

Svensk ekonomisk politik

*Lärdomar
från 70-talet*



Erik Lundberg
Bengt Rydén
(red)

Svensk ekonomisk politik

Lärdomar från 70-talet

Erik Lundberg och Bengt Rydén (red)



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok ingår som nr 3 (av 4) 1980
i SNS skriftserie Näringsliv och Samhälle
© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB,
Kristianstad 1982
Omslag av Studio Göthberg
ISBN 91-7150-207-6

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

(Årtal inom parentes anger respektive rapports utgivningsår)

Författarna 5

Förord 7

1 Inledning (Erik Lundberg och Bengt Rydén) 9

2 70-talets ekonomiska politik i perspektiv (1979,
Erik Lundberg) 19

3 Konjunkturväxlingar och stabiliseringspolitik 35

3.1 Den internationella konjunkturen 1975 – risk för depression?
(1974, Erik Lundberg) 37

3.2 Utgångspunkter för den ekonomiska politiken i Sverige 1975
(1974, Nils Lundgren) 48

3.3 En ny ekonomisk politik (1977, Erik Lundberg) 61

3.4 Har konjunkturen ändrat karaktär? (1975, Erik Lundberg) 68

3.5 Är riktiga konjunkturprognoser möjliga – och önskvärda? (1976,
Christian Nilsson) 84

4 Priser och löner 99

4.1 Löner, skatter växelkurser – är inflationen ofrånkomlig? (1975,
Lars Werin) 101

4.2 Pris- och lönebildningen (1976, Nils Lundgren) 115

4.3 Inflationens fördelningseffekter (1979, Ragnar Bentzel) 127

5 Finansiella problem 141

5.1 Strukturomvandlingens finansieringsproblem (1978, Erik Lund-
berg) 143

5.2 Bytesbalansen – statistiken och verkligheten (1977, Sven Grass-
man) 156

5.3 Utlandsupplåningen (1977, Sven Grassman) 163

5.4 Budgetunderskottets problem (1979, Rudolf Jalakas) 174

6 Strukturproblem 177

6.1 Kostnadskris och subventionspolitik (1977, Villy Bergström) 179

6.2 Strukturproblem och industripolitik (1978, Ingemar Ståhl) 196

6.3 Arbetsmarknadens anpassningsproblem (1979, Christian
Nilsson) 209

7 Det ekonomiska systemet 221

7.1 Från blandekonomi till förhandlingsekonomi (1978, Bengt-Chris-
ter Ysander) 223

7.2 I stället för skatterevolt (1978, Bengt-Christer Ysander) 229

Författarna

Ragnar Bentzel är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet.

Villy Bergström är fil lic i nationalekonomi och tjänstgör vid Arbetslivscentrum.

Sven Grassman är fil dr i nationalekonomi och forskar vid Institutet för internationell ekonomi.

Rudolf Jalakas är Handelsbankens chefsekonom.

Erik Lundberg är professor emeritus i nationalekonomi vid handelshögskolan i Stockholm.

Nils Lundgren är fil dr i nationalekonomi och PKbankens chefsekonom.

Christian Nilsson är fil dr i nationalekonomi och forskar vid Uppsala universitet.

Bengt Rydén är ekon dr och chef för SNS.

Ingemar Ståhl är professor i nationalekonomi vid Lunds universitet.

Lars Werin är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet.

Bengt-Christer Ysander är docent i nationalekonomi och forskar vid Industriens Utredningsinstitut.

Förord

De rapporter från SNS Konjunkturråd som publicerats varje år sedan 1974 kan, sammantagna, sägas ganska väl spegla synen på de stabiliserings- och övriga ekonomisk-politiska problemen i Sverige under 70-talet, förändringar i denna syn samt den debatt som förts i dessa frågor. Den syn och de förändringar jag här tänker på avser såväl valet av problemområden som inriktningen av föreslagna lösningar på de diskuterade problemen.

Syftet med denna bok är att belysa just dessa frågor, framförallt kanske de många intressanta förskjutningar i de ekonomisk-politiska synsätten som skett under 70-talet. Dessa och liknande frågor behandlas i ett nyskrivet inledande kapitel. Därefter presenteras ett urval avsnitt från Konjunkturrådets hittills sex publicerade rapporter, i flertalet fall med en nyskriven kort kommentar som författats av den medlem av rådet som haft huvudansvaret för avsnittet i fråga. Men det är viktigt att komma ihåg att samtliga rapporter från Konjunkturrådet skall ses som resultat av ett lagarbete.

Urvalet har gjorts av mig själv i samarbete med professor Erik Lundberg. Vi har båda regelbundet medverkat i Konjunkturrådets arbete ända sedan början år 1974. Vår ambition har varit att framförallt ge en så bred problembelysning som möjligt, men vi har också valt ut avsnitt som utgör intressanta exempel på de förändringar i synsätt och attityder som inträffat.

Konjunkturrådets rapporter har i stor utsträckning kommit att användas i universitets- och högskoleundervisningen. Detta mål har vi strävat efter också i arbetet med denna bok.

Stockholm i juni 1980

Bengt Rydén

Verkställande direktör i SNS

1 70-talsdebatten om ekonomisk politik i perspektiv

ERIK LUNDBERG och **BENGT RYDÉN**

Den tidigare svenska miljön för konjunkturanalys

Det fanns bland ekonomer i början av 70-talet ett uttalat missnöje med dominansen av offentliga, politiskt styrda språkrör för konjunkturbedömningen och den ekonomiska politiken i Sverige. Det var Konjunkturinstitutet och "nationalbudgetbyråkratin" i finansdepartementet som i hög grad präglade debatten. Mellan dem förekom täta och nära relationer. De satt inne med en stor del av den statistiska informationen och hade nästan monopol på analys och tolkning av den. Rapporter och översikter lades fram i en lång rad utan egentliga försök till metodinnovation och omprövning av tolkningsmetoder. Sällan eller aldrig erkändes och analyserades misstag i prognoserna.

Bland ekonomer utanför kanslihuset fanns misstankar att både själva konjunkturredovisningen och framförallt framtidsbedömningen i strategiska avseenden kunde vara styrd av en stark finansminister. Det skulle ju vara politiskt ömtåligt att i konjunkturanalysen pröva misstag i den förda stabiliseringspolitiken. En framlagd konjunkturprognos kunde inte heller tänkas gå tvärs emot den framtidsbedömning som politiken byggde på. Och alternativa prognoser passade inte in i mönstret.

Det var naturligtvis omöjligt att fastställa graden av politiskt bestämd snedvridning av prognoserna i den offentliga konjunkturanalysen. Men själva misstanken och oron för risker med en sådan "bias" var allvarlig nog. Arbetsmiljön inom finansdepartement och Konjunkturinstitut torde i varje fall ha medverkat till stor försiktighet att öppet pröva och analysera ömtåliga ekonomisk-politiska problem. Att så var fallet är ställt utom varje tvivel.

Det fanns därmed behov av utomstående kritik av offentlig konjunkturanalys. Oberoende ekonomer har ju sporadiskt fullgjort denna funktion i varierande grad och med växlande kompetens och slagkraft. Institutioner utanför den statliga sfären (IUI, SAF, Industriförbundet, banker m fl) har i hög grad bidragit till den ekonomiska debatten. Men

även dessa organs konjunkturprognoser och bedömningar har på olika sätt varit, eller påståtts vara, påverkade av speciella intressen. I sökandet efter någon oberoende instans som skulle kunna fullgöra uppgiften att kritiskt granska konjunkturproblem och ekonomisk-politiska frågor var det därför naturligt att tanken kom upp att SNS här skulle kunna spela en roll. Lösningen blev att SNS 1974 bildade ett "konjunkturråd", en grupp oberoende ekonomer, som fritt och under eget ansvar varje år sedan dess i en rapport behandlat konjunkturfrågor och ekonomiska problem av kort- och långsiktig karaktär samt presenterat sammanhängande förslag till ekonomisk politik på kort och lång sikt. Ett särskilt mål för verksamheten var också att göra dessa presentationer mer lättillgängliga, pedagogiska och innovativa än vad som var brukligt i branschen.

Det är främst på fem områden som Konjunkturrådet fört fram annorlunda synpunkter och väckt debatt:

- konjunkturprognoser
- nytt statistiskt material
- historisk-analytiska frågor
- ekonomisk politik
- långsiktsbedömningar och systemanalys

Konjunkturprognosernas anatomi

Konjunkturrådet ville redan från allra första början påvisa den oundvikliga osäkerhet och falska sifferprecision som vidlåder varje konjunkturbedömning. Rådets obundenhet och roterande sammansättning har befriat det från den i sådana sammanhang eljest så vanliga prestige beträffande tidigare gjorda prognoser. Inte heller i förslagen om stabiliseringspolitik har rådet känt sig bundet av förutfattade meningar. Det bör poängteras att rådets sammansättning präglats av ambitionen att nå en så bred politisk värderingsram som möjligt.

Vad gäller prognoserna har rådet ofta framhållit osäkerheten om läget i skrivandets ögonblick på grund av eftersläpning i relevant nationell och internationell statistik. I flertalet fall har rådet uttryckt sin osäkerhet om den fortsatta konjunkturutvecklingen genom att presentera två bedömningar, en relativt optimistisk och en relativt pessimistisk, och därvid angett de för utfallet avgörande osäkerhetsfaktorer. Mest har osäkerheten gällt inhemska förhållanden, inte minst den förda stabiliseringspolitiken. I prövningen av olika slag av

stabiliseringspolitik har rådet dock i regel lutat åt ett av prognosalternativen som mest sannolikt.

Rådet har lagt vikt vid att löpande analysera egna prognosmisstag. Vi har ansett detta vara en viktig utgångspunkt för nya prognosförsök. Rådet har regelmässigt gjort en ordentlig genomgång av de i prognossammanhang oundvikliga felbedömningarna: om de berott på en felaktig bild av utgångsläget (dvs missvisande statistik för det senaste året), på nya icke förutsedda nationella eller internationella händelser, på feluppfattningar om konjunktursammanhangen eller på en omläggning av stabiliseringspolitiken. Den omsorg som lagts ned på denna genomgång av prognosmistagen skall främst ses som en utmaning mot slentrianen vid behandlingen av offentliga prognoser, där prestige och rädsla för missbruk av kritiker synes förhindra en sådan självprövning. Men även våra försök att öppet analysera egna prognosmissar har avsiktligt eller oavsiktligt missförståtts och ibland t o m förhånats i pressen.

Statistiskt material

Konjunkturrådet har inte förfogat över någon egen fast utredningsapparat utan i huvudsak utnyttjat tillgänglig statistisk information, dock därvid haft frihet och möjligheter att på ett annat sätt tolka och sammanställa existerande material. En del kompletteringar har kunnat göras genom återkommande små enkätundersökningar bland industriföretag. Dessa har gett viss verklighetskontakt och stimulans till nytankande och omprövning av tolkningen av gängse statistiska tidsserier (t ex beträffande investeringsstatistiken).

Den mest uppmärksammade insatsen vad gäller omtolkning av officiell statistik har rådet gjort på betalningsbalans- och finansstatistikens område (se kapitel 5.2). En kritisk prövning av gällande, slentrianmässigt uppbyggd betalningsbalansstatistik har demonstrerat allvarliga felkällor; genom jämförelse med finansstatistiken har "rest-posten" visats vara av en helt annan storlek än de officiella redogörelserna antagit. På detta område har rådet väckt en viktig debatt.

Detsamma gäller rådets statistisk-analytiska insatser vad gäller kostnadsutveckling och lönsamhetskris. Här har tidsserier rörande lönekostnader, produktivitet, förädlingsvärde m m sammanställts och analyserats på annat sätt än i officiella publikationer för att belysa centrala problem för förståelse av lönsamhetskrisen i den svenska ekonomin.

Tolkning av historiskt erfarenhetsmaterial och analysmetoder

Det har från början varit en angelägenhet av hög dignitet att betrakta dagens konjunkturproblem i historiskt perspektiv. Vi har sålunda försökt jämföra aktuella konjunkturfrågor med tidigare intressanta skeden i konjunkturhistorien, t ex 30-talets kris och recessionen i början av 70-talet. Empiriska erfarenheter från tidigare konjunktursvängningar har utnyttjats systematiskt. Vid tolkningen av konjunktursammanhangen har rådet kritiskt tillämpat gängse teorier om sammanhangen, t ex vad beträffar samband mellan inkomster, konsumtion och sparande, mellan näringslivets investeringsutgifter och vinsten och kapacitetsutnyttjande. Inflationsanalysen har byggt på föreställningar om samband mellan å ena sidan löneökningstakt och å andra sidan sysselsättningsgrad, produktivitetsutveckling och inflationsförväntningar. Vid prövningen av olika stabiliseringspolitiska lösningar har vi t ex utnyttjat föreställningar om samband mellan växelkursförändringar och effekter på priser och volym inom utrikeshandeln samt indirekta verkningar på inkomstbildningen i landet. Det har inte varit fråga om sofistikerade teorisatser; dem har vi hållit i bakhuvudet. Men poängen har varit att explicit redovisa de slags föreställningar om sammanhangen som vi vid olika tillfällen byggt på.

Politikanalys och rekommendationer

Konjunkturrådets komparativa fördel vid utarbetandet av rapporterna har framförallt hänfört sig till möjligheten att låta analysen av läget utmyнна i en allsidig prövning av de stabiliseringspolitiska möjligheterna och avge bestämda rekommendationer beträffande den ekonomiska politiken. Detta är mer eller mindre omöjligt för motsvarande organ i offentliga och i många fall även privata institutioner. Kanske har rådets rapporter väckt störst uppmärksamhet och haft sitt största värde genom att lägesanalysen lett fram till slutsatser rörande den ekonomiska politiken.

Utgångspunkten har genomgående varit en prövning av den politik som förts under det gångna året. Rådets attityd har i regel varit kritisk – och detta oberoende av den regering som varit ansvarig. Vi har sålunda påvisat felinriktningar i växelkurspolitiken, vådor av illa anpassad finanspolitik, risker med en penningpolitik som bygger på för låg ränta och störande kreditregleringar etc. Stor uppmärksamhet har i så gott som samtliga rapporter dessutom riktats på politikproblem vad

gäller arbetsmarknad och lönebildning.

Politikförslagen har byggt på en kritisk analys av konsekvenserna av den förda stabiliseringspolitiken. Förslagen till förändrad politik har ibland varit ganska radikala, t ex vad gäller appreciering (1974) och deprecieringar (1975 och 1977). Det har därvid varit fråga om "paketlösningar" inklusive olika former av inkomspolitik. Rådet har även varit angeläget att se stabiliseringspolitiken också ur ett mer långsiktigt perspektiv och tagit upp problem rörande funktionsförmågan hos det blandekonomiska systemet, med hänsyn till de höga direkta skatterna och den stora offentliga sektorn (se kapitel 7.1 och 7.2). Man kan säga att rapporterna alltmer tenderat att beakta de ekonomiska strukturproblemen och i samband därmed industripolitiken.

En svår fråga har ständigt varit hur politiskt realistiskt och "naivt" rådet bör vara i sina rekommendationer. Är man försiktig och håller sig inom gränsen för vad som för stunden tycks politiskt möjligt, dvs visar hög omdömesgillhet, blir politikförslaget inte mycket mer än en dålig prognos för den politik som kommer att föras. Rådets strävan har varit att i politikförslagen gå en bit utöver vad som för tillfället framstår som politiskt möjligt men som enligt vår mening borde kunna göras möjligt inom en viss tid, då olika politiska lösningar mjukats upp. Avsikten med rekommendationerna är ju bl a att framkalla en debatt, frilägga problemställningar som kanske förträngts av diverse politiska blockeringar och därmed försöka flytta fram gränsen för det politiskt möjliga.

Risken med rådets utspel är att vi för somliga lätt framstår som alltför "oansvariga" och lekfulla. Men rådets uppgift är just att gå utanför den politiska debattens trånga gränser, störa och röra om i grytan. Det förment oansvariga ligger i att vi inte känner oss prestigebundna – som politiker gör – till tidigare ställningstaganden. Den ekonomiska verkligheten förändras ju ständigt, och därmed problemen. Det ser ibland ut som om vi flaxar, t ex i fråga om rekommendationer om växelkurspolitiken, men det är den ekonomiska verkligheten som är flaxig.

Rådets argumentering och ställningstagande till den förda politiken kan emellertid utan tvivel ibland uppfattas som ett lättsinnigt intagande av en bekväm position, t ex när det rekommenderar en reduktion av statens budgetunderskott med 20–30 miljarder kronor som en nödvändig betingelse för att förebygga en höjd inflationstakt (se kapitel 5.4). Vi försöker inte närmare konkretisera och ange t ex på vilka

poster utgiftsneddragningar bör eller kan ske. Men vi vill hävda att vi har rätt till detta "lättsinne", om inte annat så i provokationens tecken, även om vi saknar kompetens att i detalj bedöma hur och på vilka poster en så stark åtstramning i budgetpolitiken bäst kan ske.

Långsiktsbedömningar i systemanalys

Det ligger i sakens natur att rådets analys och politikprövning i dominerande grad gällt den kortsiktiga utvecklingen och stabiliseringspolitiken. Under åren 1974–77 bestämdes konjunkturanalysen och diskussionen av stabiliseringspolitiken i huvudsak av en keynesiansk attityd att hålla uppe den totala efterfrågan och se till att produktionsresurserna utnyttjades bättre. Vi byggde på föreställningen att det fanns rikligt med outnyttjade resurser av kapital och arbete. Vi räknade med att det var fråga om en mer eller mindre normal internationell recession, som Sverige på vanligt sätt borde kunna övervinna. Vid tolkningen av recessionens ovanliga djup och längd lade vi avgörande vikt vid den snedvridning av pris- och kostnadsrelationerna som uppkom genom lönekostnadsexplosionen. Förslagen om expansiv politik såg vi som "second best"-lösningar i väntan på en radikal korrektion av lönsamhetskrisen.

Det var naturligt att rådet successivt kom att fästa allt större uppmärksamhet vid tillgångssidan. Strukturkrisernas djup och omfattning visade att överskottskapacitet på olika områden inte utan vidare passade in i efterfrågemönstret. I rapporterna diskuterades arbetskraftens orörlighet och arbetsmarknadspolitikens låsningseffekter. Just på grund av recessionens långvarighet kom tillgångssidans problem att få växande betydelse för bedömningarna av den svenska ekonomins flexibilitet och tillväxtmöjligheter.

Denna problematik ledde in på den stora frågan om funktionsdugligheten i det blandekonomiska systemet. En önskvärd expansion av den totala efterfrågan kan i ett obalanserat läge möta så mycket av hinder och flaskhalsar att resultatet blir förstärkta tendenser till inflation och bytesbalansunderskott. Rådet har i senare rapporter (särskilt 1978) ingående behandlat de hinder på tillgångssidan som bestäms av bl a en alltför stor offentlig sektor och höga direkta skatter med snedvridande konsekvenser för incitament till arbete och kapitalbildning. Det är givet att de ekonomisk-politiska rekommendationer som följer av en systemanalys efter dessa linjer gärna får karaktären av radikalt-naiva propåer i stil med att sänka marginalskatten till högst 50 procent, dra

ned omfattningen av generella subventioner drastiskt, sänka trenden i den offentliga utgiftstakten för konsumtion och investeringar. Det samma gäller förslagen till ökad rörlighet hos arbetskraften och höjd flexibilitet i lönebildningen.

Målkonflikter

En viktig poäng med rådets politikrekommendationer har varit strävan efter sammanhängande lösningar. Det har aldrig varit fråga om att "slänga ut" en specifik åtgärd isolerat, t ex en växelkursförändring. Det har gällt att sammanställa en hel rad åtgärder som stöder varandra med hänsyn till angivna mål. Därvidlag har det ofta rört sig om långsiktiga stabiliseringsprogram, i de flesta fall gällande tre år.

Enligt Konjunkturrådets synsätt har sambandet mellan den kortsiktiga stabiliseringseffekten och den mer långsiktiga utvecklingen av produktionskapacitet och andra tillväxtbetingelser blivit alltmer centralt. Sålunda har rådet understrukt hur viktig en framgång med stabiliseringspolitiken 1979–80 kan bli för tillväxttrenden under 80-talet. Ett misslyckande – med inflation och svåra störningar i betalningsbalansen – leder lätt till allvarliga svårigheter att komma ur ett stagflationstillstånd. Å andra sidan räcker det inte med en relativt framgångsrik stabiliseringspolitik. Tillgångsbetingelserna, dvs landets förmåga att mobilisera produktionspotentialen, blir avgörande på sikt.

Rådet har understrukt de i sammanhanget fundamentala villkoren i fråga om tillräckligt hög lönsamhet inom näringslivet och ett beskattningssystem som ger erforderlig incitamentstruktur och flexibilitet i näringslivet. Rådet har sökt presentera en inventering av de målkonflikter som måste uppstå vid detta slag av djupgående prövning av politikalternativ. Stor vikt har lagts vid målet om låg prisstegringstakt och hög sysselsättningsgrad. Särskild uppmärksamhet har ägnats långsiktseffekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen (kapitel 4.3). Mål om utjämning inkomst- och förmögenhetsfördelning betyder ju svåra politiska blockeringar för en i övrigt rationell ekonomisk politik. Rådets argumentering har gått ut på att visa hur mycket allvarigare inflationens verkningar är på inkomst- och framförallt på förmögenhetsfördelningen än motsvarande effekter vid höjd lönsamhet och ökad produktiv sysselsättning.

Har Konjunkturrådet utövat något inflytande?

När nu nästan sex år gått sedan Konjunkturrådet gav ut sin första rapport kan några reflexioner göras vad gäller effekterna av verksamheten. En första iakttagelse är att det uppenbarligen fanns ett stort behov av den sorts analys och presentationsform som rådets rapporter representerar. De används sedan länge regelbundet i universitetsundervisningen i nationalekonomi och säljs för närvarande i ca 7 000 exemplar årligen, vilket är avsevärt mycket mer än övriga regelbundet utkommande rapporter. Det är möjligt att rådets rapporter inneburit en nyttig konkurrens för dessa övriga publikationer. Något klart orsakssamband är naturligtvis omöjligt att fastställa, men att nivån gradvis höjts vad gäller konjunkturanalys och ekonomisk-politisk debatt i Sverige torde vara en tämligen utbredd uppfattning bland ekonomer.

Ännu svårare är det självfallet att veta vilket inflytande – positivt och negativt – rådets synsätt och rekommendationer haft på tänkandet i kanslihuset och på den förda ekonomiska politiken. Ett sådant eventuellt inflytande kan ju uppstå indirekt och kanske först efter en längre tid. På åtminstone fyra områden förefaller det dock rimligt att tro att Konjunkturrådet, direkt eller indirekt, påverkat regeringens och andra viktiga aktörers tänkande och åtgärder.

Det första gäller nödvändigheten av en aktiv växelkurspolitik i prisstabiliserande syfte under perioder av (väntad) snabb internationell inflation. Denna tes drevs eftertryckligt redan i Konjunkturrådets första rapport 1974 – utan större gensvar (se kapitel 3.2). När pris- och kostnadsinflationen i Sverige från 1975 blivit alltför stark var vi tidigt ute med förslag till depreciering. Utan att saken egentligen uppmärksamats, eller åtminstone inte diskuterats, har så småningom en viss revalveringspolitik de facto bedrivits (1978). Och i den reviderade finansplanen för 1980 ansluter sig ekonomiministern explicit till tanken på successiva revalveringar i prisstabiliserande syfte. Till bilden hör också att LO-ekonomerna vid flera tillfällen föreslagit revalveringar som medel att dämpa löne- och prisstegringstakten.

Ett andra viktigt område gäller hur regeringen genom direkt och indirekt medverkan i avtalsförhandlingarna kan bidra till att dämpa löne- och prisutvecklingen, när denna på grund av uppdrivna inflationsförväntningar, extra marginalskatter etc riskerar att skena iväg. Konjunkturrådet har varje år sedan 1977 pläderat för ett inkomstpolitiskt program (ibland kallat samhällskontrakt) som ett viktigt inslag i

ett långsiktigt ekonomiskt kris- och stabiliseringsprogram. Detta för svenska traditioner främmande synsätt avvisades länge emfatiskt av både politiker, organisationer och de flesta ekonomer.

På senare tid har emellertid en snabb omsvängning skett: SACO/SR och därefter PTK sade sig inför 1980 års avtalsrörelse föredra en löneuppgörelse i samhällskontraktets form framför vanliga förhandlingar med höga bruttolönekrav. Och LO-ledningen demonstrerade under hösten och vintern 1979/80 upprepade gånger en liknande inställning och uppmanade regeringen att "göra något". Som bekant kom så småningom (den 27 mars 1980) ett regeringsutspel av inkomstpolitisk natur, syftande till att växla inkomstskattesänkningar, prisstopp och en del annat mot i stort sett oförändrade nominallöner. Rimligheten av denna "inkomstpolitik" kan förvisso diskuteras och har ju också starkt kritiserats. Men det intressanta i sammanhanget är att detta tidigare otänkbara synsätt uppenbarligen nu accepterats även av regeringen. Här finner vi ett utmärkt exempel på hur gränsen för "det politiskt omöjliga" överskridits.

Ett tredje område där man kan spåra en direkt påverkan av Konjunkturrådet på regeringspolitiken gäller arbetsmarknaden under 1977 års ekonomiska kris. Rådet pläderade i december 1976 för en politik som syftade till att dämpa en stegring av arbetslösheten genom att hålla kvar permitteringshotad personal i industrin. Företagen skulle stimuleras att ordna utbildning för permitteringshotade anställda i bl a medbestämmandefrågor genom ett statligt bidrag på 25 kronor per timme, föreslog Konjunkturrådet. I januari 1977 lade regeringen fram ett förslag av exakt denna innebörd ("25-kronan"). Det kan, när man nu har facit i hand, diskuteras hur klok denna politik egentligen var, eftersom den bidrog till att förlänga "överbrygningspolitiken" fördröja uppkomsten av ett ökat krismedvetande och därmed möjligen uppskjuta den nödvändiga kostnadsanpassningen. Men rådets rekommendation ingick i det keynesianska synsätt som länge präglade dess politikförslag och vars rimlighet tas upp på flera ställen i denna bok.

Ett fjärde, redan nämnt, område gäller betalningsbalansstatistiken och synen på utlandsupplåningen. Den mycket kontroversiella och inopportuna syn på dessa frågor som rådet ivrigt pläderade för, särskilt i sin rapport från december 1977, fick så småningom en direkt effekt på betalningsbalansstatistiken (se kommentar till kapitel 5.3). Den kan också ha bidragit till den i många kritikers ögon "läattsinniga" statliga utlandsupplåning som startade i stor skala för några år sedan.

Men rådet ansåg att betalningsbalansläget inte borde utgöra någon egentlig restriktion på den expansiva stabiliseringspolitiken.

Ett liknande synsätt gällde vår inställning till det statliga budgetunderskottet, som Konjunkturrådet systematiskt arbetat för att "bagatelisera" och ställa in i ett större finansiellt sammanhang. Den statsfinansiella kris som snabbt blåst upp efter 1976 har fått överraskande dimensioner. Även om det kan sägas att Konjunkturrådet, i likhet med de flesta ekonomer, åtminstone inte bidragit till att förhindra den snabba utvecklingen mot en statsfinansiell kris bör det understrykas att den relativt expansiva finanspolitiken som rådet rekommenderat hela tiden sågs som en "second best"-lösning. Huvudproblemet i politiken var att vrida rätt pris- och kostnadsrelationerna, komma ur lönsamhetskrisen och få till stånd ett exportlett konjunkturuppsving. Om, som t ex i Österrike, recessionen övervunnits till 1976 hade någon statsfinansiell kris inte uppstått. Genom att länge koncentrera uppmärksamheten på kortsiktiga stabiliseringsmål underskattade rådet riskerna för långsiktiga strukturella störningar.

Detta leder fram till en iakttagelse vad gäller en viktig förändring i villkoren för den ekonomiska politiken som vi avslutningsvis vill peka på: ett ökat beroendeförhållande mellan kort och lång sikt, mellan konjunkturpolitik och strukturpolitik, och en samtidig förskjutning mot ökad betydelse för ekonomins strukturella balansbrister. Denna omfördelning i problematiken förklaras delvis av ett eklatant misslyckande med stabiliseringspolitiken åren 1975–78.

Raden av långsiktiga eller strukturella balansbrister medför en begränsning i den traditionella konjunkturpolitikens möjligheter. Inför nya recessioner under 80-talet har besvärande restriktioner för stabiliseringspolitiken uppkommit; lärdomarna från åren 1974–79 får delvis karaktären av varningar. Men nya former av antiinflations- och sysselsättningsstödande politik måste i långt högre grad än på 70-talet ta hänsyn till dominerande långsiktsmål och strukturmål.

Det är troligt att denna förskjutning under lång tid kommer att prägla tänkande, debatt och åtgärder på den ekonomiska politikens område i Sverige.

2 70-talets ekonomiska politik i perspektiv

*50- och 60-talen
onormalt bra decennier*

Hur särpräglat är 70-talet?

70-talets många ekonomiska problem betraktas ofta som avvikelser från något slags ”normal” ekonomisk utveckling, baserad på erfarenheterna från de gyllene 50- och 60-talen. Men frågan är om inte den balanserade och snabba utvecklingen under dessa decennier istället måste uppfattas som exceptionellt gynnsam både vad gäller internationella och svenska utvecklingsbetingelser. Vi får aldrig tillbaka dessa betingelser. Man kan snarare hävda att framgången i en rad olika hänseenden under perioden 1950—69 bidragit till att skapa 70-talets problem och bekymmer. 70-talet får kanske t o m betraktas som ett för framtiden mer normalt decennium — med utsikter att 80-talet blir mer likt detta än de tidigare årtiondena.

70-talets stagflation har naturligtvis sina rötter i förhållanden från tidigare perioder: man kan se symptom på detta i utvecklingen åtminstone från 60-talets mitt. Internationellt började prisutvecklingen accelerera från mitten av 60-talet. Ojämnheter i prisstegringstakten länder emellan och i betalningsbalansförhållandena började då öka. För Sveriges del bromsades tillväxttakten i viss mån redan från mitten av 60-talet, investeringsbenägenheten inom industrin försvagades och investeringarna fick i högre grad karaktär av rationalisering för sänkning av arbetskostnaderna.

Den internationella konkurrensen hårdnade successivt under andra hälften av 60-talet. Priserna på råvaruexporten sjönk relativt sett på grund av nya hårdare konkurrensförhållanden. Sysselsättningen inom industrin upphörde att tillta, samtidigt som storföretagens produktion, sysselsättning och investeringar i utlandet växte snabbt. Dessa tendenser har alla fortsatt och skärpts under 70-talet.

*Stagflation redan från
70-talets början*

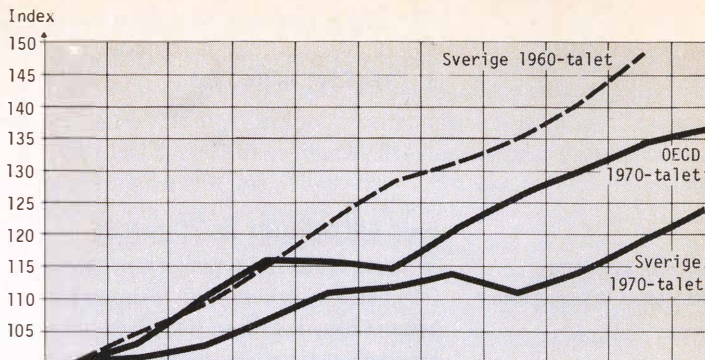
Men ändå är det rimligt — och detta inte bara av pedagogiska skäl — att sätta en tidsgräns vid 1969—70. Det blev en ”karaktäristisk” början på decenniet: en accelerering av prisstegringstakten till 7 procent under 1970, ett från dåtida synpunkt stort underskott i bytesbalansen och en följande, ovanligt långvarig recession 1971—72 med bibehållen relativt

DIAGRAM 1

Bruttonationalprodukter för Sverige och OECD under 70-talet samt för Sverige under 60-talet. Procentuella volymförändringar (index 1960 resp 1970 = 100)

Sverige har haft en avsevärt svagare ekonomisk tillväxt än OECD under 70-talet

Källor: OECD och Konjunkturinstitutet



hög prisstegringstakt. Det fanns sålunda anledning att redan i början av 70-talet tala om "stagflation".

Fram till 1973 var det rimligt att förmoda att detta egentligen inte var ett nytt utvecklingsmönster utan en tillfällig avvikelse från normal stabiliseringspolitik i form av en starkt restriktiv satsning, betingad av oro över betalningsbalans och inflation. Ekonomerna kritiserade hårt den strama penningpolitiken ("idiotstoppet") och den följande restriktiva finanspolitiken, som bidrog till stagnationen (diagram 1) – "de förlorade åren". Det intressanta med 1970–72 års recession var att den inte var exportstyrd utan helt bestämd av en nedgång i den inhemska efterfrågan, framförallt genom minskad privat konsumtion och ett radikalt fall i bostadsbyggandet. En plötslig stark uppgång i sparkvoten under recessionen var ett nytt fenomen. Enligt tidigare erfarenheter hade både konsumtionsutgifterna och bostadsbyggandet snarast verkat konjunkturstabiliserande.

Den restriktiva finans- och penningpolitiken hade emellertid också gynnsamma effekter på pris- och kostnadsutvecklingen och på betalningsbalansen. Politiken ledde sålunda till en markant omsvängning av bytesbalansens underskott 1969–70. Resultatet av Sveriges – i jämförelse med OECD – långsamma utveckling blev ett rekordöverskott 1973 motsvarande 3 procent av BNP. Den återhållsamma politiken ledde också till relativt hög arbetslöshet och långsam lönekostnadsökning (med ett treårigt löneavtal) samt också till höga vinster under konjunkturuppgången 1973–74. Men när konjunkturen vände uppåt 1972–73 kom en ur stabiliseringssynpunkt illa anpassad politik till uttryck i expansiva åtgärder.

*Att hoppa över
lågkonjunkturen . . .*

*. . . omöjliggjordes
av lönekostnadsexplo-
sionen 1975—76*

Inställningen till stabiliseringspolitikens mål och möjligheter blev helt annorlunda från 1974 under den följande recessionen. Det blev åter fråga om en "normalt" expansiv politik men under helt onormala recessionsbetingelser. Målet kan sägas ha varit att "hoppa över recessionsdiket", hålla uppe sysselsättningen tills en internationell konjunkturuppgång gav erforderlig draghjälp in i en ny period av goda konjunkturer och normala tillväxtbetingelser.

Det nya och onormala i konjunkturmönstret hänförde sig främst till lönekostnadsexplosionen 1975—76, som genom gradvis förlorade marknadsandelar effektivt förhindrade exportstimulans från den internationella konjunkturuppgången från hösten 1975. Följden blev en lönsamhetskris, särskilt inom industrin, som fördjupades steg för steg 1977—78 och ledsagades av ett ras i investeringarna (diagram 2). Betalningsbalanspåfrestningarna blev större än någonsin och vållade svåra problem för den ekonomiska politiken.

DIAGRAM 2

Investeringar 1970—79.

Index 1970 = 100.

USA: Privata investeringar

exkl bostäder

Västtyskland: Maskin-

investeringar totalt

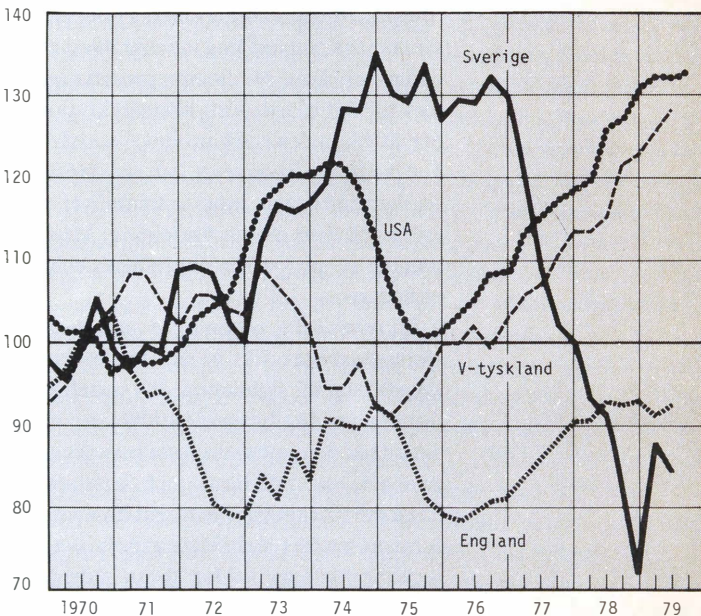
Storbritannien: Egentlig
industri

Sverige: Industriinveste-
ringar

Sveriges investeringsut-
veckling avviker starkt från
det internationella mönstret

Källor: Nationella källor

Index 1970=100



Till radikal skillnad från betingelserna för expansionspolitiken vid tidigare depressioner eller djupare recessioner (t ex 1931—33, 1951—52, 1957—58) blev under 1975—76 en övervärdering av kronan ett svårt hinder för en effektiv politik. Genom anknytningen till den tyska marken blev det aldrig fråga om en aktiv, adekvat växelkurspolitik: tvärt emot riktlinjerna för en adekvat valutapolitik deprecierades kronan något under konjunkturuppgången 1972—73 och apprecierades med 8 procent från mitten av 1974 till slutet av 1976, dvs under den begynnande recessionen. Först 1977 kom effektiva deprecieringar till stånd.

Omläggningen av stabiliseringspolitiken 1977 innebar klara signaler till en mer kontraktiv inriktning, framförallt markerad av en höjning av momsen och en starkt restriktiv penningpolitik. I själva verket var det under 1977 fråga om en ytterst komplicerad blandning av expansiva och restriktiva ingredienser i den förda politiken. Strukturkriserna framtvungade successivt ökande selektiva stödsatser som kompletterade den expansiva arbetsmarknadspolitik, samtidigt som den generella stabiliseringspolitiken blev kontraktiv.

Den svenska konjunkturen vände uppåt från mitten av 1978 med tre års eftersläpning i förhållande till genomsnittet för OECD-länderna (diagram 1). Kombinationen av depreciering och relativt återhållsam lönekostnadsutveckling innebar ökad konkurrenskraft på exportmarknader och även för hemmaproduktion i förhållande till import. Det blev till slut något av ett normalt konjunkturuppsving, lett av exporten och åtföljt av en stark produktivitetshöjning i samband med bättre utnyttjande av arbetskraft och maskinkapacitet. Som vanligt kom lönsamhetshöjningen inom näringslivet relativt långsamt (först under 1979) och med ojämn fördelning. Men redan efter ett år störs nu uppsvinget av nya oljeprishöjningar och en begynnande internationell recession.

En översiktlig genomgång som denna av utvecklingsfaserna under 70-talet ger stor vikt åt den förda ekonomiska politiken som förklaringsfaktor till stagnation och instabilitet — decenniets kännetecken. Det är givetvis alltid svårt att hänvisa till särskilda orsaker. Kännetecknande för den internationella utvecklingen inom OECD-området är ju generellt sett inflations- och betalningsbalanspåfrestningar. Det är fråga om störningar, balansrubbnings, som betingas av en rad orsaker och som utlöser stabiliseringspolitiska reaktioner med effekter på utvecklingsförloppet. Har dessa störningar och ekonomisk-politiska reaktioner varit särskilt utvecklingshämmande i Sverige?

Problem inom den ekonomiska politiken

En intressant fråga, som tyvärr är svår att besvara, gäller om den svenska samhällsekonomin svåra stagflation under de fem åren 1974—78 i huvudsak endast var en följd av felinriktad stabiliseringspolitik. Kanske är det inte någon fundamental funktionsbrist i det ekonomiska systemet som bestämt den bedrövliga utvecklingen utan "bara" misslyckanden i den förda ekonomiska politiken — tillfälliga eller strukturellt-politiskt givna?

Den enklaste tankeställaren får man genom att se på utvecklingen i andra länder. Där har ju tillväxten i allmänhet varit väsentligt gynnsammare, även i små länder som Österrike, Norge och Holland. Dessa länder har i huvudsak utsatts för samma sorts internationella störningar som Sverige. De har även haft liknande inhemska problem med strukturer och tendenser till ökad stelhet. Det räcker inte med att hänvisa till att strukturerkriserna kanske omfattar en något större del av det svenska näringslivet än av andra länders.

Lönekostnadsinflationen avgörande skillnad mellan Sverige och omvärlden

Den avgörande skillnaden tycks vara lönekostnadsinflationen 1974—76 som blev så mycket starkare i Sverige. I vilken mån är det ett inbyggt reaktionssätt i lönebildningen som utlöst inflationen? Vilken roll har den förda politiken spelat? Kunde den ha varit helt annorlunda och resulterat i en utveckling av samma slag som jämförbara länders?

Man kan hävda att grunden till Sveriges svåra inflationsproblem lades under 1973—74, främst 1974. Den fortsatta högkonjunkturen fick stöd av en starkt expansiv ekonomisk politik. Denna skapade gynnsamma betingelser för en inflatorisk utveckling; höga vinster uppstod i delar av näringslivet som resultat av fortsatt produktivitetshöjning och eftersläpande lönekostnadsökning. Kombinationen hög sysselsättning, brist på arbetskraft, stark löneglidning och accelererad import- och exportstegring gav upphov till förväntningar om snabb prisstegring och åtföljande starka krav på lönehöjningar till nästa år.

Kunde man tänka sig en helt annan ekonomisk politik? Vad gäller produktion, sysselsättning och kostnadsutveckling var 1974 ett fint år; inte ens betalningsbalansutvecklingen behövde inge farhågor. Stabiliseringspolitiken framstod som framgångsrik i jämförelse med andra OECD-länder som bedrev en restriktiv politik. Men det var inte svårt att på hösten 1974 förutse risken för starkt inflatoriska löneavtal. Detta framgår klart i Konjunkturrådets rapport från december 1974.

Det kan finnas anledning att på några punkter belysa problemen för den ekonomiska politiken med hjälp av resonemang i Konjunktur-

rådets rapporter. Rådet underströk sålunda i rapporten från december 1974 risken för en inflatorisk stegring av lönekostnaderna och gav en prognos på 18 procent till 1975, en prognos som visade sig förvånansvärt riktig. Möjligheterna att dämpa spridningen av de starka internationella prisstegringsimpulserna till den svenska ekonomin kunde endast ske genom en resolut och snabb appreciering av kronan. Rådet diskuterade förutsättningarna för en aktiv växelkurspolitik, väl medvetet om det orealistiska i förslaget med hänsyn till oförberedda politiska reaktioner. Men riskerna för stark inflation ansågs så överhängande och konsekvenserna av stark inflation så allvarliga att det blev naturligt att plädara för en appreciering som en helt nödvändig förutsättning för en framgångsrik antiinflationspolitik. Det var inte bara fråga om en politik med mål om låg prisstegringstakt. Rådet hänvisade till risken för att ett uppdrivet kostnadsläge skulle få allvarliga konsekvenser för den svenska ekonomin liksom för betalningsbalansen.

Som alternativ till den faktiskt förda politiken kan man föreställa sig att en starkt restriktiv politik från början av 1974 — kopplad till panikstämningen i samband med oljekrisen i början av året — skulle ha kunnat dämpa högkonjunkturen, ja framkallat ett bakslag till slutet av året liksom 1970—71 och parallellt med utvecklingen i andra länder. Sysselsättningsproblem och försämrade lönsamhetsutsikter kunde ha skapat helt andra betingelser för avtalsrörelsen och för en aktiv växelkurspolitik.

Men detta är tyvärr ren och verklighetsfrämmande teori. Det existerade inga politiska och ekonomiska förutsättningar för en sådan radikal omkastning av den förda politiken. Det är sannolikt att "misslyckandet" med restriktionspolitiken under högkonjunkturen 1969—70 är en förklaring. Men mer vägande var uppfattningen att det internationella konjunkturbakslaget, som blev tydligt från mitten av 1974, skulle bli snabbt övergående. Ett nytt internationellt uppsving skulle komma igång senast hösten 1975. Den uppåtgående konjunkturen i Sverige skulle då inte behöva avbrytas. Risken för stark inhemsk inflation beaktades knappast.

Man kan sålunda till nöds förklara den faktiskt förda expansionspolitiken på detta sätt. Löneavtalen slöts våren 1975 under samma förutsättning om fortsatt inhemsk expansion och snabbt övergående internationell konjunkturförsvagning. Men när väl den våldsamma löneexplosionen skett (med 22 procent lönekostnadsstegring till 1975 och 17 procent till 1976) förändrades de ekonomisk-politiska problemen åter radikalt.

Konjunkturrådet var pionjär vad beträffar analysen av följderna av lönekostnadsexplosionen för vinstläge och konkurrenskraft; detta skedde i omfattande kalkyler redan i rapporten december 1975 och fullföljdes i övriga rapporter med lönsamhetskrisen som tema. Problemet gällde i första hand valet mellan depreciering och sänkning av arbetsgivaravgifterna. Samtidigt som rådet pläderade för en aktiv växelkurspolitik, förordades rörliga arbetsgivaravgifter som alternativ till depreciering i konjunkturstabiliserande syfte. Deprecieringars inflatoriska och arbetsgivaravgiftssänkningars prissänkande effekter prövades. Vikten av att en depreciering företogs på ett tidigt stadium före ett kommande uppsving betonades.

Det paradoxala, nästan oförklarliga, förhållandet var att regeringen inte kunde, eller ville, acceptera att ett lönekostnadsproblem existerade. Än mindre kunde den dela bekymren för konsekvenserna av sjunkande lönsamhet. Vinsterna inom industrin hade ju alldeles nyss uppfattats som alldeles för höga, och 1975 års bokslut syntes knappast oroande. Svenska arbetslöner kunde knappast ens tänkas vara för höga i någon rimlig mening. Det var nästan omöjligt att argumentera för åtgärder som skulle betyda en omfördelning till löntagarnas nackdel.

Härtill kom att en fortsatt expansiv finans- och penningpolitik, och en effektiv arbetsmarknadspolitik, under 1975 och 1976 i huvudsak hade eliminerat alla synbara krissymptom. Den totala produktionen fortsatte att stiga, privat och offentlig konsumtion expanderade, och de officiella arbetslöshetstalen hölls hela tiden på låg nivå.

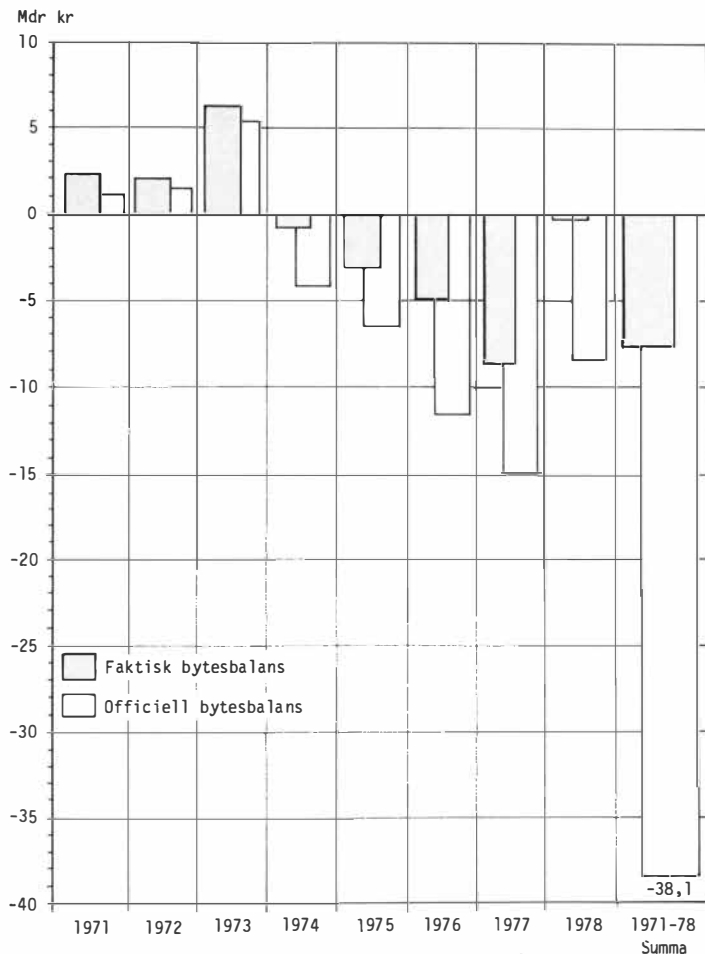
Konjunkturrådet har konsekvent hävdat vikten av att genom en tillräckligt expansiv politik hålla uppe sysselsättning och produktion, att i högsta möjliga grad utnyttja de produktionsresurser som finns. Temat har varit att ett bortfall i export- och investeringsaktivitet inte utgör skäl för att hålla nere utgifter för privat och offentlig konsumtion. Rekommendationerna har skett under full klarhet om att det i regel varit fråga om "second best"-lösningar. I första hand borde man stimulera investeringar och export, bl a med stöd av en adekvat växelkurspolitik. Men kostnadsexplosionen, och den följande övervärderingen av kronan, medförde överkapacitet och vinstras med konsekvensen att föreslagna investeringsstimulanser kunde väntas bli — och också blev — ineffektiva. Undantaget var lagerinvesteringarna som påverkades av regeringens stödåtgärder. Under de förhållanden som rådde, med en starkt övervärderad krona, måste en någorlunda effektiv expansionspolitik i hög grad lita till stimulans av privat konsumtion och offentliga

DIAGRAM 3

Sveriges faktiska och officiella bytesbalans 1971—78, miljarder kronor

Det skiljer 30 miljarder kronor mellan de bägge bytesbalansmått under perioden

Källor: SCB och riksbanken. Bearbetningar utförda av Sven Grassman



utgifter. Bakgrunden var hela tiden att ett uppsving var att vänta om ett eller två år.

Betalningsbalansen, budgetbalansen och inflationen medförde restriktioner på den förda expansionspolitiken. Det fanns vitt skilda uppfattningar om farligheten av stora underskott i bytesbalansen. Konjunkturrådet argumenterade till stöd för expansionspolitiken att olje-

prishöjningarna medförde betalningsbalanspåfrestningar gemensamma för hela industrivärlden; Sverige borde bära sin del och, i viss moralisk överlägsenhet mot länder som förde en kontraktiv politik, bära "bördan" av underskott med jämnmot. Bytesbalansunderskottet 1975 och 1976 var i väsentlig grad betingat av att Sverige höll ett högre kapacitetsutnyttjande än OECD. Utgångsläget var dessutom gott — med stort överskott 1973 och betydande nettofordran på utlandet.

Härtill kom att Konjunkturrådet i rapporten från december 1977 kunde visa att de officiella beräkningarna av bytesbalansunderskotten var starkt överdrivna. Rådets argumentering gick genomgående ut på att visa att den extra totala efterfrågeökning som expansionspolitiska åtgärder innebar skulle betyda måttliga externa underskott, som borde väga lätt i jämförelse med samhällsekonomiska vinster i form av ökad sysselsättning och högre kapacitetsutnyttjande. Diagram 3 över utvecklingen av bytesbalansen sedan 1970 belyser klart det diskuterade problemet.

Ifråga om budgetläge och inflation var ståndpunkten att riskerna var relativt underordnade. Arbetskostnadsökningarna var för 1975 och 1976 mer eller mindre givna. Löneglidningsproblem fanns men borde vara av ringa betydelse med hänsyn till det allmänna arbetsmarknadsläget. En grundläggande synpunkt var att det fanns överskott av resurser, ett betydande underutnyttjande som innebar att effekterna av en expansiv politik inte skapade hinder för en kommande ökning av export och industriinvesteringar.

Man kan säga att regeringens ställningstagande (liksom rådets rekommendationer) vad beträffar behovet av expansiv politik byggde på en enkel keynesiansk förställningsram. Det är i första rummet efterfrågesidan som politiken riktar in sig på. Den totala efterfrågan har från 1974 blivit för låg — detta är huvudorsaken till stagnationen och produktionsnedgången. Gapet mellan potentiell produktion och verklig total efterfrågan borde enligt enkla trendkalkyler vara av storleksordningen 10 procent och ännu större för industrin. Det borde finnas en betydande produktivitetsreserv som skulle kunna mobiliseras i en kommande konjunkturuppgång. Den totala efterfrågan och produktionen skulle ha legat 2—3 procent lägre utan den expansiva finanspolitik som regeringen faktiskt fört.

Situationen komplicerades emellertid starkt under 1977. Regeringen slog våren 1977 in på en kontraktiv linje, klart uttryckt genom en höjning av momsen och en starkt restriktiv penningpolitik. Denna om-

svängning från expansion till kontraktion betraktades på sedvanligt ortodox vis som nödvändig för framgång med den depreciering av kronan (i två steg) som äntligen kom till stånd under 1977. Det var chocken av de stora och växande underskotten i bytesbalansen som var utlösande. Det sades att "Sverige i längden inte kan leva över sina tillgångar"; regeringen pekade på risker för vårt lands framtida ekonomiska handlingsfrihet. Enligt detta konjunkturpolitiska synsätt var det en nödvändig förutsättning för att Sverige skulle nå tillväxt- och prisstabiliseringsmål att jämvikten återställdes i betalningsbalansen. Åtstramningspolitiken gick ut på att reservera tillräckligt med resurser för ökning av export och investeringar.

För regeringen gällde det att skapa förtroende för en antiinflationistisk politik där det inte skulle spekuleras i nya devalveringar och med sikte på att snabbt nå betalningsbalansmålet. Sett ur real synpunkt är situationen emellertid ingalunda självklar. För Konjunkturrådet var bytesbalansunderskottet och utlandsupplåningen en underordnad fråga. Upplåningen borde enligt rådets mening i huvudsak ombesörjas av staten och ha en positiv uppgift, nämligen att hålla uppe produktion och sysselsättning inom landet och ändå ge gynnsammare betingelser för ett kommande uppsving. Man kunde vara kritisk mot en åtstramningspolitik som ju faktiskt innebar en reduktion av privat konsumtion och real BNP (med 2,5 procent) 1976—77. Lediga produktionsresurser kom inte till omedelbar användning för investeringar och export, strukturkriserna fördjupades och ökade subventionsutgifter framtvingades.

Deprecieringspolitiken blev förvånansvärt framgångsrik. Kostnadskrisen övervanns till betydande del (se kapitel 8). Konjunkturen vände uppåt från mitten av 1978 och leddes på normalt vis av en stark exportökning. Underskottet i bytesbalansen försvann nästan helt. Om inte en ny oljekris inträffat och tendenser till en ny internationell recession visat sig under loppet av 1979, borde grunden ha varit lagd för en fortsatt utveckling mot ekonomisk balans.

*Var den djupa
recessionen nödvändig?*

Det finns anledning att sätta många frågetecken kring effektiviteten och rationaliteten i den förda politiken. Var det verkligen nödvändigt med en fördjupad recession 1977 och som följd härav försvårade strukturkriser 1977—78? Som ovan framhållits borde recessionen ha varit mer optimalt placerad till 1974—75. Man kan hävda att det redan fanns mer än tillräckligt med resurser för ökad export och ökade investeringar. Däremot borde deprecieringen när den väl kom — två år försenad — ha gjorts större med hänsyn till kostnadsgapet på omkring 25 pro-

cent. Tidigare framgångsrika deprecieringar — 1931 och 1949 — har varit så stora att industrin fått stark expansionsstimulans under flera år.

Men en expansiv politik under 1977 plus en större depreciering skulle ha betytt starkare inflationsimpulser, särskilt med hänsyn till 1978 års löneavtal. Avvägningen är svår, för att inte säga omöjlig, även i efterhand. Det är möjligt — men Konjunkturrådet ville inte tro det — att en viss krisstämning måste skapas med hjälp av en i och för sig onödigt restriktiv politik för att en rationell stabiliseringspolitik skall vara genomförbar. Däremot blir en försiktigt restriktiv politik på sin plats när — som under 1979 — ett exportstyrt uppsving väl kommit igång. Denna synpunkt redovisades tydligt i rådets rapport från december 1978.

Långsiktiga synpunkter på den ekonomiska politiken

Argumenteringen för expansionspolitikens rimlighet har genomgående byggt på starkt förenklade föreställningar om produktionsreserver. Men tillgångssidan innehåller svåra problem av långsiktig natur som inte beaktas i ett keynesianskt betraktelsesätt. Arbetskraftens minskade rörlighet och arbetsmarknadspolitikens inläsnings effekter har blivit restriktioner på den omfördelning av resurser som en produktivitets-höjande expansion förutsätter.

Den höga investeringsnivån inom industrin — under åren 1974—76 40 procent större volym än vid slutet av 60-talet — har betraktats som ett belägg för påståendet att industrin bör ha hög outnyttjad kapacitet i form av modern produktionsapparat och stora produktivitetsreserver. Som framgår av diagram 2 var utvecklingen under 70-talet av industrins investeringar en helt annan än i andra länder. Men strukturfrågorna, som fick en viktig roll i analysen av utsikterna för 1978 och 1979, medförde växande osäkerhet beträffande gapets faktiska storlek. Den tidigare höga investeringsnivån hade ju i betydande grad visat sig resultera i felinvesteringar (i sjöfart, varv, järn och stål och petrokemi).

Tillgångssidans elasticitet med hänsyn till expanderande efterfrågan bestäms i hög grad av om och hur väl produktionsinsatser lockas fram av inkomst- och vinststimulanser. Bedömningen av hur tillgångssidan svarar på en expansion av efterfrågan kommer därmed att gälla något av en systemdiskussion, om vårt blandekonomiska system fungerar sämre än tidigare genom för högt skattetryck, för stor och för snabbt expanderande offentlig sektor, för mycket av selektiva subventioner till struktursjuka branscher osv. Allt detta tenderar att medföra låg flexibi-

*Resursproblemen
underskattade i
politiken*

*Fungerar bland-
ekonomin?*

litet i näringslivet, konservering av felaktig produktionsstruktur, otillräckliga incitament för nyföretagande och investering i kapacitetsökning.

