



Konjunkturrådets rapport 1982–83

Ut ur krisen?

**Den nya ekonomiska politikens
möjligheter och risker.**

**Ragnar Bentzel, Villy Bergström,
Lars Calmfors, Erik Lundberg**

Redaktör: Bengt Rydén

Ut ur krisen?

**Den nya ekonomiska politikens
möjligheter och risker.**

Konjunkturrådets rapport 1982–83

**Ragnar Bentzel
Villy Bergström
Lars Calmfors
Erik Lundberg**

Bengt Rydén (red)

**Under medverkan av
Christian Nilsson
Torsten Persson**



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

Denna bok ingår som nr 3 (av 4) 1982
i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Förlagsredaktör Jan-Olof Edberg
Tryckt hos Tryckeri AB Dahlberg & Co, Stockholm 1982
Omslag av Tommy Säflund
Diagram av Pauli Laakso
Foto Gunnar Eliasson
ISBN 91-7150-234-3
Trycklov lämnat den 24 november 1982

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 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1981–84	8
3 Dagens underskott – bördor på morgondagens generationer?	21
4 Produktion och kapitalbildning i industrin	33
5 Investeringarna i verkstadsindustrin – kan de ökas?	48
6 Kan Sverige byggas ur krisen?	55
7 Ungdomsarbetslösheten – vad kan man göra åt den?	69
8 Världskrisen och den ekonomiska politiken	80
9 Stabiliseringspolitiska strategier	89
10 Ut ur krisen?	103



Christian Nilsson, Villy Bergström, Erik Lundberg, Ragnar Bentzel, Bengt Rydén och Lars Calmfors utanför SNS hus under en paus i arbetet med Konjunkturrådets rapport 1982–83.

Förord

Den socialdemokratiska regeringens tillträde har medfört en kursomläggning av den ekonomiska politiken. Omläggningen måste tolkas som ett kraftfullt försök att genom en förnyad industriell expansion föra Sverige ut ur krisen.

Regeringens strategi rymmer möjligheter – men också risker. Huvudfrågan i denna rapport från SNS Konjunkturråd är om strategin skall lyckas eller om den i stället för Sverige djupare in i krisen. Denna fråga ligger bakom valet av titel på rapporten.

Konjunkturrådet består denna gång av professor *Ragnar Bentzel*, Uppsala universitet, docent *Villy Bergström*, Arbetslivscentrum och Uppsala universitet, ekon dr *Lars Calmfors*, Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet och professor *Erik Lundberg*. Arbetet har som vanligt skett vid SNS under ledning av undertecknad. Fil dr *Christian Nilsson*, Uppsala universitet, har medverkat och haft huvudansvaret för kapitlen 2 och 7. Fil dr *Torsten Persson*, Institutet för internationell ekonomi, har skrivit kapitel 3.

Undersökningen om större verkstadsföretags investeringar (kap 5) har gjorts av civilekonom *Klas Eklund*, docent *Lars Nyberg* och ekon dr *Pehr Wissén* samt från SNS docent *Ingemund Hägg* och undertecknad. Den har finansierats av Jan Wallanders stiftelse för vetenskaplig forskning. Jag vill tacka de personer och företag som välvilligt medverkat. Tack också *Bruno Isaksson*, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, *Fredrik Täckholm*, Statistiska Centralbyrån och *Eva Uddén-Jondal*, Institutet för internationell ekonomi för värdefull hjälp med vissa statistiska data och analyser.

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

Stockholm i november 1982.

Bengt Rydén

1 Problem och utgångspunkter

Sveriges ekonomi har sedan början av 70-talet utvecklats sämre än nästan alla andra industriländers. Industriproduktionen har stagnerat och investeringarna minskat kraftigt. Underskotten i offentliga finanser och bytesbalans har permanentats på en hög nivå. Inflationstakten har vanligtvis varit tvåsiffrig och arbetslösheten stigande.

Sveriges möjligheter att komma ur dessa allvarliga balansbrister har diskuterats i Konjunkturrådets samtliga rapporter. Utgångspunkten var därvid länge bristen på en medveten politisk strategi mot ekonomisk balans. I fjolårets rapport kunde vi emellertid konstatera att en rad åtgärder som vidtagits under 1981 tillsammans utgjorde en början på en sådan strategi, och vi fann därför anledning till en viss optimism. Det mest näraliggande hotet utgjordes av en förlängning av den djupa internationella recessionen.

Besannade farhågor

Farhågorna i det avseendet har tyvärr besannats. Den väntade internationella konjunkturuppgången har ännu inte kommit till stånd. För Sveriges del har 1982 medfört en fortsatt nedgång i produktion, investeringar och sysselsättning. Några positiva effekter av 1981 års devalvering har knappast kunnat konstateras.

Valet i september 1982 har radikalt förändrat förutsättningarna för den ekonomiska politiken. Den nya regeringen har med oväntad snabbhet och kraft, framför allt genom devalveringen på 16 procent den 8 oktober och ett antal förslag i "minibudgeten" den 10 november, lagt grunden för en strategi som syftar till att genom en industriell expansion föra Sverige ut ur krisen. Målmedvetenheten är uppenbar – liksom otåligheten.

Unik chans – men stora risker

Utan tvekan har den kraftiga devalveringen skapat en unik möjlighet för att Sverige, genom att få fart på industrin, så småningom skall kunna lösa sina balansbrister och åter få ordning på ekonomin. Men det finns klara risker att strategin havererar; den rymmer ett ganska stort mått av chanstagning. Sverige har tidigare, 1931 och 1949, med framgång genomfört ännu större devalveringar.

Men förutsättningarna är i dag i viktiga avseenden annorlunda, bl a vad gäller lönebildningen och de offentliga utgifternas storlek.

Även de internationella utsikterna rymmer betydande problem. Tidpunkten för den väntade konjunkturuppgången förskjuts för varje ny prognos, samtidigt som tendenserna till protektionism förstärks. Vi beskriver i *kapitel 2* den ekonomiska utvecklingen för 1982 och bedömningarna för 1983.

En sanering av statsfinanserna ingår i strategin. Men budgetunderskottet fortsätter att stiga, även i reala termer. Underskotten skapar en rad problem. De kortsiktiga effekterna på kreditmarknad och penningmängd har diskuterats utförligt i tidigare rapporter. Däremot har de långsiktiga effekterna på inkomst- och välfärdsfördelningen mellan dagens och morgondagens generationer ofta försummats. Den frågan analyseras i *kapitel 3*.

Om underskotten skall elimineras måste industrin byggas ut. Förväntningarna på en investeringsexpansion är stora. I *kapitel 4* och *5* diskuterar vi vad som bestämmer industrins investeringar och vilka villkor som måste uppfyllas för att de åter skall öka. I anslutning därtill tar vi i *kapitel 6* upp frågan om Sverige kan byggas ur krisen.

Den stigande ungdomsarbetslösheten ses av många som dagens kanske allvarligaste sociala problem. Vad beror den på och vad kan göras åt den? Frågorna behandlas i *kapitel 7*.

Regeringen har valt sin stabiliseringspolitiska strategi. Många länder har samma slags balansproblem som Sverige, men strategierna att lösa dem är olika. I *kapitel 8* diskuterar vi närmare den ekonomiska politiken i de större industriländerna samt de olika riskerna för en internationell finansiell kris. I *kapitel 9* diskuterar vi olika stabiliseringspolitiska strategier, bl a mot bakgrund av erfarenheter från ett antal länder, för att få ett underlag för huvudfrågan i *kapitel 10*: vilka är villkoren för att devalveringen och hela den nya politiken skall lyckas? Risker ligger främst i det växande budgetunderskottets och lönebildningens inflationsmekanismer. 1983 års avtalsrörelse och den svenska förhandlingsmodellens institutionella problem ägnas därför särskild uppmärksamhet.

2 Konjunkturer och ekonomisk utveckling 1981–84

Huvuddragen i utvecklingen 1981–82

Konjunkturrådet anslog en relativt optimistisk grundton i rapporten från december 1981. Vi ansåg då att det under hösten 1981 skett en klar kursomläggning av den ekonomiska politiken i Sverige i riktning mot ökad stimulans av industriproduktionen och incitament till en resursmobilisering. Deprecieringen med 10 procent i september 1981, ett kostnadsstabiliserande löneavtal och en väntad internationell konjunkturåterhämtning borde sätta fart på Sveriges ekonomi. Det skulle äntligen kunna bli fråga om ett exportlett uppsving med en återerövring av förlorade marknadsandelar.

Optimism inför 1982

De interna betingelserna för en sådan utveckling syntes goda. En hygglig lönsamhetsförbättring väntades för exportindustrin och den importkonkurrerande hemmaindustrin. En långsiktig resursmobilisering gynnades av programmet för sänkta marginalsatser. De inflatoriska effekterna av deprecieringen motverkades av moms-sänkningen och av den avsaktande internationella prisstegringstakten. Den låga ökningstakten för industrins lönekostnader 1981–82 borde, jämte en väntad produktivitetshöjning, möjliggöra en stabilisering och successiv dämpning av prisstegringstakten.

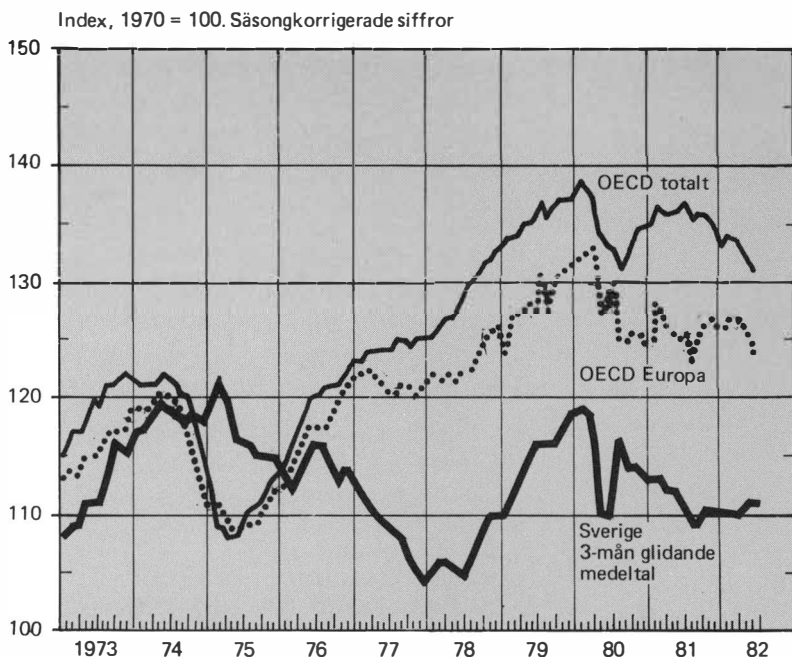
Denna optimistiska bedömning av utsikterna för Sverige kunde inte infrias, möjligen med undantag av prisutvecklingen. Framför allt var den internationella konjunkturutvecklingen orsaken till de felslagna förhoppningarna. Det såg ut att bli en svag återhämtning i USA och Västeuropa i slutet av 1981 och början av 1982. Men recessionen fördjupades i USA under första halvåret och i Västeuropa, särskilt i Västtyskland, från sommaren 1982. Men Sveriges export lyckades ändå nå en viss volymökning, trots stagnationen inom OECD-området. Hade BNP-ökningen inom OECD blivit 2 procent (med en importvolymökning på 4%), som vi trodde, i stället för en i stort sett oförändrad produktion och import, kunde en svensk exportvolymexpansion på 6–7 procent mycket väl ha inträffat.

DIAGRAM 2: 1

Industriproduktionen i Sverige och OECD 1973–82.

OECD-ländernas industriproduktion sjönk 1981-82. Under senare år har deras utveckling dock varit avsevärt bättre än Sveriges.

Källa: Handelsbanken



Bakslag för produktion och sysselsättning

Bakslaget för industriproduktion och sysselsättning i Sverige blev därmed stort; i stället för en ökning med 4 procent blev utfallet en volymnedgång med över 1 procent (diagram 2:1). Härigenom blev också vinstökningen väsentligt sämre än väntat. Industrins reala investeringsutgifter fortsatte att rasa (–15%); den starka återhämtning vi hade hoppats på när industrin kommit upp på en stabil tillväxtbana får därmed ytterligare skjutas på framtiden.

Den internationella inflationstakten har under 1982 fortsatt att falla, samtidigt som OECD-ländernas sammantagna bytesbalansunderskott halverats. Bakom dessa tendenser döljer sig betydande skillnader i de enskilda ländernas utveckling. Japan och Västtyskland har under året kraftigt förbättrat sin konkurrenskraft och sina bytesbalanser. Inflationstakten i dessa länder väntas 1982 bli lägre än 5 procent och i USA omkring 5 procent. I Frankrike, Italien, Storbritannien och Kanada däremot väntas inflationen bli högre än 10 procent.

TABELL 2:1

**Försörjningsbalans för
1981 och 1982.**

	1981	Prognoser 1981/82. Procentuella volymförändringar.			
	miljarder kr löpande priser	Utfall enl KI	Ekondep (jan 82)	KI (nov 81)	SNS ⁴ (dec 81)
Bruttonationalprodukt	569,2	0,1	1,0	1,3	1,0
Import inkl tjänster	175,5	1,2	1,0 (2,4) ³	3,2	1,5
Tillgång	744,7	0,4	1,0	1,7	1,0
Investeringar	109,8 ¹	-3,5	-4,4 (-4,8) ³	-3,6	-4,0
näringsliv	62,1	-3,1	-3,7	-2,3	-2,5
därav industrin	18,2	-15,0	-5,0	-5,0	-5,0
offentliga myndigheter	23,0	-4,6	-5,5	-6,5	-6,5
bostäder	26,2	-4,9	-9,6	-5,1	-4,5
Lagerinvestering	-4,3	-0,1 ²	0,6 ²	0,6 ²	0,5 ²
Privat konsumtion	296,8	-0,5	-1,8 (-1,3) ³	-0,5	-1,5
Offentlig konsumtion	169,0	1,2	0,5	0,5	1,0
Export inkl tjänster	173,4	3,4	6,7	7,6	6,0
Efterfrågan	744,7	0,4	1,0	1,7	1,0

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

² Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

³ Poster där Konjunkturinstitutet redovisar från ekonomidepartementet avvikande bedömning.

⁴ Medelvärden i SNS intervallprognoser.

Källor: Egna beräkningar, Konjunkturinstitutet, ekonomidepartementet.

Antalet arbetslösa i OECD-området ökade 1982 med cirka fem miljoner personer till sammanlagt 30 miljoner, vilket motsvarar cirka 9 procent av arbetskraften.

*Sveriges BNP-tillväxt
1982 0,1 procent*

BNP-tillväxten i Sverige 1982 stannade enligt Konjunkturinstitutet (KI) vid 0,1 procent (tabell 2:1). På grund av stagnationen i världshandeln blev exporten, som nämnts, inte den motor i konjunkturuppgången som väntades.

I vår exportprognos räknade vi med att importen på de viktigaste svenska avsättningsmarknaderna skulle växa med endast 2,6 procent. Utfallet blev cirka 1,5 procent med negativa avvikelser särskilt för USA och Kanada och positiva för viktiga svenska avsättningsmarknader som Norge och Finland.

Vår största prognosmiss, vid sidan av exporten, gäller den privata konsumtionen som sjönk med 0,5 procent i stället för 1,5. Förklaringen är att vi underskattade sparkvotens fortsatta nedgång. Hushållssparandet är nu extremt lågt.

De internationella konjunkturutsikterna

De prognoser som de senaste åren presenterats över den internationella ekonomiska konjunkturutvecklingen har präglats av stor osäkerhet. Vid så gott som varje nytt prognostillfälle har tidpunkten för ett väntat konjunkturuomslag flyttats fram, samtidigt som förväntningarna om kraften i uppgången skruvats ned, vilket visas i tabell 2:2.

TABELL 2:2

Prognoser över världshandelns volymtillväxt (importvolym), procent.

Prognostillfälle	1982	1983
Apr 1981	4,9	
Okt 1981	4,1	
Apr 1982	2,0	5,1
Okt 1982	-0,4	2,4

Källa: Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique.

*OPECs
bytesbalansöverskott
borta*

Den ekonomiska politiken har sedan mitten av 70-talet i flertalet industriländer i hög grad betingats av oljeprisstegringen och därav framkallade inflations- och bytesbalansproblem. OPEC-ländernas bytesbalansöverskott, som 1980 nådde en rekordnivå på 113 miljarder dollar, har under 1982 helt försvunnit. För 1983 väntas åter en viss ökning på grund av en kraftig uppbromsning i OPEC-ländernas importtillväxt. Följden blir minskad exportvolymtillväxt för länderna, främst Japan och Västtyskland. Det minskade bytesbalansunderskottet för OECD gentemot OPEC kan öka utrymmet för en expansiv politik.

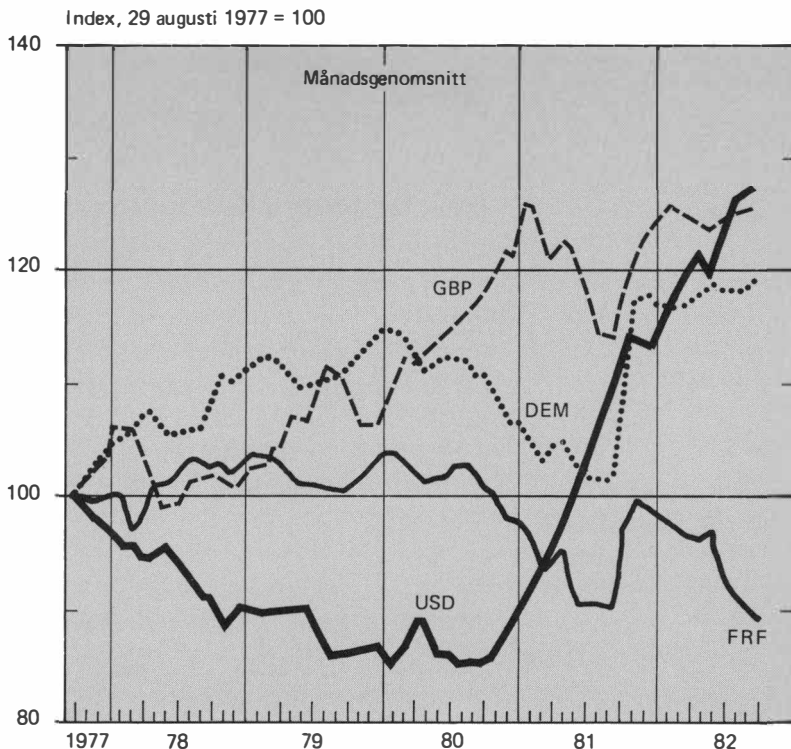
Den amerikanska penningpolitiken har låst räntan på en hög nivå. Inflationen har bromsats snabbare än räntan sänkts, vilket höjt realräntan. Detta har medfört hinder för en uppgång i den privata investeringsefterfrågan. Det höga ränteläget fördröjer en anpassning nedåt av dollarkursen (diagram 2:2). Härigenom förstärks obalansen i handeln mellan industriländerna. Det väntade

DIAGRAM 2: 2

Växelkursutvecklingen för fransk, brittisk, amerikansk och västtysk valuta i svenska kronor 1977–82.

Dollarn har under 1982 fortsatt sin kraftiga uppgång medan den franska valutan försvagats.

Källa: Handelsbanken



underskottet i den federala budgeten försvårar en sänkning av de amerikanska realräntorna.

Instabila valutor

Obalansen i handeln mellan industriländerna har lett till fortsatt instabilitet på valutaområdet (diagram 2:2). Balansbristerna på grund av det höga amerikanska ränteläget kan väntas driva på valutaspekulationen. En ytterligare konsekvens kan bli att tendensen till växande protektionism i USA och Europa förstärks.

Till de mer oroande inslagen i utvecklingen hör också den växande internationella finansiella instabiliteten. Många u-länder och även vissa öststater har en betydande skuldbelastning och kan inte fortsätta sin upplåning i samma takt som tidigare. Råvarupriserna, bortsett från oljepriserna, har kraftigt fallit, samtidigt som räntebetalningarna på grund av de höga realräntorna blivit alltmer betungande. Bankerna i industriländerna har samtidigt blivit försiktigare, vilket i många fall tvingat regeringar att finansiera exportkrediter.

TABELL 2:3

Procentuella volymförändringar i olika länders import 1981–82 och 1982–83.

	1981–82	1982–83 Prognos
USA	– 5,0	4,0
Kanada	–10,0	7,0
Japan	2,0	4,0
Västtyskland	2,0	2,5
Storbritannien	5,0	2,0
Frankrike	4,5	2,5
Italien	4,0	3,5
Belgien	3,0	2,0
Danmark	1,0	4,0
Finland	–1,0	5,0
Nederländerna	2,0	2,0
Norge	4,0	1,5
Schweiz	–1,0	2,0
Spanien	2,0	4,0
Österrike	0,5	3,0
Västeuropa, totalt	2,5	2,6
OECD, totalt	0,3	3,3
Världen	–0,4	2,4

Källa: Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique, okt 1982.

USAs arbetslöshet över 10 procent

Den internationella konjunkturutvecklingen ger föga utrymme för optimism; förutsättningarna för en snabb uppgång är inte stora. En omläggning av den ekonomiska politiken i USA skulle dock kunna ändra dessa förutsättningar. Utgången av det amerikanska kongressvalet och den växande arbetslösheten kan påskynda en mer expansiv politik. Arbetslösheten överstiger för första gången under efterkrigstiden 10 procent.

I tabell 2:3 återges prognoser för importen till ett antal industriländer, såsom de utarbetats inom Föreningen för europeiska konjunkturinstitut, AIECE.

Utsikterna för 1983 i Sverige

Med utgångspunkt från Konjunkturinstitutets höstrapport och i viss utsträckning också ekonomidepartementets prognos i "mini-budgeten" från november, skall vi i detta avsnitt diskutera den svenska konjunkturutvecklingen för 1983. Bedömningarna förut-

TABELL 2:4

**Försörjningsbalans för
1982 och 1983.**

	1982	Prognoser för 1983		SNS
	miljarder kr löpande priser	Procentuell KI	volymförändring Ekondep	
Bruttonationalprodukt	616,7	1,8	1,5	1,0– 2,0
Import inkl tjänster	205,4	0,9	1,4	0,0– 1,0
Tillgång	822,1	1,6	1,5	0,5– 1,5
Investering	114,2 ¹	–2,7	–1,7	–1,5– –2,5
näringsliv	65,4	–4,5		–3,0– –4,0
därav industrin	17,1	–8,0	–5,0	–4,5– –5,5
offentliga myndigheter	23,5	0,0		–0,5– 0,5
bostäder	26,4	0,3	–1,0	–1,0– 0,0
Lagerinvestering	–3,1	0,9 ²	1,0 ²	0,0– 1,0 ²
Privat konsumtion	326,3	–2,0	–2,0	–1,0– –2,0
Offentlig konsumtion	183,7	0,9	0,9	0,5– 1,5
Export inkl tjänster	200,9	7,1	6,0	4,5– 5,5
Efterfrågan	822,1	1,6	1,5	0,5– 1,5

¹ Lagerinvesteringarnas förändring i procent av föregående års BNP.

