



Konjunkturrådets rapport 1981-82

Fördelning, stabilitet, tillväxt.

**Carl Hamilton, Lennart Hjalmarsson,
Erik Lundberg, Christian Nilsson,
Bengt Rydén, Hans Tson Söderström**



Fördelning, stabilitet, tillväxt.

Konjunkturrådets rapport 1981-82

Carl Hamilton

Lennart Hjalmarsson

Erik Lundberg

Christian Nilsson

Bengt Rydén (red)

Hans Tson Söderström



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

Denna bok ingår som nr 4 (av 4) 1981
i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Förlagsredaktör Jan-Olof Edberg
Tryckt hos Dahlbergs Tryckeri AB, Stockholm 1981
Omslag av Tommy Säflund
Diagram av Pauli Laakso
Foto Jan Åhl
ISBN 91-7150-224-6

Trycklov lämnat den 26 november 1981

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 Den ekonomiska politiken 1981	8
3 Brist eller överskott på arbetskraft?	12
4 Finansiella obalanser	24
5 Mot nya energikriser?	35
6 Lärdomar av stödpolitiken	47
7 Protektionism och samhällsekonomi – några exempel	55
8 Komponentproduktion i Sverige eller utomlands?	67
9 Fördelningsproblem – fiktion och verklighet	76
10 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1981–83	91
11 Möjligheter, risker och ekonomisk politik	102



Konjunkturrådet 1981–1982 består av, från vänster, Carl Hamilton, Erik Lundberg, Lennart Hjalmarsson och Hans Tson Söderström. De flankeras av Christian Nilsson och Bengt Rydén, som lett arbetet.

Förord

I Konjunkturrådets rapport för ett år sedan fanns en optimistisk grundsyn på möjligheterna att genom tillväxtstimulans och resursmobilisering föra Sverige ut ur krisen.

Händelseutvecklingen under 1981 har förstärkt denna syn. En rad åtgärder har vidtagits som tillsammans har bidragit till att skapa de nödvändiga förutsättningarna för en gynnsammare ekonomisk utveckling de närmaste åren. Men är de tillräckliga? Det är en av huvudfrågorna i denna rapport från SNS Konjunkturråd.

Den ekonomiska politiken står nu inför en rad besvärliga målkonflikter – fördelningsmål mot tillväxt- och stabiliseringspolitiska mål, mål om fasta normer och spelregler mot målet att genom extraordinära åtgärder nå samhällsekonomisk balans. Dessa avvägningsproblem motiverar valet av titel på årets rapport.

Konjunkturrådet består denna gång av professorerna *Lennart Hjalmarsson* och *Erik Lundberg* samt docenterna *Carl Hamilton* 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 kapitlen 3 och 10.

Undersökningen om underleverantörernas situation (kapitel 8) har utförts av civilekonom *Lars Heikensten*, docent *Lars Nyberg* och civilekonom *Hans Olsson* i samarbete med undertecknad och under medverkan av fil stud *Jan Åhl*. Den har finansierats av Tore Browaldhs stiftelse för vetenskaplig forskning och undervisning. Jag vill tacka de personer och företag som medverkat.

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

Stockholm i november 1981

Bengt Rydén

1 Problem och utgångspunkter

Under åtskilliga år har Sveriges ekonomi nu befunnit sig i en period av produktionsstagnation och växande balansbrister. Industriproduktionen är vid slutet av 1981 på samma nivå som 1973 och 10 procent lägre än vid högkonjunkturtoppen 1975. Bytesbalans- och statsbudgetunderskotten tycks permanent ha fastnat på nivåer kring respektive 4 och 12 procent av BNP och inflationen på drygt 10 procent i årstakt.

I vår rapport förra året diskuterade vi dessa problem utifrån en, trots allt, ganska optimistisk grundsyn. Om vissa åtgärder snabbt vidtogs – bl a kostnadsanpassning, förbättring av arbets- och kapitalmarknadernas funktionsduglighet samt sänkt tillväxttakt i de offentliga utgifterna – fanns goda möjligheter att genom en bred resursmobilisering komma till rätta med balansproblemen och få fart på produktionen. Idag kan vi konstatera att en hel del åtgärder i den riktningen vidtagits, vilket framgår av vår genomgång i *kapitel 2* av den ekonomiska politiken under 1981.

Devalveringen skapar tillsammans med löneavtalet ett betydligt gynnsammare konkurrensläge för 1982. Marginalskattesänkningen och avdragsreformen kan få positiva effekter på arbetsutbud och rörlighet samt på sparbenägenhet och intresse för investeringar i realkapital. Och visserligen fortsätter de offentliga utgifterna att växa snabbt i nominella termer, men den reala tillväxten har dämpats.

Allt detta är nödvändigt – men inte tillräckligt för en långsiktigt stabil positiv utveckling av ekonomin. En avgörande fråga är om förbättringen av konkurrenskraften och den avtagande inflations-takten kan stå sig på några års sikt. Utan tvivel är 1983 års löneförhandlingar därvid av central betydelse, inte minst mot bakgrund av att vi kan förutse en ny övervinstdebatt under 1982 efter flera år av tillbakagång i löntagarnas köpkraft.

Andra allvarliga frågetecken är den snabbt växande arbetslösheten och risken för en förnyad, okontrollerbar utveckling av det statliga budgetunderskottet.

Möjligheten av en massiv mobilisering av landets ekonomiska resurser var vad vi satte vårt hopp till i fjolårets rapport. I årets rapport analyserar vi tre viktiga resursområden närmare: ar-

betsmarknaden, kapitalmarknaden och energin. Dessa områden behandlas vart och ett för sig i tre kapitel.

Arbetsmarknaden är en källa till växande problem i stabiliseringspolitiken. Ökande arbetslöshet och brist på yrkesarbetare är fenomen som lever sida vid sida. Varpå beror dessa problem och hur kan de lösas? Frågorna diskuteras i *kapitel 3*.

Även kredit- och kapitalmarknaderna präglas av växande obalanser, inte minst på grund av det orimligt stora statliga budgetunderskottet. De finansiella obalanserna och deras störande roll i stabiliseringspolitiken behandlas i *kapitel 4*.

I *kapitel 5* diskuteras den svenska energipolitiken i ljuset av den framtida energiprisutvecklingen.

Industripolitiken har på senare år varit föremål för mycken analys och debatt. I tre kapitel behandlar vi skilda industri- och näringspolitiska frågor. Vissa erfarenheter av stödpolitiken inom varvs- och tekoindustrin diskuteras i *kapitel 6*. Samhällsekonomiska bedömningar av kostnaden för livsmedels- och klädesproduktionens gränsskydd görs i *kapitel 7*. Och i *kapitel 8* granskar vi bärkraften i kraven på stöd åt svenska underleverantörer.

Många ekonomisk-politiska förslag avvisas med fördelningspolitiska argument, varför vi granskar detta problemområde i *kapitel 9*. Hur framgångsrik har den svenska fördelningspolitiken varit? Vilka fördelningsproblem är faktiska och vilka är inbillade? Hur kan de faktiska problemen bäst lösas?

I *kapitel 10* behandlar vi den ekonomiska utvecklingen i utlandet och Sverige under 1981. 1982 års troliga utveckling analyseras, med en kort förlängning av perspektivet till 1983.

Avslutningsvis diskuterar vi i *kapitel 11* vilka möjligheter som finns att bygga vidare på den lagda grunden för en politik mot balans och tillväxt, vilka ytterligare krav som måste uppfyllas och hur de allvarligaste hoten skulle kunna avvärjas. Sverige har fortfarande svåra ekonomiska problem. Och vi är mitt inne i en besvärande internationell recession präglad av en stor osäkerhet med hård åtstramningspolitik och höga räntor i flertalet länder. Men trots detta är vår grundsyn ganska optimistisk. Politikomläggningen innebär att en ny kurs för den ekonomiska utvecklingen stakats ut. Om styrfarten blir tillräcklig och färdriktningen kan bevaras är vi övertygade att många av problemen kan lösas snabbare än vad de senaste årens undergångsstämningar låtit ana.

2 Den ekonomiska politiken 1981

*För liten
industrisektor*

1981 blev ett händelserikt år för stabiliseringspolitiken. Det fanns också goda skäl för detta. Den svenska ekonomin präglades vid årets början av ett antal djupgående balansproblem. Underskotten i statsbudget och utrikestransaktioner utgjorde symptom på dessa balansproblem som alla på något sätt hängde samman med att vår industrisektor är för liten.

Enligt Konjunkturrådets bedömning hösten 1980 skulle industrisektorn fortsätta att krympa och därmed balansproblemen förvärras om politiken inte lades om. I vår diagnos spelade Sveriges alltför höga relativa lönekostnadsläge en dominerande roll. Vi ansåg dessutom att det förelåg ett under- och felutnyttjande av landets produktionsresurser på grund av dåligt fungerande marknader. Marginalskatterna och en felaktig lönestruktur utgjorde de största problemen på arbetsmarknaden, medan inflationen och skattesystemet hade skadliga effekter på kapitalmarknaden. Som en viktig oberoende orsak till krisläget pekade vi på osäkerheten hos företag och hushåll om mål och medel i den ekonomiska politiken.

*Konjunkturrådet
föreslog
kostnadsanpassning*

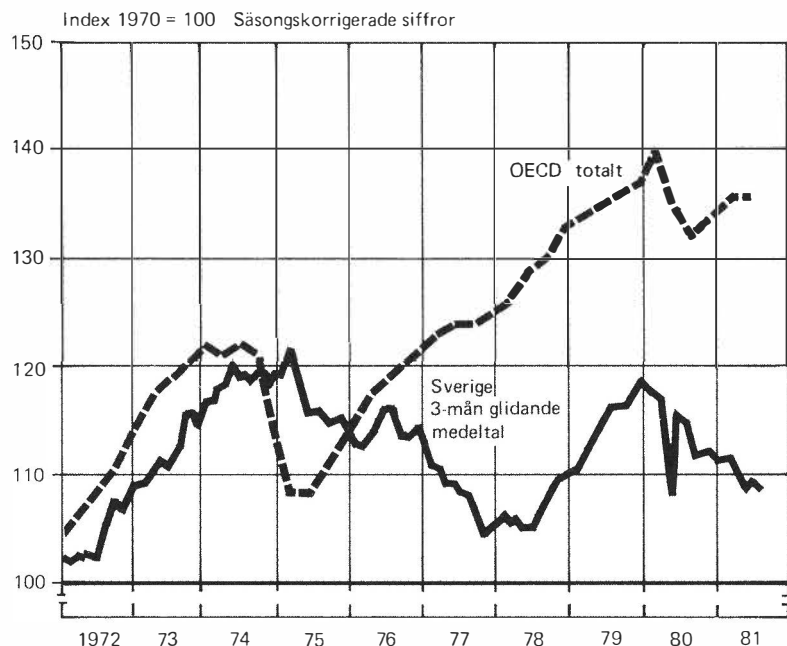
Mot denna bakgrund lade vi i december 1980 våra förslag till åtgärder för en sanering av den svenska ekonomin. På kort sikt föreslog vi ett omfattande handlingsprogram, vars viktigaste inslag var en dramatisk kostnadsanpassning (15–20 procent) under våren, följt av pris- och lönestopp till årsskiftet. Respittiden skulle utnyttjas för en produktionsstimulerande politik: marginalskattesänkning till 50 procent, rörlighetsstimulanser på arbetsmarknaden och statliga investeringssatsningar, bla på energiområdet. På längre sikt pekade vi på behovet av en stabiliseringspolitisk strategi med fasta och öppet deklarerade normer för finans-, penning- och växelkurspolitiken i syfte att gradvis få ned inflationstakten till en mycket låg nivå och undvika framtida kostnadsstörningar. Vi pekade dessutom på nödvändigheten att finna nya former för de kollektiva löneavtalen med betydligt större inslag av utrymmesberoende retroaktiva lönebetalningar. Våra rekommendationer baserades på en stark

DIAGRAM 2: 1

**Industriproduktionen i
Sverige och OECD
1972–81.**

Den svenska industriproduktionen fortsätter att sacka efter i förhållande till andra industriländer.

Källa: Handelsbanken



optimism om möjligheten att snabbt mobilisera ekonomiska resurser för ett "engångslyft" i industriproduktionen, så att Sveriges eftersläpning i förhållande till övriga industriländer skulle jämnas ut (diagram 2: 1). De byggde också på en helhetssyn i vilken handlingsprogrammet, den nya strategin och förändringarna i avtalsförhandlingarna utgjorde inbördes beroende delar i ett och samma program.

Vår uppfattning att osäkerheten om politikens viljeinriktning utgjorde en självständig destabiliserande faktor i ekonomin besannades mycket snart. Avsaknaden av såväl viljedeklarationer som konkreta åtgärdsförslag i budgetpropositionen i januari 1981 utlöste omedelbart – inte minst mot bakgrunden av den i december 1980 presenterade långtidsutredningen – en omfattande spekulation mot den svenska kronan. Att avstå från en devalvering i detta pressade läge visade sig vara ett riktigt beslut. Det "tryckförband" i form av en starkt restriktiv penningpolitik, som riksbanken istället lade, utövade nämligen stor press på andra parter i ekonomin att reda ut de underliggande problemen. Redan efter några veckor

*Budgetpropositionen
saknade förslag*

Överraskande avtals- uppgörelse och mar- ginalskattereform

kom en avtalsuppgörelse på arbetsmarknaden och ett ekonomisk-politiskt handlingsprogram från regeringen.

Avtalsuppgörelsen innebar tre överraskningar i förhållande till tidigare bedömningar: den kom snabbt till stånd, den omfattade en tvåårsperiod och löneökningarna låg på en oväntat låg nivå. Regeringens ekonomisk-politiska handlingsprogram innehöll, förutom det sedvanliga besparingspaketet, ett antal utbuds- och rörlighetsstimulerande åtgärder, varav förslaget till marginalskattesänkning väckte störst uppmärksamhet. Den politiska breddning av basen för marginalskattereformen som skatteuppgörelsen innebar har sannolikt större betydelse än senareläggningen (i förhållande till trepartiregeringens planer) för att reformen skall få avsedd effekt på kredit- och arbetsmarknaderna under de närmaste åren. Å andra sidan innebär trepartiregeringens fall och bildandet av en minoritetsregering att det blivit svårare att vinna trovärdighet för en stabil och långsiktigt inriktad ekonomisk politik. Det socialdemokratiska krisprogrammet som lades fram under sommaren förändrade stämningläget i den ekonomisk-politiska debatten just genom att det präglades av ett långsiktigt synsätt, och vikten av att bringa ned inflationstakten genom en stabil politik som påverkar förväntningarna.

Besluten om offentliga utgiftsbegränsningar och utbudsstimulanter (särskilt marginalskattereformen), de dramatiska paritetsförändringarna på valutamarknaderna och deklarationerna från såväl arbetsgivar- som arbetstagarhåll att kostnadsläget var för högt, beredde vägen för den kostnadsanpassning som slutligen genomfördes i mitten på september. Devalveringen var sannolikt den enda möjliga formen för kostnadsanpassning, och genomförandet blev elegant, utan spekulativa störningar. De kvarstående frågorna gäller närmast om storleksordningen på anpassningen var riktig och om de samtidigt föreslagna åtgärderna, särskilt momssänkningen, var välbetänkta.

Var devalveringen till- räckligt stor?

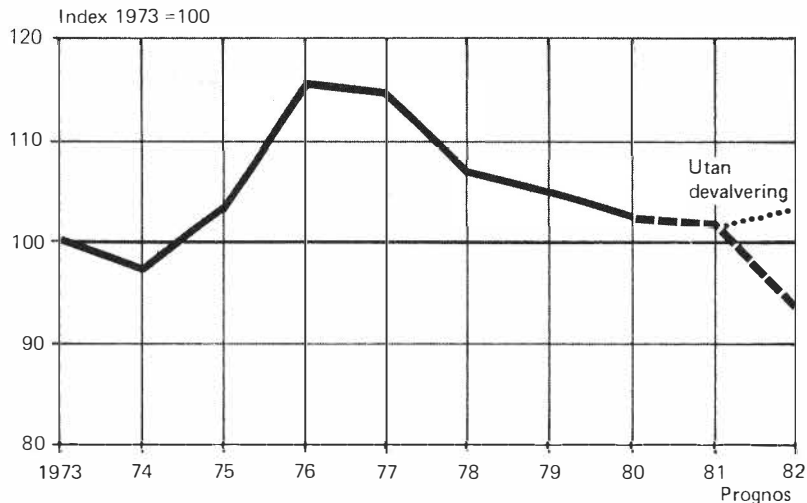
Anpassningen blev mindre än de 15–20 procent som Konjunkturrådet föreslagit. Därmed uppkommer inte heller den situation av klar undervärdering vi bedömde som önskvärd i syfte att åstadkomma en flygande start på expansionsprocessen. Å andra sidan tycks nu en gynnsam lönsamhetsnivå hålla på att etableras. Dagens kostnadsläge (se diagram 2: 2) kan bedömas möjliggöra en återerövring i långsamt takt av vissa av de marknadsandelar vi förlorade under

DIAGRAM 2:2

Relativ lönekostnad per producerad enhet inom industrin 1973–82.

Den svenska relativa lönekostnaden sjunker väsentligt under 1982, på grund av låga löneökningar och devalveringen.

Källa: Handelsbanken



kostnadskrisen. Förutsättningen för detta är naturligtvis beroende av produktivitsutvecklingen. Med en produktivitsstegringstakt som åtminstone inte understiger våra viktigaste konkurrentländers borde det inte vara omöjligt att på några års sikt uppnå en sådan efterfrågenivå på svenska industriprodukter att den önskvärda utbyggnaden av industrisektorn kommer till stand.

Avgörande för om devalveringen skall lyckas i ett längre perspektiv är givetvis frågan om *takten* i pris- och kostnadsutvecklingen kan brytas mer definitivt. Det är i detta sammanhang som det oortodoxa greppet att kombinera devalveringen med en moms-sänkning måste diskuteras.

3 Brist eller överskott på arbetskraft?

Värsta arbetslösheten under efterkrigstiden

Arbetsmarknaden står idag i centrum för det ekonomisk-politiska intresset både på kort och lång sikt. Samtidigt som Sverige tycks vara på väg in i den allvarligaste perioden av arbetslöshet under efterkrigstiden ifrågasätter man på många håll industrins möjligheter att dra till sig tillräckligt mycket arbetskraft för att klara den produktionstillväxt som regeringens ekonomisk-politiska strategi syftar till. Frågor som konkurrensen om arbetskraft från den offentliga sektorn, ungdomens intresse att söka sig till industriarbete och rörligheten från tillbakagående till expanderande företag och regioner är av stor betydelse när man prövar framgångsmöjligheterna för denna strategi. Vi skall i detta kapitel diskutera dessa och liknande frågor kring arbetsmarknadens funktionsduglighet på medellång och lång sikt, framför allt med utgångspunkt från industrins situation.

När företagens efterfrågan på arbetskraft ökar, ökar också konkurrensen om arbetskraften. Detta leder erfarenhetsmässigt till regionala och branschmässiga spänningar, vilket lätt utlöser en löneglidnings-, kompensations- och inflationsspiral. Resultatet av devalveringen i september 1981 kan därför, i stället för ökad produktion och sysselsättning i industrin, bli snabbare inflation och en återigen försämrad konkurrenskraft.

Inflationen måste hållas tillbaka

De konkurrensfördelar som skapats genom devalveringen kan därför snart gå förlorade om den ekonomiska politiken inte lyckas hålla tillbaka inflationen. För detta krävs att löntagarorganisationer och näringsliv har förtroende för den ekonomiska politiken. Ett bibehållande av konkurrensförbättringen förutsätter nämligen en långsam löneökningstakt de närmaste åren, vilket för löntagarna skulle innebära fortsatt reallöneminskning, och en investeringstillväxt i industrin.

Ett viktigt inslag i den aktuella ekonomisk-politiska strategin är ambitionen att hålla tillbaka den offentliga sektorns sysselsättnings-tillväxt. En viktig fråga är hur nödvändigt detta är för att skapa utrymme för en sysselsättningsstillväxt i industrin. Med andra ord:

Är samhällsekonomisk balans förenlig med full sysselsättning?

Industrins produktionskapacitet måste höjas

vilken sysselsättningstillväxt i industrin är det rimligt att räkna med för de närmaste åren och är det i detta medellånga perspektiv nödvändigt att ge efter på den fulla sysselsättningens ambition för att samhällsekonomi åter skall komma in på en balanserad tillväxtbana?

Ökad industrissysselsättning nödvändig

Effekten av devalveringen kan, på något års sikt, beräknas bli cirka 3 procents uppgång i industrins produktion. Detta kräver knappast någon större sysselsättningsökning. Om bytesbalansunderskottet helt skulle slutas skulle industrins produktionsnivå behöva ligga drygt 10 procent över den faktiska enligt kalkyler som redovisades i vår rapport förra året. En sådan tillväxt förutsätter rimligen en ökning av sysselsättningen.

Sannolikt föreligger idag en betydande kapacitetsreserv i industrin. Men bytesbalansunderskottet kan inte elimineras utan att industrin genom nyinvesteringar utökar sin produktionskapacitet, vilket naturligtvis tar relativt lång tid. Vilken sysselsättningsökning som skulle behövas i industrin för att sluta bytesbalansgapet beror på dels hur snabbt denna process skall gå, dels hur snabbt produktionen per arbetad timme ökar och på förändringen i normalarbets-tid per anställd.

Under 70-talet har produktivitetstillväxten i industrin i det närmaste stagnerat. Sannolikt skulle produktivitetstillväxten öka igen om tillväxttakten i industriproduktionen kom i nivå med de dryga 5 procent per år som 1980 års långtidsutredning räknade med för perioden 1979–85. Under senare hälften av 60-talet växte industrins produktion i denna takt med en årlig produktivitetstillväxt på cirka 7 procent (tabell 3:1). Denna snabba produktivitetstillväxt betingades i hög grad av en snabb nedläggning av äldre anläggningar. En motsvarande utträngning i de konkurrensförsvagade branscherna är av olika skäl idag inte trolig.

TABELL 3:1

Produktions- och produktivitetstillväxt i industrin.
(procent, genomsnitt per år)

	1960–65	1965–70	1970–75	1975–80	1980–85 ¹
Produktion	6,6	5,1	2,4	–0,4	5,3
Produktivitet	6,6	6,9	4,0	2,5	4,6

¹ Enligt LU 80.

Källa: Nationalräkenskaperna

*Ökad produktivitet
krävs för kostnads-
balans*

Den svaga produktivitetstillväxten 1975–80 berodde bl a på att företagen inte drog ned antalet anställda i den takt som den minskade produktionen gav utrymme för. Härigenom skapades en betydande produktivitetsreserv. Sannolikt finns fortfarande en viss sysselsättningsreserv kvar, men en del av denna finns troligen i fel företag. Exempelvis har den för exportföretagen i verkstadsindustrin viktiga metallvaruindustrin mellan 1974 och 1979 förlorat cirka en femtedel av sin arbetsstyrka, eller cirka 20 000 personer. Det är en nästan 50 procents större sysselsättningsminskning än i järn- och stålindustrin samt varven tillsammans.

Ett genombrott för datorstyrda produktionsprocesser och snabb robotisering skulle naturligtvis kunna öka produktiviteten väsentligt, även om det förefaller osannolikt att det blir fråga om något stort skutt i produktivitetstillväxten. Men en snabb produktivitetstillväxt är sannolikt en förutsättning för att Sveriges relativa kostnadsläge skall kunna förbättras ytterligare och därmed för en expanderande industrisysselsättning. Samtidigt skulle den självfallet minska behovet av personalökningar.

En under de närmaste åren fortsatt negativ reallöneutveckling och växande arbetslöshet bland kvinnor på grund av åtstramningen i den offentliga sektorn kan komma att tvinga många män att öka sitt arbetstidsuttag, t ex genom mer övertid. Detta skulle motverka den i långtidsutredningen antagna arbetstidsreduktionen. I samma riktning verkar sannolikt också marginalskatteomläggningen och ett införande av karensdagar i sjukförsäkringssystemet.

Offentliga sektorns sysselsättning

Även om osäkerheten i alla slags sysselsättningsprognoser är betydande, kan det vara ett stöd för diskussionen att utgå från den referensram som 1980 års långtidsutredning utgör. Enligt denna skulle fram till 1985 krävas en årlig nettoökning i antalet industrisysselsatta med cirka 20 000 personer. Detta tal skall ställas mot en beräknad årlig nettotillväxt i arbetskraften med cirka 40 000 personer. Om man antar att hälften av industrins sysselsättningsökning kan klaras genom en minskning av antalet arbetslösa och vidare, som i långtidsutredningen, att antalet sysselsatta i övriga näringslivet är tämligen konstant under prognosperioden, skulle det finnas ett utrymme för fortsatt expansion av den offentliga sektorns sysselsättning med åtminstone 30 000 personer per år. Detta skulle

*Offentliga sektorn
kan expandera med
30 000 personer om
året*

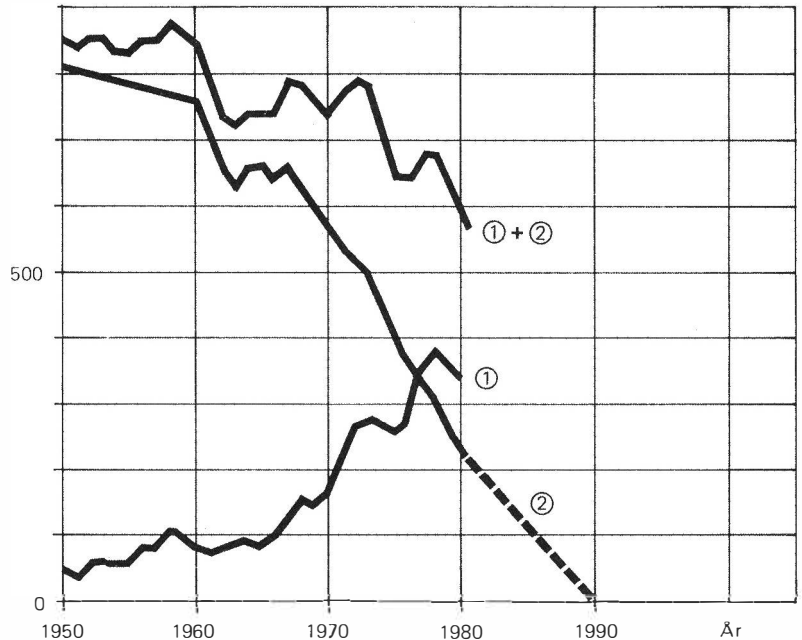
DIAGRAM 3: 1

**Total öppen och institutio-
naliserad arbetslöshet^①
och dolda arbetskraftsre-
serven av kvinnor^②**

Arbetskraftsreserven sjunker
mycket långsamt.

Källor: SCB, AMS; 1980 års
långtidsutredning

1 000-tal



① utgör summan av registrerad arbetslöshet enligt Aku, antal sysselsatta i AMS-verksamheter, samt antalet förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl. (Hur den senare variabeln beräknas se SNS Konjunkturårsrapport 1977/78 s. 31.)

② har beräknats som antal kvinnor i arbetsför ålder multiplicerat med differensen mellan relativa arbetskraftstalet för kvinnor 1990 enligt långtidsutredningens bedömning och det faktiska årliga.

innebära en dämpning i sysselsättningstillväxten med nära 40 procent jämfört med 70-talet – men inte något tvärstopp i den offentliga sektorns sysselsättningstillväxt.

Om man också beaktar att det finns en arbetskraftsreserv på uppskattningsvis 500–600 000 personer, förstärks intrycket att en generell brist på arbetskraft knappast är ett hinder för en långsiktigt tilltagande industriproduktion (diagram 3: 1). Detta förutsätter dock att arbetskraftsreserven finns på "rätt" ställen och har "rätt" utbildning.

Den fråga vi måste ställa är om ovanstående bokföringsmässiga kalkyl utgör en möjlig utvecklingsbana eller om den endast är ett önsketänkande.

Den sektoriella arbetskraftsbalansen

En risk med den aktuella politiken för stimulans av industritillväxten är att flaskhalsar kan uppstå på grund av arbetsmarknadens bristande flexibilitet. Regionala och yrkesmässiga balansbrister kan lätt framkalla löneglidning som på grund av löneutvecklingsgarantier och prisklausuler kan ge nya inflationsimpulser. Därmed kan snart den konkurrensfördel som kostnadsreduktionen skapat elimineras och krav resas på en ny kostnadsanpassning. En förutsättning för att devalveringspolitiken skall lyckas är därför att en sådan rörlighet på arbetsmarknaden kommer till stånd, att det för de enskilda industriföretagens produktionsökning nödvändiga arbetsutbudet skapas.