De uppdrivna lönekostnaderna i förhållande till priset på kapital vid låg lönsamhet var en förklaring till tonvikten på rationaliseringsinvesteringar på bekostnad av expansionsinvesteringar. Otillräcklig expansionsförmåga inom näringslivet med tendenser till sysselsättningsminskning kan då med hänsyn till sysselsättningsmål framtvinga expansion inom den offentliga sektorn, med nya skattehöjningar som långsiktigt resultat.

Politikomläggningar med sikte på att höja produktionssidans elasticitet och flexibilitet diskuterades ingående i rådets rapport 1978. Radikala reformer avseende skatter och offentliga utgifter, arbetsmarknadens funktionssätt och strukturpolitiken bedömdes vara nödvändiga.

Det är också nödvändigt att bedöma den från år till år faktiskt förda stabiliseringspolitiken ur mer långsiktig synpunkt. Resultatet över de sex åren 1974—79 har blivit en starkt förändrad fördelning av både den totala efterfrågan och av produktionsresurserna — omfördelningar som kan hämma den ekonomiska utvecklingen under 80-talet. Expansionspolitiken har, som Konjunkturinstitutet visat, betytt att mer än hela ökningen i den disponibla reala BNP 1974—79 tagits i anspråk för tillväxten av offentlig konsumtion och investering. Med hänsyn tagen till de försämrade bytesvillkoren i utrikeshandeln har tillväxten i resurser 1974—79 endast varit omkring 6 procent. När så den privata konsumtionen (i volym räknat) stigit med nära 9 procent, bl a tack vare den expansiva finanspolitiken, har konsekvensen blivit en katastrofal nedgång i utrymmet för övrig kapitalbildning, resulterande i en stark reduktion av näringslivets investeringsvolym och ändå ett stort underskottssparande för samhällsekonomin som helhet.

Bristen på samhällsekonomisk balans till följd av den förda politiken framkommer mer konkret på olika punkter. Den expansiva finanspolitiken, inklusive olika slag av subventioner, har bidragit till starkt ökad andel offentliga utgifter (från 45 till 65 procent av BNP), höjt skattetryck och ett orimligt stort "strukturellt" statligt budgetunderskott.

Det finns som Lars Wohlin framhållit (Ekonomisk Debatt nr 7 1979) en dynamik i den offentliga utgiftsexpansionen, som till stor del är bestämd av den faktiska ekonomiska utvecklingen. Kombinationen av löneexplosionen 1975—76 och den följande konjunkturförsämringen ser ut att förklara uppkomsten av det abnormt stora budgetunderskot-

tet under följande år. Ökningarna i löneinkomsterna drog upp skatteintäkterna (förstärkt av progressiviteten). Relativt goda statsfinanser ännu under 1976 gav både underlag och motiv för starka utgiftsökningsår, samtidigt som recessionen 1977—78 med växande sysselsättningsproblem framtvungade starkt ökade utgifter och medförde en retardering på inkomstsidan. När det sedan inte blev lika lätt som under första hälften av 70-talet att höja skatterna, betyder automatiken i både utgifts- och skatteinkomstutvecklingen en fortsatt tendens till växande budgetunderskott och ökande finansiellt sparandeunderskott för den konsoliderade offentliga sektorn.

Den i och för sig framgångsrika lagerstödpolitiken 1975—77 har hållit uppe sysselsättning och industriell produktion men till priset av ett bromsat industriellt uppsving 1978 och kanske också orsakande ett tryck nedåt på exportpriserna i vissa branscher.

Den kanske allvarligaste långsiktseffekten av utvecklingen 1974—79 är emellertid en för låg andel resurser inom industrin. Dennas förädlingsvärde som andel av BNP har, liksom arbetskraftsvolymen, sjunkit med 20 procent, samtidigt som sänkt nyinvesteringsverksamhet och strukturkriser orsakat en försvagning av industrikapitalets volym och kvalitet. Det är just existensen av för låg produktionskapacitet inom industrin som motiverar farhågor för uppkomsten av den ”engelska sjukan” under 80-talet.

Ett resonemang om en annorlunda ekonomisk politik för hela perioden 1974—79 blir av samma teoretiska karaktär som för de olika åren. En konsekvent genomförd restriktiv finanspolitik efter löneexplosionen 1975 borde ha resulterat i en snabbare och starkare nedgång i den privata konsumtionen och i importen, i sysselsättningsminskning och försvårade lönsamhets- och strukturkriser men sannolikt i sänkt löne- och prisstegringstakt. Men det hade blivit mera utrymme och stimulans för export.

Under gällande svenska betingelser i övrigt skulle emellertid den politiska pressen för ökad offentlig sysselsättning ha skärpts och budgetunderskotten blivit än större. Det är högst diskutabelt om utgångsläget för 80-talets utveckling hade blivit bättre i detta alternativ.

Vi vidhåller slutsatsen att de fundamentala misstagen begicks 1974 med därefter följande lönekostnadsexplosion och felaktiga växelkurspolitik.

Kommentar av Erik Lundberg (april 1980)

Huvudfrågan är vilken roll den under 70-talet förda stabiliseringspolitiken spelat för de dåliga totalresultaten i form av långsam tillväxt, relativt djupa recessioner (1971–72 och 1977–78), hög inflationstakt, underskott i bytesbalansen. Bedömningen måste göras också med hänsyn till de många balansbrister och den felfördelning av resurser som belastar utvecklingsmöjligheterna på 80-talet.

Det påpekas i kapitlet att det trots allt tycks finnas en betydande känslighet för åtstramningspolitik. Både 1971–72 och 1977–78 nåddes förvånansvärt snabba och starka effekter både vad beträffar dämpningen i inflationstakten och förstärkningen av bytesbalansen. Det skedde i båda fallen på bekostnad av tillväxt och investeringar. Men kanske är denna bild alltför ytlig och missvisande. Konjunkturförsämringarna förstärktes vid båda dessa tillfällen i betydande mån av delvis "exogena" faktorer: sammanbrott i bostadsbyggandet och radikal höjning av sparkvoten (1971–72) och investeringsminskning och exportnedgång (1976–78), betingad av kostnads- och lönsamhetskrisen.

Misslyckandena i stabiliseringspolitiken hänför sig delvis till felaktig "timing". Restriktiv politik infördes för sent båda gångerna, samtidigt som expansiv politik kom att understödja konjunkturuppgången 1973–74. Den svåraste frågan, som ingående diskuteras i kapitlet, gäller rimligheten i expansionspolitiken 1974–76, när väl växelkurspolitiken var löst och kostnadsexplosionen var oundviklig eller hade inträffat.

Den keynesianska attityden var enligt vår mening rimlig i ett kortsiktigt perspektiv. Det var befogat att lämna påfrestningarna på betalningsbalansen därhän under dessa år. Men Konjunkturådet liksom regeringen bortsåg under de åren från de mera långsiktiga resultaten av snabbt stigande offentliga utgifter och en uppdriven privat konsumtion.

Analysen av produktions- och tillgångssidan har varit otillfredsställande. Man byggde på den optimistiska föreställningen att en ökande total efterfrågan successivt och ganska friktionsfritt skulle motsvaras av stigande produktivitet och produktion; därmed skulle också statsintäkterna växa. Risker för mera permanenta, strukturellt betingade statliga budgetunderskott diskuterades aldrig närmare.

Samma slags underskattning av långsiktigsrisker gäller den genom expansionspolitiken uppdrivna konsumtionsnivån. Denna behövde inte vara något stort bekymmer om en harmonisk ex-

pansion efter 1977 års depreciering omfattande snabbt ökande investeringar och export kunnat äga rum. Det saknas sålunda i detta kapitel en fördjupning av analysen av den förda politiken med hänsyn till riskerna för nya oljekriser och nya stagflationspåfrestningar.

3 Konjunkturväxlingar och stabiliseringspolitik

3.1 Den internationella konjunkturen 1975 — risk för depression?

Oljekrisen för ett år sedan träffade OECD-länderna i en ganska väl synkroniserad recession, som pågått sedan mitten av 1973. Instabiliteten i konjunkturläget har ökat genom de våldsamma råvaru- och livsmedelsprishöjningar som av olika skäl utlöstes under 1972 och bidragit till en generell accelerering av inflationstakten. Härtill har kommit en allmän oro för stabiliteten i det internationella kredit- och valutasystemet, framför allt genom den våldsamma överföringen av köpkraft till oljeländerna och därav föranledda "recycling"-problem.

*Depressiva tendenser
och stagflation.*

Nedgång eller stagnation i produktion och ökning i arbetslöshet har ägt rum i flertalet länder sedan hösten 1973, samtidigt som pris- och lönestegringstakten nått rekordnivåer. Stagflationsproblematiken från åren 1970—72 har därmed i hög grad skärpts. Betalningspåfrestningar har blivit i hög grad besvärande för särskilt utsatta länder, varav följt orimligt höga krav på funktionsdugligheten hos det internationella kreditsystemet.

De depressiva tendenserna har förstärkts genom de stabiliseringspolitiska reaktionerna inom de ledande länderna, i första rummet USA och Västtyskland. Regeringar och centralbanker i dessa länder har i första hand riktat in den ekonomiska politiken på att dämpa inflationen och ta kostnaden i form av ökande arbetslöshet och stagnerande produktion. I andra länder som Italien, England och Danmark tvingar betalningsläget, som förvärras av de nämnda ländernas restriktiva politik, regeringarna att dämpa konjunkturen. Det är få länder (Norge, Sverige, Österrike) som drivit en expansiv politik, och detta har givetvis haft en ytterst begränsad verkan på världskonjunkturen. Risk föreligger i stället att konjunkturförsvagningen sprider sig till allt flera länder och därmed fördjupas. Varje enskilt lands försök att genom olika kombinationer av exportstimulans och importtåterhållsamhet (via en efterfrågedämpande politik) hotar att leda till förstärkta depressiva tendenser via störningar av världshandeln.

Likheter 1929—1974

Risk för ny 30-talskris?

Efter ovan antydda linjer kan man utmåla risker för uppkomsten av relativt kraftiga recessioner i ett växande antal länder, en världss-recession som skulle kunna bli djupare än samtliga tidigare konjunkturbakslag under efterkrigstiden och kanske t o m göra skäl för benämningen depression. I konjunkturdebatten har det också uttalats farhågor för att det denna gång i värsta fall skulle kunna vara fråga om något som kunde likna 1930-talets stora depression. Eftersom sådana farhågor med viss regelbundenhet framkommit även i aktade tidskrifter och i vederhäftig debatt finns det skäl att här lite mer systematiskt studera likheter och olikheter i bakgrund och betingelser för konjunkturutvecklingen omkring 1929—30 respektive 1973—74.

Tabell 1 belyser depressionens förlopp och djup efter 1929 för några länder.

TABELL 1
Kontraktion i procent av
real nationalinkomst
(BNP), industriproduk-
tionsvolym och export-
volym 1929—32

	BNP	Industri- produktion	Export
USA	—29	—45	—49
England	— 2	—14	—37
Frankrike	—19	—26	—42
Tyskland	—16	—40	—45
Sverige	—13	—12	—33

Kontraktionsprocesser av denna våldsamma storlek innebar en katastrofal påfrestning på de ekonomiska och politiska systemen. Arbetslösheten i industriländerna kom under 1932 att variera mellan 10 och 25 procent, med nöd och elände för de många som träffades av långa arbetslöshetsperioder, konkurser, ruin i form av förlorade förmögenheter. Man kan uppfatta konjunktur nedgången efter 1929 som en depressionsspiral — en kumulativ process, där sjunkande inkomster och vinster gav upphov till krympande utgifter och efterfrågan, som i sin tur medförde fallande priser, produktion och sysselsättning osv. Särskilt påfallande kom denna spiral att gälla utrikes-handels volym och priser. Med utgångspunkt från den primära konjunkturförsämringen i USA (och i viss mån Tyskland med bakslag ett år före USA) började den amerikanska importvolymen sjunka snabbt och kraftigt (med 20 % redan 1929—30). Motsvarande nedgång i säljarländernas exportvolym (och priser) verkade via

inhemsk nedgång i aktiviteten åter på importen — och sedan kumulativt vidare på andra länders export. Tabellen antyder hur stark den kumulativa krympningen i världshandeln blev.

Knappast någon — inte ens den värsta pessimist — befarar nu en världskatastrof av 30-talets storlek. Mot bakgrunden av efterkrigstidens recessioner hittills, som ju i allmänhet endast betytt en retardering i tillväxttakten för real BNP (från 4—5 procent per år till 0—2), under 1—2 år, skulle dock en real nedgång i BNP för olika länder till 1975 eller 1976 med 5—10 procent och en motsvarande uppgång i arbetslösheten bli en ytterst allvarlig påfrestning både genom recessionens djup och längd. Konsekvenserna för världshandeln, för u-länderna, för den allmänna politiska situationen i olika länder skulle kunna bli ödesdigra, i synnerhet om recessionen blev långvarig.

Finns det risker för en sådan utveckling? Kan man tänka sig att samma sorts kumulativt verkande depressionskrafter fortfarande finns inom vårt blandkapitalistiska system och åter kan göra sig gällande tex vid ett rimligt mått av oskicklig ekonomisk politik? Man kan utan tvivel finna vissa gemensamma drag och utgångsbetingelser om man jämför konjunktursituationerna 1928—29 och 1973—74.

Det är möjligt att finna vissa likheter beträffande själva *chocken* som inledde och bidrog till konjunkturdämpningen. Den våldsamma aktiespekulationen på New Yorks aktiebörs drog kapital från annan användning. Den stora amerikanska kapitalexporten under en stor del av 20-talet förbyttes i kapitalimport till USA. Detta betydde en allvarlig störning av den internationella kapitalmarknaden och bidrog väsentligt till konjunkturdämpningen i Tyskland och en rad kapitalimporterande råvaruländer via stora betalningsbalanspåfrestningar. Viss analogi kan sökas med oljeshocken och dess störning av bytesbalanser och internationella kapitalmarknader. I bägge fallen skapades ökad labilitet i det internationella kredit- och valutasystemet. De länder som från 1928 — inte minst råvaruländerna — utsattes för stark exportminskning och prisfall hade minst chans att få internationella lån — och tvingades därmed till kontraktion. Labiliteten förstörades 1928—29 genom felsatta växelkurser — övervärderat pund, undervärderad franc och dollar. Frankrikes och USA:s absorption av guld medförde påfrestningar för England och Tyskland.

Bara en liten nedgång i BNP och uppgång i arbetslösheten är lika farlig som 30-talskrisen.

Vissa drag är gemensamma!

Ökad oro i internationella kredit- och valutasystemet.

Ökad protektionism...

*... som leder till
störningar i
utrikeshandeln.*

*Industriproduktionen
särskilt utsatt för
svängningar i
efterfrågan.*

*Åtstramad
penningpolitik.*

Vi är inte heller idag fria från denna problematik. Liksom då verkar den starka ojämnheten i betalningsbalanslägena destabiliserande. Kapitalrörelserna är inte heller nu tillräckliga och i viss mån även felriktade och jämviktsstörande. De länder som har den från valutasynpunkt mest utsatta situationen har svårast att få krediter.

Under slutet av 20-talet och än mer under depressionen växte de protektionistiska tendenserna; tullhöjningar, jordbruksregleringar, importregleringar växte fram lavinartat när exporten föll och importkonkurrens och prisfall drev fram krav på skydd. Allt detta tenderade att öka takten i världshandels krympning. I rådande läge är man inte helt fri från tendenser av detta slag. Importskyddande åtgärder av olika slag har åter börjat visa sig (Italien), indirekta exportsubventioner har blivit allt vanligare. Den gemensamma nämnaren för utvecklingen under dessa bågperioder är uppenbarligen att utrikeshandeln i särskild grad utsätts för växande störningar — krympnings- och bromsningsprocesser — när konjunkturedgången fördjupas. Både nu och då är den internationella handeln en väsentlig spridningsmekanism för en allmän konjunkturförsämring. Och det kumulativa momentet finns säkert kvar.

De interna konjunkturmekanismerna inom den privata sektorn bör i viktiga hänseenden vara desamma nu som då. Känsligheten i lagerinvesteringar är ungefär lika störande i dagens läge som den var efter 1928. Omslaget från lagerökning till lagerminskning mellan 1929 och 1930 bidrog väsentligt till det primära konjunkturbakslaget. Variationerna och störningsimpulserna kan bli lika stora nu och orsakerna bakom dessa lagervariationer bör grovt sett vara oförändrade. Även de fasta investeringarna visar fortfarande en betydande konjunkturrörlighet; sammanhangen med tillväxttakt, vinstutsikter och likviditet är i princip oförändrade. På dessa punkter finns fortfarande möjligheter till kumulativa nedgångsprocesser. Viss likhet i konjunkturkonstellationen kan även sökas och finnas i särskilt utsatta punkter av näringslivet. Då var det bostäder och bilar och nu är det precis samma områden som i första hand träffats av konjunkturförsämringen.

Slutligen kan man som ytterligare likhet anföra vissa drag i den förda stabiliseringspolitiken och dess återverkningar på finansiella förhållanden. En åtstramning i penningpolitiken med höjda räntesatser var sålunda karakteristisk under åren 1928—29 framför allt i USA men också i en rad andra länder. De reala räntenivåer som

Platt fall på börsen.

uppnåddes 1929 låg långt högre än 1973—74 års trots den senaste tidens höga nominella räntesatser. Men även under senare perioder genomfördes starka höjningar. Den restriktiva penningpolitiken 1928—29 (med konstant penningmängd i USA 1928—29) anses ha bidragit till konjunkturförsvagningen under 1929. Det är sannolikt att den penningpolitiska åtstramningen 1973—74 på samma sätt bidragit till konjunkturförsvagningen under 1974 i USA och Västtyskland.

En av de mest påfallande likheterna i den finansiella bilden är raset i *börskurserna* 1929 och 1973—74. Från oktober 1929 ("svarta fredagen") sjönk aktieindex på New York-börsen med drygt 50 procent till slutet av 1930. Kursfallet har även denna gång varit starkt och internationellt utbrett. Som framgår av tabell 2 har aktieindex på ett år sjunkit med över 50 procent på London-börsen och med över 25 procent på ett stort antal andra börser.

TABELL 2
Den internationella
aktiekursutvecklingen

	Index			Procentuell förändr sedan		
	13.11.74	1974 högsta	1974 lägsta	1 mån	1 år	högsta hittills
New York	659	892	585	+ 2,6	—24,2	—37,3
London	186	339	182	— 9,6	—53,9	—65,7
Kanada	161	229	151	— 2,1	—27,3	—32,5
Australien	335	536	257	+ 15,9	—29,5	—49,5
Japan	271	343	252	+ 0,9	—18,7	—35,8
Hongkong	189	482	188	—19,5	—69,6	—89,4
Belgien	94	132	84	+ 2,3	—29,9	—34,2
Frankrike	50	85	48	— 5,9	—42,6	—50,3
Västtyskland	532	609	520	+ 0,3	—12,9	—48,4
Nederländerna	97	141	95	— 4,5	—29,9	—43,6
Italien	97	154	88	+ 5,8	—28,3	—60,4
Sverige	349	411	313	+ 2,4	— 2,9	—15,1

Källa: The Economist, 16 november 1974

Räknat mot bakgrunden av rådande inflation i kontrast till 1929—30 års påtagliga prisfallstendens kan parallellen just i detta avseende synas mest utpräglad. Börskrisen är i bägge fallen delvis följden av en stark kreditåtstramning. Men kursrasen kan också uppfattas som en förtroenderubbning inom näringslivet, ett förebud om en kommande stark konjunkturedgång. Så var det och blev det 1929. Och nu uppfattas åter börskursernas starka fall och bestående låga nivå både som indicium på en förtroendekris inom näringslivet och som signal om fördjupad recession.

Olikheterna mellan dagsläget och 1929 är större och viktigare än likheterna.

Det är sålunda möjligt att rada upp ett antal likheter mellan 1928—29 och 1973—74 års konjunktursituationer. Sådana paralleller har också utnyttjats för att frambesvärja depressionsspöken. Enligt vår mening är det dock i huvudsak endast fråga om rätt ytliga likheter som gäller generellt alla konjunkturuomslag. Olikheterna i konjunkturkrafterna synes på ett helt annat sätt fundamentala.

Olikheter 1929—1974

Den kanske mest iögonenfallande skillnaden i konjunkturbetingelserna hänför sig till *prisutvecklingen*. Under 20-talet var den allmänna pristrenden fallande. Lönerna steg i allmänhet långsammare än arbetsproduktiviteten. Framför allt var det de sjunkande råvaru- och jordbrukspriserna — särskilt under senare delen av 20-talet — som gav 20-talet dess klangfärg. En världsprisindex för jordbruksprodukter sjönk med omkring 30 procent 1925—29. Hotande överskott av råvaror och övernormala skördar pressade priserna nedåt. Olika försök till prisstabilisering misslyckades. Köpkraften från jordbruks- och råvaruländer försvagades — och dessa tendenser skärptes från 1928—29.

Nu stiger löner och priser. Då sjönk de.

Kontrasten mot den internationella utvecklingen från 1972 är i dessa hänseenden enorm; missväxt, råvarubrist, oljeshock och en accelererande råvaru- och bränsleprisstegring föregick konjunkturbakslaget. Lönestegringarna har allmänt varit flerdubbelt högre än produktivitetstegringen. I stället för en ökad deflationstakt under konjunkturedgången efter 1929 har vi nu fått accelererande löne- och prisstegringar till 1974. Det är av intresse att notera att man talade om en ”strukturell deflation” under 20-talet. I dag talar man om en ”strukturell inflation”.

Kontrasten med hänsyn till pris- och löneutveckling kunde sålunda inte vara större mellan de båda jämförelseperioderna. Häremot svarar givetvis fundamentala skillnader i konjunkturbetingelserna. Den övervägande deflationistiska tendensen under andra hälften av 20-talet motsvarades av potentiella kapacitetsöverskott på olika områden. Det fanns en brist på symmetri. Prisfall på överskottsområden medförde inte automatiskt efterfrågetillskott och prisstegring på andra områden. Illa fungerande kreditmarknader, särskilt internationellt sett, förstärkte snarast deflationstendensen. Deflationen bör ha framkallat försvagningar i investeringsincitamenten. Dessa deflationsten-

denser förstärktes i hög grad efter 1929 och bidrog till depressionsspiralen. Partiprisindex föll med över 30 procent 1929—32 i USA.

Förspelet till 1974 års recession är markant annorlunda i alla dessa hänseenden. Det betyder dock inte en klar garanti för större stabilitet och motståndskraft mot depressionstendenser. Man kan ta den starka pris- och lönestegringstakten från 1969 som symptom på i huvudsak ett starkt efterfrågetryck med framväxande kapacitetsbrist inom en rad sektorer i framför allt Västeuropa. Härav kan det också uppkomma konjunkturstörningar — men de blir uppenbarligen av helt annan art än under slutet av 20-talet. Incitamenten till investeringar bör i dominerande grad bli positiva, när efterfrågeöverskott och prisstegringsförväntningar förhärskar. Men samtidigt kan starka kastningar i prisrelationer, ovisshet om inflationens fortsatta förlopp, osäkerhet om tillgång på strategiska råvaror och bränslen, oro på arbetsmarknaden m fl faktorer medföra ett instabilt läge inom företagarkvärlden. Hur denna instabilitet kommer till uttryck i utveckling av produktion, sysselsättning och investeringar beror i avgörande grad på den ekonomiska politik som regeringar och centralbanker för.

Den stora offentliga sektorn är en viktig stötdämpare.

Det är just med hänsyn till staternas ekonomiska politik — inklusive den offentliga sektorns starkt ökade relativa betydelse — som den mest väsentliga interna förändringen i jämförelse med mellankrigsperioden ägt rum. Redan den starka ökningen av den offentliga sektorns andel av BNP betyder en väsentlig förstärkning av stabiliteten för depressiva impulser. Denna i ekonomierna inbyggda stabilisator bör förhindra eller i varje fall effektivt bromsa upp en begynnande depressionsspiral. En reduktion av BNP medför numera tack vare ett utbyggt transfereringssystem (tex till standardskydd för arbetslösa) att effekten på hushållens disponibla inkomster blir ganska liten. Fortfarande kan sparkvoten fluktuera och verka depressivt vid en konjunkturförsämring (som i Sverige 1970—72). Men i huvudsak betyder den offentliga sektorns storlek och reaktionssätt att en kumulativ, mer eller mindre automatisk depressionsspiral enligt 30-talsmodell är utesluten. Detta gäller samtliga industriländer.

Myndigheternas reaktioner

En helt annan fråga gäller regeringars och centralbankers autonoma reaktionssätt inför konjunkturstörningar av olika slag — inflation, budgetunderskott, betalningsbalansunderskott etc. Här kan man finna vissa, delvis skenbara likheter mellan kredit- och finanspolitik 1929 och nu. Kreditrestriktioner och räntehöjningar har sålunda ägt rum både 1928—31 och 1973—74 för att skydda valutareserver och förebygga inflationsrisker (faktiskt var inflationsrisken ett argument för Brünings kredit- och valutapolitik 1931—32 under djupaste depression). Strävanden att balansera statens budget genom utgiftsnedskärningar och skattehöjningar under fortgående konjunkturförsämring bidrog till depressionsspiralen i en rad länder 1929—31. Finansministrar är inte heller nu fria från denna vidskepelse.

Den stora skillnaden är dock att insikter och motiv för både penning- och finanspolitiken nu ligger på ett helt annat och mera rationellt plan än 1929—32. Då — före Keynes — gick teori och motiv ut på att staten, liksom företag och hushåll, måste försöka anpassa utgifterna till löpande inkomster. Bakom detta reaktionssätt låg föreställningen att depressionen var ett nödvändigt ont, en sanering efter excesserna under föregående boom, och inte kunde manipuleras bort med konstlade köpkraftsinjektioner.

*Politiker och ekonomer
har blivit klokare.*

Dagens restriktiva finanspolitik har en helt annan medvetenhetsgrad, som bygger på keynesiansk analys av effekterna. När sålunda finanspolitiken — trots rådande depressiva tendenser i t ex USA och Västtyskland — har getts en viss grad av restriktivitet är motivet att genom en konjunkturdämpning pressa ned inflationstakten. Man är helt klar över dilemmat arbetslöshet—inflation och har inom ett visst obestämt intervall prioriterat ett anti-inflationsmål. Härav följer att finanspolitiken kommer att kastas om och bli klart expansiv, när arbetslösheten väl passerat ett tröskelvärde och stagnationen blivit intolerabel. Denna typ av rationalitet i stabiliseringspolitiken kan uppfattas som en garanti mot depressionsspiralen à la 30-talet.

Det är emellertid givet att en relativt restriktiv finans- och penningpolitik i USA och Västtyskland — bestämd av i och för sig rationella motiv — innebär risker för den internationella konjunkturen. De värst utsatta länderna — som England, Italien, Danmark — får inte den draghjälp de behöver för att både stabilisera produktion och sysselsättning och reda upp betalningsbalansläget. Det ytterst ojämna betalningsbalansläget framgår av följande sammanställning.

TABELL 3
Beräknade underskott
i bytesbalanser för varor
och tjänster 1974

	Miljarder \$	% av BNP
Italien	8,8	6,0
England	9,8	5,4
Finland	0,9	4,7
Danmark	1,1	3,8
Australien	1,9	3,0
Frankrike	6,2	2,2
Japan	7,8	1,7
Schweiz	0,4	1,0
Sverige	0,3	0,5
USA	1,0	0,1
Västtyskland	+7,0	+0,8
Nederländerna	+0,8	+1,3

Källa: OECD

Anm. Observera att transfereringar (bl a u-hjälp) ej ingår i tabellens siffror.

Oljeshocken har träffat länderna ytterst ojämnt i lägen med starkt varierande konjunkturkänslighet. När de två länder — USA och Västtyskland — som ligger bäst till nu driver en relativt restriktiv politik, pressas de länder som klarat sig sämst till depressiv politik. Riskerna för fördjupad recession och fortsatt ökad arbetslöshet är påtaglig för dessa länder och successiva spridningseffekter är på väg via den internationella handeln. Som framhållits finns det därvidlag vissa paralleller med perioden 1928—30. Valutasystemet och den internationella kreditmarknaden fungerar inte tillräckligt effektivt för att brygga över spänningarna. Men åter är likheterna mellan våra två perioder mindre slående än olikheterna och detta i flera avseenden.

*Inbyggd expansionskraft
i utrikeshandeln.*

Den internationella handeln är trots allt väsentligt mer stabil nu än då med avseende på både ekonomiska och politiska betingelser. Under 20-talet var expansionskraften i världshandeln svag även under goda konjunkturår (genomsnittstakten var 3 procent vilket var lägre än reala BNP-ökningen). Som ovan framhållits blev krympningsspiralen enormt kraftig efter 1929; världshandelns totala värde föll till 1/3 från 1929 till 1932. Under perioden 1968—73 har den internationella handelns volym varit relativt stabil och med påfallande expansionskraft (2—3 gånger BNP-ökningstakten). De protektionistiska tendenserna är i jämförelse med 20- och 30-talen svaga tack vare internationella överenskommelser — men potentiellt finns de givetvis där om depressionstendenserna skulle bli starka.

*Starkare centralbanker
och bättre inter-
nationellt samarbete.*

De internationella kredit- och valutasystemen är idag visserligen bristfälliga på många sätt men de är ändå ojämförbart mycket mer stabila och flexibla än på 20-talet. Tysklands stora skadeståndsbetalningar liksom Englands och en del andra länders betalningar av enorma krigsskulder reste orimliga "transfer"-problem som endast tillfälligt och osäkert löstes genom en instabil kapitalexport från USA. Man har dock även denna gång fått klara symptom på storleken av de aktuella valuta- och kreditpåfrestningarna genom ett antal bankfallissemang. Men då blev det närmast katastrof för banksystemet, särskilt i USA, med ödesdigra effekter på förtroende och stabilitet. Nu har centralbankerna både inåt och utåt en helt annan makt och förmåga att effektivt förhindra en kedjereelse av bankfallissemang och kreditkontraktion; det intima internationella samarbetet bör också borge för att vi slipper allvarliga finansiella kriser av mellankrigsperiodens typ.

Ingen ny 30-talskris

Slutsatsen av dessa jämförelser är att västvärlden inte står inför en världsdepression som liknar 30-talets, vare sig till typ, längd eller styrka. Men det finns risk för att den starka ojämnheten i konjunktur- och betalningspåfrestningar vid den stabiliseringspolitik som förs i ledande länder kan medföra en för efterkrigstiden djup recession och hög arbetslöshet i de utsatta länderna. Möjligheterna för dessa och andra mindre länder (som Sverige) att föra en någorlunda effektiv konjunkturstabiliserande politik beror på hur starka de depressiva spridningseffekterna blir och hur länge det dröjer tills den ekonomiska politiken blir påtagligt expansiv i USA och Västtyskland.

Slutligen bör den självklara observationen göras att jämförelsen med 30-talets depression är missvisande i ett hänseende. Ambitionerna beträffande stabilitet och sysselsättningsnivå är numera helt andra, inte minst tack vare de goda erfarenheterna av full sysselsättning under ett kvarts sekel. Det politiska systemet i de västliga industrinationerna skulle knappast tåla en världsdepression som närmade sig 30-talets styrka. Det skulle — med nuvarande ambitioner — vara illa nog om recessionen blev djupare än 1957—58.

*30-talets världs-
depression kommer
knappast igen — men
läget är allvarligt nog.*

Kommentar av Erik Lundberg (april 1980)

Ojämförbarheten mellan 1929 års kris med följande depression och 1974 års konjunkturbakslag framgår klart av texten. Försöken till jämförelse framkallades av de farhågor om en djup recession, närmast en depression, som uppstod vid den tiden.

Till kontrastbilden bör läggas ett starkare understrykande av den nya stabiliteten i u-ländernas import av industriprodukter. Den fortsatta starka expansionen av denna del av industriländernas export bidrog i betydande grad till den relativa stabiliteten i världshandeln.

Jag skulle idag, i beaktande av senare erfarenheter, ha lagt ännu mera tyngd vid inflationens instabilitetsskapande effekter, med hänsyn till osäkerheter om konsumtionskvot och investeringsbenägenhet men framförallt på grund av stabiliseringspolitikens dilemma i en stagfationsutveckling. Monetaristiska attityder i USA, Västtyskland och Storbritannien hade ju redan gjort sig gällande. Detta skulle i tongivande länder betyda starkare ansträngningar att bekämpa inflation på bekostnad av sysselsättning och tillväxt.

Kontrasten mellan den svenska ekonomins fantastiska succé 1933–39 och otroliga misslyckande 1975–78 är värd en analys. Med utgångspunkt i Sveriges snabba och radikala depreciering av kronan i september 1931 hade fördelen av en undervärderad krona i en stagnerande omvärld varit en viktig insikt inför 1977 års delvalveringar.

3.2 Utgångspunkter för den ekonomiska politiken i Sverige 1975

Ovanligt stora balansrubbningar ställer särskilt stora krav på konjunkturpolitiken.

Konjunkturpolitikens uppgift är att upprätthålla eller återställa samhällsekonomisk balans, dvs full sysselsättning, stabil prisnivå och jämvikt i bytesbalansen. Dessa tre mål för konjunkturpolitiken är allvarligt hotade under den närmaste tiden genom en ovanligt svår kombination av utländska och inhemska störningsfaktorer. Vi skall i detta kapitel diskutera de utgångspunkter denna situation skapar för den ekonomiska politik som enligt vår mening bör föras i Sverige under 1975.

Det unika i dagens läge är att balansrubbningarna är så stora. Världsekonomin har avlägsnats så långt från sin vanliga tillväxtbana att man inte riktigt vågar lita på vår även för vanliga lägen relativt bräckliga kunskap om hur dess olika samband ser ut.

De konjunkturpolitiska åtgärder som vore nödvändiga för att styra ekonomierna i olika länder tillbaka mot jämvikt skulle behöva vara ovanligt kraftiga. Därmed blir återverkningarna på den samhällsekonomiska balansen i andra länder stora och en konjunkturprognos i ovanligt stor utsträckning beroende av vad man antar om andra länders ekonomiska politik. För närvarande vilar de flesta länder på hanen. Om ett eller ett par stora länder, t ex USA och Västtyskland, mot förmodan skulle gå in för att stimulera sina ekonomier kan flertalet övriga länder antas känna sig föranledda att följa exemplet. Detta innebär att utsikterna för den svenska ekonomin kan komma att ändras relativt drastiskt efter det att ett svenskt konjunkturpolitiskt program antagits av statsmakterna. En allmän tendens bland OECD-länderna att försöka reducera bytesbalansunderskotten genom att dämpa importen och gynna exporten skulle kunna knäcka den internationella inflationen lika hastigt som skedde efter Korea-konjunkturen i början av 50-talet. Om i stället den allmänna tendensen blir att med en kontraktiv politik dämpa den inhemska efterfrågan för att hejda inflationen och stärka bytesbalansen kan de depressiva tendenserna bli långt starkare än beräknat utan att prisutvecklingen hinner bromsas upp mera påtagligt under 1975.

*Att upphäva
bytesbalansunderskottet
genom "svångrems-
politik" vore
osolidariskt mot andra
länder.*

*Oljeprishöjningarna
måste mötas med en
politik för full
sysselsättning.
Bytesbalansunderskottet
får täckas genom
upplåning utomlands.*

*Statens ökade
budgetunderskott får
inte hindra en
stimulanspolitik.*

En väsentlig utgångspunkt för vår diskussion av stabiliseringspolitiken under 1975 är kravet på full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande. Den utgångspunkten har mycket viktiga konsekvenser. Som redan framhållits kommer nämligen bytesförhållandeförsämringen till följd av oljeprishöjningarna att medföra ett kraftigt bytesbalansunderskott som under de närmaste åren endast kan slutas på andra industriländers bekostnad. Eftersom en sådan export av betalningsunderskottet vore en osolidarisk handling mot våra närmaste handelspartner kan inte hänvisningen till den externa balansen och valutareserven motivera en politik som hållet nere den totala efterfrågan. En "svångremspolitik" vore befogad om inhemska resurser som därvid friställdes kunde användas för export till oljeländerna. Under de närmaste åren, när dessa länder inte kan absorbera så stora importökningar, leder emellertid en sådan kontraktiv politik i Sverige bara till att produktionskapacitet blir oanvänd och/eller att andra industriländers yttre balans försämras. Om alla industriländer valde en sådan politik skulle en mycket dyster utveckling hota.

Det ansvarsfulla sättet att möta den nya oljeprisnivåns påfrestningar är alltså att hålla full sysselsättning och finansiera de närmaste årens bytesbalansunderskott genom upplåning utomlands. Därvid måste naturligtvis politiken ta hänsyn till att de resulterande räntebetalningarna och amorteringarna kommer att minska det framtida utrymmet för intern resursanvändning något och innebär en viss belastning på betalningsbalansen. Denna belastning skulle emellertid bli ganska liten — år 1980 endast 1—2 procent av exportvärdet. Jämfört med flertalet andra länder skulle även den svenska skuldsättningen förbli låg vid en sådan politik, särskilt med tanke på att nästan alla andra länder också kommer att behöva låna under de närmaste åren.

En annan viktig konsekvens är att ett betydande statligt budgetunderskott inte får användas som ett argument mot att en annars välmotiverad expansiv finanspolitik fullföljs. Statsbudgetens saldo har ett mycket begränsat informationsvärde både då det gäller att bestämma den efterfrågepåverkande effekten av en viss finanspolitik och då man skall bedöma vilka krav på finansiering i olika sektorer som erfordras för en viss real utveckling. I det senare avseendet är i stället över- eller underskottet för den statliga sektorn och socialförsäkringssektorn (med AP-fonderna som den tunga biten) av stort intresse.

Vi menar att man vid analyser och debatt om den ekonomiska politiken i fortsättningen borde överge statsbudgetsaldot i inskränkt mening och i stället utgå från en konsolidering av de olika offentliga sektorernas budgetsaldon — statens, socialförsäkringssektorns och i vissa fall även kommunernas. På 50-talet lyckades man till slut komma ifrån den vilseledande uppdelningen av statsbudgeten i en drifts- och en kapitalbudget. På samma sätt är det nu dags att vid stabiliseringspolitiska överväganden överge den vilseledande indelningen av den offentliga sektorns finanser i tre olika bitar. I vilken mån kommunerna, som ju inte helt kan styras av statsmakterna, bör ingå i en sådan finansiell konsolidering får avgöras av syftet med denna.

I varje ekonomi gäller att summan av det finansiella sparandet (dvs skillnaden mellan sektorns sparande och reala investeringar) i hushåll, företag, bostadssektor och statlig och kommunal sektor skall vara lika med saldot för bytesbalansen för varor, tjänster och transfereringar. Om detta saldo försämras kraftigt — som fallet varit mellan 1973 och 1974 — minskar alltså det finansiella sparandet i ekonomins interna sektorer med nödvändighet lika mycket. I ett sådant läge bör den statliga budgetpolitiken utformas så att överensstämmelsen mellan det totala inhemska finansiella sparandet och bytesbalanssaldot uppnås vid den aktivitetsnivå som anses önskvärd. Beroende på utvecklingen i de andra sektorerna kan detta i princip innebära såväl en ökning som en minskning av det statliga budgetsaldot.

Exportindustrins produktionskapacitet måste byggas ut och investeringarna stimuleras.

Ytterligare en viktig utgångspunkt för våra förslag är att exportindustrins produktionskapacitet måste byggas ut under de närmaste åren för att balans i utrikestransaktionerna på sikt skall kunna skapas. För att tillgodose detta behov — som naturligtvis ökat starkt genom oljeprishöjningarna — måste den ekonomiska politiken ges en sådan inriktning att de nödvändiga investeringarna inom industrin kommer till stånd.

Den kortsiktiga stabiliseringspolitiken måste så långt som möjligt samordnas med den mer långsiktiga näringspolitiken. Om det på längre sikt anses motiverat att minska byggverksamheten i Sverige bör denna process inte annat än tillfälligt fördröjas av konjunkturpolitiska åtgärder. Omvänt får stabiliseringspolitiken inte heller inriktas på att överföra produktionsresurser från mer till mindre produktiva sektorer även om kortsiktiga efterfrågevariationer i och för sig

skulle motivera detta. Detta problem aktualiseras inte minst i exportindustrin. Eftersom dess produkter är specialiserade och bara till en mindre del kan få avsättning inom Sverige, måste en kraftig minskning av exportefterfrågan motverkas med åtgärder som håller sysselsättningen uppe utan att på sikt reducera exportnäringarnas produktionskapacitet.

*Inflationens impulser
kommer huvudsakligen
utifrån.*

Prisstabiliseringens villkor

Den internationellt välsynkroniserade ökningen av inflationstakten i alla OECD-länder har givit ytterligare stöd för uppfattningen att flertalet länder får sina inflationsimpulser utifrån via stegringar av världsmarknadspriserna. Problemet att förklara var och hur denna internationella inflation uppkommer skall inte analyseras här. Utgångspunkten för den följande diskussionen är emellertid att den svenska inflationen under senare år inte i huvudsak förklaras av självständiga inhemska faktorer utan av det sätt på vilket utomlands uppkomna prisstegringar via utrikeshandeln slår igenom i Sverige.¹

Innebörden härav är att prisutvecklingen i Sverige under fasta växelkurser mot viktigare handelspartner inte påverkas så mycket av sysselsättningsgraden i den svenska ekonomin utan bestäms av utvecklingen utomlands. Detta gäller framför allt över en något längre period, t ex två till tre år. Under kortare perioder kan naturligtvis olika fördröjningar i löne- och prisbildningen möjliggöra en avvikelse från den utlandsbestämda inflationstakten, men en sådan avvikelse kan antas så småningom bli eliminerad genom en avvikelse åt andra hållet.

Slutsatsen av detta är att höga lönehöjningar på sikt inte kan skapa en snabbare inflation i Sverige än den utlandsbestämda. Resultatet av sådana blir sannolikt på kort sikt en acceleration i inflationstakten men försämrad lönsamhet, lägre investeringar, ökat bytesbalansunderskott och höjd arbetslöshet torde efter en tid leda till en kompensering eftersläpning i prisstegringarna. Däremot kan naturligtvis höga lönehöjningar leda till en bestående inflationseffekt om

¹ Vi tror således att de senaste och de närmast kommande årens prisutveckling i Sverige bäst analyseras med hjälp av de antaganden om en i huvudsak vågrät Phillipskurva för den svenska ekonomin som ligger till grund för den s k EFO-rapporten (Edgren—Faxén—Odhner: Lönebildning och samhällsekonomi, Stockholm 1970) och som får empiriskt stöd av Franz Ettlins forskning i samband med EFl:s ekonometriska modell för Sverige.

*Inflationen kan endast
hindras genom
återkommande
revalveringar av
kronan.*

statsmakterna tillgriper en devalvering för att hindra dessa följder för sysselsättning och bytesbalans. Då har emellertid förutsättningen om en fast växelkurs brutits och det blir godtyckligt huruvida inflationseffekten skall tillskrivas för stora lönehöjningar eller devalveringen.

Följderna av detta ganska allmänt accepterade synsätt har inte tillräckligt beaktats i den stabiliseringspolitiska debatten. Detta framgår av de invändningar som riktas mot kravet på uppskrivningar av den svenska kronan som ett oundgängligt led i en stabilisering av prisutvecklingen. Det hävdas att sådana uppskrivningar skulle försämra vår bytesbalans och exportera inflationen till våra handelspartner på ett osolidariskt sätt och vidare att alla länder inte kan bedriva en sådan politik. Dessa invändningar är emellertid inte giltiga för den typ av prisstabiliseringspolitik som en utlandsgenererad inflation kräver.

Invändningarna bygger på en tankegång som något förenklat kan uttryckas på följande sätt. Antag att ett inflationstryck föreligger i den svenska ekonomin. Om Sverige revalverar och inte gör något annat riktas en del av den inhemska efterfrågan över mot utländska varor och tjänster, eftersom dessa blir billigare uttryckt i svenskt mynt. Efterfrågeöverskotten på varor och arbetskraft i Sverige minskar och leder till en lugnare inhemsk pris- och löneutveckling. Baksidan av detta är emellertid en försämrad konkurrenskraft och bytesbalans samt en ökad efterfrågeinflation hos våra handelspartner.

Enligt vårt synsätt är emellertid själva revalveringen bara ett nödvändigt — men inte ett tillräckligt — villkor för att en prisstabilisering skall kunna lyckas. Utgångspunkten är att löner och priser för det kommande året sätts på grundval av förväntningar. Anledningen till att löntagarna eftersträvar 10 procents löneökning ett visst år men 15 procent ett annat år och får arbetsgivarna med på sådana variationer är att båda parter har en likartad grundval för sina förväntningar. Både löntagare och arbetsgivare i industri-sektorn tror sig veta att företagen kan och kommer att höja sina priser med t ex 10 procent på grund av den internationella inflationen och att produktionen per sysselsatt dessutom stiger med t ex 5 procent. En oförändrad fördelning mellan arbete och kapital förutsätter då en lönehöjning på omkring 15 procent. Om vinstläget framstår som för högt kommer högre tal att diskuteras, om det anses

lågt kommer lägre tal att diskuteras. Penning- och finanspolitik får sedan anpassas till denna pris- och löneutveckling.

Produktivitet utvecklingen varierar knappast mer än någon procentenhet från år till år. Den strategiska faktorn för en prisstabilisering är därför ursprunget till förväntningarna om en 10-procentig prisstegring på industriprodukter. Om Sverige vore en relativt sluten ekonomi skulle ursprunget vara en bedömning av förhållandet mellan kapacitet och efterfrågan på olika inhemska marknader. Statsmakterna skulle då kunna minska den förväntade prisstegringen genom att genomföra finans- och penningpolitiska åtstramningar.

Detta skulle vara det traditionella fallet för stabiliseringspolitiken. Nu är Sverige emellertid en mycket öppen ekonomi vad industrivaror beträffar och priserna på dessa varor bestäms på världsmarknaderna. Både löntagare och arbetsgivare vet att det är dessa priser som vid fasta växelkurser blir avgörande för svensk industris lönebetalningsförmåga.

Under sådana förhållanden skulle finansministern och riksbankschefen i princip kunna deklarerat sin oblidliga avsikt att i fortsättningen hålla den svenska kronans växelkurs fast, inte uttryckt i andra valutor utan i industrivaror på världsmarknaden. Riksbanken skulle alltså åta sig att månad för månad driva upp kronkursen mot utländska valutor så att en världsmarknadsprisindex hopvägd med vikter hämtade från svensk ekonomi ligger stilla uttryckt i svenskt mynt. Denna politik skulle komma att bedrivas oavsett vilka löneavtal som sluts i Sverige och oavsett bytesbalansens utveckling. Skulle avtalsrörelsens resultat medföra en inhemsk löne- och prisutveckling som leder till försvagad bytesbalans och arbetslöshet kommer finansministern inte att höja den inhemska efterfrågan för att skydda sysselsättningen och riksbanken kommer inte att avbryta sin uppskrivningspolitik.

När prisförväntningarna genom revalveringen dras ned kan en given reallöneökning uppnås med lägre nominella ökningstal.

Om en dylik deklaration övertygar arbetsmarknadens parter skulle alltså prisförväntningarna i ett slag reduceras från 10 till 0 procent vad avser industriprodukter. Parterna förhandlar fram en lönehöjning på 6 procent plus eller minus vad som krävs för att ge en avsedd förändring i inkomstfördelningen mellan arbete och kapital. Eftersom denna förändring inte påverkas av revalveringspolitiken blir enda skillnaden mot en politik med fast växelkurs gentemot andra valutor att prisnivån inte går upp med mer än ett par tre procent (på grund av den långsammare produktivitet utvecklingen i den

skyddade sektorn enligt EFO-modellen). Den svenska ekonomin har avskärmats från den internationella inflationen på ett sätt som *inte* påverkar bytesbalansen och industrins konkurrenskraft, sysselsättningen, kapitalrörelserna, inflationen utomlands osv. Den kritik som framförts mot en prisstabiliseringspolitik med hjälp av revalvering drabbar alltså inte denna idealiserade uppläggning.

Denna politik innebär som synes att den svenska kronan skulle stå i ett fast förhållande till varor som går i internationell handel men i ett föränderligt (stigande) förhållande till främmande valutor. För närvarande väljer vi den motsatta lösningen, ett fast värde gentemot viktigare främmande valutor och ett fallande värde mot internationella varor, dvs inflation. Fasta växelkurser *och* fasta priser förutsätter att omvärlden inte bedriver någon inflationspolitik. I det läget kan fasta växelkurser to m ses som ett medel för Riksbanken att tvinga regeringen och arbetsmarknadens parter att upprätthålla prisstabilitet. I den mån fasta växelkurser tidigare upprätthölls av detta skäl borde anpassningen till en omvärld med inflation leda till den här beskrivna revalveringspolitiken.

Fasta växelkurser har naturligtvis inte bara ansetts värdefulla som kritstreck för politiker och arbetsmarknadsparter utan lika ofta betraktats som nödvändiga eller viktiga för utrikeshandeln. Då blir frågan i stället huruvida fasta växelkurser är värda hur snabb inhemsk inflation som helst. Valet står därvid inte nödvändigtvis mellan snabb kronuppskrivning utan inflation och fasta växelkurser med snabb inflation. I princip kan man säga att vi står inför en serie alternativ. Valet mellan dessa måste naturligtvis ske på grundval av en avvägning mellan nackdelarna av växelkursändringar respektive av inflation. Under senare år har vi haft rika erfarenheter av båda företelserna att grunda en sådan avvägning på. De illa förberedda, oftast krisartade växelkursändringarna och övergångarna till flytande kurser har visat sig kunna förenas med en närmast exempellös tillväxt i världshandeln.

Detta faktum bör rimligen medföra en ändrad syn på växelkursändringarnas skadlighet i allmänhet och de små, välkontrollerades i synnerhet. Samtidigt torde nackdelarna av en snabb inflation i en komplicerad penninghushållning ha demonstrerats med stor tydlighet. För Sveriges del är det kanske framför allt de svåra följderna för bostadspolitiken och skattepolitiken samt svårigheter att bedöma den realekonomiska innebörden av resultatberäkningar (jfr över-

*Inflationen kan
bekämpas genom små,
välkontrollerade
växelkursförändringar
utan att världshandeln
störs.*

vinstdebatten) som väckt uppmärksamhet. I t ex Danmark, England och Italien hotar för närvarande långt mera genomgripande följder av en snabb inflation.

En fortsatt snabb världsinflation, vilket uppenbarligen flertalet intressegrupper i Sverige räknar med, bör enligt vår mening föranleda en ändrad inställning till valet mellan stabilisering av kronans inre värde och stabilisering av dess yttre värde.

Innan problemen med en uppskrivningspolitik diskuteras skall vi nämna något om rentebildningen. Vi antog ovan att den nominella räntenivån sänktes så att realräntenivån inte påverkades och därmed inte heller kapitalrörelserna eller investeringsfrågan. Detta är den mest neutrala variant av den beskrivna politiken man kan tänka sig. Syftet skulle då vara att enbart påverka inflationstakten medan andra mål fick behandlas för sig. Det förtjänar emellertid påpekas att en lägre inflationstakt öppnar möjligheter att hantera en av de mera besvärande målkonflikterna i den ekonomiska politiken. Statsmakterna önskar en låg "nominell" ränta av hänsyn till bostadspolitikerna men en någorlunda hög, eller i varje fall positiv, "real" ränta av hänsyn till behovet av kapitalimport, anständig behandling av sparare och en effektiv investeringsinriktning. Om en prisstabilisering längs de här diskuterade riktlinjerna åstadkoms får man alltså en möjlighet att låta realräntan gå upp något till fördel för de sistnämnda målen utan att den nominella räntenivån behöver höjas och därmed förvärra de aktuella problemen med höga kapitalkostnader i nyproducerade lägenheter.

*Dessutom skulle
"realräntan" höjas utan
höjning av nominella
räntenivån.*

Problem med en revalveringspolitik

Varför ställer sig nu så många skeptiska till en prisstabiliseringspolitik med en uppläggning som beskrivits ovan? En invändning från näringslivet är att löntagarna inte kommer att dra ner sina nominella lönekrav så mycket som krävs för att den reala lönehöjningen skall bli densamma som vid bibehållen fast växelkurs mot viktigare främmande valutor. Då skulle resultatet bli ungefär det som skisserades ovan där en revalvering var den enda förändringen. Reallönen går upp mer än produktivitetstegringen medger, vinsterna sjunker, bytesbalansen försämras osv.

Löntagarna å sin sida kan frukta att de grundar sina avtalskrav på förväntningar om kronuppskrivningar och prisstabilisering som sedan inte blir av i planerad omfattning. Detta skulle få samma

*Kommer lönekraven att
skruvas ner i takt med
revalveringarna?*

effekt som en devalvering, dvs sänkt reallön, högre företagsvinster och förstärkt bytesbalans.

Båda dessa fall innebär att löntagarna inte tror att myndigheterna kommer att kunna höja kronans värde i planerad omfattning. Skillnaden mellan fallen är att löntagarna i det första fallet skulle ta konsekvenserna av denna misstro i avtalsrörelsen och sedan finna att misstron var obefogad, medan de i det andra fallet skulle lita på statsmakterna och bli lurade. Det finns formellt naturligtvis två fall till där arbetsgivarnas misstro mot statsmakterna skulle bli huvudpunkten. Dessa fall är mindre intressanta, eftersom arbetsgivarna skulle bli lurade endast om statsmakterna skjuter över målet och skriver upp kronan mer än som ställts i utsikt. Grundproblemet är ju att statsmakterna hävdar att deras nya politik kommer att ge samma reala utfall i avtalsrörelsen vid *lägre* nominella höjningar. Kravet på förtroende riktas därvid mot löntagarsidan medan arbetsgivarnas misstro blir indirekt och gäller statsmakternas förmåga att övertyga löntagarna.

Ja — om statsmakterna lyckas övertyga löntagarorganisationerna om att de kan dämpa inflationen.

Frågan är om det verkligen skall behöva vara så svårt för löntagarna att tro på statsmakterna. Finansministern har ju visat att han är beredd att försvara en målsatt växelkurs även till priset av ökad arbetslöshet och tvinga pris- och lönenivån i Sverige att anpassa sig till den internationella prisutvecklingen. Det är emellertid sannolikt att den långa traditionen med fast växelkurs och den prestige-förlust en devalvering har inneburit under efterkrigstiden gjort alla benägna att tro på statsmakternas vilja att även till höga kostnader försvara en fast växelkurs. Det är kanske därför inte orimligt att löntagarna hyser mindre tilltro till statsmakternas förmåga att lika envetet fullfölja en uppskrivningspolitik.

Det framgår av analysen hittills att det ofta framförda argumentet att alla länder inte kan föra en uppskrivningspolitik är felaktigt. Poängen är att alla länder i princip kan stabilisera sin inhemska pris- och löneutveckling. Skulle så ske bortfaller behovet av revalvering. Ju flera som bedriver den här föreslagna politiken desto mindre inflation blir det i världen och desto mindre av revalvering krävs i varje land.

En annan invändning skulle vara att löntagarna i stor utsträckning förhandlar om lönehöjningar för ett kommande år som är avsedda att kompensera för det gångna årets prishöjningar och eventuella vinstökningar. Det skulle då bli hart när omöjligt att gå över till ett

system med prisstabilitet och kronuppskrivning. Men sådana kompensationskrav väger i allmänhet inte särskilt tungt. Löntagarnas krav styrs i huvudsak av förväntningar om prisutvecklingen under den period avtalen skall gälla. Kopplingen till föregående år beror då på att det är naturligt att vänta sig en utveckling som inte skiljer sig alltför mycket från den nyss erfarna. Det är möjligheten att bryta detta samband som den föreslagna politiken ställer i utsikt. Slutligen bör det påminnas om att löntagarna redan har visat sig sätta tilltro till statsmakternas planerade skattereformer och anpassa sina lönekrav därefter. Steget till en planerad växelkurspolitik är då ganska kort.

Det förefaller också som om den speciella situationen i Sverige med ännu icke slutförda centraliserade avtalsförhandlingar skulle ge rika möjligheter att klara en prisstabiliseringspolitik av här angivet slag. Statsmakterna skulle ju nämligen kunna föreslå att parterna reviderar ner sina bud mot att riksbanken genomför en revalveringspolitik och att prisutvecklingen övervakas med hjälp av Statens Pris- och Kartellnämnd (SPK). Om avtalsförhandlingarna genomförs så att hänsyn tas till revalveringspolitiken föreligger inte längre någon osäkerhet. Politiken kan genomföras och sannolikt skulle redan kännedomen om att avtal slutits med låga nominella lönehöjningar leda till att kronan började glida uppåt. En stor del av den osäkerhet och svårighet att komma igång "på rätt fot" som skulle kunna verka avskräckande är helt enkelt inte för handen i Sverige där alla större avtal nu skall slutas samtidigt, där en viss samordning av avtalsförhandlingar och ekonomisk politik redan inlett genom de senaste årens omläggning av inkomstskatterna och där av tradition en anda av samförstånd finns dels mellan de olika löntagarorganisationerna, dels mellan dessa som grupp och andra intressegrupper av betydelse i sammanhanget.