² Delposterna summeras ej till de totala bruttoinvesteringarna på grund av en investeringsstatistisk diskrepans.

Källor: Konjunkturinstitutet, proposition 1982/83: 50, egna beräkningar.

sätter en i förhållande till läget i november 1982 oförändrad ekonomisk politik. Våra utgångspunkter därvidlag är regeringens krisplan från oktober och ”minibudget” från den 10 november. KIs, ekonomidepartementets och våra egna bedömningar av konjunkturutvecklingen återfinns i tabell 2:4.

De traditionella ledande konjunkturindikatorerna – orderinång, export, leveranstider, antal lediga platser – ger inte anledning till någon optimism. Enligt konjunkturbarometern fortsätter exportorderinången att minska. Men även den inhemska efterfrågan på industriprodukter viker. På grund av devalveringen, vars syfte är att vända denna negativa utveckling, bör man därför i högre grad än vanligt betrakta konjunkturbarometern som en ögonblicksbild snarare än en prognos.

Exporten antas av KI växa med 7,1 procent 1982–83 och av ekonomidepartementet med 6 procent. Genom devalveringen har de svenska exportföretagen fått möjlighet att kraftigt förbättra sitt konkurrensläge. Vår bedömning är dock att KI både överskattat marknadens tillväxt och möjligheterna att snabbt återvinna marknadsandelar.

Ingen optimism

*Devalveringen bäddar
för återvunna
marknadsandelar*

Omkring 75 procent av den svenska exporten går till OECD-området, vars sammantagna importökning 1982–83 beräknas bli 3,3 procent. Det skulle betyda en relativt kraftig ökning jämfört med 1981–82 (tabell 2:3). Om man väger samman OECD-ländernas import med andelen av Sveriges export, blir resultatet en importtillväxt 1982–83 på 2,9 procent mot 1,7 1981–82, dvs en något svagare acceleration i tillväxten än för hela OECD.

De viktigaste avsättningsmarknaderna för den svenska exporten i Västeuropa har under de senaste månaderna utvecklats sämre än väntat. I Västtyskland har efterfrågan tomt minskat; företagens orderstockar är mindre än någon gång efter 1979. Lagren har under det senaste året kraftigt dragits ned i USA. Ett omslag tycks trots detta inte lika sannolikt som för några månader sedan: barometerdata indikerar att lagren fortfarande är för stora. I Västtyskland var lageravvecklingen mycket snabb andra halvåret 1981. Den lageruppbyggnad som skett i Europa under 1982 avspeglar knappast den väntade omsvängningen i lagercykeln utan är snarare en följd av efterfrågans uppbromsning; den är följaktligen oplanerad.

Den svenska industrins relativa kostnadsläge har förbättrats kraftigt under 1982 (diagram 2:3). Genom devalveringen skapas förutsättningar för fortsatta marknadsandelsvinster. Vi räknar dock med en något snabbare lönekostnadsstegring än KI och ekonomidepartementet. Vår bedömning av marknadstillväxten ger tillsammans med denna försiktigare prognos för industrins kostnadsutveckling en långsammare exportvolymtillväxt än vad KI och även regeringen antagit, eller 4,5–5,5 procents exportökning.

Exporten ökar 5 procent

Den privata konsumtionen har minskat två år i rad. Även för 1983 räknar vi med en minskning. KIs och regeringens prognos är –2 procent, vilket skulle innebära en konsumtionsvolym 1983 klart under 1976 års nivå.

Hushållens disponibla inkomster beräknas enligt KI stiga 9,4 procent i löpande priser. Ökningen i de disponibla inkomsterna beror av inkomsternas tillväxt samt av ändringar i skatteuttaget från och transfereringarna till hushållen. KI räknar med att lönesumman stiger 7,6 procent.

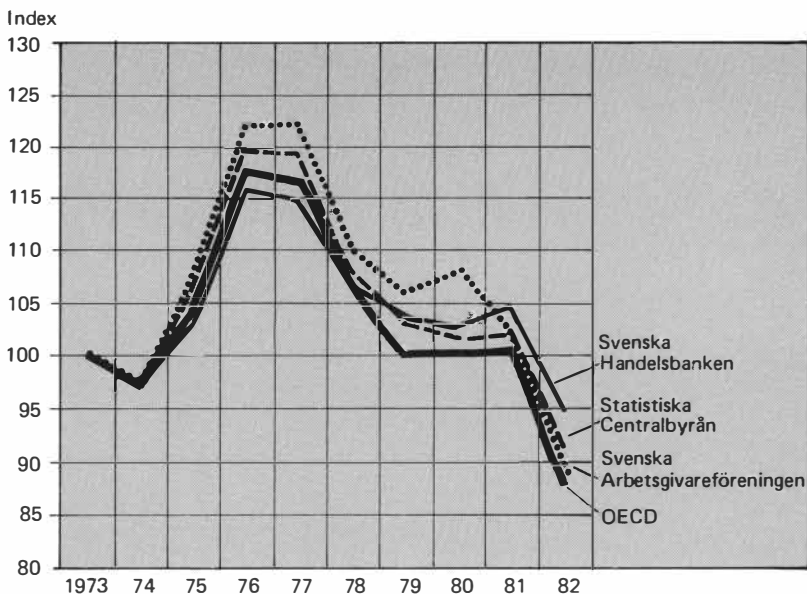
Redan intecknade löneökningar på grund av 1981 års avtal kan beräknas till 2,5 procent. En utlösning av förtjänstutvecklingsgarantierna ger uppskattningsvis ytterligare 1 procent. KI förutsätter således att lönestegringen till följd av nya avtal på arbetsmarkna-

DIAGRAM 2:3

Relativ lönekostnad per enhet för Sverige enligt olika viktsystem (gemensam valuta).

Devalveringarna 1981 och 1982 har medfört att de relativa lönekostnaderna för svensk industri sjunkit kraftigt.

Källor: Handelsbanken, OECD, SAF, SCB



den och kommande löneglidning skall stanna vid 4,5 procent, och regeringen räknar med en ännu lägre lönestegring. Vi ställer oss tvivlande till dessa bedömningar.

Hushållens transfereringsinkomster stiger något

Hushållens transfereringsinkomster väntas öka något snabbare 1982–83 än året innan. Sjukförsäkringsutbetalningarna kommer att ske enligt samma regler som 1982. Barnbidragen och arbetslöshetsersättningarna justeras upp. Det väntade försämrade sysselsättningsläget och ökade arbetsmarknadspolitiska insatser påverkar följaktligen positivt hushållens transfereringsinkomster.

Skatteomläggningen finansieras för 1983 med en höjning av arbetsgivaravgifterna med 2 procentenheter. Den kommunala utdebiteringen väntas öka med 45 öre i genomsnitt. Den sammantagna effekten blir en något snabbare uttagsökning än 1981–82. På grund av den ännu snabbare ökningen i transfereringarna till hushållen kommer dock nettoinbetalningarna till det offentliga att minska relativt kraftigt.

Genom devalveringen höjs importpriserna och därmed inflationen. Höjda indirekta skatter och ökade sociala avgifter på företagen höjer ytterligare prisnivån. KI antar att konsumentpriserna stiger med 11,7 procent. Vi antar en snabbare lönestegringstakt än

*Prisstegringar på 12–13
procent*

KI, vilket skulle öka inflationen. Men vi förutsätter å andra sidan en lägre aktivitetsnivå i ekonomin, vilket verkar dämpande på inflationen. En prisstegringstakt på 12–13 procent förefaller trolig med våra antaganden.

*Fortsatt minskad
sparkvot*

Enligt KIs bedömning är en ytterligare sänkning av sparkvoten på drygt en halv procentenhet trolig, trots ändrade avdragsregler och en förväntad stram kreditmarknad. De senaste årens svaga konsumtionsutveckling har sannolikt medfört en uppdämd konsumtionsefterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror. Detta talar för en fortsatt minskning av sparkvoten.

De väntade prisstegringarna till följd av devalveringen och en relativt lätt kreditmarknad kan emellertid ha medfört en tidigare-läggning av dessa konsumtionsutgifter. Detta skulle i sin tur leda till en uppgång i försäljningen av hushållskapitalvaror och bilar under slutet av 1982, och i samma mån minska konsumtionsefterfrågan under 1983. På grund av vårt antagande om en något snabbare inkomstutveckling än vad KI tror, indikerar vår konsumtionsprognos, trots den något försiktigare bedömningen av sparkvotens utveckling, en något mindre nedgång i den privata konsumtionen än vad KI antagit.

*Låg ökning för offentlig
konsumtion*

Den offentliga konsumtionens ökningstakt har de senaste åren successivt pressats ned. För 1983 räknar KI och regeringen med en ökningstakt på endast 0,9 procent. Regeringen har aviserat att den avser bedriva budgetarbetet med stor stramhet. För en högre ökningstakt talar emellertid bl a de växande kraven på ökade arbetsmarknadspolitiska insatser mot främst ungdomsarbetslösheten.

*Industrins investeringar
fortsätter minska*

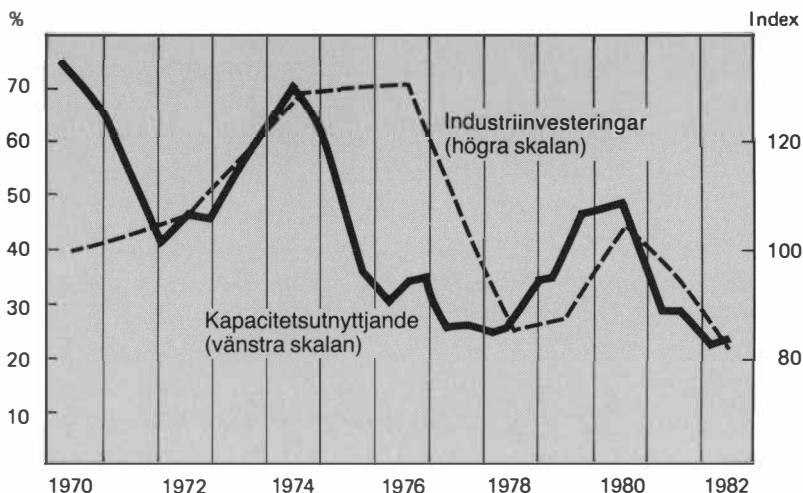
Investeringsplanerna i näringslivet beräknas av KI minska med 4,5 procent. Enligt SCBs augustienkät bedömer industriföretagen att investeringarna 1982–83 volymmässigt kommer att minska ungefär lika mycket som 1981–82, eller med 15 procent. Detta skulle innebära den lägsta investeringsnivån på 20 år. KI räknar med att den kostnadsförbättring som devalveringen medför har positiv effekt på företagens investeringsbenägenhet och att den faktiska minskningen stannar på 8 procent. Regeringens bedömning är –5 procent. Vi ansluter oss snarast till denna bedömning eftersom ett väntat högre kapacitetsutnyttjande kan leda till att investeringarna minskar något mindre än de annars skulle ha gjort (se diagram 2:4). Den minskade privata konsumtionen leder å andra sidan till att investeringsplanerna i handeln revideras ned.

DIAGRAM 2: 4

Industriinvesteringar och kapacitetsutnyttjande i svensk industri 1970–82.

Industrins investeringar har nära samband med kapacitetsutnyttjandet. En uppgång kommer därför troligen att dröja.

Källa: Ekonomiskt Perspektiv 4/82



De offentliga myndigheternas investeringar beräknas 1982–83 ligga kvar på en oförändrad nivå. Investeringsstimulerande åtgärder riktas mot statliga myndigheter för att förbereda en satsning på beredskapsarbeten, bl a vägbyggen. De kommunala investeringarna väntas minska för tredje året i följd.

Bostadsinvesteringarna hålls uppe

Bostadsinvesteringarna antas 1982–83 ligga stilla efter att ha fallit tre år i rad. Nybyggnationen väntas fortsätta att minska, främst på grund av minskat småhusbyggande. De totala bostadsinvesteringarna hålls uppe av den höga nivån på ombyggnadsverksamheten; ökningen skulle bero på väntade stimulansåtgärder. KI har sannolikt underskattat den tid det tar tills stimulansåtgärderna får effekt.

Lagerinvesteringarna är mycket svårprognostiserade. Den stigande exportefterfrågan kan antas mötas med en viss neddragning av industrins färdigvarulager, men främst med ökad produktion. En produktionsuppgång åtföljs av ökat behov av insatsvaror och en ökning av volymen varor i arbete. Den sammantagna förändringen i lagerinvesteringarna 1982–83 torde i storlek komma att motsvara halva BNP-tillväxten.

Importen bestäms av efterfrågeutvecklingen i Sverige. Importen påverkas också av ändringar i konkurrensläget, dock långsammare och i mindre grad än exporten. Importen antas av KI växa i volym med 0,9 procent. Med vårt antagande om lägre exporttillväxt sänks importbehovet.

Bytesbalansens underskott ökar

Bytesbalansens underskott 1983 minskas enligt KIs prognos i löpande priser med 600 miljoner kronor (se tabell 2:5). Vi tror på en något långsammare volymtillväxt både vad gäller export och import. Vi har vidare räknat med att det svenska näringslivets relativa kostnadsförbättring inte blir fullt så förmånlig som KI antagit. Sammantaget innebär detta att vi justerat upp underskottet med tre till fyra miljarder kronor. Regeringen räknar med en ytterligare något större försämring.

TABELL 2:5

Bytesbalans för 1981, 1982 och 1983, miljarder kronor.

	1981	1982	1983 (prognos)
Export varor	144,7	167,6	202,5
Import varor	146,0	171,6	202,6
Handelsbalans	– 1,3	– 4,0	– 0,1
Sjöfartsnetto	4,3	5,0	6,1
Turistnetto	– 6,3	– 6,4	– 6,0
Övriga tjänster	– 6,3	– 8,1	– 9,4
Transfereringar	– 17,2	– 22,5	– 27,7
Korrigeringspost	12,2	14,4	16,1
Bytesbalans	– 14,6	– 21,6	– 21,0

Källa: Konjunkturinstitutet.

Arbetsmarknaden

Devalveringen ger på kort sikt inga nya jobb. Den begränsade produktionsökning man kan räkna med för industrin 1982–83 kan på det stora hela antas motsvara produktivitetstillväxten. På grund av den sysselsättningsreserv som finns i företagen finns utrymme för en relativt betydande produktionsökning innan industrin behöver öka antalet anställda.

För det övriga privata näringslivet är det rimligt att räkna med en viss sysselsättningsminskning, även om man antar en uppbromsning av produktivitetstillväxten. Den väntade kraftiga inhemska åtstramningen kommer att drabba i första hand handeln. Neddragningarna av de kommunala investeringarna och av bostadsbyggnandet torde även öka arbetslösheten bland byggnadsarbetare. För den offentliga sektorn väntas en fortsatt uppgång i antalet anställda, men med en reducerad ökningstakt.

Den relativt svaga sysselsättningsutvecklingen kan antas begränsa nytilllströmningen till arbetsmarknaden, särskilt av ungdomar

*Arbetslösheten väntas
stiga 1983*

som har möjlighet att stanna kvar i utbildning. Arbetslösheten kan trots detta väntas stiga under 1983, om arbetsmarknadspolitiken inte utvidgas.

*Konjunkturuppgång
andra halvåret 1983*

Utsikterna mot 1984

Den internationella konjunkturuppgången väntas nu komma igång under andra halvåret 1983. Det finns en betydande risk för att det i så fall blir en långsam uppgång, bl a på grund av rädslan att inflationstakten åter skall öka. Genom de kraftigt sänkta relativa arbetskostnaderna har det svenska näringslivet fått ett gynnsamt utgångsläge, och under 1984 bör man därför kunna avläsa positiva effekter av devalveringen i form av ökad produktion och sysselsättning. Förutsättningen är att de kostnadsfördelar som vunnits genom devalveringen kan bevaras.

Om löntagarna söker kompensera sig för de reallönesänkningar som följer av devalveringen kommer de positiva effekterna att utebli. Den långsiktiga effekten blir en snabbare inflationstakt än i omvärlden.

Risk för ökad inflation

Inflationsrisken underblåses av ett växande budgetunderskott. Likvidiseringen av budgetunderskottet kan, särskilt om aktivitetsnivån i ekonomin stiger, komma att driva på inflationen. Den minskade flexibiliteten på arbetsmarknaden har samma effekt.

3 Dagens underskott – bördor på morgondagens generationer?

Underskotten i de offentliga finanserna och utrikesaffärerna är bland de mest omdiskuterade frågorna i den svenska ekonomin. Då det gäller statens budgetunderskott betonas ofta endast de kortsiktiga effekterna på kreditmarknad och inflationstakt. I detta kapitel diskuterar vi budget- och bytesbalansunderskotten från ett mer långsiktigt perspektiv. Tonvikten ligger på frågan om och i så fall hur underskotten omfördelar inkomster och konsumtion över tiden och mellan olika generationer.

I detta perspektiv är det naturligt att se bytesbalansunderskottet som landets totala finansiella upplåning i utlandet snarare än som ett "importöverskott".¹ Vi tar alltså fasta på att bytesbalanssaldo motsvarar hela ekonomins finansiella sparande. Detta i sin tur kan delas upp på olika sektorer; varje sektors finansiella sparande definieras som skillnaden mellan dess inkomster och utgifter eller, annorlunda uttryckt, skillnaden mellan totalt sparande (i finansiella och reala tillgångar) och investeringar. Här kommer vi att särskilja den privata sektorn och den sk konsoliderade offentliga sektorn – dvs summan av staten, socialförsäkringssektorn och kommunerna.

Cykliska underskott

Budget- och bytesbalansunderskott behöver inte alltid innebära problem. I en ekonomi på en någorlunda stabil tillväxtbana – som Sveriges under 50- och 60-talen – kan tillfälliga fluktuationer i olika sektors finansiella sparande, och därmed i bytesbalansen, tvärtom ses som normala inslag i utvecklingen. I den privata sek-

Tillfälliga fluktuationer i bytesbalansen normalt

¹ Under de senaste åren har inom internationell makroteori ett antal uppsatser skrivits som renodlat detta synsätt – tex Svensson och Razin (1982), Sachs (1982) och Söderström (1980). I Calmfors (1982) och Persson (1982a kap 1) ges en översikt över den aktuella ansatsen och litteraturen. Ovanstående och i kapitlet följande referenser återfinns i slutet av kapitlet.

torn kan man t ex förvänta sig att konsumtionsbeslut baseras på den förväntade långsiktiga inkomstutvecklingen snarare än årsinkomsten. Detta innebär att tillfälliga inkomstökningar (minskningar) huvudsakligen absorberas av ett ökat (minskat) sparande medan effekterna på konsumtionen blir små. Vidare sker regelbundna konjunkturbetingade fluktuationer i industriinvesteringarna, vilket direkt slår på företagets och därmed på den privata sektorns finansiella sparande.

Cykliska variationer i det offentliga finansiella sparandet är även de en normal företeelse. Ett exempel är skatteintäkternas konjunkturberoende. Förutom dessa automatiska variationer leder också traditionell kontracyklisk finanspolitik vid tillfälliga efterfrågeförändringar till under- och överskott i statsbudgeten.

När man diskuterar bytesbalansens utfall måste man ta hänsyn till samspelet mellan den privata och den offentliga sektorns finansiella sparande. Så t ex kan förändringar i det offentliga finansiella sparandet till följd av en finanspolitik med (rätt tidsanpassad) expansion i konjunkturedgångarna och kontraktion i uppgångarna förväntas motverka variationer i den privata sektorns sparande. Vidare måste effekterna på den privata sektorn av förändringar i budgetsaldot beaktas.

Det finansiella sparandet i privat och offentlig sektor samt bytesbalansens utveckling i Sverige sedan 1950 illustreras i diagram 3:1.

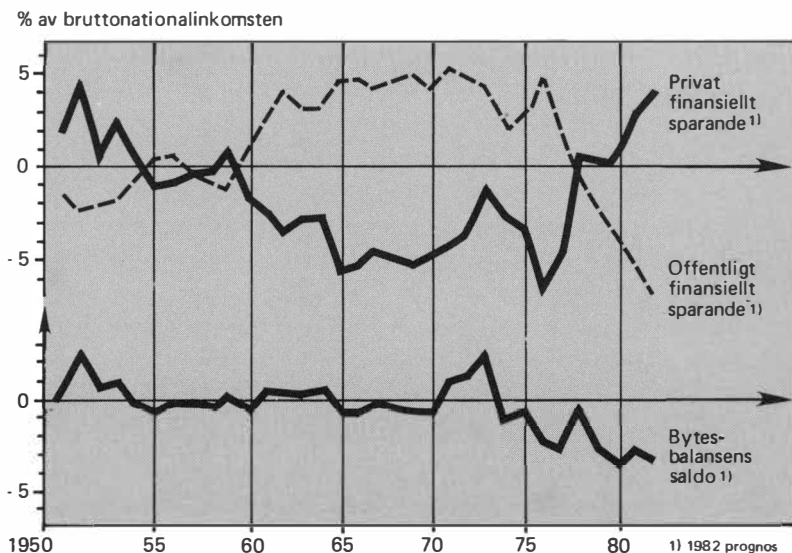
Samspel mellan den privata och offentliga sektorns finansiella sparande

DIAGRAM 3: 1

Finansiellt sparande i Sverige 1950–82.

Den totala sparandebristen förklaras framför allt av den kraftiga nedgången i det offentliga sparandet.

Källor: OECD, KI



Diagrammet visar att de cykliska förändringarna i de två sektorernas finansiella sparande under 50- och 60-talen i hög grad varit motriktade.

Poängen är emellertid att även om så inte hade varit fallet, hade temporära bytesbalansvariationer inte utgjort något problem. Snarare bör möjligheten att, genom förändringar i bytesbalansens saldo jämna ut konsumtionen vid tillfälliga fluktuationer i inkomst och produktion, ses som en fördel. Alternativet är ju att hela anpassningen till sådana fluktuationer måste ske *inom* ekonomin. Med andra ord är bytesbalansjämvikt knappast ett rimligt ekonomisk-politiskt mål vid konjunkturella variationer omkring en balanserad tillväxtbana. Det ofta framförda kravet på ”extern balans” kan därför ha bidragit till stabiliseringspolitiska insatser som förstärkt de cykliska svängningarna i produktion och inkomster (tex åtstramningen 1971).

