsta prioritet. Sannolikt kommer därför tillväxten i världshandeln att dämpas ytterligare något 1981, vilket kan drabba framförallt de små, utrikeshandelsberoende länderna.

Den internationella konjunkturavmattningen märktes tidigast i USA. Mellan första och andra kvartalet 1980 beräknas BNP ha minskat så mycket som 10 procent i årstakt. De ledande indikatorerna pekade emellertid redan under tredje kvartalet åter på uppgång. Även industriproduktionen visar tendenser till återhämtning. Men en snabb ameri-

*Aktivitetsnivån vänder
uppåt våren 1981*

kansk konjunkturuppgång kan lätt leda till återigen snabbt stigande räntor och råvarupriser med depressiva effekter på övriga länder. Det är därför osäkert om en amerikansk uppgång ger särskilt stor draghjälp åt Europa.

Västtyskland har under 1980 registrerat ett underskott i bytesbalansen, vilket medfört att D-markens värde sjunkit. De fem stora prognosinstituten har under hösten i sin gemensamma rapport föreslagit att underskotten finansieras genom upplåning i OPEC och att sysselsättning och tillväxt prioriteras i den ekonomiska politiken. Detta skulle, enligt instituten, troligen komma att framtvinga en begränsad nedskrivning av markens värde och därigenom också förbättra den tyska industrins konkurrenskraft. Men det är mera sannolikt att den västtyska regeringen snarare för en stram politik i syfte att pressa ned det relativa kostnadsläget och inflationen och på det sättet stärker D-markens ställning.

I Storbritannien kan den dämpade aktiviteten väntas bli utdragen. De brittiska företagens konkurrenskraft har försvagats av stigande pundkurs och snabba kostnadsökningar. Det primära ekonomisk-politiska målet är att kraftigt reducera inflationstakten. Trots den strama inriktningen av den ekonomiska politiken tycks det vara mycket svårt att bryta förväntningarna på fortsatt löne- och prisinflation. Ett resultat av åtstramningspolitiken är att BNP minskar med ca 3 procent 1980 och, enligt aktuella prognoser, med ca 1 procent 1981.

Oljeprishöjningarna medförde en försvagning av den japanska bytesbalansen under 1979 och yenen föll kraftigt på valutamarknaderna; den effektiva yenkursen sjönk med dryga 20 procent. Detta har stärkt den japanska industrins konkurrenskraft och medfört en kraftig tillväxt av exporten. Samtidigt har man lyckats hålla hygglig kontroll på inflationen. Konsumentprisstegringarna har under 1980 varit betydligt lägre än OECDs. Konjunkturavmattningen tycks på grund av den framgångsrika ekonomiska politiken bli relativt begränsad.

I lägen när osäkerheten är stor på grund av politiska kriser är den traditionella prognosmetodiken trots allt otillförlitlig. Genom kriget mellan Irak och Iran har riskerna ökat för störningar i oljetillförseln, vilket också avspeglats i stigande priser på spotmarknaden. Tillgången på olja är dock för närvarande god. Efterfrågan dämpas av lågkonjunkturen. Sparåtgärder och stora lager talar också för en relativt lugn utveckling, vilket skulle innebära att det reala oljepriset inte förändras nämnvärt under 1981. Denna bedömning kan dock snabbt behöva ändras.

De stora oljeprishöjningarna under 1979—80 har kraftigt förstärkt

OPECs bytesbalansöverskott (se diagram 4:5 s 34). Samtidigt sjunker tillväxttakten i OPECs import, och risken är stor att denna tendens fortsätter på grund av växande svårigheter i OPEC-länderna att absorbera de väldiga importvolymerna det börjar bli fråga om. Ett ökat OPEC-sparande kan förstärka de deflationistiska tendenserna i världsekonomin. Recycling-problemet klarades relativt smidigt efter 1973—74 års oljeprishöjningar, men efter de senaste prishöjningarna kan detta bli svårare. Andra allvarliga risker för instabilitet i världsekonomin utgörs av rådande ”felaktiga” relationer mellan flera viktiga valutor (bl a dollar, yen och pund) och av de protektionistiska tendenserna i många länder.

Utsikterna inför 1981 i Sverige

De traditionella konjunkturindikatorerna — orderingång, export, leveranstider, antal lediga platser — pekar inför 1981 på konjunkturedgång i Sverige. I synnerhet exportefterfrågan har fallit snabbt. Orderinflödet i Konjunkturinstitutets septemberbarometer var mycket lågt, ca 20 procent under 1979 års nivå i fasta priser. Samtidigt noteras en mera dämpad prisutveckling på exportmarknaderna än vad företagen räknat med. Det är således mycket som talar för att den svenska industrikonjunkturen vänder nedåt vid slutet av 1980 — och detta från en produktionsnivå som inte ligger högre än den gjorde 1974.

Med utgångspunkt från Konjunkturinstitutets höstrapport skall vi i detta avsnitt diskutera hur olika sektorer i den svenska ekonomin kan utvecklas 1981. Bedömningarna förutsätter som vanligt att den ekonomiska politiken blir oförändrad. I kapitel 9 diskuteras vilka politikändringar vi anser vara lämpliga mot bakgrund av denna ”spontana” utveckling. KIs och vår egen prognos återfinns i tabell 8:2.

Exportutsikterna för 1981 inte så ljusa

Exportutsikterna för 1981 är inte särskilt ljusa. Konjunkturinstitutet räknar i sitt huvudalternativ med en exportvolymökning på ca 1.5 procent, vilket dock skall jämföras med 1980 års stagnation.

Den svenska konjunkturen är via exporten sammanlänkad med utvecklingen i omvärlden. Marknadstillväxten och näringslivets konkurrensförmåga är följaktligen särskilt kritiska variabler när det gäller att göra en prognos över det närmaste årets konjunkturförlopp i Sverige.

Omkring 75 procent av den svenska exporten går till OECD-området. En sammanfattande bedömning av konjunkturutsikterna för OECD är att 1981 blir ett något bättre år från tillväxtsynpunkt än 1980.

TABELL 8:2 Försörjningsbalanser för 1980 och 1981

	1980 miljarder kr löpande priser	Prognoser 1980/81 Procentuell volymförändring			
		Alt II	Alt I	KI	SNS
Bruttonationalprodukt	521.7	0.9	1.1	—0.5	— 0.5
Import inkl tjänster	166.8	—0.7	—1.0	0	— 1
Tillgång	688.5	0.6	0.6	—0.5	— 0.5
Investering	102.4 ²⁾	—0.1	—0.1	—0.5	— 0.5
näringsliv	60.3	0.9	0.9	—0.5	— 0.5
därav industrin	17.8	0.0	0.0	—3.5	— —2.5
offentliga myndigheter	16.9	—1.5	—1.5	—0.5	— 0.5
bostäder	24.3	—1.8	—1.8	—2.5	— —1.5
Lagerinvestering	7.7	—0.9 ¹⁾	—0.9 ¹⁾	—1.5	— —0.5
Privat konsumtion	271.6	1.0	0.5	—0.5	— 0.5
Offentlig konsumtion	153.6	2.6	2.6	2.5	— 3.5
Export inkl tjänster	153.2	1.5	2.5	—0.5	— 0.5
Efterfrågan	688.5	0.6	0.6	—0.5	— 0.5

¹⁾ Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

²⁾ Delposterna summeras ej till de totala bruttoinvesteringarna p g a en investeringsstatistisk diskrepans.

Källor: Konjunkturinstitutet, egna beräkningar.

Om man väger samman OECD-ländernas produktion, inte med respektive lands andel av den sammanlagda produktionen utan med respektive lands andel av den svenska exporten, blir resultatet emellertid en svagare tillväxt, under 1 procent. 1979—80 var tillväxten i de viktigaste avnämamländerna för den svenska exporten snabbare än för OECD-genomsnittet, men för 1981 gäller följaktligen motsatsen.

Importen beräknas 1980—81 stiga väsentligt snabbare i länderna utanför OECD än inom OECD-området. Detta gäller framförallt OPEC-länderna. Exportindustrin i ett litet land som Sverige torde emellertid, generellt sett, ha svårt att framgångsrikt konkurrera med företagen från de stora industriländerna på OPEC-marknaderna, liksom i handeln med statshandelsländerna.

Den internationella konjunkturavmattningen har slagit hårt mot viktiga svenska industribranscher som gruvor, järn och stål samt person-

*Sveriges konkurrensläge
försämras ytterligare*

biltillverkningen. Under 1980 har massaexporten hämmats av råvarubrist. Allt eftersom konjunkturen mattats har dessutom konkurrensen från de nordamerikanska massaproducenterna ökat.