Ett särskilt problem är att det kan föreligga vissa tidsfördröjningar i prissättningen. En övergång till en prisstabiliserande växelkurspolitik skulle då tillfälligt kunna förskjuta inkomstfördelningen mellan arbete och kapital till det senares förmån. Detta understryker vikten av att de nya spelreglerna står klara för alla eftersom detta minskar dylika risker. Som nämnts skulle också SPKs prisövervakning kunna fylla en viktig funktion vid en övergång till en prisstabiliseringspolitik.

*De centraliserade
avtalsförhandlingarna
och samförståndsandan
ger Sverige särskilda
förutsättningar att
genomföra en
revalveringspolitik och
dämpa inflationen.*

En annan invändning som har riktats mot en aktiv växelkurspolitik är att länder som vid olika tillfällen revalverat inte haft nämnvärt lägre prisstegringstakt än andra länder. Detta är inte något relevant argument. Enstaka revalveringar när ett inflationstryck redan är uppbyggt är något annat än den diskuterade politiken. Dessutom har den relativt lugna västtyska prisutvecklingen sannolikt haft D-mar-kens uppvärdering som nödvändig förutsättning.

En fortlöpande uppvärdering av kronan kompliceras av att Sverige har flytande växelkurs mot länder som svarar för 60 procent av handeln och samtidigt deltar i valutasamarbetet inom ormen med fasta kurser gentemot så viktiga handelspartner som Norge och Västtyskland.

Orealistisk politik?

En aktiv växelkurspolitik av det slag som skisserats ovan ser naturligtvis orealistisk ut i dagsläget. Med orealistisk menas normalt att den allmänna opinionen inte är förberedd och att de olika intressegruppernas och partiernas företrädare inte är tillräckligt insatta i frågan. En övergång till mera stabila priser med hjälp av denna politik förutsätter att den allmänna opinionen är väl förberedd för att förväntningsbilden verkligen skall kunna förändras samtidigt hos alla grupper. Det skulle därför kunna vara frestande att undvika missförstånd och löje genom att vi avstod från att framlägga något förslag i denna riktning och i stället nöjde oss med att bidra till att förbereda opinionen för framtiden. Vi finner emellertid två starka skäl för att inte välja denna utväg trots att detta i somligas ögon sannolikt skulle givit större tyngd åt våra övriga rekommendationer.

För det första är inflationstakten nu så hög att den skapar tendenser till samhällsupplösning i vissa länder. Det är inte säkert att vi kan se inflationen som en fråga om att acceptera vissa följder för inkomstfördelning och resursallokering. Det är möjligt att större värden nu står på spel, även i vårt land.

För det andra innebär den snabba inflationen att löntagarnas organisationer egentligen inte längre förhandlar med arbetsgivarna om ökade disponibla inkomster för sina medlemmar. Den frågan avgörs i stället av statsmakterna och man kan frukta att detta lägger en ganska tung börda på löntagarorganisationernas ledning.

Inflationstakten är nu så hög att en ny politik brådskar.

Ett tredje skäl är ytligt sett motsatsen till det första. Risken kan inte helt uteslutas att den internationella inflationen bryts under 1975 genom att flertalet viktiga industriländer underlåter att stimulera sina ekonomier och samtidigt tillgriper restriktioner på importen och fortsätter subventionera exporten. I det läget skulle löneavtal ingångna på grundval av förväntningar om en fortsatt snabb världsinflation kunna ställa den svenska ekonomin i en mycket svår situation. Vi skulle då ha byggt in i ekonomin ett kostnadsläge som inte vore förenligt med upprätthållandet av jämvikt i betalningsbalansen.

Det bör understrykas att det förhållandet att man samtidigt fruktar snabb internationell inflation och internationell deflation inte är ett acceptabelt argument mot en aktiv växelkurspolitik. Det är just frånvaron av internationell prisstabilitet som gör det angeläget att internationella prisförändringar fångas upp i växelkursen i stället för i den inhemska prisnivån. I det senare fallet med en dramatisk uppbromsning av den internationella inflationen skulle någon större revalvering inte behöva tillgripas för att hålla världsmarknadspriserna stabila i svenska kronor räknat.

Kommentar av Nils Lundgren (maj 1980)

Konjunkturrådets försök att pedagogiskt framställa växelkurspolitikens roll för att hålla rimlig inhemsk prisstabilitet under internationell inflation var viktig. Sambanden, som egentligen varit klarlagda sedan Irving Fishers och Gustav Cassels tid, hade sjunkit i bakgrunden under Bretton Woods-epoken, då systemet byggde på att Förenta Staterna hade prisstabilitet. Denna historiska situation innebar att *fast* prisnivå och *fast* växelkurs mot dollarn blev någorlunda förenliga. När Förenta Staterna tillät sig en stigande inflationstakt måste andra länder välja mellan stabil dollarkurs och stabil prisnivå. Schweiz och Västtyskland valde närmast den senare vägen och slog in på en revalveringspolitik, medan Sverige liksom flertalet industriländer valde fast dollarkurs under en lång period och tvangs acceptera en hög inflationstakt, som sedan blivit svår att driva ut ur systemet.

I slutet av 1974 var argumentationen för en revalveringspolitik svår att få gehör för. Politiker, fackföreningsfolk och företagsledare förlöjlighade tanken. 1979 var insikten om sambandet mellan inflation och växelkurspolitik allmänt spridd. Krav på revalvering framfördes officiellt från LO, och riksbanken slog in på en sådan

politik under försommaren 1979 för att skydda den neddragning av inflationstakten som hade åstadkommit. Oljeprisökningarna avbröt denna politik och Sverige drogs åter in i den internationella inflationstakten.

En skillnad är dock att vi nu har en fast växelkurs mot en korg av valutor, vilket driver fram en inflation som ligger på ett genomsnitt för ledande västländer. Denna lösning (efter finsk förebild) valde vi sedan försöken att knyta kronan till den västtyska marken hade misslyckats. Många har tolkat detta misslyckande som att Sverige inte har de politiska och sociala förutsättningarna för att hålla en så låg prisstegringstakt som Västtyskland har. Den slutsatsen kan emellertid inte dras av misslyckandet, eftersom bindningen till marken skedde i sådana former att förväntningsbildningen inte påverkades på ett riktigt sätt. Sverige fick en revalvering mot genomsnittet av våra handelspartner under 1975, ungefär som Konjunkturrådet krävde, men den avsiktsdeklaration och allmänna förväntningsbildning saknades vars nödvändighet relativt ingående beskrivs i kapitlet.

Slutligen bör noteras de profetiska raderna om risken för att låta inflationsförväntningarna slå igenom och leda till en total felbedömning om omvärlden skulle gå in i en recession. Ett uteblivitt löfte om *revalvering* skulle då kunna nödvändiggöra en *devalvering* istället. Precis så gick det.

3.3 En ny ekonomisk politik

*Kostnadsnivån
måste sänkas*

Utsikterna vid en fortsättning av nuvarande politik ter sig beklämmande. I första hand måste kostnadsnivån sänkas. Därigenom skapas förutsättningar för en expansiv politik, som syftar till ett ökat utnyttjande av arbete och kapital och till produktivitetstegringar. Det gäller att effektivt bryta framtidspeppismen.

*Kriskommission
tillsätts*

På grund av lägets allvar är det nu nödvändigt att göra ett avsteg från den svenska traditionen att parterna på arbetsmarknaden kommer överens om lönerna utan statlig inblandning. En *kriskommission* bör inrättas. Inom ramen för denna kommission bör löntagarorganisationerna få påverka hur anpassningen skall fördelas mellan medborgargrupperna. Mål bör uppsättas för pris- och lönepolitiken de närmaste åren. Inflationstakten bör successivt kunna dras ned och från 1980 ligga på 4 procent, vilket motsvarar den normala utvecklingen under 1960-talet. Om de starka inflationsförväntningarna kan brytas, bör detta mål vara fullt möjligt att nå. Kriskommissionen bör omedelbart börja sitt arbete och starta med att införa pris- och lönekontroll. Utformningen av 1978 års löneavtal bör vara kommissionens första konkreta uppgift. Den bör innehålla representanter för regeringen, oppositionen, arbetsmarknadens parter och kommunerna.

*Viss ökning av
den reella köpkraften
garanteras*

Kommissionen bör för 1978 garantera en viss ökning av den reala köpkraften, eftersom det finns lediga resurser för en ökning av privat konsumtion; det är meningslöst att just i nuvarande läge driva fram kriser också i handeln och konsumtionsvaruindustrin. Detta kan åstadkommas genom en kombination av låga nominella löneökningar och sänkta inkomstskatter. Pris- och löneuppgörelsen för 1978 bör garanteras genom en indexklausul som utlöser en skattekompensation, om reallönerna inte uppnår det uppställda målet.

Redan under 1979 bör en stimulanspolitik medföra volymexpansion som utlöser produktivitetsreserver och pressar ner inflations-takten.

Det skulle vara meningslöst att — som skedde 1976—77 — isolerat från regeringens sida försöka rätta till kostnadsproblemet utan att dra in parterna i politiken. Regeringen och arbetsmarknadens

parter måste gemensamt ta ett ansvar. Om inte en radikal kursomläggning genom en inkomst- och prispolitisk överenskommelse för de närmaste 2—3 åren "stagas upp", riskerar vi att få en ny inflationsvåg och, än värre, ett sönderfall av de ordnade förhållandena på arbetsmarknaden. Justeringen av kostnadsläget måste bli så kraftig att den, i motsats till nuvarande förhållanden, en gång för alla uppfattas som definitiv. Målet bör vara att återknyta växelkursen till ormen eller på annat sätt markera ambitionen att genom en aktiv växelkurspolitik stänga ute den internationella inflationen.

Det finns **två huvudalternativ** att angripa pris—kostnadsgapet. I båda fallen är det fråga om en stark stimulans till expansion, åtföljd av betydande produktivitetsstegringar. Det ena alternativet siktar på att höja priserna, det andra på att sänka kostnaderna. Det första är en depreciering av kronan och det andra en sänkning av arbetsgivaravgifterna. Det bör i bägge fallen bli fråga om stora förändringar, vilka i stil med erfarenheterna från 1931 och 1949 ger ger näringslivet ett betydande expansionsutrymme.

*15 procents
devalvering...*

● I **deprecieringsalternativet** måste man tänka sig en engångsnedskrivning av kronan med omkring 15 procent effektivt för att kostnadsgapet definitivt skall övervinnas och räntabilitetsutsikterna höjas till normal nivå i icke struktursjuka branscher. Åtgärden bör syfta till att skapa chockeffekt — helst så att deprecieringen snarast framstår som för stor. Om den blir framgångsrik i den meningen att produktion och export — givetvis efter en viss period — expanderar i god takt, bör en snabb produktivetsökning komma fram. Om deprecieringen efter några år framstår som "onödigt" stor, skulle en viss appreciering bli möjlig och bli ett stöd för ett framtida prisstabiliseringsprogram genom att bekräfta ambitionen att ligga kvar på en långsiktigt lägre inflationstakt.

En radikal deprecieringspolitik skapar en rad svårigheter som regeringen måste gardera sig mot. Först gäller det de inflationsimpulser som utlöses. Under en övergångstid pressas samhällsekonomin realt genom en betydande försämring av bytesförhållandet. Det dröjer innan exportinkomsterna ökar, men eftersom fortsatta importöverskott och utländsk upplåning kan accepteras, behöver det inte innebära sänkt real standard ens under 1978. Deprecieringspolitiken innebär att relativpriserna förändras och koncentrerar stimulansen till en relativt smal sektor av ekonomin — förädlingsvärdet i K-sek-

torn. Vinstökningen blir inom denna sektor kraftig och bör på sikt stimulera fram en resursöverföring. Genom att det är fråga om en liten del av näringslivet och genom att importerade insatsvaror för-
dyras blir vinstökningen, utslagen på hela näringslivet, begränsad.

Den största svårigheten med en depreciering ligger i förstärkt pris- och lönestegringsimpulser. Det blir fråga om ett automatiskt genomslag på konsumentprisindex av storleksordningen minst 3 procent. Utan inkomstpolitiska bindningar skulle antagligen extra löne-
stegringar på 5—10 procent utlösas. Deprecieringens kostnadsreducerande effekt i utländsk valuta skulle utebli. En inkomstpolitisk uppgörelse är därför helt oundgänglig. Den kan dock vara svår att åstadkomma i detta alternativ, eftersom förhandlingarna med parterna med
nödvändighet inte kan ske förrän **efter** devalveringen.

Deprecieringen i sig själv reducerar reallönerna till en början — det är ofrånkomligt — och inkomsterna omfördelas från löner till vinster — det är avsikten. Men deprecieringen skulle ingå i ett inkomstpolitiskt "paket" som totalt sett skulle ge en reallöneökning åt löntagarna.

Det är viktigt att en tillräckligt stor depreciering ger utrymme för kompensationer till särskilt inkomstsvaga grupper och för begränsade låglönesatsningar genom förhandlingar, inom ramen för kris-
kommissionen, mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

I uppgörelsen bör en begränsad momssänkning — på 2—4 procent — kunna ingå. Deprecieringen riktar stimulanseffekten mot den konkurrensutsatta sektorn. Även hemmamarknaden kan behöva en extra stimulans för att den nuvarande kontraktionen skall kunna
hävas. En momssänkning begränsar deprecieringens inflationseffekter. Ökade bytesbalansunderskott under en övergångstid bör inte innebära någon restriktion för politiken, i synnerhet som den nya politiken ju syftar till minskande underskott under följande år.

*...i kombination med
momssänkning...*

*...eller 10 procents
sänkning av
arbetsgivaravgifterna*

- Alternativet till en depreciering är att **sänka arbetsgivaravgifterna**. Det kan sägas ha samma generella syfte som en depreciering, nämligen att förbättra räntabilitetsläget, men är inte inriktat på att lösa just K-sektorns konkurrensproblem. Det är inte tänkbart att differenciera avgiftssänkningen så att den omfattar endast industrin.

En sänkning av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter motsvarar 7 procent av den genomsnittliga lönekostnaden. Detta representerar en höjning av företagens "normala" driftöverskott med

ca 20 procent. Eftersom dessa överskott i genomsnitt nu ligger långt under normal nivå, kan ökningen i nuvarande läge bli 50 procent eller t o m långt mer. Det skulle bli fråga om en potentiell överföring av medel till företagssektorn av storleksordningen 6 miljarder kronor, vilket är ett stort belopp i jämförelse med nuvarande låga bruttovinster.

I vad mån en sänkning av arbetsgivaravgifterna får en *generell* stimulanseffekt beror åter på reaktionerna på pris- och lönefronten. Det finns ingen anledning förmoda att lönereaktionerna skulle bli större vid avgiftssänkning än vid en motsvarande depreciering, snarare tvärtom. Det blir vid avgiftssänkningen ingen primär prishöjningsimpuls; viss eftersläpande lägre prisstegringstakt kan ställas i utsikt. Frågan gäller snarare om ökningen av produktionen och sysselsättningen kan bli tillräckligt kraftig. Vi känner dock en viss tveksamhet inför det meningsfulla i att sänkningen av arbetsgivaravgiften skulle ge en omedelbar vinstförbättring inom skyddade näringar såsom byggnadsverksamhet, transport, handel och andra servicebetonade verksamheter.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna har den fördelen att — i motsats till devalveringen — kunna dras in i en inkomstpolitisk förhandlingsuppställning. Sänkningen behöver inte komma först och förhandlingarna sedan. Inom ramen för kriskommissionens inkomstpolitiska stabiliseringsprogram bör ingå att noga följa vinstutvecklingen i näringslivet. Man bör överväga att "sterilisera" en del av arbetsgivaravgiftssänkningen genom något slags fondering i syfte att dämpa de fördelningspolitiska konsekvenserna.

Vid båda alternativen uppkommer problemet med de finanspolitiska effekterna. En sänkning av arbetsgivaravgifterna på 10 procentenheter minskar statsinkomsterna med närmare 20 miljarder kronor. Men dessa belopp betyder inte en motsvarande ökning i statens budgetunderskott. En stor del skulle komma den offentliga sektorn direkt till godo och bli möjliggöra utebliven kommunalskattehöjning. Det bör vidare vara möjligt att skära ned subventionsutgifterna till näringslivet med belopp motsvarande värdet för dessa företag av arbetsgivaravgiftssänkningen (kanske 2—3 miljarder kronor). Den stimulans av näringslivet som följer bör ytterligare bidra till att begränsa budgetunderskottet; en ökning av nominella BNP med 10 procent borde sålunda — vid i övrigt oförändrade skattesatser —

*Budgetunderskottet
minskar snabbt
vid stigande BNP*

dra in medel till den offentliga sektorn av storleksordningen 15—20 miljarder kronor. Även om hänsyn tas till en eftersläpning i tiden bör den finansiella utvecklingen inte inge allvarlig oro.

Observera att det i första hand är fråga om överföring från offentlig sparande till företagssparande som inte behöver påverka den allmänna sparandebalansen. Men det är givet att penning- och upplåningspolitiken står inför allvarliga problem när det gäller att neutralisera en inflationsdrivande påspädning av likviditeten.

De här diskuterade alternativen för ekonomisk politik — sänkning av arbetsgivaravgiften och devalvering med momssänkning — har prövats i EFIs ekonometriska modell. Enligt modellsimuleringarna skulle en depreciering i början av 1978 få en starkt positiv effekt på bytesbalansen under 1979. Exporten skulle stimuleras och privat konsumtion och import dämpas. Inflations-tendenserna skulle bli starkare än vid en sänkning av arbetsgivaravgifterna — och däri ligger risken med detta alternativ.

En sänkning av arbetsgivaravgiften i början av 1978 skulle få starka effekter på BNP-tillväxten (+ 7 % 1978—79) men betydligt svagare på betalningsbalansen. Pris- och lönekostnadsstegringen skulle bromsas väsentligt varigenom den privata konsumtionen skulle stimuleras. Några märkbara effekter skulle inte nås 1978 utom för privat konsumtion, som skulle stimuleras, och för inflationen, som skulle dämpas.

Den ekonometriska modellen visar i båda alternativen en tröghet i de samhällsekonomiska reaktionerna. Men enligt simuleringarna skulle stagnationstendenserna kunna brytas av ifrågakarande ekonomisk-politiska åtgärder efter 1—2 år.

Både depreciering och arbetsgivaravgiftssänkning förutsätter samförstånd mellan staten, löntagarna och arbetsgivarna

Vi vill åter betona det meningslösa i att isolerat kasta ut en depreciering eller en arbetsgivaravgiftssänkning, såsom skett under 1977. Reaktionerna på pris- och lönefronten kan då bli så negativa att de avsedda effekterna till stor del uteblir. I bägge fallen förutsätts en allmän politisk överenskommenhet, ett samförstånd som bygger på gemensam insikt om det allvarliga krisläget och riskerna för att landet vid en fortsättning av den nuvarande politiken råkar allt djupare in i en kombination av stagflationstillstånd och subventions-moras.

I valet mellan en depreciering och en sänkning av arbetsgivaravgifterna känner vi stor tveksamhet. Deprecieringen riktas, som nämnts, direkt på den mest strategiska balansbristen. Den är mer

effektiv än det andra alternativet när det gäller att rätta till lönsamhetsläget i K-sektorn och vrida resursfördelningen i riktning mot yttre balans. Men devalveringen måste självfallet komma utan förvarning och utan förhandlingar — det är problemet eftersom detta skulle kunna försvåra förhandlingarna om en stabiliserande inkomstpolitik.

Fördelen med att sänka arbetsgivaravgifterna är att man når en större expansiv effekt och en dämpning av prisstegringarna.

Valet mellan de båda alternativen är en politisk bedömningsfråga. Regeringen bör välja den linje där den tror sig ha den största möjligheten att förverkliga en inkomstpolitisk uppgörelse inom kriskommissionen — ett "sammällskontrakt" för löne- och prisstabilisering. En sådan uppgörelse är helt avgörande för politikens framgång när det gäller att snabbt frigöra den betydande produktivetsreserven i näringslivet. Valet mellan depreciering och sänkning av arbetsgivaravgiften, inom ramen för en inkomstpolitisk överenskommelse, är av lägre dignitet.

Kommentar av Erik Lundberg (april 1980)

Detta avsnitt är karakteristiskt för Konjunkturrådets då rätt naiva inställning till expansionspolitikens möjligheter och det bestämda avståndstagandet till regeringens "svängremspolitik". Det är av stort intresse att diskutera rekommendationerna mot bakgrund av den följande faktiska utvecklingen och mot vår egen omprövning av politikattityder.

Först bör noteras att vi då inte insåg hur effektivt de under 1977 genomförda deprecieringarna faktiskt verkade, med kanske mindre än normal eftersläpning. Men man kan ändå — även i efterhand — hävda att deprecieringen kom för sent och var för liten med hänsyn till kostnadsgapets struktur och förlusten av marknadsandelar. Dessa problem är ju ännu långt ifrån helt lösta.

Det var överraskande att inflationseffekten blev så liten efter deprecieringen att lönekostnadsökningarna trots prisstegringsförväntningar blev moderata. Den faktiska återhämtningen i produktivitet inom industrin 1978–79 blev i stil med våra förväntningar men kunde ha blivit större vid ökad stimulans till volymexpansion.

Men säkerligen överskattades utrymmet för total volymexpansion inom ekonomin. De outnyttjade produktionsreserverna var

knappast så stora som — med vissa reservationer — förutsattes. Det är svårt att ens i efterhand bedöma expansionsutrymmet, bl a med hänsyn till obalanser i industriell struktur, ökad stelhet och orörlighet, svag motivation för produktiva initiativ etc.

Det centrala problemet är fortfarande öppet: en otillräcklig depreciering behöver förenas med åtstramningspolitik riktad mot hemmamarknaden för att pressa fram en omorientering av resurserna mot ökad export (och lägre import). Detta var regeringens linje som kritiserades av Konjunkturrådet. Alternativet var en fortsatt expansiv politik för att hålla uppe produktion och sysselsättning och locka fram omallokeringen av resurserna genom en ny kraftig depreciering. Det var sålunda fråga om en djärv satsning på en snabbare ökning i den totala produktionen. Skulle politiken hota att bli alltför framgångsrik med hänsyn till existerande kapacitetsreserver, ja, då finge en bromsande stabiliseringspolitik införas i ett senare skede.

Risken för inflationspåfrestningar skulle givetvis ha blivit större enligt Konjunkturrådets linje; dock mindre enligt förslaget att sänka arbetsgivaravgifterna. Det var därför förslaget om en inkomstpolitisk uppgörelse var så viktigt. Syftet var ju att bryta inflationsförväntningarna och ställa in siktet på 4 procent prisstegringstakt. Enligt vårt expansionistiska tänkande borde stabiliseringen kunna ske under garanti av viss fortsatt ökning i reallönerna med hjälp av sänkta inkomstskatter. Vi var då okunniga om hur illa det var ställt med statsfinanserna just från 1977 och framöver. De statsfinansiella påfrestningarna diskuteras visserligen men bagatelliseras just med hänsyn till de positiva effekterna av en kraftfull expansionssatsning.

Man kan hävda att Konjunkturrådets politikförslag egentligen innebar en hård omställning i resursallokeringen från en expansion av den offentliga sektorn till produktion för export och privat konsumtion plus i ett senare skede återhämtning av näringslivets investeringar tack vare förbättrad lönsamhet och större kapacitetsutnyttjande. Nog var rådets hårda satsning på en radikalt annorlunda ekonomisk politik värd en ordentlig diskussion och även en analytisk prövning i efterhand.

3.4 Har konjunkturen ändrat karaktär?

*Varje konjunktur
har unika drag*

Den svenska ekonomin har genomgått sex recessioner sedan de första efterkrigsårens speciella förhållanden. Det borde därför finnas en hel del erfarenheter från tidigare recessioner som kan vara till hjälp vid bedömningen av den nuvarande konjunktursituationen. En konjunkturförsämring har varit på väg i Sverige sedan slutet av 1974 och den håller nu på att fördjupas. Som vanligt är den svenska konjunkturedgången direkt anknuten till en internationell recession, varvid den svenska konjunkturen som så många gånger förr visat en betydande eftersläpning.

Det finns ett tydligt mönster både i den internationella och den svenska konjunkturcykeln. Men samtidigt uppträder *alltid* en rad unika drag, speciella störningar och förhållanden som oroar konjunkturbilden och pågår prognosmakarna.

En mekanisk prognos

Vår fråga i detta kapitel är: Vilka unika drag kan man observera i den aktuella konjunkturedgången och hur väsentliga kan de anses vara inom ramen för ett återkommande konjunkturmönster? — Svar på dessa frågor skulle kunna vara till hjälp för att bedöma risken för fortsatt konjunkturförsämring och betingelserna för ett nytt uppsving.

Det är enklast att börja med att se på djupet av tidigare recessioner — helt enkelt genom att notera ökningstakten i BNP i reala termer:

År	50/51	51/52	56/57	57/58	61/62	65/66	66/67	70/71	71/72	74/75	75/76
%	2,5	2,2	2,0	2,4	3,8	2,4	3,1	0,5	2,6	0	0—1,5

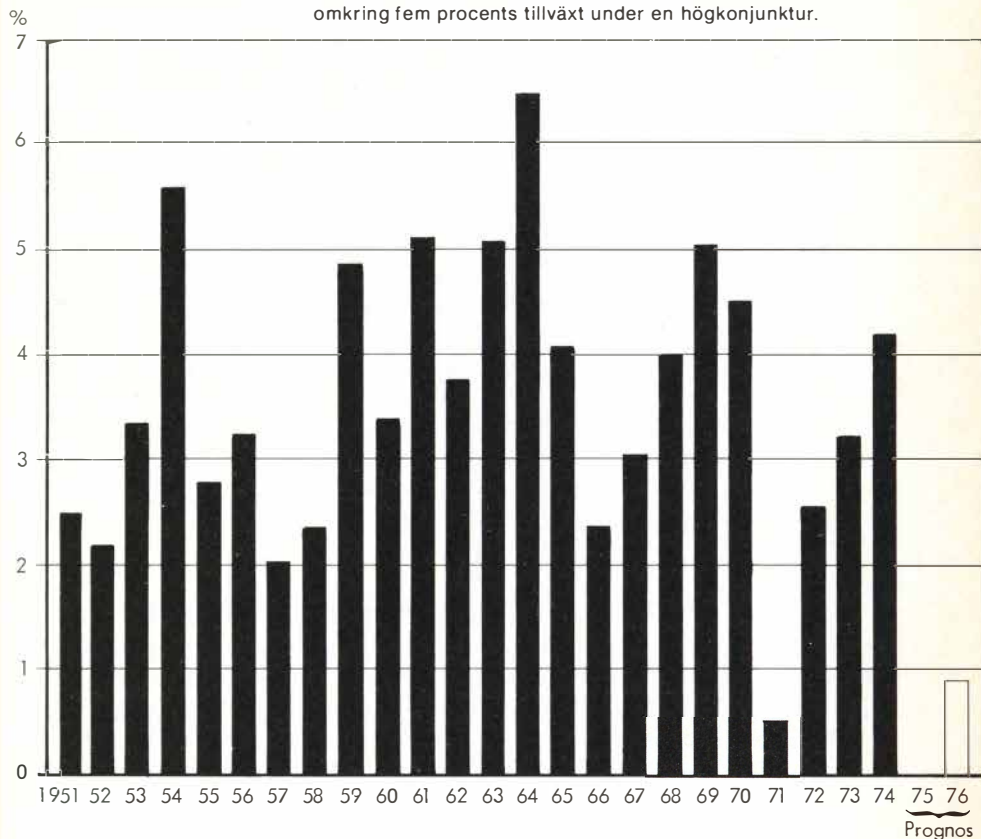
Denna sammanställning ger uppenbarligen endast grova jämförelser men de är tillräckliga för vårt primära syfte. Under var och en av dessa recessioner har tillväxttakten retarderat signifikativt och i

DIAGRAM 4

Bruttonationalprodukten 1951—1976

Årliga procentuella volymförändringar

Ett par procents tillväxt under en lågkonjunktur brukar övergå till omkring fem procents tillväxt under en högkonjunktur.



allmänhet under två år. Det är givet att valet av kalenderår kan vara vilseledande beroende på när under året recessionsbotten inträffat.

Det allmänna intrycket är emellertid att recessionerna före 1970 inneburit att BNPs stegringstakt bromsats med högst 2 procent under två år (vid normal tillväxt på drygt 4 procent per år), sålunda ledande till ett "deflationsgap" på 4—5 procent. Dessa recessioner

*En lågkonjunktur
har tidigare följts av
uppgång med 5—6
procents BNP-
tillväxt*

har åtföljts av en höjning i arbetslöshetstalen från 1–1,5 procent till 2,5 eller högst 3 procent. Det ser emellertid ut som om konjunkturbakslagen under 70-talet blivit djupare.

Återhämtningen efter konjunktursvackorna har fram till 70-talet regelmässigt varit snabb och stark; BNP har året efter recessionen stigit med 5–6 procent. Under det därpå följande året har deflationsgapet eliminerats och ekonomin åter nått utvecklingstrenden för fullt kapacitetsutnyttjande (se även diagram 4).

Rent mekaniskt skulle slutsatsen bli att efter två års recession borde en stark återhämtning ske under 1977 — med ett begynnande uppsving från hösten 1976 — varefter fullt kapacitetsutnyttjande nås under 1978 med åtföljande normal retardering av BNP-stegringstakten.

Det är givet att en mekanisk prognos, som bygger på ytliga analogier med förloppen under tidigare recessioner, endast ger en utgångspunkt för hänsynstagande till unika faktorer och nya sammanhang gällande 1975—76 års recession. Sådana gäller naturligtvis varje konjunkturcykel i varierande grad. I sista hand kan man fråga sig om konjunkturen ändrat karaktär under 70-talet på sådant sätt att erfarenheterna från tidigare recessioner har begränsat värde för en prognos.

Djupet av den internationella recessionen

*Västeuropa och
USA har drabbats
samtidigt i de dju-
paste konjunktur-
nedgångarna . . .*

De djupaste internationella recessionerna inträffade 1952, 1958 och 1974—75. Det intressanta med just dessa bakslag — särskilt tydligt för 1958 och 1974—75 — är att det rädde god synkronisering i konjunkturriktningarna mellan Västeuropa och USA. Så var inte fallet med övriga konjunkturcykler, då USA klart ledde i konjunkturbakslagen och sedan också i följande uppsving. Det är uppenbart att risken för fördjupad konjunkturedgång blir större när de olika ländernas ekonomier någorlunda samtidigt träffas av konjunkturförsvagning.

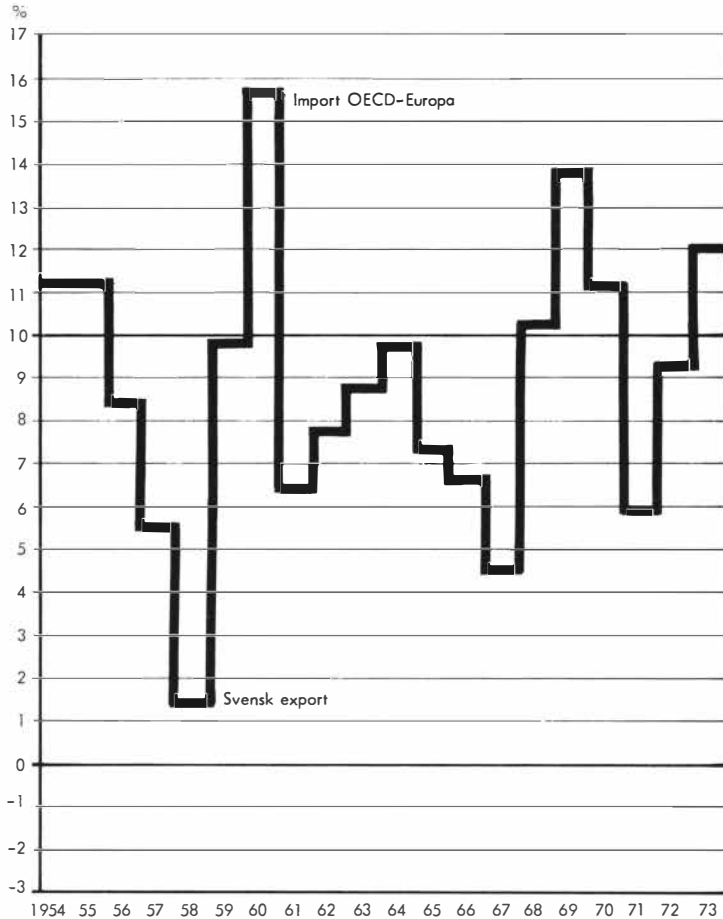
*. . . och svensk ex-
port har då också
drabbats hårdare*

Det finns anledning att ur denna synvinkel jämföra återspeglingsen av 1957—58, 1970—71 och 1974—75 års internationella recessioner på den svenska ekonomin. Diagram 5 belyser hur den svenska exporten träffades relativt sett hårdare under dessa synkroniserade recessioner än 1967—68 och 1971—72.

DIAGRAM 5

OECD-Europas import och Sveriges totala export Årsvisa volymförändringar i procent

Svensk export drabbas förhållandevis hårt i flertalet konjunkturedgångar (t ex 1958, 1961, 1971 och 1972) och är på efterkälken i uppgångarna.



En dominerande del av recessionen 1958 (hälften av nedgången i BNP-takten) bestämdes av försvagningen i exportvolymens stegringstakt. Ökningstakten i exportvolymen reducerades från omkring 10 procent per år under föregående högkonjunkturår till noll 1958. Vid recessionen 1971—72 var exportens relativa betydelse ringa; ökningstakten för exportvolymen hölls märkligt nog uppe omkring 6 procent per år under denna för Sverige relativt djupa recession. Men 1975 års konjunkturbakslag är åter i hög grad exportstyrt; exportvolymnedgången utgör omkring 3/4 av sänkningen i BNPs tillväxttakt från 4 till 0 procent. Svensk export tenderar enligt diagram 5 att drabbas hårdare än totala import-volymutvecklingen för Västeuropa.

Det unika draget i den aktuella lågkonjunkturen är den starka minskningen i världshandel och industriproduktion

Det enklaste konstaterandet gäller sålunda det mest unika draget i 1975 års recession, den enastående starka nedgången i exportvolymen. Det finns visserligen paralleller med 1952 och 1958 års bakslag, men styrkan i exportnedgången är unik. Detta sammanhänger givetvis med djupet av den väl synkroniserade internationella konjunkturedgången från början av 1974. Ett fall i industriproduktionen hos ledande industriländer med 10—20 procent fram till mitten av 1975 är en helt ny erfarenhet. Normalt har det endast varit fråga om en retardering i stegringstakten, i enstaka länder ett produktionsbortfall av storleksordningen 5 procent.

I nära samband med detta står den reduktion med omkring 10 procent i världshandelns volym som inträffat. Vid tidigare bakslag var det endast fråga om en retardering från 8—10 procents årlig ökningstakt till omkring 5—6 procent. Härmed har Sveriges export träffats och detta ungefär samtidigt med den allmänna importvolymnedgången. Som vanligt — och detta hör till ett återkommande mönster — träffades skogsvaruexporten först, därefter i tät följd malm och stål, medan verkstadsindustrins export följt med betydande eftersläpning.

Typiska konjunkturreaktioner i den svenska ekonomin

Hastigheten och djupet i en exportstyrd konjunkturförsämring beror på den allmänna stabiliteten (motverkande krafter) och den ekonomiska politik som förs. Vid 1952 och 1958 års exportstörningar

tycks det ha funnits en betydande inbyggd konjunkturstabilitet. Fram till 1970 fanns en påtaglig okänslighet för konjunkturstörningar hos både privat och offentlig konsumtion, bostadsbyggande liksom offentliga och privata investeringar. Man kan konstatera liknande stabilitet i en del andra länder, men det verkar som om detta gällt i särskild grad sådana motverkande krafter som karaktäriserat den svenska ekonomin under denna epok. (Se Lundberg, *Instability and Economic Growth*, New Haven 1968.)

Efter Koreakrisen och fram till 1970 steg den privata konsumtionen i jämn takt med relativt små svängningar, och under vissa recessionsår (1952, 1958, 1962) verkade konsumtionen i stabiliserande riktning. Retarderingen i hushållens reallt disponibla inkomster har regelmässigt motverkats av stabiliserande rörelser i sparkvoten — i överensstämmelse med gammal god konsumtionsteori.

Men efter 1970 har privat sparande och konsumtion visat destabiliserande tendenser: 1971/72 års relativt djupa recession i Sverige hänför sig sålunda i väsentlig grad till ett unikt bakslag i konsumtionsvolymen och en ökning i sparkvoten. Förklaringen låg delvis också i en ny sorts stagnation i de realla disponibla inkomsterna på grund av högre inflationstakt med åtföljande höga marginalskatter. Instabiliteten i den privata konsumtionen har också bidragit till den senaste recessionens konjunkturedgångar i olika länder.

Det är också av intresse att observera bostadsbyggandets förändrade roll i konjunkturförloppet. Före 1970 verkade variationerna i bostadsbyggandets volym närmast konjunkturstabiliserande. Det skedde en uppbromsning av byggandet under högkonjunkturen och en expansion under recessionen (som 1952, 1958, 1962 och 1966). Från 70-talet har denna stabiliseringsfunktion hos bostadsbyggandet försvunnit. Man kan tala om en strukturförändring efter det att en mättnad nåtts på bostadsmarknaden; bostadsbyggandets fortgående minskning har bidragit till att försvåra 1971 och 1975 års recessioner.

Än mera påtagligt stabiliserande verkade de offentliga investeringsutgifterna — liksom i huvudsak också de offentliga konsumtionsutgifterna. Särskilt kommunernas investeringsutgifter forslade fram i snabb takt oberoende av konjunktursvängningarna. Vid varje recession under 50- och 60-talen steg de offentliga investeringarna i hög takt. Detta förlopp har givetvis delvis betingats av

*Privat konsumtion
och bostadsbyggande
ej längre konjunktur-
stabiliserande*

*Också offentliga
investeringar och
lagerinvesteringar
har destabiliserande
verkningar*

den statliga investeringspolitiken. Men även här är mönstret annorlunda efter 1970. Försämringen i kommunernas finanser och bostadsbyggandets fall har brutit den tidigare starka kommunala investeringsexpansionen och betytt konjunkturkänslighet i stället för konjunkturstabilisering.

På ännu ett väsentligt område ser den konjunkturrella instabiliteten ut att ha ökat, nämligen i fråga om lagerinvesteringarna. Under 50- och 60-talens recessioner kom minskningen i lagerinvesteringarna att svara för omkring en procent av BNP — att jämföras med 2 procent för 1971 och förväntade 2,5 procent 1976 (enligt KIs prognos). Denna ökade konjunkturkänslighet på lagarsidan är ett internationellt fenomen. Här finns samband med den höjda prisstegringstakten från 1970 och med bristlägen som uppstod i 1972—73 års högt uppdrivna boom. Den konjunkturdämpande effekten av de alltför stora lager som uppstod särskilt 1973 och 1974 har förstärkts när efterfrågeunderlaget internationellt sett försvagades under 1974—75. Det har krävts mera av produktionsnedskärningar på utsatta områden, när efterfrågan för konsumtion och investering varit sjunkande — med extra skjuts från oljeprischockens depressiva verkningar. Kumulativa tendenser av sjunkande produktion, efterfrågan, import och export har härigenom kommit igång från hösten 1974. Det har i detta hänseende uppstått vissa likheter med kontraktionsprocessen efter 1929 års kris — en jämförelse som diskuterades i Konjunkturrådets förra rapport.

Priser, löner och arbetslöshet

Det normala mönstret under 50- och 60-talen (efter Korea-inflationen) var följande. En lönekostnadsökning per timme av storleksordningen 5—6 procent per år under recessionen med viss eftersläpning in under första uppsvingsåret var åtföljd av en retarderad produktivitetsökning (från 7 procent under uppsvinget till 3—4 procent). Härigenom kunde lönekostnadsökningen per volymenhet begränsas till ett par procent i samband med recessionen och vi fick — också tack vare en viss sammanpressning av vinstmarginalerna — den välkända rytmen av en prisstegringstakt varierande från 1—2 procent till 6—7 procent per år med en genomsnittlig

prisstegringstakt på 3—4 procent under de nära 20 åren fram till slutet av 60-talet. Trenden i pris- och lönekostnadsstegringen var emellertid sakta uppåtående under denna period.

Denna rytmik hängde ihop med motsvarande rörelser hos sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Under den relativt djupa men korta recessionen kring 1958 steg arbetslösheten sålunda till närmare 3 procent att jämföras med omkring 1,5 procent under högkonjunkturerna på 60-talet. Under perioderna med relativt hög arbetslöshet sjönk löneglidningen, och avtal med låga lönehöjningstal kunde träffas.

Ett nödvändigt villkor för den låga pris- och lönestegringstakten under 50- och 60-talen var också den låga internationella prisstegringstakten med snävt begränsade konjunkturvariationer. Råvarupristrenden var stabil eller sakta fallande. Export- och importprisindex visade en stegringstrend på endast 1—2 procent per år.

Hela detta mönster bröts vid slutet av 60-talet. Stegningstakten för export- och importpriser har under 70-talets första hälft blivit ca 10 procent per år och med kraftiga konjunkturvariationer: ca 30 procents stegring till 1974 och ca 5 procent till 1971, 1972 och till 1976 (enligt KIs prognos). Variabiliteten i lönekostnadsstegringen har drivits upp i motsvarande grad: från 10—12 procent per år i början av 70-talet till över 20 procent 1975.

Retarderingen i produktivitetsökningen och stegringen i arbetslösheten var tämligen normal under recessionsåren 1971 och 1972. Något väsentligt nytt har däremot inträffat den senaste recessionen. Den totala sysselsättningen har ökat (med 2 procent från 1974 till 1975) och arbetslösheten sjunkit trots stagnationen i BNP och fallet i industriproduktionen. En viss kortare eftersläpning mellan produktionsutveckling och effekter på sysselsättning och arbetslöshet har varit regel. Men 1975 års mönster är radikalt annorlunda än tidigare.

En viktig följd av 70-talets kraftiga fluktuationer i pris- och lönestegringstakter och förändringar i produktivitetstakten har blivit ovanligt starka variationer i vinster och räntabilitet inom näringslivet. En indikator på den ökade instabiliteten i vinstbildningen är SE-bankens beräkningar över nettoresultaten (i procent av justerat eget kapital). Under andra hälften av 60-talet varierade denna räntabilitet mellan 6 (1967) och 9 procent (1965 och 1969). Under

*Starka variationer i
priser och löner . . .*

*. . . i kombination
med bibehållen
sysselsättning . . .*

*. . . har lett till kraf-
tiga förändringar i
vinster och ränta-
bilitet*

70-talet är motsvarande mått 6,4 (1971) och 12 (1974). För 1975 och särskilt 1976 kan man vänta rekordlåga tal. Till bilden hör stor spridning i vinstresultat mellan näringsgrenar och företag samt ökad osäkerhet beträffande innebörden av inflationseffekter på vinsterna.

Förändringar i stabiliseringspolitiken

Det är givet att de förändringar i den svenska ekonomins konjunkturbeteende som här diskuterats i hög grad varit betingade av den ekonomiska politik som förts. Statsmakternas reaktioner inför konjunkturförändringarna har varierat över tiden, och effekterna därav är inbyggda i systemet.

En central betingelse för den förda stabiliseringspolitiken har varit betalningsbalansens utfall. I det avseendet har förutsättningarna radikalt förändrats. Idag framstår utvecklingen av bytesbalansen från 1949 års depreciering fram till slutet av 60-talet som närmast idyllisk. Import- och exportvärden växte och varierade påtagligt parallellt både på kort och på längre sikt. Kring recessionerna 1952, 1958, 1962 och 1967 var betalningsbalansen ingen som helst restriktion för en expansiv politik.

Men successivt under 1960-talet neutraliserades kronans undervärdering (efter den alltför starka deprecieringen 1949) så att mindre underskott i bytesbalansen uppstod under högkonjunkturtopparna 1965 och 1969—70. I själva verket utlöste det i dagens perspektiv ynkliga underskottet i bytesbalansen 1969—70 (motsvarande 3 procent av importvärdet) en starkt restriktiv politik under 1971 och 1972. Denna blev effektiv på så sätt att den följdes av ett kolossalt överskott 1973 (11 procent av importen). Så kom oljeshocken, världsrecessionen, ökande underskott i bytesbalansen — men trots detta en expansiv stabiliseringspolitik som eliminerade alla tendenser till ökad arbetslöshet. För 1975 räknar vi med ett rekordunderskott på drygt 12 procent av importvärdet (dock väsentligt lägre än under valutakrisåret 1947 — över 20 procent av importvärdet, men den gången övervanns valutakrisen snabbt bl a genom deprecieringen 1949).

Det är märkligt att mot denna bakgrund studera både inställningen till stabiliseringspolitiken och dess varierande effektivitet.

*Helt förändrad
konjunkturpolitik
de senaste åren*

Stor experimentlust med finans- och penningpolitiska medel uppstod från början av 50-talet. Inriktningen var i första hand att stabilisera näringslivets investeringar med stöd av ett paket av åtgärder. Framgången var påtaglig under åren 1955—63. Man lyckades förskjuta expansionen av de privata investeringarna från högkonjunkturåren 1955—56 till 1958 års recession och därmed få till stånd en investeringsboom i första hand inom industrin fram till 1962.

*Åtgärder sätts ofta
in för sent*

Statsmakterna hade under denna tid större framgång med att förhindra arbetslöshet än att dämpa inflationstakten under högkonjunkturperioderna. Det har hela tiden funnits en tendens att sätta in restriktiva ekonomisk-politiska åtgärder alltför sent under högkonjunkturen. Detta var alldeles särskilt fallet 1969—70 med eftersläpande kontraktionseffekter under följande recession. I själva verket bidrog finanspolitiken till att fördjupa konjunkturnedgången 1971—72. Man kan förklara denna omvända stabiliseringspolitik med hänvisning till målen att dämpa inflationstakten och förbättra betalningsbalansen. Man kan även hävda att stabiliseringspolitiken varit framgångsrik i dessa hänseenden — en väsentlig dämpning i stegringstakten för lönekostnaderna och 1973 års stora bytesbalansöverskott. Men vilken paradoxal omkastning i stabiliseringspolitikens inriktning 1974—75! Trots ett stort och växande underskott i bytesbalansen och rekordhög inflationstakt satsar regeringen med stor framgång på en effektiv stimulanspolitik. Det mål man misslyckades med 1971—73 (full sysselsättning) blir fullt tillgodosett, medan mål som gäller inflation och betalningsbalans nästan helt negligeras, åtminstone om man dömer efter uppnådda resultat.

Slutsatser

Denna genomgång av efterkrigstidens konjunkturerfarenheter med koncentration på recessionerna ger anledning till slutsatsen att konjunkturen som fenomen sedan slutet av 60-talet ändrat karaktär. Det är farligt att göra mekaniska prognoser av den typ vi inledningsvis antydde med ledning av tidigare erfarenheter.

Det finns ekonomer — inte bara "cranks" — som fäster vikt vid de långa vågorna i ekonomisk aktivitet som synes interferera med de vanliga korta konjunkturcyklerna på 4—5 år. De mycket långa

s k Kondratieff-cyklerna med våglängder på omkring 50 år nådde botten i vågdalarna under de svåraste depressionerna: 1823—29, 1875—79, 1929—35 — och nu skulle det vara tid igen! Depressionen ser ut att bli särskilt svår när vågdalen i Kondratieff-cykeln sammanfaller med den fallande grenen av den 15—20-åriga s k Kuznets-cykeln, som framför allt hänför sig till byggnadsverksamhet i vid mening. Detta hände i nedgången till den djupa världsdepressionen på 30-talet. Som vi vet har i ett flertal länder byggnadsverksamheten — särskilt bostadsbyggandet — nått en topp vid slutet av 60-talet och befinner sig nu i en fallande trend.

Försvagade tillväxtbetingelser?

Detta är utslag av en pessimistisk "vågmetafysik" som inte bör tas alltför allvarligt. Det finns ingenting obönhörligt i dessa mer långsiktiga trenderörelser; de varierar dessutom starkt till omfattning och karaktär. Men så långt kan man ta dessa mer strukturellt betingade vågrörelser på allvar att en del av de gynnsamma betingelserna för efterkrigstidens relativa stabila och snabba tillväxt kan ha försvunnit eller försvagats sedan slutet av 60-talet.

Följande förändringar — konjunkturella/strukturella och med avseende på den ekonomiska politikens funktionssätt — måste hållas i minnet vid en bedömning av de närmaste årens ekonomiska utsikter.

Det låga kapacitetsutnyttjandet gör styrkan i konjunkturuppgången säker

1 Själva djupet och långvarigheten i den internationella recessionen är en ny erfarenhet som försvårar analogier med tidigare förlopp. Det är visserligen rimligt att vänta en sedvanlig uppstuds i konjunkturen när avvecklingen av de stora lagren är avklarad och en stark efterfrågestimulans kommer att släppas fram. Men det finns risk att stimulansen blir otillräcklig för att en allmän expansion i efterfrågan från konsumtion och investeringar skall komma till stånd. Avståndet till fullt kapacitetsutnyttjande är ovanligt långt. Arbetslösheten kan fortsätta att stiga och vid fortsatt inflation bidra till försiktig ökning i hushållens konsumtionsutgifter.

2 Minskande internationell handel är ett nytt fenomen för efterkrigstiden och en funktion av djupet i de olika ländernas konjunkturbakslag. Det finns kumulativa inslag i denna krympningsprocess. Risker för restriktiva handelspolitiska åtgärder har aktualiserats och kan inte nonchaleras. På den positiva sidan bör läggas det mer flexibla funktionssätt som följt av de rörliga växelkurserna. Hade

Bretton Woods-systemet bestått, skulle depressionstendenserna säkerligen varit starkare.

Ny risk för brist på energi och råvaror

3 En ny sorts restriktion på ett starkt internationellt uppsving — som inte varit aktuell sedan de första efterkrigsåren — gäller tillgången på energi, råvaror och livsmedel. Uppsvinget 1973 bromsades upp genom växande knapphet och flaskhalsar på olika områden. Ingen kan idag bedöma risken för en upprepning av 1973 års uppbromsning från tillgångssidan. Men risken finns — inte minst på olje- och energisidan.

Den ekonomiska politiken kompliceras av hög inflationstakt och stora budgetunderskott

4 Avgörande för hastigheten i den internationella konjunkturuppgången blir stabiliseringspolitiken i olika länder. Få saker är svårare för en ekonom än att prognosticera ekonomisk politik. En kombination av komplikationer av icke tidigare skådat slag gör osäkerheten påtaglig. Inflation och utsikter till accelererad pris- och lönestegring håller tillbaka en annars acceptabel expansiv penning- och finanspolitik. På samma sätt verkar ovanligt stora budgetunderskott liksom i vissa fall bestående ojämvt i betalningsbalanserna. Regeringar i konjunkturledande länder (USA och Västtyskland) tycks beredda att acceptera bestående hög arbetslöshet för att konsolidera resultaten av den inflationsdämpande politiken. För Sveriges del hänger konjunkturutvecklingen 1976 och 1977 i hög grad på styrkan och stabiliteten hos det internationella uppsvinget.

Vid given internationell utveckling kan också en förändrad karaktär hos det svenska konjunkturbeteendet betyda ett annorlunda uppsvingsmönster. Vår översikt leder till observation av följande styrke- och svaghetsfaktorer.

5 En lägre utvecklingstakt för BNP och produktivitet kan få svårbestämbara konsekvenser för konjunkturförlopp och inflation. Stegringstakten av reala BNP låg för första hälften av 70-talet på 3 procent per år (mot 4—5 procent tidigare). 1975 års långtidsutredning räknar med 3,5 procent för resten av 70-talet.

6 Instabilitet i sparkvot och konsumtionsutgifter hör uppenbarligen till 70-talets melodi. Det är därför osäkert om 1976 års konjunktur får stöd av tillräckligt snabbt expanderande konsumtionsutgifter.

*Har lönekostnads-
ökningarna försvagat
konkurrenskraft . . .*

7 Har de två senaste årens orimligt starka lönekostnadsstegring försvagat näringslivets konkurrenskraft? — Konjunkturinstitutet har försökt visa att relativa prishöjningar på svenska exportvaror medfört förlust av marknadsandelar under 1975. Fortsatt försvagning i konkurrenskraften kan medföra att den svenska exporten får en mindre kraftig skjuts av ett internationellt konjunkturuppsving.

8 En annan sida av denna utveckling är en stark försämring av särskilt industrins vinster, lönsamhet och likviditet under loppet av 1975 och med risk för fortsatt försämring 1976. Vinstraset ser ut att bli mycket kraftigt. Kombinationen av osedvanligt stark lönekostnadshöjning, produktivitetsminskning och dämpad exportprisstegring bör medföra ovanligt stora finansieringsproblem och likviditetspåfrestningar, om investeringar och sysselsättning skall hållas uppe.

9 Den ovanliga kombinationen av nedgång i arbetsproduktivitet och uppsving i sysselsättningen under 1975 års recession innehåller betydande instabilitet. De finansiella resurserna och möjligheterna att producera på lager har gränser. Det finns risk för en uppgång i arbetslösheten under 1976 — i stil med förloppet under tidigare recessioner fast med längre eftersläpning.

*. . . räntabilitet och
likviditet så att in-
vesteringsboomen
bryts?*

10 Vinstnedgången och ökande finansieringssvårigheter kan också medföra att planerade investeringar uppskjuts och att investeringsvolymen särskilt inom industrin reduceras. Det kan eventuellt bli fråga om samma reaktion som efter 1961. Industrins investeringar fördes genom en aktiv investeringspolitik successivt upp på en 60 procent högre nivå än 1957, varefter följde en lång stagnationsperiod. På samma sätt har 1975 års volymnivå efter successiv uppgång kommit nära 50 procent över 1969 års. Risken finns att räntabilitetsnivån återförs till relativt låg nivå och att vi får en ny stagnationsperiod för industrins investeringar.

11 Som ovan framhållits är den svenska ekonomisk-politiska problemställningen i väsentliga hänseenden ny och annorlunda än vid tidigare recessioner. Vi står inför ett år med i huvudsak fortsatt stagnation, växande arbetslöshet och försvagat investeringsklimat. Till skillnad från tidigare recessioner råder det full visshet om att ett stort underskott i bytesbalansen består och utgör en allvarlig

restriktion för en generellt expansiv ekonomisk politik. Svagheten i konjunkturen ligger på export- och investeringsområdena som är svåra att styra.

Det finns å andra sidan anledning till viss optimism på litet längre sikt, när det internationella konjunkturuppsvinget väl kommit ordentligt i gång. Den stabilt höga och växande investeringsnivån inom industrin under 70-talet är ganska unik bland industriländerna i väst. Det borde sålunda finnas relativt god exportkapacitet när efterfrågan växer — om det svenska kostnadsläget inte lägger hinder i vägen.

*Risk för ny tvåsiffrig
inflation vid nästa
högkonjunktur*

Ett allvarligt frågetecken vid konjunkturbedömningen på något längre sikt är hur stark inflationsrörelsen under kommande uppsving kommer att bli. Erfarenheterna pekar på en "ratchet-effekt" — man startar i varje recession från högre löne- och prisstegringstakt. Som ovan framhållits finns det risk för en ny accelerering av inflationen kring högkonjunkturtoppen — även om en ny konstellation av speciella olycksfaktorer (oljeshock, missväxt osv) inte driver fram en ny prisexplosion. För Sveriges del bör utsikterna till en ny internationell inflationsvåg åter ställa problemet om de ekonomisk-politiska möjligheterna att hindra en onödigt spridning av denna inflationsvåg till pris- och lönebildningen inom landet.

Kommentar av Erik Lundberg (april 1980)

Det framhålls kanske inte tillräckligt uttryckligt i detta kapitel att det är storleken av den exogena *störningen* av konjunkturförloppet som är så unik. Det normala konjunkturmönster som skildras — internationellt och nationellt — har utbildats under frånvaro av stora störningar. Oljeprischocken 1973–74 kom sedan en internationell, inflationsbetonad boom börjat vända neråt och utlöste processer som avvek från mönstret. Nya inflationsimpulser kom samtidigt med depressiva tendenser, som understöddes av restriktiv ekonomisk politik i en rad länder.

Störningen på den svenska ekonomin blev exceptionellt stor, men reaktionen blev inte onormal om man ser på den primära nedgången i exportvolymen och investeringsreaktionen. Inte ens lönekostnadsexplosionen 1975–76 var egentligen onormal under rådande inflatoriska betingelser. Det var den förda stabiliserings-

politiken som blev starkt onormal, både i jämförelse med politiken i andra länder och med hänsyn till den höga ambitionsnivån att hålla sysselsättningen uppe med hjälp av en stark expansionspolitik.

Risken för fortsatt onormalt mönster för konjunkturutvecklingen diskuteras inte tillräckligt i kapitlet. Detta gäller t ex hinder för en normal exportåterhämtning vid av kostnadsläget hämmad konkurrenskraft. Effekten av en starkt övervärderad krona på konjunkturbeteendet behandlas knappast här (men i andra kapitel).

Kapitlet innehåller en del resonemang om en eftersläpning i produktivitetstillväxten, dvs att långsammare tillväxt skapar ändrade betingelser också för det kortsiktiga konjunkturförloppet. Det finns antydningar om att också tillgångssidan och inte bara efterfrågan spelar roll i konjunkturutvecklingen. Men den stora och svåra frågan om hur strukturstörningar kan komma att påverka produktionsbetingelserna är ännu inte framme i debatten. Det talas alltjämt om den rekordhöga investeringsnivån (särskilt inom industrin) under åren 1970–76 som en garanti för stora kapacitetsreserver. Hur stor del av dessa investeringar som visade sig vara felaktiga (i varv, stål, skogsindustri m m) har aldrig analyserats.