Kraven på extern balans kan ha förstärkt de cykliska svängningarna

Permanent underskott

Men den svenska ekonomin är nu långt ifrån inne i en stabil tillväxtbana. Ett symptom på obalansen är en stagnerande industrisektor som pressas av svag lönsamhet. Balansbristen visar sig också i de stora underskotten i statsbudget och bytesbalans. Budgetunderskottet återspeglar till en del låga skatteintäkter och höga offentliga utgifter till följd av det låga kapacitetsutnyttjandet. Men ovanpå detta ligger en trendmässig ökning av de offentliga utgifterna som inte finansierats med skatter och avgifter; en del av budgetunderskottet skulle således bestå även vid fullt kapacitetsutnyttjande.

Dagens underskott strukturella

Dagens underskott har alltså en strukturell karaktär, till skillnad från de underskott i samband med tillfälliga efterfrågefluktuationer som diskuterades ovan. Det faktum att de permanentats och ser ut att bestå under överskådlig framtid gör att underskotten omfördeklar inkomster och konsumtion inte bara på kort sikt utan också långsiktigt mellan olika perioder av samma individers livscykler och mellan olika generationer.

När man bedömer dessa underskott är det avgörande om de orsakas av en ökning av investeringarna eller av en minskning av (det totala) sparatet (vilket motsvaras av ökad konsumtion). Vid en inhemsk investeringsboom som slår igenom i ett långvarigt by-

tesbalansunderskott motsvaras den ökade utlandsupplåningen av en real förmögenhetsuppbyggnad, vars avkastning kan förväntas täcka räntebetalningarna.¹ Då uppkommer alltså inget krav på minskad konsumtion i framtiden. Men om ett bytesbalansunderskott uppstår till följd av minskat sparande i den privata eller offentliga sektorn måste däremot den framtida konsumtionsnivån vid varje inkomstnivå reduceras. Det svenska underskottet i dag är definitivt av den senare typen.

Då det gäller företag och hushåll får man förutsätta att spar- och konsumtionsbeslut fattas med hänsyn till att budgeten på lång sikt måste gå ihop; skulder och räntor skall så småningom återbetalas. I den offentliga sektorn däremot finns knappast någon sådan väldefinierad budgetrestriktion över tiden. Därför är det sannolikt att en urholkning av den offentliga förmögenhetsställningen till följd av en längre tids underskott kommer att bestå även på längre sikt. Detta innebär i så fall en omfördelning av konsumtionsmöjligheter mellan olika generationer. Att ta ställning till hur stora sådana omfördelningar som bör komma till stånd borde vara ett centralt inslag i debatten om den allmänna ekonomiska politiken. Precis som andra inkomstomfördelningar över offentliga budgetar borde denna omfördelning mellan generationer värderas och vägas mot effekter på andra ekonomisk-politiska mål.

Hur hänger då bytesbalansens försämring ihop med det minskade finansiella sparandet i den offentliga sektorn? Detta beror på hur mycket vår realränta på längre sikt kan avvika från den i omvärlden. Om man, mot bakgrund av den alltmer ökade internationella integrationen av kredit- och kapitalmarknaderna, antar att den inhemska realräntan helt bestäms av den internationella, får man räkna med ett bytesbalansunderskott så länge det offentliga sparandeunderskottet består.² Visserligen skapas en viss ökning i det privata sparandet, eftersom de privata disponibla inkomsterna är högre än de hade varit med högre skatter eller lägre offentliga utgifter, men detta förmår vid en given realränta absorbera endast en del av den offentliga sektorns sparandeunderskott. Om det lång-

¹ Två exempel på detta är järnvägsutbyggnaden i Sverige runt sekelskiftet och utbyggnaden av oljesektorn i Norge under 70-talet.

² En utjämning av realräntorna förutsätter i princip att skillnaden mellan nominalavkastningen på finansiella tillgångar i två länders valutor (inklusive växelkursförändringar) speglar skillnaden i inflationstakt mellan dem på lång sikt.

siktiga avkastningskravet på kapital (efter skatt) i näringslivet i enlighet med ekonomisk teori ges av realräntan kommer investeringsnivån på lång sikt inte att påverkas. Sammantaget får man alltså ett lägre finansiellt sparande för ekonomin som helhet. Det förefaller sannolikt med ett underskott i bytesbalansen på, i genomsnitt, åtminstone ett par procent av nationalinkomsten så länge det nuvarande offentliga sparandeunderskottet består.

Om vår realränta helt bestäms av omvärlden kommer offentliga budgetunderskott inte att påverka utvecklingen av bruttonationalprodukten per capita på lång sikt. Denna bestäms huvudsakligen av faktorer som teknologisk utveckling och befolkningstillväxt, vilka kan tas som givna i detta sammanhang. Endast om kapitalintensiteten i produktionen – dvs kapitalstocken i förhållande till tillgången på arbetskraft – ändras kommer BNP per capita att påverkas. Detta förutsätter att det lånebehov som den offentliga sektorns sparandeunderskott leder till driver upp realräntan. I så fall kommer en större del av anpassningen att ske *inom* ekonomin. Räntehöjningen leder till ett högre privat finansiellt sparande och därför till ett mindre bytesbalansunderskott än då realräntan är konstant. Dessutom leder den till en lägre kapitalintensitet i produktionen. Den offentliga sektorns ökade upplåning kommer alltså denna väg att ”tränga ut” privata investeringar och således också reducera BNP per capita på lång sikt.¹

Bördan på framtida generationer

Hur påverkar då de nuvarande underskotten den framtida välfärden? Vi kan först konstatera att perioden av bytesbalansunderskott, dvs ökningen av utlandsskulden, har en omedelbar effekt på framtida inkomster. För varje nivå på bruttonationalprodukten sjunker bruttonationalinkomsten per capita eftersom räntebetalningarna till utlandet ökar. Eftersom den ökade utlandsupplåningen inte föranletts av ökade investeringar som ökat produktionskapaciteten utan av ökad konsumtion (jfr nedan), begränsas konsumtionsmöjligheterna i framtiden. Om den större utlandsskulden be-

Konsumtionsmöjligheterna i framtiden minskar

¹ Eftersom det tar tid innan realavkastningen på kapital anpassat sig till realräntan på finansiella tillgångar kan sådana utträngningseffekter också temporärt uppkomma i fallet med en given realränta, tex om sparunderskottet påverkar lönebildningen. Sådana effekter bör dock ej bestå på lång sikt.

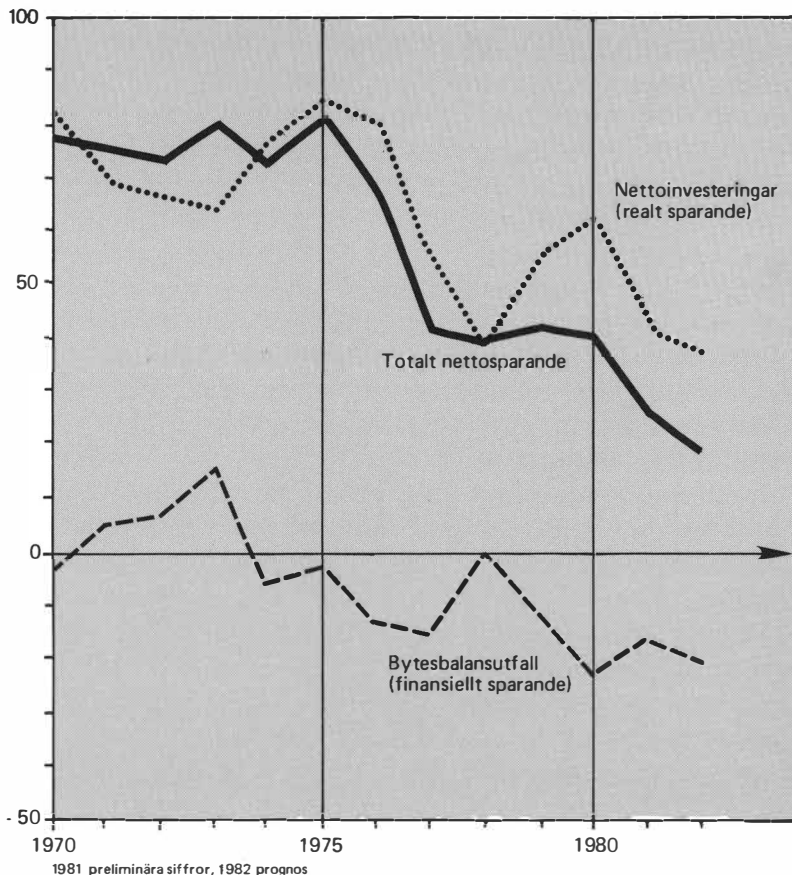
DIAGRAM 3: 2

Det totala sparandet i Sverige 1970–82.

Både nettoinvesteringar och nettosparande har sjunkit sedan 70-talets mitt. Skillnaden utgörs av bytesbalansens underskott.

Källor: OECD, SCB, KI, egna beräkningar

Miljarder kronor
1982 års priser



står på lång sikt, belastar detta inte bara nuvarande utan också kommande generationer.

Investeringarna har i själva verket inte bara varit konstanta utan t o m minskat kraftigt så konsumtionsökningen under det senaste årtiondet är ännu mycket större än vad bytesbalansunderskottet antyder. Detta framgår tydligt av diagram 3:2, som visar utvecklingen av ekonomins totala sparande och dess två komponenter: nettoinvesteringarna (realt sparande)¹ och bytesbalanssaldot (fi-

¹ Observera att ersättning av förslitet kapital inte ökar ekonomins nettoförmögenhet. Det är alltså netto- och inte bruttoinvesteringarna som utgör ekonomins reala sparande.

nansiellt sparande) sedan 1970. Det totala sparandet har fallit från en stabil nivå om cirka 75 miljarder kronor (i 1982 års priser) under första hälften av 70-talet till cirka 25 miljarder i dag. Av minskningen på 50 miljarder svarar försämringen av bytesbalansen och de minskade investeringarna för ungefär hälften var. Om inte investeringsnedgången kompenseras av en motsvarande uppgång i framtiden, blir resultatet en lägre kapitalintensitet i produktionen även på lång sikt. I så fall reduceras de framtida konsumtionsmöjligheterna ytterligare – de högre utlandsräntorna skall betalas ur en lägre produktion.

Vilken roll spelar då försämringen i det offentliga finansiella sparandet? I den mån det ses som *orsak* till bytesbalansunderskottet och den låga investeringsnivån läggs definitivt en börda på framtida generationer. Men effekterna på framtida generationer kan också diskuteras mer direkt.

Som utgångspunkt kan man då ta det ofta framförda påståendet att "inhemsk upplåning inte är någon fara eftersom räntebetalningarna stannar inom landet". Tanken är med andra ord att man "lånar av sig själv". Detta resonemang är korrekt då det gäller en och samma generation, eftersom inhemsk upplåning genom ett budgetunderskott i dag och skattefinansierade räntebetalningar och amorteringar i morgon uppenbarligen inte påverkar den totala livsinkomsten för denna generation som helhet. Men om perspektivet utsträcks även till framtida generationer håller resonemanget inte.

Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande i dag har nämligen en direkt effekt på framtida skattebetalare.¹ Förklaringen är att ju lägre det finansiella sparandet är, desto mindre blir stocken av statens och AP-fondernas finansiella tillgångar i framtiden. De räntekostnader som blir följden ger högre skatter för en given nivå övriga utgifter – eller lägre utgifter för en given skattenivå – vilket i sin tur begränsar framtida generationers konsumtionsmöjligheter. Om den ökade offentliga upplåningen leder till ett bytesbalansunderskott, är detta lätt att inse. Men det gäller

¹ Den följande diskussionen bygger i hög grad på en klassisk uppsats av Diamond (1965), där bördan av statsskulden diskuteras inom ramen för en neoklassisk tillväxtmodell med sk "överlappande generationer". För en utvidgning av Diamonds analys till en öppen ekonomi, se Persson (1982b).

*Minskade offentliga
sparandet drabbar
kommande generationer*

också om upplåningen sker genom ett ökat sparande hos nuvarande generationer. Detta kommer nämligen i framtiden att överlappa kommande generationer av skattebetalare, vilkas konsumtion alltså begränsas av ökade räntebetalningar till tidigare generationer som i sin tur lever av sitt tidigare sparande i statsobligationer. (Hushållen behöver givetvis inte hålla statsobligationer direkt utan kan göra det indirekt t ex genom banksparande eller fordringar på privata pensions- och försäkringsstiftelser och andra icke-finansiella företag.) Sålunda belastar en minskning av det offentliga sparandet framtida generationer även om det inte leder till ett ökat bytesbalansunderskott eller till minskade privata investeringar.

Men i analogi med vårt tidigare resonemang duger det inte att titta endast på det offentliga finansiella sparandet. Även en real förmögenhetsuppbyggnad kommer att påverka framtida generationers välfärd. Om vi gör det kanske optimistiska antagandet att avkastningen på offentliga investeringar är densamma som på privata, dvs lika med realräntan, kommer en underskottsfinansierad investeringsökning inte att ha någon real effekt på framtida generationer.¹

Den totala offentliga förmögenhetsuppbyggnaden såväl som dess två beståndsdelar – dvs finansiellt sparande och nettoinvesteringar – from 1970 visas i diagram 3:3. Som framgår har det offentliga sparandet i 1982 års priser fallit från en nivå om 30–35 miljarder kronor i början av 70-talet till omkring – 25 miljarder i dag. Då nettoinvesteringarna varit i det närmaste konstanta, beror i stort sett hela denna minskning på det drastiskt sänkta finansiella sparandet (antagandet om avkastningen på offentliga investeringar blir därmed inte så kritiskt). Detta förklaras i sin tur i huvudsak av de ökande underskotten i statsbudgeten, även om en mindre del kan hänföras till ett sänkt sparande i AP-fonderna.

Nedgången i det offentliga sparandet har alltså lagt en *relativ* börda på framtida generationer jämfört med om uppbyggnaden av den offentliga förmögenheten hade fortsatt i samma takt som under 70-talets början.² En *absolut* börda har dock först uppkommit i och

¹ Att många offentliga investeringar inte ger finansiell avkastning spelar här ingen roll. Om avkastningen reellt verkligen är den vi antagit kunde den i princip tas ut med skatter eller avgifter.

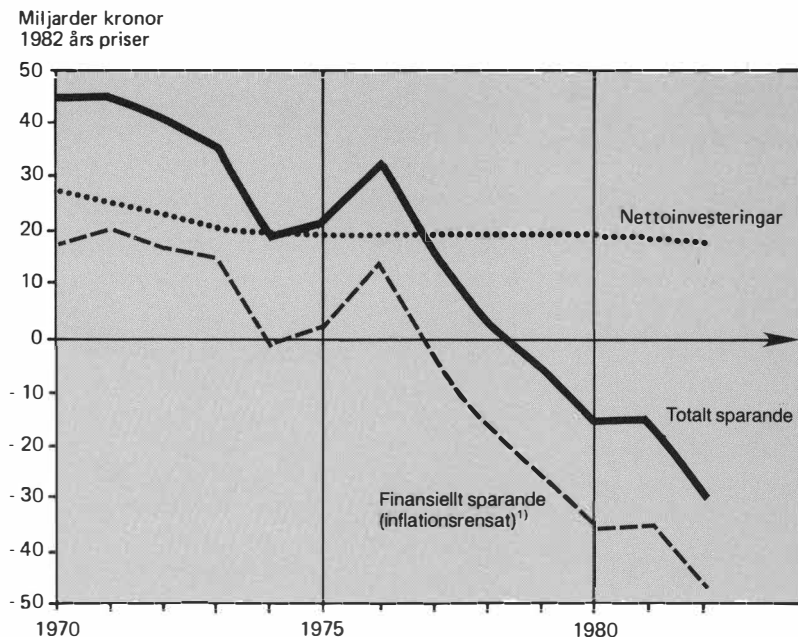
² Början av 70-talet är inte en självklar jämförelsenorm om man anser att ekonomins långsiktiga tillväxtförutsättningar har ändrats under det senaste årtiondet.

DIAGRAM 3: 3

Den konsoliderade offentliga sektorns sparande i Sverige 1970–82.

Den offentliga sektorns sparandeminskning beror främst på det finansiella sparandet. Men även investeringarna har utvecklats svagt.

Källor: OECD, KI, egna beräkningar



1) dvs inklusive värdeminskningen på tillgångar och skulder pga inflationen
1981 preliminära siffror, 1982 prognos

*Omfördelning från
kommande generationer
till dagens*

med att det offentliga sparandet blivit negativt, dvs från 1979. Det är nämligen först vid en minskning av den offentliga förmögenheten som faktiska skatthöjningar (eller sänkta utgifter) krävs i framtiden. Denna börda innebär en inkomstfördelning från kommande generationer dels till utlandet (eftersom bytesbalansen faktiskt har försämrats), dels till sparare i tidigare generationer.

Relativ eller absolut, är detta dock endast den *direkta* bördan. Om det minskade offentliga sparandet långsiktigt trängt ut privata investeringar, uppkommer dessutom möjligheten av en *indirekt* börda.¹ Dessutom kan negativa incitamentseffekter på tex arbetsutbud och arbetsinsatser uppstå, om det framtida skattetrycket blir högre.

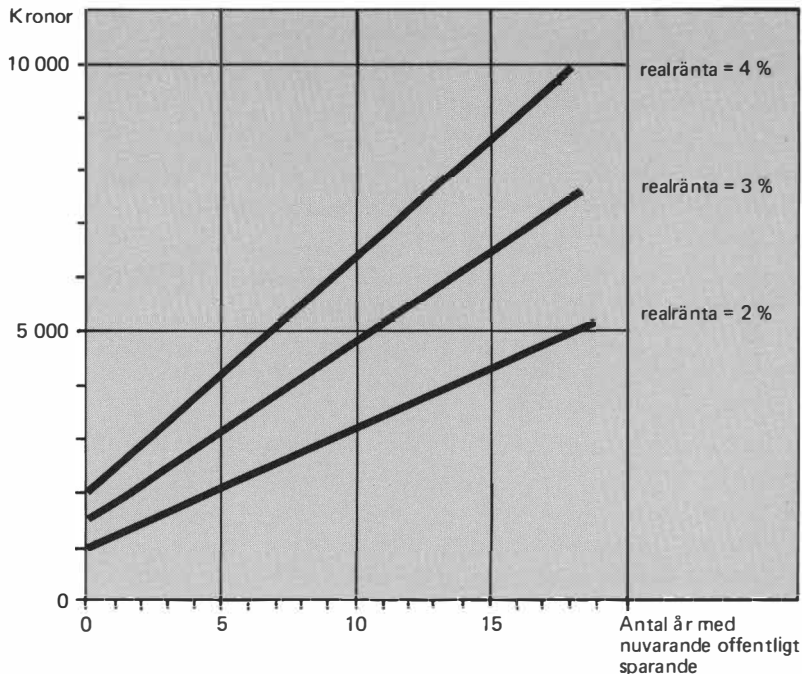
¹ Den kombinerade effekten av en lägre långsiktig kapitalintensitet i produktionen och därmed lägre reallön och en höjd realränta innebär nämligen i allmänhet en lägre välfärd för framtida generationer. Detta gäller åtminstone om realräntan är högre än ekonomins tillväxttakt.

DIAGRAM 3:4

Relativ skattebörda per skattebetalare och år (i 1982 års priser) vid oförändrat offentligt sparande.

Om inte underskotten i de offentliga finanserna reduceras blir skattebördorna på morgondagens generationer snabbt mycket stora.

Källa: Egna beräkningar



Nyligen pensionerade generationer lyckades med hjälp av ATP-systemet (till vars finansiering de själva endast i ringa grad bidragit) åstadkomma en betydande inkomstomfördelning från kommande generationer till sig själva. Nu yrkesverksamma generationer tycks genom de permanenta underskotten – till följd av den bristande kostnadsanpassningen och oviljan att finansiera utbyggnaden av den offentliga sektorn – nu vara i färd med att ytterligare vältra denna börda framåt i tiden.

Det kan vara av intresse att något försöka belysa storleksordningen på denna omfördelning med hjälp av ett enkelt räkneexempel. Eftersom mycket tyder på att det offentliga sparandet knappast kommer att öka under de närmaste åren, är det intressant att illustrera effekterna av fortsatta framtida underskott av samma storlek som dagens.

Våra enkla beräkningar illustreras i diagram 3:4. De tar som utgångspunkt försämringen i det offentliga sparandet sedan första hälften av 70-talet, vilken redovisades i diagram 3:3. Den vågräta axeln visar hur många år ytterligare det offentliga sparandet bibe-

*Underskotten ökar
framtida generationers
börda med 1000-tals
kronor*

hålls på nuvarande nivå för att sedan åter bringas i balans. Den lodräta axeln visar den relativa skattehöjningen (i dagens penningvärde) *per skattebetalare under varje år i framtiden* för en given nivå på offentliga utgifter och transfereringar.

Hur mycket högre skatterna måste bli beror givetvis på realräntan. Om vi antar att realräntan blir 2 procent, leder tio år ytterligare av nuvarande låga offentliga sparande till 3 200 kronor högre skatt per år och skattebetalare varje år *i all framtid*. Om realräntan sätts till 4 procent stiger detta belopp till 6 400 kronor. De inkomstomfördelningar som diskuterats är de som uppkommer under i övrigt oförändrade förhållanden. Förändringar i privata inkomstöverföringar över generationsgränserna kan kompensera för den omfördelning som sker över offentliga budgetar.¹ Dagens offentliga underskottssparande skulle då främst leda till att den nuvarande generationen ökade sitt privata sparande för att i omsorg om nästa generation kunna ge ökade arv. Dessutom skulle gåvorna från barn till föräldrar minska. Det ter sig dock knappast sannolikt att sådana privata kompenserande inkomstöverföringar, annat än till mindre del, skulle kompensera framtida generationer.² Ur rent teoretisk synvinkel kräver detta att en rad tämligen restriktiva villkor är uppfyllda. Om sådana inkomstöverföringar skall kunna realiseras i praktiken krävs dessutom att det privata sparandet ökar i stort sett lika mycket som det offentliga sparandet minskar. Detta är svårt att förena med det drastiska fall i hela ekonomins totala sparande på 8–9 procent av BNP under det senaste decenniet, som illustreras i diagram 3:2.

*Kommer nästa
generation att "ta
tillbaka"*

Dessutom kan de "drabbade" generationerna kompensera sig genom överföringar från den offentliga sektorn. Nästkommande generation har då två alternativ. Ett är en fortsatt underskottspolitik eller urholkning av AP-fonderna (om några återstår), varigenom den realekonomiska bördan av de senaste årens budgetpolitik rullas framåt i tiden och drabbar kommande generationer först i tredje och fjärde led. Det andra alternativet är att "ta tillbaka" från

¹ Denna möjlighet påpekades först av Barro (1974).

² En omfattande debatt om i hur hög grad privata inkomstöverföringar kompenserar för offentliga omfördelningar mellan generationerna har förts i USA, bl a i samband med uppbyggnaden av det federala socialförsäkringsväsendet. För översikter över denna debatt, med delvis skilda slutsatser, se Tobin och Buiter (1979), Barro (1980) och Feldstein (1982).

vår generation genom framtida nedskärningar i pensionerna eller höjningar av avgifterna för lång- och åldringsvård.