En viktig faktor när det gäller att förklara de kortsiktiga variationerna i konkurrenskraften är de relativa arbetskostnaderna per producerad enhet (se diagram 8:2). Konjunkturinstitutet antar i sitt huvudalternativ att timlönkostnaden i industrin stiger med ca 10 procent och produktiviteten med ca 2 procent. Arbetskostnaderna per producerad enhet skulle då öka ca 8 procent. Med en sådan utveckling skulle det svenska konkurrensläget troligtvis ytterligare försämras något.

Vi avser emellertid att det finns risk för att också denna bedömning är alltför optimistisk. Produktivitetstillväxten kan på grund av produktionsneddragningar komma att bromsas hårdare, samtidigt som lönekostnadsstegringen drivs på av höga kompensationskrav, grundade på den snabba inflationen under 1980 och på den nuvarande konstruktionen av indexreglerna i skattesystemet. Gentemot vår viktigaste konkurrent Västtyskland riskerar konkurrensläget att utvecklas speciellt ogynnsamt, särskilt om D-markens värde fortsätter att sjunka i förhållande till kronans.

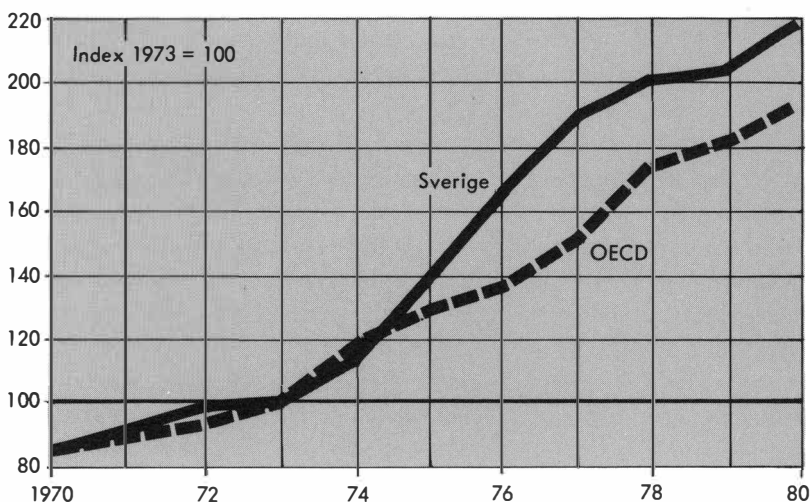
Den privata konsumtionen ökade relativt kraftigt 1979 (2.6 procent) efter att ha minskat två år i följd. För både 1980 och 1981 räknar Konjunkturinstitutet med en fortsatt, fastän något långsammare, tillväxt (1 procent). I huvudalternativet räknar man med att hushållens disponib-

DIAGRAM 8:2

Kostnadsökning per producerad enhet 1970—80

Enhetskostnaderna i den svenska industrin har efter 1974 stigit snabbare än i våra konkurrentländer. Kostnadsgapet beräknas 1980 vara minst 10 procentenheter.

Källor: US Dept of Labor och SAF



la inkomster stiger nominellt ca 10 procent och den privata konsumtionen med 1 procent.

Prognoserna för hushållens inkomster har enligt Konjunkturinstitutets räkneexempel gjorts med utgångspunkt från två antaganden vad gäller förtjänstutvecklingen. I huvudalternativet räknar man med en 10-procentig löneökning. Genom att sysselsättningen väntas minska något skulle ökningen av den totala lönesumma då bli något lägre.

I sparpropositionen (1980/81:20) förebådar regeringen att pensioner och vissa andra sociala förmåner inte längre automatiskt skall kompenseras för höjda energipriser och ändringar i de indirekta skatterna. Indexregleringen av inkomstskatteskalorna skall också anpassas till detta system. Omläggningen får dock inte någon effekt förrän inkomståret 1982. För 1981 kan en sänkning av marginalskatterna i vissa inkomstlägen komma att ske. Kommunal skatten väntas i genomsnitt stiga ca 40 öre, och samtidigt sker en viss skärpning av fastighetsskatten.

Hushållens transfereringsinkomster väntas öka med ca 14 miljarder kronor, bl a till följd av ett växande antal pensionärer. En stigande arbetslöshet leder till ökade utbetalningar från arbetslöshetsförsäkringen.

Höjningarna av de indirekta skatterna under hösten 1980 driver upp 1980 års prisnivå men dämpar i motsvarande mån prisstegringstakten mellan årsgenomsnitten. Konjunkturinstitutet räknar med en stegring av konsumentpriserna med ca 10 procent 1980—81 jämfört med 13.5 procent året före. Denna avsaktning i prisstegringstakten torde också vara förklaringen till att man räknar med en sänkning i sparkvoten med ca 0.5 procent. I dessa kalkyler ingår inte sparplanens prisseffekter.

Konsumtionsprognosens antaganden om löne- och prisutvecklingen och om sparkvoten kan naturligtvis diskuteras. Räknar man bort det s k överhänget på ca 3 procent och en normal löneglidning skulle enligt Konjunkturinstitutets huvudkalkyl återstå ca 3.5 procent i avtalsmässig lönehöjning. I våra bedömningar har vi justerat upp detta antagande med en dryg procentenhet, vilket ger en inflationstakt på ca 11 procent. Till denna måste också läggas eventuella effekter av sparplanen.

Man brukar anta att en växande arbetslöshet ökar oron för framtiden och leder till en ökad sparbenägenhet. En fortsatt stram kreditpolitik visavi hushållen torde leda till att hushållens tillgång på likvida medel minskar i en snabbare takt än deras amorteringar. Detta talar också för en höjd sparkvot. Hushållens konsumtion kommer med våra antaganden inte att öka alls 1980—81.

Investeringarna i näringslivet beräknas av Konjunkturinstitutet öka

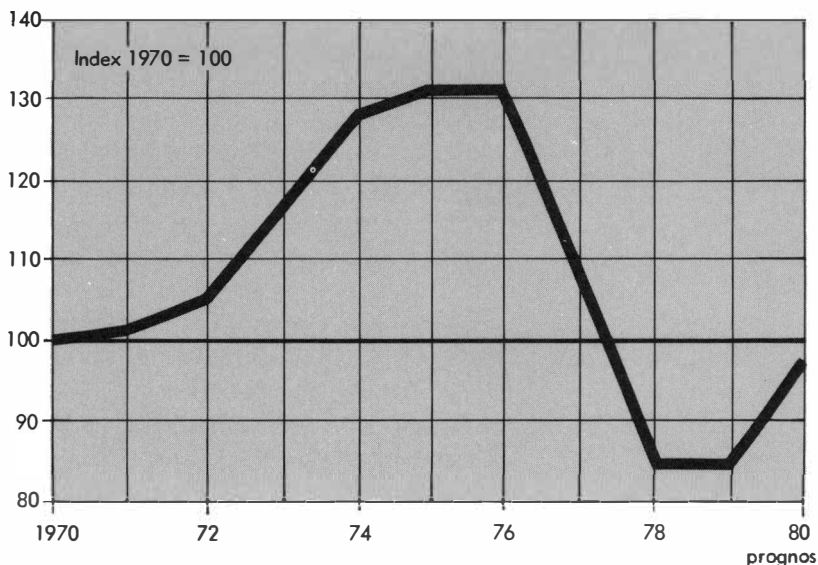
*Hushållens konsumtion
ökar inte alls 1980—81*

DIAGRAM 8:3

Industrins investeringar 1970—80

Efter en djupdykning 1976—78 har industrins investeringar åter börjat stiga men ligger ännu inte över 1970 års nivå.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet



med ca 1 procent 1980—81. Praktiskt taget hela ökningen gäller maskininvesteringar i de statliga affärsverken.

Efter att fallit med 35 procent under 1977 och 1978 har industriinvesteringarna åter börjat stiga. De låg emellertid 1980 inte på en högre nivå än den som uppnåddes 1970, dvs för 10 år sedan (diagram 8:3). Troligen bryts uppgången redan på denna anmärkningsvärt låga nivå. Konjunkturinstitutet räknar med att industriinvesteringarna 1981 ligger kvar på samma nivå som 1980. Regeringen redovisar i sparpropositionen en mer optimistisk bedömning och tror på en viss uppgång i industriinvesteringarna (7 procent) till följd av bättre kredittillgång, frisläppta investeringsfonder och sk vinstkonton samt förnyade särskilda investeringsavdrag. Vi tror inte att dessa åtgärder är tillräckliga för att kompensera de försämrade marknads- och lönsamhetsutsikterna utan räknar med en viss nedgång i industrins investeringar.