Till bilden av förändrat konjunkturbeteende hör också nya attityder till arbetskraftens rörlighet och nya signaler för arbetsmarknadspolitiken. Betingelserna för ett uppsving har därmed förändrats. Dessa frågor har emellertid diskuterats av Konjunkturrådet i andra sammanhang.

Försörjningsbalanser 1974–78

	Procentuell volymförändring från föreg år				
	1974	1975	1976	1977	1978
Tillgång					
BNP	4,1	0,9	1,2	-2,4	2,4
Import av varor och tjänster	17,9	-3,3	8,1	-4,8	-6,4
Summa tillgång	6,6	0,0	2,6	2,9	0,3
Efterfrågan					
Bruttoinvestering	1,1	-0,3	-1,2	-2,8	-6,0
näringsliv	10,8	0,9	2,4	-6,1	-17,9
därav: industri	10,9	1,3	0,2	-17,1	-21,7
statliga myndigheter och affärsverk	-4,7	2,7	-0,2	-5,4	3,3
kommuner	-6,4	-1,4	-3,5	8,5	-3,1
bostäder	-7,1	-3,5	-8,8	-2,5	17,9
Lagerinvestering	2,6*	0,6*	-0,8*	-3,2*	-1,1*
Privat konsumtion	4,4	3,1	4,0	-0,9	-0,7
Offentlig konsumtion	3,0	5,1	4,4	2,7	3,1
Export av varor och tjänster	6,9	-8,9	5,5	0,4	7,6
Summa efterfrågan	6,6	0,0	2,6	-2,9	0,3
* Förändring i procent av föregående års BNP					

Källor: Finansplaner och Konjunkturlägen

3.5 Är riktiga konjunkturprognoser möjliga — och önskvärda?

Ett grundläggande villkor för en framgångsrik stabiliseringspolitik är att de stabiliseringspolitiska åtgärderna är väl avvägda både vad gäller storlek och lokalisering i tiden. För sent insatta stimulansåtgärder i en lågkonjunktur kan driva på inflationen och försämma betalningsbalansen, medan för sent tillslagna bromsar i en högkonjunktur kan påverka sysselsättningen negativt.

Under mellankrigstiden var konjunktursvängningarna mycket kraftiga. Arbetslösheten bland industriarbetarna kunde under depressionerna uppgå till över 20 procent. Mot denna bakgrund ter sig efterkrigstidens konjunkturrörelser relativt blygsamma. Denna lugnare konjunkturutveckling kan förklaras av den mera framgångsrika stabiliseringspolitiken, vilken i sin tur beror på förbättrade analysinstrument — den keynesianska konjunkturteorin — och på ett bättre informationsunderlag i form av statistiska data.

*Viktigt att få
en riktig bild av
konjunkturförloppet
därför att
stabiliseringspolitiken
har lång verkningstid*

Att efterkrigstidens stabiliseringspolitik varit mera framgångsrik än mellankrigstidens innebär emellertid inte att den är problemfri. En grundläggande svårighet är den relativt långa verkningstiden hos många stabiliseringspolitiska åtgärder, vilket i princip gör det nödvändigt att förekomma problemen med ekonomisk-politiska åtgärder för att en framgångsrik stabiliseringspolitik skall uppnås. Bedömningen av konjunkturutvecklingen blir därigenom central. Den osäkerhet som alltid åvilar framtidsbedömningar försöker man reducera genom att använda olika typer av prognosinstrument, t ex trendframskrivningar, barometerdata, ledande indikatorer och ekonometriska modeller.

De officiella prognoserna i Sverige — KIs rapporter och regeringens (finansdepartementets) preliminära nationalbudgetar — har inslag av alla de nämnda metoderna. De officiella konjunkturprognoserna i Sverige är i hög grad informella. Skillnaden mellan en informell prognosmetod och en formell ekonometrisk ligger dock mera i graden än i arten. Även när det gäller ekonometriska modeller är det nämligen nödvändigt att försöka ta hänsyn till effekterna av strukturella förändringar, som ändrade skatteregler, införande av lag om anställningstrygghet etc.

Prognoser kan påverka utvecklingen

Frågan om hur väl man har lyckats prognostisera konjunkturutvecklingen i exempelvis den preliminära nationalbudgeten kan inte ges något entydigt svar. Träffsäkerheten i en konjunkturprognos kan inte mekaniskt bedömas utifrån avvikelser mellan prognos och utfall. Man måste vid bedömningen av precisionen i en prognos ta hänsyn till att utfallet kan ha påverkats av störningar av exogen natur, som "oljekrisen", eller av ekonomisk-politiska förändringar som inte beaktats i prognosen.

Om den ekonomiska politiken läggs om till följd av bedömningen i en prognos, kommer således prognosen indirekt att ändra den ekonomiska utvecklingen så att sannolikheten minskar för att prognosen skall träffa rätt. En konjunkturprognos, och speciellt en officiell som nationalbudgetprognosen, kan emellertid också direkt ändra konjunkturutvecklingen genom att påverka hushållens och företagens förväntningar och handlande. De officiella konjunkturbedömningarna kan därför också vara ett avsiktligt led i den ekonomiska politiken. Ett inte orimligt antagande är att dessa konjunkturprognoser avsiktligt underskattar förväntade fluktuationer i konjunkturutvecklingen, dvs här en medveten "försiktighets-bias". I uppgångsfasen skulle syftet vara att dämpa inflationsförväntningar, hålla tillbaka löneglidning och skapa lugnare klimat vid avtalsförhandlingar. I nedgångsfasen skulle syftet vara att inte skapa pessimism, vilken negativt kan påverka företagens och hushållens förväntningar och därigenom också deras investerings- och konsumtionsplanering. Vidare kan antas att de officiella prognoserna för vissa variabler, exempelvis kommunala investeringar, skall ses snarare som planer — sannolikt med visst mått av önsketänkande — än som prognoser.

Det finns också andra felkällor som påverkar möjligheterna att göra en "rättvis" prognos-utfallsanalys. En sådan felkälla är att prognos och utfall vanligtvis beräknats på olika dataunderlag. Underlaget för prognoser utgörs av mycket preliminära siffror. För utgångsåret har man vanligtvis data endast för de två eller tre första kvartalen. Utfallen är beräknade på reviderade dataserier.

Analys av den officiella svenska BNP-prognosen

Det är lämpligt att börja en prognos- och utfallsanalys med att studera BNP-prognosen. Genom kopplingen mellan produktionsutveckling och sysselsättning, liksom mellan graden av resursutnyttjande och inflation och betalningsbalansproblem, har den förväntade BNP-utvecklingen en

En prognos som inte träffar rätt kan ändå vara bra

Officiella konjunkturprognoser kan syfta till att påverka utvecklingen

avgörande betydelse för stabiliseringspolitiken. Nationalbudgetens BNP-prognos är därför ett strategiskt mått på regeringens bedömning av konjunktursiktterna för den närmaste framtiden. Denna prognos utgör också en viktig del av beslutsunderlaget för löntagarorganisationer, företag, offentliga myndigheter osv.

I den följande analysen av prognosutfallet för BNP har vi bedömt prognosen som riktig när den avviker mindre än 0,5 procentenheter från utfallet. Som mått på träffsäkerhet hos en prognos är emellertid inte antalet träffar satt i relation till antalet bommar det bästa. En prognos med en genomsnittligt sett liten avvikelse torde vara att föredra framför en prognos med många fullträffar men med en eller ett par rejäla missar. Men allra viktigast är att konjunkturfasen inte felbedöms alltför många gånger. En felaktig konjunkturbedömning kan förändra ekonomisk-politiska åtgärder som får destabiliserande effekt.

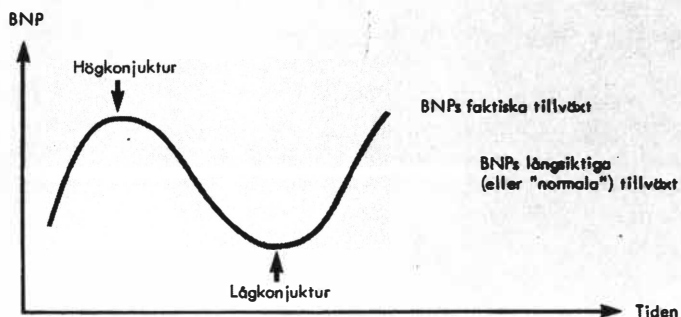
Konjunkturutvecklingen kan beskrivas med ett diagram över BNP:s tillväxttakt.

*Viktigast att
konjunkturfasen
bedöms riktigt*

DIAGRAM 6

Modell över konjunkturutvecklingen

Differensen mellan BNP:s faktiska och långsiktiga tillväxttakt kan ses som ett mått på graden av utnyttjandet av de tillgängliga produktionsresurserna i samhället i form av arbete och kapital



Genom att som i diagrammet definiera högkonjunktur som högre BNP-tillväxt än den normala och lågkonjunktur som lägre har vi den nödvändiga referensramen för prognosutfallsanalysen. Om prognosen lig-

¹ Utfallet, dvs den heldragna linjen, bygger på data från nationalräkenskaperna, medan den sk normalutvecklingen har beräknats som ett glidande aritmetiskt genomsnitt över de fyra senast kända observationerna på tillväxttakten vid respektive prognostillfälle.

För en utförligare diskussion om metodiken vid prognos- och utfallsanalys samt för referenser se Hultcrantz: "Prognos och ekonomisk verklighet" i Lundberg: "Svensk finanspolitik i teori och praktik" (1971)

² Den trendmässiga utvecklingen har beräknats som ett glidande aritmetiskt genomsnitt över de fyra senast kända observationerna av tillväxttakten vid respektive prognostillfälle.

³ Det genomsnittliga prognosfelet definieras

$$\frac{\sum |U - P|}{n}$$

⁴ För perioden 1971—1975.

⁵ Det mått vi använt kan formellt skrivas

$$R = \frac{\sum (U - P)^2}{\sum (U - T)^2}$$

Nämnamn i uttrycket finns med för att normalisera spridningsmåtten i täljaren.

Beteckningar:

U = utfall, P = prognos, T = den trendmässiga utvecklingen (se föregående not), n = antalet observationer.

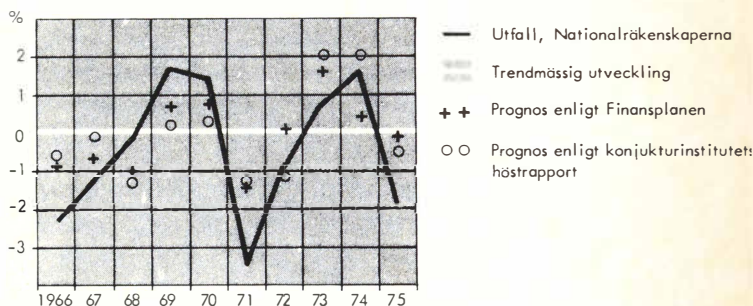
ger mer än 0,5 procentenheter från utfallet men på samma sida om den streckade linjen (normalutvecklingen), implicerar detta att konjunkturbedömningen varit riktig men att prognosen under- eller överskattar konjunktursvängningen. I det förra fallet ligger prognosen mellan den heldragna och den streckade linjen, i det senare utanför den heldragna. Slutligen gäller att konjunkturbedömningen är felaktig om prognos och utfall ligger på var sin sida om den streckade linjen.

I diagram 7 har de officiella svenska BNP-prognoserna i KIs höstrapport och den preliminära nationalbudgeten prickats in i analogi med diagram 6.¹

DIAGRAM 7

Officiella BNP-prognoser² i Sverige 1966—1975

Konjunkturinstitutets och finansdepartementets konjunkturbedömningar 1966—1975 ställda mot den faktiska konjunkturutvecklingen



TABELL

BNP-prognoser 1976—1980 för Sverige (Finansplanen och KIs höstrapport) och för hela OECD (OECDs)

	Finansplanen	Höstrapporten	OECD
Prognosen träffar rätt ($< \pm 0,5$)	1	2	3
Prognosen överskattar konjunktursvängn.	1	—	—
Prognosen underskattar konjunktursvängn.	1	1	1
Felaktig konjunkturbedömning	1	1	—
Genomsnittligt prognosfel	2,0	1,8	0,5
R-koefficient	0,78	0,83	0,53

Anm: Beräkningstekniska prognosfel och R-koefficient beskrivs i not 3 och 5, s 87.

*Avsiktligt överdriven
försiktighet
är vanlig
i Sverige och
utomlands*

Utifrån diagram 7 kan man dra följande slutsatser. För det första träffade finansdepartementet under den 10-åriga observationsperioden inte rätt någon gång vad gäller BNP:s ökningstakt ($<0,5$ procentenheters avvikelser). KI hade två fullträffar. För det andra har man på finansdepartementet felbedömt konjunkturutvecklingen en gång, nämligen 1972, när man antog att tillväxttakten skulle ligga strax över den normala medan den kom att ligga under. KI har inte felbedömt någon gång.

*Konjunkturinstitutets
prognoser
bättre än
finansdepartementets*

Den svenska konjunkturutvecklingen har under hela efterkrigstiden präglats av en anmärkningsvärd regelbundenhet. Detta mönster med klart urskiljbara konjunkturtoppar i genomsnitt vart femte år och däremellan en period med väsentligt lägre BNP-tillväxt framgår också tydligt för observationsperioden i diagram 7. Det är därför mindre förvånande att man i de officiella BNP-prognoserna vanligtvis träffat rätt vad gäller konjunkturfas men desto mer att man vid 13 av dessa 19 prognostillfällen underskattat konjunktursvängningen och i endast fyra överskattat. Detta talar för en avsiktlig försiktighets-bias.

Prognoserna har under den senare femårsperioden inte varit bättre än under den tidigare och någon tendens till bättre prognoser över tiden kan således inte iakttas. Men detta kan också tolkas som att svårigheterna att göra konjunkturprognoser ökat parallellt med en ökad kunskap i prognosfrågor.

Nationalbudgetens BNP-prognos jämförd med några utländska prognoser

Hur står sig då den officiella svenska konjunkturprognosen (preliminära nationalbudgeten) i jämförelse med andra konjunkturprognoser? — Eftersom inhemskt jämförelsematerial saknas, åtminstone för en längre följd av år och bortsett från KIs höstrapport, måste jämförelsen göras med utländska prognoser.

Ett problem vid jämförande prognosutvärderingar är att tidpunkten för publiceringen av de olika prognoserna varierar. En uppfattning om denna felkällas betydelse kan man få genom att jämföra nationalbudgetprognosen med just KIs höstrapport. Den senare prognosen publiceras ungefär ett kvartal före nationalbudgetprognosen i finansplanen. Som framgår av diagram 7 är finansplanens bedömning inte entydigt den bättre, och detta gäller speciellt för den senare delen av observationsperioden. Vi har även gjort motsvarande jämförelse mellan den höst- och vårprognos som publiceras av det engelska National Institute for Economic and Social Research (NIESR). Inte heller där kan man iakta någon förbättring mellan prognostillfällena — snarare motsatsen. Skillnaden i prognostidpunkt kan därför hänföras till de mindre allvarliga felkällorna i en jämförande utvärdering av konjunkturprognoser.

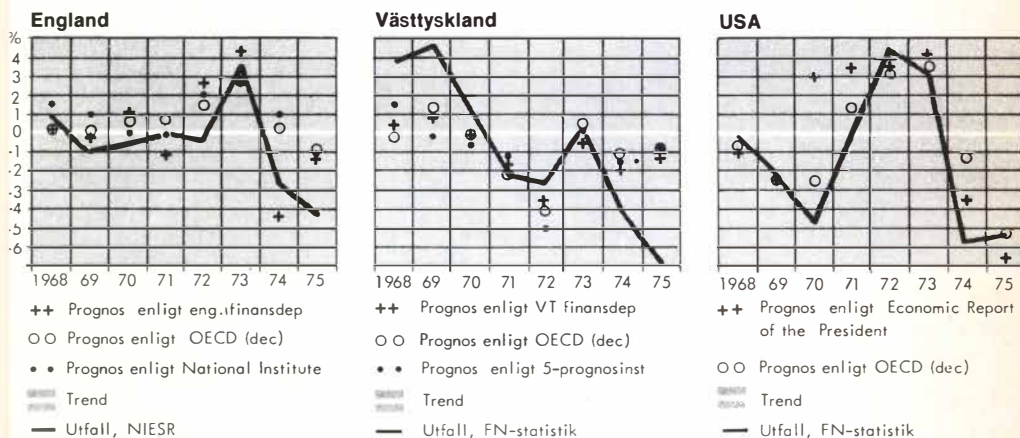
Vilka slutsatser kan man då dra av en sådan jämförande studie? — Generellt tycks svårigheten att göra konjunkturprognoser ha ökat i den meningen att den konjunkturrella variationen har varit större under den senare delen av observationsperioden än under den förra. Prognoserna har däremot genomsnittligt sett haft ungefär samma träffsäkerhet trots den ökade svårigheten, vilket kan tolkas som att prognosinstrumenten successivt har förfinats.

För den svenska nationalbudgetprognosen har vi konstaterat en markerad försiktighets-bias. Samma tendens finns, om än mindre tydlig, i de andra prognoserna. För England och Västtyskland gäller detta såväl den officiella prognosen som de konkurrerande, varför denna tendens likaväl kan hänföras till en inbyggd konservatism i prognosmodellerna som till ett försök att politiskt styra de officiella prognoserna. (Jämför diagram 8).

DIAGRAM 8

BNP-prognoser England, Västtyskland och USA 1968—1975

Någon systematisk skillnad mellan officiella och andra prognoser tycks ej föreligga



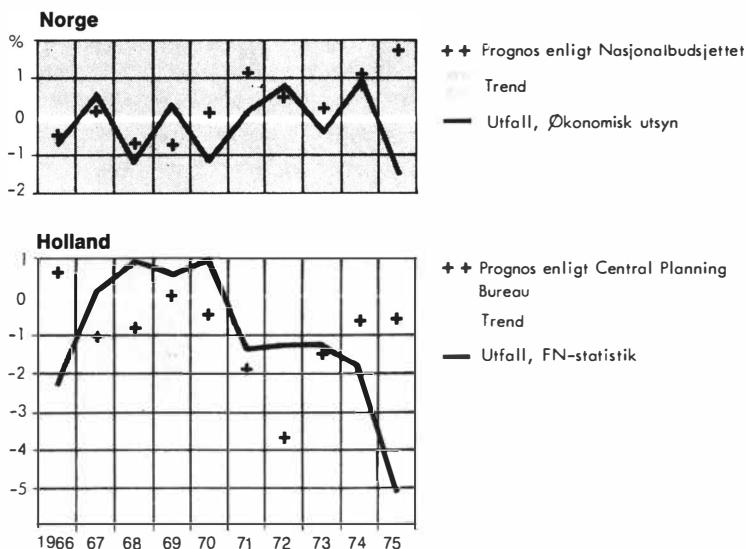
	England			Västtyskland			USA	
	Fin.	OECD	NI	Fin.	OECD	5-PI	Fin.	OECD
Prognosen träffar rätt ($< \pm 0,5$)	1	1	2	1	2	1	1	4
Prognosen överskattar konjunktursvängn.	3	2	2	1	1	1	4	1
Prognosen underskattar konjunktursvängn.	2	1	0	5	4	4	2	3
Felaktig konjunkturbedömning	2	4	4	1	1	2	1	0
Genomsnittligt prognosfel	1,6	1,5	1,6	2,3	2,4	2,6	2,7	1,3
R-koefficienten	0,83	0,85	0,96	0,76	0,83	0,86	0,74	0,49

Urvalet av länder i jämförelsen har gjorts så att det skall vara möjligt att studera om precisionen i prognosarbetet är avhängigt av ländernas storlek och utrikeshandelsberoende. Det förefaller ju naturligt att anta att prognosproblemen är större i små och starkt utrikeshandelsberoende länder eftersom exportprognosen är ett av de svåraste och osäkraste momenten i en konjunkturanalys.

DIAGRAM 9

Officiella BNP-prognoser Norge och Holland 1966–75

De officiella BNP-prognoserna för Norge och Holland har varit föga framgångsrika 1966–75



	Norge	Holland
Prognosen träffar rätt ($< \pm 0,5$)	5	2
Prognosen överskattar konjunktursvägn.	1	2
Prognosen underskattar konjunktursvägn.	0	2
Felaktig konjunkturbedömning	4	4
Genomsnittligt prognosfel	1,37 (1,71)	1,10 (0,90)
R-koefficienten	0,9 (1,1) ¹	1,9 (1,8)

¹ För perioden 1971–75.

De officiella BNP-prognoserna för Norge och Holland har varit föga framgångsrika i jämförelse med övriga prognoser i studien. BNP-prognoserna för dessa båda länder ger t o m sämre resultat än en framskrivning av en linjär trend skulle ha givit ($R > 1$, jämför diagram 9). Den svenska nationalbudgetprognosen har dock varit anmärkningsvärt framgångsrik i jämförelse med dessa båda prognoser.

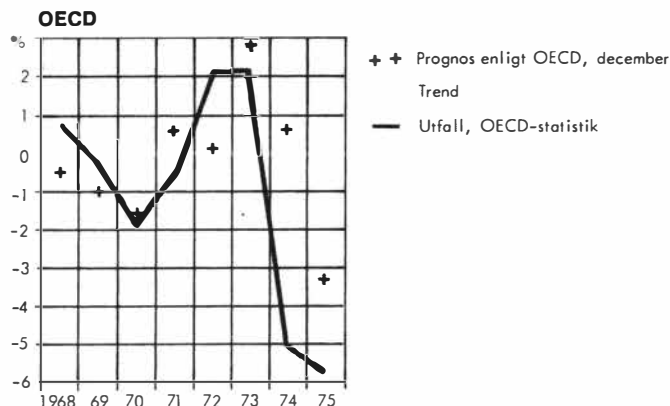
Vi har också studerat OECDs prognos för det samlade OECD (diagram 10). Denna prognos, liksom OECDs bedömningar för de stora länderna, är intressanta eftersom det kan antas att speciellt de små utrikeshandelsberoende länderna hämtar underlag för sina exportprognoser bl a från dessa länder. OECDs prognoser för England, Västtyskland och USA avviker inte anmärkningsvärt från de andra studerade prognoserna för dessa länder. Prognosen för hela OECD utgörs av summan av olika länderprognoser, varför felen kan härledas från dessa. De många missarna vad gäller konjunkturfas och det relativt stora genomsnittliga prognosfelet i OECD-prognoserna men också de andra pro-

*Stora missar
i OECDs prognoser*

DIAGRAM 10

OECDs BNP-prognos för hela OECD 1968–75

OECDs prognos för det samlade OECD är viktig då den utgör underlag för de enskilda ländernas exportprognoser



Prognosen träffar rätt ($< \pm 0,5$)	1
Prognosen överskattar konjunktursvängningen	2
Prognosen underskattar konjunktursvängningen	2
Felaktig konjunkturbedömning	3
Genomsnittligt prognosfel	1,8
R-koefficienten	0,80

*Särskilt svårt att
göra exportprognoser
för små, utrikes-
handelsberoende
länder . . .*

*. . . men den svenska
nationalbudgeten
står sig väl
vid en internationell
jämförelse*

gnoserna för de tre stora ekonomierna pekar på en allvarlig svårighet när det gäller att göra exportprognoser för de små exportberoende länderna.

I studien ingår såväl prognoser byggda på sofistikerade ekonomiska system — t ex prognosen från NIESR i England samt prognoserna från det engelska finansdepartementet och den holländska planbyrån — som prognoser av informell karaktär. Som vi redan inledningsvis antytt är skillnaden mellan dessa prognosmodeller främst en skillnad i grad, och det är därför knappast förvånande att det inte går att sätta den ena satsen framför den andra vad gäller prognosernas träffsäkerhet.

Slutsatsen av denna analys av BNP-prognoserna är att den svenska nationalbudgetprognosen står sig mycket väl i internationell jämförelse. För att få förklaring till detta måste vi också studera prognoserna för de enskilda efterfrågekomponenterna.

BNP-prognosen bättre än prognoserna för de enskilda komponenterna

I tabell 4 granskar vi BNP-prognosen uppdelad på de olika efterfrågekomponenterna. Två mått har därvid använts — dels det genomsnittliga prognosfelet, dels den ovan definierade R-koefficienten. Det senare måttet är mera komplicerat men har den fördelen att det är normaliserat, vilket innebär att prognosfelet i en variabel vägs med ett mått på svårigheten att prognostisera denna variabel. Detta ger möjlighet att jämföra precisionen i prognoserna för olika BNP-komponenter. Vi skall därför huvudsakligen föra diskussionen med utgångspunkt från R-koefficienten. En R-koefficient som är större än 1 innebär att en framskrivning av trenden skulle geivit ett bättre prognosresultat.

TABELL 4

**Det genomsnittliga prognosfelet för BNP-komponenterna.
Inom parentes anges R-koefficienten**

Prognos	Privat- konsum- tion	Brutto- investe- ringar	Offentlig konsum- tion	Import	Export	Medel- värde	BNP
PNB — Sverige	1,5 (0,96)	1,9 (1,01)	1,2 (0,80)	4,6 (0,77)	4,1 (0,78)	2,7 (0,86)	1,1 (0,69)
NB — Norge	1,2 (1,12)	5,8 (0,65)	1,3 (0,71)	2,4 (0,56)	3,9 (0,92)	2,9 (0,79)	0,9 (1,37)
CPB — Holland	1,4 (0,74)	5,6 (1,26)	1,4 (0,96)	4,2 (0,93)	4,3 (0,82)	3,4 (0,94)	1,9 (1,10)
NIESR — England	1,0 (0,55)	3,2 (1,99)	1,5 (0,78)	4,2 (0,90)	3,5 (0,79)	2,7 (1,00)	1,5 (0,98)
Medelvärde	1,3 (0,84)	4,1 (1,23)	1,4 (0,81)	3,9 (0,79)	4,0 (0,83)	2,9 (0,90)	1,3 (1,03)

Källor: Finansplanen, Nationalbudgeten, planbyrån respektive NIESR.

Jämför man de två högra kolumnerna i tabell 4, framstår den norska, och i viss mån den holländska, i annan dager. Man har i dessa prognoser genomsnittligt sett lyckats ungefär lika bra vad gäller att prognostisera BNP-komponenternas utveckling som i den svenska preliminära nationalbudgeten, men prognosfelen har vid sammanvägningen till en BNP-prognos inte tagit ut varandra i samma utsträckning som i den svenska. Den svenska BNP-prognosen har större träffsäkerhet än var och en av prognoserna för de enskilda BNP-komponenterna. För den norska prognosen gäller motsatsen.

Inte heller denna detaljanalys av prognoserna för efterfrågekomponenterna ger något underlag för slutsatser om skillnader i träffsäkerhet mellan prognoser härledda från ekonometriska system och informella prognosansatser. Prognoserna från NIESR och den holländska planbyrån har ekonometrisk grundval medan de norska och svenska kan kallas informella.

*Svårast att beräkna
brutto-
investeringarna . . .*

Studerar man prognoserna för de enskilda efterfrågekomponenterna, framstår bruttoinvesteringarna som den främsta stötestenen. Endast den norska prognosen är mera framgångsrik än en trendframskrivning. Speciellt för den engelska konjunkturprognosen framstår bruttoinvesteringarna som den verkligt besvärliga fallgropen.

Koppling mellan felen i export- och importprognosen

*. . . men exporten och
importen är också
besvärliga*

Av tabell 4 framgår också att den genomsnittliga absoluta avvikelserna mellan prognos och utfall för export- och importprognoserna är av samma storleksordning som investeringsprognoserna. Svårigheten att prognostisera exporten beror på svårigheten att bedöma dels den utländska konjunkturutvecklingen, dels det egna landets konkurrensmöjligheter i förhållande till andra exportländer.

Felet i exempelvis den svenska exportprognosen är allvarligt, inte så mycket på grund av felets absoluta storlek utan beroende på den strategiska roll exportprognosen har. Riktningen på felet i BNP-prognosen kan således i åtta prognostillfällen av tio härledas från en felaktig exportprognos.

I den holländska, svenska och engelska prognosen finns ett starkt samband mellan prognosfelen för export och import. Korrelationskoefficienten är respektive 0,84, 0,73 och 0,53. För den norska prognosen är koefficienten endast 0,22. Förklaringen till detta starka samband mellan prognosfelen för export och import i de tre förra prognoserna är troligen att importinnehållet i dessa länders industriproduktion och export är större än i den norska. Kopplingen mellan prognosfelen i export och import torde vara en viktig förklaring till att den svenska BNP-prognosen har varit träffsäkrare (mätt med R-koefficienten) än den

norska, trots att man i den senare prognosen genomsnittligt sett lyckats bättre att prognostisera de enskilda efterfrågekomponenterna.

Prognosfel och ekonomisk politik

Konjunkturprognoser görs vanligtvis under antagande om oförändrad ekonomisk politik. En omläggning av denna kan därför påverka utfallet och därmed prognosens träffsäkerhet. Att prognoserna för efterfrågekomponenterna har lägre precision än BNP-prognosen, som i den svenska nationalbudgetprognosen, skulle kunna förklaras av sådana politikomläggningar. Märker regeringen att exporten utvecklas sämre än väntat i en konjunkturedgång, är det naturligt — och riktigt — att man försöker kompensera detta genom att stimulera inhemsk efterfrågan.

En efterfrågekomponent som man brukar räkna med att regeringen skulle ha god möjlighet att styra är den offentliga konsumtionen. Offentlig konsumtion inkluderar dock, förutom den statliga, även den mera svårstyrda kommunala konsumtionen, och det är därför inte så anmärkningsvärt att man under lågkonjunkturåren 1967 och 1971—72 inte ens kunde nå de uppställda planmålen, och att man under högkonjunkturåret 1970, som en följd av kommunsammanslagningen, överskred den väntade tillväxttakten med hela 4 procentenheter. Prognosfelen under högkonjunkturåret 1969 och inte minst under lågkonjunkturåret 1975 kan å andra sidan tolkas som att man sökt korrigera för den oväntade exportutvecklingen.

Vad gäller den privata konsumtionen och bruttoinvesteringarna är det ännu svårare att dra några bestämda slutsatser. Investeringsfondfrisläppen tycks emellertid haft avsedd effekt under lågkonjunkturen 1967—68, medan de restriktiva åtgärderna som sattes in under högkonjunkturen 1969—70 visserligen torde haft avsedd effekt på investeringar och privat konsumtion under 1970 men sannolikt sattes in alltför sent, varför den viktigaste effekten av åtstramningspolitiken kom 1971—72 och medverkade till att förstärka lågkonjunkturen. 1974 genomfördes en momssänkning, som tycks ha framkallat en önskad ökning av den privata konsumtionen.

En slutsats man kan dra av denna analys är att ändringar i den ekonomiska politiken negativt påverkar träffsäkerheten för de prognoser som gäller efterfrågekomponenterna. Dessa korrigeringar kan emellertid ses snarare som en slumpmässig störning än som en systematisk korrigering för sådana prognosfel som under prognosperioden upptäcks i den för yttre störningar känsliga exporten. Denna felkälla behöver därför inte vara en förklaring till att det genomsnittliga prognosfelet varit större i prognoserna av efterfrågekomponenterna än i BNP-prognosen, utan torde i lika hög grad bidra till att höja det senare prognosfelet.

*Små möjligheter
att styra
den offentliga
konsumtionen
p g a kommunernas
självständiga roll*

Underskattad inflationstakt

Förväntningar om prisstegringar är en viktig drivkraft bakom inflationsprocessen. En prognos som förutsäger stora prisstegringar kan därför utlösa anpassningsmekanismer genom att hushåll och företag söker kompensera sig för dessa prisstegringar, vilket ytterligare kan driva på den förväntade inflationen. Detta beroende mellan prognos och ekonomisk "verklighet" torde vara extra känsligt för en officiell prognos som den preliminära nationalbudgeten. Det vore därför naturligt om nationalbudgetens prisprognos systematiskt underskattade prisstegringsnivån.

Konsumentprisprognosen i den preliminära nationalbudgeten visar mycket riktigt en underskattning av inflationstakten med genomsnittligt ungefär 1,5 procentenheter under perioden 1966—75. Rensar vi prisprognosen från detta systematiska fel, finner vi att den ungefär lika ofta över- som underskattar variationen i inflationstakten. För BNP-prognosen har vi tidigare konstaterat en systematisk underskattning av konjunktursvängningen. I prisprognosen finns alltså en systematisk underskattning av nivån. Dessa fel är inte konsistenta, vilket talar för att det vi kallade en försiktighets-bias tycks bero på en ekonomisk-politisk medvetenhet i finansdepartementets prognosarbete.

*Inflationen
underskattas
nästan alltid*

Sammanfattning

Svårigheterna att göra konjunkturprognoser är väl kända och har bekräftats av den jämförande prognos-utfallsstudien i detta kapitel. De officiella svenska prognoserna under de senaste tio åren står sig väl vid jämförelser med dem som gjorts i andra länder. De ökade konjunktursvängningarna under 70-talet har inte försämrat prognosernas träffsäkerhet, vilket kan tolkas som en förbättrad prognoskvalitet. Konjunktursvängningens styrka, liksom inflationstaktens, underskattas dock systematiskt i prognoserna. Denna underskattning tycks ibland vara avsiktlig.

Det tycks vara lättare att göra prognoser över BNPs utveckling än över dess komponenters. En orsak kan vara att komponenternas fel tenderar att ta ut varandra, ofta på grund av att prognosverksamheten ger anledning till stabiliseringspolitiska insatser.

Däri ligger naturligtvis konjunkturprognosernas främsta berättigande. Eftersom en förutsedd konjunkturutveckling sällan i detalj överensstämmer med en önskad, vore det därför fel om inte konjunkturprognoser innehöll en god portion "fel" vid konfrontationen med verklighetens facit.

Kommentar av Christian Nilsson (mars 1980)

Den svenska konjunkturutvecklingen har under efterkrigstiden präglats av en anmärkningsvärd regelbundenhet. Efter 1975 har detta mönster brutits, vilket kan vara orsaken till att träffsäkerheten i de officiella svenska konjunkturprognoserna varit mindre under de senaste åren i jämförelse med observationsperioden för den ovan redovisade undersökningen.

För perioden 1966–75 konstaterade vi att i de officiella BNP-bedömningarna fanns en tendens till "försiktighetsbias". För perioden efter 1975 kan motsvarande tendens ej iakttas. Träffbilden har vidare blivit betydligt mer spridd. Av tabellen nedan framgår att Konjunkturinstitutets höstrapport träffade rätt två gånger av fyra men att samtidigt (liksom i finansplanen) det genomsnittliga prognosfelet under perioden 1975–79 var klart större än tidigare. Det stora genomsnittsfelet har sitt ursprung i prognosen för 1976. Felet det året var i båda prognoserna dubbelt så stort som det största registrerade prognosfelet under föregående tioårsperiod.

Finansplanens prognoser publiceras ungefär ett kvartal senare än höstrapportens. Men liksom var fallet för undersökningsperioden 1966–75 kan vi för perioden därefter konstatera att finansplanens bedömningar inte entydigt varit bättre än höstrapportens.

Under perioden 1966–75 stod sig de officiella svenska konjunkturprognoserna väl i internationell jämförelse. Exempelvis var det genomsnittliga prognosfelet i OECD-sekretariatets prognos för hela OECD-området omkring 50 procent större än i de svenska. För perioden efter 1975 är dock OECD-prognoserna betydligt träffsäkrare i tre prognosräffar och har ett genomsnittligt fel på 0,5, vilket motsvarar ungefär 25 procent av felet i de svenska prognoserna (se tabellen). Slutsatsen av denna jämförelse är att de svenska prognosmisstagen inte i första hand skall tillskrivas den internationella konjunkturutvecklingen och oljekrisen utan snarare har sin orsak i svårigheten att förutse utvecklingen i Sverige, som var en följd av lönekostnadsexplosionen 1975–76.

För perioden 1966–75 registrerades en R-koefficient som var lägre för BNP än för de enskilda BNP-komponenterna. Detta antydde att prognosfelen i de enskilda komponenterna i stor utsträckning neutraliserade varandra. För perioden efter 1975 gäller att BNP-prognosen är sämre än de enskilda komponentprognoserna med undantag för prognosen för offentlig konsumtion. Den senare prognosen, vilken a priori borde vara träffsäkrast, är t o m sämre än en successiv trendframskrivning. Felen i export- och importprognoserna hade samma tecken nio gånger av tio under

perioden 1965–75, men endast en gång av fyra efter 1975.

Prisprognosernas försiktighetsbias efter 1975 är av samma storleksordning som under den tidigare perioden. Då inflationstakten nu är högre kan detta tolkas som att prisprognoserna blivit något tillförlitligare.

BNP-prognoser 1976–80 för Sverige (finansplaner och KIs höst-rapporter) och för hela OECD (OECDs decemberrapporter)

	Finans- plan	Höst- rapport	OECD
Prognosen träffar rätt ($\pm 0,5$)	1	2	3
Prognosen överskattar konjunktursvägn	1	—	—
Prognosen underskattar konjunktursvägn	1	1	1
Felaktig konj.bedömning	1	1	—
Genomsnittligt prognosfel	2,0	1,8	0,5
R-koefficient	0,78	0,83	0,53

Anm: Beräkningstekniska prognosfel och R-koefficient beskrivs i not 3 och 5, s 87.

4 Priser och löner

4.1 Löner, skatter, växelkurser — är inflationen ofrånkomlig?

*Inflationen har blivit
tvåsiffrig*

De senaste årens accelererade inflation har varit ett internationellt fenomen. Konsumentprisindex har i flertalet västliga industriländer stigit med tvåsiffriga tal. För OECD-länderna var uppgången 1973—74 drygt 13 procent. 1974—75 räknar man med några procentenheter långsammare stegringstakt (tabell 5). Den svenska prisutvecklingen har legat något under genomsnittet för OECD. Konsumentprisindex steg 1973—74 med 10 procent och beräknas 1974—75 öka med ungefär samma tal (tabell 6).

För Sveriges del kan det också vara naturligt att ta världsmarknadspriserna för industriprodukter som ett mått på den internationella inflationen. Fram till slutet på 60-talet var dessa priser anmärkningsvärt stabila. En stegringstakt på omkring en procent om året uppvägdes kanske av kvalitetsförbättringar. Samtidigt steg den interna prisnivån i flertalet industriländer som resultat av att produktiviteten inom tjänstesektorn och andra områden som inte ingick i den internationella handeln utvecklades långsammare än inom industrin. Upptrappningen av den internationella inflationen under 70-talet ledde till att detta förhållande omkastades, som framgår av tabell 6. Då världsmarknadspriserna kulminerade under 1974 steg de svenska export- och importpriserna med 30—40 procent medan konsumentpriserna "endast" steg 10 procent. Genomslaget i industrins producentpriser var emellertid snabbt.

*Att dämpa pris-
stegringstakten är ett
mycket viktigt
ekonomiskt och
politiskt mål*

Inflationens skadliga verkningar på inkomst- och förmögenhetsfördelning är väl kända. De senaste åren har man uppmärksammat de skadliga effekterna av en tvåsiffrig inflationstakt även på en rad förhållanden inom företagen (investeringsplanering, vinstberäkningar etc). Men framför allt är det inflationens sociala och politiska konsekvenser vilka framstår som ytterst allvarliga — och detta gäller potentiellt även Sverige. Att dämpa prisstegringstakten till en rimligare nivå än de senaste åren — på sikt till 3—4 procent per år — är enligt vår mening därför ett mycket viktigt ekono-

TABELL 5

Konsumentprisutvecklingen i olika länder 1960–75
Årliga ökningar i procent

	1960— 1970	1970	1971	1972	1973	1974	sept 1974— sept 1975
Belgien	3,0	3,9	4,4	5,5	7,0	12,7	11,4*
Danmark	5,9	5,6	5,8	6,6	9,3	15,4	8,2
Finland	5,1	2,8	6,3	7,4	11,4	18,1	16,7
Frankrike	4,1	5,5	5,5	5,9	7,9	13,3	10,7
Västtyskland	2,7	3,8	5,2	5,5	6,9	6,7	6,3
Italien	3,9	5,0	4,8	5,7	10,8	19,4	15,3*
Nederländerna	4,2	4,4	7,5	7,8	8,0	9,6	10,7
Norge	4,5	10,2	6,2	7,2	7,5	9,8	12,5
Schweiz	3,3	3,6	6,6	6,7	8,7	9,8	6,7*
Storbritannien	4,1	6,4	9,4	7,1	9,2	15,6	26,3
Sverige	3,6	7,1	7,4	6,0	6,7	10,7	8,6**
Österrike	3,6	4,1	4,7	6,3	7,6	9,5	8,8*
USA	2,7	5,9	4,3	3,3	6,2	11,4	7,6
Kanada	2,7	3,3	2,9	4,8	7,6	10,9	11,1*
Japan	5,8	7,8	6,1	3,5	11,7	23,2	10,2*

* aug—aug

** okt—okt

Källor: OECD, Main Economic Indicators och Allmän månadsstatistik.

TABELL 6

Inflationstakten i Sverige 1971–76
Förändring i procent från föregående år

År	Konsument- priser	Industrins producent- priser	Export- priser	Import- priser
1971	8	3	1	4
1972	6	4	4	3
1973	7	12	14	16
1974	10	23	31	39
1975 jan—okt	8		—2	1
1975 prognos	10		15	7
1976 prognos	9—10		5	6

Källor: Allmän månadsstatistik 1975: 10 och Konjunkturinstitutet.

miskt och politiskt mål. Vi skall i detta kapitel ta upp några av de mest praktiserade och diskuterade medlen i den prisstabiliserande politikens arsenal.

En prisstegring kan genereras internt inom landet eller, vid givna växelkurser, komma från utlandet via höjda importpriser eller via löne- och prisstegringar orsakade av ökade exportpriser. Vi diskuterar i det följande dessa båda "orsaker" var och en för sig. Emellertid finns det en metod med vilken man försöker neutralisera all slags prisstegring, nämligen mer eller mindre långt driven priskontroll. Olika former av prisreglering har under de senaste åren införts i en rad länder, däribland Sverige.

Prisreglering

Prisreglering kan vara motiverad i särskilda situationer eller på särskilda varu- eller tjänsteområden. Beslut om prisreglering kan bidra till att dra ned förväntningarna om kommande prishöjningar och därför bryta udden av krav på höjningar av löner eller andra priser som rymmer inslag av kompensation för en väntad prisstegring. Priskontroll kan även ha en funktion att fylla på områden där konkurrensen på avsättningsmarknaderna är satt ur spel och inte, eller endast med svårighet, kan återställas.

*Prisreglering är
ingen effektiv metod*

Vi kan emellertid inte finna att prisreglering, inom ramen för ett ekonomiskt system av svensk typ, på vare sig teoretiska eller empiriska grunder bidrar till en varaktig sänkning av prisstegringstakten. Prisreglering framstår inte som något generellt verkamt medel mot inflationen. På sin höjd kan välgrundade prishöjningar uppskjutas någon tid — i det aktuella svenska systemet med förhandsavisering, förhandling med SPK etc kanske något kvartal. Men en sådan förskjutning representerar inget annat än en "engångsvinst".

Däremot är priskontrollens negativa verkningar väl kända — svårkontrollerbara sänkningar av kvalitet i vid mening, volymminskningar, allokering av produktionen mot verksamheter som är svår- eller okontrollerade etc. Därtill kommer självfallet den byråkrati med en rad olika nackdelar som följer av varje slag av långt driven selektiv regleringspolitik.

Vi vill alltså inte räkna med priskontroll som ett effektivt medel att varaktigt dämpa inflationstakten.

Den svenska inkomstpolitiken

De senaste åren har regeringen sökt minska prisstegringarna med en politik som gått ut på att dämpa löntagarorganisationernas krav på löneökningar genom inkomstskattesänkningar som för den enskilde löntagaren ungefär motsvarat minskningen i löneökningen efter skatt. En viss del av löneökningen har alltså "växlats" mot en skattesänkning varvid resultatet för löntagaren blivit oförändrad nettoskatt. Skattesänkningarna har "finansierats" genom höjda arbetsgivar- och socialförsäkringsavgifter. Resultatet har ofta påståtts bli en dämpad inflationstakt (allt annat lika).

I detta avsnitt skall vi granska de årliga skatteomläggningarna och göra ett försök till bedömning av deras innebörd och effekter.

Skattereformernas främsta syfte har varit att justera den progressiva statsskatteskalen för de förändringar av den reella beskattningen som automatiskt uppkommer genom inflationen. Den första omläggningen avsåg 1973, och därefter har nya omläggningar gjorts för 1974, 1975 och 1976, för de båda sistnämnda åren genom de skattekommensalerna.

Skatteomläggningarna har höjt de disponibla inkomsterna, men har löne- och prisutvecklingen blivit lugnare?

Att skatteomläggningarna gjort utvecklingen av de disponibla inkomsterna gynnsammare än den eljest skulle blivit är uppenbart. En fråga som är betydligt svårare att besvara är om de även bidragit till att göra löne- och prisutvecklingen lugnare.

Skattereformerna har bestått av två komponenter. För det första har reglerna för den direkta statsskatten ändrats så att de nominella skattesatserna sänkts. Detta är reformernas primära inslag, syftande till att minska eller undanröja de ofördelaktiga effekter som automatiskt skulle uppstå vid fortsatt tillämpning av de gällande reglerna. För det andra har arbetsgivar- eller socialförsäkringsavgifterna höjts. Den första komponenten — statsskatteändringen — skall nu först granskas för sig. Därefter behandlas avgiftshöjningarna och dessas samband med statsskatteändringen.

Att en inkomsthöjning som bara motsvarar prisnivåhöjningen leder till högre skatt vid oförändrade skatteregler är ett förhållande som alla numera är väl medvetna om. Det förtjänar ändå att belysas genom en enkel kalkyl avseende 1973 års skatteregler¹.

¹ Kalkylen är utförd inom nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet på grundval av uppgifter från riksskattverket.

Kalkylen baseras på uppgifter för 1973 om hur inkomsttagarna fördelade sig på inkomstklasser av 1 000 kronors bredd och om summa faktiskt påförd *statsskatt* i varje sådan inkomstklass. Grunden för klassindelningen är den taxerade inkomsten, dvs inkomsten efter de i deklarationen gjorda avdragen men före grundavdragen. Statsskatten har definierats som statlig inkomstskatt plus folkpensions- och sjukförsäkringsavgifter minus den s k skattereduktionen. Från dessa uppgifter har de faktiskt tillämpade statsskattesatserna kunnat härledas för varje inkomstklass.

Utan "Haga-överskommelserna" skulle skatten stigit orimligt mycket även om löneökningarna bara motsvarat prisstegringarna

Man finner då att med en höjning av prisnivån med 10 procent (vilket ungefär var den faktiska höjningen 1974) och en ökning av de taxerade inkomsterna med 10 procent i varje inkomstklass — dvs en ökning som bara höll jämna steg med inflationen — skulle den totalt påförda statsskatten ändå stiga med hela 18 procent. Vid en höjning av prisnivån med 10 procent och av inkomsterna med 14 procent — dvs priskompensation plus höjning svarande mot "normal" produktivitetsstegring — skulle statsskatten stiga med 27 procent. Effekterna är onekligen drastiska.

Samma bild framträder om man undersöker marginaleffekterna för den enskilde inkomsttagaren. Om en person med 20 000 kronor i taxerad inkomst får en inkomstökning om 10 procent, skulle 18 procent av ökningen gå till statsskatt. Vid en inkomst om 30, 40 respektive 50 000 kronor skulle 50, 58 respektive 37 procent av ökningen gå till statsskatt.

Mot denna bakgrund kan man försöka göra sig en bild av hur förloppet under 1974 skulle ha gestaltat sig om 1973 års skatteregler inte reviderats. Frågan blir vilka motreaktioner av olika slag som skulle uppkomma i den privata sektorn av ekonomin. Man kan tänka sig två ytterlighetsfall.

Det ena bygger på förutsättningen att inga motreaktioner alls uppstår. Löntagarna kan inte försvara sig; de nominella inkomsterna före skatt blir vad de blir och påverkas inte av hur stor andel som kommer att gå till skatt. Med 1973 års skatteregler hade de disponibla inkomsterna i så fall utvecklats ytterst ogynnsamt under 1974, särskilt i de s k mellaninkomstlägena. Den privata konsumtionen hade fallit, och utan stödåtgärder skulle konjunkturen ha försvagats kraftigt. Det rör sig om ett förlopp av den typ som brukar förknippas med uttrycket "fiscal drag".

Det motsatta ytterlighetsfallet bygger på förutsättningen att löntagarna i sådana situationer lyckas framtvunga en nominalinkomstökning som uppväger den automatiska skattehöjningen (inklusive den ytterligare automatiska höjning som framkallas av inkomstökningen, osv). Detta sker antingen i avtalen eller genom löneglidningen, kanske stödd av ökat antal vilda strejker. I detta extremfall lyckas löntagarna hålla sina disponibla inkomster uppe trots skattehöjningarna. I gengäld stiger kostnader och prisnivå mycket kraftigt, vilket i sin tur får diverse svåröverskådliga konsekvenser. Detta förlopp kan kallas "löneprisspiral".

Om det första av de båda fallen är det som bäst stämmer överens med hur ekonomin faktiskt fungerar, är det detta som ändringen av statsskattereglerna från 1973 till 1974 undanröjde. Ändringen har då lett till att de disponibla inkomsterna undgick att kraftigt avtappas, dvs till att ett förlopp efter modellen "fiscal drag" inte blev verklighet. — Men om i stället det andra fallet är det mest realistiska, skulle skatteändringen inte haft någon effekt alls på de disponibla inkomsterna. Dessa skulle ändå ha hållits uppe genom fackföreningarnas agerande i avtalsförhandlingarna och genom löneglidning. Det som skatteändringen förhindrat blir i stället "löneprisspiralen".

*Obetydlig effekt av
skatteomläggning-
arna på löner och
priser*

Starka skäl talar för att sanningen ligger närmare det första fallet än det andra. Ändringen av statsskatten skulle med andra ord ha en stark effekt på de disponibla inkomsterna men endast en obetydlig effekt på löner och priser. Några klara bevis går inte att ge utan ingående studier. Vad som kan göras här är bara en allmän bedömning.

Givetvis varierar styrkan i tendenserna något mellan de olika åren. För 1974 förefaller det rimligt att anta att det blev en viss återhållande effekt på löner och priser. Detta år var sänkningen av de faktiska, nominella skattesatserna särskilt stor (genom att folkpensionsavgiften togs bort). Lönehöjningarna blev efter omständigheterna måttliga. Till detta bidrog dock starkt det faktum att avtalen slöts under oljekrisen.

Innan vi presenterar siffror som belyser alla de tre åren 1973, 1974 och 1975 skall ytterligare några ord sägas om "jämförelsenormen" vid bedömningen av skatteändringens effekter, dvs om det alternativa förlopp som ändringen undanröjer. I de utrednings-

direktiv och propositioner som föregått skatteändringarna har talats om dessas "kostnader". Med "kostnad" avses då skillnaden mellan å ena sidan det skattebelopp som skulle flyta in under kommande år om det innevarande årets statsskatteregler fick fortsätta att gälla och å andra sidan det skattebelopp som kommer att flyta in med de nya reglerna. För att beräkna denna skillnad måste man självfallet göra ett antagande om det alternativa förloppet. I praktiken tycks man ha räknat med ett förlopp enligt det första av ytterlighetsfallen, dvs "fiscal drag". Finansdepartementet och skatteutredningen har alltså funnit det osannolikt att skatteändringarna skulle dämpa löne- och prisutvecklingen även om de naturligtvis inte uttryckt saken så. Den enda effekten skulle ligga på stöd åt de disponibla inkomsterna. Detta är ungefär samma bedömning som vår egen.

Tabell 7 ger ett underlag för bedömning av alla tre åren. Första kolumnen visar statsskattens utveckling i löpande och i fasta priser. Observera att statsskatten fick ett extra tillskott 1974 om nominellt ca 11 procent av det rent tekniska skälet att vissa socialförmåner blev skattebelagda. Dessa förmåner höjdes samtidigt med ungefär samma belopp för att kompensera. Den "egentliga" ändringen av statsskatten, efter avdrag av det extra tillskottet, anges i tabellen inom parentes. De båda följande raderna visar utvecklingen av

TABELL 7

Förändring av statsskatt och hushållens inkomster 1973–75

Ändring i procent från föregående år

	Löpande priser				Fasta priser			
	1973	1974	1975 (prel)	Ändring 1972—75	1973	1974	1975 (prel)	Ändring 1972—75
Inbetald statsskatt från fysiska personer	12,3	9,1 (—2,0)*	15	41 (27)*	5,2	—0,9 (—11,0)*	5	9 (—2)*
Hushållens totala faktorinkomster	7,5	13,1	16	41	0,7	2,7	5,4	9
Hushållens totala disponibla inkomster	11,0	17,1	16	51	3,9	7,3	5,1	17

* Exkl ökning svarande mot skattebeläggning av socialförmåner 1974

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket samt egna beräkningar.

hushållens totala faktorinkomster och av deras totala disponibla inkomster.

Det ligger närmast till hands att först jämföra statsskatt med faktorinkomster, eftersom den förra är baserad på de senare. För 1973 finner vi att statsskatten — trots skattereformen — ökade avsevärt mer än faktorinkomsterna, räknat i löpande priser. I fasta priser steg skatterna med 5 procent trots att faktorinkomsterna låg nära nog stilla. För 1974 var utvecklingen den rakt motsatta. (Här och i det följande används för 1974 de justerade skattetalen.) För detta år kan man tala om en klar minskning av statsskatteuttaget. 1975 tycks skatter och faktorinkomster ha utvecklats ungefär parallellt, vare sig man räknar nominellt eller i fasta priser. För utvecklingen mellan 1974 och 1975 skulle progressiviteten alltså ha neutraliserats.

Sett över alla tre åren steg statsskatten nominellt med 27 procent mot 41 procent för inkomsterna, alltså klart långsammare. I fasta priser var det sammanlagt någon minskning av skatteuttaget (-2%) mot en måttlig ökning av inkomsterna ($+9\%$). Denna återhållsamhet i skatteutvecklingen beror nästan uteslutande på utvecklingen under 1974. Ser vi till summan för enbart de två åren 1973 och 1975, finner vi att skatten och inkomsterna ökade med 10 respektive 6 procent, alltså en klart progressiv skatteutveckling. Även 1976 tycks det bli en sådan utveckling, att döma av prognosmaterial i Konjunkturinstitutets höstrapport.

Utvecklingen av de disponibla inkomsterna beror givetvis av flera andra faktorer än statsskatteuttaget. Som vi ser av tabellens sista rad stämmer tillväxtmönstret för dessa inkomster dock rätt väl överens med skattevariationerna. 1974 blev det en särskilt kraftig ökning av de reala disponibla inkomsterna, samma år som direktskatteuttaget sjönk. 1973 var ökningen av de disponibla inkomsterna minst, samma år som skatteuttaget trots skattereformen tilläts stiga ganska avsevärt.

Skatteomläggningarna har givit ett "passivt" stöd åt inkomstutvecklingen

Av resonemanget och kalkylerna i avsnittets början kunde man dra slutsatsen att statsskatteändringarna bör ha verkat klart positivt på de disponibla inkomsterna i den *passiva* meningen att de förhindrat de verkligt drastiska sänkningar som eljest skulle ha kommit automatiskt. Visserligen var det bara 1974 som belystes direkt av de tidigare presenterade siffrorna för marginaleffekten,

men förhållandena var ungefär desamma de övriga åren. Att detta passiva stöd för de disponibla inkomsterna har varit ett utomordentligt värdefullt inslag i finanspolitiken är självklart. Av siffrorna i tabell 7 kan vidare utläsas att det endast är 1974 som uppvisat en klar sänkning av statsskatteuttaget i förhållande till faktorinkomsterna. Bara för detta år gav alltså skatteändringen ett mera påtagligt *aktivt* tillskott till de disponibla inkomsterna.

Frågan om effekterna på löner och priser ter sig — som framhållits — besvärligare. Kanske blev det någon liten bromseffekt på lönehöjningarna 1974. För 1975 är det svårt att tala om broms, eftersom lönerna stigit rekordartat, framför allt om man också beaktar löneglidningen. Några klara belägg för riktigheten av dessa bedömningar går dock inte att ge. De stärks emellertid av de beräkningar som gjorts inom ramen för arbetet med EFIs ekonomiska modell över Sverige.

Kvar att analysera är den andra komponenten av skattereformerna — höjningarna av arbetsgivar- och socialförsäkringsavgifterna. Bakgrunden till höjningarna är givetvis att statsmakterna bedömt dem som nödvändiga för de planerade statsutgifterna. Vi har visserligen konstaterat att statens inkomster från den direkta skatten trots ändringen av skattereglerna steg inte obetydligt både till 1973 och till 1975. 1974 föll de emellertid rätt kraftigt och nettoeffekten för de tre åren blev därmed svagt negativ. Vidare har staten naturligtvis gått miste om inkomster i den meningen att mer skulle ha flutit in om inga skatteändringar skett.

Behovet av ökade inkomster för staten har alltså täckts genom höjda avgifter. Som riktpunkt har använts den "kostnad" för skatteändringarna som diskuterades i det föregående. Kravet har varit att avgifterna skall höjas så att de under det kommande året ger igen ungefär det belopp som staten förlorar genom att reglerna för direktskatten inte får fortsätta att gälla. Det är främst genom denna konstruktion som direktskatteändringarna och avgiftshöjningarna kommit att knytas ihop till paketlösningar. Paketuppläggningsen har dock också — i varje fall i de båda "Haga-uppgörelserna" — inneburit att arbetsmarknadens parter utfäst sig att eftersträva avtal där avgiftshöjningarna räknats av från lönehöjningarna.