Såväl den av efterfrågan betingade rörligheten som den av arbetslöshet på hemorten mera tvångsmässigt betingade har minskat i omfattning. Lönernas utjämning genom den solidariska lönepolitiken är tillsammans med höga marginalskatter sannolikt viktiga delförklaringar till den nedgång som skett i flyttningsbenägenheten. Andra förklaringar är den växande andelen hushåll med två förvärvsarbetande, det ökade småhusboendet och inte minst den bristande tillgången på daghem och bostäder på de expansiva orterna. Kraftfulla regional- och arbetsmarknadspolitiska insatser och frikostigt utnyttjande av förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl förklarar sannolikt också en del av minskningen i den tvångsmässiga rörligheten.

Särskilt när ekonomin befinner sig nära kapacitetstaket har industrin problem att rekrytera arbetskraft på grund av konkurrensen med övriga sektorer. Som framgår av diagram 3:2 redovisade under 1979–80 20 procent av industriföretagen brist på arbetskraft som ett hinder för produktionsökning, trots att industriproduktionen låg cirka 10 procent under den nivå som svarar mot jämvikt i bytesbalansen. Samtidigt var den tillgängliga arbetskraftsreserven, som framgick av diagram 3:1, betydande.

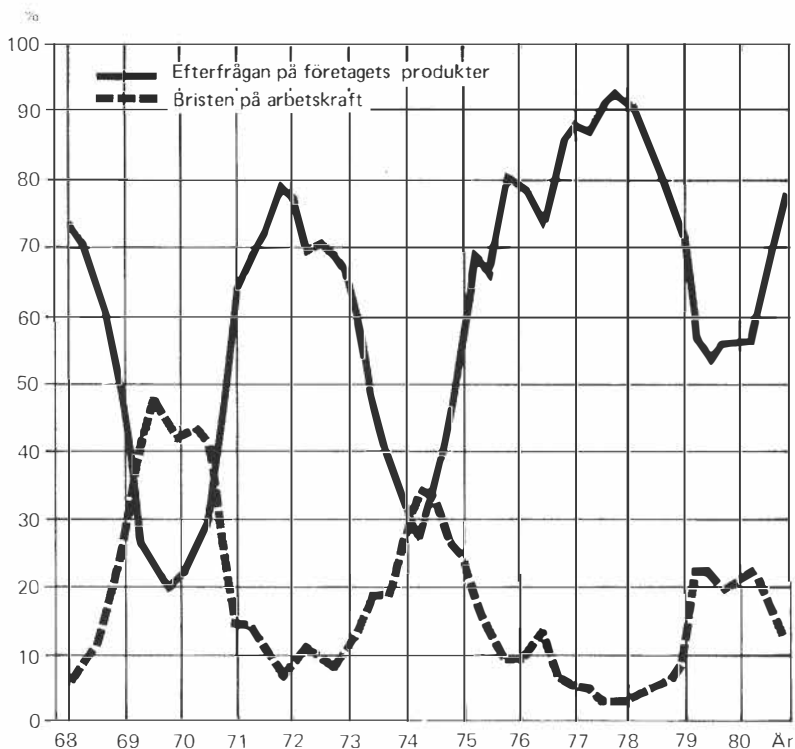
Vi har ovan utgått från en beräknad årlig nettoökning i arbetskraften på cirka 40 000 personer, varav ungefär hälften beror på en ökad förvärvsfrekvens för kvinnor. Nettotillskottet av arbetskraft under 80-talet kommer därför huvudsakligen att utgöras av kvinnor, flertalet med små barn. Dessa söker sig vanligtvis, bl a på grund av att de har ansvar för hushåll och barnpassning, till tjänste-

DIAGRAM 3.2

Produktefterfrågan och arbetskraftsbrist enligt Konjunkturinstitutets barometerdata.

Produktefterfrågan tycks vara ett större hinder för produktionsökning än brist på arbetskraft.

Källa: Prop 1980/81:126



sektorn med dess större flexibilitet vad gäller arbetstidernas förläggning och längd. En neddragning av den institutionella arbetskraftsreserven enligt diagram 3:1 med 20 000 personer per år (dvs 10 000 personer utöver dem vi ovan antog skulle sugas upp vid en industriell sysselsättningsexpansion) skulle ytterligare öka utrymmet för sysselsättningsökning inom tjänstesektorn (offentlig och privat).

Dessa för industriföretagen registrerade rekryteringssvarigheter kan naturligtvis tolkas så att företagen ställer alltför höga krav på de arbetssökande och att arbetsgivarna måste inse att produktionen måste genomföras med den arbetskraft som finns. De kan inte rekrytera på grundval av någon föreställning om "den idealiske arbetstagaren". (Näringspolitiskt program för 80-talet. LO, 1981, s. 335.)

*Industrin har svårt
konkurrera om arbets-
kraft*

En annan förklaring är att industrin har svårt att konkurrera om den tillgängliga arbetskraften. En indikation på detta ger sökande-

TABELL 3:2

Industrins arbetskraftsefterfrågan och arbetsutbudet riktat mot industrin.

(Procent av hela efterfrågan och utbudet på arbetsmarknaden, november 1979.)

	Faktisk syssel- sättning	Efter- frågan	Sökt arbete	Tidigare yrke
Industri inkl gruvor	23,4	22,4	14,7	19,1
Övriga sektorer	76,6	77,8	85,3	79,9

statistiken. Som framgår av tabell 3: 2 svarade hösten 1979 industriarbetena för 22 procent av utbudet av lediga platser, medan antalet sökande till industrijobb motsvarade endast 15 procent. Industrins konkurrensproblem framträder ytterligare om man tänker att 19 procent av de arbetssökande hade industriarbete som tidigare yrke.

Det är inte bristen på arbetskraft utan den hårda konkurrensen om de välutbildade samt svårigheten att finna sysselsättning för arbetslösa med dålig utbildning som utgör de verkligt svåra balansproblemen på arbetsmarknaden. En höjning av industriarbetarnas relativa löneläge skulle kunna göra det lättare för industriföretagen att dra till sig yrkesutbildad arbetskraft. Detta skulle kunna ske t ex genom att man reducerade eller helt tog bort löneutvecklingsgarantierna i löneavtalen.

Om man ser till behovet av att förbättra möjligheterna för arbetslösa med dålig utbildning att få fotfäste på en arbetsmarknad som präglas av tillsvidareanställningar och trygghetslagar, förefaller nyrekryteringsbidraget för ungdomar – 40 procent av lönesumman under 12 månader – ha relativt begränsat värde. Utslaget över hela den förväntade anställningsperioden motsvarar det bara ett par procent av den årliga lönekostnaden. Effekten av det under konjunkturuppgången 1978–79 införda nyrekryteringsbidraget ”motsvarade en tidigareläggning av cirka 4 000 anställningar under i genomsnitt ett kvartal” till en kostnad av 100 miljoner kronor (prop 1980/81:126, s 133). För att minska företagens risktagande vid anställning av oerfarna ungdomar och andra arbetssökande med bristfälliga referenser kan ett system med provanställning ha positiva effekter. För att lösa arbetsmarknadsproblemen för de ungdomar som kommer direkt från grundskolan torde dock krävas mycket radikala åtgärder, exempelvis någon form av obligatorisk yrkesintroduktion i arbetslivet. För andra grupper, exempelvis

Provanställning bra

*Industrianställda
löper större risk
att bli arbetslösa*

handikappade, som inte förmår få fotfäste på den öppna arbetsmarknaden krävs permanenta lönesubventioner.

Lönen är emellertid endast en del av en anställds utbyte av sitt arbete. Industrins rekryteringssvårigheter beror också på sådana faktorer som semesterregler, möjlighet till flextider och deltid, arbetsmiljö, pensionsförmåner och inte minst risken att förlora sitt arbete på grund av driftinskränkningar eller nedläggning.

De anställda i industrin löper större risk att bli arbetslösa än anställda i genomsnitt. En analys av konsekvenserna för de anställda vid driftsomläggningar i industriföretag, som gjorts inom ramen för ett pågående arbetsmarknadsprojekt vid SNS, visar att andelen friställda som inom ett år åter fått arbete på den öppna marknaden minskat från 67 procent 1966–70 till 58 procent 1971–75 och 50 procent 1976–80.

För att undersöka de arbetslösas attityd till olika sysselsättningsalternativ gjordes inom samma projekt en enkät bland de arbetslösa på en mindre industriort med inriktning på verkstadsindustri. Av anställning inom industri, privat service och kommunen valde 23 procent av männen industrin i första hand, mot endast 4 procent bland kvinnorna. Av industri och AMS-sysselsättning (arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete) valde av männen 56 procent AMS-sysselsättning och bland kvinnorna hela 90 procent. Siffrorna talar sitt mycket tydliga språk.

När man diskuterar konkurrensen mellan olika sektorer på arbetsmarknaden får man emellertid inte fixera sig vid den historiskt sett begränsade rörligheten mellan produktionssektorerna. Det är från samhällsekonomisk synpunkt naturligtvis inte heller särskilt lönsamt att utbilda sjuksköterskor och förskollärare och sedan endast ha industrijobb att erbjuda dem.

Det föreligger överhuvud taget en stor risk i att, som vi har gjort ovan, betrakta arbetsmarknaden som olika bestånd av sysselsatta och arbetslösa och sedan genomföra analysen i termer av nettoförändringar. För även om nettotillskottet på arbetsmarknaden i huvudsak består av kvinnor med barn, betyder inte detta att bruttotillskottet domineras av samma kategori.

Det årliga bruttotillskottet i arbetskraften är cirka 200 000 personer – ungdomar som slutat skolan, kvinnor med barn som varit borta från arbetsmarknaden under en period samt invandrare. Den årliga bruttoavtappningen är 150 000–160 000 personer, huvudsak-

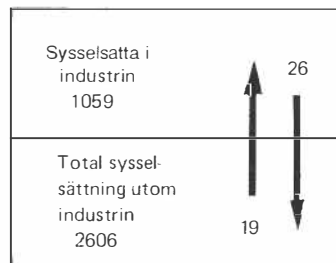
FIGUR 3:1

**Arbetsmarknaden 1980.
Bruttoflöden och bestånd
(FOB-data i 1000-tal).**

Källa: Egna beräkningar baserade på SCB-data (IPF 1979:3, 1980:4 och 1981:1)



Totalt inflöde	186
Från utbildningsväsendet	112
Invandring	21
Övrigt (i huvudsak gifta kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden)	53



*Utbildningssystemet
måste styra eleverna
mot bristyrken*

ligen pensionärer och utvandrare (se figur 3:1). Det är i första hand i konkurrensen om de nytillträdande på arbetsmarknaden som industrins konkurrensförmåga måste stärkas. Detta lägger stort ansvar på utbildningsväsendet. Skolan och arbetsmarknadsutbildningen måste i väsentligt högre grad än idag styra eleverna mot bristyrkesutbildningar.

Arbetslöshet och lönestegringar

En vanlig förklaring till att kostnadskrisen kunde bestå så länge är att den svenska arbetsmarknaden blivit "japaniserad". Genom stödpolitik och trygghetslagar har arbetskraften lastats in i olönsamma företag. Härigenom har den verkliga arbetslösheten kunnat döljas och en marknadsmässig löneanpassning förhindrats.

Enligt detta synsätt leder en ytterligare dämpning av den offentliga sektorns sysselsättningstillväxt och en fortsatt neddragning av sysselsättningsstödet till nedläggningshotade företag till att en för löneanpassningen nödvändig arbetslöshet skapas, samtidigt som denna arbetslöshet skapar en kö av arbetssökande åt de industriföretag som genom de nedpressade svenska relativlönerna förbättrar sin konkurrenskraft och därför behöver nyanställa. Finland och

*Motstånd mot öppen
arbetslöshet*

Västtyskland är exempel på länder som genom en restriktiv politik och kraftigt ökad öppen arbetslöshet lyckats dämpa löneökningarna och därigenom förstärka industrins konkurrenskraft.

En dämpning av den offentliga sysselsättningens tillväxt i Sverige i förhållande till den "bokföringsmässiga" kalkylen ovan skulle knappast leda till en motsvarande nedpressning av löneökningstakten på grund av det fackliga och politiska motståndet mot en ökad öppen arbetslöshet. Detta motstånd tvingar snabbt politikerna att institutionalisera arbetslösheten genom AMS-insatser och ett ökat antal förtidspensioneringar, vilket dämpar arbetslöshetens löne-nedpressande effekt. De institutionella restriktionerna på den svenska arbetsmarknaden gör att den inneboende anpassningsförmågan till ändrade produktionsförutsättningar blivit obetydlig. Risken är därför stor att varje försök att genom en ökad öppen arbetslöshet åstadkomma ytterligare förbättringar av kostnadsläge och konkurrenskraft kan ge en utveckling som mer påminner om den engelska än om en framgångsrik lönekostnadsanpassning som den i Finland.

En snabbare ökning i den offentliga sektorns sysselsättningstillväxt än den långsiktiga balansen mellan sektorerna medger, för att på så sätt bekämpa arbetslösheten, är på grund av ovan diskuterade flaskhalsrisker ej heller lämplig.

Från olika håll har hävdats att det inte är självklart att en långsammare tillväxt i den offentliga sektorns sysselsättning under 70-talet skulle ha lett till ökad industrissysselsättning. På grund av att den offentliga sektorn är en viktig avsättningsmarknad för industrin har det hävdats att det snarare skulle ha förelegat en risk att efterfrågan på industrins produktion sjunkit ytterligare – givet kostnadsläget – med än besvärligare sysselsättningseffekter som följd. Som framgick av diagram 3:2 har sedan 1974 – och det är under denna period industrin tappat mest sysselsättning, cirka 80 000 personer – bristande efterfrågan snarare än arbetskraftsbrist varit det främsta hindret för en produktionsökning i industriföretagen.

Denna argumentation förutsätter dock att det inte finns någon koppling mellan den offentliga sektorns sysselsättningstillväxt och industrins kostnadsläge – en med tanke på hur vår lönebildning fungerar mycket tvivelaktig förutsättning.

Fackföreningarna inom den offentliga sektorn representerar många anställda med låga löner, ofta med tunga och ansvarsfyllda

arbetsuppgifter, som anser sig släpa efter i löneutvecklingen. Detta kombinerat med kompensationsstänkandet på arbetsmarknaden vad gäller relationen till industriarbetarnas löneglidning kan leda till att fackföreningarna inom den offentliga sektorn genom sin politiska styrka och hot om strejk kan driva fram en lönestegrings-takt som inte är förenlig med balans på arbetsmarknaden.

De industrisysselsatta driver sina lönerörelser med jobben som insats. För de offentliganställda finns ingen motsvarande spärrmekanism. En snabbt växande offentlig sektor ökar konkurrensen om arbetskraften och minskar sannolikt också motståndskraften hos arbetsgivarna på den offentliga sidan mot löntagarnas krav. Detta kan få inflationsdrivande effekter på lönebildningsprocessen, samtidigt som det ökar otryggheten för de industrianställda och försvårar industrins konkurrenssituation på arbetsmarknaden gentemot den offentliga sektorn. Också finansieringen av snabbt växande offentliga utgifter kan blåsa under kostnadsinflationen.

Växande offentlig sektor inflationsdrivande

Slutsatser

En politik för full sysselsättning på medellång sikt måste både skapa efterfrågesug, genom att söka vidmakthålla och helst ytterligare förbättra de genom devalveringen ändrade kostnadsrelationerna till omvärlden, och lösa anpassningsproblemen på arbetsmarknaden. 80-talets omställningsproblem blir stora, vilket kräver en betydande anpassningsförmåga hos arbetskraften. Genom att öka lönsamheten för frivillig rörlighet, geografiskt och yrkesmässigt, bör den ofrivilliga rörligheten och de strukturella arbetslöshetsproblemen kunna reduceras.

Arbetsmarknadspolitikerna måste vara en balansgång mellan strävan efter sysselsättningstrygghet för alla och ambitionen att åstadkomma sådan flexibilitet på arbetsmarknaden att tillväxtens krav på anpassning och rörlighet tillgodoses. Det är inte givet att ökad sysselsättning på kort sikt, genom snabbare ökning i den offentliga sysselsättningen än den långsiktiga balansen på arbetsmarknaden medger, eller genom institutionalisering av arbetslösheten på varje lokal arbetsmarknad, verkligen stöder det långsiktiga sysselsättningsmålet. Riskerna är att balansbristerna förstärks och att ökad löneglidning leder till försvårade möjligheter att ge långsiktigt hög och stabil sysselsättningstrygghet.

Svårt finna balans mellan rättvisekrav och lönedifferentiering

I lönepolitiken är det stora problemet att finna en rimlig balans mellan marknadens krav på differentiering av lönerna och den solidariska lönepolitikens rättvisekrav. Vi tror att det för närvarande är motiverat att betona de förra kraven snarare än de senare.

4 Finansiella obalanser

*Obalanser stör
stabiliseringspolitiken*

Det finansiella sparandets fördelning

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

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

TABELL 4: 1

**Finansiellt sparande som
andel av BNP.**

Procent

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

Källa: Ekonomidepartementet

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

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

*Total sparandebrist
på 3–4 procent
av BNP*

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

*Växande sparande-
underskott i offentliga
sektorn*

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

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

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

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

som vållar den stora störningen. Socialförsäkringssektorns positiva bidrag har samtidigt sjunkit från som högst 4,7 procent till 3,4 procent av BNP. Balansbristen belyses närmare i följande sammanställning (tabell 4:2).

TABELL 4:2

Offentliga sektorns inkomster, utgifter och finansiella sparande.

(procent av BNP)

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

Källa: Ekonomidepartementet

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

Budgetunderskottet och inflationen

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

Allvarliga likviditets- och inflationsproblem

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

Upplåningen i banksystemet vållar emellertid allvarliga likviditets- och därmed inflationsproblem. Tabell 4: 3 belyser de komplikationer som uppstår vid finansieringen av statens kassamässiga budgetunderskott. Eftersom intresset nu riktas mot finansieringens likviditetshöjande effekter anges dessa i procent av penningmängden (M_3) vid resp års början. Denna definieras som bankernas totala inlåning (inkl bankcertifikat) plus sedelomlopp och var 1980 av storleksordningen 65 procent av BNP (300 miljarder kr).

TABELL 4: 3
**Bidrag till penningmängd-
ökningen 1977–80.**

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

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

Källa: Riksgäldskontoret

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

Den centrala frågan gäller storleken av penningmängdökningen och dess eventuella effekter. Diagram 4: 1 belyser frågeställningen. Det ser ut som om en accelerering resp retardering av penningmängdens ökningstakt följts av motsvarande förändring i utvecklingen av konsumentprisindex med ett och ett halvt till två års eftersläpning. Enligt denna typ av analys influeras inflationstakten av förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på pengar. Efterfrågan kan betraktas som i första hand bestämd av nominella BNP.

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

DIAGRAM 4: 1

Penningmängdens utveckling 1975–81.

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

Källa: S-E-banken.



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

*Budgetunderskottet
80 miljarder kronor
1982*

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

TABELL 4: 4

Budgetunderskott och penningmängdökning 1980–82.

Miljarder kronor

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

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

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

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

Penningpolitik och kreditmarknad

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

Monetär expansion driver på inflationen

Vart tar budgetunderskottet vägen?

står på penningmängden. En första fråga gäller vart det ökade budgetunderskottet tar vägen i vår matris över det finansiella sparandet (tabell 4:1). Det enklaste antagandet är att försämringen i den offentliga sektorns netto med omkring 4 procent av BNP (innebärande 20 miljarder kronor i ökning av det statliga budgetunderskottet) motsvaras av ökat finansnetto inom företagssektorn. Det skulle då vara fråga om en utpräglad vinstinflation. En sådan tendens kommer säkert också att göra sig gällande efter 1981 års krondepreciering. Kunde dessa pengar bindas och "steriliseras" skulle den monetära expansionen bromsas upp. En väsentlig del av budgetunderskottet skulle därmed ha "förädlats" till vinster. Man kan föreställa sig att en sådan vinsthärbargering av likviditetstillskottet under en kort period skulle kunna hålla nere pengarnas omloppshastighet (öka relationen M/BNP), bli genom återbetalning av skulder och höjning av en alltför låg soliditet. Men all erfarenhet talar för att företagens höjda vinster och förbättrade likviditet snart utlöser ökade löneutgifter.

Höjda vinster medför löneökningar

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

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

Utträngning av investeringar

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

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

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

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

Finansiera budgetunderskottet utanför banksystemet

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

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

Sanera bankernas växande innehav av statspapper

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

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

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

*Penningpolitisk
rävsax*

Snedfördelningsproblem

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

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

Finansiella investeringar ger lönsamhet

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

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

Regleringar leder till gråa och svarta marknader

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

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

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

*Aktiekurserna har fallit
i realvärde*

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

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

*Uppgången kan störas
av en restriktiv
penningpolitik*

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

5 Mot nya energikriser?

Sedan oljekrisen 1973–74 har, vid sidan av kärnkraften, den svenska ekonomins sårbarhet för störningar i oljeimporten varit i fokus för den energipolitiska diskussionen. I detta kapitel skall vi diskutera energisituationen under 1980-talet.

Energi och komparativa fördelar under 1980-talet

Den svenska produktionsapparaten är, vid en internationell jämförelse, starkt energiintensiv. Vad har förändringarna på energiområdet inneburit för den svenska energikrävande industrin och för våra komparativa fördelar i energiintensiv produktion? Generellt sett har de kraftiga energiprisstegringarna inneburit en reducerad efterfrågan på varor med högt energiinnehåll. Detta har varit till nackdel för den energitunga delen av näringslivet. Å andra sidan har prisstegringarna på olja och andra energislag varit av internationell karaktär och minst lika omfattande i andra länder som i Sverige. Framför allt gynnas svensk el-intensiv industri av en låg el-prisnivå jämfört med konkurrentländerna, även om den mest el-intensiva delen av industrin (tex aluminium) har högre el-priser än många konkurrenter i andra länder (tex Norge, USA och Kanada) som erhåller el-energi till starkt subventionerade priser.

*Svensk industri
gynnas av låga
el-priser*

Det omfattande investeringsprogrammet för utbyggnad av kärnkraften har starkt reducerat oljans betydelse för el-produktionen. Detta investeringsprogram, som man idag kan bedöma sannolikt ej borde ha forcerats så hårt, har förlängt våra traditionella komparativa fördelar i el-intensiv produktion.

Förutsättningarna för att effektivt utnyttja våra energitillgångar är väl fungerande marknader för och prissättning på energi. Vid en internationell jämförelse har Sverige i stort sett mycket väl fungerande marknader för olja, kol och el-energi.

I kombination med en mycket långsam efterfrågeökning på el-energi leder den omfattande el-produktionskapaciteten med låga rörliga kostnader också till låga marginalkostnader i el-produktionen under en stor del av året. Vid en riktig prissättning på el-

energin avspeglas de låga marginalkostnaderna i låga priser. Det tariffarbete som nu pågår i kraftföretagen har som främsta inriktning en överensstämmelse mellan variationerna i marginalkostnaderna i produktionen och priserna på el-energi under olika delar av året och dygnet. De samhällsekonomiska vinster som därmed kan uppnås för industrier och hushåll är betydande. Den svenska industrin kan vänta sig en utveckling med i stort sett konstant eller något fallande realprisinivå för el-energi under 1980-talet, men där efter måste prisnivån successivt anpassas uppåt allteftersom efterfrågan på el-energi växer i den redan existerande kapaciteten, tills lönsamhet uppnås för investeringar i nya anläggningar.

Oljeprisutvecklingen

Sedan 1974 har stor möda lagts ned på studier av marknaderna för energi, särskilt olja. Dessa studier har framför allt bidragit till en ökad insikt i bestämningsfaktorerna bakom oljeprisutvecklingen. Olika modeller har dock givit skilda prognosresultat. Oljemarknaden är komplicerad, och det finns en rad faktorer som kan påverka takten i den framtida prisutvecklingen.

I en omfattande studie av oljemarknaden, World Oil, vid EMF (Energy Modelling Forum vid Stanford universitetet) har betydelsen av olika antaganden analyserats vad gäller:

- OPECs kapacitet (vid ett bortfall av Saudiarabien)
- utbud från icke-OPEC-producenter
- tillväxttakt för BNP
- effekten av oljesparprogram

Ett antal scenarier har konstruerats i vilka antaganden om en eller flera av ovanstående storheter varierats gentemot ett referensscenario.

Dessa scenarier har körts i tio olika modeller av världsmarknaden för olja. Modellerna representerar olika antaganden om marknadsstruktur, prisbildning etc och är på varierande aggregeringsnivå.

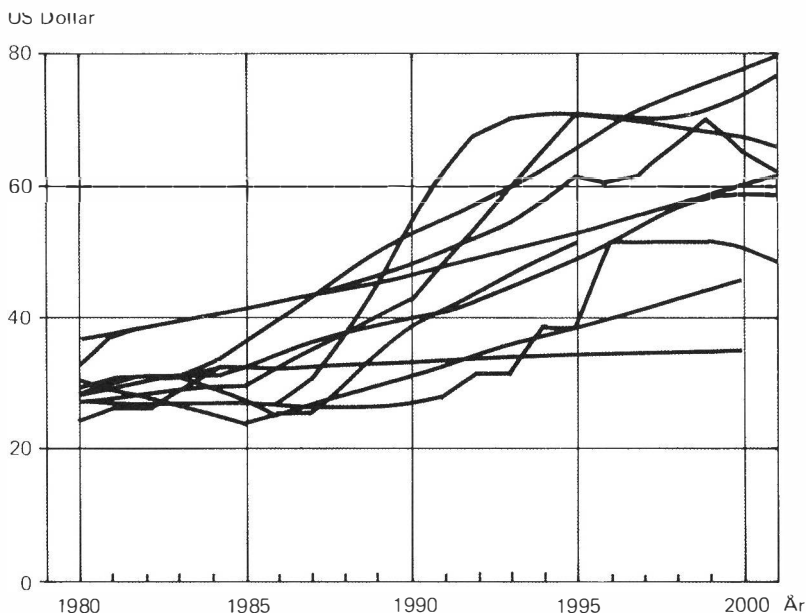
Prisutvecklingen, under rimliga antaganden om tillväxttakt i världsekonomin och övriga förutsättningar, framgår av diagram 5: 1. Syftet med diagrammet är att ge ett helhetsintryck av spridningen i prognosresultaten, ej av de enskilda prisbanorna

DIAGRAM 5:1

Scenarier för oljeprisutvecklingen åren 1980–2000. Raoljepriser, dollar per fat, i 1979 års prisnivå.

De reala oljepriserna väntas utvecklas lugnt till andra hälften av 80-talet men därefter åter stiga.

Källa: World Oil. EMF Stanford 1981



Stora oljeprishöjningar efter 1990

Som figuren visar genererar modellerna "prognoser" för prisutvecklingen inom ett ganska brett intervall. Fram till mitten av 80-talet faller priserna i några modeller, är i stort sett konstanta i några och stiger långsamt i övriga (med undantag för en modell som förutspår fallande priser fram till 1989). Tre modeller ger värden för 1990, som i stort sett innebär oförändrad nivå gentemot 1980. Efter 1987–90 förutspås emellertid relativt kraftiga prishöjningar på olja av samtliga modeller utom en. Under en antagen lugn utveckling kan det reala priset bedömas möjligen fördubblas fram till år 2000; modellerna ger intervallet 35–70 dollar per fat i 1979 års prisnivå.

Jämförelsen mellan dessa modeller visar att även om man är överens om en lång rad viktiga förutsättningar för prisprognoserna blir resultatet en stor osäkerhet om den framtida prisutvecklingen speciellt under 90-talet. Denna osäkerhet beror på svarigheterna att specificera efterfråge- och utbudsrelationer samt på OPECs roll i den framtida bestämningen av oljepriserna.

Sambandet mellan variationer i BNP-tillväxt och prisnivå har också beräknats. Resultatet visar att 1 procent högre BNP 1990 medför ett oljepris som är cirka 2,5 procent högre.

Ett flertal faktorer kan emellertid bromsa oljeprisutvecklingen: högre priskänslighet, kraftfulla sparprogram, ökad oljeproduktion inom OECD etc. Å andra sidan kan en ogynnsam utveckling av dessa faktorer medföra en snabbare prisutveckling.