Nedgång i industriinvesteringarna

Bostadsinvesteringarna väntas 1980—81 minska för andra året i följd. Igångsättningen av nya lägenheter var januari—augusti 1980 13 procent lägre än ett år tidigare. Nedgången var något större för flerfamiljshus än för småhus. Flertalet företag i byggnadsindustrin bedömde i september sina orderstockar som otillfredsställande. Den viktigaste orsaken till denna nedgång torde vara de snabbt stigande bygg- och boendekostnaderna. De under hösten 1980 föreslagna räntesubventio-

nerna för flerfamiljshus påverkar knappast nämnvärt den pessimistiska prognosen för 1980—81.

Lagerstocken väntas öka såväl 1980 som 1981 efter att tidigare ha minskat tre år i följd.

I konjunkturbarometern bedöms att industrins uppbyggnad av färdigvarulager ännu inte nått någon övernormal nivå. För 1981 är det därför rimligt att räkna med en viss fortsatt uppgång av färdigvarulager. Uppbyggandet av lager för insatsvaror och varor i arbete kan antas stagnera. Den totala lageruppgången 1981 blir därför väsentligt lägre än 1980, varför lagerinvesteringarnas bidrag till den totala efterfrågans utveckling 1980—81 blir negativt.

Den offentliga konsumtionen har enligt regeringens sparplan växt alltför snabbt under 70-talet. Detta gäller framför allt den kommunala konsumtionen, som i volym ökat med 4.7 procent per år i genomsnitt, vilket kan jämföras med en BNP-tillväxt på 2.0 procent. Under senare delen av 70-talet har kommunerna svarat för 90 procent av den totala offentliga konsumtionsökningen.

Enligt Kommunförbundets prognos ökar den kommunala konsumtionen med 3 procent 1981. Konjunkturinstitutet har reviderat den siffran till 3.5 procent. Risk finns att även Konjunkturinstitutets prognos underskattar svårigheterna att utan särskilda åtgärder dämpa den kommunala expansionen.

De offentliga myndigheternas investeringar beräknas utifrån enkäter till statliga myndigheter och till kommunerna. Om kommunernas ekonomiska långtidsplaner 1980—84 (KELP 80—84) följs, innebär detta en dämpning av investeringsutvecklingen.

För prioriterade områden som barnomsorg och äldreomsorg beräknas ske en fortsatt tillväxt. Neddragningar drabbar bl a mark- och bostadsförsörjning.

De statliga myndigheternas investeringar väntas sjunka kraftigt 1980—81, främst till följd av minskat vägbyggande. Sammantaget kommer de offentliga myndigheternas investeringar enligt Konjunkturinstitutets bedömning att sjunka 1980—81 med 1.5 procent. På den svåra arbetsmarknadsläge som väntas i stora delar av landet redan vintern 1980—81 för byggnads- och anläggningsarbetare är det enligt vår uppfattning troligt att myndigheterna tvingas skriva upp sina planer något.

Importen bedöms i Konjunkturinstitutets prognos gå ner något 1980—81. För en sådan utveckling talar den stagnerande efterfrågan i

TABELL 8:3

**Bytebalanser för 1979,
1980 och 1981,
miljarder kronor**

	1979	1980	1981 KI (prognos)
Export varor	118.2	131.8	139.8
Import varor	122.8	143.5	149.5
Handelsbalans	—4.6	—11.7	—9.7
Sjöfartsnetto	3.7	4.0	4.3
Turistnetto	—4.8	—5.3	—5.9
Övriga tjänster	—4.4	—4.7	—5.0
Transfereringar	—8.7	—11.6	—14.9
Korrigeringspost	7.6	8.4	9.1
Bytesbalans	—11.2	—20.9	—22.1

Källa: Konjunkturinstitutet

Sverige. För en ökad import talar att det svenska näringslivets konkurrenskraft enligt vår bedömning försämras p g a stigande arbetskostnader i förhållande till omvärlden. Vi tror på en något växande importvolym.

Bytesbalansens underskott ökar enligt Konjunkturinstitutet under 1981 i löpande priser med ca 1 miljard kronor till omkring 22 miljarder (tabell 8:3).

Vår bedömning är något mera pessimistisk än Konjunkturinstitutets såväl vad gäller exportens som importens volymutveckling. Vi har räknat med att de svenska exportföretagen p g a kostnadsstegringar tvingas öka sina priser 1980—81 något snabbare än vad Konjunkturinstitutet tror. Sammantaget innebär detta att vi justerar upp underskottet med ytterligare ca 3 miljarder till 25 miljarder kronor .

Bytesbalansunderskottet ökar ytterligare

Arbetsmarknaden

För 1981 väntar vi oss en stagnerande produktion i näringslivet och en avtagande expansion i den offentliga sektorn. En sådan utveckling leder till en försvagad efterfrågan på arbetskraft. Det är i nedgångsfasen dock rimligt att räkna med en viss uppbromsning av produktivitetstillväxten p g a företagens svårigheter att snabbt anpassa antalet anställda vid sjunkande produktion. Det är dock troligt att företagen nu, genom permitteringar och personalminskningar, minskar sin sysselsättning väsentligt snabbare än i föregående nedgångsfas, då lagerstödpolitiken och 25-kronan motverkade mer omfattande permitteringar och avskedanden. Den statliga subventionspolitiken blir säkert inte heller lika omfattande.

En minskad arbetskraftsefterfrågan kan antas dämpa tillströmningen till arbetsmarknaden. För 1981 måste man dock räkna med en klar uppgång i den andel av arbetskraften som står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Hur många personer som blir ”öppet” arbetslösa är emellertid omöjligt att säga; det beror bl a på hur stora resurser som AMS kommer att disponera för olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Utblick mot 1982

Den svenska ekonomin är nu på väg in i den internationella recessionen med en viss eftersläpning. Det är för närvarande troligt att den internationella avmattningen blir relativt kort, om åtstramningspolitiken i de stora industriländerna inte bryter uppgångstendenserna. Av flera skäl är det emellertid osannolikt att återhämtningen blir lika snabb och kraftig som efter recessionen 1974—75.

Den svenska eftersläpningen kan under 1981—82 ha den fördelen att den ger oss möjlighet att via exporten haka på konjunkturuppgången i omvärlden och därigenom förkorta recessionen. En sådan utveckling förutsätter dock att misstagen från den förra överbrygningspolitiken inte upprepas. Risken för detta ökar om löntagarna lyckas kompensera sig för tidigare prisstegringar, i ett läge när kostnadsutvecklingen i omvärlden tycks dämpas.

Ett sammanfattande omdöme för utvecklingen på ett—två års sikt är att nedgången denna gång kan bli tämligen kort och att 1982 därför skulle bli ett år med, om än långsamt, växande produktion såväl i Sverige som i övriga industriländer. Som tidigare nämnts finns emellertid många osäkra inslag i världsekonomin — både ekonomiska och politiska — som kan kullkasta denna relativt gynnsamma bedömning.

9 En ny ekonomisk politik

Ett förlorat år

Redan under 1979 framstod de allvarliga balansbristerna i den svenska ekonomin i klar dager. Riskerna för en fördjupning av kristillståndet vid en passiv ekonomisk politik påtalades. Konjunkturrådet utgick i förra årets rapport från dessa risker och diskuterade möjligheterna att, med stöd av en långsiktigt inriktad stabiliseringspolitik, styra in den svenska ekonomin på en positiv utvecklingsbana med tillfredsställande tillväxt, sänkt inflationstakt och minskade underskott i utlandsbetalningarna.