Kampen mellan generationerna fortsätter av allt att döma med oförminskad styrka.

Referenser

- Barro, R J, Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, 1974.
- Public debt and taxes i Flanders, J and Razin, A (utg), *Development in an inflationary world*, Academic Press, London 1980.
- Calmfors, L, Long-run effects of short-run stabilization policy – an introduction, *Scandinavian Journal of Economics* 1982.
- Diamond, P A, National debt in a neoclassical growth model, *American Economic Review* 1965.
- Feldstein, M, Government deficits and aggregate demand, *Journal of Monetary Economics* 1982.
- Persson, T, *Studies of alternative exchange rate systems, an intertemporal general equilibrium approach*, Institutet för internationell ekonomi, Monograph Series No. 13, 1982a.
- *Deficits and intergenerational welfare*, Institutet för internationell ekonomi 1982b.
- Sachs, J, The Current account in the macroeconomic adjustment process, *Scandinavian Journal of Economics* 1982.
- Svensson, L E O och Razin, A, The terms-of-trade, spending and the current account. The Harberger-Larsen-Metzler effect, *Journal of Political Economy* 1982.
- Söderström, H T, Valutaregleringen och de reala kapitalrörelsernas samhällsekonomiska effekter i *Valutareglering och ekonomisk politik*, Stockholm 1980 (SOU 1980:51).
- Tobin, J, and Buitier, W H, Debt neutrality: a brief review of doctrine and evidence i Furstenberg, G (utg), *Social security versus private savings*, Ballinger, Cambridge, Mass 1979.

4 Produktion och kapitalbildning i industrin

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

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

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

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

Tillväxt i industrin för återställd balans

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

Expansionsinvesteringarna i centrum

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

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

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

*LUs kalkyler redan
föråldrade*

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

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

Betingelser för industriell kapitalbildning

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

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

² Investeringskvoten är förhållandet mellan investeringsvolym och produktionsvolym.

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

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

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

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

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

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

Innebörden av energiprisernas uppgång var – för en fortsatt

Ökad osäkerhet

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

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

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

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

Devalveringen ett försök att bota ”struktursjukan”

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

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

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

I tabell 4: 1 jämförs nominella räntabiliteten på tillverkningsindustrins egna kapital med nominella räntan på statsobligationer.

TABELL 4:1

Nominell räntabilitet på börsbolagens/tillverkningsindustrins egna kapital samt nominella räntan på statsobligationer med tio års återstående löptid.

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

Källa: SOU 1982:14 samt Riksbankens årsbok 1981.

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

Investeringarna

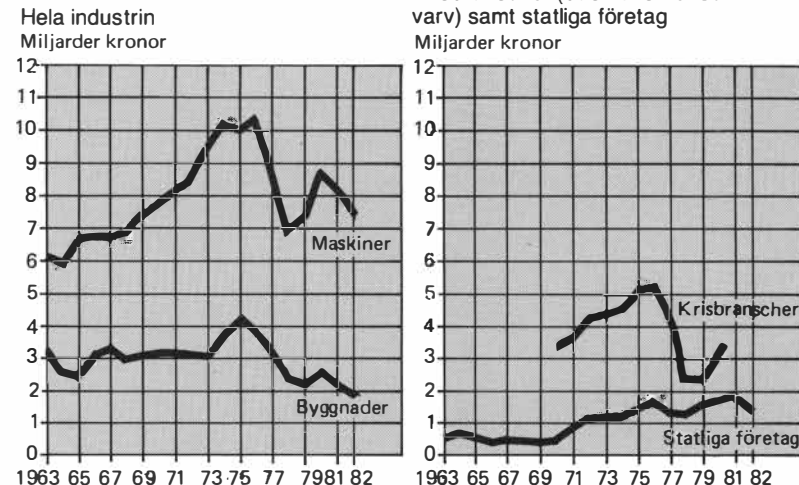
Investeringarnas utveckling under de senaste 20 åren – efter den väldiga boomen 1957–62 – framgår av tabell 4:1 och diagram 4:1.

DIAGRAM 4: 1

Investeringsutvecklingen i industrin 1963–82.

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

Källa: SCB



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

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

Byggnadsinvesteringarna växte knappast alls under 60-talet efter den snabba ökningen under boom-åren. Byggnadsaktiviteten hävdade sig däremot väl under 70-talets första hälft med en årlig tillväxt på nästan 4 procent, koncentrerad till mitten av årtiondet (se diagram 4:1). Maskininvesteringarna växte med 4 till 5 procent mellan 1963 och 1976.

Industrikrisen avspeglar sig tydligt i den årliga minskningen av byggnadsinvesteringarna med 12 procent och maskininvesteringarna med knappt 5 procent under de sex åren 1976–1982 (se tabell 4:2). För byggnadsinvesteringarna innebär detta att nivån 1982 ligger på drygt 45 procent av investeringsnivån 1976 och maskininvesteringarna på 75 procent av 1976 års nivå.¹ Åtminstone för byggnadsinvesteringarna borde man kunna dra slutsatsen att byggnadskapitalet i industrin inte längre växer. Investeringsvolymen 1982 räcker knappast för att täcka reinvesteringsbehovet.

Byggnadsinvesteringarna halverade på sex år

TABELL 4:2

Tillväxt av industrins investeringar 1963–1982, procent.

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

* inkl leasing.

** 1976–80.

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

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

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

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

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

Investeringsåterhämtningen 1979 och 1980 var betydligt starkare i de statliga industriföretagen (12 procent resp 31 procent) än i hela industrin (3 procent resp 19 procent). Den viktigaste skillnaden – uppgifterna i tabellen gäller summan av byggnads- och maskininvesteringar – är att de statliga företagen växte utomordentligt snabbt 1970–76, och även krisbranscherna hade en snabb kapitalbildning (se även diagram 4:1). Till inte ringa del skulle detta visa sig vara felinvesteringar. Under krisåren har de statliga företagen inte dragit ned investeringarna lika snabbt som industrin i genomsnitt, medan krisbranscherna totalt sett dragit ned volymen så kraftigt att kapitalbeståndet nu rimligen måste minska i dessa branscher tagna som en enhet.

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

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

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

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

*Felinvesteringar i
krisbranscher*

*Investeringar i FoU har
hållits väl uppe*

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

Industrikapitalet

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

Kapacitetsutnyttjandet sjunker

TABELL 4:3
Tillväxt av industrins kapitalbestånd 1963–1982, procent.

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

* leasing ingår ej i våra stockuppgifter.

** 1976–81.

Källa: tabell 4:2.

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

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

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

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

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

TABELL 4:4
Industrins kapital-
koefficient.

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

Källa: Se tabell 4:2.

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

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

Kapacitetsutnyttjandet

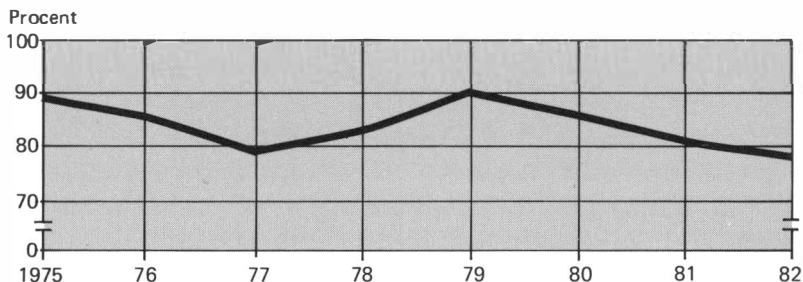
Att industrins kapacitetsutnyttjande 1982 är utomordentligt lågt bekräftas av Industriförbundets planenkät. Denna omfattar storföretagen och ett urval medelstora företag inom tillverkningsindustrin (SNI 3 000), vilka tillsammans brukar ha en starkare utveckling än industrin totalt.¹

DIAGRAM 4:2

Kapacitetsutnyttjandet i industrin 1975–82.

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

Källa: Sveriges Industriförbund



Kapacitetsutnyttjandet återges i diagram 4:2. Det finns knappast någon trend men det framgår att 1977 liksom 1982 uppvisar mycket stor överkapacitet. En konsekvens av underutnyttjandet av kapaciteten 1975–82 var att produktivitetstillväxten sänktes till 2,7 procent per år jämfört med de 3,9 procent som skulle ha blivit resultatet vid fullt kapacitetsutnyttjande under hela perioden (se SI-konjunkturen nr 1, 1982).

Industriförbundets enkät kan utnyttjas både för att mäta utnyttjandegraden av den totala kapaciteten – den som återges i diagram 4:1 – och utnyttjandegraden av vad som skulle kunna kallas ”potentiell produktion”. Den senare är den produktionsvolym – lägre än kapaciteten – som kan produceras med företagens arbetsstyrka om den utnyttjas effektivt. Utnyttjandegraden av potentialen mäter därför hur väl arbetsstyrkan utnyttjas. I tabell 4:5 redovisas båda kapacitetsmåten för de två topparna i konjunkturcykeln sedan 1975 (år 1975 och 1979) och de två bottenåren (1977 och 1982).

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

*Lågt
kapacitetsutnyttjande
sänker produktiviteten*

TABELL 4:5

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

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

* Uppskattning baserad på uppgifter i mars 1982 samt produktionsutvecklingen to m augusti.

Källa: SI-konjunkturen nr 1, 1982.

*Företagen allt ovilligare
behålla övertalig
arbetskraft*

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

Genom att jämföra uppgifterna om kapitalkoefficienten i tabell 4:4 med kapacitetsutnyttjandet 1982 kan vi få en indikation på hur mycket kapital som strukturstressen skövlut i industrisektorn. Kapacitetsutnyttjandet ligger på 79 procent men detta tycks, att döma av diagram 4:2 och tabell 4:5 även i högkonjunkturer, ligga på högst 90 procent. Underutnyttjandet skulle då vara 12 procent medan kapitalkoefficienten enligt SCBs mätmetod är nästan 39 procent ”för stor”.¹

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

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

*Realkapitalets lönsamhet
lägre än bankräntan*

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

Möjligheterna av investeringstillväxt för balans

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

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

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

¹ Korrigerat K/Q = observerat K/Q × 79/90

2,98 = 3,4 × 79/90

2,98/2,45 = 1,22 där 2,45 är "normal" kapitalkoefficient enligt tabell 5:4.

² KIs prognos november 1982.

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

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

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

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

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

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

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

I tabell 4:6 har vissa resultat sammanställts som vi tror har relevans – inte i nuvarande extrema läge men vid ett framtida mer

*Frisläppta
investeringsfonder
sänker inte
kapitalkostnaderna*

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

TABELL 4:6

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

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

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

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

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

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

¹ Det kan inte nog kraftigt betonas att siffrorna i tabell 4:6 är utomordentligt osäkra. De är baserade på olika ekonometrisk studier av investeringsbeteendet i Sverige och andra länder. Resultaten skiljer sig markant åt mellan olika studier. Forskningens grepp om den empiriska verkligheten omkring investeringsbesluten är fortfarande mycket svagt. Vi tror ändå att siffrorna ger en antydning om storleksordningar, när det gäller olika ekonomiska strategier för industriell expansion.

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

*Investeringarna reagerar
långsamt på
stimulansåtgärder*

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

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

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

5 Investeringarna i verkstadsindustrin – kan de ökas?¹

Slutsatsen i föregående kapitel var att en investeringsökning i industrin inte kan förväntas förrän en stabil ökning av produktionsvolym, kapacitetsutnyttjande och lönsamhet kommit igång. Denna slutsats baserades på studier av samband mellan olika statistiska data.

*Intervjuundersökning
med 16 storföretag*

Vi har emellertid velat pröva denna för den ekonomiska politiken centrala fråga också ute ”på fältet” och därför låtit genomföra en intervjuundersökning med 16 stora verkstadsföretag. Urval och undersökningsmetod innebär att resultaten inte har en statistiskt säkerställd allmängiltighet för hela industrin, inte ens för hela verkstadsindustrin. Särskilt de mindre och medelstora företagen kan på flera sätt antas ha ett annat investeringsbeteende än storföretagen.

Verkstadsindustrin måste komma att spela en viktig roll i en framtida industriell återhämtning. Genom att verkstadsindustrin är stor och heterogen, med inköp hos underleverantörer i många branscher, är den starkt sammanflätad med övriga industrigrenar. Branschen är mycket viktig som avsättningsmarknad för andra industrigrenar. Den är också en betydande leverantör av komponenter, halvfabrikat och investeringsvaror till andra branscher. Närmare 60 procent av produktionens värde exporteras och verkstadsprodukterna svarar för cirka 45 procent av Sveriges totala export.

*För låga investeringar på
makronivå syns inte på
mikronivå*

Den på makronivå urskiljbara bristen på investeringar syns inte på mikronivå. Varje företag för sig upplever inte att det från makrosynpunkt investerar för litet. Frågan är vilka avkastnings- och prisrelationer det är som skapar balansbristerna, och vad som skulle hända med verkstadsindustrins investeringar om exempelvis det riskvilliga kapitalet blev billigare, om marknadsutvecklingen stabiliserades, och om räntabilitetsutsikterna förbättrades.

¹ Undersökningen gjordes i augusti–september 1982 av Klas Eklund, Ingemund Hägg, Lars Nyberg, Bengt Rydén och Pehr Wissén. Intervjuerna är gjorda med företagens VD eller vice VD. En fullständig rapport publiceras i början av 1983 i SNS småskriftserie Företag och Samhälle.

*Investeringsuppgång
behövs men
sammansättningen inte
självklar*

Ett fundamentalt problem för en undersökning som denna är att uppgifterna om investeringar i nationalräkenskaperna omfattar utgifter endast för byggnader och maskiner medan FoU-utgifter och marknadsinvesteringar inte ingår. Att investeringarna i industrin behöver öka är uppenbart. Hur en investeringsuppgång bör vara sammansatt med avseende på byggnads-, maskin-, FoU- eller marknadsinvesteringar är dock inte självklart. Ett syfte med intervjuundersökningen har varit att belysa betydelsen av sådana olika typer av investeringar. Det bör också framhållas att det enskilda företags utgifter för investeringar omfattar även utlandsinvesteringar och företagsförvärv, vilka ej ingår i nationalräkenskapernas investeringsstatistik.

Varför är investeringarna låga?

Investeringsutvecklingen styrs främst av investeringarnas förväntade lönsamhet. En mängd olika faktorer påverkar denna – kapacitetsutnyttjande, konkurrenskraft, marknadsbedömningar, tillgången på lönsamma projekt och graden av osäkerhet inför framtiden. Tillgången på finansiellt kapital i form av internt genererade medel, lån och nyemissioner påverkar också besluten.

*Svag efterfrågan, lågt
kapacitetsutnyttjande
förklarar
investeringsrasen*

I praktiskt taget alla intervjuerna lyftes två av dessa faktorer fram såsom de i dagsläget avgörande hindren för en investeringsuppgång: den svaga och osäkra utvecklingen av efterfrågan på företagens marknader och det låga kapacitetsutnyttjandet. Skillnaden gentemot 60-talet bedömdes härvid som påtaglig. Då växte produktionen och marknaderna för praktiskt taget alla varor, vilket gjorde det möjligt att hålla en hög takt i strukturomvandlingen. De som förlorade sina jobb kunde finna nya. Valutorna var stabila. Framtiden kunde beskrivas bara genom att dra ut de stigande trenderna. Det var därför oftast ofarligt med investeringar i ny kapacitet; det gjorde inte så mycket om de blev för stora, eftersom marknaden snabbt växte ikapp.

Avkastningskravet höjs

Företagen sätter nu, åtminstone implicit, riskpremierna högre, så att avkastningskraven höjs. Den långsammare tillväxten gör att fackföreningar och myndigheter är mindre benägna än tidigare att acceptera strukturomvandlingen. Detta hämmar tillväxten ytterligare, och frihandeln börjar ifrågasättas. Osäkerheten om världsmarknadsutvecklingen förstärks därför.

De intervjuade företagen har också pekat på att de svenska kostnaderna varit för höga, vilket medfört svag konkurrenskraft och därmed svag investeringsvilja.

Den långsamt växande efterfrågan i kombination med den tidigare snabba utbyggnaden gör att de flesta företag nu har avsevärd ledig kapacitet. Det låga kapacitetsutnyttjandet, tillsammans med det faktum att flertalet företag inte vågar räkna med någon hög tillväxt av sina marknader under överskådlig tid framöver, gör att investeringar i ny kapacitet för de flesta intervjuade företagen ter sig omotiverade.

De investeringar som genomförs av intervjuföretagen i dagens situation är huvudsakligen av två slag: rationaliseringsinvesteringar i syfte att sänka kostnaderna och långsiktigt betingade utvecklings- samt marknadsinvesteringar. De senare är investeringar som är nödvändiga för överlevnad på lång sikt. Om ett företag inte befäster sina marknadspositioner och håller uppe den tekniska kompetensen kan man över huvud taget inte överleva på lång sikt.

Tveksamheten inför kapacitetsutvidgande investeringar bland de intervjuade företagen förstärks av att flera "brände sig" på utbyggnader i mitten av 70-talet. Nedgången efter den första oljekrisen sågs som temporär, och högkonjunkturen 1974-75 medförde en kraftig investeringsboom, som spädades på av offentliga investeringsstimulanser. Lagerstödet under överbrygningspolitiken 1975-76 ledde dessutom till en exceptionell ökning av lagerinvesteringarna. När konjunkturen vände nedåt, stod många företag med omfattande överkapacitet och överfyllda lager. Några av de intervjuade företagen uppgav att de haft svåra problem med att avveckla den kostsamma överkapaciteten från dessa år.

Tillgången på kapital

Företagens investeringsbeslut påverkas också av tillgången och priset på kapital. Räntorna har stigit i höjden. Vinstnivån under 70-talet har fallit så att internt genererade medel minskat. Soliditeten har sjunkit under en lång följd av år, varigenom risken, och därmed kostnaderna, i samband med ytterligare upplåning ökat. En given investeringsnivå medför i dag högre kapitalkostnad än tidigare.

Dessa faktorer har en negativ effekt på industriinvesteringarna, men enligt de intervjuade företagen var det svaga efterfrågeläget

Den tekniska kompetensen måste hållas uppe

Sjunkande soliditet

en ännu viktigare orsak. Men betydande skillnader fanns mellan olika företag.

Om långsiktiga investeringar bedömdes vara nödvändiga trots den svaga efterfrågan genomfördes de trots höga kapitalkostnader. Inget intervjuföretag uppgav att det avstått från långsiktiginvesteringar enbart av kapitalkostnadsskäl.

Osäkerhet om framtiden

Osäkerheten om framtiden är särskilt betydelsefull vid lånefinansierade investeringar och hög inflation. Om en investering är helt lånefinansierad vid, säg 10 procents inflation, kan det även för en acceptabelt lönsam investering ta i storleksordningen fem år innan den kan väntas ge en positiv cash-flow. Då priser och kostnader om fem år är högst osäkra kan detta vara ett avgörande investeringshinder. Flera av de intervjuade företagen sökte själva finansiera investeringarna, men sannolikt är detta ett avsevärt investeringshinder för små företag och för nyetableringar.

Soliditetens inverkan på investeringsbenägenheten var mycket olika i de studerade företagen. De flesta angav att den inte sågs som något stort problem. Finns lönsamma projekt och stabil efterfrågan, är nyemissioner inte svåra att genomföra. För några få företag var för låg soliditet ett avgörande investeringshinder, eftersom en lönsamhetsförstärkning i första hand måste användas till att sanera balansräkningen.

Ingen kapitalbrist

Bortsett från dessa krisdrabbade företag har de stigande kapitalkostnaderna således inte medfört någon "kapitalbrist" för de intervjuade företagen. De flesta medgav också, att de knappast skulle investera mer även om myndigheterna tillmätte dem kapital. Ytterligare subventionering skulle man naturligtvis tacka och ta emot, som en allmän lönsamhetsförstärkning.

Det sägs ibland att den relativt höga avkastningen på de finansiella marknaderna skulle dra undan riskvilligt kapital från den industriella verksamheten och därmed leda till lägre investeringar i realkapital. Som argument framhålls därvid bl a att många företag har en hög likviditet, som används till kortsiktiga finansiella placeringar i stället för industriinvesteringar.

Likviditeten har ökat

Likviditeten har otvivelaktigt ökat under de senaste åren. Samtidigt har, i flera av de intervjuade företagen, den kortsiktiga skuldsättningen ökat kraftigt. Samtliga intervjuföretag uppgav att den ökade likviditeten och finansiella aktiviteten var ett resultat av investeringsnedgången, inte dess orsak. När kapacitetsutnyttjandet

är lågt blir reala investeringar ointressanta. Och eftersom företagen normalt inte vill binda tillgångarna i långa obligationer stiger likviditeten. Den höga likviditeten kan därför tolkas som ett tecken på att man *inte* binder finansiella resurser i långa obligationer.

Flera av företagen hade under de senaste åren renodlat sin industriella inriktning och avyttrat olika långsiktiga finansiella tillgångar, byggnader mm, som inte direkt hade med den industriella verksamheten att göra. Detta uppgavs vara en av orsakerna till likviditetssupplebyggnaden. Företagen betonade att ett högre kapacitetsutnyttjande skulle medföra att likviditeten gick ned till förmån för industriinvesteringar.

Rationaliseringsinvesteringar

De intervjuade företagen genomför i dag investeringar i större utsträckning i syfte att sänka kostnaderna vid given kapacitet än i syfte att utvidga kapaciteten.

De flesta investeringar rymmer visserligen inslag av såväl expansions- som rationaliseringskaraktär. Det sistnämnda har emellertid för de flesta intervjuföretagen alltmer tagit överhanden under de senaste åren. Detta förefaller ha gått hand i hand med att pay-off-kriterier i praktiken alltmer kommit att ersätta intern- och kalkyl-räntemetoder vid investeringsbeslut samtidigt som pay-off-tiderna kortats. I de flesta företag ligger nu de maximala pay-off-tiderna för normala investeringar på två till tre år. Vid så korta återbetalningstider är det nästan uteslutande rationaliseringsinvesteringar som kan komma ifråga.

Viktiga uppgifter för de flesta intervjuföretagen var i detta sammanhang att effektivisera lagerhållning och kapitalanvändning. Inte enbart höjd arbetsproduktivitet är nödvändig för att klara den kommande hårda konkurrensen, menade man, utan också förbättrad kapitalproduktivitet krävs. Omsättningshastigheten på kapitalet måste höjas. Innebörden av detta är naturligtvis att försiktigheten med större investeringar och kapacitetsutbyggnad som binder mycket kapital förstärks. Framför allt har detta drabbat byggnadsinvesteringarna: nedgången i maskininvesteringar har inte varit lika markerad.