Instabila oljepriser

Det finns en lång rad egenskaper hos oljemarknaden som ger anledning att vänta sig en ryckig prisutveckling i framtiden. Även om den långsiktiga trenden innebär stigande oljepriser kan stora variationer väntas uppkomma kring denna trend med kraftiga plötsliga prishöjningar, följda av perioder med en reellt sjunkande eller en konstant prisnivå på oljan. De viktigaste argumenten för en ryckig oljeutveckling kan sammanfattas i fyra punkter:

Ryckig oljeprisutveckling trolig

- beräkningarna i olika modeller illustrerar framför allt oljeprisutvecklingens känslighet för variationer i efterfrågan. En omfattande oljesparpolitik kan verka pressande på priserna under en period, medan en ökning i tillväxttakten i industriländerna snabbt kan driva upp oljepriserna,
- ett kartellsamarbete inom OPEC med "hökar" och "duvor" som har olika behov av inkomster från oljan kan leda till stora variationer i prisutvecklingen,
- OPEC kan ha ett direkt intresse i instabila priser. Plötsliga starka oljeprissvängningar "psykar" konsumentländerna och kan leda till att dessa ej företar så stora investeringar i alternativ till olja som de skulle göra vid en mer stabil prisutveckling,
- det största hotet mot en lugn oljeprisutveckling kommer emellertid från den politiska situationen i Mellanöstern, med risk för konflikter mellan länder och inre spänningar i vissa länder. En dramatisk effekt på oljeprisutvecklingen skulle givetvis uppstå vid ett produktionsbortfall motsvarande Saudiarabiens produktion.

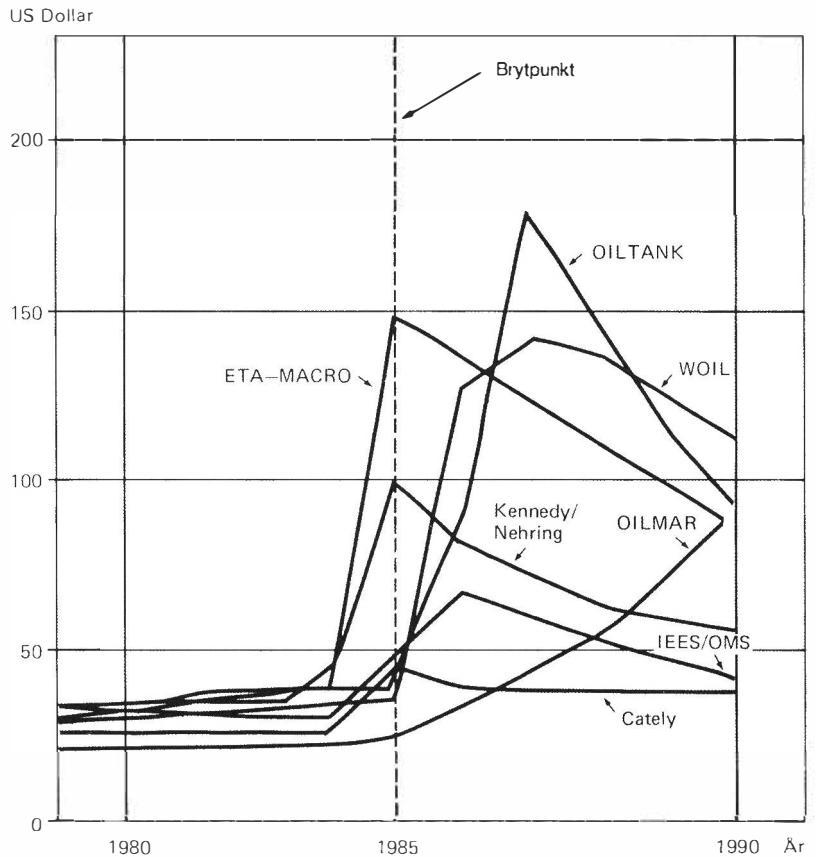
Effekterna av en sådan störning, närmare bestämt ett permanent bortfall av en produktionskapacitet på tio mbd (miljon fat per dag) år 1985, har analyserats med hjälp av de tidigare diskuterade modellerna. Resultaten framgår av diagram 5:2.

DIAGRAM 5.2

Effekterna på råoljeprisutvecklingen vid ett produktionsbortfall på 10 miljoner fat per dag (mbd) 1985.

Ett väsentligt produktionsbortfall av olja kan väntas få stora priseffekter på kort sikt men ganska små efter några år.

Källa: World Oil. EMF Stanford 1981.



Som framgår av figuren blir priseffekterna valdsamma. Under i övrigt samma antaganden som i referensscenariot uppgår prisökningen till mellan 5 och 15 dollar per mbd i bortfall och således en total prisökning på mellan 50 och 150 dollar per fat. De välfärds-mässiga konsekvenserna av en sådan prisökning skulle också bli mycket kraftiga med en inkomstomfördelning från OECD-länderna till OPEC på mellan 300 miljarder och 900 miljarder dollar, vid sidan av konsekvenserna i form av ökad inflation och arbetslöshet.

Finns det då några indikationer på en mera långsiktigt sjunkande oljeprisutveckling? Nästan alla modeller indikerar ju mer eller mindre omfattande prisstegringar på olja efter 1990. Ett substitut till oljan som kan produceras till låga kostnader skulle naturligtvis

Omfördelning av inkomster från OECD till OPEC

utgöra en effektiv broms på prisutvecklingen. Mot bakgrund av dagens kunskapsläge kan vi emellertid inte knyta några större förhoppningar till ett sådant lågkostnadssubstitut till oljan.

Den framtida kolprisutvecklingen

Vid stigande oljepriser och en avveckling av kärnkraften måste en större del av energiförsörjningen baseras på kol. En av de centrala frågorna i svensk energipolitik under 80-talet är därför takten i övergången från olja till kol. Sverige använder idag mycket litet kol i sin energiproduktion. Avgörande för lönsamheten i en sådan övergång är givetvis prisutvecklingen för kol jämfört med olja.

Kolmarknaden är relativt okomplicerad. Utbudet bestäms i hög grad av kostnadsförhållanden och miljörestriktioner. Efterfrågan på kol beror på kolpriset och på priserna på konkurrerande energislag, olja, gas samt uran. Kolmarknaden kännetecknas av många producenter och många konsumenter, varför förutsättningarna för en tillfredsställande konkurrens är uppfyllda, vilket medför att kolpriserna bestäms av produktionskostnaderna.

Sambandet mellan kolpriser och oljepriser är endast indirekt. Existensen av ett gap mellan oljepris och kolpris innebär inte att kolproducenterna har möjlighet att lägga beslag på prisskillnaden och därigenom öka sina vinster. Konkurrensen förhindrar detta. Lönsamheten av en monopolisering torde också vara låg. Sambandet mellan kolpriser och oljepriser kan beskrivas på följande sätt.

Ett högre oljepris leder till stigande efterfrågan på kol. Denna tilltagande efterfrågan ställer krav på ökad kapacitet i kolbrytningen. Nya gruvor måste efter hand öppnas. Vid en effektivt fungerande konkurrens är det brytningskostnaderna i dessa nya gruvor som bestämmer prisutvecklingen på kol.

Ett stort antal studier av kolanvändning och den framtida kolprisutvecklingen har genomförts. De studier, främst amerikanska, där kolprisutvecklingen kommer fram som ett resultat av modellanalysen, visar en stor samstämmighet i resultaten.

Under de mest sannolika förutsättningarna om framtida tillväxttakt, energiefterfrågan och oljeprisutveckling erhålls en mycket långsam real prisökning på kol, 0,5–1 procent per år. Resultaten är förvånansvärt robusta vid variationer i viktiga antaganden. Endast under relativt extrema förutsättningar erhålls en betydligt snabbare kolprisutveckling.

*Övergång från olja
till kol*

Sårbarhet och energipolitik

Fyra slutsatser

Den hittills förda diskussionen om den framtida olje- och kolprisutvecklingen kan sammanfattas i fyra slutsatser:

- under de första åren på 80-talet kan vi räkna med en svagt fallande eller i stort sett oförändrad realprisinivå för olja (vid nuvarande grad av sammanhållning inom OPEC),
- under senare delen av 80-talet och därefter kan vi vänta oss trendmässigt stigande oljepriser, 1–3 procent per år, men osäkerheten är stor,
- vi kan vänta oss instabilitet i oljeprisutvecklingen med återkommande prishocker,
- vi kan vänta oss en långsam långsiktig kolprisutveckling, 0,5–1 procent per år.

Vilka slutsatser bör dras av detta när det gäller den svenska energipolitikens inriktning? Vilken typ av energipolitiska åtgärder kan reducera vår sårbarhet inför förändringar på de internationella energimarknaderna?

Låt oss först något diskutera begreppet sårbarhet. Med ett systems sårbarhet menar vi systemets störningskänslighet, dvs konsekvenserna på systemet av bestämda händelser. Uppenbarligen kan en stor mängd störningsrisker identifieras för händelser på de internationella energimarknaderna. Likaså kan konsekvenserna av en given störning mätas i flera olika dimensioner, såsom effekter på sysselsättning och inskränkningar av konsumtionsutrymmet.

Som exempel kan vi definiera den svenska ekonomins sårbarhet för oljeembargon mätt i förlorad konsumtion som den procentuella reduktion av konsumtionen som nödvändiggörs av en 1-procentig reduktion i oljeimporten. Någon entydig definition av sårbarhet kan således inte göras utan termen bör alltid användas i samband med en antagen störning och den variabel i vilken effekten mäts. Vidare måste tidsperspektivet klargöras eftersom konsekvenserna av en given störning förändras med tiden från störningspunkten.

Med denna precisering utgör olika aspekter på reducerad sårbarhet viktiga mål i energipolitiken. En typ av sårbarhet kan normalt reduceras genom olika typer av investeringar, en annan typ genom en minskad oljeimport eller, som det ofta uttrycks, ett minskat oljeberoende.

*Reducerad sårbarhet
viktig för energipoli-
tiken*

Eftersom det existerar olika slag av sårbarhet kan det uppstå målkonflikter mellan olika typer av sårbarhetsreduktion. Så kan tex åtgärder för att minska sårbarheten för oljeprisökningar öka sårbarheten för Polens klexport. Det krävs därför en djupgående analys av relativt komplicerade samband mellan mål och medel, för att en politik för reducerad sårbarhet skall vila på en säker grund och onödiga kostnader undvikas för samhällsekonomin.

Senare års forskning har framför allt visat att medan de långsiktiga effekterna av en ökad knapphet på energi har små effekter på sysselsättning och tillväxttakt kan starka ökningar i priserna på importerade energiråvaror få betydande kortsiktiga konsekvenser. Den direkta effekten av en oljeprishöjning är att vi får avstå en större andel av det samlade produktionsresultatet till OPEC. I tillägg till denna börda kan vi också skapa egna problem genom en låg anpassningsförmåga vad gäller lönebildningen, i det fall reallönerna inte anpassar sig nedåt utan att en depressiv politik måste tillgripas. Det är i denna begränsade anpassningsförmåga i lönebildningen som den stora sårbarheten för industriländerna ligger.

Beräkningar efter oljekrisen 1973–74 visar att effekterna av oljeprishöjningarna på den *potentiella* tillväxttakten och utrymmet för privat konsumtion var mycket små. Om industriländerna hade klarat av att hålla efterfrågan och kapacitetsutnyttjande uppe hade de kunnat betala flera gånger det faktiska priset på olja utan att köpkraften blivit lägre än vad den blev åren efter oljekrisen.

De kortsiktiga välfärdsförlusterna genom arbetslöshet och nedgång i tillväxttakt och produktion kan alltså vara omfattande. Sett från sysselsättningssidan är Sveriges och andra oljeimporterande länders energiproblem inget genuint energiproblem utan ett stabiliseringspolitiskt problem.

*Energiproblemet ett
stabiliseringspolitiskt
problem*

Oljepolitik i samverkan

Vilka åtgärder kan vara effektiva som medel att reducera sårbarheten från oljemarknaden? Vi måste här skilja mellan:

- åtgärder som är effektiva för konsumentländerna i samverkan och
- åtgärder som kan vara lönsamma för Sverige, oberoende av andra länders energipolitik

För konsumentländerna som helhet kan en kraftfull oljesparpoli-

tik vara mycket lönsam. Omfattande oljesparprogram kan utgöra en effektiv broms på prisutvecklingen genom påverkan på världsmarknadspriset på olja. Uttryckt i dollar innebär varje besparing på en mbd en långsiktig prisreduktion på cirka en till två och en halv dollar per fat. (Motsatt effekt får en ökad efterfrågan från östblocket.)

Lagerhållning av olja eller reservkapacitet i egen oljeproduktion är också av stor betydelse vid en kraftig kortsiktig störning på oljemarknaden eftersom effekterna på prisnivån av bortfall i produktionskapacitet kan mildras avsevärt. För varje mbd som kan ersättas med lagrad olja eller reservkapacitet mildras prisökningen med 5–15 dollar per fat.

Konsumentländerna som helhet har alltså mycket att vinna på en omfattande lagerhållning eller reservkapacitet i produktionen av olja. Samma effekt kan flexibilitet i uppvärmningssystem och processer ha med snabba omställningsmöjligheter från olja till annat energislag.

*Mycket att vinna
på flexibilitet i
lager och uppvärm-
ningssystem*

Svensk oljepolitik

Ett litet land som Sverige har ingen möjlighet att genom sin energipolitik påverka världsmarknadspriset på olja med en oljesparpolitik. Dessutom är effekterna för Sveriges sårbarhet av energibesparande åtgärder oklara. Dessa kan i vissa fall försvåra anpassningen vid oljekriser.

En oväntad oljeprisstegring kan för Sveriges del medföra ett betydande realinkomstbortfall. Storleken av detta realinkomstbortfall beror i hög grad på flexibiliteten i lönebildningen; om reallönenivån kan anpassas så att de höjda oljeprisernas effekt på produktionskostnaderna begränsas väsentligt, är det möjligt att upprätthålla produktion och sysselsättning på en hög nivå vid en oljeprischock.

Slutsatsen är, att det är möjligt att med hjälp av oljesparpolitik reducera ekonomins känslighet för oväntade oljeprischocker. Emellertid är det inte självklart att oljesparpolitik är det mest effektiva medlet. Åtgärder som ökar energisystemets flexibilitet på kort sikt, dvs möjligheterna att med kort varsel ersätta tex olja med andra energislag, kan vara väl så effektiva som rena sparåtgärder. Vidare kan det föreligga en konflikt mellan sparåtgärder och flexibilitetshöjande åtgärder; energisnåla anläggningar uppvisar

*Oljesparpolitik
kanske inte det
mest effektiva
medlet*

inte med nödvändighet en hög flexibilitet i valet av energiform. Anpassningen till den höjda oljeprisnivån kan kräva en typ av åtgärder, medan anpassningen till osäkerheten om den framtida oljeprisutvecklingen kan kräva andra åtgärder. (Se Bergman, L, Mähler, K-G & Ysander, B-C, *Energi, stabilitet och tillväxt i svensk ekonomi*, Arbetsrapport, IUI, 1981:36.)

Vid bedömningen av den svenska oljepolitiken är det således viktigt att skilja mellan:

- åtgärder för att reducera oljeförbrukningen i Sverige och
- åtgärder för att skapa flexibilitet i processer och uppvärmningssystem så att olika typer av energi kan utnyttjas.

Den svenska energipolitiken har i hög grad varit inriktad på energibesparande åtgärder: att underlätta anpassningen till de höjda oljepriserna och den förväntade framtida ökningen i oljepriserna. I långt mindre grad har resurser satsats på flexibilitetshöjande åtgärder, trots att sådana är effektiva när det gäller att underlätta anpassning till framtida oljeshockar.

De stigande energipriserna gör energibesparande investeringar lönsamma utan omfattande statliga stödåtgärder. Däremot kan det föreligga trögheter för flexibilitetshöjande åtgärder av typen konvertering av pannor till fasta bränslen, tex beroende på bristande kunskaper om kolförbränningsteknik.

Politiken har således i högre grad varit inriktad på en anpassning av ekonomin till en långsiktigt stigande trend i oljeprisutvecklingen än på en anpassning av ekonomin till den förväntade instabiliteten i oljepriserna. Det senare framstår emellertid som det stora problemet för svensk ekonomi.

En motsatt inriktning kan el-politiken sägas ha. Flexibilitet, utformad som krav på vattenburna uppvärmningssystem, har starkt betonats. Tillspetsat skulle man kunna hävda att el- och oljepolitiken borde byta inriktning. Det svenska el-energi problemet består i anpassningen till en långsiktigt högre prisnivå för el-energi under 90-talet samtidigt som sannolikheten för el-prischocker är mycket låg. Inriktningen på energisnåla processer och byggnader är det naturliga sättet att anpassa sig till en sådan utveckling. Behovet av flexibilitet, tex utformat som krav på vattenburna system för bostadsuppvärmning även utanför områden lämpliga för fjärrvärme, är svårt att motivera om man inte tror på ett mycket snabbt ekonomiskt genombrott för solenergin.

*Instabilitet i
oljepriserna kräver
flexibilitet*

Oljeförsörjningen

En annan viktig del av oljepolitiken gäller inköspolitiken för olja och etablerandet av Svenska Petroleum AB (SP) som ett medel att höja försörjningstryggheten genom bilaterala avtal med vissa oljeproducentländer och långsiktiga leveransavtal. Två viktiga frågor har enligt vår uppfattning inte blivit tillfredsställande besvarade vad gäller den svenska inköspolitiken.

Hur mycket får en ökad försörjningstrygghet kosta?

Den första frågan gäller hur mycket en ökad försörjningstrygghet får kosta och hur höga extra kostnader man kan förvänta sig genom att bibehålla SPs nuvarande nivå på kontraktbunden oljeimport. Svaret på den senare delen av frågan kan vi avläsa i resultatutvecklingen för SP. Enbart 1981 års underskott torde överstiga 500 miljoner kronor. Samtidigt ingår det i SPs mål att gå med vinst. Ett sådant mål är inte konsistent med SPs andra mål, att genom bilaterala avtal trygga en del av oljeimporten.

Det finns två viktiga skäl till detta:

- oljemarknaden är en marknad som karaktäriseras av en hård konkurrens och en väl fungerande kortsiktig marknad, den sk spotmarknaden. På en sådan marknad kommer de företag som har andra mål än vinstmaximering att gå med förlust. Den hårda konkurrensen eliminerar ineffektiva företag,
- oljemarknaden karaktäriseras av stor instabilitet. Vi kan förvänta oss periodvis återkommande kraftiga prisstegringar, avlösta av perioder med konstanta eller fallande relativpriser. Under perioder med kraftiga prisstegringar torde det vara relativt lätt för de oljeproducerande länderna att pressa upp priserna i de bilaterala länderavtalen, samtidigt som det under perioder med fallande priser på spotmarknaden är mycket svårt för inköpsländerna att få till stånd sänkningar av kontraktspriserna. Denna asymmetri, med trögrörliga priser nedåt och lätttrörliga priser uppåt, är sannolikt den viktigaste orsaken till att en oljeförsörjningspolitik baserad på långsiktiga och bilaterala länderavtal leder till höga extrakostnader, jämfört med ett större spotmarknadsberoende.

Den andra frågan gäller om bilaterala länderavtal och långsiktiga kontrakt leder till en större försörjningstrygghet av olja. Den försörjningstrygghet som här avses måste vara försörjningstryggheten

*Politiska kriser
reducerar värdet av
långsiktiga leverans-
avtal*

vid direkta oljeembargon, sannolikt förorsakade av politiska kriser i Mellanöstern. Är leveransavtalen i sådana situationer värda mer än papperet de är utformade på? Sannolikt inte.

Händelserna under Irankrisen belyser också en annan aspekt på hotet mot oljeförsörjningen. I samband med denna kris var Sverige nära en oljeransonering. Hotet kom emellertid inte från bristande tillgång på olja på världsmarknaden utan från den prisreglering på olja som infördes i Sverige.

Det är svårt att undgå slutsatsen att den viktigaste effekten av en oljeförsörjningspolitik baserad på direkta avtal mellan statliga oljebolag i konsument- och producentländer är en högre genomsnittlig prisnivå för oljan och ökade möjligheter för OPEC-länderna att tillämpa en diskriminerande prispolitik mot olika länder. Sverige, ett litet land med högt oljeberoende och i så gott som total avsaknad av inhemska fossila bränslen, torde dessutom ha de största svårigheterna att stå emot en prisdiskriminerande utpressningspolitik.

Slutsatser

Det svenska oljeproblemet består framför allt i att underlätta anpassningen vid kraftiga energiprishöjningar eller oljeembargon. Det är vid sådana händelser som de allvarligaste störningarna på ekonomin kan väntas uppstå. Vid sidan av lagerhållning av olja torde en hög grad av flexibilitet i uppvärmningssystem och processer bäst underlätta anpassningen vid sådana händelser. Effekterna av energibesparande åtgärder är mera oklara och kan i vissa fall försvåra anpassningen vid oljekriser. Värdet av bilaterala leveransavtal för olja direkt med producentländer kan också ifrågasättas.

Slutsatsen för den svenska oljepolitiken kan formuleras så här: Vi kan vänta oss en anpassning till de stigande oljepriserna utan starkare styrning från statsmakterna. Graden av oljesparpolitik är närmast en moralisk fråga, dvs i vilken grad vi skall ansluta oss till de gemensamma ansträngningarna som görs inom International Energy Agency (IEA) och OECD för en lägre oljeförbrukning. Om dessa gemensamma ansträngningar blir framgångsrika torde lönsamheten vara hög samtidigt som Sveriges eget beteende har liten betydelse för denna lönsamhet. För Sverige ensamt är det mera lönsamt att inrikta ansträngningarna på lagerhållning och flexibilitetshöjande åtgärder.

*Graden av oljespar-
politik en moralisk
fråga*

6 Lärdomar av stödpolitiken

Stödpolitik även i framtiden

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

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

Teko

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

Man kan ställa sig frågan hur stor importvolymen skulle ha blivit om inte subventionerna betalats ut. Svaret framgår av diagram 6:1. (Den använda metoden finns beskriven i Hamilton, C, Industripolitik och subventioner i Södersten, B, (red), *Svensk Ekonomi*, tredje upplagan, 1982.)

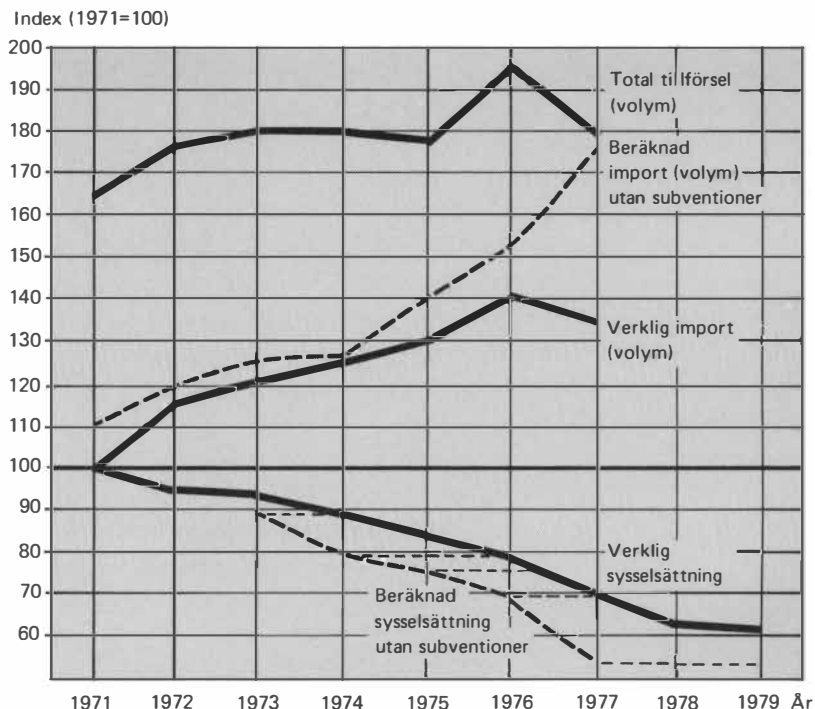
Den streckade ytan visar den importvolym som uppskattas ha blivit bortträngd från den svenska marknaden genom subventionerna. Den översta linjen i figuren visar total tillförsel (dvs hemmaproduktion plus import minus export). Att kurvorna för tillförsel och beräknad import nästan möts 1977 indikerar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

DIAGRAM 6: 1

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

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

Källa: Egna beräkningar



Nära 30 000 jobb räddades av subventionerna

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

Hur mycket kostade det statskassan att genom subventioner rädda ett årsarbete inom tekoindustrin? Budgetutgiften varierar väsentligt över åren med en lägsta kostnad på cirka 14 000 kronor (1980 års prisnivå) 1973, då ekonomin befann sig i slutfasen av en period med åtstramningspolitik. Budgetutgiften steg till mer än det dubbla när det allmänna sysselsättningsläget snabbt försämrades 1976–77. När det ekonomiska läget präglades av låg efterfrågan i Sverige var det således inte bara den totala subventionssumman för

Sysselsättningsminskningen fördröjdes ett år

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

Ett annat sätt att undersöka verkan av dessa subventioner är att se hur lång tid de fördröjde den sysselsättningsminskning som ändå kom. Denna fördröjning mäts i diagram 6: 1 som längden på de vågräta streckade linjerna som förbinder kurvan för beräknad sysselsättning med linjen för verklig sysselsättning. Sålunda hindrade 1973 års subventioner tekossysselsättningen från att falla till 1973 års ickesubventionerade nivå. Men sysselsättningen föll ändå till denna nivå redan nästföljande år. Effekten av 1973 års subventioner var med andra ord att sysselsättningsminskningen fördröjdes ett år. Subventionerna under de följande åren hade något större verkan; de fördröjde med ett och ett halvt till två år sysselsättningen från att falla till de alternativa nivåerna. De mycket kraftigt ökade subventionerna under 1977 – nära tre gånger så stora som 1976 – tycks dock ha fördröjt arbetslösheten i mer än två år. Ännu 1979 hade sysselsättningen inte fallit till 1977 års beräknade nivå.

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

Varv

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

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

Varför fick teko mindre än varven?

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

Jämfört med subventionerna till tekoindustrin är varvssubventionerna mycket stora. 1977–79, när tekosubventionerna nådde sitt maximum, utgjorde de inte mer än cirka 10 procent av varvssubventionerna, räknat i subvention per anställd. Varven har under alla år på 70-talet fått högre subventioner per anställd än tekoindustrin (tabell 6: 1).

TABELL 6: 1

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

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

Källa: Industristödsutredningen och Industriverket.

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

Teko snålare behandlad än varven

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

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

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

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

Betydelsen av balans i samhällsekonomin

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

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

Ökad konkurrenskraft i stället för subventioner

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

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

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

180 000 jobb var i riskzonen

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

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

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

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

Småföretagen viktiga för sysselsättningen

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

Hur fördela selektivt stöd?

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

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

Skall arbetskraften eller arbetsplatsen subventioneras?

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

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

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

Systemet måste vara robust mot påtryckningar

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

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

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

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

7 Protektionism och samhälls-ekonomi – några exempel

I en tid av sjunkande realinkomster och hög inflation är det viktigt att diskutera och pröva idéer som kan leda till ett bättre utnyttjande av landets komparativa fördelar och därmed till stigande realinkomster. Frågan om konsekvenserna för prisnivån av olika protektionistiska inslag i vår ekonomi blir därmed av stort intresse.

Om de handelshinder (tullar m m) som för närvarande finns på tex importen av livsmedel och kläder togs bort eller reducerades skulle priserna på dessa varor genom en engångsåtgärd kunna sänkas. Hushållens realinkomster skulle för all framtid bli högre än eljest. Man skulle få en engångsnedsättning av inflationen; minskad protektionism innebär nämligen lägre priser. Genom att livsmedel och kläder utgör en större andel av hushållsbudgeten hos låginkomsttagare och barnfamiljer än hos andra grupper bör den fördelningspolitiska effekten av en sådan åtgärd också kunna betraktas som rimlig. En höjd realinkomst kan genom beskattning delvis också användas för att stödja omställningen för verksamma inom jordbruk och tekoindustri till annan sysselsättning.

I detta kapitel skall vi redovisa uppskattningar av konsumenternas kostnader för existerande handelshinder. Sådana finns på många områden, men eftersom mat och kläder används av oss alla och är viktiga för hushållsbudgeten skall vi koncentrera uppmärksamheten på dessa två varugrupper.

Vi är naturligtvis också medvetna om att ett raskt avskaffande av idag existerande handelshinder skulle komma i konflikt med ett *kortsiktigt* sysselsättningsmål och *kortsiktigt* kunna förvärra bytesbalansproblemet. Detta kapitel skall således ses som ett inlägg i en diskussion om hur Sverige på längre sikt bäst bör utnyttja sina tillgångar i form av skolad arbetskraft, kapital och naturresurser. Frågeställningen är alltså precis densamma som när man i olika sammanhang diskuterar långsiktiga aspekter på industristödet. De målkonflikter och besvärliga avvägningar som aktualiseras analyserats kortfattat efter en genomgång av protektionismens kostnader för konsumenterna.

Minskad protektionism ger lägre priser

Konflikt mellan slo-pade handelshinder och kortsiktiga sysselsättningsmål

Jordbruket – en plan-ekonomisk sektor

*Livsmedelspriserna
kan sänkas med
12 procent*

Hur mycket skulle priserna kunna sänkas?