Man brukar anta — och empiriska studier av förhållandena i USA bekräftar detta — att en höjning av arbetsgivar- och social-

försäkringsavgifter på viss sikt medför en motsvarande minskning av löneökningarna. Den ena typen av kostnadsökning för företagen växlas alltså mot den andra. Vad Haga-uppgörelserna åstadkommit blir då att genomslaget på lönerna inte behövt dröja utan kunnat ske omedelbart. Här skulle alltså kunna föreligga ett bidrag — om än obetydligt — till en mera återhållsam löne- och prisutveckling, utöver den eventuella bromseffekt vi tidigare diskuterat.

I debatten hävdas ofta att skattereformerna innebär en omläggning från direkt beskattning till avgiftsbeskattning. Detta är naturligtvis riktigt i den formella meningen att avgiftshöjningarna svarat mot "kostnaden" för direktskatteändringarna. Uppgifterna i tabell 7 ger också stöd för uppfattningen såtillvida som statsskatten under de tre gångna åren minskat både i förhållande till faktorinkomsterna och absolut sett. När vi såg bara på åren 1973 och 1975 var bilden emellertid en annan: här var det sammanlagt en real ökning av statsskatten med 10 procent mot 6 procent för faktorinkomsterna. Vi konstaterade också att utvecklingen även under 1976 tycks gå efter denna senare linje. Fattar man under kommande år beslut som liknar dem som fattats för 1973, 1975 och 1976, blir slutresultatet inte — som många tycks föreställa sig — att den statliga inkomstskatten undan för undan ersätts av avgifter. Vad som händer blir i stället att inbetald inkomstskatt stiger gott och väl i takt med faktorinkomsterna (och med BNP) och att därtill beskattningen i form av avgifter kraftigt utvidgas.

Slutsatsen av denna genomgång av de senaste årens svenska "inkomstpolitik" är att den bidragit till att kraftigt höja de disponibla inkomsterna genom att kapa bort inkomstskattesystemets värsta marginaffekter ("fiscal drag") men att effekten på pris- och lönebildningen varit obetydlig. Denna slutsats innebär självfallet inte att skatteomläggningarna varit meningslösa — tvärtom har deras effekt på hushållens disponibla inkomster varit av stor betydelse när det gällt att stödja den privata konsumtionen under framför allt 1975 års lågkonjunktur. Men Haga-uppgörelserna bör inte tillskrivas några välsignande verkningar på prisstegringstakten. Löne- och prisutvecklingen i landet styrs, åtminstone på längre sikt, främst av impulser utifrån. Dessa kan inte i nämnvärd utsträckning neutraliseras med finanspolitik utan kräver andra medel, som diskuteras i nästa avsnitt.

Skatteomläggningarna medför att inkomstskatterna fortsätter att stiga och att avgifterna stiger ännu mer

Den importerade inflationen kan inte hejdas genom finanspolitik

En rörlig växelkurspolitik

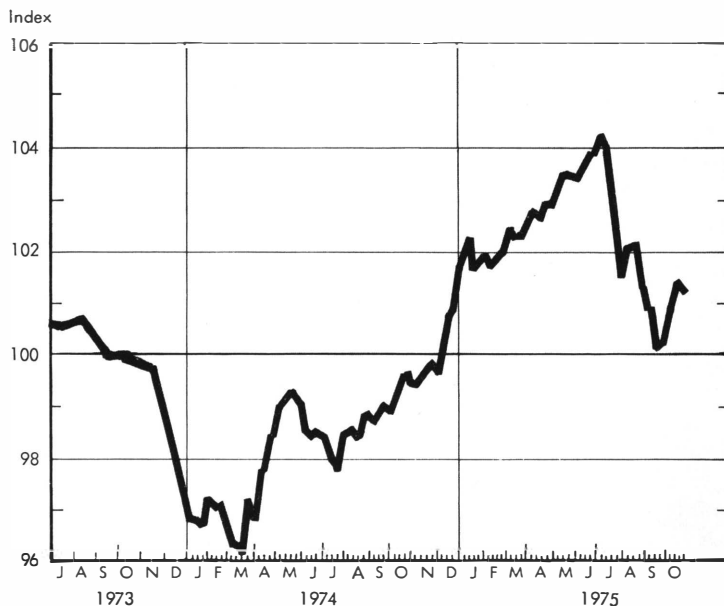
Ett av förslagen i vår rapport förra året var att den svenska ekonomin skulle avskärmats från den internationella inflationen genom en aktiv växelkurspolitik. En appreciering av den svenska kronan skulle hålla tillbaka uppgången i exportens och importens priser i svenska kronor, reducera industrins löneuppdrivande inflationsvinster och innebära en möjlighet att övertyga löntagarorganisationerna om att de realinkomstförbättringar de eftersträfvade kunde uppnås vid en nominellt lägre lönestegringstakt. Kärnpunkten i förslaget var att stabiliseringen av utrikeshandelspriserna skulle

DIAGRAM 11

Svenska kronans kursutveckling

Kronans veckomedelkurs gentemot valutorna i världens 14 viktigaste länder med hänsyn tagen till dessa länders andel i Sveriges utrikeshandel. Index, maj 1971 = 100

Kronan har apprecierats med ca 4 % under det senaste året.



Källa: Svenska Handelsbanken.

ges en sådan trovärdighet att man i löneförhandlingarna kunde utgå från sådana förväntningar och basera sina kalkyler därpå.

Utfallet blev ett annat. Kronan kom visserligen att apprecieras med genomsnittligt 4 procent (se diagram 11), men inte som resultat av en uttalad antiinflationspolitik och utan att dämpa lönekostnadsstegringarna.

Räknat i kronor steg utrikeshandelspriserna betydligt mindre än de annars skulle gjort. Industrins priser steg långsammare, samtidigt som kostnaderna accelererade och företagens vinster pressades från båda håll. Konkurrenskraften försvagades alltså tvåfaldigt genom att det ovanpå exceptionella kostnadsstegringar lades en de facto-revalvering.

När löneuppgörelsen för 1975 hade ingåtts bortföll alltså varje grund för att av prispolitiska skäl appreciera kronan. Tvärtom befinner vi oss i år i precis motsatt situation. Kronan har blivit klart övervärderad och den svenska exportutvecklingen under den tveksamma konjunkturuppgången utomlands 1976 kan endast försvagas.

Om den internationella inflationen accelererar under 1977 och 1978, kan vi emellertid än en gång hamna i samma situation som 1974 och 1975. När sambandet mellan den utländska inflationen och växelkurspolitiken förra året infördes i debatten var tiden för kort för att revalveringstanken skulle vinna allmän förståelse och kunna påverka de redan pågående löneförhandlingarna. Sedan dess har arbetsmarknadens parter vid flera tillfällen uttryckt en klar insikt om detta samband. LO-chefen har nyligen uttalat att LO "inte uteslutit möjligheten att använda . . . växelkursförändringar som skydd mot inflationsimport". Det är nu också gott om tid för myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer att inför förhandlingarna om 1977 års löner förbereda sig på att söka undvika ett upprepande av den passiva inflationsimporten.

*Inför 1977 års
löneförhandlingar
måste en rörlig
växelkurspolitik
förberedas i god tid*

Kommentar av Lars Werin (maj 1980)

Det dröjde innan man kom till insikt om att en skatteskala med nominell progressivitet inte fungerar vid inflation, men när ovanstående sidor skrevs 1975 tycks själva grundtanken ha varit rätt väl etablerad i den ekonomiska politiken, om än inte alltid uttryckt i särskilt klara termer. Däremot skilde sig meningarna om vilket botemedel som var att föredra: återkommande särskilda skatte-

ändringar eller inbyggd indexering. Speciella ändringar hade företagits för åren fr o m 1973 och kom att göras fram t o m 1978. Fr o m 1979 gäller indexering, men därutöver har skattesänkningar gjorts även 1979 och 1980.

En direkt och egentligen alldeles självklar följsats var att om man på det ena eller andra sättet eliminerade den extrabeskattning inflationen skulle åstadkomma om den fick verka fritt, föll det inte bort några planerade skatteinkomster. Man bara förhindrade en oplanerad skattehöjning. Men som framgår av den föregående texten insågs inte den följsatsen. I stället var det en ganska allmänt accepterad idé att det fanns ett behov av "finansiering" av ett bortfallet belopp — vilket lämpligen täcktes av höjda löneskatter. Eller kanske insågs följsatsen, kanske drog man sig bara för att öppet säga att det kunde finnas skäl att skapa utrymme för en ökning av de statliga utgifterna i raskare takt än BNP-ökningen. (Alltjämt används frasen "finansiering av skattereform" i de eljest så välgjorda och nyttiga kalendarier som ingår i Konjunkturinstitutets rapporter.)

1980 tycks frågan ha mist sin aktualitet eftersom statens budgetläge är ett annat. Det stora budgetunderskott som nu är ett så dominerande problem kan i teorin avhjälpas genom antingen sänkta utgifter eller höjda skatter. I praktiken går väl skatterna knappast att höja. Men om höjningarna föreslås kallas de numera höjningar — en ovedersäglig förbättring av informationen.

Ändringarna av inkomstskatten jämte åtföljande höjningar av löneskatter gjordes avseende 1975–77 i anknytning till de sk Hagaöverenskommelserna mellan regeringen, de största arbetstagarorganisationerna och (för två av de tre åren) delar av oppositionen. I debatt och bedömningar tillskrevs överenskommelserna diverse positiva verkningar, om än på vaga grunder. Framför allt hävdades att de höll tillbaka lönestegringarna, och vidare ansågs de säkerställa tillväxt av de disponibla realinkomsterna och gynna arbetsfreden. Men det är inte lätt att mera exakt bestämma verkningarna, bl a därför att man inte klart kan säga hur "jämförelseförloppet" utan skattebeslut och därmed utan Hagaöverenskommelser skulle ha sett ut.

På en punkt ter sig analysen i efterhand mindre realistisk, nämligen när den hävdar att höjningar av löneskatter på någon sikt brukar leda till motsvarande dämpning av löneökningar och att Hagaöverenskommelserna kanske påskyndade genomslaget. Det var nog en överskattning av effektiviteten i anpassningarna. För snabb och fullständig avräkning av löneskattehöjningar från lönerna krävs nog en betydligt fastare koppling till de efterföljande

avtalen än den som Hagaöverenskommelserna erbjöd. Men huvudslutsatsen att Hagaöverenskommelser och skattebeslut inte nämnvärt påverkade kostnads- och prisutvecklingen — och i varje fall inte dämpade den — står sig. Man kan i själva verket fråga sig hur någon överhuvudtaget kunde komma på tanken att man genom sådana åtgärder hade dämpat kostnadsutvecklingen under 1975 och 1976, de år då lönestegringarna slog nya rekord.

Beträffande den del av den inflationsbekämpande politiken som utgörs av prisreglering konstaterade Konjunkturrådet att sådan reglering inte kunde väntas bidra till varaktig sänkning av prisstegringstakten. Det är en slutsats som sedermera fått ökat stöd av såväl amerikanska som svenska undersökningar.

Även om den direkta positiva behållningen av Hagaöverenskommelserna alltså tycks ha varit ringa eller obefintlig, var det kanske beklagligt att de inte kom att upprepas. Inte minst 1980 års arbetsmarknadskonflikter och avtalsuppgörelser visar att den svenska modellen börjat gnissla betänkligt. Huvudskälet är naturligtvis att fördelningskonflikterna hårdnar när tillväxten stagnerar och så mycket att den är in-tecknad genom offentliga beslut. Den konkurrens mellan olika avtalsområden som man trodde sig ha undslupit genom de samordnade förhandlingarna mellan LO och SAF smyger sig åter in i takt med att den offentliga arbetsmarknaden börjar mäta sig i betydelse med den privata och tjänstemännens arbetsmarknad med arbetarnas. Om räddningen ligger i samlade uppgörelser i en eller annan form, var det en förlust att de förövningar som Hagaöverenskommelserna utgjorde inte fick leva kvar och bilda utgångspunkt. I betraktande av alla de låsningar som finns i den politiska processen och i avtalsförhandlingarna kan man inte förkasta hypotesen att den indexering av skatteskalorna som var avsedd att befria och rationalisera dessa processer samtidigt medfört grus i maskineriet i och med att behovet att årligen justera skatterna föll bort — och därmed också den främsta yttre anledningen till fortsatta Hagaöverenskommelser.

4.2 Pris- och lönebildningen

Det svenska kostnadsläget har under de senaste två åren stigit till en nivå som är oförenlig med full sysselsättning och jämvikt i betalningsbalansen. Under de närmast föregående åren hade utvecklingen däremot gått åt andra hållet och givit ett mycket fördelaktigt kostnadsläge. Dessa omkastningar ger anledning till en diskussion av några grunddrag i den svenska ekonomins pris- och lönebildning och av möjligheterna att använda pris- och inkomstpolitik för att styra denna.

Under det senaste decenniet har nästan alla OECD-länder tillgripit olika former av prisreglering. Även inkomst- och lönepolitik i form av överenskommelser med arbetsmarknadens parter har prövats i många länder med olika grad av bindande karaktär — från allmänna riktlinjer till medlingsförslag som har upphöjts till lag.

Dessa försök att centralt bestämma priser och löner har inte varit framgångsrika. En hel rad studier pekar alla i denna riktning. Det typiska förloppet tycks vara att sådana ingrepp får en mycket kortvarig uppbromsningseffekt åtföljd av en acceleration som tar igen den dämpande effekten och återför ekonomin till den inflationstakt som man skulle ha fått utan ingreppen. Vår syn på hur pris- och lönebildningen går till i en ekonomi som den svenska är också ägnad att skapa tvivel om pris- och inkomstpolitikens nödvändighet och effektivitet även i frånvaro av erfarenheter.

Förväntningarnas roll

Företagens lönebetalningsförmåga är grunden för lönekraven

Löner och priser sätts på marknader på grundval av förväntningarna om hur dessa marknader kommer att gestalta sig under den närmaste framtiden. Löntagarnas lönekrav liksom arbetsgivarnas motstånd mot dessa beror på vad parterna tror om företagens lönebetalningsförmåga. Priser sätts av säljare och godtas av köpare på grundval av förväntningarna om köparnas betalningsförmåga och säljarnas kostnader. De olika gruppernas förväntningar bygger i huvudsak på samma informationsunderlag, nämligen utvecklingen i det förflutna och den ekonomiska politikens allmänna uppläggning i de viktigaste länderna.

Hela denna process med förväntningsbildning och löne- och prisbildning har för Sveriges del fått en auktoritativ beskrivning av arbetsmarknadens parter i den sk EFO-modellen. Denna modell har sina svag-

heter och den är utformad med speciell hänsyn till de förhållanden som rådde på valutamarknaderna och i den svenska ekonomin under 60-talet. Den fäster emellertid uppmärksamheten på de grundläggande faktorerna i löne- och prisbildningen och för därvid till slutsatsen att denna inte kan styras med regleringar av priser och löner.

När Konjunkturrådets första rapport utarbetades under hösten 1974 hade Sverige hög sysselsättning och lönsamhet och problemet var att hindra ett fortsatt genomslag av den höga internationella inflationstakten i den svenska ekonomin. Slutsatsen blev då att en fortlöpande revalvering av kronan var en *nödvändig* förutsättning för en sådan frigörelse från den internationella inflationen. Häremot framfördes knappast några vägande invändningar i den följande mycket livliga debatten. Denna gällde huruvida det skulle lyckas att med en revalveringspolitik ändra de förväntningar som redan hade uppkommit om en förhållandevis snabb pris- och löneinflation. Kritikerna menade inte att inflationstakten kunde hållas nere utan revalvering. Deras motstånd mot revalvering berodde i stället på att de fruktade att man skulle misslyckas med att samtidigt få ner den inhemska prisstegringstakten och därmed hamna i en arbetslöshets- och lönsamhetskris. Denna riskbedömning ledde kritikerna till att hellre acceptera den inflation som blev följden av att inte revalvera.

*Enligt EFO-modellen
sker en anpassning av
pris- och lönesteg-
ringstakten till
omvärldens
inflationstakt*

Även i år är inflationstakten i centrum för debatten, men utgångspunkterna är nu helt annorlunda. Priser och kostnader ligger nu för högt i Sverige vid rådande växelkurser och inflationstakten är högre än det internationella utrymmet medger vid bevarad kurs mot D-marken. Enligt EFO-modellen, som på denna punkt väl överensstämmer med modern ekonomisk teori, finns det egenskaper hos en blandekonomi som den svenska, vilka skapar en tendens hos pris- och lönebildningen att efter hand anpassa sig i den riktning som krävs för att växelkursen skall kunna upprätthållas vid full sysselsättning och för godtagbar lönsamhet i näringslivet. Pris- och lönestegringstakten har alltså vid fast växelkurs en viss tendens att anpassa sig både uppåt och nedåt till omvärldens inflationstakt.

*Men anpassningen
tar tid
och kan medföra
stora kostnader*

Dessa anpassningsförlopp tar emellertid tid, och i dagsläget när den svenska ekonomins pris- och kostnadsnivå har kommit att kraftigt överstiga den som råder för viktiga handelspartner kan de komma att medföra oacceptabla följder för sysselsättningen. I ett sådant läge aktualiseras givetvis i första hand en devalvering och med tanke på de störningar och förväntningseffekter som en sådan åtgärd är förknippad med kan någon form av pris- och inkomstpolitik möjligen bidra till att snabbt få pris- och löneutvecklingen anpassad till den nya växelkursen. För att belysa detta måste vi något mera i detalj gå in på hur pris- och löne-

bildningen i den svenska ekonomin normalt anpassas till omvärldens inflationstakt under fasta växelkurser.

Grundsynen är att prisutvecklingen framförallt på industrivaror i huvudsak bestäms på världsmarknaderna och är givna för svensk industri sett över litet längre perioder. Under en kortare tid kan en stor del av den svenska exportindustrin utnyttja sin marknadsställning till att höja priserna mer än de utländska konkurrenterna (och acceptera en lägre försäljningsvolym). Så har i betydande utsträckning skett under 1975—76, då de svenska exportpriserna på bearbetade varor steg 15—20 procent mer än världsexportprisindex genom den kombinerade effekten av inhemska kostnadsstegringar och en god hemmamarknadsefterfrågan. En sådan prisökning utöver världsmarknadens kan givetvis inte fortsätta. Tvärtom kan man vänta sig att exportindustrin under den närmaste tiden måste acceptera lägre prishöjningar än de utländska konkurrenterna — detta för att inte efter hand drabbas av orimligt stora förluster i marknadsandelar.

Lönebildningen anpassar sig enligt denna syn (som ursprungligen framlagts av arbetsmarknadens parter) till prisutvecklingen så att lönsamheten i näringslivet blir tillräcklig för att ge full sysselsättning. Den svenska ekonomin skulle alltså inte under ideala förhållanden behöva någon pris- eller inkomstpolitik. Inflationstakten blir i huvudsak opåverkbar och inkomstbildningen håller sig inom ramen för samhälls-ekonomisk balans genom ett slags institutionaliserad marknadsmekanism på arbetsmarknaden. Stabiliseringspolitikens uppgift, vid sidan av att motverka kortsiktiga svängningar i olika efterfrågekomponenter, blir därvid att sett över längre perioder hålla jämvikt i betalningsbalansen.

*Pris- och inkomst-
politik
är normalt onödigt*

Kostnadskrisens bakgrund

Uppenbarligen är vårt ekonomiska läge idag en dramatisk demonstration av att EFO-modellens jämviktsskapande mekanismer inte alltid fungerar smidigt. Lönebildningen sker genom avtal för ett eller flera år i taget och dessa avtal måste grundas på förväntningar om den internationella prisuppgången, produktivitetsutvecklingen, växelkurspolitiken och stabiliseringspolitiken.

Förtroendet för regeringens vilja och förmåga att genomföra den växelkurs- och stabiliseringspolitik man föresatt sig är alltså en hörnsten. Skulle arbetsmarknadens parter ha anledning att misstänka att politiken kommer att bli för expansiv och att statsmakterna då kommer att devalvera för att klara betalningsbalansen, så kommer priser och löner att gå upp snabbare än det internationella utrymmet medger. Om statsmakternas politik blir den som parterna har väntat, får vi ökad pris- och

*Lönebildningen sker
under förväntningar
om bl a den
internationella
prisuppgången*

löneinflation medan betalningsbalansproblemen löses med devalvering. Om statsmakterna däremot för en stramare politik än väntat och löne- och prisstegringarna alltså blir för stora, stiger inflationstakten inte lika mycket och betalningsbalansen försämras inte i samma utsträckning — i stället får vi tendenser till arbetslöshet och fallande lönsamhet. Exempel på båda slagen av utveckling finns att hämta från Storbritannien och Finland.

Efter 1974 har löner och priser i Sverige kommit att överskrida det internationella utrymmet genom att den framtida prisstegringstakten på världsmarknaderna överskattats. Även i detta fall har statsmakterna valet mellan att *bekräfta* den uppkomna pris- och löneutvecklingen genom en expansiv politik och devalvering och att hålla växelkursen oförändrad och inte tillåta någon expansion av efterfrågan.

Under 1973 och 1974 var inflationen mycket snabb i världen på grund av högkonjunktur, skördebakslag och oljekartellen. I Sverige hade åtstramningspolitiken under 1971—73 och det låga avtalet för 1974 under intryck av oljekrisen medfört en kraftigt höjd lönsamhet genom att priserna i huvudsak hade följt med den internationella utvecklingen (på grund av den fasta växelkursen) medan lönerna släpat efter. Under hösten 1974 och våren 1975 förhandlade arbetsmarknadens parter fram ett tvåårigt avtal på grundval av förväntningar om fortsatt snabb världsinflation och en expansiv politik i OECD-området som skulle komma att bromsa konjunkturedgången. Denna "förväntningsbild" understöddes av officiella prognoser och fick ett kraftigt genomslag genom att avtalet kom att sträcka sig över två år.

I vår första rapport (i december 1974) varnade vi för just denna utveckling i vår argumentation för en revalvering, vilket framgår av följande citat:

"Risken kan inte helt uteslutas att den internationella inflationen bryts under 1975 genom att flertalet viktiga industriländer underlåter att stimulera sina ekonomier och samtidigt tillgriper restriktioner på importen och fortsätter att subventionera exporten. I det läget skulle löneavtal ingångna på grundval av förväntningar om en fortsatt snabb världsinflation kunna ställa den svenska ekonomin i en mycket svår situation. Vi skulle då ha byggt in i ekonomin ett kostnadsläge som inte vore förenligt med upprätthållandet av jämvikt i betalningsbalansen."

Tvåårsavtalet synes också ha påverkats av föreställningar om att den långsamma väntade prisutvecklingen i Västtyskland *kompenserades* av den väntade snabbare prisstegringen i England, Frankrike, Italien etc.

*Det senaste löne-
avtalet grundades på
förväntningar om
fortsatt snabb
inflation som inte
kom till stånd*

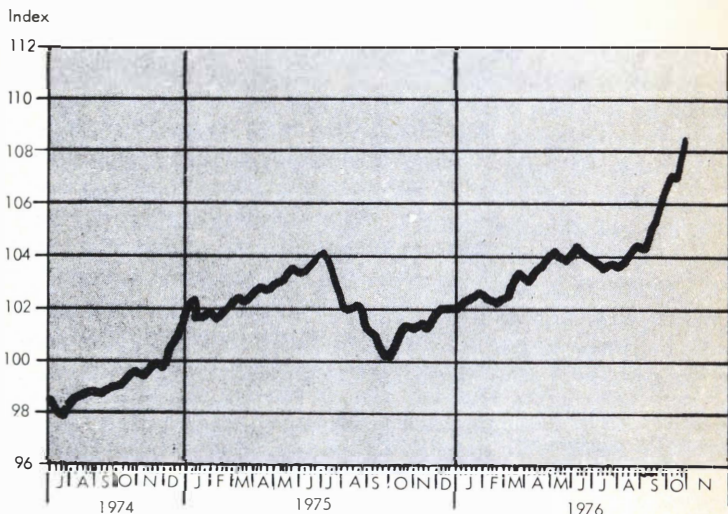
Detta är emellertid en feltolkning av Sveriges koppling till den internationella prisutvecklingen i ett läge där landet är knutet till D-marksblocket, som i sin tur flyter mot flertalet viktiga valutor. Genom Västtysklands dominans i ormen blir det i huvudsak detta lands prisutveckling i förhållande till utanförstående länder som styr ormvälutornas växelkurser mot omvärldens. En snabb inflation i England eller Frankrike skapar därför inget extra utrymme för svenska pris- och löneökningar vid bevarad konkurrenskraft, eftersom D-marken, och därmed kronan, då tenderar att appreciera mot franc och pund. (Utvecklingen belyses i diagram 12.)

DIAGRAM 12

Svenska kronans kursutveckling

Kronans veckomedelkurs gentemot valutorna i världens 14 viktigaste länder med hänsyn tagen till dessa länders andel i Sveriges utrikeshandel. Index, maj 1971=100

Uppgången av kronkursen sammanhänger med bindningen till D-marken



Källa: Svenska Handelsbanken

När den internationella konjunkturedgången satte in på allvar under 1975 och försatte OECD-området i en depression utan motstycke

sedan 30-talet började inflationstakten gå ned i USA, Västtyskland, Schweiz och flera andra länder. I Sverige hölls efterfrågan på arbetskraft uppe genom trygghetslagarna, lagerstödet, hög privat konsumtion, ökad sysselsättning i den offentliga sektorn och en expansiv penningpolitik. Denna kraftfulla stimulanspolitik (som Konjunkturrådet förespråkade i sina båda tidigare rapporter) motverkade en anpassning av löneutvecklingen genom en nedgång i löneglidningen. Resultatet blev att Sverige inför 1977 befinner sig i ett läge präglad av höga kostnader och låg lönsamhet, svag betalningsbalans och en dold arbetslöshet på grund av lågt kapacitetsutnyttjande.

Oavsett om den ursprungliga orsaken till att man fått en för snabb pris- och lönestegring är bristande förtroende för den deklarerade politiken eller en oväntat låg internationell inflationstakt, blir statsmakernas reaktion avgörande för fortsättningen. Väljer man att föra en expansivare politik och devalvera valutan, i syfte att skydda företagens lönsamhet och sysselsättningen på kort sikt, kan grunden slås undan för en återgång till en pris- och lönebildning i samklang med den internationella utvecklingen. I värsta fall utgår *alla* från att den inhemska högre inflationstakten kommer att fortsätta och kommer att bekräftas av statsmakterna. Priser och kostnader fortsätter då att stiga, varvid statsmakterna åter ställs inför valet att expandera och devalvera eller att låsa växelkursen och föra en stram politik och därmed driva ner lönsamheten och riskera en ökad arbetslöshet. En sådan utveckling har Sverige fullständigt undgått under efterkrigstiden.

Om statsmakterna håller fast vid den fastställda växelkursen och för en relativt stram ekonomisk politik, torde löne- och prisbildningen vid mindre avvikelser från den s k huvudkursen anpassa sig efter någon tid så att lönsamhet och valutareserv återställs. Ju kortare tid en (med hänsyn till omvärlden) allt för snabb inflationstakt fått råda och ju mera otvetydigt statsmakternas avsikt att fullfölja sin politik framställs, desto snabbare går en anpassning. Felaktiga förväntningar hinner så att säga inte bita sig fast och den försvagade konkurrenskraften och lönsamheten hinner aldrig övergå i någon betydande sysselsättningsminskning. Det bör observeras att en sådan ekonomisk politik inte betyder att prisstabiliteten och växelkursen sätts före sysselsättning och lönsamhet. Poängen är ju att pris- och lönebildningen inom vissa gränser anpassar sig så att full sysselsättning och tillräcklig lönsamhet uppnås i alla fall. Snarare blir slutsatsen att om man först försöker klara ett för högt kostnadsläge med en devalvering så kan det krävas en smärtsammare anpassning senare. De länder som har försökt att uppskjuta anpassningen till en lägre inflationstakt genom devalvering, t ex England och Finland,

har ju ingalunda därigenom vunnit en högre sysselsättning.

I Sverige med dess centraliserade förhandlingsordning på arbetsmarknaden och med det sätt att beräkna löneutrymmen som parterna ställt sig bakom borde förutsättningarna normalt vara särskilt goda för en sådan anpassning. Erfarenheterna från 1966—68 och 1971—73 visar också att pris- och lönebildningen i Sverige fungerar på ett sådant sätt att inflationstakten anpassar sig till det internationella utrymmet. Att åtstramningen under den senare perioden blev så hård kan inte tas till stöd för att en fast växelkurs- och penningpolitik kräver för stora kostnader i form av arbetslöshet. Åtstramningen blev ju den gången hårdare än avsett genom att den privata konsumtionen, bostadsbyggandet, kommunernas investeringar och exporten blev lägre än väntat.

Följden blev också en större förstärkning av betalningsbalansen än vad som (före oljeprishöjningarna) framstod som nödvändigt. Det är emellertid uppenbart att tilltron till EFO-mekanismens möjligheter att någorlunda snabbt och utan öppen arbetslöshet anpassa Sveriges kostnadsnivå till omvärldens bara gäller lägen där kostnadsskillnaderna inte är mycket stora. Vi skall återkomma till denna avgörande fråga.

Slutsatsen av detta synsätt beträffande pris- och inkomstpolitik i olika former är dock i första hand att sådana åtgärder inte behövs och sannolikt inte klarar att återföra pris- och löneutvecklingen till vad som är förenligt med samhällsekonomisk balans efter tillfälliga störningar. Det kan inte hävdas att det är frånvaron av pris- och inkomstpolitik som har försatt landet i det nuvarande, brydsamma läget. En sådan politik klarar inte av att hålla nere inflationstakten, när den monetära expansionen och växelkurspolitiken först har lämnat ett marknadsmässigt utrymme för alltför snabb inflation. Om man därtill lägger de kostnader sådana åtgärder medför i form av ett undergrävande av den fria förhandlingsrätten (som är en viktig tillgång för både demokratin och ekonomin) och i form av byråkratisering och misshushållning, måste bedömningen av möjligheterna att mera reguljärt använda pris- och inkomstpolitik bli negativ.

*Konjunkturrådet
tror inte på pris- och
inkomstpolitiken*

Den positiva inställning till prisreglering som den svenska regeringen visat i ord och åtgärder under 70-talets första hälft har knappast något underlag i de erfarenheter som Sverige och andra länder haft av medlet. Det senare gäller även de internationella erfarenheterna av löne- och inkomstpolitik och Sveriges erfarenheter av Hagaöverenskommelserna. Vi har således ingen anledning att se pris- och lönereglering som ett slags mycket effektiv hästkur som visserligen så långt möjligt bör undvikas med tanke på risken för byråkrati och ineffektivitet, men som ändå i sista hand kan bli nödvändig om inflationstakten blir alltför hög.

*Nuvarande
prisreglering
bör slopas*

Invändningarna bygger inte huvudsakligen på farhågorna för skadliga bieffekter utan på tvivlen om pris- och löneregleringarnas effektivitet och nödvändighet annat än möjligtvis under speciella förutsättningar som kan uppkomma i unika krislägen. Den typ av selektiva prisregleringar på trävaror, lastbilstransporter, personbilar, lantbruksmaskiner m m som använts flitigt under senare år bör alltså överges.¹

Hagaöverenskommelserna

Hagaöverenskommelserna har knappast påverkat beräkningarna över utrymmet för lönekostnadsökningar

De sk Hagaöverenskommelserna är knappast några exempel på inkomstpolitik. Enligt det synsätt som redovisats ovan på löne- och prisbildningen i Sverige skulle denna inte påverkas av inkomstskatten. Lönestegringstakten är där bestämd av vad det för utlandskonkurrens utsatta näringslivet förväntas uppnå för produktivitet och priser under avtalsperioden och av lönsamheten i utgångsläget. Om inkomstskatten genom inflation sedan skulle hota att beröva löntagarna större delen av de så framräknade lönehöjningarna, är detta ett problem som på vanligt sätt sköts genom lagstiftning.

*Indexering
av skatteskalorna gör
Hagaöverenskommelser överflödiga*

I själva verket är det trots argumentationen i förhandlingarna främmande för vårt system att löntagarna av arbetsgivarna skulle kräva lönehöjningar som medför en viss real disponibel inkomstökning. Löntagarna har tidigare utgått från vad det konkurrensutsatta näringslivet väntas kunna betala utan att tvingas till en oacceptabel sysselsättningsminskning. Ingenting hindrar ju heller regeringen att före avtalsförhandlingarna framlägga ett förslag till inflationsjustering av skatteskalorna för riksdagen och få det antaget varvid själva inflationseffekten kan avföras från dagordningen. Eftersom den nya regeringen avser att införa indexerade skatteskalor torde för övrigt detta argument för Hagaöverenskommelser inom kort vara borta.

Det finns dock ett par andra aspekter på Hagaöverenskommelserna att beakta.

För det första har skatteomläggningarna också syftat till en inkomstomfördelning. Särskilt i år har förts en debatt mellan LO, TCO och regeringen i denna fråga. Även på denna punkt förefaller det föga troligt att avtalens totalram påverkas nämnvärt. Hagaförhandlingarna framstår här som en form för att framlägga löntagarorganisationernas remissvar.

För det andra har skatteomläggningarna innehållit en successiv övergång från inkomstskatt till arbetsgivaravgift. Det är detta element, men bara detta, som har berättigat talet om en "finansiering av inkomst-

¹ Denna synpunkt gäller dock inte prisstoppen på baslivsmedel där prissättningen ändå i huvudsak är reglerad och där en fördelningspolitisk strävan kan urskiljas.

skattesänkning med höjd arbetsgivaravgift". Om löntagarorganisationerna kan antas fortsätta sin traditionella lönepolitik krävs dock inte någon särskild utfästelse från dem att beakta höjningen av arbetsgivaravgifterna. Ett sådant beaktande finns då s a s inbyggt i systemet.

En sådan puristisk syn på Hagaöverenskommelsernas roll, som också hävdades i vår rapport i fjol, är troligen inte helt godtagbar. Det kan i ett sådant läge som nu föreligger uppstå en skillnad i bedömning mellan ledning och medlemskår i löntagarorganisationerna. Det kan vara svårt för ledningen att ständigt redovisa lönehöjningar som i sig inte medför någon real disponibel inkomstökning och varje gång låta löntagarna få uppleva att en sådan ökning kommer till stånd genom regeringens skatteändringar.

Förhandlingar mellan löntagarorganisationernas ledningar och regeringen om dessa skattereformer demonstrerar för medlemmarna att fackföreningsrörelsens ledning inte bara åstadkommit en viss löneökning utan också har skyddat mot orimliga skatteavbränningar. Följden härav skulle eventuellt kunna vara att fackföreningsrörelsens förhandlare får mindre anledning att ställa höga nominella krav i löneförhandlingarna för att demonstrera att man värnar om medlemmarnas intressen. Vi tror emellertid att detta synsätt är av marginellt intresse.

Till invändningarna mot Hagaöverenskommelser hör också att de i praktiken kommit att binda upp statsmakterna snarare än löntagarorganisationerna. Regeringen har vid flera tillfällen under de senaste åren förklarat att man inte kunde ändra momsen och arbetsgivaravgiften under löpande avtalsperiod av hänsyn till dessa överenskommelser. Konjunkturrådet avstod förra året från att rekommendera sänkt arbetsgivaravgift, därför att en sådan åtgärd framstod som orealistisk av samma skäl.

Erfarenheterna av Hagaöverenskommelserna, slutsatserna av en analys av deras principiella effekter och LOs traditionella motvilja mot dylika överläggningar pekar fö på att sådana sannolikt inte kommer att bli en regelmässig förberedelse inför framtida lönerörelser.

Pris- och inkomstpolitik i krislägen

Både erfarenheter och principiella analyser talar således emot försök att lita till prisreglering och inkomstpolitik som mera återkommande inslag i arsenalen av ekonomisk-politiska medel. Det kan emellertid finnas ett undantag från ett sådant allmänt fördömande. Det kan tänkas att en tillfällig prisreglering eller en inkomstpolitisk uppgörelse av något slag kan underlätta en övergång från en (internationellt sett) för hög inflationstakt till en takt som möjliggör fast växelkurs mot omvärlden.

*Krislägen kan fram-
tvinga löne- och
inkomstpolitiska
ingrepp*

Syftet skulle då vara att åstadkomma den pris- och lönehöjning för t ex det kommande året som är förenlig med full (eller tillfredsställande) sysselsättning och god lönsamhet vid den stabiliserings- och växelkurspolitik som statsmakterna avser att föra. Vinsten med prisreglering och/eller inkomstpolitik är då att hindra marknaderna från att på grund av felaktiga förväntningar etablera för höga priser och löner och därmed skapa arbetslöshet, låg lönsamhet och sviktande investeringar. I stället för att låta marknadernas förväntningar justeras nedåt av besvikelser beträffande sysselsättning och lönsamhet skulle statsmakterna tillfälligt med lagstiftning eller överenskommelser driva fram den pris- och lönenivå som den genom sin penning- och växelkurspolitik avser att göra till den riktiga, dvs den som marknaderna skulle ha etablerat om de korrekt hade förutsett framtiden och den ekonomiska politiken. Det är en sådan situation som England och Danmark för närvarande befinner sig i.

*England och
Danmark
är aktuella exempel*

Förutsättningen för att pris- och inkomstpolitik skall fylla någon funktion måste uppenbarligen vara att regeringen framstår som mera trovärdig när den har fått en sådan tillstånd. Förväntningsbildningen skulle eventuellt kunna ändras samtidigt i hela ekonomin genom en samordning av den planerade stabiliseringspolitiken med inkomstpoltisk uppgörelse och en prisreglering avsedd att gälla endast under nedtrappningsperioden. Problemet synes vara att en sådan uppgörelse sannolikt bara kan komma till stånd när tilltron till statsmakternas förmåga att genomföra den planerade stabiliseringspolitiken föreligger, en förutsättning som ofta inte är uppfylld.

*Pris- och löne-
bildningen i Sverige
fungerar normalt
bra . . .*

Slutsatsen skulle således vara följande. Pris- och lönebildningen i Sverige fungerar på ett sådant sätt att kostnadsnivån normalt anpassar sig till det internationella utrymmet vid given växelkurs. Vid mindre rubbningar från denna huvudkurs finns tendenser till återanpassning som har fungerat i det förflutna. Anpassningsmekanismernas effektivitet är emellertid begränsad i den meningen att om kostnadsnivån kommit avsevärt över huvudkursen blir anpassningsperioden för lång och kostsam. I ett sådant läge krävs en devalvering tillsammans med ett ekonomisk-politiskt krispaket som undanröjer förväntningar om fortsatt inflation och ny devalvering. I ett sådant krispaket kan pris- och inkomstpoltiska inslag spela en roll för att stabilisera läget politiskt.

*. . . men vid akut
balansbrist kan en
krispolitik med pris-
och lönereglering
och devalvering
bli oundviklig*

*Är Sverige nu
i ett sådant läge?*

Erfarenheterna av sådana försök från andra länder är emellertid inte uppmuntrande, och det framstår som en utomordentligt delikat uppgift att bedöma den svenska ekonomins läge under 1977 från denna syn-

punkt. Kommer den svenska industrins konkurrenskraft att kunna återställas under 1977 och 1978 utan större sociala kostnader genom systemets inneboende tendenser till anpassning enbart genom svag lönsamhet och kärv arbetsmarknad? Eller krävs en krispolitik med devalvering och ett slags socialt kontrakt för att ta oss ur detta läge?

Kommentar av Nils Lundgren (maj 1980)

Kapitlet kan sägas vara ett försök att konkretisera den syn på pris- och lönebildningen som vi finner i dagens vetenskapliga litteratur. Framförallt försökte vi knyta an till tänkesätt och institutioner som präglar den svenska ekonomin, närmast då EFO-modellen, Hagaöverläggningarna och de centraliserade avtalsförhandlingarna.

Slutsatserna blev ganska konservativa. Konjunkturrådet tog ställning för det etablerade systemet och uttalade sin tillit till att det skulle kunna fungera. Pris- och lönereglering avvisas, inte i huvudsak på grund av skadliga följder för ekonomins effektivitet utan därför att möjligheterna att bekämpa inflation på detta sätt betvivlas. Däremot såg vi ett utrymme för prisstopp som historisk engångsförteelse i samband med drastiska åtgärder av traditionellt slag, då i syfte att minska sysselsättningskostnaderna för en finans- och penningpolitisk åtstramning. Detta är givetvis väl i linje med filosofin bakom den nuvarande lagstiftningen om prisreglering, men däremot knappast i linje med tillämpningen.

Även synen på EFO-modellen, den avvisande hållningen till Hagaöverenskommelser och ställningstagandet för en *icke-bekräftande* politik är i grunden ett stöd för 50- och 60-talens ekonomisk-politiska filosofi. Det intressantaste idag är rimligen analysen av EFO-modellens kapacitet som jämviktskapande mekanism, där vi ju uttryckte ett visst tvivel på att hur stora kostnadskriser som helst skulle kunna klaras utan devalvering. Devalvering uteslöts ju i princip därför att det krävs *en norm*, ett kritistreck, om man skall kunna undgå en bekräftande politik där ansvaret för inflationstakten inte längre ligger på regeringen.

Som vi vet blev det devalvering hösten 1977 efter det att avtalet för 1977 indikerat att anpassningsmekanismen i lönebildningen inte var tillräckligt effektiv utan hotade att förstöra stora delar av den svenska industrin. Vi pekade ju också på att en sådan historisk engångsåtgärd kunde visa sig nödvändig. Å andra sidan bör man observera att lönestegringstakten under intryck av läget sjönk år från år till internationellt sett låga tal under åren 1977–79. Mekanismen fungerade, men inte tillräckligt snabbt för att på egen hand bära upp kostnadsanpassningen.

Kritiken mot Hagaöverläggningarnas tendens att binda regeringen och därmed förhindra en kraftfull ekonomisk politik förstärks i dagsläget då regeringen åter har varit med i avtalsförhandlingarna med en ändring av skatteskalorna. Risken är nu stor att varje försök att dämpa den totala privata konsumtionsefterfrågan upplevs som ett brott mot en överenskommelse. I så fall kommer vi att ta ännu ett steg på den dansk-engelska vägen under 1980–81.

En brist i framställningen är att EFO-modellens sätt att definiera löneökningsutrymme inte kritiserats för sina struktureffekter.

En väl fungerande EFO-modell upprätthåller sysselsättningen och investeringar i en K-sektor av oförändrad storlek. Den bidrar till balans *vid oförändrad struktur*. Om det är ett ekonomisk-politiskt mål att öka K-sektorns andel, vilket ju är fallet idag, är EFO-modellen en effektiv blockering. En ökning av K-sektorns andel kräver en högre lönsamhet är normalt och därmed högre investeringar och efterfrågan på mera arbetskraft. EFO-mekanismen tenderar att skära bort sådan överlönsamhet och permanentar därmed den K-sektorandel vi har. Denna företeelse torde man få i de flesta blandekonomier, och den förklarar förmodligen de svårigheter att komma ur strukturella ojämvikter vad gäller bytesbalansen som är så betecknande för moderna industriländer.

4.3 Inflationens och konjunkturutvecklingens fördelningseffekter

Inflationen snedvrider inkomst- och förmögensfördelningen

Inflation leder till förändringar i inkomst- och förmögensfördelningen i samhället. Inkomstfördelningen påverkas genom att löner och företagsinkomster normalt stiger i takt med inflationen, eller något snabbare, medan nominellt fixerade räntor och inkomstöverföringar förblir oförändrade. Realvärdet av den förra typen av inkomster förblir sålunda i huvudsak oförändrat medan realvärdet av den senare typen av inkomster minskar i takt med inflationen.

Förmögensfördelningen påverkas genom att sakvärden såsom fastigheter, kapitalvaror och aktier normalt stiger i takt med inflationen, medan värdet på banktillgodohavanden, obligationer och andra fordringar — liksom alla skulder — förblir oförändrade. Realvärdet av tillgångar i form av sakvärden förblir sålunda i stort sett oförändrat, medan realvärdet av fordringar och skulder sjunker i takt med inflationen.

Under de senaste 20 åren har vi i Sverige haft en successivt stigande inflation. På 60-talet uppgick den till 4 procent per år, under 70-talets första hälft till nära 8 procent, och för fyraårsperioden 1975—79 kan vi räkna med nära 10 procent per år. Denna utveckling har medfört en stor omfördelning av inkomster och förmögenhet med betydande konsekvenser för samhällsekonomin i stort och för de enskilda individerna.

Det är emellertid inte bara inflationen som medfört sådana verkningar. Flera andra förhållanden kommer in i bilden, bland dem framför allt de senaste årens konjunkturutveckling, som karaktäriserats av ovanligt stora svängningar. Efter "övervinståren" 1973 och 1974 följde en djup och långvarig konjunktursvacka som i hög grad påverkat nationalinkomstens fördelning mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster och därigenom, via aktiekurserna, även förmögensfördelningen.

Förändringar i förmögenhetsfördelningen 1971—78

Möjligheterna att klarlägga omfattningen av förändringarna i inkomst- och förmögenhetsfördelningen försvåras av brist på empirisk information. Statistiken över hushållens förmögenheter är fragmentarisk och ganska otillförlitlig. Den avser dessutom huvudsakligen hushållssektorn som helhet och tillåter inte sådana uppdelningar i hushållsgrupper som skulle kunna vara av intresse. Statistiken över inkomsternas fördelning brister även den i tillförlitlighet, och möjligheterna till uppdelning av materialet i grupper är begränsade.

I den s k Waldenström-rapporten redovisades hushållens totala förmögenhetsmassa 1970 fördelad på olika tillgångsslag och skulder¹. Där angavs också denna fördelnings förändringar under perioden 1971—74. Sedan de kalkylerna gjordes har viss ny information framkommit, varför vissa justeringar av rapportens siffror här gjorts. Resultatet framgår av tabell 8 som också visar utvecklingen för perioden 1975—78. Enligt denna uppgick 1970 värdet av villafastigheter till ungefär en tredjedel av de totala tillgångarna². Av samma storleksordning var posten banksättningar, obligationer och andra fordringar. Aktieinnehavet uppgick till endast omkring 5 procent av de totala tillgångarna.

TABELL 8

Hushållens tillgångar och skulder 1970—78, approximativa marknadsvärden, miljarder kronor

	Värde 1970 31 dec.				1970—74 Värdestegr. Ny- Realt ³ spar.				Värde 1974 31 dec.				1974—78 Värdestegr. Ny- Realt ³ spar.				Värde 1978 31 dec.
Villafast.	109	58	25	26	193	205	93	39	437								
Hysesfast.	23	3	—4	0	26	11	—1	0	37								
Jordbr.-fast.	38	30	12	—1	67	59	19	0	126								
Aktier, börs-	16	8	2	0	24	7	—4	—1	30								
Försäkr.	27	—	—8	13	40	—	—15	27	67								
Bank, obl., for.	101	—	—31	47	148	—	—55	67	215								
Sa tillg.	314	99	—4	85	498	282	37	132	912								
Skulder	77	—	25	56	133	—	51	78	211								
Nettoförm.	237	99	21	29	365	282	88	54	701								

¹ Företagsvinster, kapitalförsörjning, löntagarfonder, utgiven av Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen 1976.

² De fastighetsvärden som anges i tabellerna och som talas om i texten är uppskattade marknadsvärden och inte taxeringsvärden.

³ Generellt deflaterat med KPI. Från slutet av 1970 till slutet av 1974 steg denna index med 35 procent och från slutet av 1974 till slutet av 1978 med 46 procent.

Källor: Finansräkenskaper och taxeringsstatistik, Statistiska meddelanden N olika årgångar. Fastighetsprisstatistik, SM P olika årgångar. Företagsvinster, kapitalförsörjning, löntagarfonder (se not 1). Källa: R Spånt, Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling, i SOU 1979:9

*Ägarna av villor
(1/3 av kapitaltillgång-
arna) har gjort
stora vinster*

1971—74 gjorde ägarna till villa- och jordbruksfastigheter stora kapitalvinster; villapriserna steg med ungefär 50 procent och jordbruksfastigheterna med 80 procent. Eftersom priserna på dessa fastigheter steg mer än den allmänna prisnivån var det fråga om reala kapitalvinster. Förlorarna blev givetvis de som hade fordringar i försäkringsbolag, banker eller i form av obligationer. Realvärdet av dessa fordringar sjönk med ungefär en tredjedel. Trots detta förekom under denna tid ett mycket betydande nysparande i form av banksättningar och obligationer. Även försäkringssparandet var ganska stort.

Under perioden 1975—78 har priserna på villa- och jordbruksfastigheter fortsatt att stiga, och det i en ökad takt, vilket medfört stora kapitalvinster för ägarna till dessa fastigheter. För villafastigheterna var värdestegringen drygt 100 procent, och den var stor även efter deflatering med konsumentprisindex. För aktierna var värdeökningen nominellt sett ringa, och reallt var den negativ. Liksom under perioden 1970—74 blev penningsspararna "spelets" stora förlorare. 1975—78 fick de vidkännas en real förlust på cirka 70 miljarder kronor i 1975 års penningvärde.

Inflationen har gjort att inte bara nominellt fixerade fordringar utan även skulder minskat i realvärde. Enligt tabell 8 har gäldenärerna "tjänat" 51 miljarder genom inflationen. Eftersom gäldenärerna sannolikt till dominerande del består av fastighetsägare, har inflationen gynnat dessa dubbelt. Villaägarna och ägarna av jordbruksfastigheter har gjort reala kapitalvinster på 100 à 150 miljarder kronor.

*Förluster för
aktieägarna*

1974—78 fick aktieägarna vidkännas reala kapitalförluster på 4 miljarder kronor, vilket motsvarar 17 procent av innehavet vid slutet av 1974. Något nysparande i aktier framkom inte, vilket i kombination med den svaga värdetillväxten har medfört att aktieinnehavets andel av de totala tillgångarna sjunkit från 5,1 procent 1970 till 3,3 procent 1978. De angivna siffrorna gäller endast börsnoterade företag.

Den relativt stora ökningen av försäkringssparandet under senare år har till största delen skett inom kollektivförsäkringarnas ram. Det är SPP och i ännu högre grad AMF som står för denna ökning. Ökningen i banksparandet och i obligationsinnehavet är med tanke på de inflationsförväntningar som måste ha funnits mera svärförklarlig. Att premieobligationerna är attraktiva från skattesynpunkt ger bara en del av förklaringen.

Vinnare och förlorare

En fråga som aktualiseras av de väldiga förmögenhetsomfördelningarna är huruvida dessa inneburit att de tidigare rika blivit ännu rikare och de tidigare fattiga blivit ännu fattigare. Svaret beror givetvis på hur förmögenheter av olika storlek är fördelade på olika slag av tillgångar. Den fördelningen redovisas i tabell 9. Som framgår är en jämförelsevis liten del av de *stora* förmögenheterna placerade i villor och jordbruksfastigheter och en jämförelsevis stor del i aktier och hyresfastigheter. Motsatsen gäller för de *små* förmögenheterna. Däremot är andelen bankfordringar och obligationer i stort sett lika inom alla förmögenhetsklasserna förutom den allra lägsta.

TABELL 9.2

De marknadsvärderade förmögenheternas sammansättning 1975. Procent av bruttotillgångarna. Klassindelning efter taxerad nettoförmögenhet

Tax. netto- förm., tkr.	Villa- fast.	Hyres- fast.	Jordbr.- fast.	Börsn. aktier	Bank, obl. fordr.	Sum- ma	Skul- der	Antal hushåll (1000)
> 1000	6	15	17	27	35	100	24	8
500—1000	8	13	28	16	35	100	22	24
200—500	22	4	29	8	37	100	16	174
100—200	46	2	15	3	34	100	15	402
1—100	57	1	7	2	33	100	29	2024
≤ 0	75	6	6	1	12	100	89	1474
								4106

Källa: R Spånt, Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling, i SOU 1979:9

Kapitalvinster har gynnat små förmögenheter mer än stora

Av tabellen kan slutsatsen dras att kapitalvinster gynnat de små förmögenheterna mer än de stora; inslaget av fastigheter är ju långt större i de lägsta förmögenhetsklasserna samtidigt som inslaget av hyresfastigheter och aktier, som stigit minst, är störst i de högsta förmögenhetsklasserna. En annan slutsats är att de stora förmögenheterna inte varit mera inflationsskyddade än de små, eftersom bland dem innehavet av realvärden inte är proportionellt sett större än bland de små förmögenheterna.

Det är inte möjligt att på grundval av förefintligt statistiskt material göra beräkningar över hur stora kapitalvinster och -förluster som kommit hushåll med olika stora förmögenheter till del; inga uppgifter finns om fördelningen av marknadsprisivärderade förmögenheter efter 1975. Vi har trots detta velat ge en föreställning om storleksordningen av de

kapitalvinster som uppkommit under perioden och har gjort en särskild kalkyl som redovisas i tabellerna 8 och 9. I dessa visas hur förmögenhetsfördelningen skulle ha förändrats 1976—78 i det hypotetiska fallet att inga omplaceringar av förmögenhetsobjekt gjorts under perioden, inget nysparande ägt rum och alla prisförändringar *inom* de olika grupperna av förmögenhetsobjekt varit likformiga. Kalkylen är avsedd att visa de renodlade effekterna av de under perioden inträffade prisförändringarna.

TABELL 10

Förmögenhetsklassernas andelar av marknadsvärdet nettoförmögenhet 1975 och 1978, procent

Tax. nettoförmögenhet (tkr)	≤ 0	1—100	100—200	200—500	500—1000	> 1000
Andelar						
1975 31 dec	1,8	34,5	26,0	23,3	6,3	8,1
Andelar						
1978 31 dec	6,6	35,4	24,7	21,2	5,5	6,6
Förändring 1975—78	4,8	0,9	—1,3	—2,1	—0,8	—1,5

Det framgår av tabell 10 att de framräknade hypotetiska kapitalvinsterna inneburit en omfördelning av förmögenheter från de högre förmögenhetsklasserna till de lägre. Alla förmögenheter större än 100 000 kronor har enligt kalkylen fått minskade andelar av hushållens totala förmögenhet. Den prisutveckling som skett har alltså bidragit till en utjämning av förmögenhetsfördelningen.

Tabell 11 visar de kapitalvinster per hushåll som uppstått enligt våra hypotetiska beräkningar. De nominella kapitalvinsterna skulle blivit störst i de högsta förmögenhetsklasserna, vilket givetvis beror på att förmögenheten per hushåll var störst i de klasserna. Realkalkylen ger emellertid ett helt motsatt resultat. Den pekar mot stora kapitalförluster bland de större förmögenheterna. I miljonärgruppen skulle den genomsnittliga kapitalförlusten per hushåll ha uppgått till drygt 300 000 kronor. För de mindre förmögenheterna blir dock vinsterna positiva. Denna olikhet mellan förmögenhetsklasserna är naturligtvis en följd av de olika förmögenheternas fördelning på olika objekt. Det är åter det jämförelsevis stora fastighetsinnehavet bland de mindre förmögenheterna som faller utslaget.

Miljonärerna har förlorat mest

Under 1979 har omfördelningen av förmögenheter fortsatt i gamla spår. Fastighetspriserna har stigit kraftigt medan aktiekurserna förblivit i stort sett oförändrade, samtidigt som inflationstakten uppgått till 9 procent. Konsekvensen är ytterligare stora kapitalvinster för fastighetsägarna och ytterligare stora förluster för aktieägare och penning-sparare. Hur stora belopp fastighetsägarna vunnit går inte att fastställa, men det är jämförelsevis lätt att beräkna aktieägarnas och penning-spararnas förluster. Grovt räknat torde de ha uppgått till respektive 3 och 25 miljarder kronor i 1978 års penningvärde.

TABELL 11
Nominell och real förändring av marknadsvärdena 1976–78 på 1975 års tillgångar för genomsnittshushållet i olika förmögenhetsklasser, tusen kronor

Tax. netto-förmögenhet (tkr)	≤ 0	1—100	100—200	200—500	500—1000	> 1000
Nominell förändring	21(61)	36	109	194	333	950
Real förändring ¹	23(65)	10	10	—9	—29	—356

¹ Alla tillgångar deflaterade med KPI.

Siffrorna i tabell 11 avser genomsnitt för alla hushåll inom var och en av de olika förmögenhetsklasserna. Inom ramen för dessa genomsnitt kan givetvis döljas stora individuella skillnader.

Som framgått har varken fastighetspriserna eller aktiekurserna utvecklats helt i takt med inflationen; fastighetspriserna har stigit mer och aktiekurserna mindre än konsumentprisindex. Detta betyder, att dessa förmögenhetsobjekts kapitalvinster inte helt kan ses som en följd av inflationen. Även andra faktorer har bidragit. För villafastigheterna kan man peka på byggnadskostnadernas ökning, den successiva höjningen av marginalsikten vid given realinkomst samt det ökade villabyggandets prishöjande effekt på centralt belägna gamla villor. För aktiekursernas del kan man peka på det försämrade vinstläget samt den allmänna misstron mot aktier.