Investeringar för att sänka kostnaderna i stället för att bygga ut kapaciteten

Förbättrad arbets- och kapitalproduktivitet nödvändiga

Utvecklings- och marknadsinvesteringar

FoU-investeringarna har ökat

I praktiskt taget alla intervjuföretagen har FoU-investeringarna ökat under 70-talet; i flera fall hade utvecklingskostnaderna i vid mening mer än fördubblat sin andel av omsättningen under det senaste decenniet. Olikheterna mellan olika företag var emellertid påfallande. Några företag, som arbetar på etablerade marknader med mogna produkter, kunde – särskilt om de var marknadsledande – nöja sig med tämligen små utvecklingskostnader. För andra företag, som i högre grad var utsatta för konkurrens, var omfattande egna utvecklingsinsatser ett överlevnadsvillkor.

Den växande betydelsen för de immateriella utvecklingsinvesteringarna hänger samman med en övergång från massproduktion av standardiserade produkter till kunskapsintensiv produktion av tjänster och produkter som inrymmer service, "software" etc. I några av de intervjuade företagen hade utvecklingsinvesteringarna härigenom kommit att växa förbi investeringarna i materiellt anläggningskapital.

Marknadsinvesteringarna upp

Marknadsinvesteringarna, dvs framför allt utbyggnad av försäljnings- och marknadsföringsorganisationen, hade ökat kraftigt för de flesta företagen i undersökningen. Detta hade varit nödvändigt för att försvara uppnådda positioner eller expandera på de internationella marknaderna. På detta område låg också de flesta inplanerade större satsningar som intervjuföretagen redovisade; framför allt gällde det investeringar på marknader i utlandet som bedömdes få stor betydelse i framtiden. Över huvud taget uppgav företagen att investeringar utomlands, vare sig det gäller försäljning eller tillverkning, nästan uteslutande sker för att komma närmare kunderna; få företag uppgav att de hade flyttat ut verksamhet utanför Sverige av kostnadsskäl.

Slutsatser

Svag efterfrågan på exportmarknaderna

Grundorsakerna till att de stora verkstadsföretagen – som i hög grad tillhör den del av industrin som bör expandera – inte genomför mer kapacitetsutvidgande investeringar är den svaga utvecklingen av efterfrågan på de internationella marknaderna. Intervjuerna gav dock det bestämda intrycket, att även om efterfrågan skulle börja växa betydligt snabbare igen, skulle det ta tid innan detta gav utslag i ökade investeringar i anläggningar och maskiner.

Företagen vill vara säkra på att uppgången (och den därav följande lönsamhetsförbättringen) är stabil innan de börjar bygga ut igen. Eftersom förväntningarna nu är inställda på stagnation lär det ta flera år av goda tider innan företagen vågar tro att dessa tider verkligen är bestående och inte bara en tillfällig ljusning.

- Några företag har nu behov av att i första hand förstärka sin soliditet.
- Flera företag kommer att använda en förbättrad lönsamhet till ökade marknads- och FoU-insatser för att ytterligare stabilisera den framtida försäljningen, innan de bygger ut produktionskapaciteten.
- Det tar tid innan kapaciteten blir en trång sektor; flera företag vill låta den bli riktigt trång (tex genom utökad skiftgång) innan de börjar bygga ut, eftersom de tidigare byggt ut för tidigt.

Även om devalveringen blir lyckad i den meningen att kostnads-sänkningen blir bestående, så att industrin stimuleras till produktionsökningar, kan det dröja flera år innan en bred investeringsaktivitet kommer igång, kanske så mycket som tre–fyra år.

*Investeringsuppgång
dröjer*

6 Kan Sverige byggas ur krisen?

Byggnadsverksamheten stagnerar

Bör byggnadsverksamheten forceras?

Efter en snabb expansion under 60-talet kom byggnadsverksamheten in i en tio år lång stagnationsperiod under vilken produktionsvolymen blev i stort sett oförändrad. Under de två senaste åren har denna stagnation förbytts i en nedgång, vilket medför att 1982 års produktion ligger klart under 1970 års nivå. Denna utveckling har lett till en kraftig minskning av sysselsättningen inom branschen. Sedan 1970 har antalet anställda minskat från 370 000 till 280 000. Tillsammans med sina leverantörer – i främsta rummet byggnadsvaruindustrin och delar av transportsektorn – sysselsätter byggnadsindustrin närmare 600 000 personer, dvs 15 procent av den totala arbetskraften. Produktionsvolymen framgår av tabell 6:1.

Orealistiskt bygga Sverige ur krisen

Från olika håll har hävdats att vägen ur den ekonomiska krisen går över stora nysatsningar på byggande. "Bygg Sverige ur krisen" har blivit ett slagord. Förespråkarna för detta har argumenterat för ökade investeringar inte endast i bostäder utan även i vägar, broar, vattenkraftverk, värmepumpar m.m. Bland de fördelar en sådan satsning skulle medföra har naturligtvis främst framhållits minskad arbetslöshet och ökad produktion inom byggnadsindustrin. Man har också framhållit de positiva konsekvenserna för sysselsättnings- och produktionsutvecklingen inom byggnadsvaruindustrin och transportsektorn liksom även indirekta verkningar på andra sektorer av näringslivet. Såsom ett ytterligare argument har anförts att byggnadsverksamheten är importsnål och därför får små negativa effekter på bytesbalansen.

Föreställningen att det skulle gå att genom intensifierad byggnadsverksamhet komma ur den nuvarande krisen i Sverige är helt verklighetsfrämmande. Hög arbetslöshet är inte den svenska ekonomins enda problem. Merparten av balansbristerna är i själva verket så stora och djupgående att de på intet sätt låter sig elimineras av enbart ett ökat byggande, hur stor ökningen än skulle bli. En sådan ökning minskar nämligen inte vare sig bytesbalansen eller

statsbudgetens underskott och inte heller inflationstakten.

Den omständigheten att det inte är möjligt att bygga bort krisen betyder givetvis inte att en kraftfull satsning på ökad byggnadsverksamhet skulle vara verkningslös. Tvärtom har vi all anledning vänta oss att en sådan satsning skulle ge en betydande stimulans till ökad produktion och till minskad arbetslöshet. Sådantillvida är en expansion inom byggnadsverksamheten uppenbarligen eftersträfvansvärd. Det finns dessutom andra skäl för en sådan expansion, bl a är det angeläget att förhindra en ytterligare minskning av landets byggnadsarbetarkår, så att en expansion blir möjlig i en framtid, då den ekonomiska situationen förhoppningsvis har förbättrats. Kommer den svenska ekonomin åter in i en långsiktig tillväxtbana, behövs med all sannolikhet en högre sysselsättningsnivå inom byggbranschen än den vi har idag.

Byggsysselsättningen bör inte minska ytterligare

Ett ytterligare skäl för en byggeexpansion är följande. I en situation då full sysselsättning råder, måste man räkna med att – vid oförändrad produktivitet och oförändrade totala insatser av produktionsfaktorer – en produktionsökning inom en sektor av samhällsekonomin följs av en motsvarande produktionsminskning inom andra sektorer. Då arbetslöshet råder, är denna kommunicerande-kärl-princip dock inte alltid giltig. Då kan de samhällsekonomiska kostnaderna för en produktionsökning inom en sektor – kostnaderna då mätta som värdet av produktionsbortfallet inom andra sektorer – bli långt mindre än vad som framgår av den företagsekonomiska kalkylen.

Produktionstillskottet kan då fås mycket ”billigt”. En förutsättning är dock att detta tillskott produceras med hjälp av eljest inte utnyttjade produktiva resurser.

100 miljoner mer till husbyggande ger 550 nya jobb

Gjorda kalkyler visar att en ökning av husbyggandet med 100 miljoner kronor skulle medföra en sysselsättningsökning på 550 personer, varav 300 inom byggnadsindustrin och resten inom andra branscher. Av de 100 miljonerna skulle 10 gå till moms och 35 till löner inom byggnadsindustrin. Dessa poster utgör inte någon samhällsekonomisk kostnad under förutsättning att byggandet sker med utnyttjande av eljest arbetslösa personer. I så fall skulle den samhällsekonomiska kostnaden för en 100-miljonerssatsning på husbyggande uppgå till högst 55 miljoner kronor, och om sysselsättningsökningen inom de övriga sektorerna innebär ett ianprätagande av eljest arbetslösa personer, blir kostnaden ännu mycket

TABELL 6:1

**Byggnadsverksamhetens
bruttoproduktion 1980.**

	Miljarder kr 1980	Årlig procentuell volym- förändring		
		1970–1975	1975–1980	1980–1985
Byggnadsinvesteringar	63,0	–0,9	–0,7	– 6,7
Permanent bostäder	24,9	–2,1	0,3	– 8,3
Näringsliv	2,8	2,5	–2,4	– 6,5
därav industri	4,5	6,1	–8,8	–17,5
Myndigheter	14,3	–4,8	1,2	– 5,1
Reparationer och underhåll	20,7	3,5	4,9	5,2

Källa: Långtidsutredningen, SOU 1982: 14

lägre. I så fall skulle husbygget ske till extremt låga kostnader. De skulle då inte heller behöva belasta statens och kommunernas budget särskilt hårt, eftersom skatteintäkterna skulle öka och arbetslöshetsunderstöden minska.

De möjligheter som med nuvarande arbetslöshet öppnar sig för ett billigt byggande talar naturligtvis för en expansion av byggnadsverksamheten. En sådan skulle inte endast öka produktionen av bostäder, vägar etc till ett lågt pris utan kanske framför allt minska arbetslöshetens deprimerande verkningar. Men det finns vissa hänsyn i detta resonemang:

- a Möjligheten att utnyttja arbetslösa personer för en expansion av byggnadsverksamheten är begränsad på grund av att den geografiska fördelningen av potentiella byggprojekt och motsvarande fördelning av arbetslösa personer inte helt stämmer överens.
- b Möjligheterna att starta nya byggnadsarbeten är på kort sikt begränsad av trögheter i den kommunala beslutsprocessen och av eftersläpningar i projekteringen av nya arbeten.
- c En ökad byggnadsverksamhet kan, genom effekter på prisbildning, bytesbalans och statsbudget, leda till en utveckling som försvårar den svenska ekonomins återgång till en balanserad tillväxtbana.

Till punkt a kan sägas att arbetslösheten inom byggnadsbranschen är hög. I januari 1982 uppgick den till 11 procent av de arbetslöshetsförsäkrade. Däri döljer sig dock stora regionala olikheter. Den är störst i skogslänen och minst i storstadsområdena. I Stockholm, Göteborg och Malmö har under året rått en viss brist på byggnadsarbetare.

Ojämnheten i arbetslöshetens geografiska utbredning gör att det ”billiga byggandet” kan komma till stånd endast i begränsad omfattning. Visserligen är byggnadsarbetarnas geografiska rörlighet jämförelsevis stor, men det torde ändå inte annat än i rena undantagsfall gå att i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala bygga till de låga samhällsekonomiska kostnader som ovan nämnts. Det går däremot bra i Norrland, Dalarna, Värmland, Blekinge och vissa andra regioner (se tabell 6:2). Förekomsten av arbetslöshet inom byggbranschen kan sålunda inte åberopas som motiv för en *allmän* expansion av byggandet.

TABELL 6: 2

Byggarbetslöshetens regionala fördelning.

Arbetslöshet %	Storstäder	Svealand+ Ö Götaland	V Götaland	Norrland
Januari 1982	5,5	10,7	17,1	18,6
September 1982	3,3	7,4	11,0	11,8

Källa: Svenska Byggnadsentreprenörföreningen.

Huruvida tillgången på färdigprojekterade och igångsättningsklara arbeten är tillräcklig för att tillåta en investeringsexpansion inom byggnadsbranschen beror givetvis på hur stor denna expansion kan tänkas bli samt på vilka investeringar det kan bli fråga om. Att bostadsbyggandet och industribyggandet skulle behöva hämmas av brist på färdigprojekterade arbeten är osannolikt med tanke på de ganska måttliga investeringar som på kort sikt kan bli aktuella. Inte heller torde några större hinder föreligga för en expansion av väginvesteringarna. När det gäller kraftverk, kommunala värmeverk, värmepumpar, miljöförbättringar etc förefaller situationen dock vara en annan. Möjligheterna att inom de närmaste två åren åstadkomma mer betydande extrainvesteringar i sådana anläggningar är starkt begränsade.

Även om outnyttjade resurser tas i anspråk för en expansion av byggnadsverksamheten, måste man räkna med att en sådan expansion även kräver resurser som måste tas från annan produktion eller importeras. Konsekvensen blir att ett ökat byggande medför en tendens till att förvärpa de existerande balansbristerna; såväl bytesbalansen som statsbudgetens underskott skulle förstöras och inflationen kanske förvärras. Frågan måste då ställas, huruvida dessa negativa konsekvenser skall få bli avgörande för bedömning-

en av det önskvärda i att åstadkomma en ökad byggnadsverksamhet. Hur skall vi väga den stora positiva effekt som ett ökat byggande medför mot de negativa effekterna vad gäller möjligheterna att komma till rätta med ekonomins balansbrister?

Enligt vår bedömning är det utomordentligt angeläget att den ekonomiska politiken bedrivs så att förbättringen av industrins konkurrenskraft inte går till spillo. Detta innebär dock inte att vi skulle förordade ett "idiotstopp" i fråga om byggnadsinvesteringar. Det kan ju inte vara ett önskemål att öka arbetslösheten i branschen. Det väsentliga är att löneutvecklingen hålls i schack samt att kapitalbildningen ökar på konsumtionens bekostnad. Det kan finnas goda skäl för en ökad byggnadsverksamhet, även om denna skulle leda till ökad skuldsättning i utlandet och/eller ökat underskott i statsbudgeten.

Vad skall vi bygga?

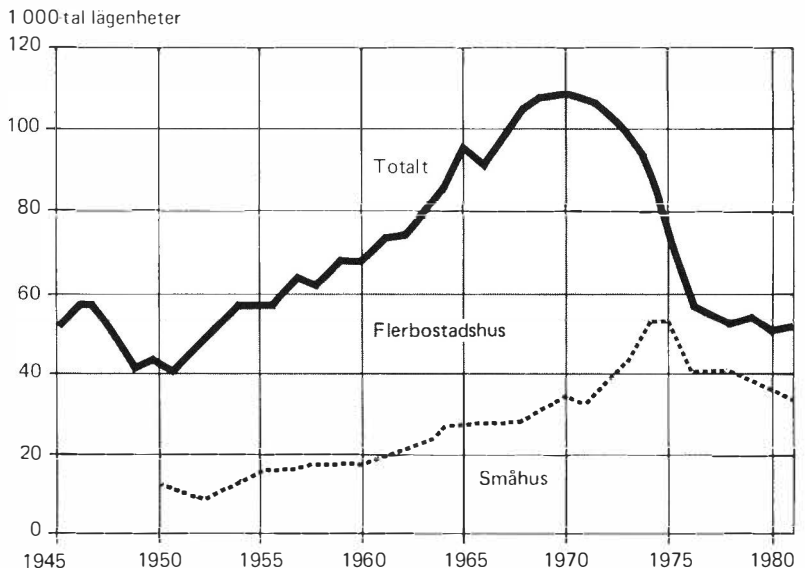
Industrins kapitalbildning har behandlats i kapitel 4. Slutsatsen var att mycket stora industriinvesteringar erfordras för att återföra ekonomin till en balanserad tillväxt. Dessa investeringar bör därför ges hög prioritet bland målen för den ekonomiska politiken. Samti-

DIAGRAM 6: 1

Antalet färdigställda lägenheter i Sverige 1945–81.

Den kraftiga nedgången i bostadsbyggandet avser framför allt lägenheter i flerbostadshus.

Källa: Svenska Byggnadsentreprenörföreningen



*Nyproduktionen 30
procent under 1970 års
nivå*

digt framhölls att de inte kan väntas bli särskilt omfattande under de närmaste åren, eftersom de knappast kan skjuta fart förrän nuvarande överskottskapacitet eliminerats.

Alltsedan 70-talets början har nyproduktionen av *bostäder* uppvisat en trendmässig minskning och den torde 1982 komma att ligga cirka 40 procent under 1970 års nivå. Denna minskning är dock väsentligt mindre än nedgången i antalet producerade lägenheter. Detta antal minskade från 108 000 till 45 000, dvs med mera än 50 procent, vilket framgår av diagram 6:1.

Nedgången i nyproduktionen av lägenheter har skett samtidigt med en ökning av reparations- och ombyggnadsverksamheten. Detta har fått till följd att denna verksamhet kommit att få nära nog lika stor omfattning som nybyggandet samt att den totala bostadsproduktionens volym förblivit nästan oförändrad.

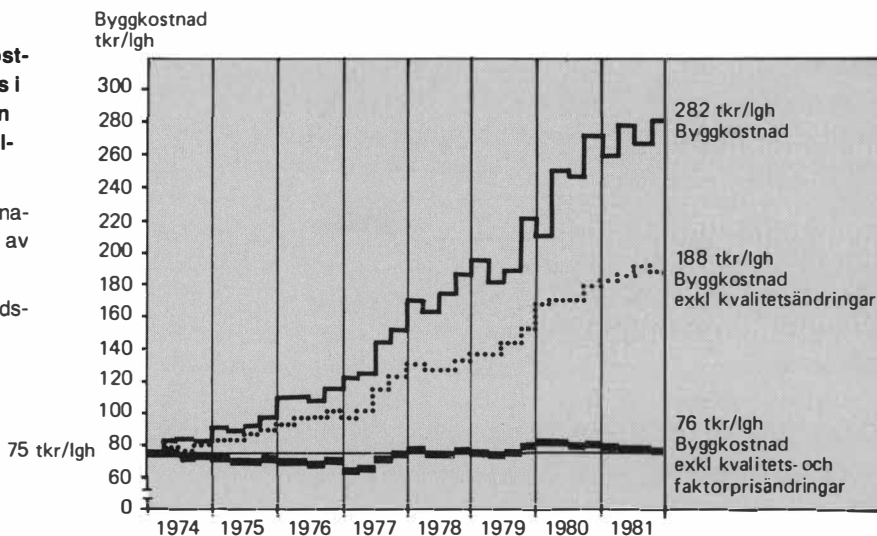
Bostadsproduktionens kostnader, mätta per lägenhet, har stigit snabbt under de senaste tio åren (diagram 6:2). Detta beror inte enbart på inflatoriska ökningar av löner och materialpriser utan även på förändringar i byggnadernas och lägenheternas storlek och form. Från 1974 till 1981 uppgick tex ökningen i våningsytans storlek i flerbostadshus till 15 procent. Därtill kommer kostnadsökningar till följd av minskade projektstorlekar mm samt inte minst

DIAGRAM 6: 2

Förändring av byggkostnad för flerbostadshus i exploateringsområden 1974–81 enligt prellmättna lånebeslut.

En stor del av byggkostnadernas ökning förklaras av höjd kvalitet.

Källa: Svenska Byggnadsentreprenörföreningen



förändrade statliga normer ifråga om utförande. Gjorda beräkningar tyder på att om byggnadskostnaderna justeras med hänsyn till dessa faktorer, uppvisar dessa kostnader inte någon högre ökningstakt än övriga priser, såsom dessa mäts med konsumentprisindex.

Med undantag för Stockholmsområdet, där en viss bostadsbrist kan anses föreligga, utmärks bostadsmarknaden i dag av balans mellan tillgång och efterfrågan och på många håll t o m ett visst utbudsöverskott av lägenheter. Våren 1982 stod 30 000 lägenheter outhyrda, varav 7 000 i Göteborgs- och Malmöområdena. Relativt sett var dock utbudsöverskottet störst i Blekinge samt i Jönköpings och Skaraborgs län.

I LU 82 räknade man med ett nybyggnadsbehov på 33 000 lägenheter i det exportledda scenariot och 55 000 i det konsumtionsledda. Beräkningarna baserades på antaganden om att hushållens inkomster skulle förbli oförändrade (efter skatt) respektive stiga med 1 procent per år samt att bostadssubventionerna skulle förbli nominellt oförändrade respektive öka starkt. Med samma förutsättningar som i utredningens exportledda alternativ, men med en något annorlunda metod, har Statens Industriverk beräknat nybyggnadsbehovet till 39 000 lägenheter.

Mot bakgrund av vad som hänt 1982 förefaller de i LU 82 gjorda antagandena alltså någorlunda realistiska. Den där gjorda uppskattningen står sig därför ganska väl, vilket även kan sägas om industriverkets kalkyl. Slutsatsen blir att en nybyggnadsvolym på 35 000 – 40 000 lägenheter per år är en rimlig riktpunkt för en politik som syftar till balans på bostadsmarknaden vid oförändrade subventioner. Ett större byggande är givetvis fullt möjligt men det fordrar ökade subventioner. En höjning av nybyggandet upp till 55 000 lägenheter skulle enligt LU 82 fordra nära nog en fördubbling av 1981 års bostadssubventioner. Hur stort bostadsbyggande vi skall sikta till i framtiden måste sålunda bedömas med hänsyn tagen till hur stora subventioner vi är villiga att acceptera.

En sänkning av bostadsbyggandet ner till 35 000 – 40 000 lägenheter per år skulle rimligen innebära en väsentlig minskning av byggvolymen, eftersom andelen småhus med all sannolikhet kommer att minska och andelen små lägenheter att öka på de större lägenheternas bekostnad. Enligt industriverket skulle en minskning av nybyggandet ned till 39 000 lägenheter innebära en volymminskning fram till 1985 med 35 procent från 1980 års nivå och det skulle,

Bostadssubventionerna 15 miljarder per år

såvitt man i dag kan se, innebära en minskning från 1982 års nivå med drygt 10 procent.

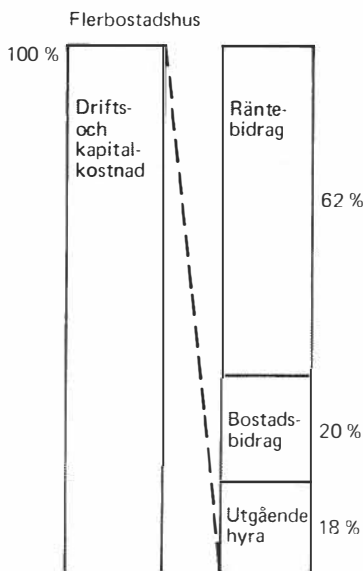
De nuvarande bostadssubventionerna består huvudsakligen av två slag, bostadsbidrag och räntebidrag. De förra uppgår för närvarande till 6 miljarder kronor och de senare till 9 miljarder. Tillsammans uppgår de till en femtedel av den totala bostadskonsumtionens värde (före bidrag). Det är sålunda fråga om en väldig subventionering. Denna är störst för nybyggda lägenheter. Där kan summan av de båda bidragen uppgå till mera än 80 procent av lägenhetens drifts- och kapitalkostnader (se diagram 6:3).

DIAGRAM 6: 3

Maximala subventioner till en nybyggd lägenhet 1981.

Räntebidrag och bostadsbidrag täcker över 80 procent av den totala kostnaden för en nybyggd lägenhet.