De svenska jordbruks- och trädgårdsnäringarna skyddas för närvarande mot utländsk konkurrens genom ett omfattande system av handelshinder (rörliga tullar, avgifter m m) och statliga subventioner. I viss mån kan jordbruket betraktas som en planeconomisk sektor inom den svenska blandekonomin – isolerad från världsmarknadens påverkan och med centralt bestämda inkomstmål.

I tabell 7: 1 redovisas uppskattningar av de prissänkningar som skulle följa av ett borttagande av gränsskyddet kring svenskt jordbruk. Prissänkningarna i tabellen är de som skulle möta konsumenterna i butiken. Eftersom bla skördevariationer förekommer år från år har ett genomsnitt beräknats för åren 1976–80.

Totalt skulle genomsnittspriserna sjunka med drygt 12 procent (vikterna i sammanvägningen utgörs av varans andel av genomsnittssvenskens hushållsbudget). Vetemjöl och bröd av olika slag skulle sjunka i pris med 8–9 procent, mejeriprodukter (smör, ost och vispgrädde) med 25–30 procent. Äggpriset skulle sjunka med hela 30 procent, nöt- och kalvkött med nästan lika mycket, 25 procent. Det inhemska priset på fläsk och broiler skulle däremot endast marginellt påverkas (i frånvaro av livsmedelssubventionerna skulle naturligtvis även dessa varor varit långt billigare att importera).

I tabellen har antagits att det rent tekniskt inte skulle gå att importera färskmjölk. Om detta vore möjligt innebär tabellens blygsamma 8 procents prisfall en underskattning av konsumenternas vinst.

Observera att tabellens prissänkningar har sin startpunkt i en prisnivå som redan från början pressats ned genom livsmedelssubventionerna sedan början av 70-talet (omkring 3,7 miljarder kronor eller 460 kr/svensk år 1980). Om dessa subventioner tas bort, som föreslagits och börjat genomföras, skulle den prissänkning som skulle kunna åstadkommas i konsumentledet genom en övergång till alternativa importpriser bli ännu mycket större än i tabell 7: 1. Sålunda skulle år 1979, i frånvaro av livsmedelssubventionerna, priset på mjölk varit (maximalt) 44 procent högre, ost 15 procent, fläsk 12 procent, nöt- och kalvkött 15 procent och vetemjöl 11 procent högre än vad som nu blev fallet (dessa tal får tas med viss försiktighet eftersom övervältringseffekten är oklar). Om subventionerna helt togs bort skulle den därav orsakade prishöjningen

TABELL 7: 1

Prisändringar i konsumentledet vid en importprislinje på jordbruksreglerade livsmedel 1976–80.
(genomsnitt).

Vara	Prisändring, procent 1978–80, genomsnitt
Mjöl och gryn	– 8,2
Mixer och vällingpulver	– 8,6
Matbröd	– 8,7
Konditoribröd	–10,3
Socket	–23,6
Mjölkpulver	–27,0
Mjöl (standardmjöl, lättmjöl, filmjöl)	– 8,1
Vispgrädde	–30,7
Ost	–24,4
Smör	–30,7
Margarin	–12,6
Ägg	–29,7
Nöt- och kalvkött	–24,7
Fläskkött	– 1,7
Broiler ¹	± 0
Tomater, gurka, sallad ²	– 5,0
Nejlikor ³	–12,0
Rosor ³	– 7,0
Totalt i en genomsnittlig svensk hushållsbudget	–11,7

¹ I genomsnitt låg de utländska priserna 1,3 % över den svenska prisnivån.

² Minimigenomsnitt över året.

³ Varierar något år från år. Tabellens värde gäller 1.3–30.11 1980.

Källor: Egna beräkningar baserade på material från Statens Jordbruksnämnd, Jordbruksekonomiska Meddelanden, Jordbrukets Utredningsinstitut, Riksst, 1972 års jordbruksutredning, Statens Pris- och Kartellnämnd, Statistiska Centralbyrån m fl.

kunna mer än motverkas av en övergång till alternativa importpriser (mjöl undantagen).

Teko

Svensk tekoindustri gränsskyddas för närvarande genom tullar och genom kvantitativa begränsningar av importen från u-länderna. Dessutom slår subventionerna till denna bransch på ett sätt så att svenska företag förmår konkurrera ut en del av den potentiella importen. Dessa importrestriktioner drabbar bl a vissa länder som tar emot svenskt bistånd. Om importen till Sverige släpptes fri skulle u-ländernas andel av denna import öka kraftigt på bekostnad

av andra i-länder (observera att andra i-länder svarar för cirka 83 procent av importvärdet av tekovaror och att "lågprisländerna" inte dominerar som ursprungsländer). Man skall alltså inte tro att det främst är svensk tekoproduktion som skulle drabbas av en minskad protektionism i Sverige. En omsvängning i ursprungsland för Sveriges import från andra i-länder till olika u-länder skulle pressa ned priserna i Sverige.

En färsk undersökning pekar på att en 50-procentig ökning av u-landsimporten, som alltså i utgångsläget är en liten del av totala importen, vid mitten av 70-talet skulle ha resulterat i en prissänkning på ungefär 7 procent, med stora variationer mellan olika produkter. (Hamilton, C, *A New Approach to Estimation of the Effects of Non-tariff Barriers to Trade*, Weltwirtschaftliches Archiv, Heft 4, 1981.) En helt fri import idag skulle uppskattningsvis innebära prissänkningar på 15–20 procent i genomsnitt i konsumentledet.

Av genomsnittssvenskens totala inköp av mat och kläder är priserna på 70 procent av produkterna låsta på en högre nivå än vad som skulle kunna vara fallet genom politiska beslut om olika slags gränsskydd. En omläggning av importpolitiken skulle innebära en besparing för alla konsumenter. Störst skulle besparingen bli för de grupper som lägger ut en stor del av sina inkomster på mat och kläder (tabell 7:2). Sålunda skulle ett arbetarhushåll med barn spara cirka 2 700 kronor per år, varav 1 600 kronor hänför sig till sänkta livsmedelspriser. Om hushållet har en marginalsatt på 50 procent måste det tjäna ytterligare 5 400 kronor före skatt för att uppnå samma effekt på hushållsbudgetens inkomstsida som skulle uppnås genom borttagna handelshinder. Samma livsmedelsbesparing skulle ett tjänstemannahushåll med barn göra. En medelinkomsttagare med flera barn skulle tjäna 3 100 kronor per år, varav 2 000 kronor på billigare livsmedel.

Ser man istället till besparingen i relation till hushållets totala konsumtion, skulle pensionärer och medelinkomsttagarhushåll med barn tjäna mest. Sålunda skulle ett pensionärshushåll få sina utgifter sänkta med 3 procent, vilket kan jämföras med genomsnittshushållets besparing på 2,4 procent eller tjänstemannahushållets besparing på 2,2 procent.

*Teko-priserna kan
sänkas med 15–20
procent...*

*... motsvarande 2 700
kronor per år för en
normalfamilj*

TABELL 7:2

Hushållens besparing vid en omläggning av importpolitiken.

Typ av hushåll (socio-ekonomisk grupp)	Besparing i kronor per år, 1981 års penningvärde		Besparing i procent per år av sammanlagda utgifterna	
	Totalt	varav livsmedel	Totalt	varav livsmedel
Arbetare	2 100	1 200	2,5	1,4
Arbetare med barn	2 700	1 600	2,6	1,5
Tjänstemän	2 100	1 100	2,2	1,2
Tjänstemän med barn	2 900	1 600	2,3	1,2
Jordbrukare	2 700	1 700	3,4	2,1
Pensionärer	1 300	900	2,9	1,8
Medelinkomsttagare med minst tre barn	3 100	2 000	2,9	1,8
Det genomsnittliga hus- hållet	2 000	1 100	2,4	1,4

Källor: Tabell 7: 1 och 1978 års Hushållsbudgetundersökning.

Beredskapsmotivet

Försörjningsberedskapen sägs ofta vara huvudmotivet för nuvarande teko- och jordbruksproduktion. Frågan är dock om inte dagens produktion långt överstiger den nivå som kan motiveras av beredskapsskäl och om produktionsinriktningen är den ur beredskapssynpunkt korrekta. Frågan om hur jordbruket bör vara organiserat för att uppfylla beredskapsmotivet är komplicerad och vi nöjer oss med att söka visa att dagens omfattande produktion inte kan motiveras av beredskapsmålet. Vi syftar alltså inte till att visa hur beredskapsmålet faktiskt bäst uppfylls.

Svenskt jordbruk har under flera år haft exportöverskott på stora produktgrupper. Detta innebär att det inom landet produceras mer än vad som i fredstid konsumeras. Överskotten kan säljas endast med hjälp av exportsubventioner, eftersom de svenska produktionskostnaderna ligger över konkurrerande länders priser. Ökad export från Sverige i denna näring är därför en samhällsekonomisk belastning och inte något eftersträvänsvärt. (Det finns anledning att göra detta påpekande mot bakgrund av propåerna om att ökad livsmedellexport skulle vara en väg för Sverige ut ur krisen.) Tabell 7: 3 visar exportöverskotten. De har i flera fall vuxit snabbt under senare år och kan väntas fortsätta växa eftersom den inhemska konsumtionen tenderar att minska i förhållande till inhemsk produktion på grund av borttagna livsmedelssubventioner och därav höjda konsumentpriser.

Dagens jordbruksproduktion ej motiverad av beredskapsskäl

TABELL 7:3

Exportöverskott av olika livsmedel.

Genomsnitt 1979 och 1980.

Varugrupp	Kvantitet (ton)	Förändring 1976–80
Nötkött	5 700	växande överskott
Fläskkött	20 200	
Kons. och konc. mjölk och grädde	10 400	växande överskott
Smör	9 700	
Ägg	2 900	växande överskott
Vete	306 300	
Korn	264 700	växande överskott
Råg	61 100	
Havre	286 300	växande överskott
Mjöl och gryn (vete, råg)	60 400	

Källor: Utrikeshandeln (olika årgångar) och SCB.

*Sverige själv-
försörjande på
kött, ägg och smör*

Man kan också undersöka beredskapsargumentet genom att granska hur dagens produktion är sammansatt i förhållande till den sk kriskosten. Vårt behov av olika livsmedel per person finns sålunda uträknat i en nyligen publicerad studie. (*Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning*, Statens Jordbruksnämnd, 1981, se tabell 7: 4.) Undersökningen redovisar också det samband som finns mellan produktion av olika livsmedel, något som vi är medvetna om måste tas hänsyn till i en precis bestämning av beredskapsmålets utformning. Det bör noteras att man i denna typ av studier förutsätter en omställningsperiod på ett till tre år under vilken man från myndigheternas sida kan vidta åtgärder för att höja den inhemska produktionen och ändra dess inriktning. I fråga om alla produkter utom tre har Sverige redan idag en självförsörjningsgrad på över 100 procent, särskilt av kött, ägg, vetemjöl, smör och socker. Endast i fråga om mjölk, potatis och hushållsmargarin ligger Sverige under 100 procent. En ökad mjölkproduktion åstadkoms relativt snabbt: antalet djur ökas genom att de tillåts leva längre och genom att produktionen av ost och smör minskas till förmån för konsumtionsmjölk. En ökad potatistillgång åstadkoms genom en kraftig ökning av den odlade arealen.

Vår slutsats är att vare sig man mäter självförsörjningen i relation till fredskonsumtionsnivån eller kristidsbehoven per individ är dagens produktion alltför hög och har med stor sannolikhet dessutom en felaktig inriktning ur försörjningsberedskapssynpunkt.

TABELL 7: 4

Krisbehov, dagsproduktion och självförsörjningsgrad av olika livsmedel.

Produkt	Kriskost g/person och dag	Produktion genomsnitt 1976–80 g/person och dag	Självförsörjningsgrad genomsnitt 1976–80 procent $[(2)/(1) \times 100]$
Konsumtionsmjölk	660	519	79
Ost	26	31	119
Nöt- och kalvkött med ben	33	50	152
Fläskkött med ben	25	102	408
Fjäderfäkött	1	13	1 300
Ägg	20	36	180
Vetemjöl	198	338	171
Rågmjöl	50	69	138
Matpotatis	400	279	70
Smör (inkl Bregott)	17	21	124
Hushållsmargarin	41	39	95
Socker (inkl sirap)	98	126	129
Totalt¹			207

¹ Ett vägt genomsnitt med produktionens värde till världsmarknadspris (undantaget mjölk och potatis) som bas för viktberäkningen.

Källa: Kriskosten tagen från studien *Livsmedelsförsörjningen vid en avspärrning*, Statens Jordbruksnämnd 1981.

*Svensk export av teko-
varor*

Beträffande teko har det i ett riksdagsbeslut uttalats att tillförseln till minst 30 procent skall komma från svensk industri. Detta beslut svarar dock inte ens mot lågt ställda krav på precision av ett beredskapsmål. För det *första* har hänsyn inte tagits till att det idag finns en betydande tekoexport, som i en krissituation skulle kunna styras över från export till inhemsk konsumtion. 1978–79 utgjorde den svenska tekoexporten 47 procent av värdet av den svenska produktionen och 24 procent av värdet av tillförseln till den svenska marknaden. Inget sägs heller om vilka teko-varor som skall omfattas av riksdagsbeslutet (gäller det även sådana som idag inte tillverkas i landet?)

För det *andra* sker idag, enligt undersökningar gjorda av Överstyrelsen för Ekonomiskt Försvar (ÖEF), en betydande "lagring" av kläder i hemmen. Resultatet av dessa undersökningar kan bara tolkas så att det finns en övergångstid på minst två år under vilken t ex en kristidsproduktion av kläder successivt kan sättas igång utan att någon riskerar att bli utan kläder.

För det *tredje* kan kläder och insatsvaror till klädproduktion delvis beredskapslagras i statlig regi. För det *fjärde* kan man ha produktionskapaciteten i malpåse. Den specialutbildade arbetskraft som krävs kan lämpligen utbildas och repetitionsövas i fredstid. Men en av anledningarna till att tekoindustrin i u-länder kunnat växa snabbt är just att denna bransch är jämförelsevis okomplicerad och lätt att sätta upp och köra igång. Samma sak bör rimligen gälla även för det utvecklade Sverige. Dessutom finns omkring två miljoner symaskiner i landet, dvs en i vartannat hushåll. I kristid utgör dessa en viktig tillgång. Endast när ingen av ovanstående metoder för att tillfredsställa krisbehovet av kläder kan användas måste man inrätta sig för en kontinuerlig fredstidsproduktion.

U-ländernas intressen

U-landsargumentet

Många svälter i u-länderna och därför bör vi inte minska vår jordbruksproduktion. Det är ett argument för en stor svensk livsmedelsproduktion som inte sällan framförs.

Vad skulle resultatet bli om Sverige minskade sin export och blev nettoimportör? Vid ett oförändrat utbud av livsmedel på världsmarknaden skulle priserna eventuellt stiga något litet. Men en motverkande faktor vore att utbudet av livsmedel från icke svenska producenter i så fall skulle öka på grund av tendensen till prisökning (Sveriges livsmedelshandel utgör dock bara 0,5 procent av världsmarknaden).

De u-länder som skulle få vidkännas denna ytterligt ringa prisökning är inte i första hand de fattigaste u-länderna, eftersom dessa inte importerar kommersiellt utan tar emot livsmedel som varubistånd och volymen varubistånd är okänslig för små prisändringar. Det är främst kommersiella importörer bland u-länderna som har viss glädje av livsmedelsexport genom att de får åtnjuta en – mycket marginell – minskning av importnotan. Och dessa länder är alls inte de länder som uppfyller svenska biståndspolitiska mål.

En annan tanke som då och då dyker upp är att tillgången på livsmedel på världsmarknaden i framtiden på ett eller annat sätt kommer att ta slut och att priserna framgent bara kan komma att stiga. Denna syn har dock ett mycket begränsat stöd i de långtidsberäkningar som gjorts av produktion, konsumtion, internationell handel och priser på livsmedel.

Begränsad livsmedels-tillgång i framtiden?

Livsmedel och dumping

Ibland sägs det att livsmedelsimport inte kan grundas på marknader som karaktäriseras av att stora överskottspartier dumpas. Men spannmålsmarknaderna, där Sverige har sina stora överskott, karaktäriseras inte av dumping. Vid import av tex kött och mejeriprodukter från Västeuropa (EG) ligger det dessutom i både köparens och säljarens intresse att ingå mer långsiktiga kontrakt om handelsvolymen och priser. De som hävdar dumpingargumentet bortser från detta och från det ömsesidiga intresset av att ingå flerårsavtal med fasta eller indexerade priser och volymer.

Om hela EG skulle följa Sveriges exempel och delvis avskaffa jordbruksprotektionismen skulle detta innebära en genomgripande förändring av världshandeln och av många länders ekonomi. Sålunda skulle de potentiella livsmedelsexportörerna bland u-länderna gynnas, liksom USA och Kanada. Hur mycket den långsiktiga prisnivån skulle sjunka är idag omöjligt att säga, men är det något vi med säkerhet vet om EGs jordbrukspolitik är det att den inte tillåter några snabba kast eller omställningar och att en övergångsperiod därför skulle bli lång.

Social-, regional-, arbetsmarknadspolitiska och ekologiska hänsyn

Den nuvarande jordbrukspolitiken infördes under 1930-talet. Då fanns inga system inom den offentliga sektorn för selektiva stödsatser av det slag som idag är rutin inom tex social-, regional- och arbetsmarknadspolitiken. Genom utbyggnaden av sådana stöd har grunden ryckts undan för en politik som transfererar inkomster över priserna, som fortfarande görs inom jordbrukspolitiken och som inte tar hänsyn till olika produktionsenheters naturliga förutsättningar, effektivitet i skötseln, brukarnas möjliga alternativ till jordbruksarbete m.m. Exempelvis bör man inte ge lika stort stöd (över priserna) till brukare i Skåne och Halland som i övriga Sverige och man bör i många fall stödja individer och hushåll tex för omställning till annan sysselsättning snarare än att hålla befintliga produktionsenheter igång.

Om man av natur- och ekologiska skäl vill bevara vissa delar av landets jordbruksbygd bör man till dessa delar ge ett för detta ändamål skräddarsytt produktionsstöd. Därigenom skulle man vara säkrare på att det ekologiska syftet verkligen uppnåddes.

*Direkta subventioner
billigare än indirekt
prisstöd*

Det kan visas att det ur samhällsekonomisk synpunkt är billigare för folkhushållet att ge en direkt subvention än ett indirekt stöd t ex över priserna eller rörliga tullar. Dessutom vet vi av erfarenhet att fördelningseffekten av indirekta stödformer är oklar, ibland t o m direkt motsatt den avsedda (rika bönder blir rikare medan "marginella" bönder just klarar sig, stora tekokonsumenter – t ex barnfamiljer – ger ett större stöd till industrin än små sådana).

Kostnaden för att "rädda" ett tekojobb genom högre konsumentpriser har i en undersökning jämförts med kostnaden för att åstadkomma samma sak genom en subvention över statsbudgeten. Om "räddningen" betalades av tekokonsumenterna uppskattades kostnaden per årsarbete till 170 000 kronor att jämföras med budgetsubventionen på 35 000 kronor (Hamilton, C, Industripolitik och subventioner i Södersten, B, (red), *Svensk Ekonomi*, tredje uppl. 1982).

Anställda inom jordbruk och tekoindustri

Konsumenterna skulle alltså få ökad disponibel inkomst om de lägre världsmarknadspriserna fick råda på den inhemska marknaden. Det innebär att det vid en politikomläggning blir resurser "över" hos konsumenterna som under en övergångsperiod skulle kunna användas för att stödja dem som skulle friställas inom jordbruket och tekoindustrin.

Konsumenternas vinst genom lägre tekopriser kan uppskattas till tre miljarder kronor per år (framräknat från tabell 7: 1). Genom en omlagd jordbrukspolitik skulle dessutom cirka 8,4 miljarder kronor frigöras, varav 3,8 miljarder kronor per år hänför sig till sänkta konsumentpriser, 4,1 miljarder kronor per år till minskade livsmedelssubventioner och en halv miljard kronor per år till eliminering av förlustbringande export av livsmedel.

Antag – som en illustration till resonemanget – att beredskapsnivån (alternativt den företagsekonomiska lönsamheten) inom tekoindustrin uppnås med 15 000 anställda (det finns undersökningsresultat som indikerar 12 000 personer som ett absolut minimum vid fri import och 1979 års subventionsnivå), vilket skulle innebära att 20 000 av de nu sysselsatta inom tekoindustrin måste stödjas för att komma in i andra näringar. Med en besparing för tekokonsumenterna på tre miljarder kronor per år innebär detta att tekokonsumenterna som grupp skulle "vinna" på att subventionera varje

*Konsumenterna tjänar
tre miljarder på sänkta
teko-priser och 3,8 mil-
jarder på sänkta livs-
medelspriser*

friställd tekoarbetare med ända upp till 150 000 kronor per år. Denna subvention kan användas till omskolning, flyttningsbidrag för företag eller enskilda människor, skattefria kontantbidrag på högst 150 000 kronor per år till dem som önskar sätta upp ett eget företag etc. Om man antar att cirka 40 procent av de potentiellt arbetslösa skulle finnas i Sjuhäradsbygden (ovannämnda undersökning indikerar denna regionala fördelning) innebär dessa beräkningar att konsumenterna skulle kunna betala upp till 1,25 miljarder kronor per år till denna regions arbetslösa tekoarbeters omställning utan att förlora på saken.

Eftersom antalet stödberättigade fd tekoarbetare genom stödprogrammen får antas minska över tiden skulle det totala subventionsbeloppet minska (dvs konsumenternas "avbränning" minskar) medan konsumenternas fördel av lägre priser skulle förbli oförändrad över tiden. Härigenom får man en växande nettokonsumentvinst. Det är alltså viktigt att ta hänsyn inte bara till de allra närmaste åren.

Om man för jordbruket antar att beredskapsmålet kan uppnås med två tredjedelar av nuvarande arbetsstyrka på 215 000 personer, skulle detta för konsumenterna innebära att det skulle löna sig att subventionera varje person som lämnar jordbruket — 70 000 personer med vårt antagande — med 120 000 kronor per år. Allt eftersom stödprogram inom utbildnings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken får effekt, ökar konsumenternas vinst genom att antalet stödbehövande personer minskar. (1980 års långtidsutredning räknar med att 5 500 personer netto per år lämnar jordbruket med nuvarande politik.)

Observera att omställningen till minskad teko- och jordbruksproduktion i praktiken skulle ske successivt och anpassas till variationer i arbetsmarknadsläge, allmän lönsamhetsnivå och möjligheterna till rörlighet på faktormarknaderna. Inom jordbruket borde dock en viss minskning av produktionen kunna ske omedelbart för att slippa ifrån den för folkhushållet förlustbringande exporten.

Syftet med detta kapitel har bla varit att peka på protektionismens kostnader för konsumenterna och den långsiktigt ineffektiva resursanvändning som existerande handelshinder medför. En ökad protektionism, som ibland förespråkas, skulle alltså innebära prishöjningar och en ännu sämre resursanvändning, med bla försäm-

rad lönebetalningsförmåga och biståndskapacitet som konsekvenser. Om högre priser, lägre löner och mindre bistånd än eljest är ett pris värt att betala måste naturligtvis i sista hand bli ett politiskt och moraliskt ställningstagande.

8 Komponentproduktion i Sverige eller utomlands?

Är den svenska cykeln verkligen av svensk kvalitet eller skall den måhända snarast anses vara importerad? (Grönköpings Veckoblad, nov 1981.)

Verkstadsindustrins underleveranser från Sverige minskar

Under de senaste åren har svenska komponenttillverkares och övriga underleverantörers situation rönt stor uppmärksamhet. Det har hävdats att svensk industri i ökad utsträckning ägnar sig åt sammansättning snarare än produktion och att detta försvagar sysselsättning och handelsbalans och på sikt hotar industrins kunskapsbas. Det sägs att denna utveckling accelererat efter kostnadskrisen 1975–76. Från fackligt håll har krav rests på att storföretagen i högre grad än i dag bör placera sina order i Sverige. I socialdemokraternas "krisprogram" från sommaren 1981 anvisas åtgärder inriktade på att underlätta situationen för svenska underleverantörer och stimulera en ökad inhemsk komponentproduktion. Även en del företagsrepresentanter har framfört liknande synpunkter.

Denna fråga har nyligen belysts i några undersökningar. En studie av Sveriges Industriförbund visar att andelen utländska underleveranser i ett urval av relativt exportintensiva företags rå- och insatsvaror stigit i värde från 38 procent 1975 till 40 procent 1980. Skillnaderna är emellertid stora mellan olika företagstyper. För investeringsindustrin har andelen utländska leverantörer ökat med 6 procentenheter, medan den för insatsvaruindustrin minskat med 1 procentenhet (SI-konjunkturen nr 2 1981). Och enligt en studie av Sveriges Mekanförbund och Metallindustriarbetareförbundet sker 55 procent av verkstadsindustrins underleveranser från Sverige. Men andelen har minskat under de senaste åren. (*Underleverantörernas konkurrenssituation*, Sveriges Mekanförbund 1981.)

Dessa båda studier ger emellertid endast en begränsad information om de svenska underleverantörernas utveckling och situation. Ingen av dem belyser den viktiga frågan om *exporten* av komponenter och andra insatsvaror. Vi har därför genomfört en undersökning av Sveriges utrikeshandel med komponentprodukter inom verkstadsindustrin under 70-talet. Vi har analyserat export- och importstatistiken för bearbetade insatsvaror till verkstadsindustrin och intervjuat representanter för underleverantörerna och för köpsavdelningarna i ett tiotal större beställarföretag i verkstadsin-

dustrin. Vi har också haft kontakter med cheferna för några utvecklingsfonder. Resultaten presenteras i de följande avsnitten, varefter vi försöker dra några allmänna slutsatser av undersökningen.¹

Exporten har ökat mer än importen

Från utrikeshandels- och produktionsstatistiken har vi valt insatsvaror till verkstadsindustrin. Mindre bearbetade produkter som bränslen, stål och metaller har uteslutits. Merparten av de utvalda insatsvarorna är således också producerade inom verkstadsindustrin. Den totala förbrukningen av dessa varor uppgick 1975 till cirka 20 miljarder kronor. Insatserna av verkstadsprodukter till verkstadsindustrin uppgick till ungefär samma belopp, men till en del är urvalsvarorna insatser även i andra branscher än verkstadsindustrin eller går till inhemsk konsumtion. Importen av de undersökta varorna utgör cirka 35 procent av den totala importen av verkstadsprodukter.

Tabell 8: 1 visar utrikeshandelns omfattning 1970, 1975 och 1979 för de undersökta varorna. Importens andel av förbrukningen har vuxit kraftigt, från 46 procent 1970 till 63 procent 1979. Men exporten har ökat ännu mera. 1970 uppgick exportens andel av produktionen till 43 procent; 1979 hade den stigit till 66 procent. Därigenom hade Sverige fått ett exportöverskott av de undersökta varorna på över två miljarder kronor 1979 efter att 1970 haft ett importöverskott på 600 miljoner kronor.

Svenskt exportöverskott på verkstadskomponenter

TABELL 8: 1

Export och import av komponenter för verkstadsindustrin 1970, 1975 och 1979.

Miljarder kronor, löpande priser

	1970	1975	1979
Import	4,3	9,2	14,2
Export	3,7	10,1	16,3
Exportöverskott	-0,6	0,9	2,1
Importens andel av förbrukningen, %	46	54	63
Exportens andel av produktionen, %	43	57	66

Källa: Bearbetning av SCBs utrikeshandels- och produktionsstatistik för resp år.

¹ Undersökningen har gjorts under perioden maj–september 1981 av Lars Heikensten, Lars Nyberg, Hans Olsson och Bengt Rydén. Den statistiska bearbetningen har gjorts av Jan Åhl. Undersökningens viktigaste resultat och slutsatser sammanfattas i detta kapitel. En mer utförlig rapport publiceras under våren 1982 i SNS småskriftserie Företag och Samhälle.

Resultatet tyder på att komponentindustrin som helhet inte fått någon försvagad konkurrenskraft gentemot utlandet. Däremot har en fortsatt internationell specialisering till vissa typer av komponenter ägt rum. Tillverkningen i Sverige av vissa produkttyper har minskat eller helt upphört, medan tillverkningen av andra produkttyper ökat och i växande utsträckning funnit avsättning utomlands.

I fasta priser är uppgången i export och import långt mindre än vad som anges i tabell 8: 1. Import- och exportandelarna påverkas dock inte nämnvärt om beräkningarna görs i fasta priser (tabell 8: 2).

TABELL 8: 2

Import- och exportandelar för komponenter för verkstadsindustrin 1970, 1975 och 1979.