För litet har gjorts för att sanera ekonomin

Det är bedrövtligt att idag konstatera att under det gångna året nästan ingenting väsentligt åstadkommits för att sanera ekonomin och vrida utvecklingen rätt. Regeringens sparplan är visserligen en signal om en kursändring, men den har ännu knappast påverkat tendenserna. I själva verket har balansbristerna förvärrats under det senaste året, vilket denna sammanställning belyser:

	1974	1979	1980
Underskott i bytesbalanser, miljarder kronor	— 2	— 11	— 21
Statligt budgetsaldo, miljarder kronor	— 10	— 45	— 52
Utlandsskuld (netto), miljarder kronor	— 14	26	48
Prisstegringstakt, procent	10	7	14
Off utgifter i procent av BNP	49	63	65

En rimlig förhoppning var att den svenska ekonomin skulle utvecklas några steg mot samhällsekonomisk balans under konjunkturuppgången 1978—80, då den totala produktionen i alla fall växte med 6—7 procent. Men så blev inte fallet — tvärtom. Underskottet i bytesbalansen ökade starkt. Inflationen accelererade, andelen offentliga utgifter steg och det statliga budgetunderskottet flerdubblades. Inte heller kan man observera någon trendmässig förbättring. Tvärtom har stagnationen i produktionen förenats med tendenser till *ökad* ojämvt i en rad avse-

*Sveriges utveckling
sämre än övriga
OECD-länders*

enden: starkare ökningstakt för importen än exporten, för de offentliga utgifterna än inkomsterna, för den totala konsumtionen än investeringarna. Samtidigt har ojämvikterna och trögheterna på arbetsmarknaden förstärkts.

Det försämrade läget måste givetvis bedömas också mot bakgrunden av sådana yttre störningar som den nya oljeprischocken. Men faktum är att Sverige visat en väsentligt sämre utveckling i de flesta hänseenden än OECD-genomsnittet och även i jämförelse med så gott som alla andra små länder. Man kommer inte ifrån omdömet, att den i Sverige förda ekonomiska politiken lyckats sämre än i jämförbara länder. Detta omdöme gäller både över korta perioder, som under 1974—76, och över hela konjunkturcykeln 1974—80.

Redan i föregående rapport diskuterades vilken stabiliseringspolitik som kunde vara lämplig inför den förutsedda nya internationella recessionen. Konjunkturrådet underströk — med hänsyn till gjorda erfarenheter — att det vore orimligt att åter försöka "hoppa över" recessionen med hjälp av den typ av överbrygningspolitik som bedrevs 1974—76 och som bl a gick ut på att öka privat och offentlig konsumtion. Det gällde i stället att söka förlänga den försenade svenska konjunkturuppgången. Ett nödvändigt villkor för framgång angavs vara en rejäl stabilisering av lönekostnaderna under en period av åtminstone två år, så att svensk industri fick gynnsamma konkurrensbetingelser och kunde fortsätta expansionen.

Det blev ingenting av med en sådan politik. Regeringen misslyckades med att skapa förutsättningar för en stabilisering av lönerna. Det är nu för sent att förlänga konjunkturuppgången; en markant försämring är redan på väg (se kapitel 8).

Att ingående pröva enstaka inslag i den kortsiktiga stabiliseringspolitiken ter sig för närvarande inte särskilt meningsfullt; de strukturella balansproblemen är alltför stora och allvarliga. Vi vill därför i stället koncentrera uppmärksamheten på mer principiella frågor kring de långsiktiga politikproblemen och de strukturella balansbristerna. Endast utifrån dessa utgångspunkter kan en meningsfull diskussion om den kortsiktiga politiken föras.

Visserligen tycks de politiska blockeringarna vara så hårda att regeringen anser sina handlingsmöjligheter vara mycket små, men inför faran av en katastrofkurs för den svenska samhällsekonomin borde enligt vår mening en gemensamhetssyn och en samförståndsanda tillåtas dominera över mera trångsynta gruppintressen. Det finns nämligen upp-

*Uppmärksamheten
bör koncentreras
på långsiktiga
politikproblem*

enbara risker att ekonomin hamnar på en stagnationsbana utan att klara av de allvarliga balansbrister som hotar att utlösa akuta påfrestningar. ”Normlösheten” i stabiliseringspolitiken kan innebära förhöjd instabilitet och ytterligare ökad inflationstakt.

Vi ser det som utomordentligt viktigt att få igång en bred debatt över parti- och intressegränserna kring dessa frågor. Vi är nämligen optimister och tror att det finns goda möjligheter att inom rimlig tid lösa problemen — bara den politiska viljan finns.

Vi lägger alltså huvudvikten vid långsiktsperspektiven och vid olika lösningar av de strukturella balansproblemen. Även stabiliseringspolitiken betraktas ur ett långtidsperspektiv; det gäller att finna normer och former för stabiliseringspolitiken, när samhällsekonomin väl kommit upp på en acceptabel utvecklingsbana (se kapitel 3). Och att nå dithän är knappast heller möjligt utan att sådana normer fastslagits och gjorts trovärdiga.

Utvecklingsmöjligheter på längre sikt

Under rimliga förutsättningar bör den svenska ekonomin kunna expandera i någorlunda hygglig takt under 80-talet. Vi bör ha lärt en del av 70-talets misstag, och om de yttre störningarna inte blir värre borde takten i produktionsökningen ligga en bit över 70-talets 2 procent per år.

Även med en produktionsökning av denna storlek blir dock — som framgår av den nyligen publicerade långtidsutredningen (LU 80) — utrymmet för en ökning av konsumtionen utomordentligt begränsat. Som en utgångspunkt för diskussionen kring 80-talets ekonomiska politik skall vi här behandla utvecklingsmöjligheterna på längre sikt och några viktiga utrymmesfrågor i anslutning till dessa.

I LU 80 redovisas två tänkbara utvecklingsalternativ ifråga om försörjningsbalansens olika poster. Det ena är avsett att återspegla framtidsutsikterna vid en ”passiv” ekonomisk politik. I det fallet skulle den svenska ekonomin i huvudsak följa 70-talets trender och resultatet därav bli en långsam BNP-tillväxt, en fortsatt minskning av investeringsandelen, en snabb höjning av den offentliga konsumtionen och en kraftig ökning av bytesbalansens underskott, upp till drygt 6 procent av nationalprodukten 1985. Detta alternativ synes i främsta rummet ha karaktären av en skräckmålning.

LU 80s andra alternativ bygger på en förutsättning om en resursomfördelning och en hårt efterfrågedämpande ekonomisk politik. Natio-

TABELL 9:1

Försörjningsbalans 1990.
Ökning från 1980 i procent
av 1980 års BNP

Tillgång		Användning	
BNP	28	Offentlig konsumtion	8
		Investeringar	8
		Bytesbalans	4
		Räntebetalningar	2
		Terms of trade	4
		Privat konsumtion	2
Summa	28	Summa	28

nationalprodukten skulle då öka med 2.5 procent per år, investeringskvoten stiga något, privat och offentlig konsumtion öka långsamt, mindre än 1 procent per år, och allt detta medföra att bytesbalansens underskott kunde reduceras till 1.5 procent av BNP. Denna utveckling skulle visserligen gå i riktning mot ökad balans, men ännu 1985 skulle en betydande balansbrist kvarstå. Bytesbalansen skulle alltjämt vara negativ och investeringskvoten ”för liten”.

Realismen i LU 80s enskilda antaganden kan naturligtvis diskuteras. Men i allt väsentligt torde beräkningarna ge en realistisk bild. Framförallt tror vi att det huvudsakliga budskapet — att en färdriktning mot ökad balans kan kräva en mycket stark återhållsamhet ifråga om offentlig och privat konsumtion — är odiskutabelt.

Som underlag för diskussionen om en politik inriktad på att återställa ekonomins inre och yttre balans har Konjunkturrådet sammanställt en egen ”utrymmeskalkyl” i form av en försörjningsbalans för 1990 (tabell 9:1). Grundläggande förutsättningar är att underskottet i bytesbalansen skall vara eliminerat år 1990 och att nationalprodukten ökar med 2.5 procent per år i genomsnitt under de tio åren. Samma antaganden ligger till grund för LU 80s ”optimistiska” kalkyl för perioden 1980—85.

En ökning av BNP med 2.5 procent per år ger ett resurstillskott fram till 1990 på 28 procent av 1980 års BNP. Frågan är hur detta resurstillskott skall disponeras om balans skall råda 1990.

Den offentliga konsumtionen har länge ökat väsentligt fortare än nationalprodukten. I sitt ”optimistiska” alternativ räknar LU 80 med att den offentliga konsumtionen stiger endast 1 procent per år. Vi tror inte att en sådan nedpressning är möjlig att åstadkomma, framförallt beroende på svårigheter i den politiska processen. Med tanke på den offentliga konsumtionens inneboende växtkraft har vi räknat med en genom-

*Återställd balans kräver
 pressad privat och
 offentlig konsumtion*

snittlig ökning i samma takt som nationalprodukten, dvs 2.5 procent per år. Det skulle kräva 8 procentenheter av de 28 tillgängliga.