Källa: SOU 1982: 14



Diagrammet baseras på följande förutsättningar:

Produktionskostnad 1980 329 000 kr. Räntebidrag 1981 34 370 kr. Bostadsbidrag 1981 10 920 kr. Totala drifts- och kapitalkostnader brutto 1981 55 000 kr. Maximala subventioner 1981 45 000 kr.

De båda bidragsformerna är såväl till syfte som verkningar helt olika. Bostadsbidragen är ett fördelningspolitiskt medel som syftar till att möjliggöra en tillfredsställande bostadsstandard även för hushåll med små inkomster i förhållande till försörjningsbördan. Bidragen är inkomstprövade.

Räntebidragen har inget fördelningspolitiskt syfte

Räntebidragen har inget primärt fördelningspolitiskt syfte. De är inte inkomstprövade och är i princip bundna till lägenheten. Syftet är att mildra de verkningar på bostadskostnaderna i nybyggda lägenheter, som uppkommit till följd av inflation, högt ränteläge och

stigande byggnadskostnader. Avsikten är att åstadkomma en temporär sänkning av boendekostnaderna i nybyggda hus i väntan på att inflationen skall urholka kapitalkostnaderna och eventuellt också att räntorna skall sjunka.

Räntebidragen är huvudsakligen en inflationsföreteelse. I inflationstider är ränteläget vanligtvis högt, och med dagens finansieringssystem blir – i jämförelse med en situation utan inflation – kapitalkostnaderna alltför stora i början och alltför små i slutet av lägenhetens "levnadstid". Boendekostnaderna förskjuts med andra ord mot låneperiodens början.

Under årens lopp har framförts åtskilliga förslag till lösning av de problem, som uppkommer på grund av inflationens omallokerande effekter på boendekostnaderna. Redan på 50-talet diskuterades möjligheten att införa reallån på bostadsmarknaden och den diskussionen har nu åter aktualiserats genom realbeskattningskommitténs förslag. Vid 60-talets slut introducerades de sk paritetslånen, men de avskaffades efter endast några få år.

Avsikten med den av regeringen föreslagna hyreshusavgiften på äldre icke statsbelånade fastigheter är att eliminera den vinst ägarerna till sådana fastigheter kan tänkas göra på grund av den höjning av den allmänna hyresnivån som uppkommer genom de senaste årens avtrappningar av räntegarantierna på statliga lån. Den avgiften är av rent fiskal natur, och kan inte ses såsom ett hyrespolitiskt medel. Med en annan och mer generell utformning skulle dock hyreshusavgifter på äldre lägenheter i kombination med räntebidrag kunna få vissa likheter med paritetslånen. Liksom dessa senare skulle en sådan kombination leda till en omallokering av bostadskostnaderna från yngre till äldre lägenheter. Den skulle dock utgöra ett dåligt alternativ till paritetslånen. Dessa kan utformas enligt generella och fasta principer, medan en kombination av räntebidrag och hyreshusavgifter måste inrymma ett betydande mått av godtycke.

Allt talar för att vi i Sverige kommer att få leva med en inte obetydlig inflation långt fram i tiden. Detta gör det angeläget att finna en sådan form för bostadsfinansieringen, att den av inflationen förorsakade tidsomallokeringen av boendekostnaderna elimineras och räntesubventionerna kan avvecklas eller åtminstone kraftigt reduceras. Det finns all anledning att överväga ett återinförande av paritetslånen.

Reallån på bostäder

Överväg återinförande av paritetslån

Vi har i Sverige en genomsnittligt sett hög bostadsstandard. Att i nuvarande kärva ekonomiska läge ytterligare pressa upp denna genom ökade generella subventioner i form av räntebidrag och/eller hyresrabatter förefaller vara en oklok politik. Det finns ingen anledning tro att landets medborgare skulle prioritera en höjd bostadsstandard framför andra användningar av de resurser som erfordras för ett ökat bostadsbyggande. Tvärtom, den blandning mellan balans och utbudsöverskott, som vi i dag har, talar för att medborgarna inte är villiga att byta ut annan konsumtion mot en högre bostadsstandard.

I likhet med räntebidragen är de av regeringen nyligen föreslagna hyresrabatterna ett medel att hålla nere hyran i nybyggda och ombyggda fastigheter. De skall utgå endast på orter, där lägenhetsöverskott inte föreligger. Lokalt kommer de rimligen att ge en viss efterfrågestimulans, men för landet som helhet torde effekten bli ringa. Det handlar nämligen om jämförelsevis litet pengar, endast 3 procent av räntebidragens totala belopp.

Ser vi till bostadsbidragen kommer saken i ett litet annat läge, eftersom dessa utgör en länk i fördelningspolitiken. Visst skulle en höjning av bostadsbidragen utgöra en hjälp för många människor och därför ha visst fog för sig. En sådan åtgärd är dock inte problemfri. En allmän höjning av bostadsbidragen och i all synnerhet en omfördelning av dem i riktning mot de lägre inkomstklasserna skulle medföra betydande marginaleffekter, som inte är önskvärda. Det finns vidare all anledning att tvivla på att en ökning av bostadsbidragen verkligen är den mest angelägna fördelningspolitiska åtgärden. Så som bidragen är utformade utgör de ett mycket trubbigt fördelningspolitiskt instrument.

I väntan på att frågan om den framtida bostadsfinansieringen skall finna sin lösning måste kanske det nuvarande räntebidragssystemet bibehållas liksom bostadsbidragen. Men en ökning av dessa bidrag förefaller inte vara önskvärd. Därmed är också sagt, att någon ökning av bostadsbyggandet utöver 1982 års nivå inte är önskvärd. En minskning ned till en årlig produktion av omkring 35 000 lägenheter eller kanske något mera torde i själva verket vara att föredra. Vid oförändrad subventionsgrad skulle ett större byggande leda till ett ökat överskott av lägenheter. Det är en absurd tanke att bygga hus, som ingen vill bo i, bara för att minska arbetslösheten.

Höjda bostadsbidrag inte angelägna

Absurt bygga hus som ingen vill bo i

Som tidigare nämnts beror de senaste årens fördyring av lägenhetsproduktionen till stor del på en höjning av bostädernas storlek och kvalitet samt förändrade normer för byggandet. I längden kan denna utveckling inte fortsätta. Den ”smyghöjning” av hyrorna som därigenom uppkommer leder till utbudsöverskott som måste subventioneras bort, och subventionsbehovet blir större och större allteftersom tiden går. Det är angeläget att de rådande tendenserna i den riktningen elimineras och att bostadsproduktionen blir mer marknadsinriktad än hittills. Något tillspetsat kan sägas att vi under senare år byggt ”fel lägenheter, på fel plats och till fel kostnader”.

ROT-byggandet för litet

Resonemanget hittills har gällt byggandet av nya lägenheter eller villor. Sådana nybyggnader utgör endast ungefär hälften av bostadsbyggandets totala produktion. Den andra hälften utgörs av reparationer, underhåll och ombyggnader, sk ROT-byggande. Detta har ökat mycket kraftigt under de senaste tio åren; sedan 70-talets början till mer än det dubbla. Trots denna uppgång är det enligt expertbedömningar alltför litet. Det svarar i dag mot ett nybyggande på cirka 40 000 lägenheter men borde svara mot 55 000 – 60 000 nybyggda lägenheter.

Det är angeläget att det bostadsbestånd som i dag finns underhålls på ett nöjaktigt sätt. Om man får tro den ovan nämnda bedömningen finns därför en anledning att hämta in eftersläpningen i ROT-byggandet. Något lämpligare tillfälle än det vi just nu har genom den rådande arbetslösheten kommer vi förhoppningsvis inte att få. Nu öppnar sig en möjlighet att för en jämförelsevis ringa samhällsekonomisk kostnad rusta upp bostadsbeståndet. Den möjligheten bör utnyttjas.

Det är möjligt att den väldiga uppgången i ROT-byggandet kommer att framkalla stagnationstendenser framöver. Sådana tendenser kommer kanske att uppkomma också på grund av växande finansieringssvårigheter för primärkommunerna. Under dessa auspicier är det av största vikt att dessa tendenser neutraliseras och att erforderliga incitament skapas för en fortsatt snabb expansion. Den föreslagna kompletteringen av nu utgående subventioner i form av bidrag och lån med hyresrabatter är ett led i en sådan politik. Frågan är emellertid om inte mer kraftfulla åtgärder erfordras. Kanske skulle hyresrabbatterna koncentreras till ROT-byggande.

Vägbyggandet har traditionellt betraktats som ett lämpligt bered-

*Satsa på väg- och
brobyggande*

*En satsad miljard på
vägbyggande kan ge
4000 nya jobb*

skapsarbete i tider av arbetslöshet. Att så varit fallet sammanhänger bl a med att sådant byggande kräver ett minimum av specialutbildad arbetskraft, att det kan förläggas just inom de områden, där arbetslösheten är som störst samt att det är importsnålt. I dagens läge är dessa skäl tungt vägande. En kraftfull satsning på väg- och brobyggande förefaller i själva verket vara ett naturligt led i de närmast kommande årens ekonomiska politik.

De statliga utgifterna för väghållning uppgår för närvarande till fem miljarder kronor. En ökning av detta belopp med exempelvis en miljard – vilket ingalunda vore särskilt mycket – skulle öka sysselsättningen inom byggbranschen med 2 500 personer och därtill kommer ökningarna inom andra branscher med ungefär hälften så många. Den satsade miljarden skulle sålunda skapa uppåt 4 000 nya arbeten.

En storsatsning på väg- och brobyggnader under de närmast kommande åren kommer rimligen att påverka såväl statsbudget som bytesbalans i negativ riktning, vilket betyder ökad upplåning. Den konsekvensen måste emellertid accepteras om vi vill tillgodo-göra oss de positiva effekter, som nyss nämnts.

Övriga sektorer

Ovan har talats om byggnadsverksamhetens potentiella utveckling inom industri-, bostads- och väghållningssektorerna. Dessa sektorer svarar dock ingalunda för allt byggande i landet. Av byggnadsverksamhetens totala bruttoproduktion på 84 miljarder kronor 1981 var i själva verket endast hälften av detta belopp hänförligt till de tre nämnda sektorerna. De övriga 40 miljarderna gällde handelsbyggnader, kontor och fritidshus, sjukhus, förvaltningslokaler, daghem etc samt kraftverk, järnvägs- och teleanläggningar, värmeverk m m.

Såvida inte speciella åtgärder vidtas för stimulans av denna byggnadsverksamhet torde den komma att förbli på i huvudsak oförändrad nivå. Detsamma blir fallet så länge det höga ränteläget och kommunernas svaga ekonomi består. Frågan blir då huruvida man har anledning att vidta åtgärder för att på kort sikt öka denna typ av byggnader. Det kan göras exempelvis genom att tidigarelägga statliga investeringar och stimulera kommunerna till att göra detsamma.

Det är tveksamt hur stor effekt det går att få ut av en ”tidigare-läggningsspolitik” av det här slaget. Det finns stora trögheter i den kommunala beslutsprocessen och de tunga investeringskomponenterna fordrar i regel en så lång projekteringstid att i dag inte tidsmässigt inplanerade investeringar svårigen kan komma till stånd under de närmaste två åren. Detta senare gäller t ex kraftverk och flera andra typer av energianläggningar. Sedd i ett längre perspektiv kommer dock saken i en helt annan dager. På fyra till fem års sikt finns det sannolikt betydande möjligheter till ekonomiskt sett fördelaktiga anläggningsinvesteringar, kanske framför allt inom energisektorn. Tyvärr, är det dock nu omedelbart och inte i en oviss framtid, då konjunkturläget kanske är ett helt annat än i dag, som investeringar behövs som stimulans för den svenska ekonomin. Stora ansträngningar bör därför göras att i möjligaste mån påskynda igångsättningen av sådana investeringar, givetvis dock endast de som på lång sikt bedöms som räntabla.

*Påskynda långsiktigt
räntabla investeringar*

Regeringen har nyligen föreslagit en stor satsning på energiinvesteringar, totalt 1,5 miljarder kronor. Det kan förmodas att huvudparten av denna summa kommer att gå till byggnadsinvesteringar av olika slag. Hur stor denna del blir finns ingen som vet i dag. Om man emellertid mycket schematiskt gissar på att en miljard satsas på byggnadsinvesteringar kan man dra slutsatsen att sysselsättningseffekten inom byggnadsindustrin skulle uppgå till något sådant som 3 000 personer och litet mer inom byggnadsämnesindustrin och andra sektorer. Den sysselsättningseffekten torde dock bli utspridd över flera år, och om man ser till de två–tre närmaste åren torde effekten inte bli särskilt imponerande. Det må erinras om att de totala byggnadsinvesteringarna i år är av storleksordningen 100 miljarder kronor och att den föreslagna energisatsningen totalt rör sig om endast 1,5 procent av detta belopp.

*Sysselsättningseffekterna
sprids ut på flera år*

Vilka effekter kan uppnås genom en byggnadsexpansion?

I det föregående har argumenterats för en expansiv politik ifråga om byggnadsverksamheten under de allra närmaste åren. Det har emellertid framgått att en sådan politik blockeras av en rad omständigheter; industriinvesteringarna kan inte ta någon riktig fart förän det nuvarande kapacitetsgapet eliminerats och bostadsinveste-

ringarna begränsas från efterfrågesidan. På andra håll – exempelvis energiområdet – begränsas möjligheterna till expansion av en bristande beredskap för en sådan.

De områden där en mer betydande expansion kan tänkas komma till stånd är huvudsakligen vägväsendet och ROT-byggandet. Investeringsarna där utgör dock långt mindre än hälften av de totala byggnadsinvesteringarna, och det skall mycket till för att en ökning av denna del skall bli större än vad som motsvarar nedgången i nyproduktionen av bostäder. Någon mer betydande ökning av den totala byggnadsverksamheten kan därför svårligen tänkas. Genom en kraftfull satsning på vägbyggande och ROT-byggande kan man nog inte åstadkomma mer än att förhindra en minskning av sysselsättningen och möjligen öka denna med något fåtal 1 000-tal personer. Detta gäller de närmaste två till tre åren. På lång sikt blir expansionsmöjligheterna långt större.

*Möjligheter till
expansion på lång sikt*

7 Ungdomsarbetslösheten – vad kan man göra åt den?

*Ungdomsarbetslösheten
12 procent*

Antalet registrerade arbetslösa uppgick i september 1982 till 176 000, vilket motsvarar 4 procent av arbetskraften. Arbetslösheten för ungdomar har länge varit dubbelt så hög som för hela arbetskraften och har nu blivit mer än tre gånger så hög (12,4%, dvs 85 000 ungdomar under 24 år).

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

Ungdomsarbetslöshetens utveckling

Arbetslösheten för olika åldersgrupper framgår av diagram 7:1. Under perioden 1963 till 1981 har arbetslösheten för ungdomar under 24 år legat på en högre nivå och stigit snabbare än den totala arbetslösheten. Genomsnittligt har arbetslösheten för 16–19-åringar legat cirka tre gånger så högt som den totala arbetslösheten och för 20–24-åringar cirka 1,5 gånger så högt. Som framgår av diagrammet har flickorna i åldern 16–19 år drabbats hårdast.

*Lågkonjunktur höjer
ungdomsarbetslösheten*

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

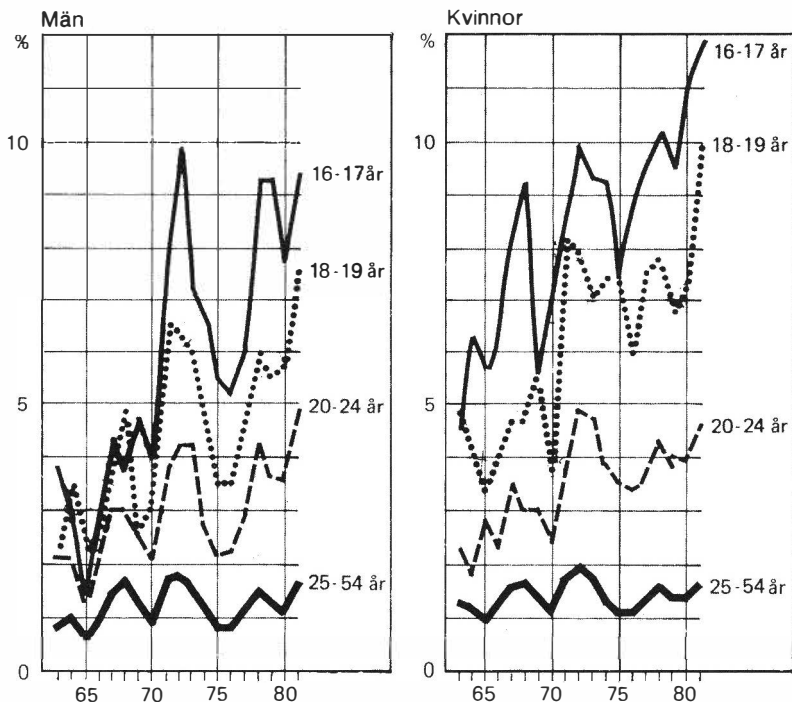
Det har hävdats att ungdomarnas arbetslöshet skulle vara kortvarig och därför mindre allvarlig. Som framgår av tabell 7:1 är ungdomarnas arbetslöshetstider kortare än övriga åldersgruppers, men skillnaden mellan ungdomarna och åldersgruppen 25–54 år är

DIAGRAM 7: 1

Relativ arbetslöshet i olika åldersgrupper 1963–81.

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

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU)



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

Som framgår av diagram 7:2 visar ungdomarnas andel av den totala arbetslösheten från mitten av 60-talet en svag tendens till ökning över tiden. Däremot kan man inte finna något positivt sam-

TABELL 7: 1

Arbetslöshetstider i veckor för olika åldersgrupper.

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

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

¹ AKU betecknar de löpande arbetskraftsundersökningar som utförs av SCB.

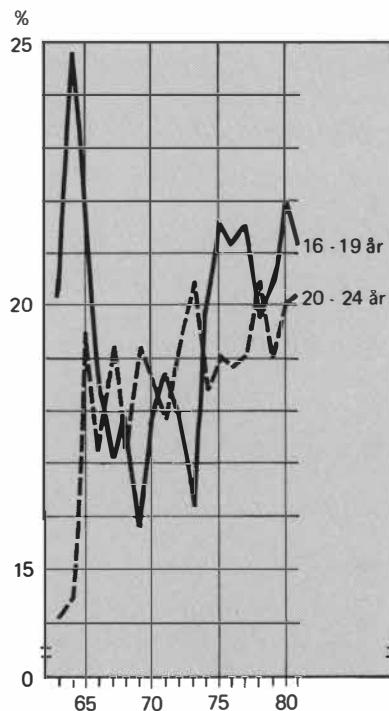
band mellan ungdomarnas andel av den totala arbetslösheten och konjunkturläget. För den yngsta åldersgruppen är sambandet tomt negativt; när den totala arbetslösheten ökar med 1 procentenhet minskar 16–19-åringarnas andel med 3 procentenheter. Detta ger stöd för tesen att ungdomsarbetslösheten i första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

DIAGRAM 7: 2

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

Ungdomarnas andel av arbetslösheten har stigit kraftigt.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU)



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

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

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

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

Sysselsättningsutvecklingen för ungdomar

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

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

För att förstå mönstret i den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen är det nödvändigt att också studera hur ungdomarnas sysselsättningsandelar varierar med förändringarna i den totala sysselsättningsnivån. I tabell 7:2 har den genomsnittliga årliga förändringen i ungdomarnas andel av sektorns sysselsättning beräknats. Kalkyler har gjorts för år där sektorns sysselsättning ökat respektive år då sysselsättningen minskat. Den offentliga sektorn ingår inte, då sysselsättningen där ökat samtliga år.

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

TABELL 7: 2

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

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

Källa: Egna beräkningar utifrån AKU.

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

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

Från siffrorna i tabell 7:2 kan man dra slutsatsen att om sysselsättningsnivån i industrin varit konstant skulle nedgången i ungdomarnas sysselsättningsandel varit endast cirka en tredjedel av den faktiska. De något äldre ungdomarnas andel skulle to m ökat.

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

*Ökad arbetslöshet
pressar ned
personalomsättningen*

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

För höga ungdomslöner?

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

Av tabell 7:3 framgår att ungdomslönerna stigit snabbare än lönerna för vuxna arbetare. Löneutjämnningen var relativt långsam fram till 1968, men därefter har det skett en snabb utjämning. 1981 motsvarade den genomsnittliga timförtjänsten för pojkar under 18 år 71 procent av de vuxna männens, och för flickor under 18 år motsvarade lönen 80 procent av de vuxna kvinnornas.

Ungdomslönerna har stigit snabbt

TABELL 7:3

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

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

Källor: SOS Löner och SCBs primärmaterial.

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

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

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

Ungdomens arbetsmarknadssituation

Man kan alltså skilja ut tre faktorer som påverkar ungdomarnas arbetsmarknadssituation: ungdomens arbetskraftsdeltagande, den totala sysselsättningen och ungdomens relativa löneläge. Eftersom vi ovan analyserat dessa faktorer var och en för sig har vi också gjort en statistisk analys som visar deras förklaringsvärde såväl i absoluta som i relativa termer. Resultatet av den statistiska analysen sammanfattas i tabell 7:4.

TABELL 7:4

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

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

Källa: Egna beräkningar.

*De höga relativlönerna
viktig förklaring*

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

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

Samhällsförändringar kan vara sysselsättningshinder för ungdomen

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

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

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

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

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

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

Ungdomens inställning till arbete

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

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

Från företagen har framhållits att ungdomarna helt enkelt inte vill ha de jobb som industrin kan erbjuda: ”Löpande bandjobb ger inget utrymme för självförverkligande” (se tabell 7:5)

TABELL 7:5

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

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

Källor: SIFO och AKU.

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

Vad kan man göra för att minska ungdomsarbetslösheten?

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

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

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

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

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

Klyftan mellan ungdomars förväntningar och möjligheter har vidgats

Lärlingssystem underlättar övergången mellan skola och arbete

Sammanfattning

Detta kapitel kan sammanfattas i tre slutsatser. För det första är det nödvändigt att få igång en expansion i industrin för att långsiktigt sänka ungdomsarbetslösheten. Den sjunkande industrisysselsättningen har varit förödande för ungdomarnas möjligheter att få jobb. För det andra bör ungdomarnas konkurrenssituation ytterligare förbättras genom att ungdomslönerna successivt anpassas till ungdomarnas kompetens. För det tredje bör övergången mellan skola och arbetsliv underlättas.

Satsa på lärlingssystem

Lärlingssystemet är en modell för detta. Regeringen har föreslagit att resurserna till ungdomsplatser ökas så att alla ungdomar som inte kan få jobb eller utbildning kan tas emot. Samtidigt föreslås en höjning av den nedre åldersgränsen för KAS (kontant arbetsmarknadsstöd), vilket skulle öka incitamenten för ungdomarna att acceptera ungdomsplatser. Dessa åtgärder kan ses som ett första steg mot ett svenskt lärlingssystem.