1970 års priser

	1970	1975	1979
Importens andel av förbrukningen, %	46	55	62
Exportens andel av produktionen, %	43	58	65

Anm. Fastprisberäkningen har skett med hjälp av prisindextal för verkstadsprodukter, enligt producentprisindex.

Källa: Se tabell 8: 1

I diagram 8: 1 visas utvecklingen av importen i förhållande till förbrukningen samt exporten i förhållande till produktionen år för år. Beräkningarna avser ett delurval som täcker omkring tre fjärdedelar av import- och exportvärdet i det större urvalet. Som diagrammet visar är mönstret oförändrat; kvoten mellan import och förbrukning har ökat snabbt och mellan export och produktion ännu snabbare. Förändringarna 1974–76 är så avvikande från trenden i övrigt att de kan förmodas ha statistiska förklaringar.

Som framgår av diagrammets nedersta kurva utvecklades exporten betydligt snabbare än importen fram till 1975, så att ett betydande exportöverskott uppstod. Därefter har emellertid denna utveckling stagnerat, vilket kan vara en följd av 1975–76 års kostnadskris och av neddragningen av struktursjuka branscher, tex varven som i stor utsträckning köper från underleverantörer.

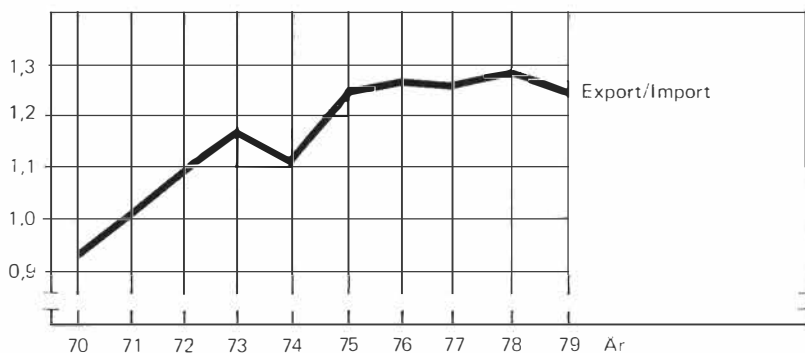
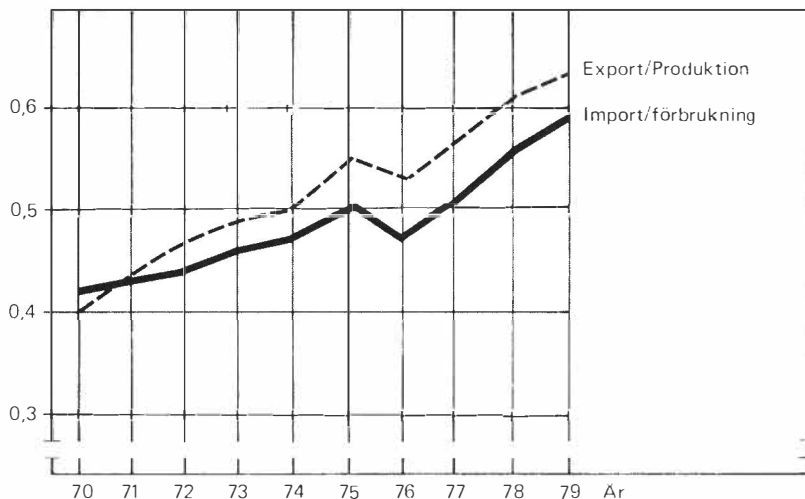
Analysen i syfte att eliminera snedvridningar som kan orsakas av några enstaka varugrupper ändrar inte den statistiska undersökningens resultat. Endast en knapp tredjedel av varugrupperna i diagram 8: 1 har "missgynnats" av handelsutvecklingen i den meningen att de 1979 skulle haft en större produktion än den faktiska,

DIAGRAM 8:1

Komponentproduktionens export- och importandels-utveckling 1970–79.

Sverige har under 70-talet skaffat sig ett betydande exportöverskott av komponentvaror till verkstadsindustrin.

Källa: Tabell 8:1



om importen och exporten av respektive vara vuxit i samma takt som den inhemska förbrukningen mellan 1970 och 1979. Totalt och för huvuddelen av de enskilda verkstadskomponenterna har salesdes importökningen mer än väl kompenserats av en ökning i exporten.

Stora och små företag

Sverige har under 70-talet salunda dragit fördel av den ökade internationella arbetsfördelningen vad gäller produktionen av insatsvaror inom verkstadsindustrin. Svenska underleverantörer har

En del små komponenttillverkare har problem...

tingats ut på exportmarknaderna av den hårdnande konkurrensen i Sverige, varigenom de i växande grad kunnat utnyttja sina komparativa fördelar, åtminstone fram till 70-talets mitt.

Detta motsäger emellertid inte att många företag fått ökade svårigheter till följd av importkonkurrens. Det kan framför allt ha gällt mindre företag. Den ökade exporten av insatsvaror kan till stor del komma från storföretagen, medan importkonkurrensen huvudsakligen kan ha drabbat de mindre och medelstora företagen. Flera av de stora insatsvarugrupperna tycks vara av storindustrikaraktär, tex motorer och bildelar, kullager, tråd och kabel samt delar till telefonväxlar. Internationell konkurrenskraft på dessa områden kräver långa serier och stora forskningsinsatser.

Flertalet stora svenska verkstadsföretag har expanderat kraftigt utomlands under 70-talet, vilket medfört en växande export av insatsvaror till de egna dotterbolagen. Bilföretagen, som byggt sammansättningsfabriker för person- och lastbilar utomlands, är exempel på detta. SKFs omorganisation, som inneburit en kraftig produktkoncentration vid fabrikerna i Europa, medförde en ökad internationell handel i kul- och rullager.

Slutsatsen att exporten av insatsvaror ökat mer än importen står sig emellertid även om de ovan exemplifierade "storföretagsprodukterna" tas bort från urvalet. Det är därför tveksamt om distinktionen mellan stora och små företag är speciellt relevant i detta sammanhang. Det är lätt att finna exempel på större företag som drabbats hårt av importkonkurrens, samtidigt som många mindre och medelstora företag lyckats slå sig fram på världsmarknaden.

... men många lyckas bra

Vi håller för troligt att det är produkternas karaktär snarare än företagens storlek som avgör underleverantörernas framgång i importkonkurrensen. I så fall blir förmågan att anpassa och förnya produktionen av största betydelse, och i detta avseende kan de mindre företagen t o m ha fördelar framför de större. Samtidigt har givetvis de mindre företagen ett underläge när det gäller marknadsförings- och FoU-resurser.

En stabil relation

Även om inte obetydliga förändringar sålunda inträffat i utrikes-handelsmönstret för "underleverantörsvvaror" är relationen mellan beställarföretag och underleverantörer i allmänhet relativt stabil. Mindre än 5 procent av underleverantörerna byts normalt under ett

*Beställaren vill ha ett
långsiktigt samarbete*

år. Beställarföretagen tvingas i sin inköbspolitik göra olika avvägningar beroende på leverantörsstrukturen inom de områden upphandlingen sker. Råvaror kan i allmänhet, från flera olika källor, levereras till världsmarknadspris. Annorlunda är situationen med mer bearbetade insatsvaror. Här strävar beställarföretagen ofta mot ett långsiktigt samarbete. Detta innebär inte sällan samverkan vad gäller teknisk utveckling av produktion och produkter.¹

Många större beställarföretag har idag en genomtänkt inköpsfilosofi. Den hårdare priskonkurrensen under 70-talet har medfört att reglerna för anbudsförfarande och underleverantörskontakter har skärpts. Vissa större företag har koncentrerat sina inköp till färre leverantörer. Därmed har ett närmare samarbete möjliggjorts med de underleverantörer man behållit. Motsvarande "städning" har ofta gjorts bland egentillverkade produkter, vilket resulterat i nya möjligheter för leverantörsföretag.

*Stora krav på produkt-
utveckling hos underle-
verantörer*

En mer systematiserad inköspolitik innebär inte att flertalet företag har några fasta kriterier för när leverantörsbyten skall göras. Ett naturligt tillfälle till omprövning uppstår, för tillverkare av exempelvis personbilar och andra konsumentkapitalvaror, i samband med modellbyte. Bilar kräver utveckling av många delkomponenter, och detta arbete kan inte i sin helhet göras av bilproducenterna själva. Därför blir kraven på produktutveckling hos underleverantörerna stora, och byte av underleverantör sker inte sällan som en följd av brister i detta avseende. Men leverantörsbyten kan naturligtvis också vara ett resultat av att beställarföretaget är missnöjt med pris, kvalitet eller leveranstider. Ett byte föregås normalt av en successiv neddragning av beställningarna och i regel också av flera direkta varningar.

*Värdländer fordrar
lokala komponent-
inköp*

Tendensen att större svenska verkstadsföretag i ökad utsträckning expanderar sin produktion utomlands medför visserligen ofta ökad export av komponenter från Sverige till dotterbolagen utomlands. Men dotterbolagen har som regel stor frihet vid valet av underleverantörer, vilket ibland leder till att omfattande inköp görs i värdländerna. I många fall har sådana inköp satts som villkor av värdlandets myndigheter för produktionsetableringen.

Representanter för inköpsföretagen hävdar ofta att det inte innebär någon fördel för en underleverantör att vara svensk. Vi ställer

¹ För en ingående diskussion av dessa frågor, se Hägg, I & Johanson, J (red), *Företag i nätverk – ny syn på konkurrenskraft. SNS, 1982*

oss tveksamma till sådana påståenden. Etablerade svenska underleverantörer har ett bra utgångsläge. Den geografiska närheten, språket och ren slentrian gynnar deras position, även om betydelsen av dessa faktorer avtagit. Stöd från beställarföretagen till teknikutveckling inom svenska underleverantörsföretag förefaller också vara vanligare än till utländska underleverantörer.

Flera större beställarföretag har erfarenheten att svenska underleverantörer klarar produktutvecklingen dåligt. Deras situation blir därför ofta ohållbar när konkurrenter presenterar nya produkter. På ett antal områden inom verkstadsindustrin finns därför idag inga svenska leverantörer.

Bristande produktutveckling är alltså en viktig orsak till missnöje med svenska underleverantörer. En väg är då ökat samarbete mellan beställarföretag och underleverantör. Fungerar inte denna väg, som kräver stor öppenhet och samarbetsvilja från båda parter, placeras orderna utomlands. Flera beställarföretag anser att sådant utvecklingssamarbete ofta är svårare att få till stånd hos svenska leverantörer än hos utländska.

Beställarföretagen anser att de svenska underleverantörerna i många fall är dåliga säljare. Även på den svenska marknaden är de utländska underleverantörerna ofta mer aktiva. De är lyhörda för kundföretagens problem och önskemål och villiga att anpassa sina produkter därefter. De svenska underleverantörerna tycks mer inriktade på att producera än på att sälja. De presenterar ofta sämre tekniska underlag och har svårare att göra anpassningar till kundens behov.

Leveranssäkerheten har blivit en allt viktigare konkurrensfaktor. Svenska underleverantörer är i allmänhet säkra leverantörer. Men de möter ofta stora svårigheter när de plötsligt får en ökad, kanske tillfällig, orderingång. Flexibiliteten är i förhållande till utländska leverantörer ofta låg. En orsak till detta kan vara brist på yrkesarbetare, en annan svårigheten att korttidsanställa personal.

Självfallet är också priset en viktig konkurrensfaktor. Kostnaderna för svenska underleverantörer steg under 70-talet i förhållande till inte minst huvudkonkurrenten Västtyskland. Detta yttrar sig emellertid inte alltid i att de svenska leverantörerna prissätter sig ur marknaden. Inte sällan urgröps istället deras konkurrensförmåga, vilket kan gå ut över produktutveckling etc och på lång sikt tvinga fram en nedläggning.

*Svårt få utvecklings-
samarbete med
svenska tillverkare*

*Svenska underleveran-
törer ej flexibla*

Den offentliga upphandlingen

Många underleverantörer hävdar att svenska inköpare ofta föredrar en utländsk produkt även om en likvärdig svensk finns tillgänglig. Det är finare att köpa utländskt. I länder som USA och Frankrike sägs attityden till inhemska varor vara mer positiv.

I den offentliga upphandlingen – för övrigt kanske också den privata – finns onekligen inslag som kan missgynna svenska leverantörer. "Affärsmässighetsprincipen" innebär att pris, kvalitet, leveranssäkerhet och andra egenskaper skall vägas samman. Vi stöder denna princip, väl medvetna om att det finns länder som inte fullt ut gör det. Utan tvivel gynnar affärsmässighet i den offentliga upphandlingen Sverige.

*Affärsmässighet i
offentlig upphandling
gynnar Sverige*

Men tillämpningen kan skapa problem. Ofta blir priset ensamt avgörande därför att övriga faktorer är svårbedömbara. En inköpare som väljer en dyrare svensk vara framför en billigare utländsk, därför att han bedömer kvalitén vara bättre, kan råka i svårigheter om hans bedömning skulle visa sig vara felaktig. Har han haft rätt kanske han inte själv hinner få glädje av fördelarna i form av färre driftsavbrott, lägre service- och reparationskostnader etc eftersom dessa sprids ut över en lång tidsperiod. Vill han minimera risken för kritik väljer han oftast offerten med det lägsta priset. Detta missgynnar leverantörer som konkurrerar med andra egenskaper hos sina produkter än priset.

Det finns således exempel på att svenska leverantörer kan dra fördel av en förbättrad sökning bland tillgängliga alternativ från uppköparnas sida. Men i allmänhet är det förmodligen tvärtom. De naturliga konkurrensfördelar som svenska leverantörer har i form av språk, geografisk närhet etc tenderar att minska i betydelse när sökandet efter nya alternativ blir effektivare. Det gäller naturligtvis både vid privat och offentlig upphandling.

Informationen mellan beställare och leverantörer är ett viktigt och förmodligen dåligt utvecklat område. Ett exempel är fallet med en större svensk stads inköp av papperskorgar. Inköparen fann ingen svensk tillverkare utan fick så småningom tag i en fransk leverantör vars offert man ville acceptera. I sista stund passerade emellertid ärendet landshövdingens bord. Han råkade känna till en svensk plastproducent, som visserligen inte tillverkade den efter-sökta produkten men kanske kunde intresseras att göra det. Detta ledde till en betydligt fördelaktigare offert än den franska. Exemp-

Mer fantasifull upphandling viktig

let belyser betydelsen av mera fantasifull upphandling än vad som tycks vara regel. Men det är naturligtvis långt ifrån säkert att detta alltid skulle leda till beställningar i Sverige.

I strukturkrisens spår uppstår inte sällan behov av att söka nya marknader samtidigt för ett stort antal underleverantörer. Samordning med hjälp av exempelvis utvecklingsfonderna kan här vara en väg att pröva. De värmländska stålverkens underleverantörer har på detta sätt försökt arbeta sig in på den norska off-shore-marknaden.

Några slutsatser

De under senare år uppmärksammade svårigheterna för svenska komponenttillverkare visar sig vid en närmare analys vara den ena sidan av en fortgående internationell specialisering, orsakad av bl a minskade handelshinder. Den andra sidan är påtagliga exportframgångar för svenska komponenttillverkare. Kännetecknande för 70-talet är att utrikeshandeln för typiska underleverantörsvaror, dvs både importen och exporten, ökat kraftigt. Ett importöverskott vid början av 70-talet har t o m förvandlats till ett exportöverskott.

Inga skäl till stödåtgärder

Den stigande importen har föranlett krav på olika stödåtgärder till förmån för svenska underleverantörer. Utvecklingen fram t o m 1979, som vi närmare studerat, kan enligt vår mening knappast berättiga sådana åtgärder. Under slutet av 70-talet steg visserligen importen något snabbare än exporten och vad som hänt därefter vet vi inte. Men under 1981 har den svenska konkurrenskraften stärkts genom bl a devalveringen av kronan.

Vi avvisar importbegränsningar

Krav på stödåtgärder borde enligt vår mening därför baseras på antingen undersökningar av 70-talet som leder till resultat motsatta våra eller undersökningar som visar att de allra senaste årens utveckling varit så svag för komponenttillverkarna att konkurrensförbättringen genom devalveringen knappast hjälper. Under alla förhållanden ställer vi oss avvisande till importbegränsande åtgärder. De skulle kunna få en motsatt verkan än den åsyftade, eftersom exporten sannolikt skulle drabbas mer än importen. De skulle dessutom kunna försvåra exporten genom fördyring av insatsvaror som inte längre kunde köpas till lägsta pris.

9 Fördelningsproblem – fiktion och verklighet

Sveriges ekonomiska kris har ställt fördelningsproblemet på sin spets. I dagens situation är det enligt vår mening av största vikt att fördelningsfrågorna får en ordentlig genomlysning som motvikt till de politiska slagorden.

Vi kan självfallet inte genomföra en grundlig analys av fördelningsfrågan i ett kort kapitel. Diskussionen här har två andra syften.

För det första vill vi påvisa att det även i detta sammanhang gjorts rigorösa analyser och att det finns ett rikhaltigt dataunderlag att tillgå – ett kunskapsmaterial av största relevans, som alltför sällan åberopas i den ekonomisk-politiska debatten. Vårt andra syfte är att formulera en provokativ fråga: leder verkligen fördelningspolitiken, så som den traditionellt utformats i Sverige, till någon rimlig grad av uppfyllelse av fördelningspolitiska mål?

Uppfyller dagens fördelningspolitik målen?

Den traditionella fördelningspolitiken

Fördelningspolitiken, sådan den traditionellt bedrivits i Sverige, kan sägas ha haft två huvudsyften. Det första är att öka den andel av det sammanlagda produktionsresultatet som tillfaller arbetskraften – löneandelen – på bekostnad av den andel som (direkt eller indirekt) tillfaller kapitalets ägare – kapitalandelen. Denna strävan har kommit till uttryck i avtalsförhandlingarna, i den allmänna ekonomiska politiken under efterkrigstiden (den rehnska modellen) och i skattepolitiken genom exempelvis dubbelbeskattningen av företagens vinster, förmögenhetsskatten, realisationsvinstskatten osv.

Det andra huvudsyftet har varit att åstadkomma en jämn fördelning av inkomsterna mellan olika hushåll. Detta gäller såväl före skatt, i form av exempelvis solidarisk lönepolitik, som efter skatt genom skatte- och bidragssystemet. För välfärdens fördelning över hushållen spelar naturligtvis också tillgången till offentliga tjänster

– sjukvård, utbildning, barntillsyn etc – en väsentlig roll (se Franzen, Lövgren & Rosenberg, 1976).¹

Ökad löneandel

De fördelningspolitiska strävandena i dessa två avseenden har varit framgångsrika. Löneandelen har ökat från omkring 75 procent av nationalinkomsten i början av 50-talet till omkring 90 procent i början av 70-talet.² Kapitalandelen, som alltså under samma period fallit från 25 till 10 procent av nationalinkomsten, omfattar bl a den offentliga sektorns kapitalinkomster, nedplöjda vinster i företagen och de egna företagens beräknade kapitalinkomster. Det vi vanligtvis förknippar med kapitalinkomster, hushållens finansiella kapitalinkomster (utdelning, räntor etc), har under dessa 20 år fallit från omkring 5 procent av nationalinkomsten till strax över 1 procent. Om hushållen helt hade avstått från dessa kapitalinkomster skulle nivån på löneinkomsterna i början av 70-talet ha kunnat höjas med inte fullt 1 procent. Detta gäller *före* skatt.

Storaktieägaren får negativ realavkastning

Beskattningen av kapitalinkomster har i Sverige inriktats på att drabba hushållen. Så länge avkastningen stannar i företagssektorn är den, i internationell jämförelse, mycket lindrigt beskattad. Den sammanlagda effekten av inkomstskatt, realisationsvinstskatt och förmögenhetsskatt i hushållssektorn innebär däremot (Kristoffersson 1981) att en storaktieägare (en miljon kronor i aktier och 85 procents marginalsatt) vid dagens inflationstakt (10 procent) och räntabilitetsnivå (2 procent) får en årlig real avkastning på sitt aktieinnehav på *minus* 5,2 procent efter skatt.³

¹ I slutet av kapitlet finns en förteckning över samtliga källor till vilka hänvisning görs.

² Lönnernas stigande andel av nationalinkomsten har varit ett allmänt fenomen i de mogna industriländerna, varvid den offentliga sektorns tillväxt förklarar en väsentlig andel. Men även i internationell jämförelse förefaller den svenska löneandelen vara påfallande hög. Trenden har fortsatt till början av 80-talet, men är under denna period av mindre intresse på grund av de exceptionella stabiliseringspolitiska förhållandena. Löneandelen inkluderar beräknad arbetsinkomst för egna företagare. Siffrorna bygger på bearbetningar av nationalräkenskaperna, utförda av Felix Nordström.

³ Genom att belåna sina aktier till hälften kan han höja den reala avkastningen till 0 procent efter skatt. Även vid en tredubbling av räntabiliteten i näringslivet skulle den reala privatekonomiska avkastningen för storaktieägaren stanna vid *minus* 2,6 procent, respektive (vid belåning) plus 5,2 procent. Mindre aktieinnehav kan ge ett något bättre resultat genom lägre marginalsatt, mindre förmögenhetsskatt och relativt större betydelse av olika schablonavdrag vid beskattningen.

Nedpressningen av kapitalets inkomstandel har naturligtvis bidragit till att minska inkomstspridningen mellan olika hushåll, eftersom förmögenheterna är mycket ojämnt fördelade. Men eftersom inkomsten av finansiellt kapital är en mycket liten andel av de totala faktorinkomsterna, är det framför allt genom andra medel som en utjämning av hushållens inkomster åstadkommits.

Före skatt har lönespridningen minskat genom en marknadsprocess (överflyttning från arbeten, företag och regioner med låga löner till sådana med höga) som drivits på av en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik och av den solidariska lönepolitiken. Kollektivavtalen mellan LO och SAF innehöll redan under 50-talet inslag som syftade till att minska lönespridningen mellan olika avtalsområden, mellan tid- och ackordavlönade och mellan män och kvinnor. Under 60-talet drevs den solidariska lönepolitiken även inom dessa grupper, med metoder som krontalpåslag, förtjänstutvecklingsgarantier och låglönepotter.

Minskad lönespridning

Resultatet har blivit en markant minskning av lönespridningen.¹ (se diagram 9: 1.) Spridningen i de totala beskattningsbara inkomsterna förefaller dock ha varit tämligen konstant 1950–70, efter en dramatisk nedgång under de två föregående decennierna (Spånt 1979, s 19). Under 70-talet förefaller rentav spridningen i hushållens inkomster före skatter och bidrag ha ökat något (Söderström, 1981b).

Spridningen av de disponibla inkomsterna (dvs inkomsterna efter skatter och bidrag) har kontinuerligt minskat sedan 1920-talet. Den snabba och accelererande utjämningen av de disponibla inkomsterna mellan 1935 och 1948 var främst en följd av att inkomsterna före skatter och bidrag (de sk faktorinkomsterna) blev jämnare fördelade (Bentzel 1952). Den fortgående utjämningen mellan 1948 och 1967 tillskrivs däremot av Roland Spånt skattesystemet och socialförsäkringssystemet. Mellan 1967 och 1973 fortsatte utjämningen av de disponibla inkomsterna mellan hushållen, men särskilt markant var utjämningen per capita, dvs av de kvarvarande skillnaderna disponibel inkomst kunde en tilltagande del tillskrivas

¹ Detta gäller *inom* arbetar- resp tjänstemannakollektiven. Avståndet mellan genomsnittet för arbetare och tjänstemän har däremot varit konstant under 70-talet. Klyftan mellan arbetare och de lägst avlönade tjänstemännen ökade därför mycket kraftigt under 70-talet (SAF, 1981).

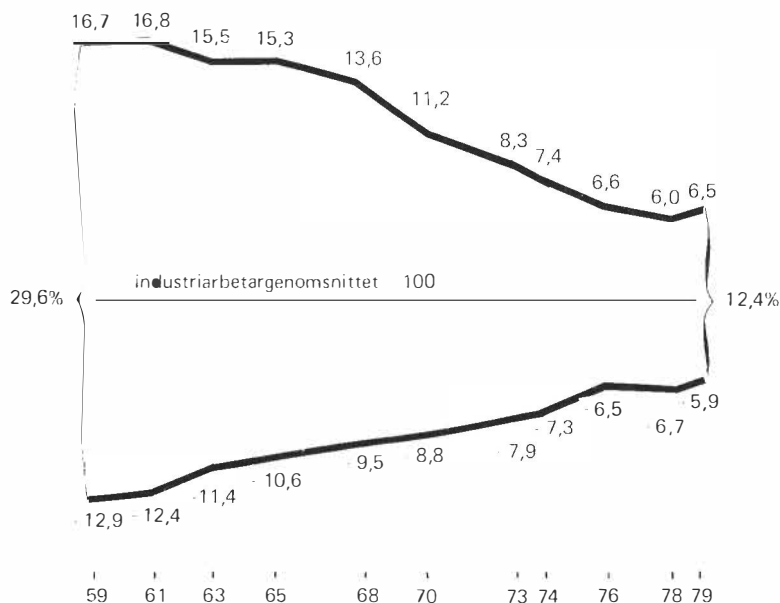
DIAGRAM 9:1

Förtjänstutvecklingen för industriarbetare 1959–79.

Kurvorna visar genomsnittsförtjänsten för samtliga avtalsområden över resp under industrigenomsnittet i förhållande till industrigenomsnittet (medianen).

Löneskillnaderna inom LO-området har mer än halverats 1959-79.

Källa: LO



skillnader i hushållsstorlek (Spant 1981, Lindbeck 1981). Utjämnningen av de disponibla inkomsterna tycks ha fortsatt även under perioden 1975–78 (Söderström 1981b).

Som framgår av diagram 9:2 ger faktorinkomsterna en ytterst missvisande uppfattning om hur den faktiska försörjningssituationen för olika hushåll numera ter sig. En undersökning utförd inom OECD (Sawyer 1976) visar att Sverige i början av 70-talet lag langt framme även vid internationella jämförelser. Endast Holland och Norge kunde nägorlunda mäta sig med Sverige vad beträffar jämnheten i de disponibla inkomsterna sedan hänsyn tagits till hushållens storlek.¹

Utgjämningens problem

I såväl historisk som internationell belysning är det uppenbart att den svenska utjämningspolitiken – i de avseenden den bedrivits – varit framgångsrik. Den allmänna uppslutningen kring utjämningsmalet utgör sannolikt också en bidragande orsak till att samhällsut-

Den svenska utjämningspolitiken framgångsrik

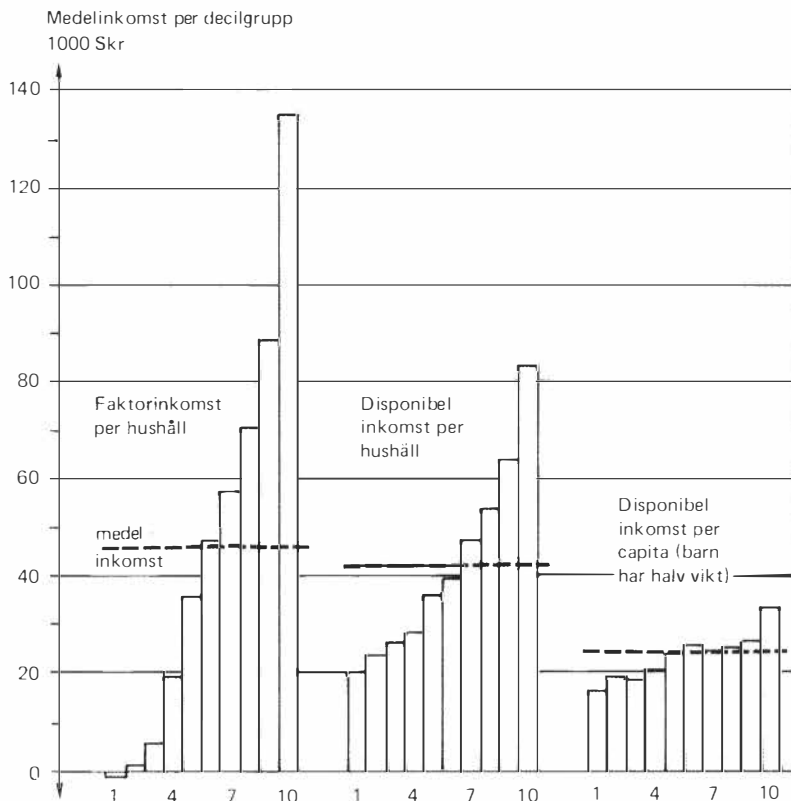
¹ Följande länder ingick i undersökningen: Australien, Kanada, Frankrike, Tyskland, Japan, Holland, Norge, Spanien, Sverige, England och USA.