Beträffande investeringarna har antagits en återgång till den investeringskvot som gällde under 70-talets första hälft, 23 procent. Vi anser att den historiska utvecklingen och andra skäl (se kapitel 4) ger starkt stöd för vårt antagande, att en investeringskvot av denna höjd krävs för att nationalprodukten på ett balanserat sätt skall växa med 2.5 procent per år. Denna uppfattning står fast även om framtidens industri skulle bli betydligt mindre kapitalintensiv än dagens. En höjning av investeringsandelen från dagens 20 upp till 23 procent år 1990 tar i anspråk 8 av de 28 procenten.

Bytesbalansens underskott uppgick 1980 till 4 procent av BNP, varför uppenbarligen dessa 4 procent måste tas från de 28 om underskottet skall vara eliminerat 1990. Men en successiv bantning av underskottet kräver ytterligare upplåning och därmed en ökning av räntebetalningarna. En schematisk kalkyl, baserad på antaganden om 12 procents ränta och 10 procents inflation, resulterar i att ökningen i räntebetalningarna under hela tioårsperioden uppgår till 2 procent av 1980 års BNP.

Den 2.5-procentiga BNP-ökningen och elimineringen av bytesbalansens underskott förutsätter en industriell expansion på 6 å 7 procent per år. Denna kan dock svårligen framkomma med mindre än att den svenska k-sektorns prisnivå pressas ned i förhållande till nivån i andra länder, vilket tar i anspråk ytterligare en bit av utrymmet. Vi har uppskattat den erforderliga terms of trade-försämringen till 10 procent, vilket skulle medföra en förlust på 4 procent av 1980 års BNP.

Den privata konsumtionen har i vår kalkyl betraktats som en restpost. Dess storlek har fått bli beroende av hur mycket som blir kvar sedan de ovan diskuterade områdena fått sina delar av tillväxtutrymmet. Utrymmet för ökning av privat konsumtion blir då mycket litet.

Slutsatsen är entydig. Inte ens när man utsträcker tiden för ekonomins tillfrisknande till hela 80-talet finns något nämnvärt realekonomiskt utrymme för ökning av den privata konsumtionen. Det här framräknade utrymmet motsvarar en ökningstakt på 0.2 procent per år. Hur den ekonomiska politiken och lönebildningen skall klara en sådan utveckling under hela tio år utan allvarliga konflikter mellan olika samhällsgrupper och en därav följande stark inflation är svårt att förstå.

*Utrymmet för privat
konsumtion minimalt*

En hotbild

Den internationella recessionen i samband med en kontraktiv politik här hemma kan innebära inte endast "nya förlorade år" utan också starkt försämrade startbetingelser under 1982 för den långtidsutveckling som redovisades i föregående avsnitt. Det finns därför anledning att tänka igenom de förändringar i utvecklingsbetingelserna som kan uppstå, om det går riktigt illa under de närmaste åren. En sådan hotbild bör ge både utgångspunkter och motiv för sökandet efter en radikalt annorlunda politik.

*Dags för en radikalt
ny politik*

Hotbilden bygger på följande långt ifrån osannolika premisser. Den internationella recessionen blir djupare och långvarigare än den officiellt accepterade bilden (se kapitel 8). Ett svagt och haltande uppsving kommer igång först från slutet av 1981. Protektionistiska tendenser växer sig allt starkare, samtidigt som u-ländernas förmåga att, som under förra recessionen (1974—76), genom stark expansion av importen stimulera världshandeln uteblir. Handeln med industriprodukter råkar i stagnation eller t o m viss nedgång. Den internationella konjunkturuppgången blir sedan relativt långsam och hinner inte leda till någon riktig internationell högkonjunktur innan den avbryts omkring 1984, eventuellt av en ny oljeprischock framkallad av en med konjunkturuppgången växande efterfrågan. Det kan gå så illa att en ny oljeprischock, till följd av minskad tillgång, utlöses redan under det närmaste året och fördjupar den recession som nyligen börjat.

*Ingen ny över-
brygningspolitik*

En given premis för den svenska stabiliseringspolitiken är att regeringen inte upprepar 1974—76 års överbrygningspolitik. I stället accepterar den effekterna av de utifrån kommande recessionsimpulserna och förstärker dem genom en restriktiv ekonomisk politik i syfte att hålla nere det växande underskottet i bytesbalansen. Kombinationen av nedgång i exportvolym, privat konsumtion och investeringar plus en starkt nedbantad ökning av offentliga realutgifter kan ge två års kontraktion i BNP med kanske 1—2 procent per år och en nedgång i industriproduktionen med kanske 5 procent. Minskad sysselsättning inom industrin med upp till 10 procent och starkt begränsad expansion i den offentliga sysselsättningen kan betyda närmare 4 procent öppen arbetslöshet. Detta kan tvinga regeringen att motverka sysselsättningsminskningen genom ökade offentliga utgifter.

Det är rimligt att tänka sig att en sådan recession åtföljs av nya strukturerkriser, som lagras ovanpå de gamla. Det blir fråga om ett nytt starkt vinstras och en ytterligare nedgång i näringslivets investeringsutgifter.

Företagen har redan vid ingången till recessionen dålig soliditet och har varken styrka eller motiv att hålla uppe sysselsättning och produktion så som var fallet förra gången. Det blir en väg kantad av konkurser och företagsnedläggelser.

Visserligen bör vi slippa en upprepning av 1975—76 års löneexplosion, men konfrontationer mellan löntagargrupper och hårda kompensationskrav medför att det under recessionen inte uppstår någon relativ förbättring i kostnadsläget. Tvärtom kan — som det senaste utspelet från LO visar — den höjda prisstegringstakten utlösa krav på lönehöjningar som är helt oförenliga med samhällsekonomisk balans. Den djupare recessionen i Sverige kan dessutom betyda fortsatta förluster i produktivitet och därmed ytterligare försämra konkurrensläget.

Under dessa betingelser ökar det statliga budgetunderskottet åter genom större negativ reaktion på statens inkomst- än utgiftssida. Budgetunderskottet kan mycket väl stiga till 70—80 miljarder kronor. Härav följer med matematisk säkerhet att bytesbalansunderskottet ytterligare stiger trots recessionens fördjupning; företagssparandet kan knappast öka tillräckligt, trots minskade investeringar. Penning- och kreditpolitiken förblir starkt restriktiv trots konjunkturförsämringen. Bestående höga räntesatser i kombination med nya raffinerade regleringar av kreditmarknaden förstärker nedgången.

Allt detta kan betyda att regeringen åter drunknar i passiva stabiliseringsåtgärder av olika slag, missriktade halvmesyrer som kommer till stånd efter split, tvekan och med stor eftersläpning. En defensiv anpassning till den nedåtgående utvecklingen tar sig uttryck i regleringar och olika räddningsaktioner. Det är dessutom sannolikt att det allvarliga utvecklingsförloppet framtvingar eftersläpande devalveringar av kronan. Dessa blir enligt denna hotbild inte effektiva. De bestäms av redan inträffade kostnadsökningar och ökat valutautflöde, delvis föranlett av spekulation mot kronan. Devalveringarna utlöser snabbt — kanske enligt klausuler i gällande löneavtal — kompensationskrav för väntad extra prisstegring. Effekten blir i huvudsak bara en höjd inflationstakt.

Ett försenat svenskt konjunkturuppsving, säg från hösten 1982, sker därmed från ett läge där samtliga balansbrister är kvar och t o m har förvärrats. Industrins kapacitet i form av produktivt kapital och tillgång på arbetskraft har fortsatt att krympa; företag och driftställen har slagits ut på grund av för höga kostnader och vikande efterfrågan; några nya har inte kommit i deras ställe. Den offentliga sektorns utgifts-

andel har fortsatt att stiga, trots alltmer kännbara försök att bryta trenden. Det blir åter en alltför kort svensk konjunkturuppgång, innan den internationella konjunkturen vänder nedåt. Den skisserade hotbilden tjänar syftet att demonstrera hur viktigt inledningsskedet till den mer långsiktiga utvecklingen är. Även en utveckling som är "hälften så dålig" som hotbilden kan medföra allvarliga störningar och ge ett dåligt utgångsläge för det mer långsiktiga utvecklingsförloppet.