Vid en bedömning av hur gynnade eller missgynnade ägarna till olika förmögenhetsobjekt blivit av prisutvecklingen kan man inte se enbart till den värdestegring som skett. Eftersom den ekonomiska vinning ett förmögenhetsobjekt ger inte beror enbart på värdeförändringen utan även på avkastningens storlek måste man beakta även denna. Den fråga man i första hand har anledning ställa är huruvida de stora kapital-

förlusterna på bankmedel, obligationer etc på något sätt har kompenserats av speciellt *hög* årlig avkastning, och huruvida de stora kapitalvinsterna på jordbruks- och villafastigheter på något sätt neutraliserats av speciellt *låg* årlig avkastning.

Hur hög avkastning efter skatt som banksättningar, sparobligationer etc givit ägarna är starkt beroende av individuella skillnader mellan de olika hushållen i fråga om marginalskaft samt möjligheterna att utnyttja den partiella skattefrihet som grundavdraget för kapitalinkomster ger. För dem vilkas ränteinkomster inte överstiger grundavdraget blir dessa inkomster i sin helhet skattefria, och vid normal bankränta blir därmed räntabiliteten hög i jämförelse med den efter skatt på andra kapitalplaceringar. I sådana fall kan man med visst fog säga att inflationens urholkning av bankmedlens realvärde i någon mån — dock långtifrån helt — kompenseras av en hög avkastning.

För hushåll med stora ränteinkomster blir situationen en annan, eftersom grundavdraget för dem spelar mindre roll. Om man räknar med en bankränta på 7 procent och en marginalskaft på 60 procent — vilket torde vara lågt för den kategori det här är fråga om — blir, om man bortser från grundavdraget, avkastningen efter skatt 2,8 procent, vilket inte kan sägas vara särskilt mycket. En så låg avkastning kan man rimligen inte uppfatta som en "kompensation" för lidna kapitalförluster.

*Avkastning på
banksparande har
inte kompenserat
inflation- och
skatteeffekter*

En motsvarande kalkyl för aktieägarna ger vid handen att dessas årliga avkastning efter skatt på det investerade kapitalet varit lägre än bankspararnas. Således kan man inte heller för deras del tala om någon kompensation från avkastningssidan.

Det är möjligt, för att inte säga sannolikt, att kapitalvinsterna på jordbruksfastigheter gått hand i hand med en jämförelsevis låg årlig avkastning. Detsamma kan dock knappast sägas om villafastigheterna. Deras avkastning före skatt kan beräknas som skillnaden mellan ett uppskattat "hyresvärde" minskat med utgifter för reparationer, och hur man än, inom någorlunda rimliga gränser, räknar "hyresvärdet" är det svårt att komma till annat resultat än att avkastningen i fråga högst väsentligt överstiger det belopp som enligt skattelagen skall räknas som intäkt av fastigheten. Skillnaden, som alltså utgör skattefri inkomst, tycks i själva verket vara så stor att den garanterar en tämligen

god räntabilitet på det i fastigheten nedlagda kapitalet.¹ Man torde i varje fall inte kunna påstå att villaägarnas stora kapitalvinster neutraliserats av en låg årlig avkastning.

De mindre förmögna penningsspararnas kapitalförluster under åren 1975—78 har alltså i viss utsträckning kompenseras av hög årlig avkastning. En sådan kompensation har dock inte kommit de större förmögenheterna till del. Värdestegringen på jordbruksfastigheter har kanske något neutraliserats av en låg avkastning. En sådan neutralisering har dock icke skett för villafastigheternas del. Inte heller har aktieägarnas kapitalförluster motsvarats av särskilt hög årlig avkastning.

Omfördelningens konsekvenser

Den väldiga förmögenhetsomfördelning som uppstått genom inflationen och fastigheternas därpå lagrade värdestegring är helt oavsiktlig och måste uppfattas såsom utomordentligt olycklig. Mest iögonenfallande är kanske bank- och försäkringsspararnas förluster. För de senaste fem åren kan de uppskattas till omkring 90 miljarder kronor i 1975 års penningvärde. Det är mycket på så kort tid som fem år, och det är tragiskt inte minst med tanke på att de drabbade i stor utsträckning är småsparare med ganska blygsamma inkomster. Tragiken ökar när dessa småsparare försöker att genom banksättningar återställa det ursprungliga beloppets realvärde.

Även den stora värdestegringen på fastigheter är olycklig från fördelningssynpunkt. Visserligen är den ganska oförarglig såtillvida att det till dominerande del är fråga om orealiserade kapitalvinster, som ägarerna själva i många fall inte märkt mycket av. Och i de fall vinsterna verkligen realiserats har de reducerats genom beskattning. Men de argumenten är inte särskilt hållbara. För de första är kapitalvinstbeskattningen av fastigheter ganska modest. För det andra är det många som tar ut kapitalvinsten "i förskott" genom ytterligare belåning. För det tredje har prishöjningarna utöver konsumentprisindex lett till ökade svårigheter för dem som inte äger någon fastighet att köpa en sådan. Detta i sin tur har lett till uppkomsten av en klyfta mellan fastighetsägare och andra samt mellan "gamla" ägare och "nya" ägare. Inte minst är det här fråga om en klyfta mellan olika generationer. Äldre

*Bank- och försäkrings-
spararna har förlorat
hälften av sina till-
gångar på fem år*

*Klyfta mellan
fastighetsägare
och andra*

¹ Beräkningen gäller den årliga avkastningen och inte kapitalvinsten. Räntabiliteten måste därför beräknas som kvoten mellan avkastningen och det i fastigheten nedlagda totala kapitalet. Någon åtskillnad mellan eget och lånat kapital finns ingen anledning göra. Vinsten på skuldsidan har här redovisats separat.

människor, som köpt sin fastighet för längesedan, blir gynnade på den yngre generationens bekostnad.

De senaste årens prisutveckling på olika förmögenhetsobjekt har i främsta rummet gynnat medelklassen. Kapitalvinsterna har huvudsakligen tillfallit villaägarna och jordbrukarna. Däremot har "kapitalisterna" — personer med stora förmögenheter placerade i aktier och hyresfastigheter — blivit kraftigt missgynnade. De har fått kännas vid betydande reala kapitalförluster. Eftersom de totala kapitalvinsterna varit positiva, har även de hushåll blivit missgynnade som inte haft vare sig förmögenhet eller skulder. Antalet sådana hushåll uppgår till omkring en miljon.

Den funktionella inkomstomfördelningen

Alltsedan andra världskrigets slut har utvecklingen av den svenska nationalinkomstens fördelning mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster karaktäriserats av en trendmässig minskning av kapitalets inkomstandel. Som framgår av diagram 13 är det den konkurrensutsatta delen av näringslivet, dvs i huvudsak industrin, som legat bakom denna utveckling. Från 1950 till 1963 sjönk denna sektors kapitalandel från 38 till 24 procent. Efter några år med måttliga svängningar upp och ner framkom under 70-talet ett nytt utvecklingsmönster med våldsamma fluktuationer upp till ett toppläge 1974 och sedan brant ner till ett bottenläge 1977.

*Kapitalandelen
i bottenläge*

Toppläget 1974, som delvis var betingat av kapitalvinster på inneliggande lager, överträffade alla de 20 föregående årens värden med bred marginal, men upp till de nivåer som framkom under 50-talets tre första år nådde den inte. Bottennoteringen 1977 ligger långt under alla de värden som förekommit sedan andra världskrigets slut.

Den skyddade sektorns kapitalandel har utvecklats på ett helt annat sätt. För 50-talet och större delen av 60-talet kan man knappast urskilja någon långsiktstendens i stigande eller fallande riktning, men 1968 började en kraftigt fallande trend göra sig gällande. Liksom inom den konkurrensutsatta sektorn steg kapitalandelen från 1977 till 1978.

Att kapitalets inkomstandel blir större 1979 än 1977 och 1978 är helt klart. I Konjunkturinstitutets höstrapport 1979 förutses för tillverkningsindustrin en uppgång till en nivå som ligger väsentligt över 1978 års, men klart under inte endast genomsnittsnivån utan även bottenlägena för den jämförelsevis lugna perioden 1962—72. För 1980 räknar Konjunkturinstitutet med en viss sänkning av nivån. Om dessa progno-

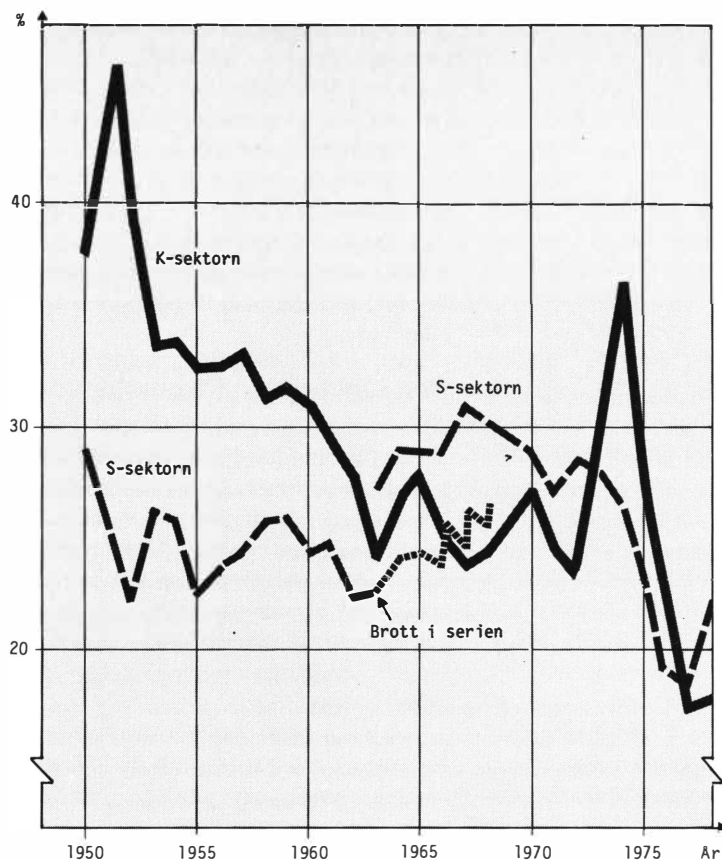
DIAGRAM 13

Kapitalandelens utveckling 1950—78

Anm: Kapitalandel inkl
kapitalförslitning och exkl
egna företagens arbets-
inkomster

Kapitalandelen i den kon-
kurrensutsatta sektorn har
sjunkit trendmässigt allt-
sedan 50-talet

Källor: SCB, EFO-beräk-
ningarna



ser förverkligas, blir konsekvensen att kapitalets inkomstandel varken 1979 eller 1980 uppnår den nivå som 1978 års långtidsutredning satt upp som riktpunkt. Som ett villkor för "en räntabilitet, soliditet och självfinansieringsgrad som bedöms vara förenlig med att de prognosticerade investeringarna realiserar" anges där en höjning av kapitalandelen upp till den nivå som kom fram under 70-talets första år. En liknande kalkyl med i stort sett samma resultat har gjorts i Industriens Utredningsinstituts långtidsbedömning.

Sannolikt leder en höjning av kapitalets inkomstandel inom industrin till höjda aktiekurser. Hur stora kursförändringarna skulle bli vi

*Höjda aktiekurser
ger blygsamma
omfördelningar*

en höjning enligt långtidsutredningens eller IUIs beräkningar är inte lätt att veta. Det beror på flera idag okända faktorer som inflations-takten, avkastningskrav från aktieägarna, framtidsförväntningar och den ekonomiska politikens utformning. På grundval av vissa mycket schematiska beräkningar, baserade på förutsättningen att kapital-andelen höjs till nivån för perioden 1965—72 samt att även relationen börskurs/vinst återgår till den nivå som då rådde, kan man dock dra den slutsatsen att höjningen av aktiekurserna skulle komma att röra sig om något sådant som 60 procent. En förutsättning för rimligheten av denna kalkyl är dock att förtroendet för aktier som en form för place-ring av förmögenhet återvänder och den ekonomiska politiken gentemot aktieägandet inte förändras mer väsentligt.

En höjning av aktiekurserna med 60 procent skulle innebära att vär-det av hushållens aktieportfölj i börsnoterade företag ökade med omkring 18 miljarder. Det är ett stort belopp och givetvis kan man dis-kutera rimligheten av en så stor förmögenhetsomfördelning. Att här gå in på en rimlighetsdiskussion skulle dock föra alldeles för långt. Men en sådan omfördelning skulle förmodligen få en positiv inverkan på det svenska näringslivets utveckling. Den synes därför lättare kunna accep-teras än den långt mer omfattande — kanske tio gånger så stora — omfördelning som skapats av fastighetsvärdenas ökning under de se-naste fem åren. Vidare kommer rimligen aktieägarnas eventuella kapi-talvinster att reduceras genom realisationsvinstbeskattning i långt stör-re utsträckning än vad fastighetsägarnas blivit. Därtill kommer att dessa vinster till åtminstone en viss del skulle utgöra en ”kompensa-tion” för tidigare förluster.

I diagram 14 visas utvecklingen sedan 1973 av olika typer av in-komster räknade reallt och efter skatt. Där framgår att företagär- och kapitalinkomsterna var lägre 1979 än 1973 och att löneinkomsterna un-der dessa sex år stigit med ungefär 8 procent. En helt annan utveckling uppvisar pensionerna och transferinkomsterna. Medan löntagarna fått inkomstökningar på genomsnittligt 1,5 procent per år har pensionärer-nas öknings rört sig om 6 procent per år. Samtidigt har transferin-komsterna stigit med omkring 10 procent per år.

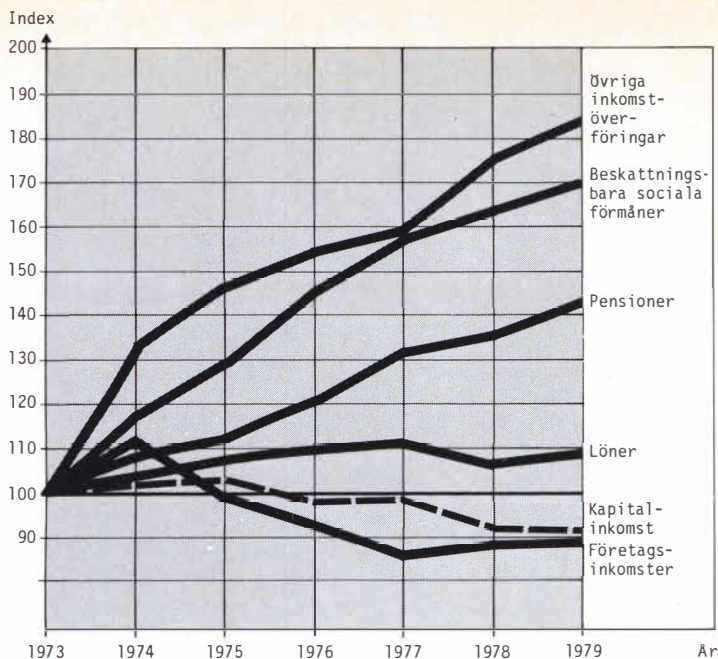
Från 1973 till 1979 har antalet löntagare ökat med cirka 8 procent. Den 8-procentiga ökningen av reallönesumman efter skatt för löntagar-kollektivet har alltså inte inneburit någon ändring i inkomsten per capi-ta. Eftersom kvinnor har lägre genomsnittsinkomst än män och kvin-nornas andel av hela arbetskraften stigit, kan både mäns och kvinnors

DIAGRAM 14

**Realinkomst efter skatt.
Index 1973 = 100**

Inkomster av kapital och
arbete har haft en mycket
dålig utveckling under
70-talet

Källa: Konjunkturinstitutet



löner ha stigit något litet fortare än genomsnittet för både män och kvinnor. Även för pensionärernas del blir per capita inkomsternas ökning väsentligt mindre än vad som framgår av diagrammet. Antalet pensionärer har under de sex åren ökat med cirka 20 procent, bl a på grund av pensionsålderns sänkning 1976. Den genomsnittliga inkomstökningen per pensionär begränsas därför till ungefär 3 procent per år.

Fördelningen av personliga inkomster

För att se i vilken mån 70-talets inflation och extrema konjunkturutveckling påverkat även de personella inkomsternas fördelning har vi gjort vissa beräkningar av förändringen i graden av ojämnhet i förvärvsinkomsternas fördelning. Som inkomsttagarkollektiv har räknats dels samtliga vuxna individer, dels män mellan 20 och 66 år, dels — för åren 1974—77 — helårs- och heltidsanställda män och kvinnor. Som

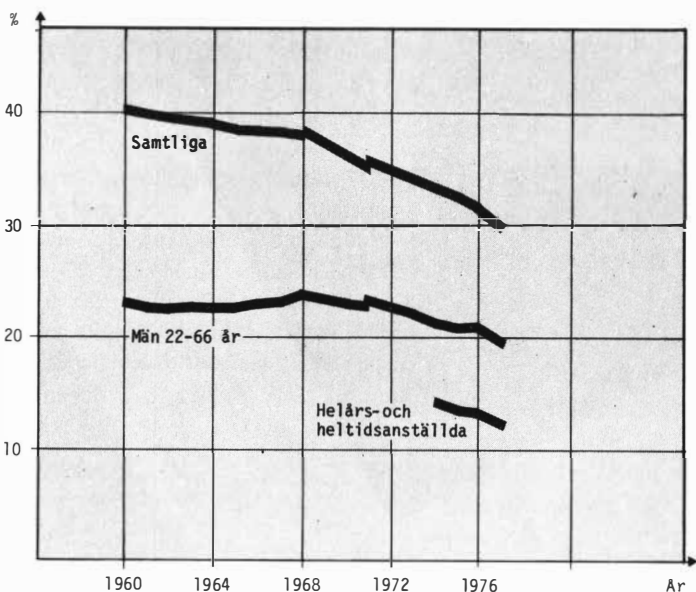
DIAGRAM 15

Fördelning av personliga inkomster. Den maximala utjämningsprocenten. Vuxna inkomsttagare, före skatt

Anm 1: Den maximala utjämningsprocenten = den andel av de totala inkomsterna som skulle behöva överföras från de bättre till de sämre ställda för att alla skulle få lika stora inkomster

För samtliga är utjämningsprocenten obruten under hela perioden

Källor: SCB, Statistiska meddelanden N 1978:4, N 1979:13



Anm 2: Inkomst = för samtliga och män sammanräknad nettoinkomst (enligt taxeringsstatistikens begrepp) fram till 1971. Efter 1971 sammanräknad inkomst. Efter 1974 exkl sjukersättning och arbetslöshetsunderstöd
Inkomst för helårs- och heltidsanställda = arbetsinkomst

mått på graden av ojämnheter har använts den maximala utjämningsprocenten, som uttrycker den andel av de totala inkomsterna som skulle behöva överföras från de bättre till de sämre ställda för att alla skulle få lika stora inkomster.

Minskade inkomstskillnader sedan 60-talets början

Resultatet av beräkningarna framgår av diagram 15. Ojämnhetsmättet för samtliga inkomsttagare har följt en nedåtgående trend sedan 60-talets början. Sedan slutet på 60-talet har minskningstakten ökat något. De viktigaste orsakerna är ökad kvinnlig förvärvsverksamhet samt minskad lönespridning. Även för män i åldern 20—66 år har en betydande utjämning skett sedan 60-talets slut, medan utvecklingen under 60-talets början och mitt gick i motsatt riktning.

Visserligen visar alla tre i diagrammet ritade kurvor ett litet dopp just 1977, men det är mycket ringa. I övrigt ger kurvorna inte något intryck

av att i någon större utsträckning ha påverkats av högkonjunkturen 1973—74 eller av krisåren 1976—78. Utvecklingen under de åren förefaller närmast vara en "naturlig" fortsättning på tidigare trender. Därmed är naturligtvis inte sagt att konjunkturväxlingarna 1973—78 inte kan ha påverkat inkomstfördelningens ojämnhet — nivå-sänkningarna från 1973 till 1978 *kan* tänkas vara en följd av konjunkturutvecklingen — utan endast att de här redovisade statistiska serierna inte ger motiv för tron på stora konjunkteffekter.

Denna slutsats ger anledning till följande fråga: Hur kan det komma sig att de våldsamma svängningarna i fördelningen mellan arbetsinkomster och kapitalinkomster inte medför några stora förändringar i den personella inkomstfördelningens ojämnhet? Svaret är först och främst att löneinkomsterna är det totalt dominerande inkomstslaget och att även ganska stora variationer i kapitalinkomsterna inte påverkar fördelningen särskilt mycket. Vidare stannar huvudparten av kapitalinkomsterna i företagssektorn. Av hushållens kapitalinkomster är det egentligen bara de egna företagarnas som är konjunkturkänsliga. Ränteinkomsterna är det inte och den lilla posten aktieutdelningar är inte heller särskilt konjunkturberoende. En konsekvens av allt detta är att den hypotetiska framtida ökning av företagsvinster och aktiekurser som vi tidigare diskuterat med all sannolikhet skulle få en ytterst ringa och statistiskt knappast registrerbar effekt på den personella inkomstfördelningen.

5 Finansiella problem

5.1 Strukturuomvandlingens finansieringsproblem

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

Snabb expansion kräver lönsamhet och flexibel kapitalmarknad

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

Fyller kredit- och kapitalmarknadssystemet i vidaste mening de krav som ekonomisk tillväxt under omfattande strukturförändringar ställer? Jämviktsbrister inom samhällsekonomin återspeglas i balansrubbningsar i kreditsystemet, samtidigt som dessa balansrubbningsar återverkar på betingelserna för den ekonomiska utvecklingen. Följande typer av balansproblem kan noteras:

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

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

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

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

Sparandebrist?

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

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

*Kapitalbristen
stridsfråga*

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

På basis av finansräkenskaperna jämförs i tabell 12 ojämviktsåret 1977 med jämviktsåren 1970 och 1974, då det rådde fullt kapacitetsutnyttjande och bytesbalansens saldo var nära noll. Det finansiella sparandet är räknat som andel av det totala bruttosparandet.

TABELL 12

Finansiellt sparande i procent av det totala bruttosparandet

Källa: Finansräkenskaperna för respektive år

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

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

TABELL 13

Finansiellt sparande i procent av BNP

Källor: Konjunkturinstitutet. Bytesbalansens saldo är från SCRs finansräkenskaper.

Tabell 13 belyser på grundval av finansräkenskapsstatistik förändringarna i det finansiella sparandet under 1976—79 (i procent av BNP).

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

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

Finansiella sparandet förbättras hos näringslivet men försämras hos staten

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

Brist på riskkapital?

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

Dessa långsiktstendenser, och i synnerhet de senaste årens lönsamhetskris, har gett upphov till en livlig debatt om bristen på riskkapital och om olika metoder att häva denna brist. Men åter

är det svårt att precisera innebörden av bristbegreppet.

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

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

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

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

Företag med höga vinster har inte alltid de bästa investeringsprojekten

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

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

Effektivitetsbrister hos kreditmarknaden och penningpolitiken

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

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

Vi kan notera tre grupper av störningsfaktorer:

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

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

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

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

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

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

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

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

Statens budgetunderskott

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

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

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

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

Statens budgetunderskott kan leda till inflatoriska ökningar av penningmängden

Upplåning utanför banksystemet minskar riskerna

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

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

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

En väsentlig orsak till denna lugnande syn på budgetunderskottets likviditetseffekter under de närmaste åren är att den totala penningmängden var rekordlåg i förhållande till BNP (omkring 56 procent) under 1977. En ökning av penningmängden med 15 procent per år i genomsnitt 1978—80 — framkallad bl a just av en oundviklig finansiering av budgetunderskotten inom banksystemet — skulle inte öka likviditetskvoten (penningmängden/BNP) över de ca 62 procent som nåddes 1973—74. Därvid har vi räknat med en nominell stegringstakt per år för BNP på drygt 10 procent. (Se diagram 16.)

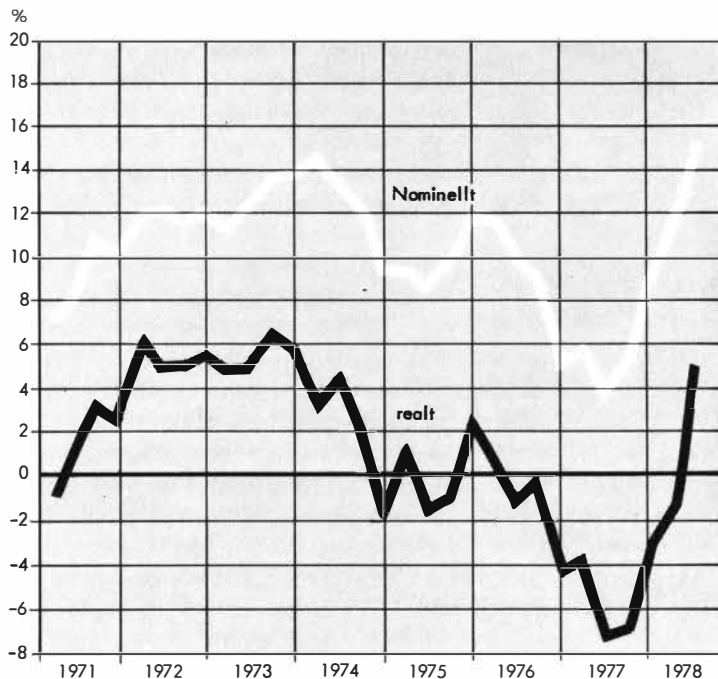
Det skulle sålunda finnas ett visst utrymme innan likviditetstillförseln blir kritisk. Resonemanget visar emellertid endast att det stora och bestående budgetunderskottet inte *behöver* skapa en inflationsdrivande likviditetsökning. Det *kan* gå snett av en rad skäl. Om produktionstillväxten blir klart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

DIAGRAM 16

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

Det senaste årets penning-
mängdsökning har till stor
del återställt den drama-
tiskt minskade likviditeten
under 1976—77.

Källa: Sveriges Riksbank,
Konjunkturinstitutet och
Statistiska Centralbyrån



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

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

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

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

Kommentar av Erik Lundberg (april 1980)

Det framtidsproblem som diskuteras i kapitlet har delvis aktualiserats men vissa förändringar har inträffat som inte förutsågs. Detta belyses i någon mån av tabell 13.

Det viktiga nya som skett är den starka uppdrivningen av den nominella räntenivån. Diskontot har höjts från 6 till 10 procent, samtidigt som räntesatsen för in- och utlåning nått aldrig tidigare skådade nivåer. Det är i huvudsak fråga om effekter från utlandet, där inflation i kombination med påfrestningar på betalningsbalansen drivit upp räntesatserna i en hård skruv. Inflytandet från det internationella ränteläget var inte så stort 1978. Den starkt ökade upplåningen i utlandet har förstärkt sambandet, inte minst genom räntekänsliga korta kapitalrörelser.

Den tendens mot stigande realräntesatser som diskuteras i detta kapitel har därmed förstärkts. Men detta betyder inte att de brister i kredit- och kapitalmarknadernas funktionsduglighet som studeras blivit mindre, snarare tvärtom. Påfrestningarna stiger på företag med hög andel skulder i balansräkningen och försvårar finansiering av ökade investeringsutgifter. Detta problem har växt dramatiskt sedan hösten 1978 efter de nya kraftiga oljeprishöjningarna. Underskottet i bytesbalansen har — efter tillfälligt försvinnande under 1978 — blivit allvarligt och kan väntas få strukturell karaktär. Kravet på industriell expansion har därmed i hög grad skärpts. I stället för de 6–7 procent volymökningstakt för industrins investeringar som anges i kapitlet talar man nu om behov av 10–15 procent expansion per år under 80-talet för att industrins produktions- och exportkapacitet skall föras upp till erforderlig nivå.

Kapitalbristproblemet har därmed förvärrats. Det är inte bara fråga om att återställa bruttoparkvoten till tidigare nivå; andelen privat och offentlig konsumtion har enligt detta betraktelsesätt blivit 8 procent (30 mdr) för hög. Det gäller också att radikalt ändra sparanderesursernas fördelning till förmån för näringslivets investeringar och sanera statsfinanserna.

Allt detta innebär att de problem som behandlas i kapitlet i hög grad skärpts sedan slutet av 1978. Underskotten i bytesbalans och statsbudget, förstärkta inflationstendenser, ökade krav på resursomfördelningar ställer orimliga krav på kredit- och kapitalmarknadernas funktionsförmåga. Den starkt höjda nominalräntenivån, med oviss effekt på realränteläget, kan i viktiga hänseenden verka störande på utvecklingen. Omfattande och ingripande regleringar av kreditmarknaden synes bli nödvändiga eller av riksbanken uppfattas som nödvändiga för att styra sparanderesurserna från konsumtion och spekulation i riktning mot produktiva investeringar. Samtidigt kan vikten av att mobilisera kapitalresurser (riskkapital) för industrins expansion framtvinga kombinationer av vinstökningar och fondsatsningar, däribland omfattande omläggningar av skattesystemet — problem som noteras men inte analyseras i kapitlet.

Reviderad tabell 13. Finansiellt sparande i procent av BNP

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

Källa: Reviderad finansplan 1980

5.2 Bytesbalansen — statistiken och verkligheten

Genom att medvetet acceptera ganska stora underskott i bytesbalansen kunde Sverige under depressionsåren 1974—75 upprätthålla en hygglig inkomst- och sysselsättningsnivå. Medan övriga länder höll tillbaka produktions- och importutveckling när deras exportinkomster sjönk, valde Sverige att acceptera nödvändiga importöverskott. Den svenska politiken har under recessionens senare del dock varit mindre expansiv och tillväxten snabbare i omvärlden. Den restriktiva politik som inleddes våren 1977 innebär en omläggning av den ekonomiska politiken. I strävan att minska bytesbalansunderskottet vill regeringen nu hålla nere den inhemska inkomst- och sysselsättningsnivån.

Omläggningen av politiken är alltså betingad av ett kraftigt ökat underskott i bytesbalansen. Men, som vi kommer att visa nedan, ger det officiellt registrerade bytesbalansunderskottet en starkt överdriven bild av det faktiska läget. Det har länge varit bekant — men officiellt ej erkänt — att bytesbalansens underskott är statistiskt överskattat.

Enligt vår syn är det inte meningsfullt att låta ett godtyckligt definierat bytesbalansmål äventyra de grundläggande målen prisstabilitet och full sysselsättning. Men alldeles bortsett från denna värderingsfråga är det officiellt registrerade bytesbalansunderskottet rent statistiskt så missvisande att det enligt vår mening inte kan motivera nuvarande åtstramningspolitik.

Den officiella bytesbalansen

*Bytesbalansunderskott
och utlandsupplåning
överdrivna*

Långtidsutredningen, finansplanerna och riksbankens kalkyler över Sveriges skuldbörda och räntebelastning ger en starkt överdriven bild av bytesbalansunderskott och utlandsupplåning. En orsak är att dessa kalkyler endast riktar uppmärksamheten på den samlade bruttoupplåningen från det första underskottsåret (1974) och alltså ej beaktar det positiva utgångsläget liksom inte heller "övriga räntor" i den totala utlandsställningen.

Sverige har i dag en internationellt sett stark position vad gäller utlandsställning och räntebetalningar. Anledningen till att allmän-

het och politiker har en skev bild av det svenska betalningsbalansproblemet är denna missvisning i det officiellt registrerade bytesbalansunderskottet. För senare år innebär de statistiska felen en *fördubbling* av underskotten.

I bytesbalansen försöker man statistiskt fånga ett lands handel med varor och tjänster (samt transfereringar, dvs u-hjälp och andra överföringar som inte är av kommersiell natur). Nettot av alla de in- och utgående bytesbalanstransaktionerna skall definitionsmässigt — om de är korrekt uppskattade — motsvaras av landets förmögenhetsförändring gentemot omvärlden. Bytesbalansen skall i princip utgöra en "realkalkyl" över prestationer och transaktioner i utlandsaffärerna, medan förändringen i utlandsställningen representerar en motsvarande "finansalkyl".

Diagram 17 visar hur betalningsbalansen uppdelas i reala och finansiella delar. Till stor del är det samma transaktioner sedda ur två skilda perspektiv (leveransströmmarna och betalningarna därför). Därför måste bytesbalansens saldo alltid vara lika med nettot av de totala kapitaltransaktionerna, dvs utlåning till eller upplåning från utlandet.

Bytesbalansen utgör rent statistiskt en otymplig konstruktion. Den vållar i flertalet länder stora tolkningsproblem.¹ Vad som gjort den svenska betalningsbalansstatistiken speciellt otillförlitlig är dels att riksbankens primärstatistik för hela tjänstebiten är mycket sämre än i andra länder, dels att statistiken för "finansalkylen" inte utnyttjas. Vår bytesbalansstatistik består av ytterst osäkra data över varuhandel, turism, sjöfart, licenser, gåvor, u-hjälp, royalties osv. Det är fråga om ett svåröverskådligt och statistiskt delvis osäkert primärmaterial, där ingående betalningar av rapporttekniska skäl är sämre täckta än utgående betalningar. De viktiga utländska handelskrediterna är endast fragmentariskt täckta i uppställningarna över betalningsbalansen.

Den statistik som ligger till grund för den officiella bytesbalanssiffran är så ofullständig och bristfällig att riksbanken för det första måste göra en särskild "korrigering" av handelsstatistiken, för det andra en allmän "korrigering" för uppskattat bortfall i den del av statistiken som täcker tjänster, och för det tredje en övergripande

¹ En jämförelse av 26 länder under 1975 visar att Mexiko är det enda land som har sämre grepp om sina utlandstransaktioner än Sverige (vid sidan av Schweiz som inte gör vanliga betalningsbalansuppställningar).

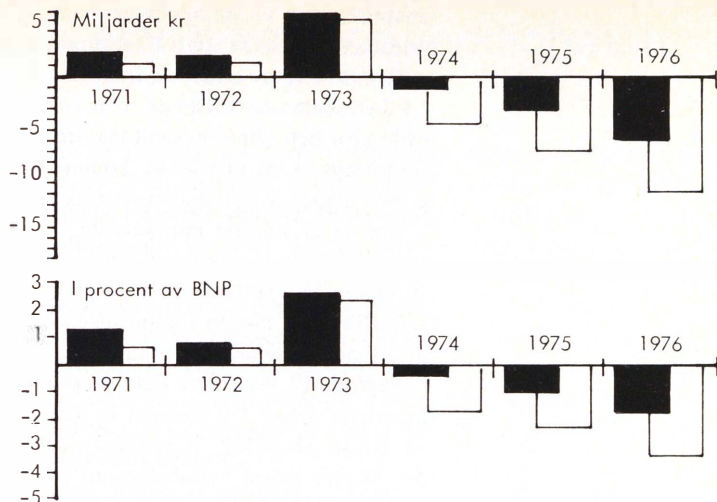
DIAGRAM 17

Sveriges bytesbalans 1971.—76

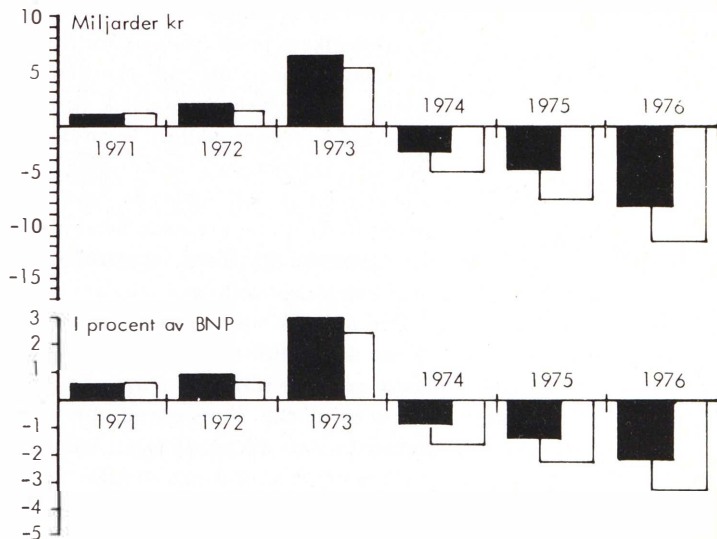
Bytesbalansen har utvecklats betydligt gynnsammare än den officiella statistiken visar — vare sig den mäts från den finansiella eller den reala sidan

Källa: Riksbanken, SCBs finansiella räkenskaper, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

FINANSKALKYLL - för analys av utlandslån, valutaförhållanden m m



REALKALKYLL - för analys av volym- och pris effekter m m



■ Bytesbalans enligt finansiella räkenskaper
□ Officiell bytesbalans

*Positiv restpost
nästan 2/3 av
underskottet*

totalkorrigering för att få bytesbalanstransaktionerna att gå ihop med förändringen i den totala utlandställningen (valutareserven plus kapitaltransaktioner). Denna totalkorrigering, som kallas betalningsbalansens "restpost", har de senaste två åren uppgått till sammanlagt nästan två tredjedelar av bytesbalansunderskottet! Under första halvåret 1977 motsvaras mer än hälften av bytesbalansens underskott av ett oförklarat valutainflöde till Sverige.¹

Hur stort är Sveriges bytesbalansunderskott?

För att få ett ordentligt grepp om det finansiella nettoutfallet av våra utlandstransaktioner föreslog en särskild statlig kommitté 1971 att Statistiska Centralbyrån skulle bygga upp en fullständig statistik över företagens utländska fordringar och skulder.² Denna statistik föreligger nu men utnyttjas inte i betalningsbalansuppställningarna. Tillsammans med den statistik som finns över banksektorns utlandställning ("valutareserven") samt statens och kommunernas finansiella ställning mot utlandet bildar denna företagsstatistik numera en i det närmaste fullständig och tillförlitlig bild av förändringarna i Sveriges totala utlandsställning.³

I diagram 17 har vi utnyttjat denna källa för att mäta det finansiella utfallet av utlandstransaktionerna. I finansiella, valutamässiga frågor och vid bedömning av upplåningsbehov, betalningsbalanspåfrestningar etc är denna statistik klart bättre än riksbankens bytesbalansstatistik. Materialet är också överlägset bytesbalansstatistiken när det gäller att bedöma det beloppsmässiga nettoutfallet av bytesbalanstransaktionerna.

Den officiella bytesbalansen är alltså starkt missvisande: för de senaste tre åren visar den en fördubbling av det faktiska underskottet. Realt sett och i relation till BNP var Sveriges överskott 1971—73 större än underskottet 1974—76. Revideringarna av bytesbalansen innebär i själva verket en dramatisk ändring i den officiella bilden av Sveriges ekonomiska utveckling under 70-talet.

*Överskottet 1971—73
större än
underskottet 1974—76*

¹ Se Sveriges Riksbank, UB III, Ekonomiska avdelningen, 1977-10-10.

² Se SOU 1971:31.

³ Statistiska Centralbyråns finansiella räkenskaper, *Statistiska Meddelanden*, N 1977:11. Den enda sektor som inte är väl täckt i finansiella räkenskaper är hushållssektorn, vars valutatransaktioner emellertid är starkt kringskurna och kontrollerade av valutaregleringen. I den mån privatpersoner bidrar till oförklarade kapitalrörelser så bör dessa rimligen gå ut ur Sverige — till följd av låg kapitalavkastning och relativt högre skattetryck. Hushållssektorn spelar troligen en kvantitativt mycket underordnad roll när det gäller utländska kapitalrörelser och kan inte bidra att förklara det *inflöde* av valutor om ca 15 miljarder kr som ägt rum sedan 1975.

I diagram 17 har vi kompletterat finanskalkylens data med en systematisk revidering av de officiella bytesbalansserierna. Den metod som därvid använts är i princip densamma som utnyttjas i de officiella uppställningarna.¹ När det gäller att få fram själva bytesbalanssaldot — och vid all diskussion om hur mycket Sverige lånat utomlands, kommer att behöva låna etc — måste emellertid uppmärksamheten riktas mot tablåns finanskalkyl, baserad på SCB:s direkta statistik över förändringarna i vår totala utlandsställning.

I tabell 14 jämförs också den officiella bytesbalansen med den bytesbalansserie som erhålls om restpostens osynliga valutainkomster läggs till bytesbalansen för varje år. Den senare serien ger en betydligt bättre bild av bytesbalansens utveckling än den officiella. Det bästa måttet på utvecklingen av Sveriges bytesbalans är dock, som nämnts, finansräkenskapernas bytesbalans.

TABELL 14
Officiell och reviderad
bytesbalans 1971—77, mdr

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 1:a halvåret
1 Officiell bytesbalans	1,1	1,3	5,3	-4,2	-6,7	-10,5	-7,6
2 Officiell restpost	-0,5	0,1	0,0	0,3	5,4	4,0	3,9
3 Officiell bytesbalans inkl restpost (1+2)	0,6	1,4	5,3	-3,9	-1,3	-6,5	-3,7
4 Bytesbalans enligt finansräkenskaperna	2,3	1,9	6,0	-1,1	-3,0	-5,6	-3,1 (prel)
5 Bytesbalans (4) i procent av BNP	1,3	0,9	2,7	-0,4	-1,0	-1,7	

Källa: Statistiska
Centralbyråns
finansräkenskaper och
Sveriges Riksbank

Förklaring till tabellen:

Den officiella bytesbalansen (1) utgör summan av ett stort antal statistik-avsnitt, vilka delvis är ytterst osäkra, delvis baseras på uppskattningar. Denna statistik har efter hand blivit så missvisande att den inte längre kan ligga till grund för den ekonomiska politiken. Officiell bytesbalans plus restpost (3) ger en riktigare bild av bytesbalansens faktiska saldo än den officiella bytesbalansen. Bytesbalans enligt finansräkenskaperna är emellertid det bästa måttet på den faktiska, beloppsmässiga utvecklingen av Sveriges bytesbalans. Finanskalkylens bytesbalanssiffror (4) bör därför användas vid analys av totalt underskott och överskott i Sveriges utlandsaffärer, upplåningsbehov och andra frågor som gäller själva bytesbalanssaldots storlek.

¹ Den officiella korrigeringsposten lästes emellertid fast vid 800 mkr 1971. I diagram 5:1 har samma typ av korrigering förts fram till 1976.

*Utlandsuplåningen
1974—76 10 mdr
mot officiellt 21*

Enligt den officiella bytesbalansen har Sverige 1974—76 lånat 21 miljarder kronor i utlandet. Enligt den officiella bytesbalansen inkl restposten uppgår utlåningen till 12 miljarder. Den faktiskt registrerade utlandsuplåningen enligt finansräkenskaperna uppgår däremot till endast 10 miljarder för dessa tre år. Skillnaden är så betydande att den ensam kan motivera en omvärdering av den politik som nu förs av regeringen.

För att ge perspektiv på Sveriges bytesbalansunderskott har vi i diagram 18 relaterat detta till övriga nordiska länders. Av jämförelsen framgår att Sveriges underskott är betydligt mindre än övriga nordiska länders. Det motsvarar inte ens Sveriges andel av OECDs bytesbalansunderskott gentemot oljeländerna. Vi har sålunda inte alls accepterat större bytesbalansunderskott än övriga länder, vilket skulle ha varit nödvändigt om vi önskat hålla ett högre aktivitets- och sysselsättningsläge än omvärlden. Denna bild stämmer väl med vår tolkning av den svenska konjunktur- och arbetsmarknadspolitiken. Sett över hela 70-talsrecessionen har Sveriges inkomstbortfall varit lika stort som övriga OECDs. Sysselsättningen har klarats med andra åtgärder än normal produktiv verksamhet.

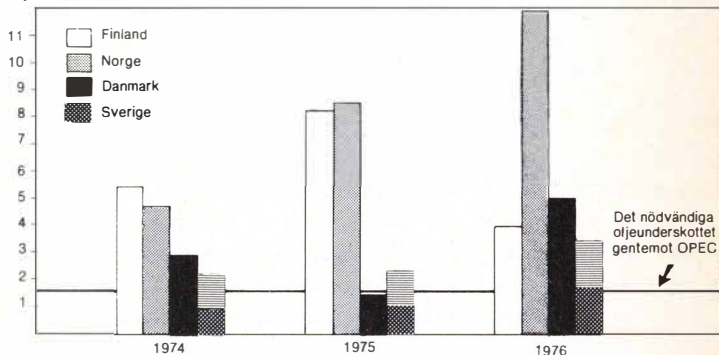
DIAGRAM 18

**Bytesbalansunderskottens
relativa storlek i Norden
1974—76**

Sverige har inte tagit sin andel av det totala bytesbalansunderskott¹ som OECD måste ha för att balansera oljeländernas överskott. Övriga Norden har betydligt större underskott.

Källor: OECD Economic Outlook, juli 1977 och OECD Main Economic Indicators, oktober 1977

Bytesbalansunderskott i % av BNP



¹ Nödvändigt bytesbalansunderskott för att balansera oljeländernas överskott har beräknats som OPEC:s genomsnittliga bytesbalansöverskott mot europeiska OECD för perioden i procent av europeiska OECD:s BNP. Eftersom övriga länder också har vissa brister i sin officiella statistik har Sveriges officiella bytesbalans lagts in (streckad) i diagrammet som jämförelse. Övriga länder saknar systematisk missvisning av Sveriges storlek.

Sammanfattning

Skälen till att bytesbalansmålet enligt vår mening tills vidare bör underordnas målen full sysselsättning och prisstabilitet ligger på två plan. Rent statistiskt vilar den nuvarande politiken på felaktiga förutsättningar. Bytesbalansunderskottets storlek har överskattats och kan inte motivera nuvarande åtstramningspolitik. Det på traditionellt sätt formulerade bytesbalansmålet är dessutom godtyckligt och olyckligt ur såväl konjunkturpolitisk som allokeringsmässig synvinkel. Enligt vår mening är bytesbalansunderskott i nuvarande läge oundvikligt om det skall vara möjligt att nå de inhemska balansmålen.

*Underskott oundvikligt
för att nå
inhemska mål*

5.3 Utlandsupplåningen

Som vi visade i föregående kapitel är underskottet i Sveriges bytesbalans långt mindre än man vanligen föreställer sig. Men den pågående upplåningen är ändå betydande och delvis ett nytt inslag i svensk ekonomisk politik. Det är därför befogat att diskutera hur en fortsatt upplåning kan påverka låne- och räntevillkor i framtiden. Många känner oro över att utlandsskulden ökar i nominella termer och denna oro är av flera skäl mycket lätt att förstå — men inte lika lätt att acceptera.

I det följande analyseras innebörden av och konsekvenserna för vår ekonomi av fortsatt upplåning utomlands. Vi gör detta genom att diskutera hur den svenska ekonomin skulle ha utvecklats under senare år om vi *inte* hade accepterat nuvarande underskott i bytesbalansen. Belastningen för den svenska ekonomin i dag och i framtiden analyseras vidare genom internationella jämförelser samt kalkyler över den totala utlandsskulden under det närmaste decenniet vid alternativa bytesbalansunderskott.

Utlandsupplåningen — beroende eller möjlighet?

Fortsatt bytesbalansunderskott och utlandsupplåning reser frågan vilka möjligheter och förpliktelser utlandsaffärerna innebär för den svenska ekonomin. Liksom för företag och privatpersoner representerar krediterna både en möjlighet och en förpliktelse. Möjligheten gäller sättet att "använda" pengarna; förpliktelserna gäller förräntning och amortering av lånen. I den mån krediten möjliggör aktiviteter som ger större avkastning än lånen kostar, är det lönsamt att låna. För ett lands utlandsupplåning gäller schematiskt samma förhållanden: krediterna leder till kostnader och möjliggör intäkter. Förhållandet mellan dessa bör bli avgörande för hur långt upplåningen bör drivas.

I dag, när vi har ett enormt globalt överskottssparande, är emellertid förhållandena annorlunda än under dessa förenklade antaganden. Vad innebär det egentligen att Sverige nu lånar i utlandet? — Trots det självklara förhållandet att varje individuellt lån måste förräntas, amorteras eller omsättas följer inte härav att Sverige vid en viss tidpunkt måste minska den totala utlandsskulden. En neddragning av

denna skulle förutsätta att Sverige minskade importen, ökade exporten eller gjorde bådadera, i så hög grad att ett bytesbalansöverskott uppstod. Detta skulle med säkerhet ge upphov till stark kritik och förmodligen till motåtgärder från andra länders sida. Det är därför välmotiverat att betrakta utlandsskulden som en flytande utestående kredit, vilken förräntas och förnyas enligt de regler som gäller på kapitalmarknaden. Hittills har, dessutom, låneräntorna periodvis varit lägre än inflationen — dvs realräntan har varit negativ.¹

För att beskriva denna situation på ett avsiktligt drastiskt sätt skulle man kunna hävda att Sveriges aktuella utlandsberoende i stabiliseringspolitisk bemärkelse ändrat karaktär: beroendet har förvandlats till en möjlighet. Om utnyttjandet av utländskt sparande är förmånligt, bör målet för den ekonomiska politiken inte vara att snarast åstadkomma jämvikt i bytesbalansen, utan att på ett konstruktivt sätt utnyttja den möjliga resursöverföringen för att nå de grundläggande målen full sysselsättning, prisstabilitet och ekonomisk tillväxt. En självklar förutsättning för detta resonemang är att låntagaren, dvs Sverige, åtnjuter internationell kreditvärdighet och kan förväntas göra detta under överblickbar tid.

En svensk upplåning i utlandet har i debatten angripits med en rad argument, somliga byggda på förnuftsmässiga överväganden, andra på vanföreställningar.

En vanlig invändning är att man inte skall låna till konsumtion utan bara till investeringar. Det har därvid ibland också konstaterats att det råder brist på lönsamma investeringsprojekt i Sverige och att avkastningen ofta är högre i utlandet än i Sverige.

Försöken att öronmärka resurser för olika ändamål är lika meningslösa när det gäller utlandslån som i andra sammanhang, t ex skatteintäkter. När det gäller konsumtion och investering för samhället som helhet blir denna uppdelning särskilt ointressant. Om det övergripande målet för politiken är hög sysselsättning och ökande levnadsstandard, blir upplåningen lönsam även om den inte direkt används till en ökad investeringsverksamhet. Att avkastningen på svenska investeringar för närvarande är lägre än i vissa andra länder kan vara sant men saknar betydelse för frågan om vi bör låna eller ej.

¹ Vid beräkning av utlandsskuldens reala värdeutveckling bör lämpligen Sveriges importprisindex (eller exportprisindex) användas som deflator. Prisutvecklingen inom världshandeln har under senare år varit något snabbare än den allmänna inflationen. Realvärdet av de lån som upptogs i början av 1974 har t ex redan sjunkit med mer än en tredjedel (deflaterat med importprisindex).

Den låga avkastningen i Sverige skall nämligen jämföras med att ingen investering alls kommer till stånd i utlandet, eftersom det råder ett internationellt överskottssparande. Svenska lån tränger därför inte undan andra lån. Om så vore fallet, skulle Sverige rimligen inte få de lån vi begär. Lönsamhetskravet kan därför sättas lågt — vilket också framgår av att vi erbjuds lån till låg, t o m negativ, realränta. Därtill kommer att den samhällsekonomiska räntabiliteten av att bygga skolor och bostäder samt av att tillhandahålla sjukvård och utbildning vida överskrider kostnaderna för den mycket begränsade utlandsupplåning som sådan offentlig konsumtion och investeringsverksamhet medför.

En annan vanlig invändning är att ökad upplåning utomlands leder till ett ökat beroende av utländska långivare, till "minskad handlingsfrihet". Självfallet kan en sådan situation inträffa (och har inträffat för några länder) men som framgår längre fram i kapitlet finns det ingen grundad anledning att befara att detta ens på mycket lång sikt skulle kunna aktualiseras för Sveriges del. Avgörande är långgivarens tilltro till vår förmåga att lösa de inhemska problemen, inte skuldsumman i sig.

Erfarenheterna av fyra års kapitalimport

Balans i de utrikes betalningarna som mål för den ekonomiska politiken har aldrig varit en rationell politik. Den omöjliggör en självständig nationell konjunkturpolitik och omtentgör en effektiv global resursfördelning. I dagens situation, när Sverige brottas med ekonomiska problem och samtidigt, genom sitt importöverskott, bidrar till högre kapacitetsutnyttjande och sysselsättning i omvärlden, är bytesbalansmålet en orimlighet. Så länge vi inte kommit i närheten av gränsen för vår kreditvärdighet ökar kapitalimporten våra möjligheter att sänka inflationstakten och öka den inhemska produktionen och sysselsättningen. Detta illustreras bäst genom att visa vad som skulle hänt om Sverige inte accepterat bytesbalansunderskottet de senaste åren, dvs om vi redan tidigare valt att föra den åtstramningspolitik som nu prövas.

Bytesbalansunderskottet åren 1974—77 kunde ha undvikits genom två olika metoder:

• Restriktiv politik

Denna metod valdes av nästan alla industriländer. Genom ett inkomstbortfall på åtskilliga procent av BNP och en arbetslöshet, som

Underskott kunde undvikits 1974...

...genom restriktiv politik som höjt arbetslösheten...

...eller devalveringar som höjt inflationstakten

alltjämt uppgår till ca 15 miljoner personer inom OECD, "lyckades" industriländerna med några få undantag helt eller delvis reducera sina bytesbalansunderskott. Om alla hade lyckats helt och hållet, skulle vi fått uppleva en ännu djupare nedgång för världens industriproduktion och en ännu större arbetslöshet. Dessutom skulle den inkomstöverföring till OPEC-länderna som var oljeprishöjningarnas reala innebörd ha blivit omöjlig.

Om Sverige valt samma metod, skulle den totala — synliga och osynliga — arbetslösheten i genomsnitt ha varit flera procentenheter högre än den faktiskt var under åren 1974—77. Inflationen skulle troligen ha blivit lägre på grund av lägre efterfrågetryck. Slutligen skulle vi haft en oförändrad nominell nettofordran gentemot utlandet sedan 1974.¹

● Stora devalveringar

Alternativt kunde tillräckligt stora devalveringar utöver de företagna från 1974 ha gett "bytesbalans" vid den sysselsättningsnivå som vi faktiskt haft under perioden. Detta hade automatiskt lett till en högre inflationstakt än den faktiska under åren 1974—77. Med indirekta sekundära effekter via höjda löner etc (om inte dessa förhindrats genom en statlig inkomstpolitik) är det svårt att tänka sig att underskottet i bytesbalansen hade kunnat elimineras vid bibehållen inkomstnivå med mindre än att inflationen kommit att ligga på en nivå långt över den faktiska.

Detta resonemang illustrerar den roll som bytesbalansunderskotten spelat för svensk ekonomi under perioden. För att undvika underskotten hade vi tvingats acceptera ökad inflation eller ökad arbetslöshet. Resonemanget är av intresse när det gäller att bedöma om vi i dag skall fortsätta eller avbryta det senaste årets politik. Enligt vår mening kan Sverige nu, liksom 1974, nå en gynnsammare kombination mellan arbetslöshet och inflation genom att acceptera bytesbalansunderskott än genom att föra en politik som ensidigt syftar till att eliminera dessa.

Det senaste årets politik innebär att regeringen strävar efter att avveckla bytesbalansunderskottet genom en kombination av ovanstående

¹ Realt urholkas naturligtvis överskottsländernas nominella nettofordringar i samma takt som underskottsländernas skulder. Sveriges nettofordran mot omvärlden uppgick 1973 till ca 15 mdr. Om vi haft »bytesbalans» sedan dess, skulle realvärdet ha sjunkit med omkring en tredjedel (deflaterat med Sveriges importprisindex). Inflationen har så att säga redan betalt en tredjedel av Sveriges bytesbalansunderskott sedan 1973 — jämfört med en situation där vi valt att behålla en hög nominell nettofordran istället för att acceptera importöverskott.

de två alternativ, dvs devalveringar och ökad inflation samt inkomstkontraktion och lägre sysselsättning. Genom att undersöka villkoren för fortsatt upplåning och genom att jämföra dessa med vinsterna i produktion, sysselsättning och prisutveckling vid fortsatta bytesbalansunderskott kan vi få vägledning om hur stora underskott och hur stor upplåning som kan accepteras.

Villkoren för utlandsupplåningen

Tveksamheten inför den svenska utlandsupplåningen har sin grund dels i föreställningarna om utlandsskuldens aktuella storlek, dels i oro för att kreditvillkoren successivt skulle försämrast och beroendet av utländska långivare öka med stigande skuldsättning. Vi skall därför i korthet relatera den faktiska situation som Sverige nu befinner sig i när det gäller skuldsättning och räntebelastning samt genom en internationell jämförelse belysa hur lånevillkor och kreditvärdighet förhåller sig till skuldsättningen.

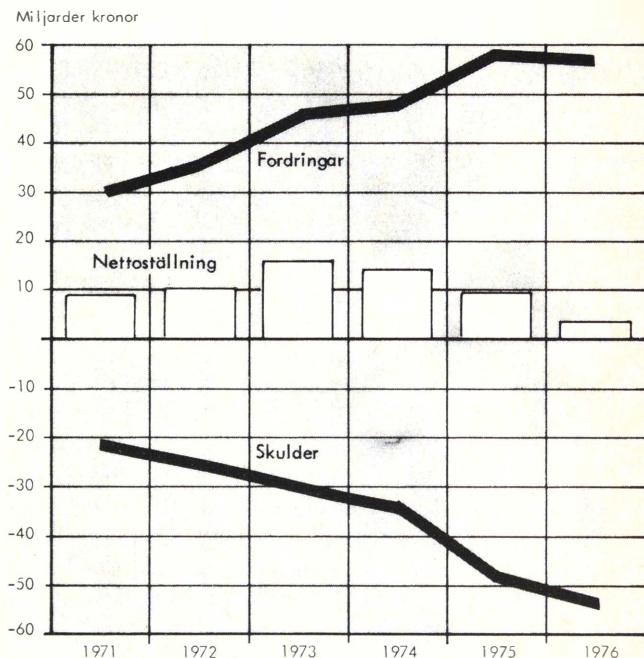
Av diagram 19 framgår att Sverige vid utgången av 1976 alltjämt

DIAGRAM 19

Sveriges finansiella utlandsställning, netto och brutto 1971—76

Sverige är ett av de få länderna i världen som inte har någon utlandsskuld (netto)

Källa: SCBs finansräkenskaper



Sverige har inte haft någon utlandsskuld förrän 1977

TABELL 15

Räntebelastningen (avkastning på kapital) i relation till BNP och export 1976 i de nordiska länderna

Källa: Respektive lands officiella betalningsbalans

hade en nettofordran mot omvärlden. Denna har 1977 övergått till att bli en mindre skuld. En jämförelse, baserad på mindre exakta värden för övriga länder, visar följande utlandsskulder i förhållande till BNP vid utgången av 1975: Norge 22, Finland 19 och Danmark 15 procent.¹ Västtyskland hade en nettofordran om ca 8 procent av BNP. Sverige ligger däremellan med en utlandsskuld på 0 i dagsläget. Fler-talet länder i världen är låntagare, eftersom utlandsfordringarna är starkt koncentrerade till Västtyskland, Japan och vissa av oljeländerna. Räntebelastningen för skilda länders utlandsskulder framgår av tabell 15.