DIAGRAM 9:2

Medelinkomster för decilgrupper av hushåll i Sverige 1977, sorterade efter faktorinkomst.

Inkomstutjämnningen har gått mycket långt om man ser till den disponibla inkomsten per capita.

Källa: Lindbeck, A. The distribution of factor income versus disposable income in a welfare state: The case of Sweden. Institute for International Economic Studies. Seminar Paper No 171, 1981.



vecklingen i stort sett ett lugnare förlopp än vad som annars varit möjligt.

Samtidigt har också malkonflikter uppstått mellan fördelningsmålet och andra mål för samhällsutvecklingen. Inom Konjunkturrådet har vi ofta haft anledning att återkomma till malkonflikten mellan utjämningspolitik och stabiliseringspolitik, särskilt då önskemålen om en snabb ekonomisk tillväxt. Mot våra krav på höjda vinster för att få fart på investeringar och tillväxt har rests fördelningspolitiska invändningar. Önskemål om ökad lönespridning och lägre marginalskatter för att återvinna balans på arbetsmarknaden och i produktionsstrukturen utan alltför starka inflationsimpulser har tillbakavisats av samma skäl.

Dessa välkända målkonflikter kan endast lösas genom värdeomdömen där man tar ställning till fördelningsmålets vikt i förhållande till andra samhällsmål. Den hittills förda fördelningspolitiken kan dock kritiskt granskas ur ett rent fördelningsperspektiv. Politikens inriktning på vinstandelens storlek och inkomstspridningen över hushållen har lett till att andra fördelningsproblem blivit eftersatta. En fortsatt utjämningspolitik i de två traditionella fårorna kan komma att skärpa ”nya” fördelningskonflikter, som vuxit fram i skuggan av de gamla.

Den bortglömda tidsdimensionen

*Disponibel årsinkomst
ingen bra bas för fördelningsmålet*

Svensk skattepolitik har av tradition varit mycket starkt inriktad på en utjämning av de disponibla årsinkomsterna. Detta är inget självklart fördelningsmål. Det kan exempelvis ifrågasättas varför den som arbetar heltid skall få sin timlön betydligt hårdare beskattad än den som valt att arbeta halvtid. Det är dock särskilt när tidsperspektivet förlängs som årsinkomsten visar sig vara en tveksam indikator på den faktiska skatteförmågan. Den som ett visst år har en extremt hög inkomst visar sig nästa år ofta ha en inkomst betydligt närmare genomsnittet. Samma förhållande gäller för extremt låga inkomster (Söderström 1981b).

Inkomsternas tendens att dras mot genomsnittet allteftersom tidsperspektivet förlängs blir tydligast när man ser till individens hela livscykel. Tillgängliga undersökningar (Blomquist 1981, Lindbeck 1981) tyder på att livsinkomsterna bara är ungefär hälften så ojämt fördelade (mätt med Ginikoefficienten) som årsinkomsterna (diagram 9:3). De välavlönade yrkeskarriärerna kräver en lång utbildning som medför ett sent inträde på arbetsmarknaden. Andra förklaringar är att vissa individer kan eller vill uppbära en mycket hög årsinkomst bara under några få år och tvärtom att höginkomstagare ibland kan kosta på sig ett sabbatsår eller en extra lång ledighet.

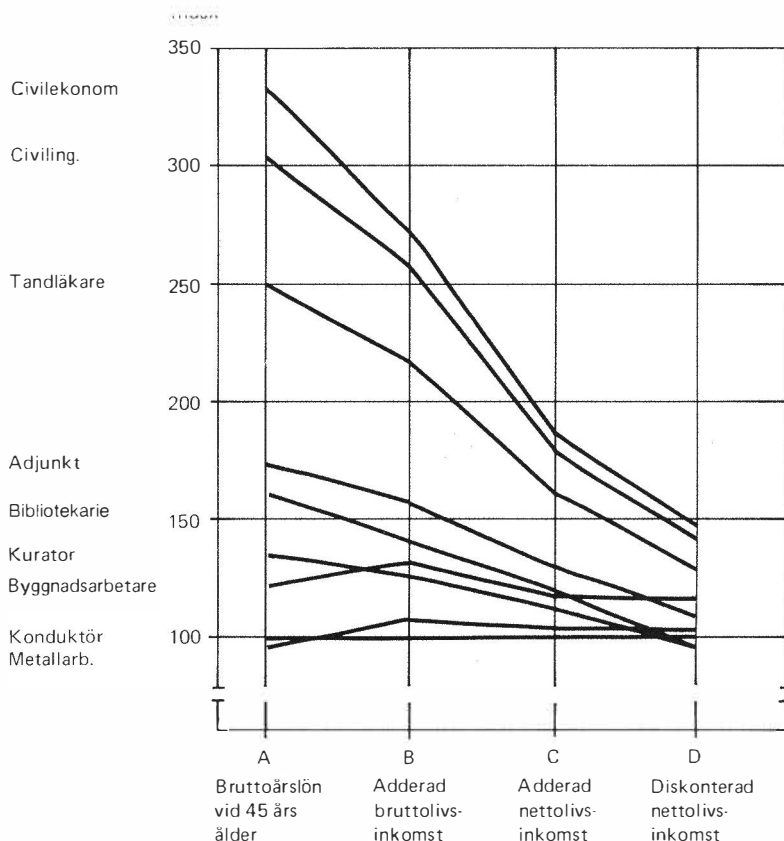
Att skillnader i årsinkomst i hög grad är tillfälliga och knutna till olikheter i ålder, och därmed försörjningsbörda, är lätt att få belägg för i statistiken. Av de hushåll (i åldern 20–64 år) som år 1975 inte hade någon årsinkomst alls, noterade de som nästa år angav ”förändrad storlek eller sammansättning” (gift sig, skilt sig, fått barn etc) en genomsnittlig årsinkomst på 48 300 kronor (Söderström 1981b). Den låga inkomsten 1975 var uppenbarligen en

DIAGRAM 9:3

Inkomstspridning vid olika inkomstbegrepp, 1971.

Lönerna är betydligt mer utjämnade om man ser till livslönen efter skatt än årslönen före skatt.

Källa: SACO/SR



mycket dålig indikator på dessa hushålls verkliga försörjningssituation.

I tabell 9:1 har de nära 1,7 miljoner laginkomsthushållen 1979 brutits ned i undergrupper med hänsyn till ålder, sammansättning och förvärvsintensitet. Mer än hälften består av pensionärer eller mycket unga personer. Av de resterande hushållen är över 90 procent enpersonshushåll, som i hög grad har möjlighet att åtminstone tillfälligtvis välja en lag förvärvsinkomst för att ägna sig åt egenarbete, studier, konstnärlig verksamhet etc. En indikator på att laginkomstssituationen i många fall faktiskt är både tillfällig och självvald är förhållandet att den grupp som av levnadsnivaundersökningen klassats som "lagavlönade" (556 000 heltids- och helärsanställda löntagare med en arbetsinkomst 1978 motsvarande avtalslönen för textilarbetare eller vårdbiträde) inte markant avviker från den övri-

Låg inkomst kan vara tillfällig eller självvald

ga befolkningen vad beträffar boendestandard, semesterresor, tillgång till fritidshus, bil, färg-TV, stereo etc (SCB 1981, tabellerna 5.3, 6.3 och 8.3; vid jämförelsen med totalbefolkningen har låginkomstgruppen standardiserats med hänsyn till kön och ålder).

TABELL 9: 1

Låginkomsthusåll i Sverige 1979.

		Antal hushåll (tusental)
Samtliga hushåll		4 288,2
Hushåll med disponibel inkomst under 40 000 kronor		1 676,1
därav: under 20 eller över 64 år		<u>864,5</u>
Återstår: hushåll 20–64 år		811,6
därav: ensamstående utan barn	748,0	
gifta/sambo utan barn	<u>29,1</u>	
hushåll utan barn	777,1	<u>777,1</u>
Återstår: barnhushåll 20–64 år		34,5
därav: ej förvärvsarbete		<u>7,8</u>
Återstår: förvärvsarbete med barn	20–64 år	26,7
(därav disponibel inkomst över 30 000 kronor)		17,2)

Källa: SCB, SM N1981:12.1; tabell 12 och 13.

*Livsinkomsten bättre
mått än årsinkomsten*

En relativt stor spridning i årsinkomsterna är alltså förenlig med en jämn fördelning av livsinkomsterna. Lars Söderström (1979) har visat att hela 65–70 procent av den faktiska spridningen i årsinkomsterna i Sverige 1972 skulle kunna förklaras med olika position i livscykeln hos individer med samma livsinkomst.

Ur beskattningssynpunkt innebär detta att en mycket stor del av skatte- och transfereringssystemet utgör inkomstöverföringar mellan olika perioder i de enskilda individernas livscykel snarare än överföringar mellan olika individer. Innebörden av förändringar i inkomstspridningen blir något annorlunda i detta perspektiv. En ökad spridning i årsinkomsterna som inte motsvaras av ökad spridning i livsinkomsterna kan knappast anses oroande från fördelningssynpunkt. Vissa försök att minska spridningen i årsinkomsterna – exempelvis genom ökat understöd åt blivande höginkomsttagare eller skärpt beskattning av unga tempoarbetares höga årsinkomster – kan rentav bidra till en ökad spridning av livsinkomsterna och därmed te sig mindre önskvärd i livscykelperspektivet.

*Minskad spridning i
årsinkomst kan öka
spridningen i livsin-
komst*

Svårare bedömningsproblem reser sig när tidsperspektivet utsträcks ytterligare till att omfatta fördelningen mellan olika generationer. Ekonomisk tillväxt innebär normalt sett att varje ny generation blir rikare än den föregående. Den generation som gick i pension under 70-talet har dock i oöverträffad omfattning lyckats omfördela inkomster från både föregående och efterkommande generationer till sin egen. Dessa människor ärvde den dittills största nationalförmögenheten och hade möjlighet att under ett par decenniers förvärvsarbete med måttligt skattetryck bygga upp personliga tillgångar i form av bostäder, kapitalvaror och förmögenhetsobjekt. Dagens pensionärer bidrog endast i begränsad utsträckning till den föregående generationens pensionsvillkor men tillerkände sig ändå synnerligen generösa pensionsförmåner på efterkommande generationers bekostnad i och med resultatet av pensionsvalet 1958.

Den generation, som nu ställs inför uppgiften att finansiera ATP-systemet i fullt utbyggt skick, ärver en kapitalstock som vuxit ovanligt långsamt under de senaste tio åren och den kan knappast hoppas på att övervältra hela sin pensionsbörda på efterkommande generationer genom ATP-systemet. Systemet har redan börjat knaka i fogarna och överlever knappast i oförändrat skick mer än ytterligare något decennium. Det återstår således för dagens generation att söka vältra över försörjningsbördan på sina efterkommande på något annat sätt. Det kan vara av intresse att betrakta debatten om pensionärernas standard och den stigande utlandsupplåningen ur detta fördelningsperspektiv mellan generationer.

Nya fördelningskonflikter

En tidsmässig vidgning av fördelningsperspektivet ger anledning att ifrågasätta det fördelningspolitiskt rationella i att utjämna årsinkomsterna mellan hushållen. Fördelningspolitiken, som den bedrivits och traditionellt bedrivs i Sverige, har dessutom skapat nya fördelningsklyftor – klyftor som vidgas allteftersom den traditionella fördelningspolitiken skärps. Vi skall se på några sådana.

Anställningsklyftan. Arbetsmarknadslagstiftningen, lönebildningen och de fackliga organisationernas beteende har under det senaste decenniet skapat en vidgad klyfta mellan den grupp i samhället som har fast anställning och den som inte har det. Med den

*Olika kategorier
på arbetsmarknaden*

fasta anställningen följer numera anställningstrygghet, senioritetsregler, medinflytande, lönegradsuppflyttningar och – naturligtvis – social gemenskap och självrespekt. Med ofrivillig avsaknad av fast arbete följer – som klart framgår av levnadsnivåundersökningarna – ofta många sociala och ekonomiska problem, vilka ytterligare försämrar möjligheterna att få fast fot på arbetsmarknaden.

Svensk sysselsättningspolitik har sedan länge bedrivits med full klarhet om dessa samband. Det är en betydande fördelningspolitisk framgång att den öppna arbetslösheten kunnat hållas på en mycket låg nivå under hela efterkrigstiden. På senare tid har dock splitt-ringstendenser blivit tydliga på arbetsmarknaden. Vi har fått se en kategorisering av individerna i sådana som är etablerade på den "reguljära" arbetsmarknaden, och sådana som mer eller mindre permanent befinner sig utanför. Mot det sk A-laget, vars intressen företräds av etablerade organisationer och politiska partier, står en mängd heterogena grupper av människor: ungdomar utan yrkesutbildning, förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl, människor med missbruksproblem, akademiskt utbildade hemmafruar, industriarbetare från nedlagda industrier. Listan skulle kunna göras mycket längre. Det enda som förenar dessa grupper är avsaknaden av arbetsrättsliga privilegier och bristande tillgång till de mäktiga organisationernas språkrör.

*Löneläget och Åman-
lagar bakom ungdoms-
arbetslösheten?*

Vi tycker oss skönja tendenser i den traditionella fördelningspolitiken som skapar ökande klyftor mellan människor med respektive utan den fasta anställningens privilegium. Några exempel kan nämnas. Det fackliga och politiska motståndet mot en vinstledd industriell expansion är knappast till gagn för dem som annars skulle ha fått de nya jobb som kunde ha skapats. Den lönepolitiska kampen för solidariskt stigande löner även för arbetsmarknadens "marginella grupper är till föga glädje för dem, vilkas jobb offras i denna kamp. Även om det inte direkt kan visas att löneläget och Åman-lagarna varit direkta orsaker till den oroväckande höga ungdomsarbetslösheten (Wadensjö, 1978, Holmlund, 1978) står det ändå klart att ingendera gynnat nytillträdande grupper på arbetsmarknaden. Skolans bristande kontroll av och stöd till de svagaste eleverna har sannolikt ökat svårigheterna på arbetsmarknaden för denna redan tidigare utsatta grupp. Industristödet har inneburit att betydande skattemedel slussats över till politiskt välartikulerade grupper, som ofta hävdar sig väl även på arbetsmarknaden.

*Motsättningar mellan
offentlig- och industri-
anställda*

En kanske ännu viktigare anställningsklyfta existerar mellan dem som arbetar i den konkurrensutsatta sektorn (särskilt industrin) och dem som har sina jobb inom den skyddade sektorn (särskilt den offentliga). Den otrygghet i anställningen, den produktivitetspress och de omställningskrav som drabbar den förra gruppen saknar motsvarighet för den senare. Motsättningen mellan grupperna blir akut när krav på ytterligare förbättringar för de offentliganställda ställer de industrisysselsatta inför växande svårigheter genom ökat skattetryck och försämrat kostnadsläge. Att de offentliganställda därvid åberopat sin fördelningspolitiska roll som stöd för krav på ökade resurser kan endast nödortfigt skyla den alltmer uppenbara fördelningsklyftan mellan de två grupperna.

Boendeklyftan. Det svenska skattesystemet medger inte att en förmögenhet byggs upp och bevaras enbart genom arbetsinkomster. De förmögenheter som nyskapas i dagens Sverige tillkommer på annat sätt. Det i särklass vanligaste sättet har varit köp och försäljning av högbelånade tillgångar med snabb värdestegring. Eftersom småhusen utgör mer än hälften av hushållssektorns reala tillgångar (Spånt 1979) är det naturligt att villaboendet kommit i blickpunkten i detta sammanhang.

*Boendets omfördelan-
de effekter*

Något över en miljon hushåll bodde i eget hem under 70-talet. Enligt Sandelin och Söderstens beräkningar (1978) *tjänade* den genomsnittlige småhusägaren under ett år i mitten av 70-talet 12 800 kronor på sitt boende. Samtidigt *betalade* den genomsnittlige hyresgästen 6 155 kronor per år i boendekostnad. För att kompensera sig för mellanskillnaden skulle en heltidsarbetande industriarbetare som är hyresgäst ha behövt extra arbetsinkomster i storleksordningen 75–100 000 kronor brutto per år. Givetvis bör sådana här överslagsmässiga kalkyler försees med en mängd reservationer. Men de ger ändå en ungefärlig uppfattning om de omfördelningar som ägt rum genom boendet.

Vad som möjliggjort dessa orättfärdiga omfördelningar har varit inflationen (som drivits på av fördelningspolitiskt motiverade lönekrav), den starka progressiviteten i inkomstskatten (likaledes fördelningspolitiskt motiverad) och vissa asymmetrier i skattesystemet. Vi har här ett typexempel på hur fördelningspolitisk fiktion ("hög progressivitet ger jämn inkomstfördelning") står mot fördelningspolitisk verklighet ("asymmetrier i skattesystemet ger möjlighet till skattefria kapitalvinster").

*”Beskattning av männi-
skors ärlighet”*

Skatteklyftan. Allteftersom utjämningssträvandena skärps och det totala skattetrycket stiger ökar klyftan mellan dem som lojalt följer skattelagens anda och bokstav, och dem med rymligare samveten. Skärpt skatt på inkomst innebär helt enkelt att det blir dyrare att vara hederlig. Det innebär också en diskriminering av vanliga inkomsttagare till förmån för rörelseidkare och ”frilansare” i olika former, vilkas inkomster och avdrag kan vara svåra att bedöma och kontrollera.

*Svarta sektorn 5 pro-
cent av BNP*

Det är snarast förvånande att den sk dolda eller svarta sektorn i Sverige (omfattande allt från något enstaka ”rosthjält” jobb till systematisk skattebrottslighet) alltså är förhållandevis liten. Hansson (1980) bedömer – med utgångspunkt från en mängd oberoende källor – dess storlek till maximalt 10 procent av hushållens inkomster, dvs högst 5 procent av BNP. (Motsvarande beräkningar för USA pekade på 27 procent av BNP.) Det är dock uppenbart att ett fortsatt tämligen ensidigt förlitande på inkomstskatten som utjämningsinstrument gradvis urholkar vårt kapital av hederlighet och samhällssolidaritet. Kanske skulle det inte förvandla oss till ”ett folk av fifflare” (Myrdal 1977). Men det skulle definitivt öka klyftan mellan dem som fifflar och dem som inte gör det.

Riktlinjer för en rättfärdig fördelningspolitik

*Tveksamt om fördel-
ningspolitiken är ratio-
nell*

Det finns fler nya fördelningsklyftor än de tre som just behandlats. Andra klyftor av kanske samma dignitet är klyftan mellan barnfamiljer och barnlösa¹ och klyftan mellan å ena sidan dem som lyckats få tillgång till olika former av offentliga tjänster (dagisplats, ”fritisplats”, plats på spärrade utbildningslinjer, egnahem med statliga bottenlån genom den kommunala könen, plats på ålderdomshem för föräldrar etc) och å andra sidan dem som alltså köar för dessa förmåner. Samtidigt som dessa ”nya” klyftor växer blir det alltmer tveksamt om den traditionella fördelningspolitiken verkligen är en rationell metod att nå en utjämning av välfärden i någon meningsfull bemärkelse. Det föreligger en stor risk att betydande resurser förbrukas i fördelningspolitiken för att lösa skenproblem.

Tiden är nu mogen för en översyn av hela det fördelningspolitis-

¹ Gunnar Du Rietz har i ett flertal artiklar pekat på denna viktiga fördelningsmekanism, bl a i Dagens Nyheter 1981-11-02.

ka fältet. En sådan omprövning av fördelningspolitiken måste ta sin utgångspunkt i en prövning av själva mål-medel-problematiken. Det räcker inte att se på enbart skattepolitiken. Enligt vår uppfattning har detta instrument hittills använts långt över sin förmåga i utjämningssyfte. Det är genom ett systematiskt utnyttjande av utbildnings-, arbetsmarknads-, bostads-, social- och familjepolitiken som de stora framgångarna i fördelningsfrågan nu står att vinna.

Skatt efter bärkraft gäller fortfarande

Vad skattepolitiken beträffar, finns det mycket som talar för att den gamla principen "skatt efter bärkraft" alltså är en rimlig ledstjärna (Söderström 1981a). Men som vi sett är årsinkomsten en helt otjänlig måttstock på bärkraft. Potentiell livslön, arbetsinsats och försörjningsbörda måste vara avgörande för vilken skattebelastning individen skall åläggas. Rent praktiskt kan detta innebära att t ex progressiviteten i inkomstskatten bestäms av flera års samlade inkomster sedan dessa fördelats på antalet medlemmar i hushållet. Med helt proportionella skatter spelar det emellertid ingen roll om skattebasen är årsinkomsten eller någon annan inkomstperiod.

Tolerans för produktiva inkomstskillnader

Fördelningspolitiken måste vidare inriktas på att minska nya fördelningsklyftor. Det kan överhuvud taget ifrågasättas om målet att utjämna inkomsterna mellan vanliga hushåll har stöd i människors rättvisepuppfattning. SIFO-mätningar tyder på att folk i gemen har stor tolerans för vad som kan kallas "produktiva" inkomstskillnader: skillnader till följd av företagsamhet, hårt arbete osv (Zetterberg 1981). Samtidigt anser en förkrossande majoritet att de idag knappast har möjlighet att öka sin disponibla inkomst genom "vanligt hederligt arbete". Vad som uppfattas som en avtagande tolerans i fördelningshänseende kan därför i lika hög grad vara en återspeglning av att svenskarna idag inte kan föreställa sig att en hög konsumtionsnivå kan uppnås genom samhällsnyttigt arbete. En helt proportionell beskattning av arbetsinkomster parad med skärpt beskattning av stora förmögenheter, realisationsvinster, arv och gåvor samt god skattekontroll skulle i så fall kunna leda till ökad tolerans för kvarvarande "produktiva" inkomstskillnader.

Solidariteten med de sämst ställda i centrum

Principen att "ta från de rika och ge till de välbeställda" skulle kunna sättas som motto för svensk fördelningspolitik. Denna princip finner knappast något stöd i litteraturen om rimliga normer för en etiskt försvarbar fördelningspolitik (Söderström 1977). Det som måste stå i centrum för en rättfärdig fördelningspolitik är solidarite-

ten med de sämst ställda. Omfördelningar som lämnar samhällets svagaste grupper utanför, är mycket svåra att motivera utifrån fördelningspolitiska normer.

Vi får därvid inte glömma att Sveriges folk utgör cirka 2 promille av jordens befolkning. Vår nationalinkomst per capita är omkring tio gånger så hög som i världens "medelinkomstländer" (tex Colombia, Nordkorea och Turkiet), och omkring hundra gånger så hög som i jordens fattigaste länder (tex Bangladesh och Etiopien). (World Development Report 1981, tabell 1.) Så gott som samtliga svenska hushåll ligger med god marginal inom de 10 högsta procenten av världens inkomstfördelning.

*Exklusiv rikemans-
klubb*

Det är i denna exklusiva rikemansklubb svensk fördelningspolitik bedrivs. Av 1980 års transfereringar på nära 160 miljarder kronor gick strax över fyra miljarder till världens miljoner svältande människor. Resten utgjordes av omfördelningar inom landet. Viktigare än bistånd för att skapa en i materiellt avseende drägligare värld kan vara medverkan till ökad internationell rörlighet av arbetskraft och kapital och – framför allt – till en friare världshandel. Men även här sätter den traditionella fördelningspolitiken bestämda gränser för Sveriges internationella solidaritet.

Referenser

- Bentzel, R, *Inkomstfördelningen i Sverige*. IUI, Stockholm 1952.
- Blomquist, N S, The distribution of lifetime income. A case study of Sweden, i Klevmarken, A & Lybeck J, (utg), *The statics and dynamics of income*. Bristol 1981.
- Franzén, T, Lövgren, K & Rosenberg, I, *Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen – en teoretisk och empirisk studie*. Akademisk avhandling. Stockholm 1976.
- Hansson, I, Sveriges svarta sektor. *Ekonomisk Debatt*, 1980: 2.
- Holmlund, B, Erfarenheter av Åmanlagarna. *Ekonomisk Debatt*, 1978: 4.
- Kristoffersson, A, Löntagarfonderna och den fördelningspolitiska bakgrunden. *Ekonomisk Debatt*, 1981: 5.
- Lindbeck, A, *The distribution of factor income versus disposable income in a welfare state: The case of Sweden*. Institute for International Economic Studies. Seminar Paper No 171, 1981.
- LO, *Lönepolitik för 80-talet*. Rapport till LO-kongressen 1981.
- Myrdal, G, Dags för ett bättre skattesystem. *Ekonomisk Debatt*, 1978:7.
- SAF, *Lönespridning. Arbetare, tjänstemän 1972–80*. Utkast (stencil) 1981.

- SCB, *Social rapport om ojämlikheten i Sverige*. Levnadsförhållanden 1977/78. Rapport 22, SOS, Stockholm.
- SACO, *Livsinkomster*. Utredningsmeddelande. Stockholm 1973 (stencil).
- Sandelin, B & Södersten, B, *Betalt för att bo*. Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden. Stockholm 1978.
- Sawyer, M, Income distribution in OECD countries. *OECD Economic Outlook*. Occasional Studies. Paris, July 1976.
- Spånt, R, Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. *Löntagarna och kapitaltillväxten 2*. Stockholm 1979 (SOU 1979: 9.)
- The distribution of income in Sweden 1920–1976, i Klevmarken, A & Lybeck, J (utg), *The statics and dynamics of income*. Bristol 1981.
- Söderström, H T, På jakt efter en rättvis fördelning av välfärden. En översikt av några ansatser till fördelningsmålet i den ekonomiska teorin. *Ekonomisk Debatt*, 1977: 6.
- Söderström, L, *Compensatory and non-compensatory income differences – A preliminary exploration*. (Paper presented for the Workshop on Statistics and Dynamics of Income.) Göteborg 1979 (stencil). (Det här åsyftade avsnittet finns inte återgivet i den tryckta konferensvolymen.)
- (1981a), Skattedebatt på villovägar. *Ekonomisk Debatt*, 1981: 3.
 - (1981b), Hur ojämlika är vi? – Kommentarer till fördelingsstatistiken. Uppsats presenterad på Ratios symposium kring *Det fördelningspolitiskt acceptabla*. Saltsjöbaden 1981.
- Wadensjö, E, Ungdomsarbetslösheten. *Ekonomisk Debatt*, 1978: 4.
- World Development Report 1981*. The World Bank. Washington D.C. 1981.
- Zetterberg, H L, Svenskarna och deras pengar. Uppsats presenterad på Ratios symposium kring *Det fördelningspolitiskt acceptabla*. Saltsjöbaden 1981.

10 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1981–83

Utvecklingen under 1981

För ett år sedan trodde man allmänt att den aktivitetsminskning i OECD-länderna som inträffade under senare delen av 1980 skulle bli djup men kortvarig. Redan under första halvåret 1981 väntades aktiviteten åter vända uppåt. Återhämtningen bedömdes dock bli långsam och utdragen. Enligt OECDs prognos skulle BNP-ökningen 1980–81 stanna vid 1 procent.

I vår bedömning i fjolårets rapport av den ekonomiska utvecklingen för 1981 påpekade vi att den osäkerhet som alltid vidlåder den här typen av analys ytterligare förstärktes av två besvärande balansbrister i världsekonomin. Oljeprishöjningarna 1979–80 bedömdes leda till ett kraftigt och växande bytesbalansöverskott för OPEC gentemot omvärlden på grund av vissa OPEC-länders svårigheter att öka importen i takt med de stigande oljeexportintäkterna. Detta antogs kunna förvärra den deflationistiska utvecklingen i världsekonomin. Samtidigt förelåg en risk att de ”felaktiga” relationerna mellan flera av de viktigaste valutorna skulle förvärra instabiliteten i världsekonomin och möjligen också de protektionistiska tendenserna. Utvecklingen under 1981 har visat att vår oro i det första fallet var överdriven (diagram 10:1) men i det senare fallet motiverad. På kort tid har dramatiska valutakursförändringar inträffat (diagram 10:2).