Tre ekonomisk-politiska vägar

Tre strategier

Som vi diskuterat i kapitel 5 kan man tänka sig olika strategier för den ekonomiska politiken, bestämda av bl a hur man ser på orsakerna bakom balansbristerna. Vi vill skilja mellan tre principiellt olika strategier: en defensivt depressiv som bygger på en överkonsumtionssyn, en omfördelningsstrategi där tonvikten läggs vid ett bättre utnyttjande av givna resurser och en offensiv, resursmobiliserande strategi som utgår från en underproduktionssyn.

Håll nere efterfrågan

Den första vägen, den depressiva, kännetecknas av strävan att hela tiden hålla nere efterfrågetrycket; den möjliga tillväxttakten bestäms av ett betalningsbalanstak. Det kan bli fråga om en sorts "stop-go"-politik, där expansionsmöjligheterna ständigt avbryts av hänsyn till bytesbalansen. Resultatet blir en låg genomsnittlig tillväxttakt under hela 80-talet, kanske i stil med LU 80s "pessimistiska" alternativ, dvs 1–1.5 procent per år. En sådan utveckling ligger nära den hotbild som skisserades i föregående avsnitt.

Omfördela resurserna

Den andra strategin — den knaggliga vägen — har som långsiktigt mål att inom givna resurser successivt vrida produktionsinriktningen rätt och över en tioårsperiod eliminera underskottet i bytesbalansen. Vi har tidigare i kapitlet åskådliggjort en utvecklingsgång av denna typ (se tabell 9:1). Den bild av tillväxt och resursomfördelning som där skisserats är teknisk-ekonomiskt tänkbar och rimlig. Den långa vägen är emellertid riskabel därför att olyckor i form av konjunkturavbrott samt inflations- och betalningsbalanspåfrestningar kan betyda allvarliga störningar och instabilitetsskapande kast i den ekonomiska politiken. Inte minst kan en fördjupad recession i inledningsskedet medföra att den svenska samhällsekonomin kommer både sent och snett upp på tillväxtbanan. Risken med denna väg är därför att den snart leder in på den depressiva vägen.

*Mobilisera
tillgängliga
resurser*

En offensiv politik

Med dessa ogynnsamma alternativ inför ögonen finner vi det vara angeläget att regeringen slår in på en ny väg för den ekonomiska politiken. Det måste enligt vår uppfattning bli fråga om en radikal omläggning av kursen till en ny, kraftfull och effektiv politik som inte bara innebär en brytning av recessionstendensen och en snabb omfördelning av produktion och efterfrågan utan också, och framförallt, en effektiv mobilisering av tillgängliga resurser. Utgångspunkten måste sökas i en verklighetstrogen uppfattning om huvudorsakerna till snedvridningen och underutnyttjandet av resurserna.

Som visats i kapitel 4 lider den svenska ekonomin av ett antal fundamentala balansbrister: ett för högt efterfrågetryck i förhållande till given produktion, inflationstendenser och ett växande underskott i bytesbalansen; allvarliga snedvridningar i produktions- och efterfrågeinriktning, innebärande för låg investeringskvot, för liten export i förhållande till rådande import, för hög andel offentlig och privat konsumtion och för liten industrisektor; ett betydande underutnyttjande av resurser, både av arbetskraft och kapital. I stark förenkling kan man säga att det är ett för högt lönekostnadsläge och/eller en för låg produktivitet som ligger bakom det mesta av balansbristerna. Ett för högt kostnadsläge medför — *ceteris paribus* — för låg lönsamhet, för svag konkurrenskraft med för låg export och för hög import som resultat, liksom för små investeringar och för låg sysselsättning inom konkurrensutsatta näringsgrenar.

Det för höga kostnadsläget kan också uppfattas som en övervärdering av kronan. Uppmärksamheten kan också riktas på skattenivå och skattesystem. Det för låga vinstläget kan ses som delvis bestämt av för höga vinstskatter. En dålig incitamentsstruktur — i hög grad bestämd av höga marginalskatter i kombination med ett omfattande socialförsäkringssystem — förklarar en del av de uppenbara bristerna i arbetslust och av trögheten i produktions- och sysselsättningsstruktur.

Detta synsätt antyder att valet av väg mot balans i grunden är ett politiskt systemval. Vi förutsätter att Sverige fortsätter att vara en decentraliserad marknadsekonomi. Inom denna ram finns emellertid utrymme för experiment och institutionella förändringar av olika slag, t ex vad gäller disposition av vinster eller företagens ägandeformer. Självfallet har också staten en aktiv roll att spela när det gäller bl a stora satsningar på olika områden, inte minst energins.

I slutet av kapitel 5 gavs en vision av en sanerad ekonomi, där ba-

*Vägen till balans
— ett ekonomiskt
systemval*

lansbristerna till stor del eliminerats och grunden lagts för en balanse-rad tillväxt. Istället för den övervärderade krona som för n bromsar och felvrider utvecklingen tänkte vi oss ett tillstånd med viss undervärde-ring av kronan. Det skulle betyda stimulans för exporten och för hem-mamarknadsindustrin, inte minst underleverantörer till exportindu-strin. Vinstökning och förbättrade lönsamhetsutsikter skulle stimulera fram expansion och produktion, investeringar och sysselsättning. Till denna vision hör åtgärder för att mobilisera resurser och skapa incita-ment för ökade arbetsinsatser och ökat sparande. Hit hör en sänkning av de direkta skatterna (högsta marginalskatt 50 procent), en mer in-citamentsskapande lönestruktur, effektivare arbetsförmedling, ett gynnsammare innovations- och företagarklimat.

Sänk marginalskatterna

Med denna föreställning om ett balanstillstånd vill vi markera vår optimism beträffande de stora *potentiella* möjligheterna att radikalt vända utvecklingen rätt och öka den totala produktionen. Resurser och tekniskt kunnande finns ju. Det är ”bara” så att utvecklingen och poli-tiken under många år lett oss in i en återvändsgränd där landets resurser i allt större utsträckning fel- och underutnyttjas.

Vi är övertygade att en radikal politikomläggning skulle kunna höja tillväxttakten under 80-talet till 3—3.5 procent per år (i stället för 2.5 i vår kalkyl). En sådan BNP-ökning borde genom den förändrade pris- och kostnadsstrukturen kunna betyda ett relativt snabbt närmande till jämvikt i bytesbalansen, eftersom produktionsökningen i första hand skulle gå till export och importsubstitution. Även statens budgetunder-skott skulle kunna bantas väsentligt.

Ett språng i utvecklingen

I vår vision rymms tanken på ett språng i utvecklingen, en engångsan-passning i stället för en långt utdragen process. Ett nödvändigt villkor för en framgångsrik politik av detta slag är att tillräckligt med resurser står till förfogande för de näringsgrenar som får en effektiv expan-sionsstimulans. Ett visst mått av depressiv politik under en övergångs-tid före omläggningen utgör därför ett viktigt inslag i strategin. Men en fortgående depressiv politik, som bedrivs utan att det föreligger expan-derande sysselsättningsmöjligheter, är meningslös.

Det är möjligt att ett bottenläge hösten 1982 med starkt ökade ba-lansbrister — även om det endast i begränsad mån skulle motsvara vår hotbild — kunde framtvinga en radikal kursomläggning av politiken. Men enligt vår mening bör denna kursomläggning ske betydligt snab-bare, helst under våren 1981. Vi föreställer oss att den rådande restri-ktionspolitiken då kan ha nått tillräckligt av depressiva resultat.

Åtgärder i en saneringspolitik

Hur skall nu engångsanpassningen — "språnget" — åstadkommas? Utgångspunkten var ju att industrins produktionskostnader, bestämda av framförallt löner och produktivitet, är för höga. Olika former av lönestabilisering måste därför ligga till grund för en offensiv politik. I en snabb och kraftfull satsning räcker det inte att dra ned ökningstakten i lönekostnaderna med ett par procentenheter under konkurrentländernas. Det skulle gå alldeles för långsamt.

Den "enklaste" radikalåtgärden skulle vara en engångsdevalvering av kronan med 15—20 procent, så att denna blev klart undervärderad. En nödvändig betingelse för framgång är att det då inte uppstår inflatoriska reaktioner utan att undervärderingen kan hållas någorlunda stabil under lång tid. Förtroende måste skapas för den nya kursen, bl a genom en omedelbart påföljande långsiktigt inriktad stabiliseringspolitik.

Vad saken gäller är en nedpressning av den reala lönekostnadsnivån och en höjning av vinstandelen i avsikt att åstadkomma den omfördelning och mobilisering av resurser som den nya politiken går ut på. Det bör emellertid understrykas att denna nedpressning av reallönerna är tillfällig. Samhällsekonomin får inte ses som ett nollsummespel. Den högre tillväxttakt som följer av kursomläggningen innebär att reallöneutvecklingen på sikt bör bli väsentligt gynnsammare än om man går den långa och knaggliga vägen.