Höj nedre åldersgränsen för KAS

8 Världskrisen och den ekonomiska politiken

Dagens recession den allvarligaste under efterkrigstiden

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

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

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

Kanske konjunkturuppgång på väg

Förloppen efter 1974 och 1979

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

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

"Lokomotiv" saknas

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

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

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

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

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

*Schweiz och Sverige
missade uppgången 1976*

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

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

Strukturella jämviktsbrister

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

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

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

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

*Bestående
jämviktsbrister*

*Felaktiga pris- och
kostnadsrelationer*

Jämviktsbrister i kapitalstrukturer

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

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

Bestående hög inflation

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

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

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

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

Felinvesteringar i struktursjuka branscher

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

Den nya ekonomiska politiken och dess konsekvenser

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

Inflationsbekämpning huvudmål i USA och Storbritannien

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

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

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

*Långsamt uppsving
våren 1983*

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

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

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

Särskilt utsatta riskområden

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

*Finansiella kriser i vissa
u-länder*

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

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

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

Absurd realränta

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

Pundet och dollarn överbärderade

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

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

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

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

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

Risk för depression

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

Smygprotektionism

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

Ökade risker för internationella valutasystemet

Det paradoxala – och kanske hoppfulla – är att dessa depressiva

*Depressiva tendenser
kan innebära sanering av
jämviktsbristerna*

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

USA måste sänka räntan

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

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

9 Stabiliseringspolitiska strategier

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

En internationell jämförelse

*Permanent störningar i
stället för tillfälliga*

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

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

Svårigheterna att få till stånd den nödvändiga reallöneanpassningen har varit särskilt stora i de mindre OECD-länderna. Problemen i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Belgien, Nederländerna och Österrike är mycket likartade. Gemensamt för dessa länder är inte bara en utebliven reallöneanpassning efter den första oljekrisen utan dessutom en försämring av det relativa kostnadsläget gentemot de stora industriländerna omkring 70-talets mitt. Detta framgår av diagrammen 9:1 a–g.

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

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

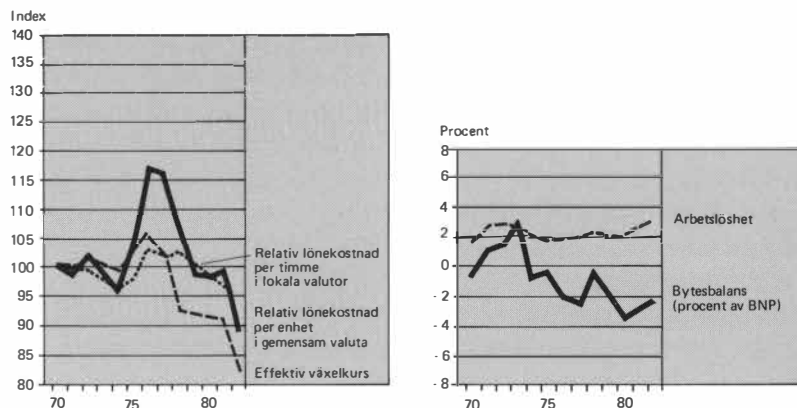
DIAGRAM 9:1 a–g

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

DIAGRAM 9:1 a

Sverige

Källa: OECD



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

DIAGRAM 9:1 b

Finland

Källa: OECD

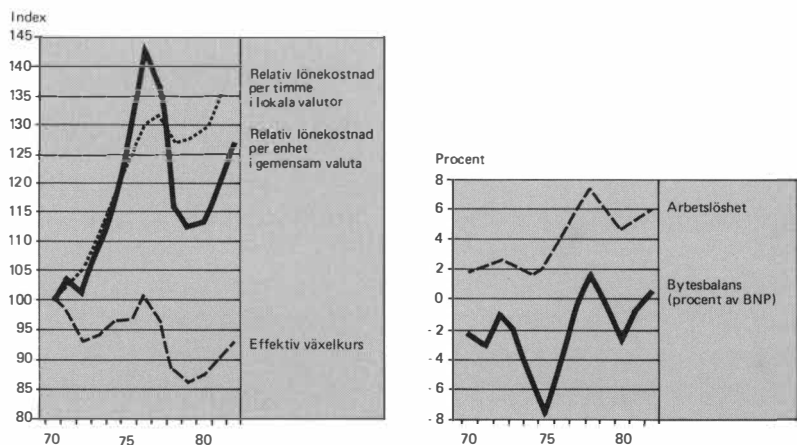
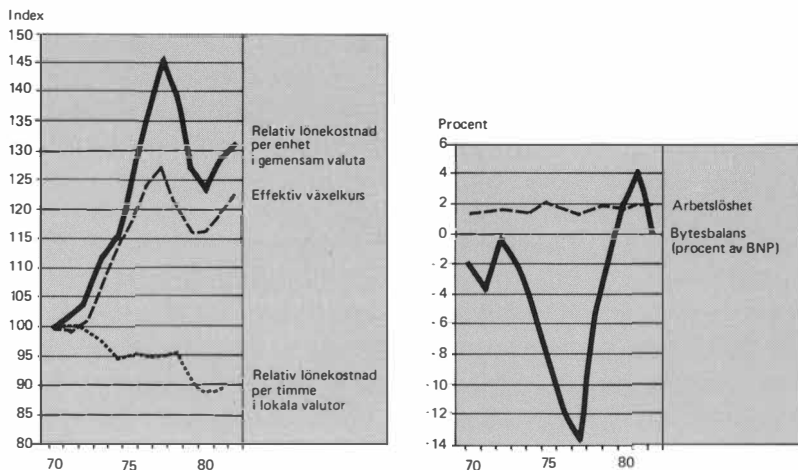


DIAGRAM 9:1 c

Norge

Källa: OECD



*Tre metoder för
anpassning*

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

Den vedertagna uppfattningen är att devalveringar och inkomst-

DIAGRAM 9:1 d

Danmark

Källa: OECD

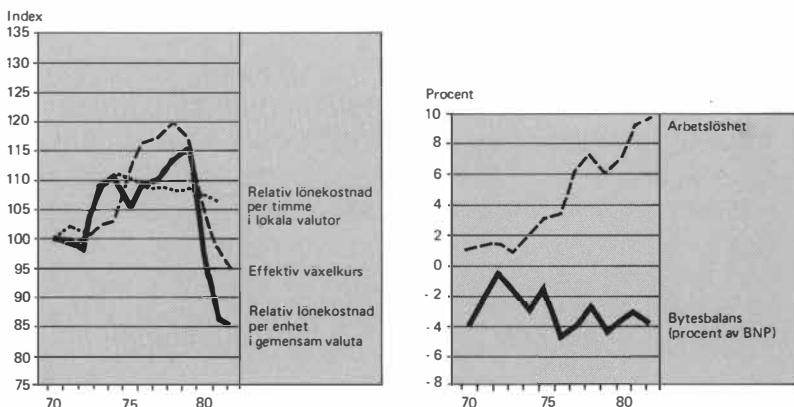


DIAGRAM 9:1 e

Belgien

Källa: OECD

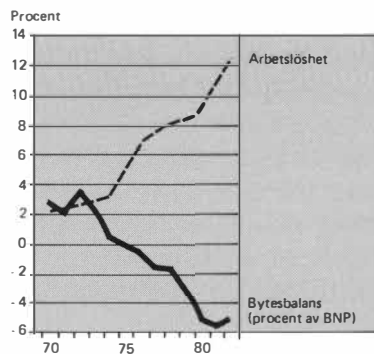
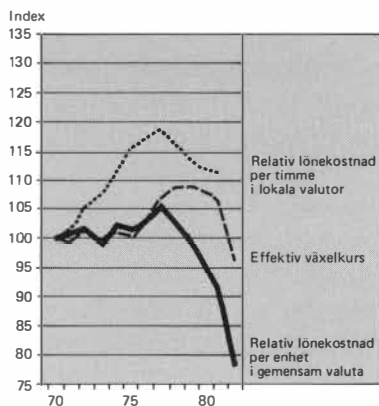


DIAGRAM 9:1 f

Nederländerna

Källa: OECD

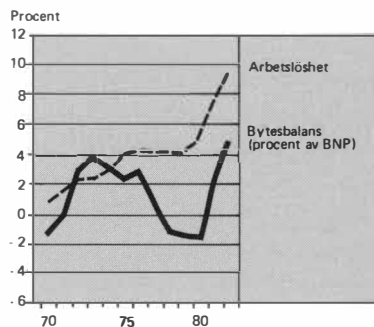
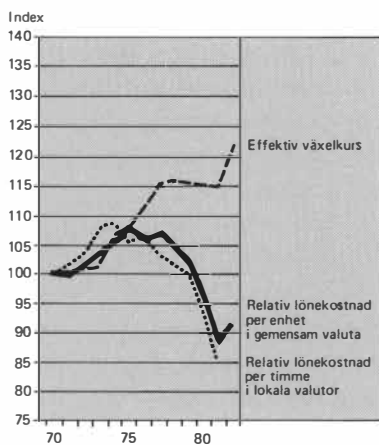
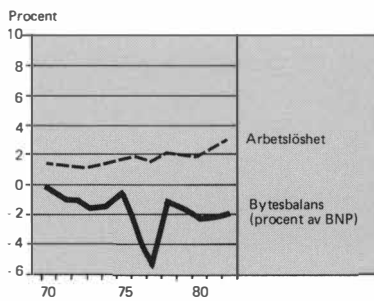
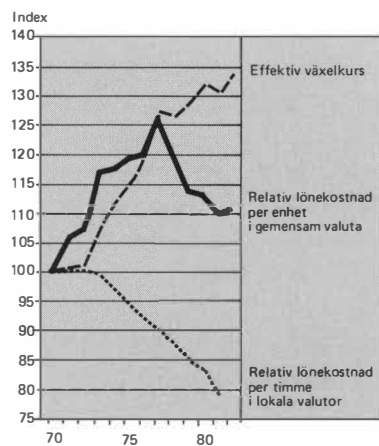


DIAGRAM 9:1 g

Österrike

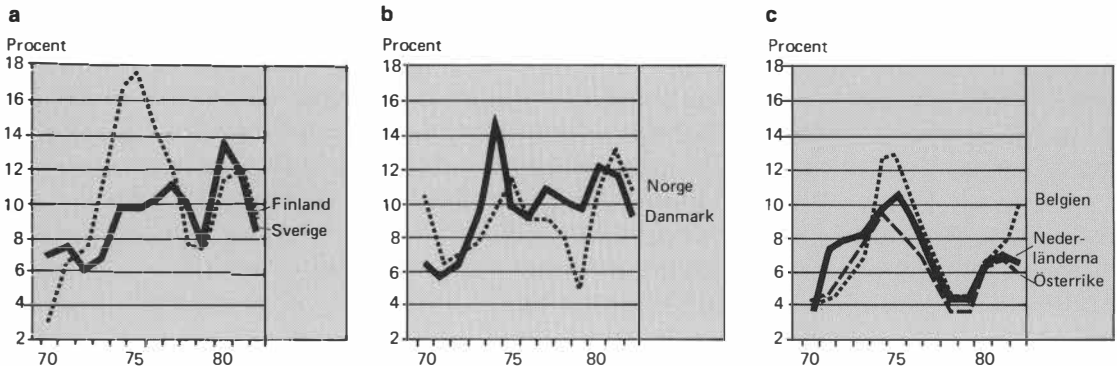
Källa: OECD



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

Sverige skiljer sig från övriga länder därigenom att vi valt en renodlad devalveringsstrategi med större devalveringar 1977 (två stycken på 6 respektive 10%), 1981 (10%) och 1982 (16%). Det är dessa devalveringar som givit den stora förbättringen av det relativa kostnadsläget, även om något långsammare lönekostnadsökningar än omvärldens också givit ett visst bidrag från 1979. Priset för denna devalveringspolitik har blivit en jämförelsevis snabb inflation (jfr diagram 9:2 a). Denna kommer till följd av den senaste devalveringen att öka kraftigt under 1983.

DIAGRAM 9:2 a–c
Inflationen 1970–82
(konsumentprisindex)
Källa: OECD



Det är av särskilt intresse att jämföra Sverige med Finland, som 1977–78 genomförde en serie devalveringar (på sammanlagt cirka 17%). Dessa kombinerades med en stram ekonomisk politik som ledde till en betydande ökning av arbetslösheten (arbetslösheten kan utläsas i högra delen av diagrammen 9:1 a–g). Denna politik gav flera år av snabb exportledd tillväxt och en bättre bytesbalansutveckling än i Sverige. Industriproduktionens ökningstakt efter devalveringarna kom att ligga högt över OECD-genomsnittet, men trots detta har den öppna arbetslösheten legat kvar på en betydligt högre nivå än i Sverige. Men den successiva försvagning av det relativa kostnadsläget som ägt rum sedan 1980 i Finland – som en följd av snabbare lönekostnadsutveckling och en appreciering av

*Låg inflation genom
appreciering*

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

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

I stället för att devalvera har dessa länder valt att bedriva en hårdvalutapolitik i den meningen att valutan bundits till D-marken med apprecieringar som följd. Det har därför varit möjligt att behålla en låg inflationstakt (jfr diagram 9:2b). Den kraftiga kostnadsanpassningen i Nederländerna har dock skett till priset av en betydande höjning av arbetslösheten, medan den betydligt mindre anpassningen i Österrike ägt rum samtidigt som arbetslösheten ökat relativt obetydligt.

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

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

Den relativa kostnadsutvecklingen i diagrammen ger en grov bild

*K-sektorns storlek
kriterium på
kostnadsläget*

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

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

*Går att förbättra
kostnadsläget utan att
devalvera*

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

*Devalveringen rymmer
både möjligheter och
risker*

Möjligheter och risker efter devalveringen

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

Framgångsscenario

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

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

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

Riskscenario

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

Ond cirkel

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

Offentliga sektorns expansion måste avta

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

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

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

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

Men efterfrågepolitikens utformning måste bedömas också utifrån de internationella förutsättningarna. Om den internationella depressionen drar ut på tiden ökar utrymmet för en inhemsk efterfrågepolitik. I en djup internationell svacka är det lättare att motivera budget- och bytesbalansunderskott som innebär att vi minskar de framtida konsumtionsmöjligheterna för att hålla sysselsättningen uppe i dag (se kapitel 3). Rådande underskott innebär emellertid att manöverutrymmet är ytterst begränsat.

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

Temporära insatser lätt permanenta

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

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

De långsiktiga spelreglerna

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

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

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

Ansvarsfördelningen?

Ingen inbyggd spärr mot reallöneökningar

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

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

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

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

*Avtalsrörelser lagras på
varandra*

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

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

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

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

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

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

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

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

*Offentliga sektorn måste
uppträda som en stram
arbetsgivare*

*Varning för
"löne-lönespiraler"*

*Skattesänkningar
incitament till låga
löneökningar*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Försvara
kostnadsanpassningen*

*Stora krav på
arbetsmarknadens parter*

10 Ut ur krisen?

Kursomläggning

En unik chans

Devalveringen av kronan med 16 procent innebär en kraftig kursomläggning av den ekonomiska politiken. Vi kommer i detta avslutande kapitel att diskutera villkoren för att den nya politiken blir framgångsrik i stället för att, som tidigare år, presentera ett eget stabiliseringspolitiskt program. Vi avstår därvid från att diskutera tänkbara alternativ till den stora devalveringen – sådana fanns självfallet – utan tar denna för given.

Devalveringens omedelbara effekter blir negativa: sänkta reallöner och minskad privat konsumtion samt en ökning i bytesbalansunderskott, utlandsskuld och inflationstakt. De positiva verkningarna blir ett förstärkt konkurrensläge med möjligheter till en exportledd konjunkturåterhämtning och till en omvridning från import till hemmaproduktion. Vinsterna inom den konkurrensutsatta sektorn förbättras väsentligt. Möjligheter har skapats för en expansion av produktion, sysselsättning och så småningom investeringar i industrin. Därigenom skulle huvudmålet för den ekonomiska politiken, nämligen full sysselsättning så småningom kunna förverkligas.

Devalveringen engångsåtgärd

Devalveringens storlek och dess lansering på den nya regeringens första dag var en stark politisk markering. Den är en engångsåtgärd – en stabiliseringspolitisk chock – som under överskådlig tid inte kan upprepas. Den markerar vidare regeringsmakten över intressegrupper och organisationer. Och den anger en inriktning av den ekonomiska politiken mot att bryta industrins långa stagnation och åter göra industrins tillväxt till motor i den ekonomiska utvecklingen.

Det är lätt att föreställa sig hur regeringen haft i minnet undervärderingen av kronan efter 1931 och 1949 års devalveringar. Då lösgjordes för lång tid den ekonomiska politiken från eländet med underskott i utlandsbetalningarna.

Om samma framgång skall kunna nås även denna gång fordras

en fast ledning från regeringens sida för att få till stånd en starkt återhållsam kostnadsutveckling. Låter regeringen särintressen splittra satsningen på industriell förnyelse, försämras det ekonomiska läget än mer. Om devalveringsvinsterna eroderas genom kompensation åt olika grupper blir resultatet fortsatt industriell stagnation och en högre inflationstakt än före devalveringen. En sådan kris skulle få svåra konsekvenser för statsfinanser, utlandsskuld och räntebördor. Att ta sig ur den skulle bli oerhört svårt. Storbritannien, Danmark och Italien är varnande exempel, som ofta nämnts i svensk debatt. Nu är varningen i högsta grad befogad.

*Möjligheter – men stora
och många risker*

Kursomläggningen har alltså skapat möjligheter till förnyad tillväxt av produktion och sysselsättning. Men detta är en tidsödande process och riskerna för misslyckanden är stora och många. Tålamod och insikt i hur denna process fungerar – att den kommer att ta flera år – är nödvändiga villkor för framgång. Politiken måste nu inriktas på att så långt möjligt undvika dessa risker. Lyckas inte detta, dröjer det länge innan en ny chans uppstår att vända utvecklingen. En ”engångsdevalvering” kan inte genomföras mer än – en gång.

Politikomläggningens möjligheter bestäms i hög grad av den ekonomiska *utvecklingen i omvärlden*. Fortsatt stagnation inom OECD, och än mer en utveckling mot depression och finansiella kriser, kan försvåra och i värsta fall eliminera utsikterna till framgång.

*Inflationsriskerna
uppenbara*

Devalveringens långsiktiga *inflationsrisker* är uppenbara. Inflationsspåfrestningarna kan bli mycket svårkontrollerade. En engångsinflation är det uttalade målet. *Lönebildningen* är central för om inflationen skall kunna begränsas och konkurrenskraften bevaras. Med tanke på de numera väl etablerade och spridda inflationsförväntningarna i ekonomin är risken stor för pris- och lönestegringar som får ett kumulativt förlopp och i värsta fall framkallar förväntningar om nya devalveringar. Detta kan och måste förhindras.

Ett annat nödvändigt villkor för en framgångsrik politik är att det statliga *budgetunderskottet* reduceras snabbt och radikalt. Utvecklingen är därvidlag mycket oroande. En minskning av budgetunderskottet är också en nödvändig betingelse för att *bytesbalansens underskott* skall kunna elimineras. En snabb minskning av detta underskott är ett mål för den ekonomiska politiken och därtill ett

*Marknadsekonomin
måste tillåtas
fungera*

villkor för full sysselsättning på lång sikt.

En viktig betingelse för konjunkturåterhämtning och förnyad tillväxt är att *marknadsekonomin* tillåts fungera effektivt. Detta innebär att incitamenten till arbete, sparande och produktiva investeringar måste förstärkas. Härav följer att budgetsaneringen måste klaras huvudsakligen genom sänkta utgifter och inte höjda skatter. Rörligheten på arbetsmarknaden måste ökas och lönebildningen stimulera överföring av resurser till expanderande företag.

Den internationella ekonomin

I kapitel 8 har vi diskuterat riskerna för en internationell depression och för en internationell finanskris. Möjligheten för Sverige att styra in på en självständig, expansiv utveckling skulle i hög grad försvåras, kanske helt omintetgöras, om de pessimistiska farhågorna i dessa avseenden realiserades. Man kan hävda att den stora devalveringen i ett sådant perspektiv framstår som särskilt nödvändig. Men också riskerna framstår som överhängande. Inte minst kan hinder och svårigheter med lånefinansiering av växande bytesbalansunderskott komma att bli kritiska. En hård restriktionspolitik kan framtvingas och komma i konflikt med mål om ökad sysselsättning.

Enligt vår mening finns skäl att tro att den hårt restriktiva monetaristiska politiken i ledande länder så småningom överges. Men man måste under alla förhållanden räkna med ett relativt långsamt internationellt uppsving, med risk för avbrott på ett tidigt stadium. Vi håller en årlig produktionsökning inom OECD på omkring 2 procent 1983–86 för trolig och en ökningstakt för importen på 3–4 procent. Om undervärderingen av kronan kan bevaras skulle en sådan utveckling möjliggöra en betydande exporttillväxt och stimulans av hemmamarknadsproduktionen genom importsubstitution. Men en gardering för en betydligt mer ogynnsam utveckling måste ingå i strategin för den ekonomiska politiken.

*
*OECDs tillväxt
2 procent 1983–86*

Lönebildningen

Enligt Konjunkturrådets uppfattning var den kostnadsanpassning som åstadkoms genom 1981 års devalvering och löneavtal otillräcklig. Som vi flera gånger hävdar är en undervärdering av kronan

*Undervärdering av
kronan nödvändig*

under lång tid nödvändig om industrin skall få tillräcklig konkurrenskraft för att snabbt återerövra förlorade marknader och dessutom vinna nya.

Lönekostnaderna ökar 10 procent 1983

Utgångsläget inför 1983 års avtalsrörelse är mycket besvärligt. Beslutade och annonserade höjningar av arbetsgivaravgifterna, "överhäng" och indexklausuler i löpande avtal samt en beräknad löneglidning innebär en lönekostnadsökning på 7–10 procent för industriarbetare redan innan förhandlingarna startar. Med avtalsmässiga kontantlönehöjningar på ytterligare ett par procent skulle *minimivån* för lönekostnadsökningarna för industriarbetare ligga omkring eller rentav något över 10 procent för 1983. Detta skulle sannolikt vara 3–4 procentenheter mer än vad som förväntas för Sveriges konkurrentländer i genomsnitt och dubbelt så mycket som för Västtyskland.

Också för 1984–85 kan liknande kalkyler te sig dystra. Skall skattemöjligheten finansieras med fortsatta höjningar av arbetsgivaravgifterna innebär detta ökade lönekostnader på cirka 1,5 procent. Detta tillsammans med normal löneglidning, avtalsmässiga korrigeringar av förändringar i lönerelationerna samt låglönesatsningar leder lätt till årliga lönekostnadsökningar på 8–9 procent. Det finns alltså stora risker för att en betydande del av devalveringsvinsten på några år äts upp av snabbare lönekostnadsökningar i Sverige än i utlandet.