Dramatiska valutakursförändringar

Den genomsnittliga arbetslöshetsnivån för OECD-länderna steg under 1981 till 7 procent. Trots detta inriktades den ekonomiska politiken i första hand på prisstabiliserings- och bytesbalansmålen. Åtstramningspolitiken efter oljeprishöjningarna 1979–80 har tomt varit hårdare och mer uthållig än den som följde på den första oljeprishöjningen. Svårigheterna att bryta förväntningarna om en hög löne- och prisinflation har medfört en fortsatt hård penningpolitik i flertalet länder. De höga räntenivåerna har verkat nedpressande på investeringarna och på efterfrågan av varaktiga konsumtionsvaror. Stora budgetunderskott har dessutom föranlett många regeringar att även strama åt finanspolitiken. Härigenom och på

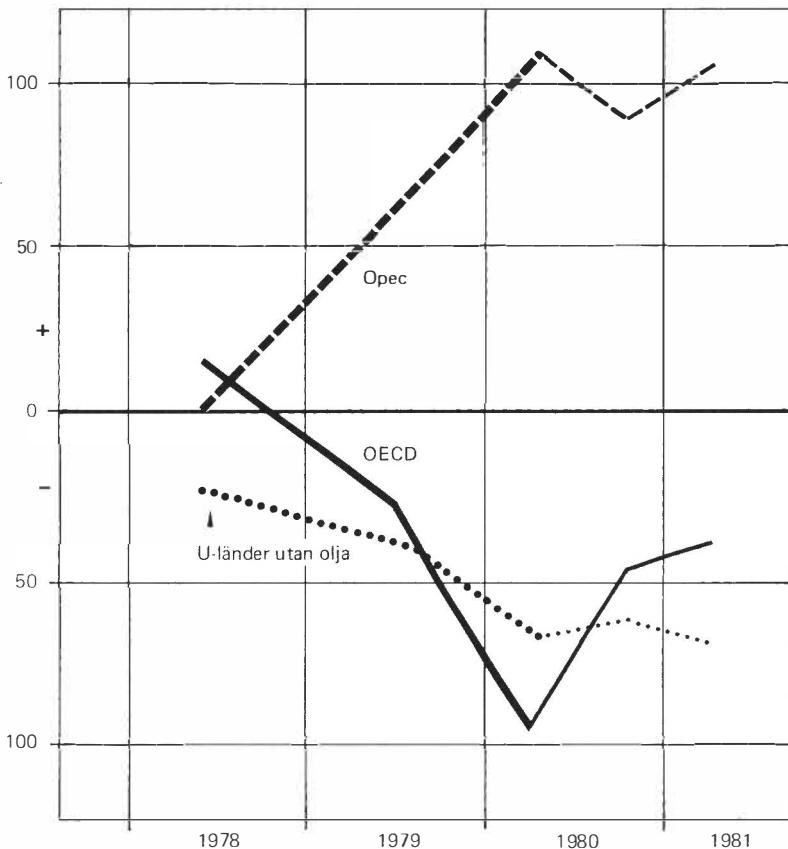
DIAGRAM 10:1

**Bytesbalansen för OPEC,
OECD och u-länder utan
olja.**

OECD-ländernas samlade
bytesbalansunderskott sjunker.

Källa: OECD

Miljarder dollar



grund av OPEC's snabba importtillväxt väntas OECD-ländernas totala bytesbalansunderskott för 1981 reduceras från 73 till 37 miljarder dollar (se diagram 10:1) medan BNP-ökningen för OECD 1981 i stort sett väntas sammanfalla med prognoserna från början av året.

Sveriges produktionsutveckling sämre än omvärldens

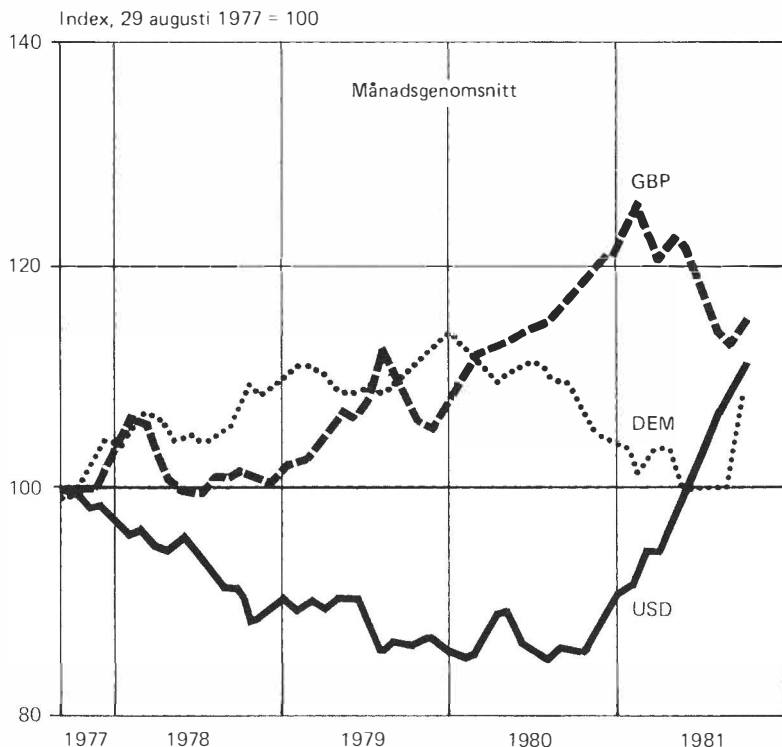
Produktionsutvecklingen i Sverige under 1981 blev sämre än den i omvärlden, -0.6 procent mot $+1.0$ för OECD. Samtliga prognoser missade djupet i nedgangen, vi dock mindre än Konjunkturinstitutet och ekonomidepartementet (tabell 10: 1). Avvikelsen förklaras i första hand av en alltför optimistisk bedömning av den inhemska efterfrågeutvecklingen.

DIAGRAM 10:2

**Växelkursutvecklingen i
Storbritannien, USA och
Västtyskland 1977–81.**

Valutakurserna har fluktuerat kraftigt det senaste året.

Källa: Handelsbanken



Den privata konsumtionen väntas för 1981 minska med 1,6 procent. Konjunkturinstitutets felbedömning är en följd av en alltför optimistisk prisprognos: stegringen i konsumentprisindex underskattades med ett par procentenheter. Dessutom underskattades sparkvotens utveckling. Vi överskattade däremot lönestegringstakten.

Den svaga inhemska efterfrågeutvecklingen var också en följd av mycket svaga investeringar. Investeringsvolymen väntas 1981 minska 5 procent, bostadsbyggandet och industrins investeringar ännu något mer. I samtliga prognoser missbedömdes denna utveckling.

Det största prognosfelet gäller importen. Genom att den privata konsumtionen och investeringarna sjönk mer än beräknat blev också importdämpningen kraftigare än väntat. Då den internationella efterfrågan utvecklats ungefär som väntat tycks däremot var egen exportprognos bli en fullträff.

Konjunkturradets exportprognos en fullträff

TABELL 10:1

**Försörjningsbalans för
1980 och 1981.**

	1980	Prognoser 1980/81. Procentuella volymförändringar			
	miljarder kr löpande priser	Utfall enl. KI	Ekon.dep. (jan. 81)	KI (okt. 80)	SNS ⁴ (dec. 80)
Bruttonationalprodukt	519,2	-0,6	0,7 (1,0) ²	0,9 (1,1) ³	0,0
Import inkl. tjänster	167,4	-7,3	-1,4	-0,7 (-1,0) ³	0,5
Tillgång	686,6	-2,2	0,2	0,6	0,0
Investeringar	105,2	-4,9	-0,4	-0,1	0,0
näringsliv	48,6	-3,3	-0,6	0,9	0,0
därav industrin	18,1	-7,4	2,8	0,0	-3,0
offentliga myndigheter	13,3	-4,3	-1,6	-1,5	0,0
bostäder	24,9	-5,8	-2,0	-1,8	-2,0
Lagerinvestering	6,5	-1,5 ¹	-0,9 ¹	-0,9 ¹	-1,0 ¹
Privat konsumtion	266,5	-1,6	-0,3	1,0 (0,5) ³	0,0
Offentlig konsumtion	153,4	1,8	2,1 ² (2,5)	2,6	3,0
Export inkl. tjänster	154,9	-0,1	2,5 (3,4) ²	1,5 (2,5) ³	0,0
Efterfrågan	686,6	-2,2	0,2	0,6	0,0

¹ Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

² Poster där Konjunkturinstitutet redovisar från ekonomidepartementet avvikande bedömning.

³ Poster där Konjunkturinstitutet redovisar alternativa bedömningar.

⁴ Medelvärden i SNS intervallprognoser.

Källor: Egna beräkningar, Konjunkturinstitutet, ekonomidepartementet.

De internationella konjunkturutsikterna 1982

Som nämnts har under 1981 OECD-ländernas sammantagna bytesbalans gentemot OPEC förbättrats. 1982 väntas denna utveckling bli mer markerad, då värdet av OECDs export till OPEC växer snabbare än kostnaden för oljeimporten. Handeln med OPEC kommer således att positivt påverka återhämtningen i OECD. På oljemarknaden råder dessutom ett utbudsöverskott, vilket medfört fallande priser på spotmarknaden. Den under senare år så vanliga osäkerheten vad gäller den kortsiktiga oljeprisutvecklingen har därför minskat.

Prognoserna för 1982 pekar på en något högre produktionsökning för OECD än under 1981. Världshandeln antas växa med 4–5

procent. Återhämtningen kan dock bli både svag och utdragen, och med inbyggda risker för avbrott, därför att den ekonomiska politiken kan antas förbli restriktiv.

Spridningen i bedömningarna vad gäller de amerikanska konjunktursutsikterna är större än vanligt. Den officiella prognosen förutspår en 5-procentig ökning i BNP 1982, medan OECDs prognos pekar på 1 procents ökning. Trots den utpräglat monetaristiska politiken har förväntningarna om en fortsatt hög inflationstakt inte kunnat brytas. Den långa räntan fortsätter att ligga högt. En sänkning av den korta räntan förefaller emellertid inte osannolik. För en något mer optimistisk bedömning talar också att de planerade budgetnedskärningarna och skattesänkningarna totalt sett för 1982 kan antas ge en svagt expansiv effekt.

Den höga räntenivån i USA har bidragit till att pressa upp dollarkursen. Dollarn har kraftigt apprecierats mot D-marken från mitten av 1980, och därigenom också mot den västeuropeiska valutaunionen. Under 1981 har dollarn också stigit relativt yenen och pundet (diagram 10:2). Därigenom har de västeuropeiska ländernas konkurrenskraft på världsmarknaden stärkts. Den växande konjunkturuppgången i Europa 1982 väntas också bli exportledd.

Dollarn var undervärderad 1979 och 1980. Men frågan är om den nu inte är övervärderad. Ett räntefall i USA kan därför komma att påverka utvecklingen i Europa, inte bara genom att nedpressade räntor stimulerar investeringsverksamheten utan också genom att uppressade valutakurser försämrar konkurrensförmågan.

Deprecieringen av de europeiska valutorna har underblåst inflationen i Europa. Denna tendens har förstärkts av att priserna på flertalet råvaror sätts i dollar och att dessa priser inte omedelbart justeras till förändringar i marknadssituationen. Denna förstärkning av inflationstrycket har satt press på penningpolitiken.

I flertalet västeuropeiska länder är finanspolitiken inriktad på att begränsa budgetunderskotten. Den svaga inhemska privata efterfrågeutvecklingen kommer därför inte att få någon draghjälp från den offentliga sektorn, Frankrike undantaget. Frankrike har nu tillsammans med England det lägsta budgetunderskottet av de västeuropeiska länderna. Skillnaden i inriktningen av den ekonomiska politiken i Frankrike och Västtyskland kan komma att ge helt olika inflationsförlopp med risker för en ny valutaoro.

Under 1981 förstärktes åtstramningen av en lageravveckling.

TABELL 10:2

Procentuell volymförändring i BNP och import 1981–82.

Nationella prognoser oktober 1981.

	BNP	Import
USA	1,5 (<0,5) ¹	5,5
Kanada	2,5	5,0
Japan	4,0	5,0
Västtyskland	1,0	3,0
Storbritannien	0,75	4,75
Frankrike	3,0	5,0
Italien	1,0	3,5
Belgien	2,0	3,0
Danmark	2,75	3,25
Finland	1,0	-3,5
Nederländerna	1,0	2,0
Norge	0,0	0,0
Schweiz	1,0	2,0
Spanien	3,0	3,0
Österrike	2,0	5,5
OECD, Europa	1,75	3,5
OECD, totalt	2,0 (1,0–1,5) ¹	4,0 (4,75) ¹

¹ OECDs prognos oktober 1981.**Källa:** Association d'Instituts Européens de Conjoncture Économique.

Men lagercykeln håller antagligen på att vända, och under 1982 förstärker lagerinvesteringarna sannolikt tendensen till återhämtning. I tabell 10:2 redovisas prognoser för olika länders BNP- och importutveckling 1981–82.

Den svaga konjunkturuppgång som väntas för OECD-länderna under 1982 kan först i slutet av året väntas ge positiva sysselsättnings-effekter. Arbetslösheten kan väntas stiga till 7,5 procent.

Utsikterna i Sverige för 1982

Med utgångspunkt från Konjunkturinstitutets (KI) höstrapport skall vi nu diskutera den svenska konjunkturutvecklingen 1982, under förutsättningen oförändrad ekonomisk politik. KIs och vår egen prognos återfinns i tabell 10:3.

De traditionella ledande konjunkturindikatorerna – orderin-gång och leveranstider – pekar på en vändning uppåt i konjunkturen. Det gäller särskilt exportorderingen; antalet företag som registrerar ökad orderin-gång är nu större än antalet som tappar order. Hemmamarknadsefterfrågan och leveranstider visar emel-

En vändning uppåt i konjunkturen

TABELL 10:3

**Försörjningsbalans för
1981 och 1982.**

	1981 miljarder kr löpande priser	Prognoser		
		Procentuell KI	volymförändring SNS	
Bruttonationalprodukt	572,1	1,3	0,5	– 1,5
Import inkl tjänster	175,1	3,2	1,0	– 2,0
Tillgång	747,2	1,7	0,5	– 1,5
Investering	110,8	–3,6	–3,5	– –4,5
näringsliv	65,9	–2,3	–2,0	– –3,0
därav industrin	18,1 ¹	–5,0	–4,5	– –5,5
offentliga myndigheter	18,5	–6,5	–6	– –7
bostäder	26,4	–5,1	–4	– –5
Lagerinvestering	0,1	0,6 ²	0,0	– 1,0
Privat konsumtion	292,4	0,5	–1	– –2
Offentlig konsumtion	171,9	0,5	0,5	– 1,5
Export inkl tjänster	172,0	7,6	5,5	– 6,5
Efterfrågan	747,2	1,7	0,5	– 1,5

¹ Miljarder kronor löpande priser 1980² Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP**Källor:** Konjunkturinstitutet, egna beräkningar.

lertid, enligt septemberbarometern, tecken på avbrott i den uppåt-
gående tendensen. Kapacitetsutnyttjandet i industrin och produktion-
splanerna pekar på fortsatt lågkonjunktur. Inom betydande del-
lar av industrin väntas fortsatt försämring av sysselsättningen.

Exporten antas av KI växa med 7,6 procent 1981–82. Omkring
75 procent av exporten går till OECD-området. Ett grovt mått på
marknadstillväxten är därför OECD-ländernas BNP- och import-
ökning. Av tabell 10:2 framgår att OECD-området kan räkna med
en BNP-tillväxt på 2 procent och en importtillväxt på 4 procent.
OECDs europeiska medlemmar väntas få en något sämre utveck-
ling.

BNP-tillväxten och importen på våra viktigaste avsättningsmark-
nader utvecklas 1981–82 mindre gynnsamt. Om man väger sam-
man OECD-ländernas produktion och import, inte med respektive
lands andel av den sammanlagda produktionen utan med andelen
av den svenska exporten, blir resultatet en BNP-tillväxt på 1,3
procent, och en importökning på 2,6 procent.

Importen beräknas 1981–82 stiga väsentligt snabbare i OPEC-

Återerövrade marknadsandelar genom devalveringen

länderna och statshandelsländerna. Andelen av Sveriges export som går till dessa marknader är dock relativt liten.

Genom devalveringen i september 1981 skapades utrymme för de svenska exportföretagen att återerövra marknadsandelar. De relativa arbetskraftskostnaderna per producerad enhet i den svenska industrin förbättras kraftigt till följd av devalveringen. Mycket talar också för att industrin har betydande kapacitetsreserver, varför volymeffekterna på exporten kan bli relativt stora. Vår prognos pekar dock på en något långsammare exporttillväxt än KIs.

Den privata konsumtionen har de senaste fem åren utvecklats ogynnsamt. Konsumtionen 1981 var således något lägre än 1976. För 1982 väntar vi en fortsatt svag utveckling.

Nolltillväxt i privata konsumtionen

Man kan urskilja ett mönster i de senaste årens utveckling (samma mönster finns även i den offentliga konsumtionens utveckling). Under valåren 1976 och 1979 steg den privata konsumtionen relativt kraftigt, 4 respektive 2,7 procent. De fyra senaste mellanvalsåren har konsumtionsvolymen fallit samtliga år, 1980–81 med hela 1,6 procent. Nolltillväxt i konsumtionen 1981–82 innebär visserligen att de senaste två årens negativa utveckling bryts – men samtidigt en för ett valår ovanligt dålig konsumtionsutveckling.

Hushållens disponibla inkomster beräknas enligt KI stiga 7,5 procent i löpande priser. Man räknar då med att lönesumman kommer att stiga med 7 procent. Den avtalsmässiga lönestegringen blir 4,6 procent. Löneglidningen antas stanna vid 2 procent. En viss ökning av antalet arbetade timmar bidrar också till att driva upp den totala lönestegringen. Prisutvecklingsgarantin har antagits ej utlösas 1981. Utbetalningen av ett lönetillägg till följd av en utlösning av 1982 års garanti sker först 1983.

1982 stiger skatter och avgifter snabbare än hushållens transferringsinkomster. Detta dämpar tillväxten i disponibel inkomst.

Enligt regeringens senaste sparförslag (prop 1981/82: 30) kommer pensionerna att uppjusteras på grund av inflationen endast en gång om året. Pensionärernas extra avdrag höjs, men avtrappningen blir snabbare varför detta totalt sett innebär en skatteskärpning. Därtill kommer att bostadstilläggen för pensionärer reduceras.

Inflationen kan komma att sjunka

Devalveringen höjer importpriserna och därigenom inflationen. Det är ändå rimligt att räkna med att prisstegringstakten 1982 blir lägre än 1981. För detta talar den låga aktivitetsnivån i ekonomin, de relativt dämpade löneökningarna och momssänkningen. Det

finns dock risker för en snabbare inflation. Den ökade aktivitetsnivån i industrin kan antas komma att driva på löneglidningen och det växande budgetunderskottet skapar risker för en snabb likviditetsökning. Vår bedömning är därför att konsumentprisindex 1981–82 stiger cirka 10 procent (KIs prognos är 8,5 procent).

Sparkvoten utgör det kanske osäkraste momentet när det gäller att prognostisera konsumtionsutvecklingen. KI räknar med en viss neddragning. Efter två år av minskad konsumtion torde det finnas en uppdämd efterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror. För att denna efterfrågan skall realiseras krävs ökad tillgång på krediter, vilket nu förefaller troligt. Samtidigt kan skatteomläggningen väntas leda till att löntagarna amorterar sina lån snabbare. Detta, liksom den under årets första del växande arbetslösheten, talar för att sparkvoten kommer att öka. KIs konsumtionsprognos är –0,5 procent. Vår bedömning, grundad på antagandet om en något högre sparkvot, är ett par procents minskning.

Den offentliga konsumtionens tillväxt avtar

Den offentliga konsumtionen ökade årligen 1970–79 med 3,3 procent jämfört med 2,0 procent för BNP. Om de långsiktiga balansproblemen skall kunna lösas måste den offentliga sektorns ökningstakt dämpas kraftigt, vilket också skett de två senaste åren. För 1982 räknar KI med en offentlig konsumtionsökning på endast 0,5 procent. För en högre ökningstakt talar de växande kraven på ökade arbetsmarknadspolitiska insatser mot främst ungdomsarbetslösheten.

Ny bottennotering för näringslivsinvesteringarna

Investeringarna i näringslivet beräknas av KI minska med 2,3 procent 1981–82. Investeringskvoten skulle därmed falla till en ny bottennotering (18 procent). För maskininvesteringar räknar KI med en mindre nedgång (–1,4 procent) men för byggnadsinvesteringarna torde nedgången bli mycket kraftig (–18 procent).

Enligt SCBs investeringsenkät kan man vänta sig en väsentligt kraftigare neddragning i industriinvesteringarna 1982 än 1981. KI tror dock inte att neddragningen blir fullt så stor som 1981 (–5 procent). Vi har inte underlag för att avvika från den uppfattningen.

Bostadsinvesteringarna väntas 1981–82 minska för tredje året i följd. Det finns flera skäl till att den negativa utvecklingen fortsätter. Antalet outhyrda lägenheter har ökat under 1981. Småhusmarknaden präglas av stor osäkerhet om avsättningsmöjligheterna, på grund av bl a skatteomläggningen och ändrade regler för ränte-

*Kraftigt fallande
offentliga investeringar*

bidrag. En betydande uppgång i ombyggnadsinvesteringar i flerfamiljshus kan dock väntas.

De offentliga myndigheternas investeringar väntas falla kraftigt 1981–82. De statliga och kommunala myndigheterna väntas minska sina investeringar med cirka 10 procent. Även om landstingens investeringsplaner realiseras, vilket skulle innebära en ökning på 4–5 procent, blir den sammantagna effekten en minskning på 6–7 procent.

Lagerinvesteringarnas bidrag till den totala efterfrågeutvecklingen var 1980–81 starkt negativ. 1981–82 blir bidraget åter positivt. Under första delen av 1982 kommer dock färdigvarulagren att dras ned för att möta exportuppgången. När sedan industriproduktionen börjar stiga under året kommer lagren av varor i arbete och insatsvarulagren att börja stiga.

Importen bestäms av efterfrågeutvecklingen i Sverige och av näringslivets konkurrensförmåga. Importen anpassar sig dock långsammare och i mindre grad till förskjutningar i konkurrensläget än exporten, sannolikt på grund av att en stor del av importen ej konkurrerar med svenska produkter och på grund av att svenska företag ofta är prisledande på hemmamarknaden.

KI räknar med en importvolymökning på 3,2 procent. Vi tror på en något mera dämpad efterfrågeutveckling, vilket betyder något långsammare importtillväxt.

Bytesbalansens underskott ökar enligt KI under 1982 i löpande priser med cirka 2 miljarder kronor till mellan 19 och 20 miljarder (tabell 10: 4).

TABELL 10: 4

**Bytesbalans för 1980, 1981
och 1982.**

Miljarder kronor.

	1980	1981	1982 (prognos)
Export varor	130,8	145,5	173,3
Import varor	141,5	146,1	173,0
Handelsbalans	– 10,7	– 0,6	0,3
Sjöfartsnetto	3,6	3,8	4,3
Turistnetto	– 5,4	– 6,3	– 6,7
Övriga tjänster	– 5,4	– 5,9	– 6,1
Transfereringar	– 12,5	– 17,5	– 21,0
Korrigeringspost	8,3	9,0	9,7
Bytesbalans	– 22,1	– 17,5	– 19,5

Källa: Konjunkturinstitutet

Vi har antagit en något sämre terms-of-trade-utveckling än KI. Som en följd av vår större pessimism om hemmamarknadens tillväxt tror vi att bytesbalansunderskottet blir något lägre än vad KI antar.

Arbetsmarknaden

För 1982 räknar KI med en svag sysselsättningsökning. I både den offentliga sektorn och industrin skulle ökningen i antalet anställda ligga mellan 1 och 2 procent. Nedgången i övriga näringslivets sysselsättning väntas nästan balansera denna ökning.

Sannolikt finns det en betydande sysselsättningsreserv i industri-företagen varför vi tror att produktivitetsökningen 1981–82 blir något större än vad KI antar. Detta tillsammans med ett något lägre antagande om produktionsökningen i industrin leder till en oförändrad sysselsättningsnivå där.

Den svaga efterfrågeutvecklingen på arbetsmarknaden kan antas dämpa inströmningen. Trots detta är det rimligt att räkna med en ökning av utbudsöverskottet. Detta betyder att ungdomsarbetslösheten förvärras om inga arbetsmarknadspolitiska åtgärder vidtas.

Utsikterna mot 1983

Den internationella konjunkturuppgången tycks bli både långsam och utdragen. Normalt sett följer den svenska konjunkturen den internationella med en viss eftersläpning. Genom devalveringen har betingelser skapats för att vi snabbare än vanligt skall kunna dra nytta av den internationella konjunkturuppgången. Om löne-glidningen kan hållas under kontroll i uppgångsfasen, och om en ny kostnadsexplosion kan undvikas i nästa avtalsrörelse, finns goda förutsättningar för en balanserad anpassning mot fullt kapacitetsutnyttjande. Detta perspektiv förutsätter dock att prisutvecklingen under 1982 inte skenar iväg och att en successivt ökad arbetskrafts-efterfrågan från industrin 1983 inte bromsas av flaskhalsar på arbetsmarknaden.

Oförändrad syssel-sättning i industrin

Balanserad anpassning mot fullt kapacitetsutnyttjande

11 Möjligheter, risker och ekonomisk politik

Goda möjligheter

Ett antal av de villkor som vi i förra årets rapport uppställde för återhämtning och tillväxt har tillgodosetts genom avtalsuppgörelsen för 1981–82 och genom kursomläggningen av den ekonomiska politiken. I denna omläggning var deprecieringen av kronan ett centralt inslag. Tillsammans med löneavtalet har den förbättrat konkurrensbetingelserna för svensk industri så att de nu sannolikt är gynnsammare än vid något tillfälle sedan 1973.

Bordet dukat för positiv vändning

Bordet är alltså dukat för en positiv vändning av den svenska ekonomin under 1982, under förutsättning att en internationell uppgång då kommer igång. Detta uppsving kan bli inledningen till en exportledd tillväxt under ett antal år framöver. Sveriges ekonomi skulle därmed äntligen – efter sju års stagnation – komma upp på en utvecklingsbana som borde kunna leda till att de andra industriländernas försprång på 10–20 procent hämtades in.

En väsentlig förutsättning för att de gynnsamma betingelserna skall leda till önskade resultat är att tillräckligt med produktionsresurser kan mobiliseras för den eftersträlvade aktivitetsökningen. Det gäller framför allt att få igång en snabb återhämtning av industriproduktionen, som för närvarande ligger på samma nivå som 1973. Den lönsamhetsstimulans som krondeprecieringen utlöst gäller framför allt produktion för export och för ersättning av import. Det är sålunda fråga både om en ökning och en omfördelning i resursutnyttjandet till förmån för industrin i syfte att så småningom eliminera underskottet i bytesbalansen.

Elasticiteten i tillgången på resurser för denna ökning och omfördelning bestäms i hög grad av det allmänna efterfrågetrycket. Är detta lågt, som för närvarande, ökar möjligheterna för en effektiv omfördelning och mobilisering av resurser svarande mot de pris- och lönsamhetssignaler som deprecieringen utlöst. Den inhemska efterfrågenivån har stagnerat sedan 1979 och är nu snarast i sjunkande; i själva verket har 1980–82 års recession blivit djupare i Sverige än för OECD i genomsnitt (i kontrast till utvecklingen

Recessionen djupare i Sverige än i övriga OECD

Förutsättningar för investeringsboom och ...

... minskad inflations-takt 1983

Vägen kantad med problem

1974–76). Till bilden hör neddragningen av den offentliga sektorns expansion. På denna punkt är villkoren för positiva devalveringseffekter gynnsammare än 1977, då de offentliga utgifterna expanderade i snabb takt.

Mot denna bakgrund uppställer vi följande blandning av prognos och mål för utvecklingen på kortare och längre sikt. En medelmåttig ökning i industriproduktionen 1982 (3–5 procent) följs av en accelerering till en 7-procentig nivå som består under 1983–85. En industriell investeringsboom utvecklas från 1983 – med volymökningstal i storleksordningen 15 procent. BNP når från 1983 den av långtidsutredningen beskrivna ökningstakten på 2,7 procent. Prisstegringstakten bantas successivt från 9 procent 1982 till 6 procent 1983 (samma takt nåddes första halvåret 1979). Sedan gäller den långsiktiga normen på 3–4 procent. En lönekostnadsökning på 7–8 procent 1983 och 6 procent därefter skulle då ge utrymme för en viss realinkomstökning efter skatt. Arbetslösheten hålls kring 2 procent efter 1982 tack vare sysselsättningsökning både inom industrin och olika tjänstesektorer.

Det är dock endast förutsättningarna för en sådan gynnsam utveckling som föreligger. Vägen är kantad av många problem som lätt kan leda till att utvecklingen går snett. Ansträngningarna måste nu inriktas på att undvika dessa risker. Vi kommer här att gå igenom några av dem och diskutera vilka slutsatser för den ekonomiska politiken som de enligt vår mening bör leda till.

Den internationella utvecklingen

Den internationella konjunkturen är fortsatt svag och utvecklas sämre än man tidigare trott. Den restriktiva monetaristiska politiken i ledande länder har lett till stagnation och uppdrivna räntenivåer. Det har hittills i England och USA varit fråga om en olycklig ond cirkel: hård monetär åtstramning för att få ner inflationstakten leder till höga räntesatser, låg aktivitet och hög arbetslöshet med därav följande ökande budgetunderskott, som driver på inflationsförväntningarna och därmed ökar kraven på åtstramande politik. Det är ännu mycket osäkert om denna politik kommer att leda till de åsyftade resultaten.