Flera länder (t ex Finland och Portugal) har klart demonstrerat möjligheten till framgång med en offensiv, radikal devalveringspolitik. I Sveriges fall finns emellertid flera frågetecken, däribland att devalveringsvapnet användes så sent som 1977. En devalvering 1981 måste kombineras med mycket starka åtgärder för att bryta inflationsförväntningarna och kostnadsutvecklingen. Annars kan intrycket skapas att varje ny kostnadsstörning kommer att mötas på detta sätt.

På grund av dessa problem är det rimligt att diskutera andra vägar att nå en sänkning av arbetskostnaderna. Ett sätt är att sänka arbetsgivaravgifterna med minst 10 procent och finansiera denna åtgärd genom en höjning av momsen. Storleken av reallönesänkningen borde bli ungefär densamma som i devalveringsfallet. Men expansionseffekten skulle inte bli lika direkt och effektivt inriktad på bytesbalansproblems lösning. I princip är det dock fråga om lika stor total stimulans till industriell expansion och resursmobilisering.

I bägge fallen uppstår oundvikligen en våg av engångsinflation. Poli-

tiken går ut på att låta denna skölja över samhällsekonomin utan varaktiga effekter på förväntningar om framtida prisutveckling och lönebildning. Svårigheter av lätt begriplig natur att nå detta resultat kan leda till tanken att istället bygga på en direkt sänkning av nominallönerna (som med framgång skedde 1921—22). Det är ju möjligt att genom kombinationer av sänkta direkta skatter och sänkt prisstegringstakt göra utvecklingen av den reellt disponibla lönen likartad med vad som impliceras i de föregående exemplen. Den stora fördelen skulle vara att prisstegringstakten dämpades effektivt.

En partiell åtgärd i engångsanpassande syfte vore att kraftigt sänka eller helt slopa bolagsskatten. Därmed skulle bolagens soliditet i ett slag höjas med upp mot 10 procentenheter genom att latent och synliga skatteskulder överfördes till det egna kapitalet. Räntabiliteten — beräknad som utdelningsbar vinst i procent av eget kapital — skulle kraftigt höjas. Gemensamt borde dessa två effekter kunna få rejäl fart på näringslivets investeringar. Ändå vore det statsfinansiella intäktsbortfallet mycket litet. Enligt vår mening vore detta ett bättre sätt att eliminera dubbelbeskattningen på inkomster av riskkapital än de politiskt kontroversiella lättnaderna på hushållssidan.

En kombination av åtgärder

Alla de här diskuterade åtgärderna kan naturligtvis kombineras på olika sätt för att åstadkomma samma totaleffekt på ekonomin. Vissa av dem tar dock tid att genomföra. Risken är stor att själva anpassningsprocessen får ett utdraget förlopp, där pris- och kostnadsutvecklingen justeras upp i förväntan om kommande åtgärder. Ett allmänt pris- och lönestopp från våren 1981 kunde ge regeringen rådrum att genomföra hela anpassningen utan omedelbara ytterligare störningar från pris- och lönesidan. Ett pris- och lönestopp vid den tidpunkten skulle i själva verket ha förutsättningar att bli en politiskt gångbar åtgärd, om ett konflikthot på arbetsmarknaden blir överhängande medan inflationen rullar vidare och exportföretagen möter utlandskonjunkturen med masspermitteringar.

Ett pris- och lönestopp har naturligtvis karaktären av en mycket temporär åtgärd. Innan det hävs — säg vid årsskiftet 81/82 — måste villkor för en effektiv permanent kostnadsstabilisering ha skapats. Som nämnts i kapitel 3 spelar valutapolitiken härvidlag en avgörande roll. Om en växelkursförändring ingått i "anpassningspaketet" blir det särskilt viktigt att undanröja varje tvivel om att den nya växelkursen kommer att vara bestående. En andra hörnsten i kostnadsstabiliseringen är att förhindra en lönekostnadsexplosion när lönestoppet hävs. I viss ut-

sträckning kan detta ske genom anpassningar av skatteskalorna. Som nämnts vill vi också hålla frågan öppen om dispositionen av de vinster den nya politiken är avsedd att skapa. Om förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter pågår under lönestoppet, skulle man vid dess slut ha kunnat nå ett "betingat avtal" av den typ som diskuterats i kapitel 7. Därmed skulle grunden vara lagd för en mer stabil kostnadsutveckling.

När det gäller de föreslagna åtgärdernas praktiska genomförande vill vi speciellt framhäva risken att de kostnadsanpassande åtgärderna blir för små för att få till stånd den flygande start på nästa konjunkturuppgång som vi vill åstadkomma. Devalveringar med några få procent, marginella förändringar av moms och arbetsgivaravgifter, justeringar av skatteskalorna med någon enstaka procentenhet är åtgärder som avslutas och genomförs under stor politisk vånda, skapar allvarliga konfrontationer, utlöser kompensationskrav från olika grupper etc, men ger mycket litet realekonomiskt. Åtgärder av den storleksordning som förutsätts här skulle däremot ge snabba effekter på investeringar, samsättning och tillväxt.

Att bevara den återvunna balansen

Flygande start för en balanserad tillväxt

Regeringen bör alltså enligt vår uppfattning under våren 1981 vidta kraftåtgärder för att ge en flygande start åt en långsiktig, balanserad tillväxt. Det är inte fråga om en kortsiktig överbrygningspolitik utan just om en långsiktigt inriktad stimulans av export, investeringar och produktion. En förutsättning för att denna omläggning skall bli framgångsrik och lägga grunden för en balanserad utveckling under 80-talet är att den åtföljande stabiliseringspolitiken fungerar hyggligt. Det kräver att den sätts in i ett långsiktigt stabiliseringspolitiskt sammanhang. Det är därför nödvändigt att statsmakterna deklarerar hur en långsiktig stabiliseringspolitik kommer att läggas upp så att landet inte åter hamnar i 70-talets stagflationstillstånd och att dessa deklarationer görs trovärdiga. Dessa villkor är nödvändiga också vad gäller den utvecklingsväg vi tidigare diskuterat som ett rimligt långtidsperspektiv med inriktning på ett långsamt men stadigt närmande till samhällsekonomisk balans ("den knaggliga vägen").

Vad vi säkert vet om 80-talet är att det kommer att råda en bestående stor osäkerhet om utlandskonjunkturer, växelkurser, oljeprisvariationer, inflation etc. Det gäller att se till att denna osäkerhet inte ytterligare förstärks av en ryckig, oförutsebar svensk stabiliseringspolitik, som snarast ökar instabiliteten i ekonomin.

I kapitel 3 har vi diskuterat skälen för klara, av statsmakterna deklarerade normer för stabiliseringspolitiken. Vi anser att en långsiktig stabilisering av penningvärdet är av central betydelse. Höga och varierande prisstegringstakter under 70-talet har bidragit till både instabiliteten i produktionsutvecklingen, till en sjunkande investeringsbenägenhet och till en felfördelning av resurser. Kombinationen höga skatter och stark inflation har medfört absurda snedvridningar på kredit- och kapitalmarknaderna; företagen har i växande grad funnit det mer lönande att ägna sig åt finansiella placeringar och operationer än åt långsiktiga investeringar i ökad produktionskapacitet.

Det finns ingenting substantiellt att anföra på inflationens kreditsida. Det har övertygande visats att statsmakterna inte "löser" sysselsättningsproblem genom förhöjd prisstegringstakt, snarare tvärtom (se kapitel 2 och 3). Inte heller når man varaktiga lösningar på inkomstfördelningsfrågor mellan samhällsgrupper med inflation. Tvärtom skapar inflationen stora orättvisor i inkomst- och särskilt förmögenhetsfördelningen, som är långt allvarigare än de som uppstår genom en höjd allmän vinstnivå i näringslivet.

*Stabil prisnivå —
nödvändigt för sam-
hällsekonomisk balans*

Vi är övertygade om att en stabil prisnivå innebärande ca 3 procent inflationstakt är en nödvändig betingelse för samhällsekonomisk stabilitet på sikt. Givetvis kan — liksom på 60-talet — vissa svängningar med konjunkturerna tillåtas; en ny våg av oljeprishöjningar med åtföljande försämring i bytesförhållandet bör rimligen motsvaras av en extra prisnivåökning. Men långsiktignormen bör vara given och omfattad med allmänt förtroende.