	I procent av BNP	I procent av exporten
Norge	—1,75	—4,33
Finland	—1,61	—5,90
Danmark	—0,75	—2,49
Sverige	—0,24	—0,84

Obetydlig räntebelastning

Räntebelastningen i Norge, Danmark och Finland i relation till BNP är sju, sex, respektive tre gånger så hög som i Sverige. 1976 uppgick Sveriges totala räntebörda gentemot utlandet till mindre än tre promille av BNP och under en procent av exportintäkterna.

Den bild som förmedlas av diagram 19 och tabell 15 stämmer illa med den allmänt spridda uppfattningen att Sverige efter tre års underskott i bytesbalansen dras med en ofantlig utlandsskuld och tyngs av stora räntebetalningar till utlandet. Vi vill hävda att det är vår bild som är mest rättvisande.

Av diagram 20 framgår att Sverige vid olika utvecklingsalternativ även i framtiden kan räkna med en stark finansiell utlandsposition jämfört med andra länder. Utvecklingen av utlandsskuld och räntor påverkas naturligtvis av vilken politik som förs, dvs hur stora bytesbalansunderskott vi vill acceptera och hur snabb BNP-tillväxt vi kommer att få. Den reala belastningen påverkas självfallet även av den framtida globala inflationstakten. Figuren visar att Sveriges utlandsskuld i relation till BNP om tio år uppgår till endast ca 7 procent av BNP, om nuvarande *nominella* bytesbalansunderskott bibehålls

¹ För Sverige finns direkt statistik över utlandsställningen; denna har utnyttjats i diagram 6:1. För övriga länder har utlandsställningen beräknats genom kumulering av bytesbalansunderskottet de senaste 16 åren. För jämförbarhetens skull har motsvarande kumulering även gjorts för Sverige, och enligt denna metod framkommer en utlandsskuld i procent av BNP om 2 procent.

DIAGRAM 20

Utlandsskuld och räntebelastning vid alternativa bytesbalansunderskott¹

Om Sverige skulle bibehålla 1976 års bytesbalansunderskott i tio år så blir vår utlandsskuld likväl mindre än vad övriga nordiska länder har idag

Källa: SCBs finansiärsräkenskaper

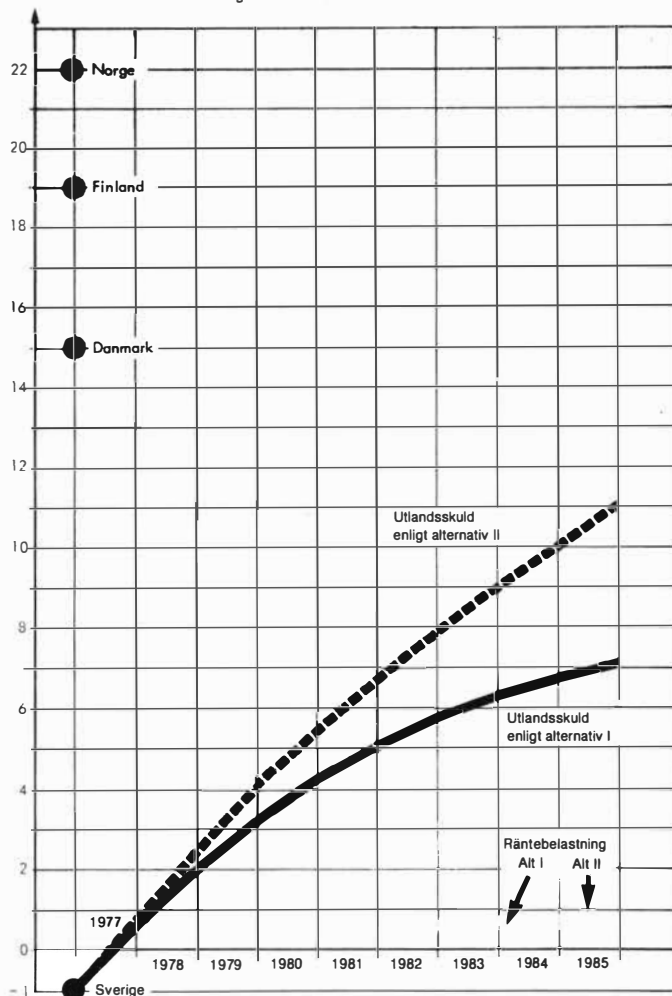
¹ Förutsättningar för diagrammet: BNP ökar 1977—1985 med i genomsnitt 3 % och inflationen är 5 % per år. Låneräntan är 8 %. Vid utgångsläget i slutet av 1976 har Sverige en positiv utlandsställning med 1,0 % av BNP och ett bytesbalansunderskott (enligt finansiärsräkenskaperna) på 5,6 miljarder kronor.

Alternativ I: Oförändrat nominellt bytesbalansunderskott 1977—85

Alternativ II: Oförändrat bytesbalansunderskott i relation till BNP 1977—85

Observera att räntebelastningen i figuren betalas ur de löpande bytesbalansunderskotten. Alternativt kan kurvorna för räntebelastningarna adderas till kurvorna för utlandsskulden, varvid hela bytesbalansunderskotten kan absorberas inom Sverige.

Utlandsskuld och räntebelastning i % av BNP



under hela perioden (alternativ I). Även om nuvarande underskott om ca 1,7 procent av BNP skulle uppstå varje år under hela perioden, skulle Sverige likväl efter en tioårsperiod ha en betydligt lägre utlandsskuld och räntebelastning i relation till BNP än övriga nordis-

ka länder har i dag (alternativ II). Om underskottet successivt skulle förvandlas till överskott, vilket är syftet med den politik som nu förs, skulle Sverige så småningom bli kapitalexportör. Priset för detta skulle vara år av lägre kapacitetsutnyttjande, högre arbetslöshet och långsammare standardökning än vad en politik med fullt resursutnyttjande erbjuder.

Diagram 20 visar att vare sig vi väljer en politik med snabbt ökande nominella underskott i bytesbalansen, eller ett måttligt expansivt alternativ som innebär fortsatta underskott av 1976 års storleksordning, eller det restriktiva alternativ som regeringen nu följer, blir den framtida skuld- och räntebelastningen en underordnad faktor i den ekonomiska utvecklingen. Samtliga tre alternativ innebär att Sverige efter tio år alltså skulle ha en starkare finansiell utlandsposition än de flesta jämförbara länder.

Vi har provat olika metoder för att jämföra de villkor länder med olika skuldsättning möter, även om det är svårt att göra en rättvisande jämförelse mellan olika länders kreditvärdighet; lånen måste nämligen standardiseras för löptid, valutaslag, belopp etc. Slutsatsen är att en ökad upplåning med tiden kan leda till något högre låneräntor men att detta samband domineras av viktigare faktorer, såsom totalt låneutbud, efterfrågan från övriga länder, inflationsutveckling och inflationsförväntningar, ett lands terms-of-trade-utveckling, långivarnas bedömning av gäldenärens återbetalningsförmåga etc. Av diagram 21 framgår att stater med hög utlandsskuld inte betalar högre räntor än stater med låg utlandsskuld.

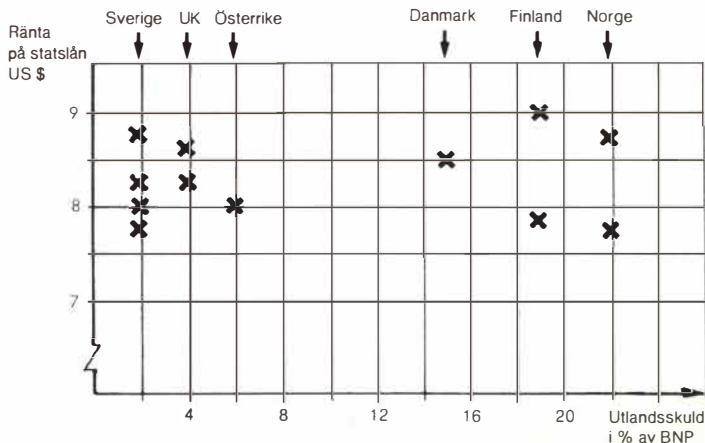
DIAGRAM 21

Relativ utlandsskuld och ränta på statliga och statsgaranterade internationella lån 1:a halvåret 1976

Räntevillkoren påverkas inte av utlandsskuldens storlek

Källa: World Financial Markets 1976/77, Euro-money 1976/77 och Grassman, Ekonomisk debatt Nr 7, 1977

Anm: Förfalloår för samtliga lån är 1981, 1982, 1983 eller 1984. Lånens storlek är 20—100 milj dollar



*Kreditvärdigheten
beror på politiken,
inte på skuldsumman*

*Utlandslånen
möjliggör högre
kapacitetsutnyttjande*

Som framgått ovan förblir Sveriges utlandsskuld långt mindre än de flesta länders även om vi i tio år fortsätter att låna i nuvarande omfattning. Själva ökningstakten är vidare lägre än den i flertalet jämförbara länder (se diagram 18). Oron för ökat utlandsberoende på grund av upplåningen har således svag grund. De länder som mött finansieringssvårigheter, såsom Italien och England, har ganska små utlandsskulder. Deras problem har främst berott på omvärldens oro över stagnation, inflation och oro på arbetsmarknaden.

I sista hand är det långgivarens bedömning av vår förmåga att sköta vår ekonomi som blir avgörande för möjligheterna att omsätta och få nya krediter och som bestämmer till vilka räntor detta kommer att ske. Enligt vår mening befrämjas Sveriges kreditvärdighet bättre av ett högt kapacitetsutnyttjande och snabb ekonomisk tillväxt än av en aldrig så "stark" finansiell utlandsställning, som endast kan uppnås genom den stagnation och de sociala och ekonomiska spänningar som nuvarande politik medför.

Skälen för att i den ekonomiska situation som Sverige nu befinner sig i acceptera bytesbalansunderskott är således starka. Genom att utlandslån möjliggör ett högre utnyttjande av vår produktionskapacitet ökar de vår inhemska välfärd och vår yttre kreditvärdighet. Som vid andra liknande ekonomiska beslut gäller det inte att låna så *litet* som möjligt, dvs att avlägsna importöverskottet. Vi bör i stället göra en kalkyl över fördelar och nackdelar av handlingsalternativen och därvid inte tveka att acceptera de krediter som utan att äventyra vår likviditet och solvens möjliggör en politik som ger den största avkastningen.

Sammanfattning

Många har känt tveksamhet inför en politik som skulle medföra fortsatt stora bytesbalansunderskott. De hyser oro över ett förment finansiellt utlandsberoende och en betydande räntebelastning i betalningsbalansen. Denna oro kunde vara berättigad om det fanns anledning att tro att bytesbalansens underskott, som andel av BNP, för framtiden skulle fortsätta att växa i samma takt som de senaste 3—4 åren. En sådan utveckling är helt osannolik. Den nedjustering av bytesbalansunderskottets faktiska storlek, som vi redovisat i kapitel 5, och Sveriges fortfarande starka finansiella utlandsställning betyder därför att betalningsbalansskäl enligt vår syn inte bör få hindra en politik som syftar till att återföra ekonomin till normalt kapacitetsutnyttjande.

Kommentar av Sven Grassman (april 1980)

Produktionsökningen under 70-talet blev i Sverige ungefär hälften av den övriga industrivärldens. Vår levnadsstandard, sysselsättningspotential och totala ekonomiska resursram skulle under vart och ett av decenniets år ha ökat ungefär dubbelt så mycket, om vi haft en utveckling motsvarande *genomsnittet* av OECD-ländernas.

De två föregående kapitlen visar att Sverige hade en internationellt sett god soliditet när oljeprishöjningar och övriga betalningsbalanspåfrestningar drabbade industrivärlden 1973. Dessutom visade sig Sveriges terms of trade ha en större "motståndskraft" än de flesta andra länders som prismässigt drabbades hårdare av importprishöjningarna. Orsakerna till det (för Sverige) förlorade 70-talet får därför i stort sett sökas i en sämre ekonomisk *politik*.

Överdriven oro för en förment katastrofal bytesbalansutveckling utlöste "svångremspolitik" och stagnation under hela decenniet utom åren 1974 och 1979. Svansen fick så att säga styra hunden i det att den konkurrensutsatta sektorns förhållanden fick dominera hela BNP-utvecklingen. Detta behöver inte vara någon dålig princip. Men när bilden av fakta var missvisande blev verkningarna allvarliga. Regeringarna handlade på delvis oriktiga och irrelevanta beslutunderlag.

Under perioden 1971–78 var Sveriges kumulativa bytesbalansunderskott omkring 8 miljarder kronor, inte 38 miljarder som riksbankens officiella statistik utvisade. Denna nivåkorrigering accepterades hösten 1979 till fullo av betalningsbalansdelegationen och regeringen. I procent av BNP är det fråga om vi överhuvud haft något bytesbalansunderskott under 70-talet som helhet. Enighet råder nu också om att Sverige inte hade någon utlandsskuld alls förrän 1978, samt att observerade andelsförluster för svensk varuexport i stor utsträckning kompensats av den ökade, tidigare okända tjänsteexporten. Återstående, begränsade förluster och vinster av andelar kring 1977 förklaras enligt mina beräkningar väsentligen av lagerstödpolitiken, mindre av förändringar i det relativa kostnadsläget.

Konjunkturrådet såg tidigt denna feldiagnos på Sveriges ekonomiska problem och lade år efter år fram alternativa politikförslag, som skulle ha medfört en snabbare tillväxt än den som faktiskt ägde rum. Med en revalvering 1974 och utan devalvering och momshöjning 1977 borde Sveriges BNP-tillväxt enligt min bedömning ha blivit högre än OECDs genomsnitt, samtidigt som inflationstakten troligen kunnat bli betydligt lägre än Sveriges faktiska under 70-talet.

Graden av outnyttjade produktionsresurser kallas ibland i amerikansk facklitteratur för "mättet på vår okunnighet". Det blir en intressant fråga för ekonomhistorikerna att förklara hur svensk stabiliseringspolitik under 70-talet förvandlades från ett internationellt föredöme till dess motsats. Att döma av den första upptakten till 80-talet tycks våra statsvetare få en lika intressant uppgift: hur förklara att den politiska mekanismen inte kunnat ta lärdom av de svåra misstagen under nästan ett helt decennium? Underlåtenheten att revalvera bort inflationsvågen 1979 och att klara löntagarnas köpkraft skattevägen 1980 bottnar i samma attityder och samma typ av ekonomisk analys som spelade oss så stora spratt under 70-talet.

5.4 Budgetunderskottets problem

En enkel kalkyl tyder på att finansieringen av det statliga budgetunderskottet kan medföra en stark monetär expansion med inflatoriska konsekvenser. En nödvändig förutsättning för en framgångsrik antiinflationspolitik är därför att budgetunderskottet nedbringas, kanske till 25–30 miljarder kronor, vilket är den summa som torde kunna finansieras utan inflationistiska konsekvenser.

Budgetunderskottets problem måste ses i ljuset av hela sparande-investeringsbalansen. Sedan 1974 har sparkvoten starkt reducerats — från normalt omkring 23 till 17 procent av BNP. Investeringskvoten har inte sjunkit lika mycket, vilket kommit till uttryck i det stora underskottet i bytesbalansen. Det är främst nedgången i den offentliga sektorns finansiella sparande som förklarar den totala sparandebristen. Förbättringen i företagssektorns finansiella sparande 1977–79 (omkring 15 mdr) har nästan helt neutraliserats av en fortsatt försämring av den offentliga sektorns finansiella sparande.

Budgetunderskottet ger inflationsrisker

Det stora statliga budgetunderskottet innebär allvarliga inflationsrisker. Finansieringen av så stora budgetunderskott som det tycks bli fråga om 1980–81 (motsvarande över 10 procent av BNP) kan leda till en alltför stark ökning av penningmängden och därmed till förstärkta inflatoriska tendenser.

Av det statliga budgetunderskottet, som under tolv månaders perioden oktober 1978—oktober 1979 uppgick till 44 miljarder kronor, har endast en tredjedel kunnat finansieras genom lån på den svenska marknaden utanför riksbanken och affärsbankerna. Ungefär en femtedel har täckts genom utlandslån. Resten har finansierats genom upplåning hos riksbanken och bankerna. Följden har blivit en snabb ökning av penningmängden. Summan av allmänhetens banktillgodohavanden och sedelinnehav ökar vid slutet av 1979 i en årstakt av cirka 15 procent. En sådan ökningstakt måste i längden leda till ökat inflationstryck. Läget idag står i stark kontrast mot utvecklingen under stabiliseringsperioden 1977 då penningmängdens ökning begränsades till 4 à 5 procent.

Riksbanken har försökt "oskadliggöra" penningmängdens ökning genom höjda likviditets- och kassakvoter. För exempelvis de två priva-

ta storbankernas del har likviditetskvoterna de senaste två åren höjts från 23 till 37 procent, och kassakvoterna för samtliga affärsbanker har höjts från 2 till 6 procent av inlåningen. Dessa åtgärder hindrar bankerna att använda den ökade inlåningen för utlåning i den privata sektorn, men de neutraliserar inte den "inflationsdynamit" som ligger i att företag och privatpersoner har mera pengar på bank. Dessa pengar kan när som helst användas. Risken för detta förstärks av att huvuddelen av penningströmmen till bankerna hamnat på de lätttrörliga specialinlåningskontona.

I syfte att hejda bankernas kreditgivning till den privata sektorn har riksbanken dessutom infört ett tak för utlåning till andra ändamål än bostadsbyggande. Taket begränsar för närvarande utlåningsökningen till 9 procent per år. Det avser dock inte krediter i utländsk valuta. Sådana förmedlas i stor skala av de svenska bankerna, vilket lindrar kreditåstramningens effekter för företagets del. Det är inte heller meningen att restriktiviteten skall drabba industrin, utan den är i första hand avsedd att begränsa kreditgivningen till hushållen. Även här finns det emellertid stötdämpare i form av icke kontrollerade kreditkällor såsom kontokort och privata reverslån. Den fördyring som omvägen över dessa kanaler innebär tycks knappast avskräcka låntagarna vid rådande höga marginalskatter.

Det är således svårt att förhindra att pengarna leder till en icke önskad efterfrågeökning när de väl släppts ut på marknaden. Ju längre likviditetsökningen pågår, desto mer förlorar de penningpolitiska restriktionerna sin verkan. Det enda effektiva sättet att få bukt med en icke önskvärd monetär expansion är att stoppa tillförseln av pengar till marknaden, dvs reducera budgetunderskottet så att det i sin helhet kan finansieras på ett sätt som inte ökar penningmängden.

Under en kortare övergångstid kan den restriktiva penningpolitiken med viss framgång användas för att ge andrum för den nödvändiga saneringen av finanspolitiken. Men penningpolitiska åtgärder kan inte hindra en mera långvarig översvämning av den samhällsekonomiska likviditeten att leda till ökad inflation.

Problem med en vinsthöjande politik

Effekten på inkomst- och förmögenhetsfördelningen kan vara ett svårt hinder för en effektiv stabiliseringspolitik av det slag som skisserats ovan. Men sådana betänkligheter borde enligt vår mening inte behöva vara absoluta hinder. Det är alltid fråga om avvägningar mellan förde-

*En restriktiv
penningpolitik måste
avlösas av minskat
budgetunderskott*

lar ifråga om stabilitet och tillväxt och nackdelar ifråga om fördelning. En politik som leder till en ny vinstnedgång kan medföra en hel del icke önskade kapitalvinster till följd av höjd inflationstakt. Dessa kapitalvinster kan uppgå till långt högre värden än de förmögenhetsökningar som skulle uppstå som följd av höjd lönsamhet, vilket visats i kapitel 6. Dessutom kan man hävda att en sådan förmögenhetsökning vore en "kompensation" för den förmögenhetsminskning som de senaste åren drabbat aktieägarna i genomsnitt.

Inkomstfördelningen mellan arbete och kapital förändras givetvis till kapitalets fördel av höjd lönsamhet och ökad kapitalbildning i näringslivet; det är ju det som är meningen. Målet bör vara en nettoavkastning före skatt på totalkapitalet på 7—8 procent. Inkomstfördelningen mellan hushållen påverkas däremot inte särskilt mycket. En höjning av räntabiliteten inom industrin med t ex 2 procentenheter kan ge ökade utdelningar efter skatt som svarar mot 0,1 procent av lönesumman eller ännu mindre. Mot detta måste ställas de långt högre belopp som tillfaller löntagarna genom ökad produktiv sysselsättning.

Vinstökningar förbättrar sysselsättningen utan att påtagligt minska löneutrymmet

6 Strukturproblem

6.1 Kostnadskris och subventionspolitik

Det svenska näringslivet — särskilt den utlandskonkurrerande industrin — befinner sig för närvarande i bottenfasen av en vinstcykel med ovanligt kraftiga svängningar. Vinsterna drevs upp extremt under högkonjunkturen 1974. Detta utlöste kompensationsreaktioner i en miljö av felbedömningar rörande den framtida pris- och efterfrågeutvecklingen. Den efterföljande lågkonjunkturen karaktäriseras av en hårdare press på vinsterna än tidigare lågkonjunkturer.

Bruttovinsten (kapitalandelen av förädlingsvärdet) och företags-sparandet under den senaste konjunkturtoppen jämförs i tabell 16 med tidigare genomsnittsnivåer. Tabellen redovisar också skattebetalningarna och den s k självfinansieringsgraden. Som framgår var likviditeten 1974—75 mycket god, och skattebetalningarna kunde hållas nere genom avskrivningar och avsättningar. Under 1976 inträffade en betydande försämring av vinster och likviditet.

TABELL 16

Kapitalandel, företags-sparande och skattebetalningar i förhållande till förädlingsvärde samt självfinansieringsgrad i procent

	1953—73	1974	1975	1976
Kapitalandel	32,6	38,9	31,4	25,9
Företagssparande	19,5	29,6	20,3	14,6
Skatt	6,2	2,1	2,7	2,4
Självfinansiering	100	154	102	76

Källa: Sveriges officiella statistik, Företagen, Statistiska meddelanden N 1976:74 appendix 4 samt N 1975:98 appendix 4

Diagrammets uppgifter (22) om kapitalandelen för 1976 och 1977 tyder på en dramatisk nedgång i företagsvinsterna¹, jämfört inte bara med högkonjunkturen 1974 utan också tidigare lågkonjunkturer. Som diagrammet visar är kapitalandelen 1977 endast hälften av genomsnittet för 1953—73. Den har 1977 minskat med 60 procent av nivån 1974.

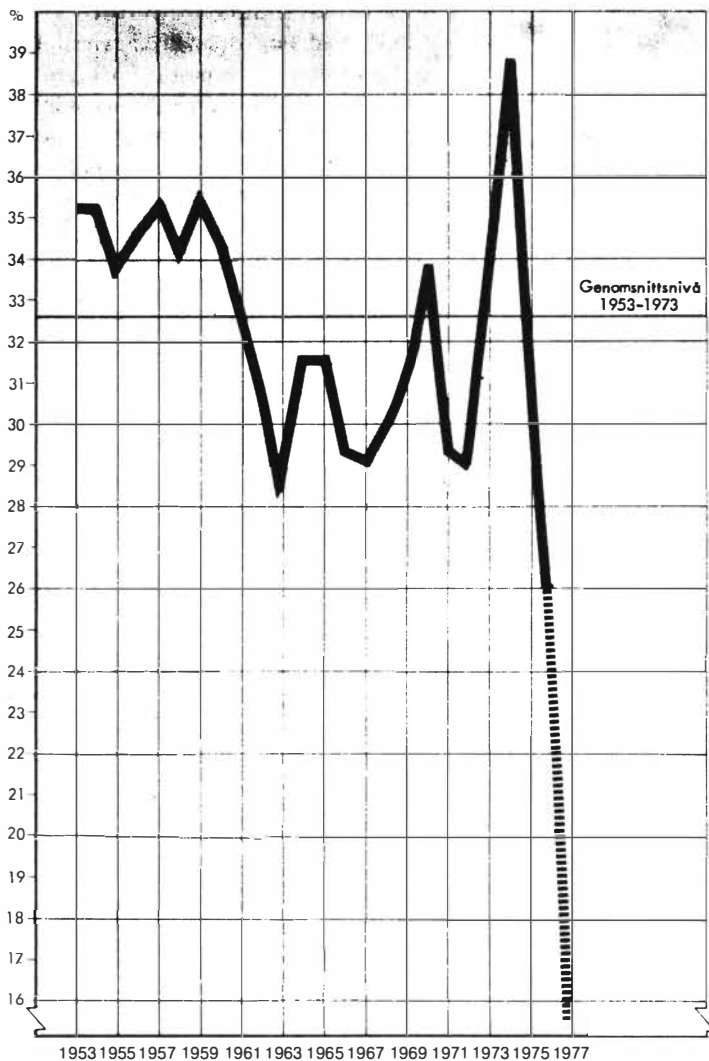
¹ Uppgifterna för 1977 är en uppskattning från delårsresultat för ett begränsat urval av företag. Likväl torde de ge en uppfattning om storleksordningen på det vinstras som inträffat i industrin.

DIAGRAM 22

Kapitalandel av förädlingsvärdet (till faktorkostnad) 1953—77

Uppgifterna om kapitalandelen för 1976 och 1977 tyder på en dramatisk nedgång i företagsvinsterna

Källa: SM N 1975:98 appendix 4, N 1976:7.4 appendix 4 samt SCBs snabbstatistik



Vinster och subventioner

I takt med den dramatiska vinstförsvagningen 1975—77 har de statliga subventionerna till företagen ökat. Syftet har varit att, som det heter, bekämpa arbetslösheten inne i företagen. Subventionerna har nu nått en sådan omfattning att de motsvarar industrins hela bruttovinst. Tillgängliga data om bruttovinst- och subventionsnivån tyder på att förädlingsvärdet motsvaras av lönesumman — alltså att bruttovinsterna "före subventioner" är obefintliga.

Det är nästan omöjligt att få en uppfattning om stödpolitikens struktur, storleksordning och fördelning i olika avseenden. Efterforskningar tyder på att ingen statlig myndighet har total överblick. Stödpolitiken handläggs av ett hundratal myndigheter och institutioner. Enbart på grundval av detta förhållande måste det ifrågasättas om den totala bidragsvolymen används på bästa sätt. Bristen på information och frånvaron av genomtänkt och planerad struktur talar för en betydande slumpmässighet när det gäller stödets konstruktion och företagens utnyttjande av de olika stödformerna. Kontrollen av att bidragens ändamål uppfylls torde i många fall eftersättas. För att ta ett exempel: Det utbildningsbegrepp som tillämpas när det gäller att kvalificera ett företag för sysselsättningsstöd genom 25-kronan torde vara mycket uttänjt. Det ligger naturligtvis en stor svårighet i att bygga upp en omfattande apparat i företagen för meningsfull utbildning och då får bidragsnormerna tillämpas på ett lösligt sätt.

De olika bidragen och stöden till näringslivet utgår av regional-, arbetsmarknads-, miljö-, forsknings- och energipolitiska skäl. Inom dessa kategorier finns ofta hela skalan av stödformer representerad. I den ena änden har vi t ex kreditgarantier och lån till subventionerad ränta. Av en annan karaktär är insatser för sysselsättningen, som syftar till att mildra kostnaderna för "översysselsättningen", t ex 25-kronan, det 75-procentiga sysselsättningsstödet och lagerstödet. Slutligen har vi det partiella eller totala statliga ägarengagemang. Dessa förstatliganden är oftast strukturpolitiskt betingade. Stödpolitiken kan nämligen också delas upp i det konjunkturbe-
tingade sysselsättningsstödet och strukturpolitiskt motiverade kapitalinsatser till främst varvs-, stål- och tekoindustrierna.¹

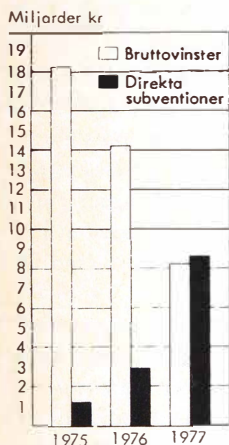
¹ För en utförlig diskussion av dessa frågor se R Henning, Företagen i politiken, SNS 1977

DIAGRAM 23

Bruttovinster och direkta subventioner i löpande priser 1975—77

Halvårsuppgifter för 1977 schablonmässigt uppräknade. Subventionerna ingår till en större del i bruttovinster

Källa: Riksrevisionsverket, "Transfereringar för konsumtion till statliga bolag, affärsverk, privata företag och ekonomiska föreningar" samt SCB, SM — Industriföretagen



En schematisk bild av vinsternas och subventionernas utveckling ges i diagram 23. Uppgifterna omfattar arbetsmarknadspolitiskt och regionalpolitiskt betingade bidrag och subventioner, statliga ägartillskott m m. Däremot inräknas inte de speciella lättnaderna i olika slag av beskattning, inte heller subventionerad långivning och kreditgarantier. De två sistnämnda uppgår budgetåret 1977/78 till 1 respektive 35 miljarder kronor. Vinst- och subventionsuppgifterna för 1977 är osäkra. Uppgifterna är inte inflationskorrigerade.

Ett stort problem för den ekonomiska politiken i framtiden blir att avveckla de olika bidragen. Sysselsättningsstöden — de kortsiktiga konjunkturinriktade stödåtgärderna — riskerar genom den långa tid de är i kraft att byggas in i det ekonomiska systemet, utan att konsekvenserna för ekonomins effektivitet och för produktions- och kapitalets allokering beaktas.

En subventionering av den omfattning som det nu är fråga om innebär att det signalsystem till företagsledningarna, som marknadsprishildningen utgör, allvarligt skadas. Inom stålindustrin, t ex, ryms Uddeholm med flera hundra miljoner i statligt stöd och Sandvik som av egen kraft är vinstgivande. De små handelsstålverken hotas av den nya statliga stålkoncernen.

Liknande förhållanden råder inom tekoindustrin, där en del vinstgivande företag hotas av konkurrens från starkt subventionerade företag, vilka eljest skulle tvingas lägga ned. Vi har med andra ord byggt upp ett subventionssystem av en omfattning som inte kan bli bestående någon längre tid om marknadsekonomi skall fortleva men som blir svårt att avveckla de närmaste åren.

De kortsiktiga sysselsättningspolitiska stödsatserna har en viktig funktion att fylla under en övergångsperiod, när anpassningen mot jämvikt på kostnadssidan sker. Stödåtgärderna har nu svällt ut, genom att den ekonomiska politiken under 1977 successivt stramat åt hemmamarknaden i en situation då utlandsmarknaderna för svenska företag redan var svaga. Det finns en motsägelse i denna politik eftersom avsättningsmöjligheterna för företagen bromsas genom en åtstramning av efterfrågan samtidigt som man inte tillåter en motsvarande anpassning av faktorinsatserna.

Av årets bidragssumma på drygt 8,5 miljarder kronor torde grovt räknat 7—8 miljarder kunna hänföras till det akuta ekonomiska läget. Omkring en miljard har permanent karaktär och avser regional- och arbetsmarknadspolitiska satsningar.

Särskilda insatser har gjorts inom krisbranscherna — bruksföretagen i järn- och stålindustrin, varven och tekoindustrin. Men även det allmänt inriktade stödet för sysselsättningen har haft en koncentration till vissa krisbranscher. Exempelvis lagerstödet passar just för branscher med produktion av stapelvaror och varven har fått ett särskilt, omfattande lagerstöd. Den sysselsättningstunga verkstadsindustrin, å andra sidan, har inte kunnat utnyttja lagerstödet i proportion till sin betydelse för sysselsättningen. Över hälften av lagerstödet under perioden januari 1975—augusti 1977 har gått till massa-, pappers-, järn- och stålindustrin, vilka svarar för ca 25 procent av industrisysselsättningen. Verkstadsindustrin med inemot hälften av industrisysselsättningen har fått ca 20 procent av lagerstödet.

Med en svag världsmarknadsutveckling för svenska företag och med kvarstående kostnadsproblem finns risk att det konjunkturella sysselsättningsstödet permanentas. Stödinsatsernas omfattning och tidsutdräkt — t o m över en period av expansion i vår omvärld — är helt enkelt ett tecken på en felaktig valutakurs, att den nödvändiga kostnadsanpassningen inte genomförts tillräckligt effektivt utan ersatts med bidragspolitik.

*Subventionerna
har ersatt
nödvändig
kostnadsanpassning*

Branschspridningen

Som ovan antyddes är subventionerna och vinsterna helt olika fördelade över branscherna och inom branscherna över företagen. Kraftiga subventioner har satts in för att rädda företag i krisbranscher såsom varven, tekoindustrin samt järn- och stålindustrin.

Vinsternas utveckling i olika branscher illustreras av diagram 24. Det visar att den dramatiska vinstcykeln 1973—77 i vissa avseenden har varit likartad tidigare cykler. Verkstadsindustrin, t ex, drabbades relativt sent av nedgången. Vidare har stapelvaruindustrier som massa- och pappersindustrin, med stora lager- och prissvängningar, genomgått kraftigare vinstvariationer än industrin i genomsnitt.

När det gäller järn- och stål- samt gruvindustrin visar diagrammet att problemen är allvarigare än vad t o m kraftiga konjunktursvängningar skulle medföra för vinstutvecklingen. I dessa branscher har teknologiska genombrott i "nya" länder mognat ut i utbud på världsmarknaden och efterfrågestrukturen förändrats, t ex bort från

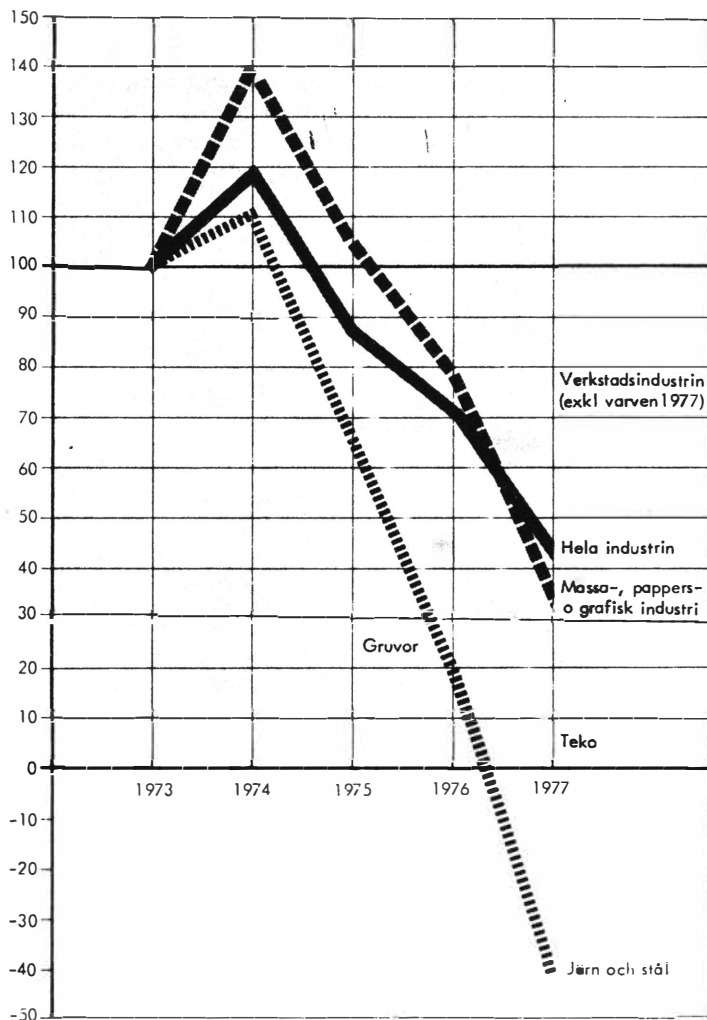
DIAGRAM 24

Index över bruttovinsternas andel av förädlingsvärdet 1973—77 i några industribranscher

Verkstadsindustrin har klarat sig bäst hittills

Källa: SCB, SM Serie F
— Företagen

Index 1973 = 100



fosforhaltiga malmer. U-länder, med en bråkdel av våra lönekostnader, har byggt upp en kapacitet inom järn- och stålindustrin, där processtyrd avancerad teknologi slagit undan den konkurrensfördel som teknologiskt kunnande och stor yrkesskicklighet hittills utgjort.

Liknande strukturproblem har i flera omgångar drabbat varven, tekindustrin och stålindustrin.

Den bild av vinstutvecklingen som redovisas i diagram 24 understryks av den mer noggranna vinstanalys som gjorts inom Skandinaviska Enskilda Banken av 64 börsbolags bokslut¹ (se tabell 17). Börsbolagens delårsresultat och helårsprognoser för 1977 tyder på en accelererad resultatförsämring.

TABELL 17

**Nettoresultatets förändring
samt räntabiliteten**

Källa: Uutma, Lydahl, a a

Anm Nettoresultatet är en beräkning av vad företagen för all framtid skulle kunna dela ut årligen till ägarna vid en ständig upprepning av det aktuella årets resultat

		1974	1975	1976
Procent	Nettoresultat	+ 23	− 37	− 36
Samtliga	Räntabilitet			
64	på eget kapital	12,1	6,8	4,0
bolag	Verkstadsindustrin	+ 2	− 14	− 15
Netto-	Bruk och järnverk	+ 88	− 55	− 118
resultat	Skogsindustrin	+ 140	− 49	− 40

Verkstadsföreningen gör också lönsamhetsbedömningar, senast omfattande 240 företag i branschen. Enligt dess resultat har räntabiliteten på eget kapital före skatt för åren 1974, 1975 och 1976 varit respektive 12,9, 10,8 och 7,8 procent. Av de 240 företagen har 30 procent år 1976 fortfarande en förräntning på eget kapital som var 15 procent eller mer och hälften av företagen hade en räntabilitet på minst 10 procent. 35 procent hade en räntabilitet lägre än 5 procent. Spridningen inom industribranscherna är betydande.²

I stort sett bekräftar de angivna vinst- och räntabilitetsstudierna den bild som ges av vår analys i diagram 24. Vinstraset efter 1974 har varit utomordentligt kraftigt. Skogsindustrin samt bruk och järnverk har drabbats av starkare fluktuationer än verkstadsindustrin.

Analysen i detta kapitel reser frågor av stor betydelse för den ekonomiska politiken. Det är troligt att stora strukturproblem skulle kvarstå i vissa branscher även vid en mer normal lönekostnadsutveckling än den vi hade 1974—76. Frågan är i vad mån krisen i näringslivet är en kortsiktig kostnadskris och hur mycket som är "struktu-

¹ Uutma, Lydahl, Bolagens bokslut för 1976 — en jämförelse med tidigare år, Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift Nr 3—4 1977

² Se Hedengren, Hellström, Lönsamhetsfrågor inom svensk verkstadsindustri, Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalsskrift Nr 3—4 1977 samt Lönsamheten inom verkstadsindustrin 1976, slutrapport, Sveriges Verkstadsförening

rellt" betingat i den meningen att Sveriges komparativa fördelar drastiskt förändrats.

En annan viktig fråga gäller den bristande kostnadsjämvikten gentemot utlandet. I den förra rapporten analyserades den svenska kostnadsutvecklingen noggrant. Frågan är hur mycket av ojämvikten som har avskaffats genom 1977 års avtal och devalveringar.

Kostnadskris eller strukturkris?

I fjolårets rapport diskuterade vi ingående vad vi redan då kallade "kostnadskrisen" i den svenska industrin. Under det senaste året har det alltmer talats om en "strukturkris" i stålindustrin liksom i teko- och varvsindustrierna.

Vad menas med en strukturkris jämfört med en kostnadskris?

Med **kostnadskris** menar vi att industriföretagen förlorar marknader därför att konkurrenter i andra länder kan sälja likvärdiga produkter till lägre priser. Lönsamheten blir pressad i den konkurrensutsatta delen av näringslivet. Många företag tvingas inskränka driften eller lägga ned. Det finns mycket få expansiva företag och branscher.

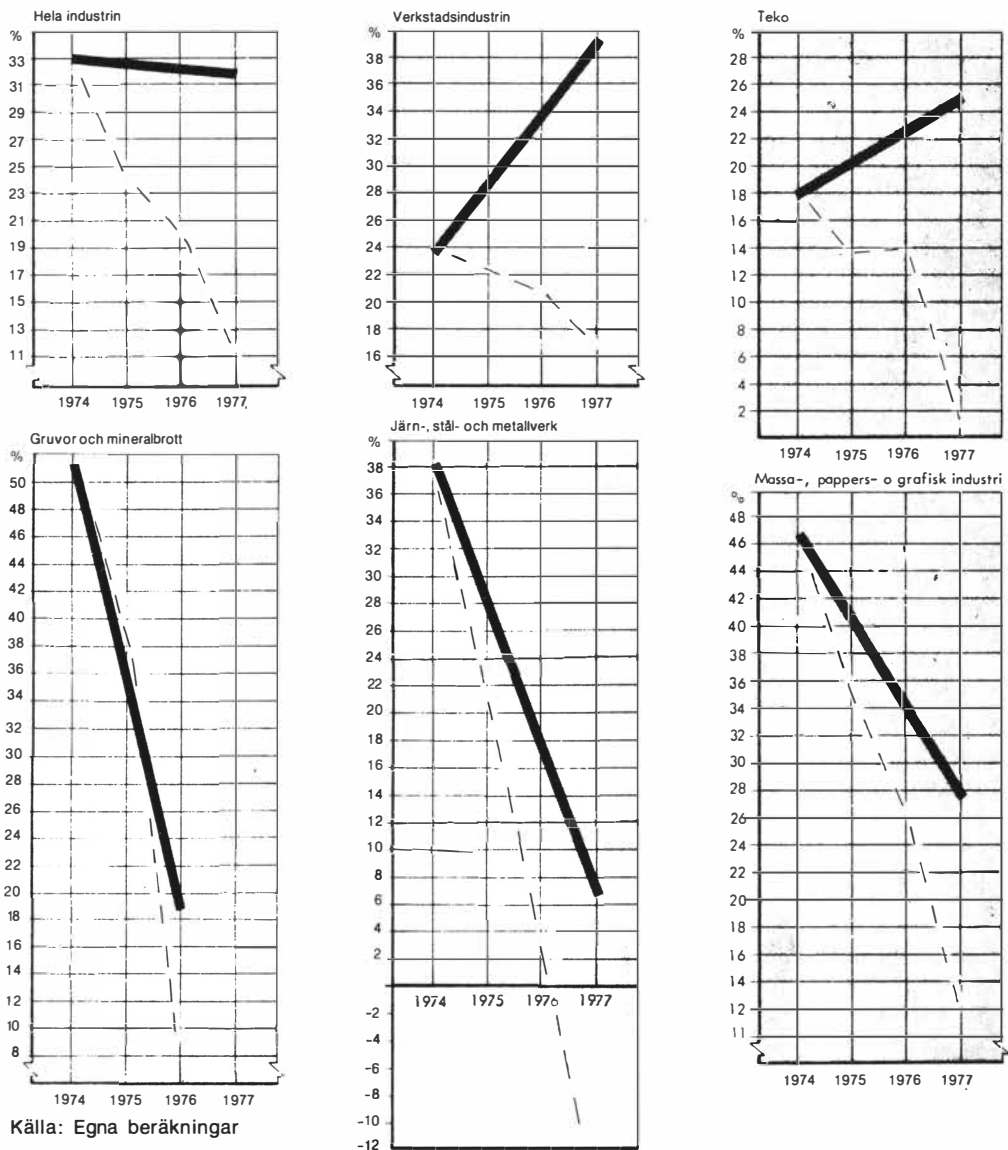
Med **strukturkris** menas att en bransch vid en "normal" lönekostnadsutveckling för industrin i dess helhet och vid "normal" räntabilitet och expansion i andra branscher möter sådana konkurrens- och efterfrågeförhållanden att driftinskränkningar, nedläggningar och andra viktiga förändringar tvingas fram.

*Strukturkriserna
är också en
kostnadskris...*

Självfallet kan man säga att varje strukturkris också är en kostnadskris. Det finns alltid en valutakurs eller en lönenivå vid vilken en bransch i strukturkris skulle uppnå acceptabel lönsamhet. Men detta skulle resultera i extrema vinster i andra delar av näringslivet, varigenom lönekostnaderna skulle drivas upp eller också skulle ett bytesbalansöverskott driva upp valutakursen. En lösning av en strukturkris enbart genom kostnadsanpassning skulle därför knappast leda till en någorlunda "balanserad" industriell utveckling.

Situationen i den svenska industrin under innevarande lågkonjunktur har karakteriserats av både en allmän kostnadskris och speciella strukturkriser. Pris- och marknadsutvecklingen för järn- och stålindustrins företag visar tydligt att denna bransch är inne i en strukturkris. Därutöver har vi en kostnadskris för näringslivet i övrigt. Detta gör strukturkriserna särskilt allvarliga, eftersom mycket få delar av det övriga näringslivet är expansiva. Anpassningen för

DIAGRAM 25 Faktisk och hypotetisk utveckling av bruttovinstmarginalerna



att lösa strukturproblemen blir därför särskilt svåra. Den friställda arbetskraften kan inte lätt omplaceras inom företagen eller sugas upp av andra företag.

Diagram 25 får illustrera skillnaden mellan struktur- och kostnadskris. Vi har därvid antagit att företagen på kort sikt inte fritt kan anpassa sysselsättningen för att maximera vinsten eller minimera förlusten. Den sysselsättningsvolym som företagen faktiskt haft under 1975—77 betraktas som den "politiskt acceptabla" och opåverkad av valutakurser, priser och löner. Det betyder att anpassningsbördan i lågkonjunkturen legat på vinsterna (med bortseende från de direkta subventionerna).

Med dessa förenklingar har vi beräknat hur mycket högre bruttovinstmarginalerna skulle ha legat 1977, om lönekostnaderna 1974—77 utvecklats i takt med löneutvecklingen i Västtyskland — det land som vi använde som norm i analysen av kostnadskrisen förra året. 1974—77 antar vi att lönekostnadsutvecklingen bromsades upp med totalt 30 procentenheter i förhållande till den faktiska utvecklingen.¹

Den svarta kurvan återger den faktiska utvecklingen av kapitalandelen medan den vita kurvan indikerar den utveckling som skulle inträffat — allt annat lika — om lönekostnaderna stigit 30 procentenheter långsammare än de faktiskt gjorde 1975—77.²

För hela industrin skulle bruttovinstmarginalen ha varit 32 procent, vilket är nära högkonjunkturvärdet 1974. Verkstadsindustrin, som är mycket känslig för lönekostnadernas utveckling, skulle t o m fått en mycket bättre vinstsituation 1977 än 1974. Detsamma gäller för tekoindustrin.

*...men skogen och
stålet skulle haft
problem även utan
lönekostnadsexplosionen*

Massa- och pappersindustrin, gruvor liksom järn- och stålindustrin är kapitalintensiva och skulle inte alls ha varit lika hjälpta av en uppbromsad lönekostnadsutveckling. Även vid en kraftig uppbromsning av lönekostnadsstegringen skulle dessa branscher varit i kris under 1977. När det gäller massa- och pappersindustrin kan man kanske inte tala om någon strukturkris — som för järn- och stålindustrin — ty produktionsanläggningarna är efter 60-talets nedläggningar och förnyelser moderna och stora även internationellt

¹ De svenska lönekostnaderna steg med ungefär 60 procent räknat i dollar åren 1974—77, medan de västtyska steg knappt 30 procent i samma valuta

² I gruvindustrin — siffrorna omfattar enbart perioden 1974—76 — har vi räknat med 20 procentenheter lägre lönekostnadsökning än den faktiska på drygt 40 procent.

sett. Här är det i stället fråga om en extrem konjunkturkänslighet på prissidan och relativ okänslighet för löneförändringar på grund av mycket hög kapitalandel i förädlingsvärdet. Svårigheterna förklaras också av att virkesutbudet är oelastiskt. Virkespriserna drevs tidigare upp av kapacitetsutbyggnaden i skogsindustrin, men prisetstet gjorde sig sedan gällande under lågkonjunkturen.

När det gäller tekoindustrin tycks problemet i de kvarvarande företagen främst vara det allmänna kostnadsläget. Men urvalet är här begränsat till några stora företag, eftersom småföretagen, som är relativt många i tekoindustrin, inte ingår i snabbstatistiken från SCB. Siffrorna bör tolkas mycket försiktigt.

Är kostnadskrisen över?

Vi visade i fjolårets rapport att det svenska relativa kostnadsläget hade försämrats 1974—76 och drog slutsatsen att en devalvering skulle tvingas fram. Vi kan nu i efterhand konstatera att den svenska förlusten av marknadsandelar under 1976 var betydande och att denna utveckling fortsatt 1977.

Under 1977 har två devalveringar genomförts. De motsvarar tillsammans en effektiv genomsnittlig nedskrivning av den svenska valutakursen med 12 procent.¹ Man kan schablonmässigt beräkna att valutakursen sänks med 4 procent i genomsnitt från 1976 till 1977 samt vid fortsatt oförändrad valutakurs med 8 procent mellan 1977 och 1978. En sådan uppdelning på årsgenomsnitt är nödvändig, eftersom övriga data — t ex lönekostnaderna — avser årsgenomsnitt.

*Kostnadsutvecklingen
får följder även 1978*

Med hänsyn till de i tiden långt utdragna effekterna av förändrade relativa kostnader kommer sviterna av kostnadsutvecklingen 1974—76 att verka under resten av 1977 och även under 1978. Man kan nu fråga sig om den gjorda anpassningen av valutakurserna väsentligt förbättrat våra konkurrensförhållanden för framtiden.

Problemet med de kalkyler som behöver göras, när den frågan skall besvaras, är bl a att resultatet blir starkt beroende av vilket år som tas som jämförelse. I princip bör jämförelsen göras med kostnadsförhållanden ett år då det rått jämvikt i bytesbalansen vid fullt kapacitetsutnyttjande. Problemet illustreras av diagram 26, som visar utvecklingen i dollar av kostnaden per producerad enhet i

¹ Angående viktsystemet, det s k MERM, se IMF Staff Papers March 1976

svensk industri jämfört med den i Västtyskland, 13 OECD-länder och "korgländerna".¹ Korgen ingår här med "bilateral vikt" på samma sätt som i den officiella serien över valutakursen. De 13 OECD-länderna, däremot, är vägda med "världshandelsvikter" vilket är mer relevant från konkurrenssynpunkt.

Som framgår av diagrammet hade Sverige en relativt förmånlig kostnadsutveckling jämfört med Västtyskland 1973—74 och även tidigare. Vårt relativa kostnadsläge försämrades dock drastiskt 1974—76, jämfört både med Västtyskland och med OECD-länderna. Hela den tidigare förbättringen i förhållande till Västtyskland gick förlorad, och en stark försämring inträdde jämfört med OECD-länderna (liksom gentemot Västtyskland). Det framgår också av dia-

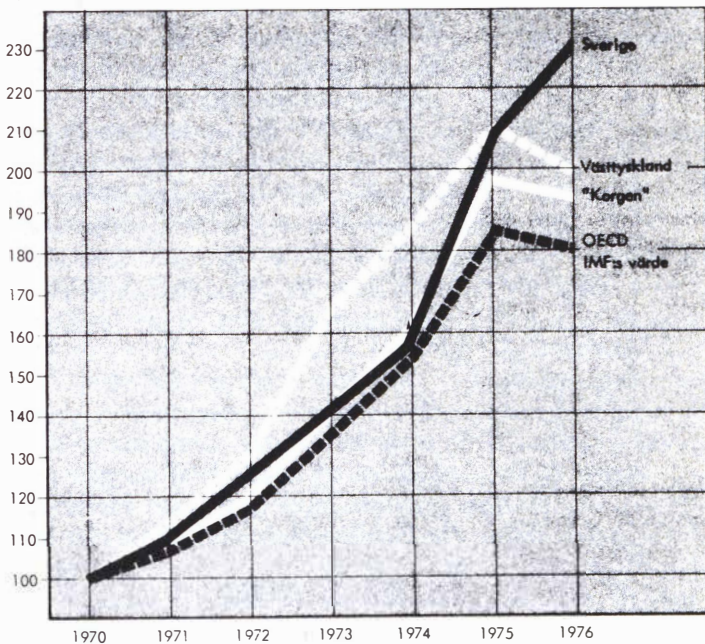
DIAGRAM 26

Utvecklingen av löne-kostnad per producerad enhet i Sverige, Västtyskland, 13 OECD-länder och i "korgen"

Sveriges relativa kostnadsläge försämrades dramatiskt under 1975 och 1976

Källa: US Labor Department och SAF

Index 1970 = 100



¹ Västtyskland är inte längre lika intressant som jämförelsenorm, eftersom vi lämnat ormen. Men eftersom förra årets rapport innehöll jämförelser med Västtyskland är det av intresse att i det här sammanhanget fortsätta jämförelsen.

grammet att sättet att väga ihop korgen (med bilaterala vikter) gör att den svenska relativa kostnadsutvecklingen framstår som mindre oförmånlig under senare år.¹

Det kan vara tveksamt att vid jämförelserna hålla fast vid 1970 som "jämviktsår", eftersom man då i analysen för in en relativt lång tidsperiod, under vilken det kan tänkas ha skett sådana struktureförändringar i svensk industri och i vår omvärld att basårets kostnadsrelationer inte längre är relevanta för den aktuella konkurrenssituationen.

1973 och 1974 kan tänkas som alternativa jämförelseår. Eftersom 1974 var ett utpräglat högkonjunktår, väljer vi här 1973 även om det var ett år med relativt gynnsam svensk kostnadsnivå och med betydande överskott på bytesbalansen. Överskotten förklaras dock till stor del av att Sverige då fortfarande hade leveranskapacitet i en omvärld av överfullt kapacitetsutnyttjande.

Vi har gjort kalkyler både utifrån 1970 och 1973 års läge. Jämförelsen görs med Västtyskland och ett genomsnitt av 13 OECD-länder, vägda med globala vikter.

Resultaten redovisas i tabell 18 vad avser kostnadsrelationerna 1976, före 1977 års två devalveringar.

TABELL 18

**Kostnadsgap under 1976
gentemot Västtyskland
och OECD**

Källa: US Department
of Labor

Jämviktsår	Västtyskland	OECD
1970	15 %	28 %
1973	36 %	23 %

Tabellen visar att kalkylen är känslig för valet av jämförelseår när det gäller Västtyskland, vilket beror på den förmånliga utvecklingen Sverige hade jämfört med Västtyskland under början av 1970-talet. Vid jämförelse med de 13 OECD-länderna är valet av basår av mindre betydelse.

Frågan gäller nu hur mycket av 1976 års "kostnadsojämvikt" som fortfarande kvarstår och hur mycket som kan beräknas kvarstå under 1978, med hänsyn till vad vi idag kan anta om utvecklingen under 1978.

Vi använder i kalkylerna den ovan angivna fördelningen av devalveringseffekterna på 1977 och 1978. Den svenska arbetskraftskostnaden per timme beräknas stiga 11 procent 1977 och produkti-

¹ Skulle vi varit knutna till korgen tidigare, hade den svenska valutan — allt annat lika — utvecklats svagare och motverkat förlusten av konkurrenskraft.

*Kostnadsgapet
mot OECD var
25 procent 1976*

viteten minskar 1,5 procent. Valutakursen sjunker 4 procent 1976—77. Lönekostnaderna per producerad enhet skulle därmed komma att öka med ungefär 8 procent 1976—77.

För 1978 beräknas 6 procent åtgå för den femte semesterveckan och genom tidsprofilen av 1977 års avtal. Löneglidningen beräknas till 3 procent och den avtalsmässiga höjningen till 3 procent. Valutakursen beräknas sjunka 8 procent och produktiviteten stiga 5 procent. Vi har antagit att den naturliga avgången av anställda och införandet av den femte semesterveckan drar ned timvolymen med 5 procent. Genom svag hemmamarknad och lageravveckling blir produktionsvolymen oförändrad. Lönekostnaderna per producerad enhet skulle därmed inte stiga alls 1977—78.

När det gäller Västtyskland antas ökningen av lönekostnaderna per producerad enhet bli 11 procent 1976—77 och 4—5 procent 1977—78. För de 13 OECD-länderna beräknas lönekostnaderna per producerad enhet öka med 7 procent under 1976—77 och 5—6 procent 1977—78.¹

I tabell 19 redovisas hur mycket av kostnadsojämvikten 1976 som fortfarande kvarstår 1977 och 1978 med de antaganden vi gjort. Intervallen är resultat av en jämförelse med både 1970 och 1973.