Med stagnation och hög arbetslöshet följer låg expansionstakt i den internationella handeln och förstärkta protektionistiska tendenser. I detta speciella hänseende är villkoren för positiva resultat

av deprecieringen sämre än 1977. Det är dock sannolikt att den internationella inflationstakten successivt sjunker; bl a är räntesatserna på väg nedåt. En internationell konjunkturuppgång under 1982, om än svag, förefaller trolig.

Devalveringens effekter

Deprecieringens effektivitet beror bl a på hur de prisförändringar på export- och importvaror som utlöses påverkar volymutvecklingen. Den omedelbara effekten blir ett försämrat bytesförhållande och därmed en negativ verkan på bytesbalansen. Därefter kommer volymeffekterna; dessa beror både på prisförändringarnas storlek och elasticiteten hos efterfrågan och utbud. Efter 1977 års deprecieringar blev volymeffekten på exporten relativt liten, och inte mycket av förlorade marknadsandelar kunde återvinnas. Företagen tog ut prishöjningar (i kronor) för att förbättra låga vinstmarginaler.

Nu är vissa förutsättningar gynnsammare för en volymexpansion. Vinstläget för industriföretagen är väsentligt bättre än 1977. Det talar för att det denna gång borde bli mer av priskonkurrens och inriktning på återerövring av marknadsandelar. Hur deprecieringen verkar beror emellertid också på i vad mån företag kan mobilisera arbetskraft, kapital och produktionskapacitet. Förutsättningarna i dessa avseenden är särskilt strategiska på några års sikt. Hur företagen utnyttjar deprecieringsutrymmet beror sålunda på en rad faktorer på både tillgångs- och efterfrågesidan. Uppmaningar och föreskrifter från statsmakternas sida saknar värde. Företagens beslut om prispolitik, om strategier för att erövra nya marknader, att satsa på konsolidering, marknadsföring eller forskning istället för att sänka priser — allt detta bedöms bättre på det enskilda företags nivå än på andra håll.

En framgångsrik deprecieringspolitik bör också leda till en successiv nedbantning av underskottet i bytesbalansen. Vi vill emellertid nu inte uppställa något preciserat mål för betalningsbalansen. En framgångsrik stabiliserings- och tillväxtpolitik, innefattande riktigt satta växelkurser, bör resultera i en betalningsbalansutveckling som inte vållar särskilda bekymmer. Detta är väsentligt med hänsyn också till möjligheterna att skapa trovärdighet till en apprecieringspolitik i ett senare skede.

Lönebildningen

*1983 års avtalsrörelse
av central betydelse*

Till riskerna för en ogynnsam utveckling hör problemkomplexet vinster och löner. 1983 års avtalsrörelse blir därför av central betydelse för möjligheterna att bevara den under 1981 lagda grunden för en positiv ekonomisk utveckling.

Det är lätt att mot bakgrunden av tidigare erfarenheter måla en hotbild, där relativt höga vinster inom särskilt gynnade företag och branscher utlöser en kraftig löneglidning under 1982. Samtidigt pressas reallönerna ned på stora delar av arbetsmarknaden. Sådana och andra ojämnheter i utvecklingen, de under flera år sjunkande reallönerna (sedan 1976 nära 9 procent, se tabell 11: 1), farhågor för stark prisstegring, eventuella utsikter till fortsatt vinstökning – allt detta och mer därtill kan läggas till grund för stora lönehöjningskrav. Ett gott vinstläge och hög likviditet kan medföra svagt motstånd mot lönekraven från vissa företag.

*Katastrof med ny
lönekostnadsinflation*

Det vore enligt vår mening en katastrof om en ny lönekostnadsinflation skulle spoliera de konkurrensfördelar som vunnits och avbryta en industriell expansion, som än en gång inte hunnit leda till en återhämtning av investeringarna. Kanske står vi nu inför den sista chansen att inom ramen för rådande blandekonomiska system få fart på produktion och investeringar och lösa de ekonomiska balansproblemen.

*Blandekonomins sista
chans?*

Det är därför en central uppgift för statsmakterna att snarast möjligt lägga grunden för en samhällsekonomiskt acceptabel avtalsuppgörelse genom ett trovärdigt stabiliseringsprogram som kan accepteras av parterna på arbetsmarknaden. Som ovan framhållits anser vi att det finns förutsättningar för en successivt sjunkande prisstegringstakt (långsiktsnormen är 4 procent per år). 70-talets erfarenheter visar att löntagarna som kollektiv ingenting vinner på en extra lönehöjning utöver den nivå som svarar mot prisstabiliseringsnormen – snarare tvärtom.

*Appreciering kan bli
aktuell*

Målet för prisutvecklingen måste göras trovärdigt. Det är först och främst mot denna bakgrund man bör se begränsningen av indexeringen av skatteskalorna till 5,5 procents prisstegring. I strategin bör också ingå appreciering av kronan som ett viktigt medel att i ett senare skede neutralisera en för stark import- och exportprisstegring. Vi ställer oss dock skeptiska till plötsliga apprecieringar vid godtyckligt valda tidpunkter. En sådan politik vore ägnad att skapa spekulation och rubba förtroendet för växelkurspolitiken.

Som vi tidigare föreslagit borde en apprecieringspolitik i stället innehålla en viss i förväg angiven stabilisering av förändringstakten i export- och importprisindex.

*Industriarbetarlönerna
måste upp*

Avtalssituationen kompliceras dock denna gång av en mängd nya faktorer att ta hänsyn till vid förhandlingarna. Marginalskattesänkningarna ställer stora krav på återhållsamhet inom höglönegrupperna, trots att avdragsreformen drabbar många inom just dessa grupper. Industriarbetarnas relativa löneläge måste förbättras. Detta kan ske inom ramen för en accepterad löneglidning, men spridningseffekter måste motverkas genom att följsamhetsklausulerna i avtalen reduceras och successivt tas bort.

*Rådet skeptiskt till
totalfinansiering av
marginalskattesänk-
ningen*

Det skisserade stabiliseringsprogrammet tål inte någon extra "tax push"-inflation. Därför ställer vi oss skeptiska till den planerade "totalfinansieringen" av marginalskattesänkningen. Proms eller höjda arbetsgivaravgifter skulle nämligen verka inflationsdrivande, eftersom de erfarenhetsmässigt inte avräknas fullt ut vid löneförhandlingarna.

*"Övervinster" avsätts
till samarbetsfonder*

Siktet måste inställas på ett treårsavtal från 1983 för att korrespondera med infasningen av marginalskattereformen. De avtalsenliga löneökningarna bör kunna hållas nere genom ett avtal som innehåller kontrollstationer. Den övervinstdelning, som dessa kontrollstationer implicerar, kan tänkas ske inom ramen för ett avtalat provisoriskt fondsystem, där vinstmedlen stannar inom företagssektorn och förvaltas gemensamt av parterna inom någon typ av "samarbetsfonder". En sådan övervinstdelning skulle, i kombination med införandet av en proms, bereda vägen för ett avskaffande av bolagsskatten, vilket i ett slag skulle ge företagen avsevärda konsolideringsmöjligheter och påskynda investeringsuppgången. Samtidigt skulle då den nya 30-procentiga reduktionen av skatten på aktieutdelningar kunna slopas.

På grund av de många nya inslagen i 1983 års avtalsrörelse kommer många gamla tumregler inte längre att hålla. Framför allt vore det meningslöst att basera lönekraven på traditionella utrymmes- eller realinkomstkalkyler i ett läge där den nu uppnådda konkurrenskraften måste bevaras, inflationen bromsas och den personliga inkomstskatten – samt eventuellt bolagsbeskattningen – läggs om.

I detta vanskliga läge menar vi att ett särskilt ansvar åvilar statsmakterna i deras egenskap av arbetsgivare. En rimlig avtalsuppgö-

TABELL 11:1

Förtjänstutveckling för vuxna industriarbetare.

Ensamstående utan barn;
helårs- och heltidsarbetande
(procentuell förändring)

	Nominell årsförtjänst före skatt	Nominell årsförtjänst efter skatt	Real årsförtjänst efter skatt	
1970–71	10,2	17,8	9,9	+ 19%
1971–72	7,9	3,4	–2,3	
1972–73	6,3	8,5	1,4	
1973–74	11,6	13,0	2,8	
1974–75	16,6	16,7	6,3	
1975–76	14,0	12,5	2,3	–8,5%
1976–77	7,8	10,4	–1,0	
1977–78	9,5	7,8	–2,0	
1978–79	8,9	8,4	1,3	
1979–80	8,3	10,4	–3,0	
1980–81	8,1		–4,0	(prognos)
Genomsnitt 1970–81			+1,0	

Källa: LOs utredningsavdelning

*Lönestopp för mellan-
och höglöneinkomstta-
gare i offentlig tjänst*

relse över hela fältet skulle sannolikt underlättas om regeringen så tidigt som möjligt deklarerade sin avsikt att instruera statens arbetsgivarverk att lägga ett lönebud för perioden 1983–85 som i princip innebär lönestopp för mellan- och höginkomsttagare. Trovärdigheten i ett sådant lönebud skulle kunna ökas genom att sk cash limits för lönesummorna infördes i statsanslagen. Regeringen måste utnyttja alla sina möjligheter att påverka kommuner och landsting i samma riktning.

Vi har länge pläderat för en stark lönsamhetsförbättring som ett nödvändigt villkor för en industriell expansion. Denna förbättring ser nu ut att komma till stånd. Vi har visat att effekterna på fördelningsmålen av denna vinstökning inte behöver vara negativa (kapitel 9), och enligt vår mening borde den därför kunna tolereras. Den ökade rekrytering av arbetskraft och de ökade investeringar som den förbättrade lönsamheten föranleder är avsedda och välkomna. Det är de inflatoriska överslagen som utgör den stora faran och som måste bemästras. Det hade därför varit önskvärt att redan för 1982 finna en metod att temporärt neutralisera likviditetsökningen hos företag med stora vinsthöjningar.

*Budgetunderskottet
rymmer inflationsrisk*

*Budgetunderskottet
måste ner*

*Målkonflikt mellan
prisstabilitet och redu-
cering av underskott*

*Den långa räntan ned
till 7–8 procent*

Budgetunderskott

Budgetunderskottets orimliga storlek – över 80 miljarder kronor och 13 procent av BNP – rymmer en allvarlig inflationsrisk som är en stor fara för stabiliseringspolitiken. Finansieringen hotar att skapa en alltför stark monetär expansion. Risken för snabb likviditetsökning blir ännu större om bytesbalansens underskott skulle reduceras väsentligt och utrymmet för utlandsupplåning därmed begränsas. Som ovan diskuterats finns vissa möjligheter att dämpa de monetära konsekvenserna av ett stort budgetunderskott. Men vi är övertygade om att budgetunderskottet måste begränsas kraftigt under de närmaste åren om stabiliseringsprogrammet skall bli trovärdigt.

Att reducera budgetunderskottet är emellertid en komplicerad fråga. På kort sikt kan det nämligen finnas ett samband mellan budgetunderskott och prisnivå som är motsatt det vi ovan diskuterat, eftersom såväl utgiftsnedskärningar som skattehöjningar i de allra flesta fall snabbt resulterar i prisstegringar. Man måste därför bestämma sig för vad som är viktigast på kort sikt: att stabilisera priser och kostnader eller att reducera underskotten. En definitiv stabilisering av priser och löner kan uppnås endast med hänsyn tagen till deras effekter på pris- och kostnadsutvecklingen.

Målet måste ändå vara en successiv bantning av underskottet för att inom några år begränsa detta till högst 5 procent av BNP. Vi anser att lösningen inte bör sökas i en fortsatt ökning av det totala skattetrycket utan snarare i att skattebasen utvidgas.

Expansionen av industriproduktion och BNP bör på några års sikt automatiskt leda till minskade underskott genom effekter på både inkomst- och utgiftssidan. Åtminstone ett par procentenheter av budgetunderskottets andel av BNP borde falla bort av detta skäl.

Lägre prisstegringstakt och förväntningar om fortsatt stabilisering bör följas av en nedgång i räntenivån. Detta är i själva verket ett av syftena med stabiliseringspolitiken. Därmed reduceras räntebelastningen på statsbudgeten. Som följd av en framgångsrik politik bör den långa räntan sjunka från 15-procentsnivån till kanske 7–8 procent och därmed på sikt minska ränteutgifterna motsvarande ytterligare någon procentenhet av BNP.

Trots viss optimism på dessa punkter kommer vi inte ifrån kravet på en direkt reduktion av statsutgifterna. Det beror inte på att de

*Tre vägar att reducera
offentliga sektorn*

varor och tjänster som den offentliga sektorn producerar skulle vara mindre önskade utan på att finansieringen av dem genom skatter gör det svårare att uppfylla andra viktiga samhällsmål.

Det finns tre vägar att gå: att effektivisera den existerande offentliga sektorn; att överföra produktionen av dess varor och tjänster till produktionsenheter som inte får sina kostnader ersatta genom den offentliga sektorns uppbördssystem; att skära ned transfereringarna.

All erfarenhet visar att berörda myndigheter reagerar på krav på nedskärningar genom att först dra ned på de verksamheter som är viktigast för medborgarna. Detta leder till ett ramaskri bland journalister, oppositionspolitiker och allmänhet, inte mot myndigheten själv som bara hänvisar till direktiv "uppifrån" utan mot regeringen. Endast i sista hand skär myndigheten ned på det som rör den egna personalen och dess arbetsförhållanden. För denna bakvända prioritering kan myndighetens ledning räkna med starkt stöd av de anställda och deras organisationer.

*Öka kraven på general-
direktörerna*

Detta spel kan sannolikt pågå några år – tills olika myndigheter inser att de i längden inte kan dra sig undan kraven på effektivisering utan att undergräva basen för hela sin existens. I syfte att påskynda denna process kunde det vara lämpligt att regeringen ökade kraven på sina generaldirektörer och av dem utkrävde ett personligt ansvar, så som sker i privata organisationer och företag.

Ökad avgiftsfinansiering är en annan metod som nu noggrant måste övervägas liksom användande av privata eller kooperativa företag för att utföra tjänster åt stat och kommun.

*Ersätt bostadsbidragen
till barnfamiljer med
beskattade barnbidrag*

Men det är i första hand transfereringarna till hushåll och företag som måste bli föremål för nedskärning och effektivisering; de svarar för hälften av de offentliga utgifterna och måste ofrånkomligen ses över också på grund av automatiken i deras tillväxt. Ett särskilt område som i det sammanhanget kräver uppmärksamhet är boendesubventionerna. Enligt vår mening borde man nu allvarligt överväga att avskaffa bostadsbidragen till barnfamiljer och ersätta dem med kraftigt höjda men beskattade barnbidrag.

En annan viktig transferering är livsmedelssubventionerna. Den påbörjade avvecklingen av dem måste fullföljas. Detta leder till kraftigt höjda priser på vissa baslivsmedel, vilket aktualiserar hela frågan om prisbildningen på mat i landet. Med utgångspunkt från vår analys av denna fråga i kapitel 7 anser vi det nödvändigt att

statsmakterna gör en översyn av den svenska jordbrukspolitiken, syftande till att möjliggöra lägre livsmedelspriser. En sådan översyn av mål och medel bör för övrigt ske på tekoområdet.

Investeringarna

En strategisk fråga gäller den totala efterfrågenivån i förhållande till den potentiella tillgången på resurser, i sista hand samhällsekonominns hela produktionspotential. Den inhemska efterfrågan sjunker 1982. Detta gäller både den privata konsumtionen och, framför allt, näringslivets investeringar.

Det tar tid innan höjd lönsamhet inom industrin följs av ökade expansionsinvesteringar. Detta är normalt. En höjning av kapacitetsutnyttjandet och utsikter till mer bestående lönsamhet är nödvändiga betingelser för en stabil investeringsexpansion. Många företag behöver också utnyttja stigande vinster till att konsolidera sina balansräkningar.

Mot bakgrund av den väntade svaga investeringsutvecklingen under 1982 är det otillfredsställande att den totala efterfrågan då blir så låg. Det finns dock goda skäl som talar för att ytterligare åtgärder för att stimulera den privata konsumtionen nu inte bör vidtas, även om konsumtionen tycks fortsätta att falla väl mycket. Nu gäller det att i stället utnyttja lediga resurser för olika investeringar, i första hand inom den offentliga sektorn. Det är enligt vår mening orimligt att tex affärsverkens investeringsutgifter hålls tillbaka. Just nu borde särskilda satsningar göras för ombyggnad och underhåll av järnvägar och vägar i stället för att, som planeras, dra ned sådana investeringar. Vattenfall och SJ kunde lägga ut ökade industribeställningar för på längre sikt väsentliga investeringar. Televerket borde ges finansieringsmöjligheter att genomföra sina omfattande investeringsplaner i stället för att som nu dra ned dem. Vi kan inte se några rimliga skäl till att dessa och andra affärsverk inte skulle tillåtas att på egen hand finansiera sina investeringar, tex genom utlandsupplåning.

Mot bakgrund av den i kapitel 5 diskuterade framtida energiprisutvecklingen torde en stor volym investeringar inom energiområdet uppfylla rimliga långsiktiga lönsamhetskrav. Dessa investeringar är i hög grad samhällsstyrda men bromsas nu av den tröghet som utmärker beslutsprocessen när det gäller tex storstädernas framtida värmeförsörjning. I stället för att satsa på klart lönsamma inves-

*Låt Vattenfall, SJ och
Televerket genomföra
sina investeringsplaner*

teringar som värmeproduktion baserad på sopförbränning, värmepumpar och koleldade hetvattencentraler koncentrerar man intresset på mera spektakulära, sannolikt olönsamma, projekt som kräver subventioner eller omfattande statlig medverkan, tex Forsmarkstunneln och det sk energikombinatet.

För storstädernas framtida värmeförsörjning med reducerad användning av dyr olja krävs även koleldade anläggningar. Farhågorna för en allvarlig miljöpåverkan har tidigare varit ett argument mot en omfattande kolanvändning. Kolets miljöproblem är för närvarande föremål för grundlig utredning. Resultaten visar att kolets hälso- och miljöproblem tidigare överdrivits och att någon miljöförsämring inte kan väntas uppstå vid en övergång från olja till kol, snarare tvärtom. Trots detta riskerar kolet att bli en ny kärnkraftsfråga med så omfattande miljörestriktioner att lönsamheten av övergång till koleldning starkt försämras.

Det finns alltså en stor potential lönsamma investeringsprojekt inom energiområdet som med fördel skulle kunna tidigareläggas om beslutsproblemen på kommunal nivå kunde lösas. En ökad styrning från statsmakterna kan vara nödvändig för att lösa upp den kommunala beslutsförlamningen.

Bygget har minskat kraftigt under senare år. Av olika skäl kommer antalet nya lägenheter i framtiden sannolikt att behöva begränsas till 40–50 000 om året. Detta kommer att ställa stora krav på långsiktiga omställningar inom byggbranschen och dess insatsvaruproduktion. Sysselsättningen bör dock kunna hållas uppe genom de stora reparations- och underhållsarbeten som krävs av miljonprogrammets bestånd. Slagordet att ”bygga sig ur krisen” får begränsas till sådana bygg- och anläggningsarbeten som berörts ovan och till uppförandet av industrilokaler.

Ungdomsarbetslösheten

Den närmaste tiden blir mycket besvärlig ur sysselsättningssynpunkt. 140–190 000 arbetslösa under vintern, motsvarande 3,5–4,5 procents arbetslöshet är fullt möjligt. Det allvarligaste inslaget i denna bild är ungdomsarbetslösheten. Nära hälften av alla arbetslösa – 61 000 personer – är under 25 år. Över 10 procent av denna åldersgrupp saknar redan idag arbete. Bland invandrarungdomarna är motsvarande siffra 17 procent. Det finns nu tecken på att ungdomsarbetslösheten under det närmaste halvåret kommer

Kolet kan bli en ny kärnkraftsfråga

40–50 000 nya lägenheter per år

Ungdomsarbetslösheten allvarlig

att stiga till över 15 procent för 16–19-åringar. Numera går även gymnasieutbildad ungdom i ökad utsträckning arbetslös.

På kort sikt måste dessa problem motverkas framför allt genom ökad arbetsmarknadsutbildning men också genom fler beredskapsarbeten. Det är dock viktigt att i sysselsättningsuppgången motverka den risk för "inlåsning" som en alltför långvarig satsning på sådana åtgärder kan leda till. På längre sikt bör vi i större utsträckning än hittills sträva efter att slussa in ungdomen i arbetslivet efter skolan. Man kan tänka sig många olika åtgärder i detta syfte och flera prövas nu seriöst på olika håll i landet, tex i Göteborg. Åtgärderna kan syfta till att öppna möjligheter till enklare arbetsuppgifter som tidigare för många varit inkörsporten på arbetsmarknaden, till enklare handledning och yrkesintroduktion utan stränga krav på konventionell lärlingsutbildning eller till mer regelrätt företagsutbildning. (Vad gäller lärlingsutbildning förefaller erfarenheterna från Österrike värda att närmare studera.)

Sådana åtgärder kan på olika sätt stimuleras av stat och kommun, bla i syfte att kompensera för de i förhållande till ungdomarnas produktivitet orimligt höga ingångslönerna. På längre sikt bör dock ungdomslönerna återgå till en nivå som mera motsvarar ungdomarnas kompetens jämfört med den erfarna arbetskraftens.

Tillgången på kapital och arbetskraft

Avgörande för om utvecklingen blir gynnsam blir också hur effektivt ekonomins tillgångssida fungerar, hur väl produktionsresurserna kan mobiliseras för tillväxt. Politikomläggningen har flera inslag som i detta perspektiv är positiva – främst marginalskattesänkningen och avdragsbegränsningen samt vissa planerade förändringar i sjukförsäkringssystemet och i lagen om anställningstrygghet.

När den växande industriproduktionen så småningom leder till att befintlig kapacitet utnyttjas fullt ut är det nödvändigt att företag med fortsatta expansionsmöjligheter på skilda marknader bygger ut sin kapacitet.

Som ovan framhållits bör kombinationen sänkt räntenivå och prisstegringstakt jämte sänkta marginalskatter och avdragsbegränsning kraftigt minska den under lång tid orimligt höga lönsamheten för finansiella operationer av olika slag. Därmed bringas lönsamhetskrav och kapitalkostnader för expansionsinvesteringar inom

näringslivet ned. En bantning av budgetunderskottet bör dessutom skapa betingelser för en marknadsorienterad penningpolitik med effektivt fungerande kredit- och kapitalmarknader.

*Krav på ökad rörlighet
hos arbetskraften*

Även om sysselsättningen i näringslivet inte skulle expandera i någon större utsträckning, ställs nu höga krav på arbetskraftens rörlighet. Det gäller att aktivt motarbeta uppkomsten av inflationsdrivande flaskhalsar för företag med expansionsmöjligheter. Arbetskraften måste därför ges ökad stimulans att bli mer rörlig, framför allt på den lokala arbetsmarknaden men också mellan regioner. Den samhällsekonomiska vinsten av att ett hushåll flyttar är ofta större än hushållets egen flyttningsvinst. Därför är det motiverat att ge hushållet en större del än hittills av denna samhällsekonomiska vinst.

Marginalskattereformen verkar i denna riktning; den som flyttar får behålla en större del av inkomstökningen i det nya jobbet. Det kan dessutom vara motiverat att väsentligt höja ersättningen till dem som flyttar mellan olika regioner. Vidare måste arbetsförmedlingarna inrikta sig hårdare än under åren 1975–78 på att medverka till att rekryterande företag verkligen får den arbetskraft de efterfrågar, vilket bl.a. innebär att uppmuntra och hjälpa till med flyttning och bristutbildning. Denna strävan får naturligtvis inte motverkas av andra statliga åtgärder, t.ex. industristöd som låser in arbetskraft i produktionsenheter med små möjligheter till långsiktig överlevnad.

*Varning för inlåsning
av arbetskraft i mindre
produktiv verksamhet*

Det är viktigt att AMS verksamhet i sysselsättningspolitiken på såväl kort som lång sikt inte leder till inlåsning av arbetskraft i mindre produktiv verksamhet. Visserligen anser vi att AMS-arbete, t.ex. beredskapsarbete och AMS-kurser, är att föredra framför arbetslöshet. Men ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden är i sin tur alltid att föredra framför ett AMS-arbete. Det är viktigt att arbetsförmedlingarna i sin dagliga verksamhet följer denna regel och ställer krav på de arbetssökande att acceptera erbjudna jobb.

Rörligheten på arbetsmarknaden kan dock endast delvis påverkas genom arbetsmarknadspolitiken i traditionell mening. Bostadsmarknadens funktionssätt och tillgången på olika slag av kommunal service spelar också en stor roll. Exempelvis måste marknaden för daghemsplatser förbättras genom fortsatt utbyggnad av antalet platser och genom effektivisering och avbyråkratisering. Bristen på barntillsyn kan annars bli en allvarlig hämsko på strävandena att

Pröva regionalt differenterade arbetsgivaravgifter

öka industrisysselsättning och produktion framöver. Arbetsgivare bör ges ökade möjligheter att bidra till att lösa detta problem.

Som nyligen föreslagits av en statlig utredning bör regionalt differenterade arbetsgivaravgifter kunna prövas som ett sätt att bättre utnyttja ledig arbetskraft i områden med stor brist på arbetstillfällen, förutsatt att andra stödåtgärder avvecklas i motsvarande mån. Det finns emellertid en uppenbar risk att den lägre avgiften skulle leda till högre löner och så småningom till en minskad löneanpassning till produktivitetsskillnader.

Protektionistiska framstötter måste avvisas

När det gäller kapitalets och arbetskraftens användning är en återhämtning i produktivitet utvecklingen av stor betydelse. För en liten öppen ekonomi som den svenska är det väsentligt att den internationella arbetsfördelningens möjligheter utnyttjas. Protektionistiska framstötter måste avvisas. Sveriges komparativa fördelar har förändrats radikalt under 70-talet, vilket nödvändiggör stora strukturanpassningar. Ett litet land borde ha relativt stora fördelar av att utnyttja möjligheterna till billig import (textil, livsmedel etc, se kap 7 och 8) och betala med ökad export av bl a kunskapsintensiva produkter och tjänster.

Försiktig optimism

Grunden är lagd för en utveckling mot balans och tillväxt i Sveriges ekonomi. Vi ser optimistiskt på möjligheterna att förverkliga en sådan utveckling. Visserligen finns en hel del faror på vägen som kan omintetgöra en positiv utveckling. Som vi visat tror vi dock att det genom god framförhållning är möjligt att undvika dessa faror.

Ny samförståndsanda

Detta skulle emellertid väsentligt underlättas av ett förbättrat samarbetsklimat i Sverige. Därför hoppas vi på en ny samförståndsanda mellan politiska partier, intresseorganisationer, näringsliv och statsmakt – en återskapad svensk modell. Vi tycker oss se hoppfulla tecken på ett sådant samförstånd kring det gemensamma målet att föra Sverige ut ur krisen.



Under 1981 har regering och riksdag beslutat eller aviserat ett antal viktiga åtgärder i syfte att sätta fart på den svenska ekonomin.

Tillsammans med de relativt låga löne- kostnadsökningarna stärker devalveringen industrins konkurrenskraft. Förslaget om marginalsattesänkning m m kan förbättra arbets-, kapital- och bostadsmarknadernas funktionsduglighet samt bidra till en sänkt prisstegringstakt. De offentliga utgifternas expansionstakt har påtagligt dämpats.

Den ekonomiska politiken ställs inför svåra avvägningsproblem när den samtidigt måste bromsa och gasa. Arbetslösheten stiger trots att många företag har brist på yrkesutbildad arbetskraft. Exportindustrin måste stimuleras samtidigt som den privata konsumtionen inte kan hållas tillbaka alltför hårt. Hur kan man få till stånd den industriutbyggnad som krävs för långsiktig balans i

utlandsbetalningarna? Hur skall den förbättrade konkurrenskraften kunna räddas över nästa omgång löneförhandlingar?

Dessa och liknande frågor diskuteras i denna rapport från SNS Konjunkturråd. Rådet presenterar en analys av det ekonomiska läget i Sverige och lägger fram förslag till ekonomisk politik på kort och lång sikt.

SNS Konjunkturråd består av en grupp oberoende ekonomer och arbetar i SNS regi under ledning av ekon dr *Bengt Rydén*. Medlemmar denna gång är professorena *Lennart Hjalmarsson* och *Erik Lundberg* samt docenterna *Carl Hamilton* och *Hans Tson Söderström*. Fil dr *Christian Nilsson* har också medverkat. Arbetet har som vanligt bedrivits fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.

STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

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