I kapitel 3 diskuteras med vilka medel en styrning mot penningvärdestabilitet kan uppnås. Vi förordar tills vidare en fortsatt tillämpning av en fast växelkurs mot valutakorgen (efter en eventuell anpassning av växelkursnivån). Om detta inte skulle leda till det önskvärda målet enligt prisstabiliseringsnormen bör en mer ambitiös växelkurspolitik övervägas. Svårigheterna med en diskretionär apprecieringspolitik innebär att man kan behöva överväga att långsiktigt knyta kronan till D-marken eller till en "varukorg", där vi själva tar kommandot över den långsiktiga prisutvecklingen.

En effektiv stabilisering av kostnadsutvecklingen är naturligtvis ett oundgängligt villkor för att prisstabiliseringsnormen skall kunna upprätthållas. Vi tror att institutionella förändringar i villkoren för de offentliganställdas lönebildning är nödvändiga för att skapa sådana förutsättningar. Vidare pekar vi — i kapitel 7 — på nya former för kon-

”Betingade avtal”

struktionen av kollektivavtal, som skulle kunna förhindra att inflationsförväntningar byggs in i avtalen och därmed blir självuppfyllande. Genom ”betingade” avtal med utrymmesberoende kontrollstationer skapas en god grund för en effektiv prisstabilisering utan att någon part gör avkall på sina anspråk att kontrollera den funktionella inkomstfördelningen.

Våra förslag bygger på förutsättningen att långsiktspolitiken i betydande grad skall lita till marknadernas effektiva funktionsförmåga. Den kraftfulla politik vi pläderar för skall skapa gynnsamma betingelser *både* genom en generell korrigering av pris — kostnadsförhållanden *och* genom en mängd andra åtgärder, t ex en radikal sanering av skattesystemet. Arbetsmarknaden skall fungera bättre än f n också genom mer marknadskonforma lönerelationer (t ex högre industriarbetarlöner) och effektivare arbetsförmedling. Vi räknar med att höjd tillväxttakt, som leder till en snabbare reduktion av underskottet i bytesbalansen, också skall ge goda möjligheter till en sanering av kredit- och kapitalmarknaderna och till en mer marknadsinriktad penningpolitik.

Marknaden löser inte alla problem

Som vi framhållit i kapitel 5 löser marknaderna naturligtvis inte alla problem — långt därifrån. Det finns ett behov av statliga satsningar på områden, där det är fråga om mycket stora och riskbetonade investeringar. Enligt vår mening gäller detta särskilt energiområdet. Det är t ex möjligt att en betydande ökning i investeringar med syfte att ersätta olja med inhemsk energi och tillvarata det förväntade överskottet på elkraft ger samhällsekonomiskt sett effektivare resultat än försök att exportera oss ut ur betalningsbalanskrisen. En väsentligt ökad satsning på oljesubstitution ingår i vår vision av en ny och kraftfullare politik.

En politik med denna marknadsorientering skulle på kort sikt medföra en förändring i den funktionella inkomstfördelningen till lönta-garkollektivets nackdel. Men denna förändring skulle inte betyda särskilt mycket för den personella fördelningen, som ju är den relevanta från välfärdssynpunkt. Det är dessutom vår bestämda uppfattning att endast en offensiv, tillväxtinriktad politik på längre sikt möjliggör en snabb reallöneutveckling och skapar tillräckliga resurser för en verklig satsning på de svaga i samhället. Vi tar bestämt avstånd från synen på samhällsekonomi som ett nollsummespel där vissa individers vinster alltid motsvaras av andras förluster. Vår grundsyn på en önskvärd politik bygger på uppfattningen att alla kan bli vinnare.

Alla kan bli vinnare

Slutord

Sverige befinner sig i en situation präglad av allvarliga strukturella balansbrister i samhällsekonomin. Risken är stor att dessa förvärras om den ekonomiska politiken blir passivt defensiv eller syftar till att endast långsamt och knaggligt sanera landets ekonomi.

Mobilisera resurserna

Vi är övertygade att en sådan utveckling kan undvikas och förespråkar i stället en satsning på en offensiv, resursmobiliserande politik som snabbare skulle föra Sverige mot balans och lägga grunden till en bättre resurstillväxt än vad som annars vore möjlig. Ett centralt inslag i denna politik är att åstadkomma en ordentlig sänkning av industrins relativa kostnadsläge. Denna politikomläggning måste följas upp med en långsiktig stabiliseringspolitik som syftar till en effektiv prisstabilisering och som bygger på öppet deklarerade och trovärdiga långsiktssnormer.

Viktiga inslag i en offensiv politik är en satsning på åtgärder som förbättrar incitamentsstrukturen på arbets- och kapitalmarknaderna, t ex genom kraftiga marginalsattesänkningar och slopande av bolagsskatten. Men stort utrymme finns också för statliga satsningar till fromma för den långsiktiga industriella utvecklingen.

Vi tror att det brådskar att iscensätta en sådan politik. Den internationella avmattningen och en depressiv inhemsk ekonomisk politik får inte tillåtas dra ned Sverige i en utdragen period av ekonomisk stagnation. Våren 1981 vore en lämplig startpunkt för en ny och optimistisk, långsiktigt inriktad ekonomisk politik.

70-talets ekonomi i SNS-återblick

Budgetunderskottet och betalningsobalanser dominerar Sveriges ekonomi och den ekonomiska politiken idag. Bakgrunden till dagens situation får en bred belysning i en ny bok från SNS, *Svensk ekonomisk politik — lärdomar från 70-talet* (ca pris 60:—). Den består av analyser som SNS Konjunkturrad gjort sedan starten 1974. Analyserna kommenteras nu med facit i hand av de huvudansvariga ekonomerna. Redaktörer och författare till bokens inledning är professor Erik Lundberg och ekon dr Bengt Rydén, som båda deltagit i rådets arbete sedan starten.

De områden som boken behandlar är konjunkturväxlingar och stabiliseringspolitik, priser och löner, finansiella problem, strukturproblem, samt det ekonomiska systemet. De nyskrivna kommentarerna visar på 70-talets svåra prognossituationer och hur långsiktiga risker förbisetts. Men de pekar också på hur tankarna från Konjunkturradet fått en större spridning och t o m skapat omprövningar i den ekonomiska politiken.

De ekonomer som medverkar i boken är Ragnar Bentzel, Villy Bergström, Sven Grassman, Rudolf Jalakas, Nils Lundgren, Christian Nilsson, Ingemar Ståhl, Lars Werin och Bengt-Christer Ysander.

Några aktuella SNS-böcker, samtliga utkomna 1980

MARIAN RADETZKI:

Sverige och den tredje världen

Ca pris 80:—

HOLGER BOHLIN m fl:

Strategier för förnyelse

Ca pris 55:—

LUNDBERG-RYDÉN (red):

Svensk ekonomisk politik

Ca pris 60:—

OLLE BOLANG:

*Utslagen! Den svenska modellen efter
1980 års storkonflikt*

Ca pris 50:—

Kan köpas i bokhandeln eller beställas direkt från SNS,
Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm, tel 08/23 25 20

Efter en kort period av tillväxt börjar den svenska ekonomin glida in i en internationell lågkonjunktur. Samtidigt har balansbristerna förvärrats, framför allt vad gäller underskotten i bytesbalans och statsbudget.

Det ställer den ekonomiska politiken inför svåra prov. Balansbristerna begränsar utrymmet för en aktiv konjunkturpolitik. Frågorna hopar sig över de ansvariga för den ekonomiska politiken.

Hur lång och djup blir den internationella recessionen? Kan Sverige föra en ny överbrygningspolitik? Hur kan den stigande inflationstakten bringas ned till acceptabla nivåer? Vilken modell för avtalsförhandlingar bör gälla under 80-talet? Hur skall vi få fart på Sveriges industri?

Dessa och liknande frågor diskuteras i denna rapport från SNS Konjunkturråd. Rådet presenterar som vanligt en analys av det ekonomiska läget i Sverige och lägger fram ett förslag till ekonomisk politik med långsiktig inriktning.

SNS Konjunkturråd består av en grupp oberoende ekonomer. Rådet arbetar i SNS regi under ledning av ekon dr *Bengt Rydén*. Medlemmar denna gång är professorerna *Ragnar Bentzel* och *Erik Lundberg* samt docenterna *Johan Myhrman* och *Hans Tson Söderström*. Fildr *Christian Nilsson* har också medverkat. 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