TABELL 19
Andelen av 1976 års
kostnadsgap som kvarstår
gentemot Västtyskland
och OECD

Källa: OECD Economic
Outlook, July 1977

År	Västtyskland	OECD
1977	80—90 %	100 %
1978	50—70 %	70—80 %

Trots devalveringarna
kvarstår nästan hela
gapet 1978

Kalkylerna tyder på att så gott som hela kostnadsgapet fortfarande kvarstår, trots de genomförda devalveringarna. Detta strider delvis mot bedömningar som gjorts av andra. Vi har därför noga granskat förutsättningarna för kalkylerna och våra källor. Våra data torde vara de bästa tillgängliga vad gäller konsistens och kvalitet i övrigt. Slutsatsen måste bli att den svenska kostnadsanpassningen till omvärlden inte är genomförd. Den främsta orsaken är en svag produktivitetstegring i förening med snabba lönekostnadsökningar. Devalveringarna kan därför sägas ha ersatt den uteblivna produktivitetstegringen så att vi måttligt förbättrat 1976 års position 1977—78.

¹ Enligt OECD Economic Outlook, July 1977, och med hänsyn till vårt sätt att beräkna devalveringseffekten

*Inte ens en mycket
gynnsam utveckling
återställer
kostnadsläget utan
nya åtgärder*

Det ligger naturligtvis en stor osäkerhet i kalkylerna därigenom att industrin kan ha en produktivitetsreserv av betydande storlek jämfört med kostnadsgapet, som det framstår vid nu rådande låga produktivitet. En ordentlig volymexpansion skulle kunna framkalla produktivitetstegringar på 10 procent, kanske t o m mer.

Vi har också gjort en för Sverige maximalt gynnsam kalkyl. Vi har därvid antagit, inte 5 procents produktivitetstillväxt 1977—78, som vi anser rimlig, utan 10 procent genom volymökning och/eller större öppen arbetslöshet. Vi har dessutom antagit att lönekostnaden per producerad enhet inom OECD stiger 2 procentenheter snabbare än i grundkalkylen både 1976—77 och 1977—78. Enligt denna maximalt gynnsamma kalkyl skulle fortfarande 40 à 50 procent av 1976 års kostnadsgap gentemot OECD kvarstå 1978.

Som vi har framhållit är kostnadsgapet av helt olika betydelse i basindustrierna och i verkstadsindustrin. För att få en "normal" lönsamhet i verkstadsindustrin behövs naturligtvis en mycket mindre anpassning än vad som skulle fordras för att klara strukturkrisen i basindustrierna. Även om det "genomsnittliga gap" vi här har beräknat skulle försvinna, skulle antagligen — i den mån volymökningen medför produktivitetstegringar — "övervinster" återigen skapas i de delar av näringslivet som hittills klarat krisen någorlunda. Men om verkstadsindustrin skall förmå bära upp en expansion som kompenserar förluster i terms of trade i nedbantade basindustrier måste nya marknader erövrats genom förmånliga konkurrensbetingelser.

Avslutande bedömningar

Analyserna i detta kapitel visar att industrin befinner sig i en utomordentligt prekär situation. Det råder en allmän kostnadskris och därtill allvarliga strukturproblem i speciella branscher. Industrins investeringar har nu, efter en bromssträcka på flera år, börjat sjunka väsentligt. Detta är allvarligt med tanke på behovet av industriell kapacitet, när kostnadsanpassningen gjorts mera fullständig.

Industriinvesteringarna har skurits ned därför att det finns ledig kapacitet och räntabilitetsutsikterna ter sig mycket dåliga vid nuvarande valutakurser. Risk finns att de investeringar som alltjämt sker till stora delar blir felallokerade därför att statliga räddningsaktioner i all hast sätts in i företag med akuta svårigheter. Gränsen mellan å ena sidan kortsiktigt stöd för sysselsättningen och överlev-

nad och å den andra långsiktigt syftande struktursatsningar blir flytande. För båda typerna av insatser gäller att räntabilitetskrav och lönsamhetsbedömningar inte fyller de anspråk på noggrannhet i överbäggandena som företagen själva skulle ställa i ett läge med fullt kapacitetsutnyttjande och knappa resurser. Inslaget av decentraliserat, marknadsbaserat ansvarstagande försvagas.

Eftersom kapacitetsutnyttjandet under flera år varit lågt, kan man befara att de vanliga måtten på detta — för närvarande skulle kapacitetsreserven vara ca 20 procent — överdriver möjligheterna till produktionsökningar i framtiden. Industrin har nu kommit in i en så svag efterfrågeutveckling att produktionsprocesser läggs ned, rutiner slopas i kostnadsjakten och "know how" försvinner ut ur företagen. För att de lediga resurserna skall kunna mobiliseras behövs en radikal kostnadsanpassning, *en gång för alla*.

Det är möjligt att en kraftfull expansionspolitik gentemot industrin skulle locka fram en produktivitetsreserv, även om det är svårt att veta hur stor den är med hänsyn till det låga kapacitetsutnyttjandet under lång tid och arbetskraftens nya attityder och befogenheter. Men skulle en stark produktivitetsökning lockas fram av en radikal kostnadsanpassning och volymexpansion, bör man ha beredskap för en aktiv valutapolitik i syfte att undvika 1973—74 års vinstinflation, som lade grunden till många av dagens svårigheter.

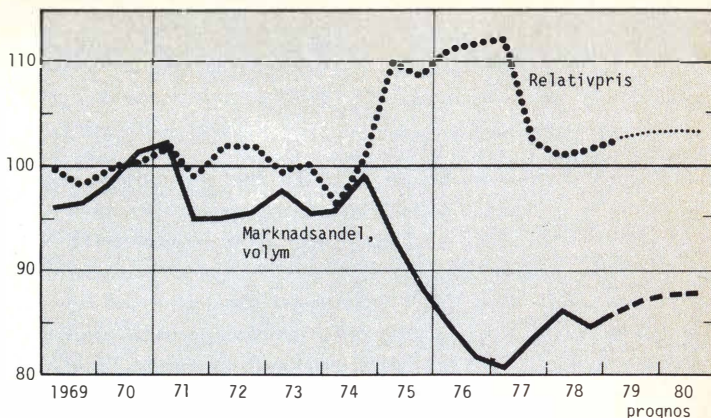
Kommentar av Villy Bergström (april 1980)

Analysen från hösten 1977 har i stort sett visat sig hålla. Gruvinindustrin, järn- och stålindustrin samt massa- och pappersindustrin hade speciella strukturproblem för vilka den allmänna kostnads-krisen spelade en relativt underordnad roll.

Den djupa kostnadskrisen 1976—77 hade däremot en stor indirekt betydelse även för dessa industrier. På grund av den allmänna kostnadskrisen drevs industrin in i en lång stagnationsperiod och investeringskris. Härigenom uppstod "inlåsnings effekter". Arbetskraften slog vakt om sina jobb, och det finns knappast några expansiva branscher eller yrkesområden att söka sig till för industrins arbetare och tjänstemän. Strukturanpassningen bromsades. Staten gjorde en rad hjälpinsatser för att möjliggöra fortsatt drift i olönsamma företag. Härigenom sköts problemen med en felaktig industristruktur på framtiden.

I efterhand kan vi konstatera en stark överensstämmelse mellan utvecklingen av de relativa kostnaderna för industriproduktionen och exportens marknadsandelar. Utvecklingen efter 1977 framgår av följande diagram.

Index 1970=100. Halvårssiffror



Källa: Konjunkturrådets rapport 1979–80, s 81.

Kostnadsläget började förbättras en bit in på 1978 till följd av devalveringarna och en relativt långsam lönekostnadsökning. Återhämtandet av exportmarknadsandelar inleddes omgående med det förbättrade kostnadsläget. I det avseendet gjorde Konjunkturrådet den felbedömningen under kostnadskrisens år att det skulle dröja avsevärd tid innan ett förbättrat kostnadsläge påtagligt skulle påverka marknadsandelarna. Enligt SAFs analyser återstår dock ännu 1980 hälften av "kostnadsgapet".

Å andra sidan kan rådets farhågor sägas ha besannats i det avseendet att marknadsandelarna inte på långt när återställts lika mycket som kostnadsläget har anpassats. Betydligt mer av marknadsförlusterna från 1976–77 kvarstår fortfarande under 1980 än vad som återstår av kostnadsanpassningen.

6.2 Strukturproblem och industripolitik

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

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

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

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

Ojämn fördelning av ledig kapacitet

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

Oljepriserna

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

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

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

Låg tillväxttakt och låga investeringar

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

*Sjöfart och varv
drabbades direkt av
oljeprishöjningarna*

*Internationell
investeringsnedgång
drabbade Sverige
särskilt hårt*

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

Kostnadsläget

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

Stödpolitiken försenade kostnadsanpassningen

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

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

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

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

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

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

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

För företagen har detta lett till en drastiskt sjunkande lönsamhet (se tabell 20) och framväxten av olika industripolitiska åtgärder som saknar motsvarighet i Sveriges moderna ekonomiska historia. Men vid tolkningen av lönsamhetsdata och de industripolitiska subventionerna och ingreppen är det nödvändigt att iakttä en viss försiktighet. Till en betydande del måste de selektiva och företags-specifika åtgärderna ses som alternativ till generella åtgärder, som

TABELL 20

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

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

en tidigare lagd devalvering eller en sänkning av arbetsgivaravgifterna.

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

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

Varför industripolitik?

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

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

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

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

Kostnadskrisen och den internationella depressionen var oförutsedda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Det höga kostnadsläget i kombination med Amanlagarna ledde till en ökning av kostnaderna och en minskning av intäkterna. Många företag drabbades av låga bruttoresultat (som inte täckte räntor och avskrivningar) och fick även svårigheter att täcka de rörliga kostnaderna. Men ändå valde eller tvingades många företag att fortsätta driften och finansiera uppkomna förluster genom upplösning av reserver eller genom bidrag från vinstgivande delar inom koncernen. En soliditetsminskning blev följden (se tabell 20).

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

Vissa subventioner har varit motiverade

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

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

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

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

Generell politik hade varit överlägsen

Subventionspolitikens konsekvenser

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

*Selektiv politik
konserverar föråldrad
industristruktur*

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

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

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

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

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

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

Flertalet "krisbranscher" kommer att fortleva

Kan subventionspolitiken avvecklas?

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

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

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

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

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

Skogspolitiken bör omprövas

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

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

Behövs framtida industripolitik?

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

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

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

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

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

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

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

Kommentar av Ingemar Ståhl (juni 1980)

Vi kan nu konstatera att åren 1979–80 **inte** blev de år då industripolitiken avvecklades. Under 1979 sammanfördes det tidigare privatägda Kockums varv med det statliga Svenska Varv. Riksdagsomröstningen i juni 1980 visade att lokalpolitiska hänsyn helt har tagit över de företagsekonomiska kalkylerna. De statliga stål- och malmföretagen visade även 1979 mycket stora förluster — även om det var förbättringar i förhållande till 1978.

Men vi kan också observera andra drag som innebär att industripolitiken **institutionaliseras**. De två största bondeägda skogs-koncernerna — Södra Skogsägarna och NCB — förstatligades delvis under 1979. Den utlösande orsaken var i bägge fallen en ren likviditetskris som sammanhängde med fleråriga förluster och en mycket låg soliditet. Den strukturella anpassning som innebär en nedläggning av äldre produktionsenheter — ser ut att bli en politisk fråga där företagsekonomiska lönsamhetsresonemang skjuts i bakgrunden.

Olika typer av skyddade verkstäder sammanfördes under 1979 till en verklig sysselsättningsbjässe — Stiftelsen Samhällsföretag — med över 25 000 sysselsatta. Det statliga engagemanget har också vidgats när det gäller två företag i elektroniksektorn, av många betraktad som en "framtidsbransch". Data-Saab och Luxor kräver även under kommande år stora statsstöd. Sysselsättningsstödet för tekobranschen förefaller också att permanentas.

1979 blev i andra avseenden ett återhämtningens år för den svenska industrin. Sysselsättningsminskningen upphörde och industriinvesteringarna visar under 1980 en uppåtgående tendens. Vinstläget förbättrades och soliditetsurholkningen upphörde.

Den kraftiga ökningen av oljepriserna under 1979 och 1980 — som Konjunkturrådet missade hösten 1978 — har tillsammans med ett högt kostnadsläge skapat nya bytesbalansproblem som på sikt endast kan klaras genom en industriell expansion. Samtidigt finns många tecken på en markant konjunkturförsvagning under senare delen av 1980 och början av 1981. Problemet är inte längre bara att finna nya företag och branscher som kan ersätta de olönsamma enheterna. Lösningen ligger snarast i en kraftig allmän justering av den svenska industrins kostnadsläge som möjliggör en industriell expansion på bred front även i de ganska traditionella sektorerna. I denna anpassning mot en större industrisektor finns också utrymme för många företag som tidigare ansetts nedläggningshotade. På mellanlång sikt måste kostnadsanpassningen gå så långt att stora delar av specialstålindustrin och kanske även tekoindustrin kan bli lönsamma. En sådan kostnadsanpassning kan också skapa förutsättningar för en expansion av mindre företag i huvudsak inriktade på importkonkurrens.

Valet förefaller nu att stå mellan en rejäl anpassning av kostnadsläget (och lönsamhet på marknadens villkor) eller en fortsatt mycket omfattande industrisubventionering av typ "selektiv devalvering" för att upprätthålla en tillräckligt stor industrisektor.

6.3 Arbetsmarknadens anpassningsproblem

Företagens rekryteringssvårigheter

Ett av huvudproblemen i de senaste årens ekonomiska debatt har varit frågan om industrins möjligheter att rekrytera den personal som behövs för att produktionen skall ökas i den utsträckning efterfrågan medger. Ibland påstås att Sverige, bl a på grund av industrins rekryteringsproblem, har hamnat i en situation med en permanent för liten industrisektor. 1978 års långtidsutredning diskuterade också vilka krav som måste uppfyllas för att Sverige åter skall nå extern balans och fullt kapacitetsutnyttjande. Sänks sysselsättningsambitionen, genom att inhemsk efterfrågan hålls nere, blir det naturligtvis lättare att klara externbalansmålet. Att uppnå båda målen ställer väsentligt högre krav på den ekonomiska politiken. Det måste bl a till en kraftig exporttillväxt, vilket i sin tur förutsätter att industrin kan utvidga sin produktion och sysselsättning.

Trots att antalet personer som är öppet arbetslösa eller står utanför

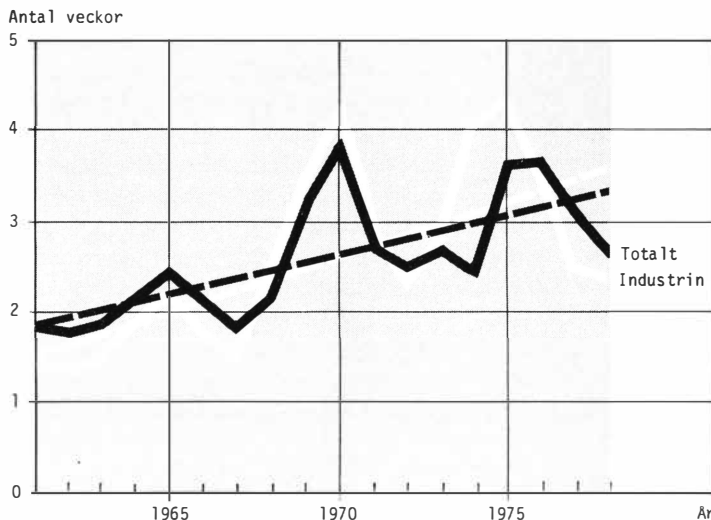
*Exporttillväxt
förutsätter ökad
industrisysselsättning*

DIAGRAM 27

Den genomsnittliga liggtiden för vid arbetsförmedlingen registrerade lediga platser 1961—78, antal veckor

Registreringstiden för lediga platser är ett mått på kostnaden, uttryckt i tid, för att fylla ett efterfrågeöverskott på arbetskraft. Denna anpassningskostnad har stigit snabbare för industrin än för samhällsekonomin totalt sett

Källor: AMS och egna beräkningar



den reguljära arbetsmarknaden ökat trendmässigt sedan mitten av 60-talet, har den genomsnittliga tid ett industriföretag behöver för att fylla en ledig plats blivit allt längre. Idag kräver varje rekrytering dubbelt så lång tid som vid mitten av 60-talet (diagram 27). Är det, mot denna bakgrund, överhuvudtaget möjligt att öka sysselsättningen i industrin i en situation då ekonomin närmar sig fullt kapacitetsutnyttjande, utan att löneglidningen blir okontrollerbar och externbalansmålet äventyras genom en okontrollerad kostnadsutveckling?

Vi skall i detta kapitel diskutera orsakerna till de växande svårigheterna för industriföretagen att rekrytera arbetskraft. Ibland sägs att företagen ser den ökade trögheten på arbetsmarknaden som en följd av en alltmer byråkratiserad och funktionsoduglig arbetsförmedling och av den mängd nya lagar som reglerar förhållandena på arbetsmarknaden. Fackets och arbetsförmedlarnas inställning skulle i stället vara att företagen ställer orimligt höga krav för anställning. För att försöka skaffa oss en välgrundad uppfattning i denna fråga har vi gjort en liten empirisk undersökning baserad på intervjuer med representanter för länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar i tre län samt med företrädare för arbetsgivare och fackföreningar i några företag i dessa län.¹

Arbetsförmedlingarnas roll

Arbetsförmedlingarnas uppgift är att passa ihop arbetssökande och lediga platser på arbetsmarknaden. Dålig effektivitet i denna "matchningsprocess" kan medföra både arbetslöshet och produktionsbortfall. Samhället har därför satsat betydande resurser på förmedlingsverksamheten i syfte att hålla nere informationskostnaderna på arbetsmarknaden och öka effektiviteten i sökprocesserna. Antalet befattningshavare vid arbetsförmedlingarna har sedan mitten av 50-talet i det närmaste tredubblats och var 1 juli 1979 drygt 4 600. Andelen arbetslösa som utnyttjar arbetsförmedlingarna har också stigit kraftigt. Vid mitten av 60-talet var den 60 procent och vid mitten av 70-talet 80 procent.

Fram till mitten av 60-talet arbetade arbetsförmedlingarna med hjälp av en personalkrävande individuell platsförmedling; anvisning av arbetssökande till vad som av förmedlarna bedömdes som lämpligt arbete var det centrala momentet. Under senare delen av 60-talet inleddes en

¹ Undersökningen har gjorts av Christian Nilsson tillsammans med Bertil Edin och Lennart Arvedson. Den utgör en förstudie till ett planerat större SNS-projekt.

verksamhet med s k öppen förmedling, där platslistor skulle ge de arbetssökande fullständig information om utbudet av lediga platser. De arbetssökande fick möjlighet att enligt "snabbköpsprincipen" själva välja lämpligt arbete. Under denna period kom verksamheten i mindre utsträckning att inriktas på anvisning av sökande. Vidare slopades olika moment för registrering av sökande samt för uppföljning och redovisning av förmedlingsverksamheten.¹ Under 70-talet, slutligen, har en successiv återgång skett mot ökad individuell förmedling. Betoningen idag ligger dock snarare på yrkesvägledning än på platsanvisning.

Hur fungerar då förmedlingsarbetet i praktiken? Arbetsförmedlingarna har två kontaktytor, en mot de arbetssökande och en mot företagen. Vad gäller den förra har arbetsförmedlingarna kritiserats för att vara alltför liberala beträffande arbetskravet, dvs det har varit för lätt att få arbetslöshetsersättning. Sedan mitten av 50-talet har antalet fall av arbetsvägran anmälda till arbetsmarknadsverket visat en entydigt fallande trend. Detta är enligt de intervjuade länsarbetsdirektörerna en följd av den allmänna liberaliseringen i samhället men också ett uttryck för en anpassning av vår arbetsmarknadspolitik till den av ILO 1964 antagna sysselsättningskonventionen: "... att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning . . .".

I ett av de undersökta länen fick vi intrycket, från både länsarbetsdirektören och enskilda förmedlare, att arbetskravet skärptes i samband med införandet av det kontanta arbetsmarknadsstödet 1 januari 1974. Men till bilden hör att en betydande del av de arbetslösa inte har någon arbetslöshetsersättning (i länet ifråga drygt 40 procent; i storstadslänen är siffran väsentligt högre).

När det gäller arbetsförmedlingarnas möjligheter att anvisa företagen den efterfrågade arbetskraften torde det inte råda någon tvekan om att det s k matchningsproblemet blivit allt svårare. Flera av de intervjuade pekar på att många av ingångsanställningarna på arbetsmarknaden för ungdomar, som springpojksjobb och enkla kontorsjobb, har försvunnit på grund av höga ingångslöner. Samtidigt hindrar arbetsmiljölagens 18-årskrav ungdomar att ta skiftarbete eller arbete med vissa arbetsverktyg. Man pekar också på ökade krav på de arbetssökande från företagen till följd av trygghetslagarna och MBL. Det finns därför fog för påståendet att det på dagens arbetsmarknad inte finns några arbeten för de sökande som kommer direkt från grundskolan.

Lediga platser stämmer dåligt med de arbetssökandes önskemål och kvalifikationer

¹ Jfr SOU 1978:60 s 95

Samspelet mellan arbetsförmedling och företag verkar på de flesta håll fungera bra, även om vissa arbetsförmedlare kritiserats för att vara negativt inställda till industrin och ännu fler för att alltför sällan komma ut och studera förhållandena på företagen. Stora företag har normalt bättre kontakt med arbetsförmedlingen än små.

Från sysselsättningstrygghet till anställningstrygghet

Den idémässiga grunden för den arbetsmarknadspolitik som i AMS regi tog form under 60-talet var den s k Rehn-Meidner-modellen. Målet var sysselsättningstrygghet och prisstabilitet. Denna s k selektiva arbetsmarknadspolitik betonade betydelsen av anpassningsåtgärder inriktade på arbetskraften, såsom omskolning och rörlighetsstimulans.

AMS verksamhet har genom åren utsatts för mycken kritik som egentligen borde riktas mot de ansvariga för arbetsmarknadspolitikens inriktning snarare än dess verkställare. AMS, och inte minst dess förre generaldirektör Bertil Olsson, fick således bära hundhuvudet för den kritik som växte fram mot tillväxt- och rörlighetspolitiken, då man senare under 60-talet började ana de verkliga kostnaderna för denna.

Ett växande opinionstryck tvingade regering och riksdag att i början av 70-talet överge rörlighetspolitiken till förmån för en mera trygghetsorienterad politik. Målet blev anställningstrygghet, och en rad nya lagar blev det viktigaste instrumentet — äldrelagarna, lagen om anställningstrygghet, främjandelagen, anpassningslagen, arbetsmiljölagen, förtroendemannalagen, lagen om styrelserepresentation för de anställda samt medbestämmandelagen.

Trygghet och företagsinterna arbetsmarknader

Den tekniska utvecklingen tvingar företagen att ställa allt högre krav på specialkunskaper hos de anställda. För att nyanställda skall motsvara dessa krav måste de ofta genomgå en inskolningsperiod innan de kan inlemmas i den löpande produktionen. Vid t ex VolvoTorslanda-verken varierar den normala inskolningstiden från två veckor till några månader. Kostnaden för denna interna utbildning kan från företagets synpunkt liknas vid en investeringsutgift, då de anställda för företaget utgör ett kunskapskapital. Onödig personalomsättning innebär extra-kostnader för företaget, och det ligger i dess intresse att ha en stabil arbetsstyrka. Det kan därför också vara rationellt för ett företag att vid tillfälliga produktionsneddragningar behålla den övertaliga arbetsstyrkan.

*Rörlighetspolitiken
ersatt av lagen om
anställningstrygghet*

För de anställda innebär det naturligtvis en stor välfärdsvinst om sysselsättningen i företagen kan stabiliseras bättre över konjunkturen och vid produktionstekniska förändringar. Redan varsel om uppsägning innebär en svår psykisk påfrestning, trots att arbetslöshet numera knappast behöver medföra någon ekonomisk katastrof.

Det ligger följaktligen såväl i de anställdas som i företagets intresse att ha en stabil sysselsättning vid företaget. Genom "internalisering" av företagets arbetsmarknad kan stabiliteten ökas. På den företags-interna marknaden har den öppna arbetsmarknadens "fria 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. Ofta ges anställningstiden stor vikt i dessa sammanhang. Genom de ökade befordrings-möjligheterna på grund av intern utbildning och avsaknad av extern konkurrens stiger värdet av internmarknaden ytterligare för de anställda. Kopplingen till den öppna arbetsmarknaden är begränsad till dels vissa ingångsjobb, vanligtvis med låg status, dels vissa yrkesarbetar-funktioner.

Den företagsinterna arbetsmarknaden kan därför beskrivas som en kompromiss mellan företagsledningens ambition att hålla nere kostnaderna för personalomsättningen och de anställdas ambition att uppnå anställnings- och inkomsttrygghet; den har vuxit fram successivt, och värderingen av olika jobb är i hög grad historiskt betingad. Detta ger stabilitet åt organisation och lönesystem men också stelbenthet vid större förändringar, vare sig de är av produktionstekniskt slag (jfr den grafiska industrin just nu) eller gäller attitydförändringar i samhället.

Från de anställdas synpunkt tjänar trygghetslagstiftningen i huvudsak samma syfte som den företagsinterna arbetsmarknaden. I företag med väl utvecklade interna arbetsmarknader kan lagstiftningen följaktligen ses som en bekräftelse av en praxis som successivt vuxit fram, vilket också framgått av våra intervjuer. Interna arbetsmarknader är vanligare i stora företag än i små. Små företag kan vanligtvis inte klara internutbildning, vilken är basen för den interna arbetsmarknaden. Detta kan vara en viktig förklaring till att personalomsättningen är störst i de minsta företagen (tabell 21).

Trygghetslagstiftningen har för företagen den interna arbetsmarknadens fördel att hålla nere kostnaderna för personalomsättningen. Den har också dess svaghet, nämligen att stelbentheten ökar vid krav på mera genomgripande förändringar. Ett drastiskt exempel utgör Sven-

*Trygghetslagarna
försvarar genom-
gripande förändringar*

TABELL 21

Kvarstannandefrekvens
1969—73 för arbetare i
verkstadsföretag av olika
storlek

Företagsstorlek efter antal arbetare	Kvar i samma verkstadsföretag (procent)			
	1969/4— 1970/4	1970/4— 1971/4	1971/4— 1972/4	1972/4— 1973/4
— 25	66,5	71,1	71,7	73,6
26— 50	70,8	71,7	71,8	76,8
51—100	70,7	75,5	74,6	76,5
101—500	71,3	76,3	79,1	79,6
501—	78,3	79,9	81,6	83,2
Samtliga	73,9	77,3	78,9	80,5

Källa: SOU 1976:29 s 44

ska Varv AB; lagen föreskriver att senioritetsprincipen strikt skall följas vid nedskärningar av arbetsstyrkan, men både företagsledning och fack slåss för vad de säger gälla företagets fortbestånd och vill i första hand behålla den personal företaget behöver.

En annan negativ konsekvens av trygghetslagarnas senioritetsregler och de interna arbetsmarknaderna är att de ökar svårigheterna att få arbete för de svaga grupperna på arbetsmarknaden — de handikappade, de äldre, dåligt utbildade kvinnor och ungdomar. För att klara internmarknadernas ingångsjobb krävs vanligtvis ingen särskild kompetens. Från denna utgångspunkt är därför kritiken från arbetsförmedlingar och centralt fackligt håll riktig, nämligen att företagen satt alltför höga anställningskrav. Ingångsjobbet är dock från företagets synpunkt del i en karriärstege, och fortsatt avancemang förutsätter att den nyanställda kan tillgodogöra sig den interna utbildningen men också att han passar in i produktionsgruppernas gemenskap.

Det viktigaste kravet för att få anställning är social stabilitet; arbetsgivarna förvissar sig på denna punkt genom att vara noga med referenser. Från företagets utgångspunkt kan således de förlängda vakanstiderna tas som ett uttryck för större noggrannhet. De ökade söktiderna kan därför inte utan vidare tolkas så att sökprocesserna på arbetsmarknaden blivit mindre effektiva; tvärtom kan de ha lett till en från samhällsekonomisk synpunkt bättre allokering av arbetskraften. Däremot torde det stå klart att denna allokering fört med sig negativa fördelningsmässiga konsekvenser.

Givetvis varierar företagens krav med marknadsläget. Idag kan t ex ett av de intervjuade företagen, utan att det skapat några rekryterings-svårigheter, kräva gymnasieutbildning för anställning efter att tidigare

TABELL 22

Genomsnittliga söktider på arbetsmarknaden. Antal veckor.

De år som valts är de som uppvisar de kortaste söktiderna under respektive konjunkturcykel.

	1965	1970	1975
Genomsnittliga liggtider för vid arbetsförmedlingen registrerade lediga platser	2,4	3,6	3,8
Arbetslöshetstillfällenas genomsnittliga längd	5,3	6,7	10,2

Källa: SOU 1975:60 s 175

*Hinder för
arbetsmarknadens
marginalgrupper*

inte ställt några formella utbildningskrav alls. De lokala fackliga organisationerna sluter helt upp bakom företagets anställningspolitik.

Slutsatsen är entydig: utvecklingen av interna arbetsmarknader och den nya trygghetslagstiftningen gör det svårare för arbetsmarknadens marginalgrupper att få fotfäste på den reguljära arbetsmarknaden. Parallellt med de stigande vakanstiderna har också arbetslöshetstiderna stigit (tabell 22). Det är därför helt följdriktigt att kravet höjts från arbetsmarknadsverket och centralt fackligt håll att främjandelagen skall utnyttjas mera aktivt.

Främjandelagen — en omöjlig lag?

När trygghetslagarna infördes, beskrevs det som att den första försvarslinjen mot arbetslösheten flyttade in i företagen. Främjandelagen utgör ett komplement till trygghetslagarna men också ett första steg mot ett av arbetsförmedlingarna hårdare dirigerat arbetsutbud. Syftet med främjandelagen är att påverka arbetsgivarna att rekrytera även äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga. Som komplement till främjandelagen finns på de flesta större arbetsplatser avtal om anpassningsgrupper, byggda på samverkan mellan arbetsgivare, fack och arbetsförmedling.

AMS har hösten 1979 antagit ett handlingsprogram för arbete åt handikappade. Varje företag med anpassningsgrupp och rekryteringsbehov skall av arbetsförmedlingen anvisas minst en äldre eller handikappad person under november—december 1979. Om detta inte ger resultat, avser man utnyttja främjandelagens möjligheter; ytterst kan AMS besluta att företaget inte får anställa andra än dem arbetsförmedlingen anvisar.

Trygghetslagarna har enligt våra intervjuer i stort sett accepterats ute i företagen. Är det inte mot denna bakgrund rimligt att vänta sig en motsvarande utveckling vad gäller främjandelagen? Men medan trygg-

hetslagarna kan ses som en kodifiering av en praxis som vuxit fram på de företagsinterna arbetsmarknaderna, råder vad gäller främjandelagen uppenbart en konflikt mellan den interna arbetsmarknadens (och trygghetslagarnas) anställningskrav och krav på anställningstrygghet och främjandelagens syfte. Det är därför inte så egendomligt att de länsarbetsnämnder som tagit initiativ till en skärpt tillämpning av främjandelagen på lokal nivå inte fått det stöd hos arbetsmarknadens parter som AMS erhållit centralt. Det finns, som en länsarbetsdirektör uttryckte det, "en ohelig allians mellan arbetsgivarna och facket mot främjandelagen".

Såväl företag som fack anser att de platser anpassningsgruppen kan få fram behövs för intern omplacering. Dessutom skulle de anvisade komma att få senioritet vid eventuella framtida uppsägningar. Samma skepsis möter man även hos arbetsförmedlingarnas representanter. Risken att inte bli accepterad på den nya arbetsplatsen är stor. En friare tillämpning av provanställningar skulle också kunna ha en positiv effekt enligt det intryck vi fått från företag, där facket inte motsatt sig provanställningar.

*Främjandelagen
fungerar som ett hot*

Vår slutsats är därför att främjandelagen genom sin blotta existens fyller en viktig funktion som ett hot. Men om den tillämpas strikt, kan den komma att göra mera skada än nytta för de personer den vill hjälpa.

Könsroller

Sedan mitten av 60-talet har antalet kvinnor i arbetskraften ökat från 1,4 till 1,9 miljoner, en ökning som mer än väl motsvarar det totala nettotillskottet av arbetskraft för perioden. Kvinnorna har också i allt större utsträckning sökt sig till traditionellt manliga yrkesområden; 36 procent av verkstadsindustrins sysselsättningsökning har utgjorts av kvinnor. Förklaringen torde snarare vara bristen på manlig arbetskraft än ett resultat av en mera genomgripande förändring i det traditionella könsrollstänkandet.

Bristen på manlig arbetskraft kan väntas bestå under överskådlig tid. Med utgångspunkt från 1978 års långtidsutredning kan man för perioden 1977—83 uppskatta behovet av sysselsättningsökning i verkstadsindustrin till omkring 40 000. Av denna nettoökning skall mellan 80 och 90 procent utgöras av kvinnor. För att balans mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden skall uppnås måste det följaktligen ske en kraftig överströmning mellan de könsbundna arbetsmarknaderna.

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor startade hösten 1973 en försöksverksamhet i syfte att underlätta för kvinnor att ta "manliga" arbeten. Bakom initiativet låg övertygelsen att jämställdhetsfrågan avgörs på arbetsmarknaden. Utredningen konstaterade att kvinnornas i förhållande till männens höga arbetslöshetssiffror till stor del kunde förklaras av att kvinnornas önskemål om arbete ej överensstämde med de lediga platser som annonserats ut vid arbetsförmedlingarna. Vakanserna fanns i stor utsträckning i industrin, medan kvinnorna, och speciellt de yngre, i första hand sökte kontors-, affärs- och vårdyrken.

Könsfördomar skapar rekryteringsproblem

Den under 70-talet växande flyttningsoviljan hos arbetskraften förstärkte ytterligare kraven på företagen att i första hand rikta sina rekryteringsansträngningar mot den lokalt tillgängliga arbetskraftsreserven. Även hos företagen möter man ofta motvilja mot en återgång till 60-talets flyttningspolitik, då denna medförde stora anpassningsproblem och en mycket hög vidareflyttningsfrekvens. Därför är det viktigt att spärrar som baseras på könsfördomar luckras upp. Våra intervjuer har emellertid visat att denna process är mycket långsam och att motståndet hos facket och på arbetsplatserna t o m är ett större hinder än kvinnornas bristande intresse.

Slutsatsen är att det krävs ett mycket målmedvetet arbete för att bryta motståndet mot en könsutjämning. Men det krävs också att samhället ordnar barntillsyn och kollektiva transportmedel; många kvinnor kan inte ta erbjudna arbeten på grund av barnpassningsproblem och därför att arbetsplatsen inte ligger inom cykelavstånd.

Inlåsnings effekter på arbetsmarknaden

Antalet sysselsatta har under 1979 ökat med drygt 70 000 och antalet lediga platser med knappt 15 000. Trots detta har antalet sysselsatta i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning sammantaget stigit med ungefär 5 000. Detta kan man se som en indikation på en felaktig tidsanpassning av AMS-verksamheten och en bidragande orsak till den ökade trögheten på arbetsmarknaden.

40 procent av dem som är sysselsatta i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning är under 25 år. På många ungdomars önskelista tycks beredskapsarbete stå först, därefter arbetsmarknadsutbildning och allra sist industriarbete. Detta är naturligtvis olyckligt från allokeringssynpunkt men kan förklaras av hur dessa olika sysselsättningar belönas. Det råder ganska stor enighet om att beredskapsarbetena i kom-

Industriarbete mindre populärt än beredskapsarbete

munernas regi ofta ger god avkastning i förhållande till arbetsinsatsen. Beredskapsarbeten för ungdomar i industrin har utnyttjats i betydligt mindre omfattning, då facket ofta betraktar dessa som provanställning — vilket de också kan sägas vara då cirka 90 procent erbjuds fortsatt anställning. I kommunerna är motsvarande siffra endast omkring 10 procent.

Arbetsmarknadsutbildning är inget entydigt begrepp. Mycket attraktiva är både de från kortsiktig ekonomisk synpunkt lukrativa s k kortkurserna och möjligheten att studera vid det reguljära utbildningsväsendet med AMS-lön, medan ur yrkesutbildningssynpunkt värdefulla kurser kan ha många outnyttjade platser. I AMUs verkstadsmekaniska utbildning finns idag kapacitet för drygt 4 000 elever, men endast hälften av platserna utnyttjas.

Ett mycket allvarligt problem är att många av de arbetslösa ungdomarna, enligt en LO-enkät cirka 53 procent, är negativa till industriarbete. Gymnasieskolan har mycket svårt att fylla de lediga platserna vid yrkeslinjerna. Till omkring 6 200 elevplatser i första årskursen på verkstadsteknisk linje var antalet förstahandssökanden hösten 1979 bara ungefär 3 000. Det tycks främst vara elever med endast grundskoleutbildning, ofta med låga betyg, som blir arbetslösa. Detta torde också vara förklaringen till att ungdomar från invandrarfamiljer har ungefär dubbelt så hög relativ arbetslöshet som svenska ungdomar. Därför är det anmärkningsvärt att det i exempelvis Norrbotten, med cirka 6 700 arbetslösa, finns 700 lediga platser i arbetsmarknadsutbildning, varav 423 på den verkstadsmekaniska linjen, och att verkstadsföretagen i länet har svårigheter att rekrytera yrkesutbildad arbetskraft. Det stora problemet är därför inte att det går för många ungdomar i arbetsmarknadsutbildning utan för få och i fel kurser.

En annan sida av inläsningsproblemet gäller svårigheten att flytta personer från företag med personalöverskott till företag med personalbrist på samma ort. Knappast en enda varvsarbetare i Göteborg har gått över till Volvo, trots att detta företag under 1979 haft stort rekryteringsbehov. En koncern med två anläggningar på gångavstånd hade samma problem på en annan ort. På tjänstemannasidan gick det att lösa, men på kollektivsidan ansåg facket att anställningstryggheten var knuten till klubben och inte till koncernen. Denna typ av olycklig inläsning tycks snarare vara regel än undantag.

Sammanfattning

Under 70-talet har tryggheten för dem som har arbete ökat till priset av ökade svårigheter för dem som saknar anställning. Både framväxten av företagsinterna arbetsmarknader och införandet av de olika trygghetslagarna har medverkat till detta. De ökade svårigheterna för arbetsmarknadens marginalgrupper att komma in på den reguljära arbetsmarknaden har börjat oroa de ansvariga myndigheterna, som nu sätter sin förhoppning till främjandelagen. Sannolikt är det bättre att gå subventionsvägen; så t ex kan äldrestödet till tekoindustrin prövas i större skala eller löneskatterna sänkas för de äldre. För ungdomar och kvinnor är utbildnings- och praktikvägarna de enda som på längre sikt torde ge resultat.

• Ett allt besvärligare problem är den grupp av personer som kommit att hamna utanför den reguljära arbetsmarknaden. Det är sådana som under 50-talet betecknades som "hoppjerkor" och vilkas instabilitet gör dem svårplacerade. De har av olika personer i vår undersökning uppskattats till omkring 25 procent av de arbetslösa. För dessa gruppers anpassning till arbetsmarknaden spelar AMS arbetsvårdsverksamhet en viktig roll. Det är knappast rimligt att vältra över ansvaret på industrin.

Utvecklingen mot interna arbetsmarknader har medfört att företagens krav på de arbetssökande har tilltagit. Företagens produktionsavdelningar ställer ofta mycket stora krav på personalavdelningarna och arbetsförmedlingarna i den meningen att dessa i en konjunkturuppgång med kort varsel skall kunna få fram den nödvändiga arbetskraften. En sådan rekrytering förutsätter en kö av stabila och till arbetsmarknadens krav välanpassade arbetssökande. Sådana personer behöver sällan stå i arbetslöshetskön. Företagen måste istället föra en betydligt mer långsiktig personalpolitik. De höga kraven på arbetskraften ställer motsvarande höga krav på den egna personalplaneringen.

För att Sverige långsiktigt skall kunna klara de besvärliga bytesbalansproblemen måste industrisektorn bli större. Industrins rekryteringsproblem är ett viktigt samhällsekonomiskt problem. Av de arbetssökande i februari 1979 uppgav cirka 46 000 tillverkningsarbete som tidigare yrke, medan endast 37 000 sökte sådant arbete. För vårdområdet och för kommersiella yrken var siffrorna omvända; 19 000 hade detta som tidigare yrke, medan 27 000 sökte sådant arbete. Mot denna bakgrund är risken stor att en ökad efterfrågan på industriarbetare framkallar en okontrollerbar löneglidning och arbetskostnadsutveckling.

*Högre relativa löner
behövs för
industriarbetare*

En lösning av detta problem förutsätter en radikal attitydförändring till industriellt arbete. I detta syfte är det sannolikt nödvändigt att i ett mera långsiktigt perspektiv få till stånd ändrade lönerelationer till industriarbetarnas fördel.

En sådan anpassning förutsätter att de löneutvecklingsgarantier som andra grupper på arbetsmarknaden nu har i förhållande till industriarbetarna måste tas under omprövning. En annan åtgärd för att minska obalansen på arbetsmarknaden är en fortsatt decentralisering av industrin till orter med utbudsöverskott på arbetskraft. Men det förutsätter bättre former än som råder för närvarande när det gäller fördelningen mellan företag och samhälle av det sociala ansvaret för dessa orter.

7 Det ekonomiska systemet

7.1 Från blandekonomi till förhandlingsekonomi?

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

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

*De svåra problemen
kan förändra vårt
ekonomiska system*

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

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

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

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

*Är ökad centralisering
av ekonomiska beslut
ofrånkomlig?*

Den svenska välfärdsmodellen

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

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

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

Förhandlingsbara skatter och subventioner

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

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

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

Hur kommer den svenska förhandlingsekonomin att fungera?

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

*Trögrörlighet och
minskad anpassnings-
förmåga . . .*

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

*. . . sänker tillväxttakten
på sikt*

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

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

*Politiska
lönsamhetskalkyler*

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

liga ansvaret för investeringsplanering och kapitalfinansiering växer.

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

Har vi något alternativ?

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

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

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

Kommentar av Bengt-Christer Ysander (april 1980)

De symptom på en systemförändring som beskrivs i kapitlet kan nog de flesta numera vara överens om. Framtidsbedömningen beror dock i hög grad på vilka de underliggande eller utlösande orsakerna till denna utveckling skall anses vara.

Är kanske det minskade oberoendet hos marknadssektorn i vår ekonomi en delvis ofrånkomlig följd av omsvängningen från stabil och snabb tillväxt till stagflation?

Vi levde länge under efterkrigstiden i något av ett internationellt drivhusklimat, där ett starkt efterfrågesug på våra produkter gjorde konkurrensen om de inhemska resurserna till ett huvudproblem. En snabb strukturuomvandling och produktivitetsförbättring

kunde finansieras och genomföras utan alltför stora problem. Betydligt ökade trygghetsgarantier och inkomstutjämningsambitioner tedde sig i detta klimat som möjliga att åstadkomma utan att priset i form av utebliven tillväxt eller politisk splittring behövde bli alltför högt.

Den långsiktigt vikande efterfrågan och ökande utlandskonkurrensen för våra basnäringar under 70-talet har successivt förbytt efterfrågesuget i en permanent "kostnadssqueeze" för stora delar av näringslivet. Samtidigt som kraven på en snabb strukturomvandling stigit har den blivit besvärligare både att åstadkomma och att finansiera. Priset på trygghet har gått upp, och det är de offentliga myndigheterna som avkrävs betalning. När man t ex byter selektiv kompensation av sysselsättningsrisker mot mera generella lokala sysselsättningsgarantier, skapar man samtidigt behov av selektiv kompensation för de resulterande kapitalriskerna. Ökat beroende av utlandsupplåning minskar också möjligheterna till omfördelningar mellan kapital och arbete, samtidigt som inkomststagnation och inflation i förening skärper de fördelningspolitiska motsättningarna. Intresset och kostnaden för utnyttjandet av skilda trygghetsförmåner växer. Man kan på detta sätt stegvis tvingas in i en förhandlingsekonomi vare sig man vill eller ej.

Om symptomen sålunda framförallt återspeglar en bristande kongruens mellan tidigare utfästelser och attityder och faktiska ekonomiska förutsättningar, kan vi dra vissa slutsatser i fråga om framtiden. Vårt dilemma delas av många andra länder, men vårt stora utlandsberoende gör oss ovanligt snabbt uppmärksamma på problemen. Den ekonomiska debatten i vårt land synes också under det senaste året ha präglats av en ökad realism – och pessimism.

Det återstår att se om denna pessimism utlöser handlingskraft nog att ändra utvecklingsriktningen eller i stället leder till en fortsatt politisk handlingsförlamning.

7.2 I stället för skatterevolt

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

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

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

Resursförbrukningens kollektivisering

Det mest iögonfallande inslaget i den svenska ekonomins strukturomvandling under efterkrigstiden är omfördelningen av resurser från privat till offentlig sektor. När man talar om den offentliga sektorns expansion kan man emellertid avse flera företeelser. Det kan t ex vara fråga om den ökande skattebelastningen, dvs andelen av våra inkomster som passerar offentliga budgeter och vars användning därmed åtminstone delvis är kollektivt styrd. Diagram 28 illustrerar den offentliga expansionen i denna mening. Skattekvoten återger andelen privata inkomster (exklusive kapitalförslitning) som åtgår till skatter och socialförsäkringsavgifter, medan subventionskvoten mäter andelen inkomster som härrör från offentliga transfereringar. Skattekvoten har under efterkrigstiden nära tredubblats och ligger nu högst bland jämförbara ekonomier. Utvecklingen har

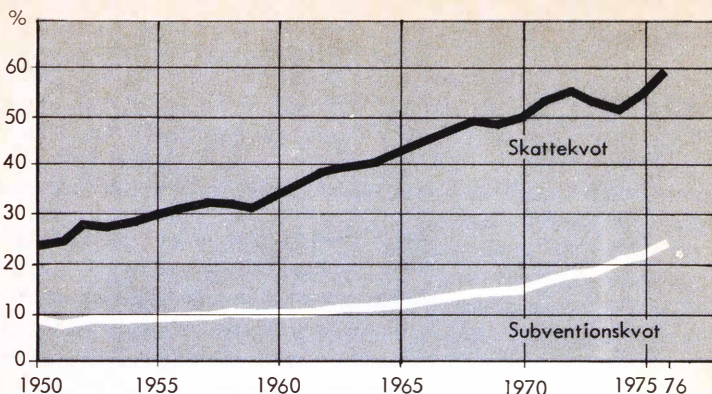
Tredubblad skattekvot

DIAGRAM 28

Skatte- och subventionskvoternas utveckling 1950—76

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

Källa: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna



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

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

En stor del av de offentliga budgeternas expansion motsvaras emellertid inte av kollektiv förbrukning av reala resurser utan beror på inkomstomfördelande åtgärder och subventioner till privat konsumtion och produktion. Av diagram 29 framgår att mindre än hälften av de offentliga utgifterna motsvaras av egentlig kollektiv resursanvändning i form av offentlig konsumtion och investering (exklusive offentliga bolag och affärsverk). Här har då inte medräknats den utlåning och de kapitalsubventioner till näringslivet som under de senaste åren kommit att spela en viktig roll i budgeterna genom insatserna för krisdrabbade företag och branscher.

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

*Vård och utbildning
ökar mest*

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

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

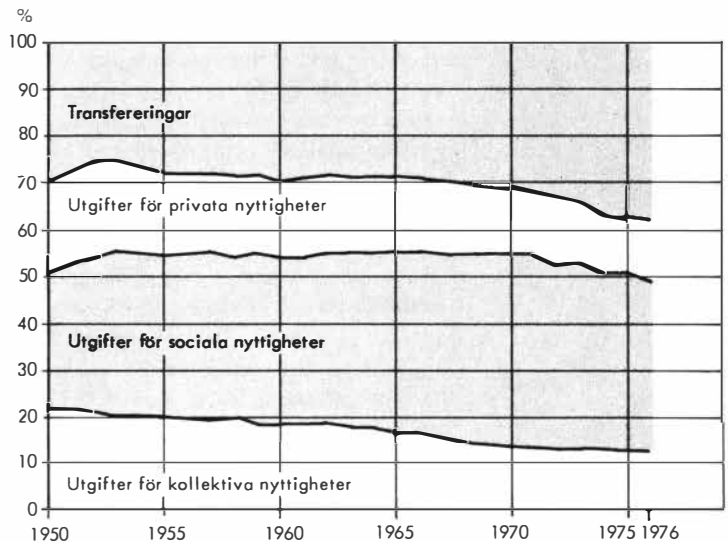
Först bör understrykas att utvecklingen i fråga om resursförbrukningen för dessa sociala och kollektiva ändamål knappast kan förklara Sveriges ogynnsamma utveckling under senare år jämfört med övriga OECD-länders. Även om tillgängliga data är svåra att jäm-

DIAGRAM 29

Offentlig resursanvändning fördelad på ändamål 1950—76

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

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



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

Offentliga finansieringsalternativ

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

Höga skatter kan äventyra ekonomin

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

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

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

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

Är fortsatt skattefinansiering möjlig?

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

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

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

*Negativa incitaments-
och allokeringseffekter
av nya skattehöjningar*

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

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

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

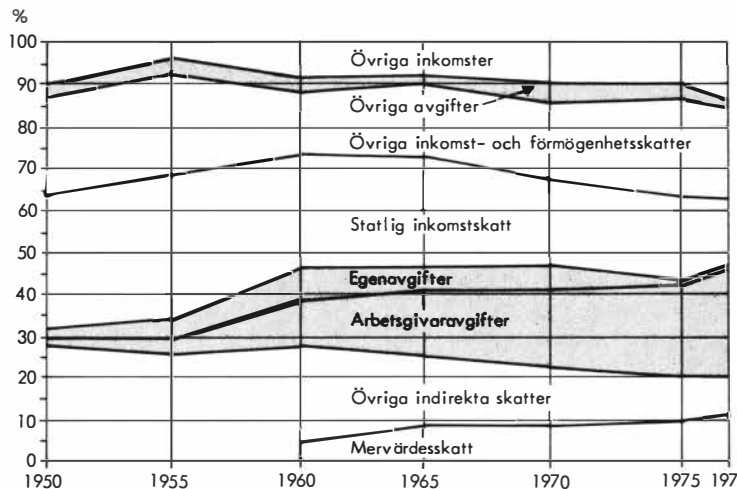
Allt detta tyder på att gränsen för vad som kan uppnås i fråga om "optimal beskattning" redan passerats. Vad som nu krävs är en omprövning av de statsfinansiella principerna och, som ett led i detta, en omorientering i riktning mot ändamålsanknuten delfinansiering för vissa typer av offentlig verksamhet.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

DIAGRAM 30

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

Socialförsäkringarna svarar för den expanderande avgiftsandelen i offentlig finansiering.

Källor: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna och Riksrevisionsverket, budgetredovisningar



Avgiftsfinansieringens nuvarande betydelse

Andra avgifter än socialförsäkringsavgifter har svarat för en liten och relativt konstant andel, ca 2,5 procent, av de totala offentliga inkomsterna under efterkrigstiden (diagram 30). De snabbt ökande socialförsäkringsavgifterna å andra sidan utgör ju en blandning av försäkringsbetalningar och skatteomfördelning där karaktären av löneskatt tenderat att förstärkas genom omläggningarna under senare år.

Diagrammet ger emellertid delvis en missvisande bild av avgiftsfinansieringens betydelse genom att bl a bortse från de statliga affärsverken och sammanblanda kostnadstäckningen för konsumtion, investeringar och transfereringar. Om man i stället ser på hur stor del av kostnaderna för löpande verksamhet som täcks genom avgifter visar diagram 31 att i fråga om tjänsteproduktionen svarar avgiftsfinansiering för 40 procent av kostnaderna inom statlig verksamhet, 20 procent i primärkommunerna och endast 6 procent hos landstingen. För den konsoliderade offentliga sektorn är andelen 25 procent men stiger till 35 procent om man medräknar transfereringarna och socialförsäkringsavgifterna.

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

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

Ökad avgifts- och försäkringsfinansiering

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

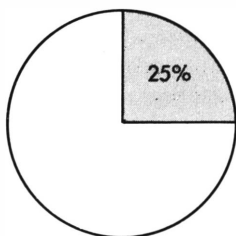
För att starta med det relativt enkla kan vi till en början konstatera att en höjning av avgiftsnivåerna i kommunernas industriella verksamhet, dvs värme- och vattenavgifter etc, därhän att vi når samma grad av kapitalförräntning som för de statliga affärsverken kan beräknas ge ca halvannan miljard i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

DIAGRAM 31

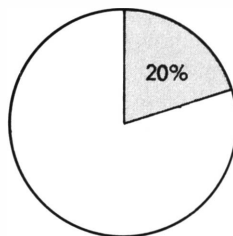
Avgifterna, kostnadstäckningsgrad i offentlig sektor

En tredjedel av den offentliga verksamheten finansieras genom avgifter.

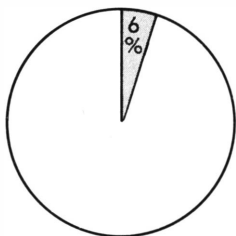
Källor: Statistiska Centralbyrån, nationalräkenskaperna, Riksrevisionsverket, budgetredovisningar, taxor och Kommunförbundet, enkätmaterial



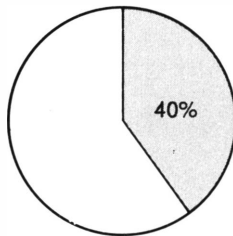
Offentlig produktionsverksamhet



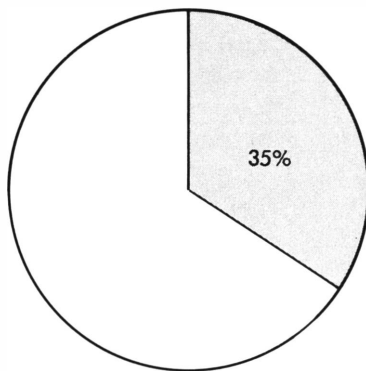
Primärkommuner



Landsting



Statlig tjänsteproduktion



All offentlig verksamhet

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

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

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

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

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

Ökad avgiftsfinansiering möjliggör marginalskattesänkningar och effektivitetsvinster

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

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

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

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

Att decentralisera kostnadsansvaret

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

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

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

*Avgifter skapar
decentraliserat
kostnadsansvar*

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

Kommentar av Bengt-Christer Ysander (april 1980)

Konjunkturrådet lyckades med detta kapitel provocera fram en debatt, men vi var sent ute. Många av dem som vid jultiden 1978 tog häftigt avstånd från vår beskrivning av det överansträngda skattesystemet instämde redan hösten 1979 i den allt starkare kören av krav på radikala sänkningar av marginalsatterna och förändringar av den offentliga finansieringen. Det av oss uppsatta målet att reducera marginalsatterna till högst 50 procent för normalinkomsttagare upprepades under 1979 först av den s k Bjurelkommittén och sedan av olika fristående uppmärksammade debattörer.

Det traditionellt låsta ställningskriget i skattefrågorna har avlösts av en rörlig krigföring, där partipositionerna snabbt förändras intill förväxling men där alla skjuter på inkomstskattesystemet.

Att de skattekritiska argumenten visade sig väga tungt i valkampanjen 1979 ger naturligtvis en förklaring till omsvängningen. Marginalskatteeffekter, skatteinpassning och "svarta" marknader har, inte minst genom den höga inflationstakten, blivit påtagliga realiteter även för den vanlige löntagaren i medelinkomstskiktet, som anser att det nya "skattefrälset" inte bara gör orättfärdiga vinster utan t o m kan hota hans jobb. En pessimistisk bedömning av 80-talets inkomstutveckling, parad med prognoser om långsiktigt ökande rekordunderskott i statsbudgeten, har samtidigt förstärkt insikten om att en radikal kursomläggning krävs i fråga om offentlig finansiering. Det ökande medvetandet om att den formella utjämningen i inkomstskatteskalorna sannolikt i verkligheten motsvaras av en faktisk regressiv fördelning av skattebördan,

åtminstone i fråga om höginkomsttagare, har samtidigt bidragit till att minska det fördelningspolitiskt motiverade motståndet mot alternativa finansieringsformer.

Vilken roll Konjunkturrådet kan ha spelat för denna debattutveckling kan ingen veta. Det famlande letandet efter skattealternativ har hittills främst inriktats på olika indirekta skatteformer – utgiftsskatter för hushåll eller för företag. I ett förslag – om den s k Kleppeskatten – söker man t o m bygga in ett slags faktorskatt i själva inkomstskatten.

Avgifts- och försäkringsalternativet och sambandet mellan decentraliserat kostnadsansvar och offentlig resurshushållning, som särskilt studerades i SNS-kapitlet, har däremot ännu bara marginellt skymtat i skattedebatten. Där ligger Konjunkturrådet fortfarande före.

Svensk ekonomisk politik

SNS Konjunkturråd har varje år sedan 1974 publicerat en rapport med synpunkter och förslag rörande Sveriges ekonomiska politik. Denna bok är ett urval ur rapporterna, och de flesta kapitlen är kommenterade ur dagens perspektiv. Boken har sammanställts av Erik Lundberg och Bengt Rydén och ger en bild av förändringarna i synen på ekonomisk-politiska fragor under 70-talet.

Övriga medverkande är Ragnar Bentzel, Villy Bergström, Sven Grassman, Rudolf Jalakas, Nils Lundgren, Christian Nilsson, Ingemar Ståhl, Lars Werin och Bengt-Christer Ysander.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

ISBN 91 7150 207 6

Omslag: Studio Gothberg