Inflationen måste begränsas till 1983

Ett avgörande villkor för att devalveringen blir framgångsrik är att den följande inflationen i stort sett begränsas till 1983 för att därefter snabbt dämpas mot ett långsiktsmål kring 4 procent, och att lönebildningen för de närmaste åren underordnas detta mål. Särskilt viktigt är detta i ett läge då världsinflationen är på väg ned. Detta kräver inte bara återhållsamhet från löntagarna utan också att staten som arbetsgivare spelar en aktiv roll för att hålla nere löneökningarna.

Att regeringen är beredd att kraftfullt hävda att devalveringsvinsterna bevaras är så mycket mer nödvändigt som spelet på arbetsmarknaden numera komplicerats av en mångfald partsintressen, vilka tidigare inte alla hade samma styrka som i dag. Läget har alltmer börjat likna förhållandena på LO-området före centraliseringen under 50-talet – med den viktiga skillnaden att organisationerna nu omfattar hela arbetsmarknaden på grund av tjänstemännens fackliga framryckning. Sverige är därför tillbaka i en

organiserad inbördes konkurrens på arbetstagar sidan, som lagras ovanpå motsättningen mellan arbete och kapital.

*Full sysselsättning
före fördelnings-
ambitioner*

Om devalveringen skall bli framgångsrik måste hela detta komplex av intressen underordnas regeringens stabiliseringspolitik. Beslutsamheten att åstadkomma en vändning måste göras fullt klar för alla parter – arbetsgivare, löntagare, jordbrukare, pensionärer, kommuner och andra beslutsfattare i ekonomin. Olika fördelningsambitioner i fråga om lönepolitiken måste under några år skjutas åt sidan till förmån för den viktigaste fördelningsfrågan, nämligen den fulla sysselsättningen. Denna kan återvinnas och försvaras endast om devalveringsvinsterna i huvudsak kan bevaras.

Den växande utlandsskulden, liksom statsskulden, utövar nu starka restriktioner på regeringens handlande. Det är inte längre möjligt att motarbeta sysselsättningsminskningar i industrin på grund av höga kostnader genom expansion av den offentliga sektorn. Denna slutsats följer inte av någon abstrakt princip utan av tvingande ekonomiska skäl.

*Flerårigt
stabiliseringsavtal*

Ett flerårigt stabiliseringsavtal för hela arbetsmarknaden vore den bästa vägen att söka motverka riskerna för en accelererande inflation. Det gäller nu att snabbt växla in på det nya spåret för industriell expansion och att därför eliminera så mycket som möjligt av rådande osäkerhet vad gäller de närmaste årens utveckling av löner, priser och skatter. Även vid mycket låga nominella löneökningar i ett ettårsavtal för 1983 skulle denna osäkerhet bestå och företagen tveka inför långsiktiga investeringsbeslut. Därför borde kanske tanken på ett treårigt löneavtal åter allvarligt prövas och regeringen använda de möjligheter den har att nå därhän.

Eliminera osäkerheten

Svårigheten att åstadkomma ett treårsavtal från 1983 beror på den genuina osäkerheten om utvecklingen av priser, löner, skatter och vinster. En del av denna osäkerhet skulle kunna elimineras genom att regeringen gör klart att de redan beslutade marginalska-tesänkningarna för 1984 och 1985 ligger fast. Dessutom skulle det bli nödvändigt med indexklausuler i avtalen. Sådana avtalskonstruktioner vore just nu särskilt lämpliga, eftersom de kunde bidra till att bevara ett i utgångsläget gynnsamt kostnadsläge. Klausulerna skulle i så fall knytas inte till konsumentprisindex utan till någon form av producentprisindex för den konkurrensutsatta sektorn. Det är nämligen företagens lönebetalningsförmåga och inte kompensationskrav som måste styra löneutvecklingen (se Konjunktur-

*Knyt indexklausuler till
producentprisindex*

rådets rapport 1980–81, kap 7).

Om ett flerårsavtal inte blir möjligt att genomföra, måste siktet inställas på ett snabbt ettårsavtal på låg nivå och därefter ett treårsavtal från 1984. För regeringen gäller det att under alla förhållanden ha ett flerårigt stabiliseringspolitiskt perspektiv också i det kortsiktiga handlandet.

*Staten löneledande
på låg nivå*

Oavsett om ett treårsavtal påbörjas 1983 eller först 1984 är en möjlighet att snabbt påverka nominallönerna att staten som arbetsgivare går in för att bli löneledande *på låg nivå* under några år. Regeringen bör också utnyttja sina möjligheter att påverka den kommunala lönebildningen.

*Industrilönerna
måste få stiga*

Den relativa prisförändringen som devalveringen medför skall leda till en omstrukturering av ekonomin från skyddad till konkurrensutsatt produktion men också till en omstrukturering inom industrin. Verkstadsindustrin kommer att behöva dra till sig kapital och arbetskraft, medan tex handeln och basnäringarna kommer att minska sin arbetsstyrka. Om sådana reala förskjutningar, som ju är målet för hela politikomläggningen, skall kunna ske, behöver industrilönerna stiga i förhållande till andra löner. Också inom industrin behöver förändringar av lönerelationerna ske. Den löneglidning av ett marknadskonformt slag, som blir en följd av devalveringen, bör inte motverkas.

Faran finns emellertid att industrin i allmänhet, genom att vinstökningarna försvagar arbetsgivarmotståndet, faller undan i de lokala förhandlingarna. Löneglidningen blir då allmän och resulterar snabbt i en nominallöneinflation genom korrigeringar av lönestrukturen i nästa avtalsomgång. Den förstärks om de privata och offentliga tjänstemännen skaffar sig garanterad compensation genom sk följsamhetsklausuler och än mer om denna compensation sedan överförs till LO-området. Denna karusell har på senare tid tydligt åskådliggjorts.

*Följsamhetsklausuler
orimliga*

I ett läge då det är meningen att omstrukturera ekonomin är sådana följsamhetsklausuler orimliga. De har uppstått under en period av hög inflation och krympande reallöner men fyller ingen positiv funktion under en omstruktureringsperiod. De utgör tvärtom hinder för en omstrukturering.

I själva verket måste sysselsättningspolitiken läggas upp med hänsyn till om dessa klausuler kan avskaffas eller inte. Kan klausulerna avskaffas, är risken betydligt mindre att hålla uppe den in-

Beskatta löneglidningen?

hemska efterfrågan för att brygga över sysselsättningsvackan till dess devalveringens reala effekter drar upp aktivitetsnivån. Men om det skulle gå så illa att följsamhetsklausuler blir viktiga inslag i 1983 och 1984 års avtal blir det nödvändigt att på olika sätt försöka begränsa löneglidningen. Tanken att beskatta löneglidningen kan då aktualiseras, så att den blir mycket dyr för arbetsgivarna, i linje med i utlandet diskuterade förslag om sk TIP (tax based incomes policy, se kap 9). En nackdel med denna metod skulle emellertid vara att även önskvärd löneglidning inom den expanderande industrin försvårades. Också en större öppen arbetslöshet än om klausulerna kan avskaffas blir då oundviklig.

Vi vill understryka att klausuler av det slag vi här diskuterat är typiska inslag i sjuka ekonomier med stagnation och sjunkande reallöner. De hör inte ihop med ekonomisk expansion och industriell omvandling.

I fördelningskonflikten mellan arbets- och kapitalinkomster innebär devalveringen i sig ett ställningstagande för kapitalet, eftersom vinsterna skall höjas och reallönerna sänkas. Det är svårt att veta vilken verkan regeringens försök får att mildra den fördelningskonflikt, och därmed också de kompensationskrav, som kan följa av devalveringen. Men den föreslagna utdelningsskatten, som sägs ha detta syfte, är tillfällig, och det långsiktiga fördelningsproblemet kvarstår. Om betingelserna för en industriell återhämtning och positiv utveckling på längre sikt skall bli gynnsamma tycks det därför nödvändigt att finna en mer permanent lösning som kan accepteras av både företag och anställda.

Regeringen bör agera för lönestopp 1983

Den kommande avtalsrörelsen bör präglas av behovet att etablera normer för en långsiktig löne- och prisutveckling (se kap 9). Vi förutsätter ett nästintill lönestopp för 1983 och att regeringen tydligt agerar för detta mål. Från 1984 borde prisstegringstakten kunna vara tillbaka på cirka 7 procent för att därefter bringas ned på en långsiktig 4-procentsnivå. En bred uppslutning kring detta mål borde underlättas av 70-talets dystra erfarenheter om snarast ett negativt samband mellan nominell löneökningssnivå och därav följande real löneökningssnivå.

Om världsinflationen även under 80-talet blir hög är ett annat nödvändigt villkor för en långsiktig låg inflationstakt att genom en *revalveringspolitik* utestänga den internationella inflationen. Också om kronans undervärdering resulterar i återvunna marknadsan-

*Revalveringar kan
"kvittas" mot lägre
löneökningar*

delar och bytesbalansen kraftigt förbättras, bör kronans värde skrivas upp hellre än att snabbare löneökningar än i omvärlden släpps fram. Det är nu inte möjligt att veta om och när en sådan politik först bör sättas in. Men kanske bör den bli ett inslag i lönebildningen från 1984 så att revalveringarna växlas mot lägre löneökningar. Därav följer att revalveringar inte får smygas fram, tex genom diskreta ändringar av valutakorgens vikter, utan måste deklarerats öppet som en metod att avsiktligt dämpa löne- och prisstegringstakten. Enbart då skapas förutsättningar för arbetsmarknadens parter att i förhandlingarna beakta växelkurspolitiken.

*Budgetunderskottet
måste ned...*

Budgetunderskottet

Ett avgörande villkor för att prisstabiliseringsmålet skall kunna nås är att statens budgetunderskott minskas och inte, som nu förutses, fortsätter att öka (se Konjunkturrådets rapport 1981–82, kap 4). En fortgående snabb likvidisering av ekonomin, genom finansiering av budgetunderskottet inom banksystemet, saboterar varje möjlighet till prisstabilisering.

Visserligen är det möjligt att en betydande del av underskottet under 1983 kan placeras i korta lån i företagssektorn, som får mycket hög likviditet på grund av stagnerande produktion och investeringar och stigande vinster genom devalveringen. Men när den avsedda industriella expansionen kommer igång uttöms denna möjlighet. Riskerna för utträngningseffekter ökar. Men framför allt briserar den inflationsbomb som apterats.

... till 5 procent av BNP

Enligt vår bestämda mening behöver budgetunderskottet bantas till, säg, 5 procent av BNP från nuvarande 12. Därmed skulle underskottet i det finansiella sparandet för den konsoliderade offentliga sektorn i huvudsak elimineras. Denna fråga bör också ses i ett långsiktigt perspektiv – som en fråga om inkomstfördelning mellan generationer (se kap 3).

Budgetunderskottet är en väsentlig del av sparandebristen inom ekonomin, som kommer till uttryck i bytesbalansens underskott. Samtidigt betyder detta "läckage" att de monetära effekterna av statsupplåningen reduceras. En nedbantning av budgetunderskottet måste därför ske i takt med att bytesbalansen förbättras.

*Ränteutgifterna skapar
en "djävulscirkel"*

De exponentiellt växande ränteutgifterna på statsskuld och utlandsskuld ger något av en "djävulscirkel". Omkring hälften av

budgetens kassamässiga underskott, och nästan hela bytesbalansunderskottet, utgörs 1983 av ränteutgifter. Det blir i längden en helt omöjlig uppgift att genom exportökning klara snabbt växande räntebetalningar på utlandsskulden.

Vi anser därför att regeringen måste effektivt reducera det kassamässiga budgetunderskottet. Här gäller åter en "djävulscirkel". Misslyckas man, och budgetunderskottet fortsätter att stiga och inflationen tar fart, kan räntenivån ytterligare pressas upp och budgetunderskottet explodera. Lyckas man få ned underskottet effektivt, sjunker också räntenivån; därmed underbyggs budgetsaneringen.

*Sanering utan
skattehöjningar*

Resonemanget gäller tendenser på lång sikt. Starten på en saneringsbana måste emellertid ske genom en snabb och radikal utgiftsnedskärning. Vi tror inte på skattehöjningar som ett väsentligt inslag i den statsfinansiella saneringen. Det totala marginella skatetrycket är så högt att incitamenten för ökade arbets- och sparandeinsatser hotas och skattemoralen raseras.

*Reducera transfere-
ringarna*

På grund av transfereringarnas storlek är det nödvändigt att reducera dem. I reala termer sker detta redan på grund av den höga inflationstakten, och denna utveckling måste fortsätta. Realvärdet av tex pensioner och barnbidrag minskas. Räntesubventionerna till bostäderna måste även i fortsättningen skäras ned (se kap 6). Företagssubventionerna måste avvecklas snabbare än hittills. Även en ökad lönedifferentiering till förmån för industrianställda bidrar till en reduktion av det reala budgetunderskottet, eftersom en betydande del av de offentliga utgifterna utgörs av löner.

*Upplåning till ökad
konsumtion förkastlig*

Som sagts i kapitel 6 får ansträngningarna att minska budgetunderskottet emellertid inte drivas in absurdum. Framför allt får besparingsansträngningarna inte leda till ett absolut stopp för ökade investeringar i den offentliga sektorn. Om statens upplåning leder till ökad kapitalbildning, kan den försvaras även i dagens läge. Det är upplåningen till ökad konsumtion som är allvarlig, vilket utvecklas i kapitel 3.

*Mer offentliga
investeringar*

Det kan i nuvarande läge finnas goda skäl att genomföra sådana investeringar som under alla förhållanden måste göras under de närmaste fem till tio åren. Det gäller främst reparationer och underhåll av bostäder och vägar samt byggande av vägar, broar och energi- och kommunikationsanläggningar. Sådana investeringar kan också bidra till att landet behåller den på lång sikt nödvändiga

kapaciteten inom byggnadsindustrin. Följderna för statsbudgeten blir små, eftersom utgifter för arbetslöshetsunderstöd och AMS-arbeten minskar, samtidigt som skatteinkomsterna ökar.

Om vårt mer pessimistiska internationella utvecklingsscenario skulle slå in, vilket alls inte kan uteslutas, blir det ännu svårare att pressa ned de offentliga utgifterna. Samtidigt växer inkomsterna långsammare. Budgetunderskott och inflationstakt kan då växa katastrofalt. Det skulle i ett sådant läge dessutom kunna uppstå stora svårigheter att placera utlandslån för finansiering av ett växande bytesbalansunderskott. Risken för en sådan utveckling skärper i sig kravet på en ytterst restriktiv budgetpolitik även på kort sikt.

Fungerande marknader

En nödvändig förutsättning för att den ekonomisk-politiska strategin skall fungera är att resurser slussas till rätt ställen i en expanderande K-sektor. Sker inte detta kommer de anpassningar devalveringen syftar till aldrig till stånd. Behovet av bättre fungerande arbets- och kapitalmarknader har betonats i en lång rad av våra tidigare rapporter. Detta behov har ökat efter devalveringen.

Rörligare arbetskraft

Arbetskraften måste ges tillräckliga incitament att bli mer rörlig. Arbetsförmedlingarna måste inrikta sig på att se till att rekryterande företag får den arbetskraft de efterfrågar och ställa större krav på att de arbetssökande accepterar de arbeten som erbjuds. Arbetskraft får inte låsas in i AMS-verksamhet eller förlustföretag utan långsiktig livskraft. Devalveringen både skapar ett behov av och gör det möjligt att skära ned det statliga industristödet. En sådan nedskärning måste äga rum, även om det innebär konkurser. I den mån fortsatt industristöd utgår bör det kopplas till lägre löneökningar eller direkta lönesänkningar i de subventionerade företagen, så att incitament till rörlighet ändå skapas. Som redan nämnts måste i rådande läge visst avkall göras på den solidariska lönepolitiken och relativlöneförändringar accepteras till industrianställdas fördel. Det gäller också att finna de institutionella formerna för att sänka ungdomslönerna i förhållande till lönerna för äldre (se kap 7).

Sänkningar av ungdomslönerna

Kapitalmarknaden måste tillåtas fungera så att kapital allokeras till den mest effektiva användningen. Detta ställer krav på väl fungerande kredit- och kapitalmarknader. Av särskild betydelse är att

Ingen vinstinlåsning

riskkapitalet allokeras på ett effektivt sätt över aktiemarknaden och att vinstmedel inte låses in i de företag där de uppstått. Riskkapitalmarknaden måste också fungera så att nyetableringar, innovationer, entreprenöranda och småföretagande stimuleras.

Mycket i dagens politik leder i fel riktning

Vi känner stor oro för att dessa krav på bättre fungerande marknader inte kommer att uppfyllas. Man kan peka på flera inslag i den nuvarande politiken som leder i fel riktning. Priskontrollen försämrar varumarknadernas funktion. Fortsatta och tom ökande subventioner på bostadsområdet leder till permanenta snedvridningar på bostadsmarknaden. Om löneökningarna blir höga kommer den begränsade indexeringen av skatteskalorna att urholka marginalskattereformen. Ett fortsatt växande budgetunderskott kan tvinga fram ytterligare regleringar på kredit- och kapitalmarknaderna.

Näringslivets struktur konserveras

Ett genomgående drag i regeringens strategi är att öka företagens lönsamhet men samtidigt begränsa ägarnas del därav. Den föreslagna utdelningsskatten kan ses som ett exempel på detta. Den skärpta beskattningen av utdelningsinkomster verkar i samma riktning. Detta gynnar självfinansiering framför nyemissioner och innebär en konserverande effekt på näringslivets struktur. Investeringar gynnas i företag där vinsterna uppstått på bekostnad av företag som kan ha bättre framtidsutsikter. De föreslagna obligatoriska avsättningarna till räntelöst konto i Riksbanken har samma effekt.

Behovet av tålamod

Om devalveringen lyckas, kommer den att leda till ökad produktion, stigande investeringar och ökad sysselsättning. Men det är viktigt att förstå att detta kommer att ta tid. Industrin har lediga resurser för ett par år av tom stor produktionsökning. Dessutom har förväntningarna om tillväxt i omvärlden och om statsmakternas förmåga att stabilisera kostnadsutvecklingen och resursutnyttjandet raserats grundligt sedan mitten av 70-talet. Oljeshock och ett antal politiska och finansiella kriser i världen har ytterligare ökat osäkerheten – liksom den ökade politiska osäkerheten i Sverige. Detta talar för att investerare och företagsledare kommer att ta lång tid på sig innan beslut fattas om utbyggnad av produktionskapaciteten. Vi tror att det kommer att dröja flera år innan en bred investeringsuppgång kommer igång.

Investeringsuppgång kan dröja länge

Man bör vidare ha klart för sig att helt olika reaktioner på deval-

veringen kan vara att vänta i olika företag. För företag som arbetar nära full kapacitet kan det snart bli fråga om att besluta om nyinvesteringar. Om kapacitetsutnyttjandet är lågt kan det dröja länge innan behov av produktionsutbyggnad uppstår. En del företag behöver sanera balansräkningen, innan de nyinvesterar. En ytterligare grupp kan vilja undvika att låsa fast sig inom sina etablerade verksamhetsområden, därför att dessa ter sig långsiktigt felaktiga med hänsyn till kostnadsnivåer och marknadsutsikter. Sådana företag behöver bygga upp finansiell styrka genom vinstökningar för att möjliggöra en omorientering mot nya produkter.

Alla dessa reaktioner kan vara rationella och till fördel för Sveriges ekonomi. Det är sällan befogat att moralisera över att företag underlåter att söka vinna marknadsandelar för att i stället höja vinsterna med hjälp av devalveringen. Det vore naivt att tro att man nu snabbt skall kunna avläsa starkt stigande marknadsandelar vid en given industristruktur.

Alla måste samverka

Kursomläggningen av den ekonomiska politiken innebär möjligheter till att de senaste årens avindustrialisering i Sverige bryts och att landet så småningom åter kommer in i en expansionsfas med stigande produktion, sysselsättning och investeringar. Men processen är förenad med många och svåra risker och den kommer att ta tid. Omläggningen kräver därför både tålamod och samverkan mellan många goda krafter i samhället i det gemensamma syftet att undvika dessa risker.

Devalveringseffekterna på prisnivån måste begränsas till en engångsinflation. Långsiktsmålet bör vara omkring 4 procents prisstegringstakt. Därför måste ett slags lönepolitiskt undantagstillstånd få råda i några år med låga lönestegringar och med en löneglidning som begränsas till "produktiva orättvisor" till förmån för industrianställda. Följsamhetsklausuler måste slopas. Regeringen bör spela en aktiv roll i denna process, som arbetsgivare och som ansvarig för skatte- och valutapolitiken.

Budgetunderskottets växande inflationsdynamit måste snarast möjligt börja desarmeras. Det är oroväckande att underskottet nu åter ökar snabbt i stället för att sjunka. Detta är ett allvarligt hot mot hela politikens framgång.

Samverkan nödvändig

*Lönepolitiskt
undantagstillstånd*

*Följsamhetsklausulerna
måste slopas*

Arbetet med att restaurera arbets- och kapitalmarknaderna måste gå vidare. Fungerande marknader blir av central betydelse för den industriella expansionsprocessens framgång.

Detta är svåra politiska uppgifter, men långt ifrån omöjliga. Det är ett nationellt intresse att alla krafter samverkar för att lösa dem. Sverige har i den unika situation som uppstått inte råd att misslyckas.

*Sverige har inte råd
att misslyckas*

Regeringsskiftet har medfört en drastisk omläggning av den ekonomiska politiken. Den stora devalveringen syftar till att skapa bättre tillväxtbetingelser för företagen i den konkurrensutsatta sektorn och därmed bryta industrins tioåriga stagnation.

Men politiken rymmer många risker. Huvudfrågan är om det förbättrade kostnadsläget kan bevaras eller om det snart äts upp genom olika kompensationsmekanismer så att nya devalveringar tvingas fram.

Är det efter devalveringens inflationschock möjligt att varaktigt pressa ned inflationsförväntningarna? Hur kommer löntagarna att reagera på de vinstförbättringar som devalveringen möjliggör? Hur snabbt kommer industrins investeringar åter igång? Kan Sverige byggas ur krisen? Innebär dagens underskott bördor på morgondagens generationer?

Dessa och liknande frågor diskuteras i 1982–83 års rapport från SNS Konjunkturråd. Rådet analyserar det ekonomiska läget i världen och i Sverige samt den ekonomiska politikens möjligheter och risker 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 i rådet är denna gång professor *Ragnar Bentzel*, docent *Villy Bergström*, ekon dr *Lars Calmfors* och professor *Erik Lundberg*. Fil dr *Christian Nilsson* och fil dr *Torsten Persson* har också medverkat. Arbetet har som vanligt bedrivits fristående från intressegrupper, politiska partier, departement och myndigheter.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm, tel 08-23 2520